

# LOKALNO ZA *ravnopravno*

RODNA RAVNOPRAVNOST U LOKALNIM POLITIKAMA  
(PREPORUKE I ALATKE)



Podgorica, maj 2026. godine



Ministarstvo ljudskih  
i manjinskih prava



***Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, u okviru javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata, odnosno programa nevladinih organizacija pod nazivom "Podrška inicijativama za unapređenje rodne ravnopravnosti".***

***Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost Mreže za evropske politike MASTER i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove donatora.***

Autorka: Ana Andrijašević

Koautorke: Saša Đuretić i mr Tara Serhatlić

Urednica: mr Andrea Popović

Dizajn: Ana Samardžić

## SADRŽAJ

1. Uvod	4
2. Značaj rodne perspektive u praksama zemalja članica EU	8
2.1. Austrija i Beč	9
2.2. Švedska i Malmo	12
2.3. Island i Reykjavik	17
2.4. Njemačka i Berlin	20
3. Primjeri dobre prakse	26
3.1. Primjeri iz Crne Gore	27
3.2. Primjeri iz regiona	32
4. Rodno odgovorno budžetiranje	35
4.1. Ključni alati rodno odgovornog budžetiranja u funkciji političke participacije žena	36
4.1.1. Obavezna rodna analiza u svim fazama budžetskog ciklusa kao preduslov političke participacije žena	37
4.1.2. Sistematsko korišćenje rodno razvrstanih i intersekcionalnih podataka kao osnova za demokratsko odlučivanje	37
4.1.3. Integracija rodnih ciljeva u programsko budžetiranje kao garancija dugoročnog političkog efekta	39
4.1.4. Institucionalna odgovornost, javno izvještavanje i nadzor kao stub transparentnosti	40
4.1.5. Model podijeljene ingerencije	41
5. Izrada i sprovođenje lokalnih akcionih planova (LAP)	43
5.1. Konkretno mjere i alati za sprovođenje LAP-a	45
6. Izazovi u implementaciji i kako ih prevazići	49
7. Implikacije i pravci djelovanja za Crnu Goru	51
8. Rezultati istraživanja	55
9. Zaključak	60
ANEKS: Praktični alati za lokalne samouprave za primjenu rodno odgovornog planiranja i upravljanja	62

## 1. UVOD

Rodna ravnopravnost u lokalnim samoupravama u Crna Gora i dalje je daleko od zadovoljavajućeg nivoa. Iako žene čine približno polovinu stanovništva, njihovo učešće u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou ostaje ograničeno i nedovoljno. U čak 25 opština ne postoji nijedna žena na čelu lokalne uprave, dok sastavi opštinskih skupština često jedva dostižu zakonski minimum od 30% manje zastupljenog pola. U praksi, žene najčešće čine tek oko četvrtine odbornika, što jasno ukazuje da ravnopravno učešće u odlučivanju još uvijek nije ostvareno.<sup>1</sup>

Ovakvi podaci nijesu samo statistika — oni ukazuju na dublje strukturne i društvene prepreke. Ukorijenjeni rodni stereotipi, nedostatak institucionalne podrške i ograničene mogućnosti za političko napredovanje žena i dalje oblikuju lokalnu političku realnost. Prema nalazima Evropska komisija za 2024. godinu, učešće žena u političkom životu ostaje nisko upravo zbog izostanka sistemskih mjera koje bi podstakle njihovu vidljivost i aktivno učešće. Često se dešava da su žene na izbornim listama zastupljene samo formalno, radi ispunjavanja zakonskih kvota, bez stvarne mogućnosti da utiču na procese odlučivanja.

Nalazi domaćih istraživanja dodatno potvrđuju ovu sliku. Analiza Osnažene – istraživanje MASTER ukazuje da žene na lokalnom nivou često nemaju adekvatnu podršku za političko i društveno angažovanje, kao i da su suočene sa kombinacijom institucionalnih barijera i društvenih očekivanja koja ograničavaju njihovo učešće. Istraživanje posebno naglašava nedostatak sistemske edukacije, ograničen pristup mrežama podrške i nizak nivo ohrabivanja žena da preuzmu aktivniju ulogu u javnom životu. Kao rezultat, veliki broj kompetentnih i obrazovanih žena ostaje izvan procesa donošenja odluka.

Posljedice ovog stanja reflektuju se i kroz međunarodne pokazatelje. Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru za 2023. godinu iznosi 59,3, što je napredak u odnosu na prethodne godine, ali i dalje značajno ispod prosjeka Evropske unije.<sup>2</sup> Najveći jaz prisutan je upravo u oblasti moći — političke i ekonomske — što direktno ukazuje na nedovoljnu zastupljenost žena na pozicijama odlučivanja. Navedeni podaci potvrđuju da rodna ravnopravnost još uvijek nije u potpunosti integrisana u institucionalne prakse, naročito na lokalnom nivou.

Lokalne samouprave imaju ključnu ulogu u ovom procesu. Kao institucije najbliže građanima i građankama, one oblikuju svakodnevni život kroz javne politike, budžete i usluge. Upravo na lokalnom nivou moguće je najdirektnije primijeniti principe rodne ravnopravnosti — kroz planiranje javnih politika, raspodjelu resursa i razvoj servisa koji odgovaraju na potrebe svih članova zajednice. Bez rodne ravnoteže u lokalnim strukturama vlasti, teško je govoriti o održivom i inkluzivnom razvoju na nacionalnom nivou.

Iako Crna Gora posjeduje uspostavljen normativni okvir, uključujući Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore i **Nacionalnu Strategiju rodne ravnopravnosti 2025.-2029**<sup>3</sup>, izazov ostaje njihova dosljedna primjena. Naime, nova Nacionalna Strategija za rodnu ravnopravnost

---

1 MONSTAT, Gender Equality Index for Montenegro, dostupno na: [https://monstat.org/uploads/files/demografija/rodnaavnopravnost/Gender%20equality%20index%20ENG\\_25.7.pdf](https://monstat.org/uploads/files/demografija/rodnaavnopravnost/Gender%20equality%20index%20ENG_25.7.pdf)

2 Ibid.

3 Vlada Crne Gore, Nacionalna Strategija rodne ravnopravnosti 2025-2029, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/4c0dc05e-1908-4536-a5e0-20f9e0463a01>

je prepoznala i definisala **probleme** političke participacije žena u Crnoj Gori, te identifikovala sledeće rodne razlike i izazove:

- **Pravni okvir i kvote:** Zakon o izboru odbornika i poslanika sadrži odredbe o rodnim kvotama, koje su povećale učešće žena na izborima. Međutim, implementacija ovih kvota je bila neujednačena, a žene su često niže na izbornim listama. Nedovoljna stranačka podrška i ukorijenjene predrasude ometaju političko učešće žena.
- **Uticaj zakonskih promjena:** Izmjene i dopune Izbornog zakona i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja imaju za cilj da poboljšaju zastupljenost žena i pristup finansiranju u političkim partijama. Međutim, stvarna primjena ovih odredbi treba da se detaljnije analizira. Politička volja i efikasna primjena zakonskih odredbi su ključni izazovi. Otpor političkih partija, nedostatak mehanizama za sprovođenje i društvene predrasude mogu potkopati napore za uvođenje rodne ravnopravnosti.
- **Nedovoljna zastupljenost:** Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na vodećim pozicijama u političkim partijama i državnim organima, pri čemu je id alje zastupljen nedovoljan broj žena u nacionalnom parlamentu i lokalnim skupštinama. Sastav skupštinskih odbora otkriva rodnu neravnotežu, pri čemu su žene često koncentrisane u odborima koji se bave dominantno socijalnim pitanjima.
- **Strukturne i kulturne prepreke:** Žene u Crnoj Gori se suočavaju sa strukturnim i kulturnim preprekama za političko učešće, uključujući tradicionalne rodne uloge, nedostatak podrške porodice i društvene stereotipe. Neprijateljsko okruženje obeshrabruje žene da učestvuju u politici i podrija njihovu sposobnost da efikasno predstavljaju svoje birače
- **Nasilje nad ženama u politici:** Žene u politici su često žrtve seksizma, govora mržnje i rodno zasnovanog nasilja, posebno u onlajn sferi. Ovo nasilje može odvratiti žene od učešća u politici i potkopava njihovu sposobnost da ostvaruju svoja politička prava.

Pored prepoznatih izazova, date su i jasne **preporuke** koje predstavljaju oslonac za kreiranje novog seta politika i mjera radi povećanja učešća žena u političkom učešći i odlučivanju:

- **Izmijeniti Izborni zakon:** Povećati obaveznu kvotu za žene na izbornim listama na 50% i primijeniti sistem zatvarača kako bi se obezbijedila jednaka zastupljenost.
- **Izmijeniti Zakon o političkim partijama:** Uvesti obavezne kvote za sva tijela koja donose odluke u okviru političkih partija i zahtjevati od partija da razvijaju rodno osjetljive političke programe.
- **Izraditi akcione planove:** Političke partije treba da kreiraju akcione planove sa mjerama za povećanje zastupljenosti žena u partijskim organima i na izbornim listama.
- **Kodeksi ponašanja u cilju promocije rodne ravnopravnosti:** Političke partije treba da izrade kodekse ponašanja sa ciljem efikasnog odgovora i iskazivanja nulte tolerancije na sve slučajeve seksizma, mizognije, govora mržnje posebno u online prostoru prema ženama u politici i javnom životu.
- **Usvojiti zakone o Skupštini i Vladi:** Uvesti kvote za nedovoljno zastupljene polove u rukovodećim tijelima zakonodavnih i izvršnih institucija.
- **Unaprijediti podršku ženskim organizacijama:** Ojačati infrastrukturu i kapacitet ženskih organizacija unutar partija kroz finansijsku podršku i druge oblike jačanja kapaciteta.

- **Obezbijediti obuke o rodnoj ravnopravnosti:** Kontinuirano obrazovati članove političkih partija o pitanjima rodne ravnopravnosti i obezbijediti obuke u vještinama kao što su javni govor i kreiranje javnih politika.<sup>4</sup>

Prema novoj Nacionalnoj Strategiji rodne ravnopravnosti 2025-2029 plan je obezbijediti najmanje 40% zastupljenost žena na pozicijama političkog odlučivanja na nacionalnom i lokalnom nivou do kraja 2029. godine.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da formalno postojanje zakona i strategija nije bilo dovoljno da proizvede suštinske promjene, jer su ključne prepreke ostale ukorijenjene u načinu njihove primjene, partijskim strukturama moći i širem društvenom kontekstu. Upravo zato ostvarivost ovog cilja ne zavisi primarno od novih propisa, već od stepena političke volje da se postojeći i planirani mehanizmi sprovedu bez izuzetaka i kalkulacija.

Ukoliko se predložene izmjene, poput povećanja kvota i uvođenja tzv. „zatvarača“ na izbornim listama, zaista implementiraju i prate efikasnim nadzorom, one mogu imati neposredan i mjerljiv efekat na broj izabranih žena. Međutim, iskustva iz prethodnog perioda upozoravaju da same kvote nijesu dovoljne ako političke partije zadrže praksu formalnog ispunjavanja obaveza bez suštinskog uključivanja žena u procese odlučivanja. Stoga će presudno biti da li će se paralelno razvijati unutrašnja demokratizacija partija, jačanje ženskih mreža i obezbjeđivanje realnog pristupa resursima i političkom uticaju.

Dodatno, duboko ukorijenjene društvene norme i stereotipi predstavljaju sporiji, ali jednako važan faktor koji može usporiti napredak. Bez sistematskog rada na promjeni percepcije o ulozi žena u politici, kao i bez odlučnog suzbijanja nasilja i mizoginije u javnom prostoru, postoji rizik da formalni napredak ne bude praćen stvarnim osnaživanjem žena koje ulaze u politički život. U tom smislu, predložene mjere koje se odnose na edukaciju, kodekse ponašanja i podršku ženama u politici nijesu samo dopunske, već ključne za održivost promjena.

**Imajući u vidu relativno mali politički sistem Crne Gore i već postojeće institucionalne mehanizme, cilj od 40% nije nerealan, ali zahtijeva koordinisano djelovanje zakonodavne i izvršne vlasti, političkih partija i civilnog društva. Ako reformski zamah ostane na nivou deklarativne podrške, vjerovatnije je da će napredak biti spor i nedovoljan za dostizanje postavljenog praga. Nasuprot tome, ukoliko se prepoznati izazovi adresiraju kroz dosljednu primjenu zakona, stvarnu redistribuciju političke moći i aktivnu borbu protiv rodni predrasuda, Crna Gora ima realnu šansu da ovaj cilj ne samo formalno ispuni, već i da ga pretvori u trajni standard demokratskog razvoja.**

Posebni izazovi izraženi su u manje razvijenim opštinama, naročito na sjeveru zemlje, gdje su ekonomske prilike ograničenije, a tradicionalni društveni obrasci izraženiji. U tim sredinama žene se suočavaju sa višestrukim barijerama, od ekonomske zavisnosti do smanjene vidljivosti u javnom i političkom životu. Njihove potrebe često ostaju nedovoljno prepoznate u lokalnim politikama, što dodatno produbljuje postojeće nejednakosti.

Upravo kao odgovor na ove izazove i preporuke proistekle iz istraživanja koji je sastavni dio projekta „Lokalno za ravnopravno“, pokušaćemo da damo doprinos realizaciji cilja utvrđenog radnom verzijom Nacionalne Strategije za rodnu ravnopravnost 2025-2029, kreiranjem konkretnih alata za uanprijedjenje kapaciteta lokalnih samouprava i osnaživanju žena za aktivnije učešće u javnom i političkom životu.

---

4 Vlada Crne Gore, Nacionalna Strategija rodne ravnopravnosti 2025-2029, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/4c0dc05e-1908-4536-a5e0-20f9e0463a01>

Vodič koji je pred Vama ima za cilj da ponudi praktične smjernice i alate za integraciju rodne perspektive u lokalne politike, i to ne samo kao formalnu obavezu, već kao suštinski pristup koji doprinosi kvalitetnijem upravljanju i pravednijem društvu.

Kroz objedinjavanje domaćih iskustava, nalaza istraživanja i međunarodnih standarda, ovaj dokument nastoji da podrži lokalne aktere u prelasku sa deklarativne posvećenosti rodnoj ravnopravnosti ka njenoj stvarnoj primjeni.

U tom kontekstu, kao sastavni dio ovog vodiča, **na samom kraju dokumenta nalazi se aneks koji sadrži praktične i operativne alate namijenjene lokalnim samoupravama**, sa ciljem da omoguće konkretnu i sistemsku primjenu principa rodne ravnopravnosti u svakodnevnom radu institucija. Za razliku od opštih preporuka i normativnih okvira, ovi alati su osmišljeni kao direktna podrška službenicima i donosiocima odluka, pružajući im jasno definisane korake, obrasce i mehanizme za integraciju rodne perspektive u sve faze javnih politika. Njihova vrijednost ogleda se u tome što omogućavaju da se rodna ravnopravnost prevede iz deklarativnog principa u operativnu praksu, kroz primjenu konkretnih postupaka u planiranju, donošenju odluka, sprovođenju i evaluaciji politika, čime se dodatno jača efikasnost, odgovornost i transparentnost lokalne uprave.

Poseban značaj aneksa ogleda se u tome što prepliće analitički pristup i praktičnu primjenu, obuhvatajući alate koji se koriste u različitim fazama ciklusa upravljanja – od identifikacije problema i planiranja, preko donošenja odluka, do praćenja i evaluacije rezultata. Na taj način, rodna ravnopravnost se ne posmatra kao izolovana ili dodatna obaveza, već kao horizontalni princip koji treba da bude integrisan u sve procese lokalne uprave.

Primjena ovih alata omogućava lokalnim samoupravama da donose odluke zasnovane na podacima i stvarnim potrebama žena i muškaraca, da prepoznaju i uklone prepreke koje utiču na njihove nejednake pozicije, kao i da uspostave mjerljive indikatore napretka i jasne mehanizme odgovornosti. Time se direktno doprinosi jačanju transparentnosti, efikasnosti i pravednosti javnih politika, ali i stvaranju uslova za veće i ravnopravnije učešće žena u političkom i javnom životu.

**Konačno, aneks predstavlja i važan iskorak ka institucionalizaciji rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, jer uvodi standardizovane pristupe koji se mogu kontinuirano primjenjivati i unapređivati. Upravo kroz njihovu dosljednu upotrebu, lokalne samouprave mogu preći put od formalnog ispunjavanja obaveza ka stvarnoj transformaciji načina planiranja, odlučivanja i upravljanja u korist svih građana i građanki.**

**Vaš MASTER tim!**

## 2. ZNAČAJ RODNE PERSPEKTIVE U PRAKSAMA ZEMALJA ČLANICAMA EU

Uvođenje rodne perspektive u lokalne politike nije normativni dodatak postojećim procedurama, već suštinski preduslov za kvalitetno upravljanje, efikasno korišćenje javnih resursa i održivi društveni razvoj. U kontekstu Crna Gora, gdje su žene i dalje nedovoljno zastupljene u procesima odlučivanja, odsustvo rodne perspektive znači da značajan dio stvarnih potreba građana i građanki ostaje neprepoznat u javnim politikama.

Rodna perspektiva u lokalnim politikama zemalja članica EU polazi od jednostavne, ali često zanemarene činjenice: žene i muškarci ne koriste javne usluge na isti način, nemaju isti pristup resursima i ne suočavaju se sa istim preprekama. Kada se te razlike ignorišu, javne politike postaju formalno neutralne, ali suštinski nejednake. Upravo zato se u savremenim evropskim praksama insistira na konceptu „gender mainstreaming“, odnosno integraciji rodne ravnopravnosti u sve faze kreiranja i sprovođenja politika. Evropska komisija jasno definiše ovaj pristup kao uključivanje rodne dimenzije u sve javne politike, jer su žene i dalje nedovoljno zastupljene u donošenju odluka i neravnomjerno raspoređene u ekonomskim sektorima.<sup>5</sup>

Na lokalnom nivou značaj rodne perspektive je još izraženiji. Gradovi i opštine su mjesta gdje se politike „prevode“ u konkretne usluge. Upravo tu se vidi da „neutralne“ odluke često proizvode nejednake efekte. Na primjer, planiranje javnog prevoza bez analize potreba žena može zanemariti njihove obrasce kretanja (češće kombinovanje posla, brige o djeci i starijima), dok ekonomski programi bez rodne analize mogu zaobići žene preduzetnice. Evropska mreža gradova Eurocities<sup>6</sup> naglašava da lokalne politike mogu ili reprodukovati rodne nejednakosti ili ih aktivno smanjivati, zavisno od toga da li je rodna perspektiva integrisana u planiranje.

Jedan od ključnih razloga zbog kojih je rodna perspektiva važna jeste efikasnost javnih politika. Rodno osjetljive politike omogućavaju bolje targetiranje mjera i racionalniju raspodjelu resursa. Koncept rodno odgovornog budžetiranja, koji promovise Evropski institut za rodnu ravnopravnost<sup>7</sup>, pokazuje da budžeti koji uzimaju u obzir rodne razlike nisu samo pravedniji, već i efikasniji jer odgovaraju stvarnim potrebama stanovništva, te pristup definisan na prednje naveden način povećava transparentnost, odgovornost i kvalitet odlučivanja.

**Razrada evropskih praksi pokazuje da uvođenje rodne perspektive u lokalne politike nije samo normativna obaveza, već pristup koji daje mjerljive i istraživanjem potvrđene rezultate u kvalitetu upravljanja, raspodjeli budžeta i stepenu uključenosti žena u procese odlučivanja. Za Crnu Goru je od izuzetne važnosti da prati dokumentovane efekte zemalja članica Evropske unije, a koje su prošle evaluaciju relevantnih međunarodnih i nacionalnih institucija, što omogućava da se iz njih izvuku konkretne i primjenjive pouke.**

---

5 European Commission, Gender equality strategy, dostupno na: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en)

6 Eurocities, Gender equality, dostupno na: <https://eurocities.eu/focusarea/gender-equality>

7 European Institute for Gender Equality, Gender budgeting, dostupno na: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-methods/gender-budgeting>

## 2.1. Austrija i Beč

U **Austriji** je rodno odgovorno budžetiranje institucionalizovano kroz ustavne reforme i postalo obavezni dio javnih finansija na svim nivoima vlasti. Ovaj model podrazumijeva da svaki budžetski program mora sadržati jasno definisane ciljeve u oblasti rodne ravnopravnosti, kao i indikatore za praćenje učinka. Prema analizama Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost<sup>8</sup>, ovakav pristup doveo je do povećane transparentnosti budžetskih procesa i sistematičnijeg prikupljanja rodno razvrstanih podataka, što ranije nije bio slučaj. Izveštaji OECD<sup>9</sup> dodatno potvrđuju da je u Austriji došlo do unapređenja efikasnosti javne potrošnje, posebno u sektorima zapošljavanja i socijalne zaštite, gdje su mjere postale bolje usmjerene ka stvarnim potrebama žena. Evaluacije ukazuju da su institucije, zahvaljujući obavezama koje proizilaze iz ovog sistema, razvile trajne kapacitete za analizu uticaja politika, čime je rodna perspektiva postala sastavni dio svakodnevnog rada administracije, a ne izdvojena aktivnost. **Austrijska razvojna saradnja** (ADC) nastavlja da promoviše rodno odgovorno budžetiranje kroz politički i javnopolitički dijalog, kao i kroz podršku konkretnim istraživanjima, programima i projektima vlada na nacionalnom i lokalnom nivou, te kroz podršku parlamentima, akademskoj zajednici i organizacijama civilnog društva.<sup>10</sup>

U partnerskim zemljama, ADC podstiče integraciju rodno odgovornog budžetiranja u sisteme upravljanja javnim finansijama. Institucije partnerskih zemalja ohrabruju se da omoguće strateškije uključivanje i povećaju podršku nacionalnim „rodnim mehanizmima“, kao što su ministarstva za rodnu ravnopravnost odnosno ženska pitanja ili kontakt tačke za rodna pitanja u različitim resornim ministarstvima.

**Beč** se danas s pravom prepoznaje kao jedan od evropskih pionira u oblasti rodne ravnopravnosti i uključivog upravljanja na lokalnom nivou, ali takva pozicija nije rezultat jedne izolovane politike, već dugoročnog, sistematskog i strateški vođenog procesa koji je transformisao način na koji grad planira, donosi odluke i raspodjeljuje resurse. Ključ ove transformacije leži u dosljednoj primjeni koncepta rodnog mejnstriminga<sup>11</sup>, koji je od početka 2000-ih postavljen kao temelj upravljanja gradom i koji podrazumijeva da se rodna perspektiva integriše u sve javne politike, od urbanizma i saobraćaja do jezika i institucionalne kulture.

Za razliku od tradicionalnih pristupa koji se fokusiraju isključivo na unapređenje položaja žena kroz posebne mjere, bečki model polazi od pretpostavke da su rodne nejednakosti duboko ukorijenjene u strukturama društva i da ih je moguće prevazići samo ako se te strukture sistemski mijenjaju. Upravo zato rodni mejnstriming u Beču funkcioniše kao preventivni mehanizam koji osigurava da svi propisi, procedure i javne usluge uzimaju u obzir različite

8 European Institute for Gender Equality, Gender budgeting, dostupno na: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-methods/gender-budgeting>

9 OECD

10 Federal Ministry for Europe and International Affairs, Directorate-General for Development Cooperation Austrian Development Agency - Unit Themes and Quality (Gender and Development), Guidelines for Implementing the EU Gender Action Plan in Austria's Development Cooperation (2024-2030), Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls, dostupno na: [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/Leitlinien/LL\\_Gender.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Leitlinien/LL_Gender.pdf)

11 City of Vienna, Gender mainstreaming – objectives, dostupno na: <https://www.wien.gv.at/en/living-together/gender-mainstreaming-objectives>

potrebe žena i muškaraca. Institucionalno, ovaj pristup podržan je snažnim administrativnim kapacitetima, uključujući specijalizovano odjeljenje koje djeluje horizontalno kroz sve gradske sektore, kao i mrežu eksperata koji osiguravaju da nijedna oblast javnih politika ne ostane izvan rodne analize.

Posebno je značajno što se ovaj pristup ne zadržava na apstraktnom nivou politika, već se konkretno reflektuje u svakodnevnom životu građana. Primjeri poput preuređenja javnih prostora, uključujući trgovce i parkove, jasno pokazuju kako uključivanje žena u proces planiranja dovodi do drugačijih i inkluzivnijih rješenja. Kada djevojčice traže prostor za javni nastup i dobiju „djevojačku pozornicu“, to nije samo simbolički čin, već potvrda da grad aktivno osluškuje potrebe onih koji su tradicionalno bili manje vidljivi u javnom prostoru. Slično tome, imenovanje ulica i trgova po ženama predstavlja svjesni pokušaj da se ispravi istorijska neravnoteža i žene učine vidljivijim u kolektivnom pamćenju i identitetu grada.

Jedan od najvažnijih instrumenata kojim Beč dodatno produbljuje rodnu ravnopravnost jeste **rodno odgovorno budžetiranje**<sup>12</sup>, koje omogućava da se principi jednakosti direktno prevedu u raspodjelu javnih finansija. Uvođenjem ove prakse, grad je napravio iskorak od deklarativne posvećenosti ka mjerljivim i provjerljivim rezultatima. **Budžetske odluke se donose na osnovu rodno razvrstanih podataka, što omogućava da se precizno identifikuju razlike u korišćenju javnih usluga i resursa, ali i da se te razlike aktivno smanjuju kroz ciljne investicije. Na taj način, budžet postaje alat društvene pravde, a ne samo finansijski dokument.**

Važan aspekt ovog procesa jeste činjenica da se političko odlučivanje u Beču u velikoj mjeri odvija na nivou gradskih okruga, što je omogućilo efikasniju primjenu rodno osjetljivih politika. Šesti bečki okrug Mariahilf<sup>13</sup> imao je ključnu ulogu kao pionirski prostor za **razvoj rodno osjetljivog urbanog planiranja i primjenu principa rodnog mejnstriminga** u periodu od približno 2002. do 2006. godine. Pod vođstvom planerke Eve Kail i uz snažnu podršku Kancelarije za žene, ovaj pilot projekat imao je za cilj da preispita način na koji se javni prostor planira i koristi, polazeći od svakodnevnih potreba žena, sa posebnim fokusom na mobilnost, bezbjednost i pristupačnost. Umjesto velikih i skupih infrastrukturnih zahvata, projekat se oslanjao na pažljivo osmišljene, manje intervencije koje su imale direktan uticaj na kvalitet života građana, naročito onih koji se kreću pješke, koriste kolica ili brinu o djeci i starijima.

U praksi, to je značilo značajno proširenje trotoara kako bi se olakšalo kretanje, uklanjanje fizičkih barijera kroz rampe i unaprijeđene pješačke prelaze, kao i uvođenje liftova na javnim mjestima gdje su postojale prepreke. Posebna pažnja posvećena je osjećaju bezbjednosti, naročito žena u večernjim satima, pa su realizovani brojni projekti unapređenja javne rasvjete. Kvalitet javnog prostora dodatno je poboljšan postavljanjem klupa i preuređenjem manjih trgova kako bi postali privlačniji i sigurniji za boravak. Istovremeno, unaprijeđena je i pješačka infrastruktura kroz prilagođavanje semafora i saobraćajnih rješenja, čime je naglasak stavljen na grad po mjeri pješaka. Poseban segment projekta odnosio se na identifikovanje i transformaciju takozvanih „prostora nelagode“, odnosno lokacija koje su građani, a posebno žene, doživljavali kao nesigurne. Kroz sigurnosne šetnje i mapiranje uz pomoć digitalnih alata, ovi prostori su analizirani i preoblikovani tako da postanu pregledniji, povezaniji i prijatniji za korišćenje.

---

12 EBRD, Gender budgeting - Vienna, Austria, dostupno na: <https://www.ebrdgreencities.com/policy-tool/gender-budgeting-vienna-austria/>

13 Eva Kali, Fair Shared City- Vienna's gender sensitive planning approach, dostupno na: [https://www.tinngo.eu/wp-content/uploads/2020/11/TInnGO\\_MSIF\\_presentation\\_Eva\\_Kail.pdf](https://www.tinngo.eu/wp-content/uploads/2020/11/TInnGO_MSIF_presentation_Eva_Kail.pdf)

Rezultati ovog pilot projekta pokazali su se izuzetno značajnim i dugoročno održivim. Iskustva iz Mariahilfa pretočena su u konkretne alate i smjernice za rodni mejnstriming koji se danas primjenjuju širom Beča **u oblasti urbanog planiranja**. Jedan od važnih nalaza odnosio se na prednje pomenuto korišćenje parkova, gdje je uočeno da djevojčice nakon određenog uzrasta rjeđe koriste ove prostore, što je dovelo do njihovog redizajna kroz bolje osvijetljenje, više prostora za druženje i sadržaje koji su privlačniji djevojkama. Iz ovog procesa proizašao je i širi koncept „pravedno podijeljenog grada“, koji podrazumijeva urbani prostor prilagođen svakodnevnim potrebama svih građana, sa naglaskom na kratke distance i ravnopravan pristup resursima. Na taj način Mariahilf nije bio samo eksperimentalni projekat, već temelj za transformaciju čitavog grada u inkluzivniji i pravedniji urbani prostor.

Rezultati ovakvih politika vidljivi su ne samo u unaprijeđenom kvalitetu života, već i u **većoj uključenosti žena u javni i politički život**. Kada su javne usluge pristupačne, bezbjedne i prilagođene potrebama različitih društvenih grupa, žene su u većoj mjeri u mogućnosti da učestvuju u procesima odlučivanja, kako formalno kroz političke institucije, tako i neformalno kroz javne konsultacije i participativne procese. Time se stvara začarani krug pozitivnih promjena u kojem veća participacija žena dodatno doprinosi kreiranju inkluzivnijih politika.

Ipak, iskustvo Beča pokazuje da uspjeh ovakvog modela nije automatski prenosiv bez jasne političke volje i dugoročne posvećenosti. Kontinuitet u sprovođenju politika, ulaganje u administrativne kapacitete i spremnost da se mijenjaju ustaljeni obrasci odlučivanja predstavljaju neophodne preduslove za postizanje sličnih rezultata. Upravo zbog toga Beč danas ne predstavlja samo primjer dobre prakse, već i dokaz da lokalne samouprave, ukoliko djeluju strateški i inkluzivno, mogu igrati ključnu ulogu u unapređenju rodne ravnopravnosti i osnaživanju žena u političkom životu.

Pored rodnog mainstriminga, koji predstavlja konkretan alat za unaprijeđenja rodni politika na lokalnom nivou, i rodno odgovornog bužetiranja, pa i kroz uključivanje žena u u procese planiranja i odlučivanja, naročito na nivou gradskih okruga gdje se donose odluke o svakodnevnim pitanjima poput infrastrukture i javnih usluga, Beč koristi i druge alate za unaprijeđenje položaja žena. Kroz konsultacije, radionice i uključivanje u dizajn javnih prostora, žene dobijaju priliku da artikulišu svoje potrebe i utiču na politike koje ih se neposredno tiču, čime se jača njihovo povjerenje u institucije i spremnost za politički angažman. Istovremeno, grad razvija programe edukacije i obuke koji jačaju kapacitete žena za učešće u javnom životu, uključujući vještine javnog nastupa, razumijevanje političkih procesa i umrežavanje.

Beč takođe koristi simboličke i kulturne alate kako bi povećao vidljivost žena u javnom prostoru i javnom diskursu, što ima dugoročan uticaj na percepciju njihove uloge u politici. Korišćenje rodno osjetljivog jezika u administraciji i javnoj komunikaciji, kao i imenovanje ulica i javnih prostora po ženama, doprinosi razbijanju stereotipa i stvaranju inkluzivnijeg društvenog okvira. Sve ove mjere dodatno su osnažene jasnom političkom voljom i kontinuitetom u sprovođenju politika, što omogućava da se postignuti rezultati ne zadrže na simboličkom nivou, već da proizvedu stvarne promjene u strukturi političkog odlučivanja. Upravo kombinacija ovih alata čini da Beč ne samo povećava broj žena u politici, već i stvara uslove u kojima njihovo učešće postaje održivo i suštinski uticajno.

## 2.2. Švedska i Malmo

Sličan sistemski pristup razvijen je u **Švedskoj**, gdje je integracija rodne perspektive u sve javne politike sprovedena kroz model upravljanja poznat kao „**gender mainstreaming in governance**“ (**rodno osviješćeno upravljanje**). Model podrazumijeva da svaka javna politika i usluga mora biti analizirana iz ugla različitih potreba žena i muškaraca, a rezultati tih analiza direktno utiču na donošenje odluka i raspodjelu sredstava. Prema podacima Evropska komisija i izvještajima Vlada Švedske<sup>14</sup>, ovakav pristup doveo je do povećanja zastupljenosti žena u lokalnim organima vlasti, ali i do unapređenja kvaliteta javnih usluga.

Još od 1994. godine, rodna ravnopravnost u Švedskoj nije tretirana kao izdvojena politika ili paralelna agenda, već kao osnovni princip koji mora biti integrisan u sve faze donošenja odluka, od planiranja i implementacije do evaluacije i budžetiranja, što podrazumijeva da svaka institucija sistematski analizira kako njene odluke utiču na žene i muškarce, te da na osnovu tih saznanja prilagođava svoje politike kako bi doprinijela ostvarivanju nacionalnih ciljeva rodne ravnopravnosti.

Upravo ova duboka institucionalizacija rodne perspektive omogućila je stvaranje političkog i društvenog ambijenta u kojem je učešće žena u političkom životu postalo standard, a ne izuzetak. Švedski model karakteriše snažna politička volja, ali i jasno definisana odgovornost svih aktera, budući da su svi nivoi vlasti, uključujući ministarstva, agencije i lokalne samouprave, obavezani da aktivno doprinose ovom cilju. Na lokalnom nivou, gdje se donose odluke koje direktno utiču na svakodnevni život građana, rodni mejnstriming dobija posebno operativnu dimenziju kroz konkretne mehanizme planiranja, praćenja i evaluacije politika. **Opštine i regioni razvijaju sopstvene akcione planove za rodnu ravnopravnost, zasnovane na analizi lokalnih potreba, pri čemu se posebna pažnja posvećuje uključivanju žena u procese odlučivanja, kako kroz formalne političke strukture, tako i kroz participativne modele upravljanja.**

Važan instrument u tom procesu predstavlja sistematsko prikupljanje i korišćenje rodno razvrstanih podataka, koji omogućavaju da se jasno identifikuju nejednakosti i prate efekti javnih politika. Ovi podaci se ne koriste samo za analizu, već i kao osnova za raspodjelu resursa, što znači da budžetski procesi sve više odražavaju principe pravičnosti i jednakih mogućnosti. Pored toga, lokalne vlasti aktivno rade na uklanjanju prepreka koje ograničavaju političko učešće žena, uključujući nejednaku raspodjelu neplaćenog rada, nedostatak vremena i pristupa mrežama odlučivanja, kroz razvoj javnih servisa poput dostupnih sistema brige o djeci i fleksibilnih oblika rada.

Švedska takođe ulaže značajne napore u jačanje kapaciteta žena za političko djelovanje kroz edukaciju, mentorstvo i programe liderstva, često u saradnji sa političkim partijama i organizacijama civilnog društva. Političke partije, iako formalno autonomne, razvile su snažne interne mehanizme za obezbjeđivanje rodne ravnoteže, uključujući dobrovoljne kvote i principe ravnomjerne zastupljenosti na izbornim listama, što je dodatno doprinijelo visokom nivou zastupljenosti žena u predstavničkim tijelima. Istovremeno, posebna pažnja posvećena je suzbijanju rodno zasnovanog nasilja i diskriminacije u javnom prostoru, čime se stvara sigurnije okruženje za politički angažman žena.

---

14 European Commission,

Sve ove mjere povezuje kontinuiran proces praćenja i evaluacije, koji omogućava institucijama da ne samo mjere napredak, već i razumiju kako se mijenjaju društvene norme i strukture koje utiču na rodne odnose. Godišnji izvještaji i budžetski dokumenti uključuju rodnu perspektivu, čime se osigurava transparentnost i odgovornost u sprovođenju politika. Na taj način, Švedska ne samo da povećava broj žena u politici, već stvara održiv sistem u kojem rodna ravnopravnost postaje sastavni dio demokratskog upravljanja, a lokalni nivo vlasti ključni prostor za njeno praktično ostvarivanje.

Istraživanja pokazuju da su opštine koje dosljedno primjenjuju rodnu analizu uspješnije u odgovaranju na potrebe stanovništva i bilježe veći nivo povjerenja građana. Posebno se ističe uticaj na sektore poput javnog prevoza, socijalne zaštite i obrazovanja, gdje su politike prilagođene stvarnim životnim obrascima žena, što je rezultiralo većom dostupnošću i većim korišćenjem tih usluga.

Polazne osnove za rodnu ravnopravnost u Švedskoj zasnivaju se na jasnom političkom opredjeljenju da žene i muškarci imaju jednaka prava, obaveze i mogućnosti u svim oblastima života, pri čemu se ravnopravnost ne posmatra samo kroz brojčanu zastupljenost, već i kroz razumijevanje faktora koji oblikuju njihove životne uslove. Državne i javne institucije imaju odgovornost da svoje aktivnosti organizuju tako da obezbijede jednake uslove za sve građane i doprinesu izgradnji ravnopravnog društva, a ključni instrument za ostvarenje tog cilja jeste rodni mejnstriming, koji podrazumijeva da se perspektiva rodne ravnopravnosti sistematski integriše u sve politike i procese odlučivanja. Na taj način, ravnopravnost se ne ostvaruje kroz izdvojene mjere, već postaje sastavni dio svakodnevnog upravljanja, naročito tamo gdje se donose odluke, raspoređuju resursi i oblikuju društvene norme.

Važan alat u tom procesu predstavlja rodno odgovorno budžetiranje, koje omogućava da se javni resursi planiraju i raspodjeljuju na način koji doprinosi ravnopravnosti, uz stalnu analizu kako takve odluke utiču na različite društvene grupe. Cilj nije formalna jednakost u raspodjeli sredstava, već osiguravanje da javne politike i finansijske odluke ne produbljuju postojeće nejednakosti, već ih smanjuju i stvaraju pravednije društvene uslove.

Švedska politika rodne ravnopravnosti dodatno je definisana kroz sveobuhvatan okvir koji naglašava jednaku raspodjelu moći i uticaja, ekonomsku ravnopravnost, jednake mogućnosti u obrazovanju, ravnomjernu podjelu neplaćenog rada i brige, jednake uslove za zdravlje, kao i odlučnu borbu protiv nasilja nad ženama. Ovaj pristup podrazumijeva da žene i muškarci imaju jednaku mogućnost da oblikuju društvo i sopstvene živote, što direktno utiče i na njihovo učešće u političkom odlučivanju.

Cjelokupan sistem dodatno je osnažen međunarodnim obavezama, poput Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena i ciljeva održivog razvoja, kao i snažnim nacionalnim zakonodavnim okvirom koji garantuje osnovna prava i zabranjuje diskriminaciju. Na taj način, Švedska je uspostavila integrisan i održiv model u kojem rodna ravnopravnost nije samo deklarativni cilj, već operativni princip koji usmjerava rad svih institucija i oblikuje društvene odnose.

Grad **Malmö** predstavlja jedan od najrazvijenijih primjera lokalne primjene rodno odgovornih politika u Švedskoj, sa jasnim fokusom na unapređenje položaja žena u procesima odlučivanja i političkog učešća. Oslanjajući se na nacionalni okvir rodne ravnopravnosti, Malmö je razvio

sopstveni integrisani sistem politika koji rodnu perspektivu tretira kao temeljni princip lokalnog upravljanja, a ne kao izdvojenu oblast javne politike. Centralni metod koji Grad Malmö koristi jeste **rodno osviješćeno upravljanje (gender mainstreaming)**, čija je osnovna svrha da se perspektiva rodne ravnopravnosti sistematski ugradi u sve faze donošenja odluka – od planiranja i budžetiranja, preko implementacije, do praćenja i evaluacije lokalnih politika i programa.

Cilj ovakvog pristupa u Malmöu je ravnopravna raspodjela moći i resursa između žena i muškaraca, čime se direktno doprinosi jačanju učešća žena u političkom i javnom životu grada. Rodna ravnopravnost se u Malmöu posmatra kao pitanje demokratskog legitimiteta i kvaliteta upravljanja, pri čemu Grad polazi od pretpostavke da odluke donesene bez ravnopravnog učešća žena ne mogu u potpunosti odgovoriti na potrebe stanovništva. Ovakvo razumijevanje jasno se ogleda u gradskim strateškim dokumentima, budžetskim prioritetima i ciljevima gradskog vijeća, gdje su globalni ciljevi Agende 2030<sup>15</sup> integralno povezani sa lokalnim politikama razvoja, uključujući i Cilj 5 – rodna ravnopravnost<sup>16</sup>.

Jedan od ključnih konkretnih alata koje Grad Malmö koristi jeste **rodno osjetljiva analiza politika i budžeta**, koja omogućava lokalnim vlastima da sagledaju kako pojedine odluke utiču na žene i muškarce, te da identifikuju strukturne prepreke koje ograničavaju učešće žena u procesima odlučivanja. Ovaj alat se koristi u radu gradskih uprava, javnih preduzeća i vijećničkih tijela, čime se osigurava da rodna perspektiva nije prepuštena individualnom senzibilitetu, već postaje institucionalizovana praksa lokalne vlasti.

Zbog svoje apstraktnosti, pojam „rodno osjetljiva analiza politika i budžeta“ često ostaje nedovoljno razjašnjen u praksi, iako u kontekstu Grada Malmö ima vrlo precizno i operativno značenje. U Malmöu se ovaj koncept ne svodi na opštu političku opredijeljenost za rodnu ravnopravnost, već predstavlja niz jasno definisanih administrativnih procedura i analiza koje su obavezni dio procesa donošenja odluka na lokalnom nivou. Time se osigurava da rodna perspektiva ne zavisi od lične svijesti pojedinih donosilaca odluka, već da postane sistemski i institucionalizovana praksa u radu gradskih organa, javnih preduzeća i vijećničkih tijela.

Prvi element rodno osjetljive analize u Malmöu odnosi se na **obaveznu rodnu analizu problema prije predlaganja bilo koje nove politike, mjere ili programa**. U ovoj fazi se razmatraju pitanja da li žene i muškarci imaju jednak pristup određenim javnim resursima, uslugama ili mehanizmima učešća, da li postoje razlike u njihovim potrebama i mogućnostima, te da li postoje strukturne prepreke koje utiču na manju vidljivost ili uključenost žena u procese odlučivanja. Na primjer, prilikom uvođenja novih formi participacije građana, procjenjuje se da li su način organizacije, termin i komunikacijski kanali prilagođeni realnim životnim okolnostima žena, naročito onih koje nose većinu neplaćenih obaveza brige.

Drugi važan aspekt ove analize jeste **sistematsko korišćenje podataka razvrstanih po polu**, kao osnov za donošenje odluka. Grad Malmö polazi od stava da se bez rodno razdvojenih podataka ne može govoriti o neutralnim ili jednakim politikama. Zbog toga se u planiranju i evaluaciji razmatra ko koristi određene javne usluge, ko učestvuje u savjetodavnim i političkim tijelima i ko ima pristup javnim sredstvima, pri čemu se posebna pažnja posvećuje uočavanju disproporcija koje ukazuju na sistemsku neravnopravnost. Ovakav pristup omogućava da se formalna jednakost zamijeni stvarnom, zasnovanom na dokazima i konkretnim pokazateljima.

---

15 Malmö Stad, Agenda 2030 in Malmö, dostupno na: <https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Agenda-2030-i-Malmo.html>

16 UN Human Rights Office, Malmö – an open city, dostupno na: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/LocalGovt/NGOs/TheSwedishAssociation\\_SALAR\\_RWI\\_5.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/LocalGovt/NGOs/TheSwedishAssociation_SALAR_RWI_5.pdf)

Treći segment odnosi se na **rodno osjetljivo budžetiranje**, koje u Malmöu predstavlja jedan od ključnih alata za prevođenje političkih ciljeva u opipljive rezultate. Umjesto da se budžet posmatra isključivo kao finansijski dokument, on se analizira kroz prizmu njegovog uticaja na raspodjelu moći i resursa između žena i muškaraca. U praksi to znači da se budžetske stavke procjenjuju prema tome da li doprinose jačanju učešća žena u javnom i političkom životu, ili pak indirektno učvršćuju postojeće rodne nejednakosti, čime se budžet koristi kao instrument društvenih promjena, a ne samo kao tehnički alat.

Četvrti važan element rodno osjetljive analize jeste **procjena rodnog uticaja prije usvajanja odluka u vijećničkim izvršnim tijelima**. Ova procjena podrazumijeva razmatranje potencijalnih kratkoročnih i dugoročnih posljedica predloženih mjera na položaj žena i muškaraca, posebno u pogledu njihovog učešća u odlučivanju i pristupa političkim strukturama. Ukoliko se uoči da bi određena odluka mogla imati negativan ili isključujući efekat po žene, ona se mora dodatno obrazložiti, izmijeniti ili dopuniti korektivnim mjerama, čime se sprečava donošenje formalno neutralnih, ali suštinski diskriminatornih politika.

Peti i šesti aspekt ovog sistema odnose se na **institucionalnu odgovornost i kontinuirano praćenje primjene odluka**. U Malmöu su rukovodioci i nadležni organi odgovorni za to da rodna perspektiva bude jasno vidljiva u pisanim dokumentima, planovima i evaluacijama, a ne samo deklarativno prisutna. Nakon usvajanja politika, Grad prati njihove stvarne efekte, uključujući promjene u stepenu političkog učešća žena, zastupljenosti u savjetodavnim tijelima i korišćenju javnih resursa. Ukoliko se utvrdi da mjere nijesu proizvele očekivani efekat, one se revidiraju, što pokazuje da rodno osjetljiva analiza u Malmöu nije jednokratni postupak, već dinamičan proces usmjeren ka dugoročnom jačanju demokratske participacije i ravnopravnog odlučivanja.

Paralelno sa institucionalnim mjerama, Grad Malmö snažno ulaže u jačanje kapaciteta i osnaživanje žena kroz saradnju sa civilnim društvom i lokalnim udruženjima. Poseban fokus stavljen je na podršku organizacijama koje rade na unapređenju rodne ravnopravnosti, političke participacije žena i borbi protiv diskriminacije, kroz finansijsku podršku, edukacije i razvojne grantove. Na ovaj način Grad doprinosi stvaranju okruženja u kojem žene, posebno iz marginalizovanih grupa, dobijaju znanje, samopouzdanje i resurse neophodne za aktivnije uključivanje u javni i politički život zajednice.<sup>17</sup>

Malmö takođe primjenjuje niz **edukativnih i razvojnih programa usmjerenih na zaposlene u gradskoj upravi i donosioce odluka**, sa ciljem da se rodna ravnopravnost prizna kao kompetencija u javnom upravljanju. Kroz stalne obuke, interne smjernice i evaluacione mehanizme, Grad osigurava da se rodna dimenzija dosljedno uzima u obzir u radu lokalnih političkih struktura, čime se dugoročno smanjuju institucionalne barijere za učešće žena u odlučivanju.

Posebno značajna karakteristika Malmöovog modela jeste snažan sistem praćenja i evaluacije. Grad redovno izvještava o napretku u ostvarivanju ciljeva Agende 2030 kroz **godišnje izvještaje o održivosti, koristeći lokalne i nacionalne indikatore koji omogućavaju procjenu napretka u oblasti rodne ravnopravnosti i demokratskog učešća**. Dodatno, kroz mehanizam Voluntary Local Review<sup>18</sup>, Malmö svoje rezultate i izazove dijeli sa Ujedinjenim

17 UN Human Rights Office, Malmö – an open city, dostupno na: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/LocalGovt/NGOs/TheSwedishAssociation\\_SALAR\\_RWI\\_5.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/LocalGovt/NGOs/TheSwedishAssociation_SALAR_RWI_5.pdf)

18 Voluntary Local Review, City of Malmo, dostupno na: [https://sdgs.un.org/sites/default/files/vlrs/2021-07/vlr\\_city\\_of\\_malmo\\_2021\\_0.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/vlrs/2021-07/vlr_city_of_malmo_2021_0.pdf)

nacijama i drugim gradovima širom svijeta, čime doprinosi razmjeni dobrih praksi i jačanju globalnog dijaloga o rodno ravnopravnom lokalnom upravljanju.

U tom kontekstu, primjenjuje se i strategija rodnog uvažavanja (gender mainstreaming), koja se sprovodi na globalnom, nacionalnom i lokalnom nivou i koja omogućava sistematsko djelovanje na identifikovane izazove na različitim nivoima i kroz različite kombinacije politika. Temelji strategije rodne ravnopravnosti su:

- **statistički podaci razvrstani po polu,**
- **rodne analize, i**
- **ciljevi i opredjeljenja zasnovani na tim analizama.**

Jedan od izazova rada na unapređenju rodne ravnopravnosti na lokalnom, ali i na nacionalnom i globalnom nivou, jeste činjenica da rodno uvažavanje (gender mainstreaming) ne obuhvata u dovoljnoj mjeri razlike između različitih grupa muškaraca, žena i osoba koje se ne identifikuju kao muškog ili ženskog roda. Podjela na samo dva roda je problematična jer osobe koje se drugačije identifikuju postaju nevidljive u analizama i politikama. Grad Malmö je donio političku odluku da prilikom prikupljanja podataka o rodu uvijek ponudi tri opcije – „muško“, „žensko“ i „ostalo“. Ipak, ovakav pristup otežava sprovođenje analiza, s obzirom na to da se druge opštine, kao i nacionalni nivo, i dalje uglavnom oslanjaju isključivo na binarnu podjelu roda. Pored toga, određeni broj ljudi smatra da same definicije rodnih kategorija mogu dovesti do stigmatizacije, zbog čega oba ova aspekta ukazuju na potrebu za sistematičnijim i transparentnijim prikupljanjem podataka.<sup>19</sup>

Dodatni izazov, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, ogleda se u nedostacima u sistematskom pristupu razlikovanju grupa na osnovu drugih faktora osim roda, kao što su seksualna orijentacija, starosna dob i etnička pripadnost. Ove dimenzije je neophodno analizirati u međusobnoj povezanosti kako bi se steklo sveobuhvatnije razumijevanje mogućnosti različitih grupa da u potpunosti uživaju ljudska prava. Korišćenje interseksionalnosti kao analitičkog alata proširuje razumijevanje činjenice da pojedinci istovremeno pripadaju višestrukim društvenim grupama i da, shodno tome, imaju različite potrebe. Interseksionalni pristup omogućava kreiranje ciljanih i prilagođenih mjera, čime se povećava vjerovatnoća postizanja željenih rezultata. Iako postoji jasna ambicija da rodne analize u većoj mjeri uključe interseksionalnu perspektivu i rasvijetle međusobno djelovanje različitih struktura moći, i dalje postoje značajni izazovi, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, kada je riječ o dostupnosti podataka koji prevazilaze binarnu pravnu podjelu roda i osnovne starosne kategorije.

Ipak, nesporno je da je dosadašnji rad Grada Malmö na unapređenju rodne ravnopravnosti rezultirao konkretnim promjenama i unapređenjima koja donose koristi ženama, muškarcima, kao i osobama koje se ne identifikuju kao žene ili muškarci. Aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti sprovedene su u okviru svih oblasti nadležnosti grada.

Zahvaljujući ovako sistemskom i dugoročnom pristupu, Grad Malmö ne posmatra političko učešće žena kao izolovani cilj, već kao rezultat šire politike ravnopravne raspodjele moći, resursa i uticaja. Upravo kroz kombinaciju strateškog planiranja, institucionalnih alata, saradnje sa civilnim sektorom i transparentnih mehanizama praćenja, Malmö predstavlja primjer lokalne zajednice koja rodnu ravnopravnost prevodi iz normativnog okvira u konkretne, primjenjive politike koje jačaju demokratiju i participaciju žena na lokalnom nivou.

---

<sup>19</sup> Ibid.

## 2.3. Island i Rejkjavik

**Island** se u savremenim komparativnim analizama dosljedno izdvaja kao globalni lider u oblasti rodne ravnopravnosti, što potvrđuje i **World Economic Forum kroz Global Gender Gap Report 2024**<sup>20</sup>, prema kojem ova država već petnaest godina zaredom zauzima prvo mjesto, sa impresivnih 93,5% zatvorenog rodnog jaza. Ovaj rezultat nije slučajan niti izolovan, već predstavlja ishod dugotrajnog i sistematskog razvoja institucionalnih, pravnih i političkih mehanizama koji su rodnu ravnopravnost postavili u samo središte demokratskog upravljanja. Posebno je značajno da Island gotovo u potpunosti ostvaruje političku ravnopravnost, sa učešćem žena od 50% na ministarskim pozicijama i 47,6% u parlamentu Althingi, dok je u posljednjih pola vijeka čak više od polovine vremena funkciju šefa države obavljala žena, što jasno ukazuje na duboko ukorijenjenu jednakost u političkom predstavljanju i odlučivanju.

Temelj ovakvog razvoja nalazi se u snažnom zakonodavnom okviru, prije svega u **Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender No. 150/2020**<sup>21</sup>, koji predstavlja centralni pravni instrument za sprečavanje diskriminacije i unapređenje jednakih mogućnosti u svim sferama društva. Ovaj zakon ne samo da garantuje formalnu jednakost, već aktivno promoviše ravnopravno učešće žena i muškaraca u procesima donošenja odluka, uz poseban naglasak na unapređenje položaja žena tamo gdje su tradicionalno bile nedovoljno zastupljene. Njegova implementacija dodatno je osnažena kroz **Act on the Administration of Matters Concerning Equality No. 151/2020**<sup>22</sup>, kojim se uspostavlja institucionalni okvir za sprovođenje politika ravnopravnosti, uključujući djelovanje Directorate of Equality kao centralnog tijela zaduženog za koordinaciju, nadzor i razvoj politika u ovoj oblasti.

Jedan od ključnih instrumenata kojim Island osigurava kontinuitet i operativnost rodne ravnopravnosti jeste donošenje četvorogodišnjih akcionih planova, koje usvaja parlament i koji predstavljaju konkretizaciju strateških ciljeva.

Posebno važan aspekt islandskog modela jeste snažna **primjena rodnog mejnstriminga**, koji je zakonski obavezan i podrazumijeva da sve institucije moraju integrisati rodnu perspektivu u planiranje, donošenje odluka i evaluaciju politika. Time se osigurava da se pitanja političkog učešća žena ne tretiraju izolovano, već kao dio šireg sistema koji uključuje tržište rada, obrazovanje, socijalnu politiku i raspodjelu moći. U tom kontekstu, Island je razvio i niz konkretnih mjera koje direktno utiču na povećanje političke participacije žena, uključujući zakonodavne inicijative za povećanje njihovog učešća u upravljačkim strukturama, kao i mehanizme za suzbijanje rodno zasnovanog nasilja i uznemiravanja, koji predstavljaju jednu od ključnih prepreka političkom angažmanu.

Na lokalnom nivou, ove politike se reflektuju kroz aktivno podsticanje učešća žena u opštinskim vijećima i lokalnim upravama, uz primjenu istih principa ravnopravnosti kao i na nacionalnom nivou. Lokalni organi vlasti obavezni su da u svojim odlukama obezbijede ravnopravnu

20 Global Gender Gap Report 2024, dostupno na: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2024/digest/>

21 Government of Iceland, Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender, dostupno na: <https://www.government.is/publications/legislation/lex/2021/04/16/Act-on-Equal-Status-and-Equal-Rights-Irrespective-of-Gender/>

22 Government of Iceland, Act on the Administration of Matters Concerning Equality No. 151/2020, dostupno na: <https://www.government.is/publications/legislation/lex/2021/04/16/Act-on-the-Administration-of-Matters-Concerning-Equality/>

zastupljenost i uključenost žena, dok se kroz edukaciju, analizu podataka i javne kampanje kontinuirano radi na razbijanju stereotipa i jačanju društvene podrške za žene u politici. Istovremeno, politike koje omogućavaju usklađivanje privatnog i profesionalnog života, poput fleksibilnih radnih aranžmana i razvijenih sistema socijalne zaštite, stvaraju dodatne uslove za aktivnije učešće žena u javnom i političkom životu.

Iako Island postiže izuzetne rezultate, posebno u oblasti političkog osnaživanja gdje bilježi gotovo potpunu ravnotežu, analiza pokazuje da određene strukturne nejednakosti i dalje postoje, naročito u segmentima tržišta rada i raspodjele moći u pojedinim sektorima. Međutim, upravo sposobnost sistema da prepozna ove izazove i kontinuirano ih adresira kroz integrisane politike predstavlja ključ njegove uspješnosti. Island tako ne predstavlja samo primjer visokog nivoa rodne ravnopravnosti, već i model kako dosljedna primjena zakonskih okvira, političke volje i institucionalne koordinacije može rezultirati gotovo potpunom jednakosti u političkom odlučivanju i stvarnom osnaživanju žena u svim segmentima društva.

Rodno odgovorno budžetiranje u gradu **Rejkjaviku** zasniva se na Politici ljudskih prava Grada, poglavlju o ljudskim pravima u ustavu Islanda i Zakonu o jednakom statusu i jednakim pravima žena i muškaraca. U fokusu ovog pristupa nalazi se analiza javnih usluga iz perspektive korisnika, uz jasno razumijevanje da se stvarna ravnopravnost ne može postići bez istovremenog sagledavanja različitih osnova nejednakosti, kao što su rasa, invaliditet, seksualna orijentacija, rodni identitet, starosna dob, religija, obrazovanje, mjesto stanovanja i ekonomski status.

Nakon odluke Gradskog vijeća da 2011. godine uvede rodno odgovorno budžetiranje, gradonačelnik Rejkjavika formirao je koordinacionu grupu sa zadatkom da vodi i usmjerava proces implementacije. Posebna pažnja posvećena je prilagođavanju budžetskih pravila kako bi se rodna perspektiva efikasnije integrisala u budžetski proces. Jedna od ključnih promjena bila je uvođenje obaveze da svaka izmjena budžeta ili novi budžetski stav koji priprema izvršni odbor Gradskog vijeća mora proći procjenu uticaja na rodnu ravnopravnost. Danas rodno budžetiranje predstavlja jedan od deset glavnih ciljeva većine u Gradskom vijeću, definisanih kroz petogodišnji plan razvoja grada za period 2015–2019.

Cilj projekta bio je da se rodno odgovorno budžetiranje u potpunosti integriše u redovni budžetski proces, a njegova realizacija organizovana je kroz više faza. Početna faza 2011. godine obuhvatila je pokretanje projekta, formiranje koordinacionog tijela i edukaciju učesnika. Tokom 2012. godine fokus je bio na radionicama, formiranju radnih grupa i sprovođenju pilot projekata. U narednoj fazi sprovedene su detaljne analize, izrađen priručnik za rodno budžetiranje, reformisan budžetski sistem i izvršena analiza svih ključnih oblasti javnih usluga u Rejkjaviku. Završna faza, koja je obuhvatila period od 2015. do 2018. godine, bila je usmjerena na potpunu implementaciju i dalju integraciju ovog pristupa u funkcionisanje gradske uprave.

Radni proces analize ključnih oblasti javnih usluga u Rejkjaviku, koji predstavlja četvrtu fazu implementacije, osmišljen je kao kontinuirani ciklus sastavljen od tri međusobno povezana segmenta. U prvom dijelu sprovode se pripremne aktivnosti koje uključuju konsultacije sa akterima koji su učestvovali u evaluaciji prethodnih faza, izbor konkretne oblasti javnih usluga koja će biti predmet analize, kao i formiranje timova zaduženih za sprovođenje analitičkog procesa. Direktori odjeljenja imaju obavezu da rezultate početne kategorizacije predstave političkim strukturama, koje potom donose odluku o tome koja će oblast biti detaljno analizirana, kao i o ciljevima rodne ravnopravnosti koje je potrebno ostvariti.

U drugom dijelu procesa timovi sprovode detaljnu analizu odabrane oblasti, nakon čega se rezultati i predložene mjere predstavljaju političkim donosiocima odluka. Na osnovu tih nalaza, političke strukture donose konkretne odluke o aktivnostima koje treba preduzeti kako bi se unaprijedila ravnopravnost i smanjile uočene nejednakosti.

Treći dio procesa odnosi se na evaluaciju i praćenje sprovedenih mjera, za šta je zadužena koordinaciona grupa. Ona kontinuirano prati definisane parametre i procjenjuje da li su planirane aktivnosti realizovane i u kojoj mjeri doprinose postavljenim ciljevima, čime se zatvara krug i omogućava stalno unapređenje sistema rodno odgovornog upravljanja.

Implementacija rodno odgovornog budžetiranja suočava se sa brojnim izazovima koje je neophodno prepoznati kako bi se izbjegli ishodi koji odstupaju od prvobitno planiranih ciljeva. Jedan od najizraženijih problema jeste otpor promjenama, budući da zaposleni i institucije često nerado prihvataju nove načine rada i odstupanje od ustaljenih praksi, zbog čega je od presudnog značaja kontinuirana edukacija, informisanje i pružanje podrške kako bi se olakšala tranzicija. Dodatni izazov predstavlja nedostatak rodno razvrstanih podataka, bez kojih je teško sprovesti kvalitetnu analizu i donijeti odluke zasnovane na dokazima, što može ograničiti efikasnost samog procesa.

Problemi se javljaju i u vidu negativnih stavova prema rodnoj ravnopravnosti, posebno u kontekstima gdje postoji percepcija da je jednakost već postignuta ili da dodatni naponi nijesu potrebni, što može dovesti do smanjenog angažmana i političke podrške. Istovremeno, opterećenost zaposlenih predstavlja značajnu prepreku, jer se rodno budžetiranje često doživljava kao dodatni zadatak, umjesto kao sastavni dio redovnih radnih obaveza, što ukazuje na potrebu njegove potpune integracije u postojeće procese upravljanja. Na kraju, izazov predstavlja i primjena intersekcionalnog pristupa, budući da je za sveobuhvatnu analizu potrebno uzeti u obzir više faktora koji utiču na različite društvene grupe, što dodatno naglašava važnost kvalitetnih i detaljnih podataka za pravilno razumijevanje i adresiranje nejednakosti.

Rejkjavik ima poseban **Akcioni plan za ravnopravnost i ljudska prava za period 2023–2026**<sup>23</sup>. Ovaj pristup polazi od ambicije da grad bude predvodnik u oblasti zaštite ljudskih prava, sa jasnim fokusom na jednak status, aktivno učešće i stvarni uticaj svih rodova u društvu, istovremeno se suprotstavljajući višestrukoj diskriminaciji i ukorijenjenim rodno stereotipima, što direktno utiče da se rodna ravnopravnost ne posmatra kao izolovana politika, već kao temeljni princip upravljanja koji oblikuje način donošenja odluka, raspodjele resursa i pružanja javnih usluga.

U oblasti političke participacije, Rejkjavik primjenjuje konkretne i mjerljive mehanizme kako bi osigurao ravnotežu u zastupljenosti žena i muškaraca u procesima odlučivanja. **Postavljen je cilj da najmanje 40% svakog pola bude zastupljeno u gradskim odborima, vijećima i upravnim tijelima, čime se stvara institucionalni okvir za ravnopravno učešće.** Ovaj cilj se dodatno podstiče kroz preporuke političkim akterima da prilikom formiranja izbornih lista obezbijede rodnu ravnotežu, dok se ostvareni rezultati redovno prate putem godišnjih analiza koje sprovodi gradska kancelarija za ljudska prava. Paralelno s tim, grad koristi **alat podsticanja rodno uravnoteženih izbornih lista**, čime utiče na političke partije i izborne procese i prije samog izbora predstavnika. Iako ovaj mehanizam nije uvijek pravno obavezujući, njegova snaga leži u političkom pritisku i normativnom standardu koji se postavlja, čime se oblikuje politička kultura i očekivanja birača.

23 Equality Action Plan (2023-2026), dostupno na: [https://reykjavik.is/sites/default/files/2023-09/adgerdaaetlun-rvk-i-jafnrettis-og-mannrettindamalun-2023-2026\\_0.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/2023-09/adgerdaaetlun-rvk-i-jafnrettis-og-mannrettindamalun-2023-2026_0.pdf)

Važan instrument predstavlja i sistem redovnog praćenja i javnog izvještavanja o rodnoj zastupljenosti, koji sprovodi nadležna kancelarija za ljudska prava. Kroz godišnje analize i objavljivanje podataka, ovaj alat obezbjeđuje transparentnost i odgovornost, jer jasno pokazuje gdje postoje neravnoteže i vrši pritisak na institucije da ih otklone. **Transparentnost podataka, koji su javno dostupni, doprinosi odgovornosti političkih aktera i jača povjerenje građana u proces upravljanja.**

Akcionni plan za period 2023–2026 dodatno operacionalizuje ove ciljeve kroz četiri ključne dimenzije djelovanja koje obuhvataju sve funkcije gradske uprave. Kao javna vlast, grad se obavezuje da odluke donosi transparentno i uzimajući u obzir potrebe svih građana, uključujući žene i pripadnike LGBTQI+ zajednice, čime se osigurava inkluzivnost u procesu odlučivanja. Kao poslodavac, fokus je na sprovođenju jednakosti zarada i povećanju zastupljenosti žena na rukovodećim pozicijama, što direktno utiče na ravnotežu moći unutar institucija. Kao pružalac usluga, grad prilagođava svoje servise, od saobraćaja do kulture, različitim potrebama žena i muškaraca kroz primjenu rodne analize, dok kao partner zahtijeva od svih saradnika, izvođača i korisnika grantova da poštuju principe ljudskih prava i ravnopravnosti.

Posebno značajan instrument u ostvarivanju ovih ciljeva jeste **rodno odgovorno budžetiranje**, koje omogućava da se finansijske odluke analiziraju kroz prizmu njihovog uticaja na različite rodne grupe. Samim tim, budžet postaje alat za postizanje ravnopravnosti, a ne samo sredstvo upravljanja finansijama. Paralelno s tim, **grad dosljedno primjenjuje standarde jednakih zarada, uz redovne kontrole koje osiguravaju da žene i muškarci budu jednako plaćeni za isti ili jednako vrijedan rad, čime se smanjuju ekonomske nejednakosti koje često ograničavaju političko učešće žena.**

Važan segment politike odnosi se i na stvaranje bezbjednog društvenog okruženja, što uključuje borbu protiv rodno zasnovanog nasilja kroz saradnju sa policijom i sigurnim kućama, kao i inicijative za unapređenje bezbjednosti javnih prostora, posebno za žene i djevojčice. Ove mjere imaju direktan uticaj na spremnost žena da učestvuju u javnom i političkom životu, jer sigurnost predstavlja osnovni preduslov za aktivno građanstvo.

Napredak koji Rejkjavik ostvaruje vidljiv je i kroz sve veću zastupljenost žena na najvišim pozicijama odlučivanja, kako na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou, što dodatno osnažuje društveni model ravnopravnosti. Istovremeno, savremeni pristup grada prepoznaje složenost identiteta i potrebu da se ravnopravnost posmatra kroz prizmu interseksionalnosti, uzimajući u obzir da pojedinci mogu biti izloženi višestrukim oblicima diskriminacije. U tom kontekstu, posebna pažnja posvećuje se obrazovanju i radu sa mladima, kroz inicijative koje imaju za cilj razbijanje rodni stereotipa i stvaranje generacija koje će ravnopravnost doživljavati kao društveni standard.

## 2.4. Njemačka i Berlin

U **Njemačkoj**, političko učešće žena i njihova zastupljenost u procesima odlučivanja predstavljaju oblast u kojoj je ostvaren određen napredak, ali uz izražene strukturne razlike između nacionalnog, pokrajinskog i lokalnog nivoa. Tokom posljednje decenije, udio žena u Bundestagu i parlamentima saveznih pokrajina kretao se oko jedne trećine, što se u teoriji smatra tzv. „kritičnom masom“ dovoljnim pragom da žene mogu efikasno uticati na procese

donošenja odluka. Upravo ova procjena je u određenoj mjeri dovela do toga da pitanje političkog odlučivanja nije bilo u samom fokusu javnih politika, iako podaci pokazuju da u većini drugih oblasti odlučivanja žene i dalje ostaju značajno manje zastupljene.

Nakon saveznih izbora održanih 22. septembra 2013. godine, procenat žena u Bundestagu povećan je sa 32,9% na 36,5%, što predstavlja važan, ali i dalje ograničen pomak.<sup>24</sup> Ovaj napredak se u velikoj mjeri pripisuje internim pravilima i procedurama političkih partija u vezi sa rodnom ravnopravnošću prilikom kandidovanja. Većina relevantnih političkih partija u Njemačkoj razvila je sopstvene mehanizme za uravnoteženiju zastupljenost žena i muškaraca na izbornim listama, čime su partijski statuti i kvote postali ključni instrument unapređenja političkog učešća žena.

Posebno se ističe primjer stranke Bündnis 90/Die Grünen, koja je uvela dalekosežne odredbe o rodnoj ravnopravnosti u svoj statut, uključujući obaveznu kvotu od 50% za žene i sistem naizmjeničnog raspoređivanja žena i muškaraca na izbornim listama. Sličan pristup usvojila je i stranka Die Linke, koja takođe primjenjuje kvotu od 50%, uz dodatno pravilo da se prvi ili drugi, kao i svi naredni neparni položaji na izbornim listama rezervišu za žene, ukoliko postoji dovoljan broj kandidatkinja. Socijaldemokratska partija Njemačke (SPD) uspostavila je kvotu od 40% za žene na svim organizacionim nivoima, iako se u praksi pokazalo da ova obaveza nije dosljedno ispoštovana u svim izbornim jedinicama.<sup>25</sup>

Sa druge strane, konzervativnije partije primjenjuju umjerenije mehanizme. Hrišćansko-demokratska unija (CDU) opredijelila se za tzv. „kvorum“, koji ima za cilj da žene zauzimaju najmanje jednu trećinu svih partijskih funkcija i javnih mandata, ali je ovaj cilj ostvaren samo djelimično na nivou saveznih pokrajina<sup>26</sup>. Bavarska Hrišćansko-socijalna unija (CSU) uvela je kvotu od 40% za partijske pozicije, ali bez konkretnih mjera koje bi obavezivale povećanje broja žena kandidatkinja na izbornim listama, što ograničava stvarni domet ove politike.

Na nivou savezne izvršne vlasti, zastupljenost žena u posljednjim godinama bilježi umjeren rast, pri čemu žene zauzimaju oko trećine vodećih pozicija u saveznim institucijama. Posebno je značajan veći udio žena na najvišim hijerarhijskim nivoima ministarstava i među parlamentarnim državnim sekretarima, što ukazuje na postepeno jačanje položaja žena u izvršnoj vlasti. Ova kretanja ukazuju na to da institucionalne politike, u kombinaciji sa partijskim mehanizmima, mogu proizvesti vidljive pomake, ali i da ti pomaci ostaju neravnomjerno raspoređeni.

Situacija na lokalnom nivou ostaje jedan od najvećih izazova. Učešće žena u opštinskim i gradskim vijećima znatno je niže nego na nacionalnom nivou, te je u prosjeku iznosilo oko jedne četvrtine ukupnog broja odbornika. Ovakvi rezultati su pokrenuli širu društvenu i političku debatu o uzrocima slabije zastupljenosti žena na lokalnom nivou vlasti. Kao odgovor na to, savezna vlada, pokrajinske vlasti i ženske organizacije pokrenule su različite programe sa ciljem ohrabriranja žena da se kandiduju i aktivnije uključe u lokalnu politiku, što je u pojedinim gradovima dovelo do vidljivog povećanja učešća žena u posljednjoj deceniji.<sup>27</sup>

24 BMFSFJ (2010): Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 7; BMFSFJ (2013): 2nd Gender Equality Atlas

25 Directorate-General For Internal Policies Policy Department Citizens'rights And Constitutional Affairs, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510025/IPOL\\_IDA\(2015\)510025\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510025/IPOL_IDA(2015)510025_EN.pdf)

26 CDU (2007): Statutenbroschüre der CDU Deutschlands, Berlin, 11-12

27 BMFSFJ (2013) 2nd Gender Equality Atlas, 10-11.

U cjelini posmatrano, njemački model unapređenja političkog učešća žena zasniva se prije svega na partijskim pravilima, kvotama i internim procedurama, dok zakonodavne mjere na državnom nivou igraju sporedniju ulogu. Ovakav pristup pokazuje da su političke partije ključni akteri u otvaranju prostora za žene u procesima odlučivanja, ali i da bez snažnijeg i ujednačenijeg pristupa, naročito na lokalnom nivou, postojeće rodne razlike u političkom učešću ostaju trajni izazov.

Dokument UN Women Germany<sup>28</sup>, predstavljen u okviru 68. zasjedanja Komisije UN za status žena, jasno ukazuje da unapređenje političkog učešća i donošenja odluka od strane žena u Njemačkoj zahtijeva sistemski i dugoročan pristup, zasnovan na jačanju demokratskih institucija i primjeni konkretnih, operativnih alata u svim oblastima javnih politika. U tom kontekstu, snažne, inkluzivne i odgovorne demokratske institucije prepoznaju se kao osnovni preduslov za ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti za sve, uključujući i ravnopravno političko učešće žena na nacionalnom i lokalnom nivou. Bez institucija koje su sposobne da prepoznaju i adresiraju strukturne nejednakosti, formalna prava žena ostaju ograničenog dometa i ne dovode do suštinskih promjena u raspodjeli moći.

Kao jedan od ključnih alata za unapređenje rodne ravnopravnosti u procesima odlučivanja, dokument posebno ističe dosljednu primjenu procjene rodnog uticaja politika (gender impact assessment). Ovaj alat podrazumijeva obavezno razmatranje potencijalnih efekata svih zakona, strategija i javnih politika na položaj žena i muškaraca prije njihovog usvajanja i tokom implementacije. Cilj ovakvog pristupa jeste da se spriječi donošenje formalno neutralnih mjera koje u praksi mogu produžiti ili produbiti postojeće rodne nejednakosti, te da se osigura da političke odluke aktivno doprinose jačanju učešća žena u javnom i političkom životu.

Uz procjenu rodnog uticaja, UN Women Germany naglašava značaj rodno odgovornog budžetiranja kao drugog ključnog alata. Rodno odgovorno budžetiranje ima za cilj da javne finansije pretvori u instrument rodne pravde, tako što se analizira kome su javna sredstva namijenjena, ko od njih ima stvarnu korist i da li raspodjela budžetskih sredstava doprinosi smanjenju ili reprodukciji rodne nejednakosti. U njemačkom kontekstu, ovaj alat se prepoznaje kao posebno važan za prevazilaženje nejednakosti koje proizilaze iz siromaštva, neplaćenog rada brige i slabijeg pristupa žena ekonomskim resursima, a koje direktno utiču na njihovu mogućnost političkog angažmana.

Dokument dodatno insistira na konceptu „rodne pravde“ kao vodećem načelu u svim oblastima javnih politika, uključujući političko odlučivanje. Rodna pravda se zasniva na tri međusobno povezana stuba – prava, resurse i reprezentaciju – kroz koje se političko učešće žena posmatra kao dio šire državne obaveze da obezbijedi jednake uslove za obrazovanje, pristojan rad, socijalnu sigurnost, dostupnu zdravstvenu zaštitu i efikasnu zaštitu od nasilja. UN Women Germany naglašava da bez ovih uslova ne može postojati stvarna sloboda žena da se uključe u politički život, niti da u njemu ostvare stvarni uticaj.

Poseban naglasak stavlja se i na potrebu za intersekcionalnim pristupom u primjeni navedenih alata. Dokument ukazuje da žene nijesu homogena grupa, te da se rodna nejednakost često prepliće sa siromaštvom, starosnom dobi, migracionim statusom, zdravstvenim stanjem ili drugim osnovama diskriminacije. Stoga se procjena rodnog uticaja i rodno odgovorno

---

<sup>28</sup> UN Women Germany, 68th Session on the Commission on the Status of Women, 2024, dostupno na: [https://unwomen.de/tcl-content/uploads/2023/10/UNW-Germany-Written-Statement-CSW68\\_engl.pdf](https://unwomen.de/tcl-content/uploads/2023/10/UNW-Germany-Written-Statement-CSW68_engl.pdf)

budžetiranje preporučuju kao alati koji moraju obuhvatiti i ove višestruke dimenzije nejednakosti, kako bi politike i mjere obuhvatile žene u svoj njihovoj raznolikosti, a ne samo one koje su već u privilegovanim položaju.

U vezi sa prethodno opisanim njemačkim modelom političkog učešća, koji se u velikoj mjeri oslanja na partijske kvote i interne institucionalne mehanizme, dokument UN Women Germany jasno poručuje da takve mjere, iako neophodne, nijesu dovoljne same po sebi. One moraju biti upotpunjene širim, koordinisanim javnim politikama koje sistematski rješavaju uzroke neravnopravnosti, poput siromaštva, nesigurnih radnih uslova, nejednake raspodjele rada brige, rodno zasnovanog nasilja i nepravedne raspodjele resursa. Tek kroz ovakav holistički pristup moguće je da političko učešće žena u Njemačkoj preraste iz formalne zastupljenosti u suštinsku, održivu i uticajnu participaciju u procesima odlučivanja, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

Pristup grada **Berlina** unapređenju političkog učešća i odlučivanja žena zasniva se na shvatanju da rodna ravnopravnost nije izdvojena tema, već neodvojivi dio lokalne demokratije, dobrog upravljanja i održivog razvoja. Kao grad domaćin Gender Equality Forumu u okviru Berlinskog procesa 2024. godine, Berlin jasno prepoznaje da se političko učešće žena ne može jačati isključivo formalnim mjerama zastupljenosti, već zahtijeva duboko ukorijenjen, sistemski pristup koji povezuje demokratiju, socijalnu sigurnost, ekonomsku samostalnost i institucionalnu odgovornost. Iako je sam Berlin Process usmjeren ka Zapadnom Balkanu, preporuke koje su proizašle iz Gender Equality Forumu reflektuju principe i prakse koje Berlin već primjenjuje ili aktivno promovise na lokalnom nivou.

U središtu berlinskog modela nalazi se uvjerenje da snažne i inkluzivne demokratske institucije predstavljaju osnovni preduslov za ravnopravno političko učešće žena. Lokalna vlast Berlina polazi od pretpostavke da žene ne mogu u potpunosti učestvovati u procesima odlučivanja ukoliko su istovremeno suočene sa ekonomskom nesigurnošću, nasiljem, nejednakom raspodjelom rada brige ili nedostatkom socijalne zaštite. Zbog toga se političko osnaživanje žena promovise kao dio šire politike socijalne sigurnosti, borbe protiv rodno zasnovanog nasilja i unapređenja ekonomskog položaja žena, naročito onih koje se nalaze u ranjivim i višestruko diskriminisanim grupama.

Jedan od ključnih alata koji Berlin koristi u ovom kontekstu jeste **dosljedna primjena procjene rodnog uticaja politika**. Ovaj alat omogućava gradskim institucijama da još u fazi planiranja sagledaju kako pojedine odluke, strategije ili javne mjere utiču na žene i muškarce, posebno u pogledu pristupa političkim procesima, javnim resursima i lokalnim tijelima odlučivanja. Time se sprječava donošenje formalno neutralnih odluka koje u praksi mogu produbiti rodne nejednakosti i dodatno obeshrabriti političko angažovanje žena, naročito na lokalnom i zajedničkom nivou.

**Rodno odgovorno budžetiranje** predstavlja jedan od ključnih i najrazrađenijih alata koje Grad Berlin koristi za unapređenje rodne ravnopravnosti i jačanje političkog učešća žena na lokalnom nivou. Polazeći od pretpostavke da ne postoji rodno neutralna budžetska politika, Berlin budžet posmatra kao izraz političkih prioriteta i kao moćan instrument upravljanja koji direktno utiče na raspodjelu resursa, mogućnosti i političkog uticaja. Kao prva savezna pokrajina u Njemačkoj koja je započela sistematsku primjenu rodno odgovornog budžetiranja u senatskim i opštinskim upravama, Berlin je uspostavio proceduru kojom se sve budžetske

odluke, programi, mjere i relevantni propisi analiziraju u odnosu na njihove stvarne efekte na žene i muškarce. Na osnovu rezultata ovih analiza, budžetski proces se prilagođava sa ciljem da se javna sredstva raspoređuju na način koji doprinosi rodnoj ravnopravnosti, umjesto da reprodukuje postojeće nejednakosti.<sup>29</sup>

Opisani pristup omogućava gradu da sagleda kome su javna sredstva faktički dostupna, koje društvene grupe imaju stvarnu korist od budžetskih izdvajanja i na koji način finansiranje utiče na mogućnost žena da učestvuju u javnom i političkom životu. Rodno odgovorno budžetiranje je naročito značajno u oblastima koje imaju direktan uticaj na političku participaciju žena, kao što su podrška organizacijama civilnog društva, finansiranje programa participativne demokratije na nivou gradskih četvrti, podrška razvoju ženskog liderstva, kao i ulaganja u infrastrukturu za brigu o djeci i zavisnim članovima porodice. Upravo ove oblasti odlučuju o dostupnosti vremena, sigurnosti i resursa koji su neophodni da bi se žene mogle kontinuirano i aktivno uključivati u procese odlučivanja.

Dodatnu vrijednost berlinskom modelu daje činjenica da se **rodno odgovorno budžetiranje ne sprovodi isključivo kao tehnička administrativna mjera, već kao dinamičan i podsticajan proces u okviru javne uprave**. U tu svrhu, Grad Berlin je uspostavio godišnji konkurs za uspješne projekte rodno odgovornog budžetiranja, čime se administracije na senatskom i opštinskom nivou ohrabruju da razvijaju inovativne, ciljno orijentisane i mjerljive inicijative. Projekti se vrednuju prema jasno definisanim kriterijumima koji uključuju inovativnost, jasnoću ciljeva, rodno senzitivno upravljanje resursima, uključenost ciljnih grupa i održivost rezultata, a posebno se podstiče prenosivost dobrih praksi kroz tzv. „naknadne projekte“ u drugim upravama.<sup>30</sup>

Na ovaj način, rodno odgovorno budžetiranje u Berlinu postaje instrument institucionalnog učenja i promjene upravljačke kulture, kroz koji se rodna ravnopravnost sistematski povezuje sa transparentnošću, odgovornošću i participacijom. Time se budžetska politika direktno dovodi u vezu sa kvalitetom demokratije na lokalnom nivou, jer se ženama ne osigurava samo formalna zastupljenost u političkim tijelima, već i stvarni uslovi – finansijski, infrastrukturni i institucionalni – za ravnopravno i uticajno učešće u političkom odlučivanju.

Grad Berlin, u skladu sa preporukama Gender Equality Foruma<sup>31</sup>, pridaje poseban značaj povećanju stvarnog prisustva žena u tijelima odlučivanja, a ne samo njihovoj formalnoj zastupljenosti. To se postiže kroz promovisanje rodne ravnoteže u savjetodavnim tijelima, komisijama, radnim grupama i participativnim forumima na lokalnom nivou, kao i kroz razvoj ciljanih programa osnaživanja i obuka za žene koje se bave politikom, javnom upravom i aktivizmom u zajednici. Ovi programi su naročito usmjereni ka lokalnim liderkama i ženama koje dolaze iz manje vidljivih ili marginalizovanih društvenih grupa, čime se osigurava raznovrsnost i intersekcionalnost u procesima odlučivanja.

Poseban doprinos berlinskog pristupa ogleda se u insistiranju na intersekcionalnom okviru, koji prepoznaje da se rodna nejednakost prepliće sa siromaštvom, migracionim iskustvom, starošću, invaliditetom i drugim oblicima diskriminacije. U skladu sa tim, alati poput rodne procjene politika i budžetiranja ne primjenjuju se isključivo kroz binarnu rodnu prizmu, već

---

29 Berlin, Gender Budgeting, dostupno na: <https://www.berlin.de/sen/frauen/gleichstellung/gender-budgeting/>

30 Ibid.

31 2024 Berlin Process Gender Equality Forum Recommendation, dostupno na: [https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/recommendations-gender-equality-forum\\_1727261474.pdf](https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/recommendations-gender-equality-forum_1727261474.pdf)

nastoje obuhvatiti složenost društvenih realnosti u gradu koji odlikuje visoka raznolikost stanovništva, kojim postupanjem se povećava vjerovatnoća da političko učešće žena neće ostati privilegija manjeg broja već već afirmisanih akterki, već postati dostupno širem krugu žena sa različitim iskustvima i potrebama.

Berlin aktivno **podstiče saradnju između lokalnih institucija, civilnog društva i ženskih organizacija**, prepoznajući da održivo jačanje političkog učešća žena zahtijeva stalni dijalog, zajedničko planiranje i mehanizme praćenja. U skladu sa preporukama da se rodna ravnopravnost institucionalizuje kao trajna obaveza, Berlin promoviše kontinuirane, a ne ad hoc procese, u kojima se rodna perspektiva integriše u sve faze lokalnog odlučivanja. Upravo kroz ovakvu kombinaciju institucionalnih alata, ekonomskih i socijalnih politika, kao i participativnih mehanizama, Grad Berlin predstavlja primjer lokalne vlasti koja političko učešće žena posmatra kao suštinsko pitanje demokratije, a ne kao puku statističku kategoriju.

U konačnom, Berlin rodno osviješćeno upravljanje (gender mainstreaming) ne posmatra samo kroz politike zapošljavanja ili institucionalne kvote, **već se sistematski primjenjuje i u procesima regionalnog i urbanog planiranja**. Rodno uvažavanje u planiranju podrazumijeva svjesno prepoznavanje različitih životnih situacija, potreba i interesa budućih korisnika grada, različitih po polu, starosti, porijeklu i socijalnom statusu, i njihovo uvažavanje tokom svih faza planiranja – od analize potreba, preko projektovanja, do implementacije i evaluacije, što ima za cilj stvaranje grada koji je „vrijedan življenja“ za sve, posebno u svjetlu demografskih promjena koje značajno utiču i na Berlin.

Berlin polazi od činjenice da žene i muškarci žive u različitim svakodnevnim svjetovima i preuzimaju različite uloge u kombinaciji plaćenog rada, neplaćenog rada brige i društvenog angažmana. Međutim, savremeni pristup grada prepoznaje i to da ove razlike više nijesu isključivo rodno određene, već su rezultat složenog preplitanja demografskih, socijalnih i kulturnih faktora. Zbog toga se u planiranju nastoji izbjeći reprodukovanje rodni stereotipa i umjesto toga razvijati prostorna i institucionalna rješenja koja odgovaraju različitim životnim stilovima, porodičnim strukturama, sposobnostima i resursima građana i građanki. Na taj način Berlin stvara uslove koji direktno utiču na mogućnost žena da učestvuju u javnom i političkom životu, jer dostupnost prostora, infrastrukture i javnih servisa ima ključnu ulogu u njihovoj svakodnevnoj autonomiji.

**Posebna pažnja u berlinskom modelu posvećena je načinu na koji se javni prostor koristi i doživljava, naročito iz ugla bezbjednosti i pristupačnosti.** Grad uvažava činjenicu da rod, u kombinaciji sa godinama, socijalnim i kulturnim karakteristikama, utiče na osjećaj sigurnosti, samopouzdanja i slobode kretanja u javnom prostoru. Navedene razlike se direktno reflektuju na spremnost žena da učestvuju u javnim raspravama, političkim aktivnostima u zajednici i radu lokalnih tijela odlučivanja. **Zbog toga se visoko kvalitetno urbano planiranje u Berlinu posmatra kao alat demokratske politike, koji mora odgovarati diferenciranim potrebama stanovništva kroz planska rješenja zasnovana na potrebama, a ne na standardizovanim modelima.**

U operativnom smislu, Grad Berlin povezuje urbano planiranje sa mehanizmima participacije, medijacije i uključivanja građana i građanki u procese odlučivanja. Ciljevi rodno orijentisanog planiranja i njihova konkretna primjena razmatraju se kroz jasne kriterijume koji se integrišu

u participativne procese, uključujući savjetovanja sa građankama, lokalnim inicijativama i organizacijama civilnog društva. **Na taj način se stvara prostor u kojem žene ne učestvuju samo kao krajnje korisnice odluka, već kao aktivne učesnice u njihovom oblikovanju, čime se jača njihova politička vidljivost i uticaj na lokalnom nivou.**

### 3. PRIMJERI DOBRE PRAKSE IZ CRNE GORE I REGIONA

Prema zvaničnim podacima MONSTAT-a za 2023. godinu, žene čine 35,8% odbornika u lokalnim parlamentima Crne Gore (303 od ukupno 847 odbornika). Njihova zastupljenost varira između opština – najveća je u Budvi (54,5%), Podgorici (48,3%) i Tivtu (43,8%), dok je najniža u Petnjici (22,6%), Žabljaku (23,3%), te Andrijevići, Mojkovcu i Plavu (po 29,0%). Ovi podaci pokazuju da je učešće žena u lokalnim skupštinama i dalje ispod paritetnog nivoa (50%), ali da postoji postepen rast zastupljenosti u odnosu na ranije izborne cikluse.

Crna Gora danas raspolaže izrađenom radnom verzijom Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost, o kojoj je bilo riječi u uvodnom poglavlju ovog vodiča, čime je na nacionalnom nivou postavljen jasan normativni i strateški okvir za unapređenje položaja žena i ostvarivanje ravnopravnog učešća u političkom i javnom životu. Međutim, kako je više puta naglašeno u relevantnim analizama i preporukama međunarodnih tijela, upravo je lokalni nivo ključan za pretvaranje strateških ciljeva u konkretne, opipljive promjene u svakodnevnom životu građanki i građana. U tom smislu, poseban značaj ima metodološki i praktični okvir koji lokalnim samoupravama omogućava da prepoznaju svoju ulogu i odgovornost u sprovođenju rodne ravnopravnosti.

Takav okvir uspostavljen je donošenjem radnog dokumenta „**Rodni aspekt na lokalnom nivou – Priručnik za lokalne službenike/ce i namještenike/ce**“, autorki Nade Drobniak i Slavice Striković, iz 2017. godine. Navedeni priručnik predstavlja jedan od najvažnijih i najkonkretnijih alata razvijenih u Crnoj Gori za unapređenje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, jer jasno definiše koje su obaveze opština, koje instrumente treba koristiti i koje mjere je neophodno preduzeti kako bi se omogućilo ravnopravno učešće žena u političkom odlučivanju. Posebna vrijednost priručnika ogleda se u njegovom praktičnom karakteru, budući da on lokalnim upravama nudi jasne smjernice za uspostavljanje institucionalnih mehanizama, izradu lokalnih akcionih planova, korišćenje rodno osjetljive statistike, uvođenje rodno odgovornog budžetiranja i saradnju sa civilnim sektorom.

U okviru ovog priručnika analizirani su i **ostvareni rezultati rodnih politika u lokalnim samoupravama u Crnoj Gori**, sa presjekom stanja do 2017. godine. Analiza pokazuje da je u periodu od 2007. do 2015. godine uspostavljen osnovni institucionalni okvir na lokalnom nivou, prije svega kroz potpisivanje memoranduma o saradnji na unapređenju rodne ravnopravnosti sa svim opštinama u Crnoj Gori. Ovim memorandumima, zaključenim u više faza, obuhvaćene su sve 23 jedinice lokalne samouprave, čime je formalno potvrđena spremnost lokalnih vlasti da sarađuju sa državnim institucijama i međunarodnim partnerima u ovoj oblasti.

Pored toga, do 2017. godine u značajnom broju opština formirani su savjeti za rodnu ravnopravnost i imenovani koordinatori/ke za ovu oblast, dok su u pojedinim sredinama uspostavljene i posebne kancelarije za rodnu ravnopravnost. Usvojeni su lokalni akcioni planovi za rodnu ravnopravnost u više opština, a u dijelu njih donijete su i posebne odluke o rodnoj

ravnopravnosti, kao i budžetske linije namijenjene za realizaciju planiranih mjera. Rezultati ukazuju da je do 2017. godine postojao zamah u institucionalizaciji rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, uz relativno široko prihvatanje osnovnih mehanizama predviđenih zakonom i priručnikom.

Međutim, daljim istraživanjem i analizom aktuelnog stanja utvrđeno je da je taj zamah u velikoj mjeri oslabio. Iako su mnoge opštine formalno uspostavile mehanizme i dokumenta, danas je u praksi moguće identifikovati **nekoliko javno dostupnih i aktivnih lokalnih akcionih planova za rodnu ravnopravnost**, a koje predstavljamo u nastavku Publikacije.

### 3.1. Primjeri iz Crne Gore

**Prijestonica Cetinje** predstavlja posebno razvijen primjer u ovom pogledu. Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost u Prijestonici Cetinje usmjeren je na unapređenje položaja žena i muškaraca u oblastima u kojima su rodne nejednakosti najizraženije i gdje su promjene u planiranom periodu realno ostvarive. Strateški ciljevi Plana obuhvataju **ekonomsko osnaživanje žena i podsticanje ženskog preduzetništva, unapređenje zdravlja žena i dostupnosti zdravstvenih usluga, suzbijanje rodno zasnovanog nasilja kroz prevenciju, zaštitu i jačanje servisa podrške, kao i promociju rodne ravnopravnosti u sportu, medijima i kulturi**. Poseban akcenat stavljen je na jačanje institucionalnog okvira, osnaživanje lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost i uključivanje rodne perspektive u sve segmente rada lokalne uprave, uz paralelno djelovanje na eliminisanju rodni stereotipa i predrasuda u javnom prostoru.

Implementacija ovih strateških ciljeva zasniva se na osnovnim načelima Evropske povelje o ravnopravnosti žena i muškaraca na lokalnom nivou, među kojima su ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim oblastima javnog života, eliminisanje diskriminacije i stereotipa, uvrščivanje rodne perspektive u sve politike, programe i budžete, obezbjeđivanje odgovarajućih resursa za sprovođenje mjera, kao i partnerstvo lokalne samouprave sa civilnim društvom i drugim akterima. Na ovaj način, LAP Cetinje postavlja temelje za dugoročnu institucionalnu promjenu i jačanje rodne ravnopravnosti u različitim sektorima lokalnog razvoja.

Međutim, iako plan obuhvata širok spektar oblasti značajnih za kvalitet života žena i muškaraca, uočava se da **izostaje posebno i jasno definisan strateški cilj koji se direktno odnosi na povećanje političkog učešća i stvarnog uticaja žena u procesima odlučivanja**. Politička participacija žena u LAP-u je implicitno prisutna kroz ciljeve jačanja institucionalnog okvira, eliminacije stereotipa i osnaživanja žena, ali nije prepoznata kao zasebna prioritarna oblast sa jasno definisanim mjerama, indikatorima i odgovornostima. Ipak, ovakav pristup nosi rizik da se pitanje političkog odlučivanja svede na opšti kontekst rodne ravnopravnosti, bez sistemskog i mjerljivog djelovanja usmjerenog ka povećanju broja žena na pozicijama moći, njihovoj vidljivosti u lokalnom parlamentu, izvršnoj vlasti i upravljačkim strukturama javnih institucija.

Zbog toga je upravo političko učešće i odlučivanje žena segment na koji je neophodno staviti poseban fokus prilikom izrade narednog Lokalnog akcionog plana za rodnu ravnopravnost Prijestonice Cetinje. Novi LAP bi trebalo da prepozna ovu oblast kao samostalan strateški prioritet, sa ciljem ne samo dostizanja formalnih kvota, već i jačanja stvarne moći žena u procesima donošenja odluka, kroz mjere poput ravnopravne zastupljenosti u odborima i

komisijama, osnaživanja ženskih odborničkih inicijativa, edukacija za političko liderstvo i uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u funkciji demokratskog upravljanja. Time bi Cetinje dodatno osnažilo svoj status primjera dobre prakse i obezbijedilo potpunije usklađivanje lokalnih politika sa nacionalnim i evropskim standardima rodne ravnopravnosti.

Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost **Opštine Plav** za period 2025–2027 predstavlja jedan od najsveobuhvatnijih i metodološki najdosljednijih lokalnih dokumenata u ovoj oblasti u Crnoj Gori, te se s punim pravom može izdvojiti kao primjer dobre prakse na nivou lokalne samouprave. Posebna vrijednost ovog dokumenta ogleda se u činjenici da je prethodno izrađena **detaljna i analitički utemeljena analiza stanja rodne ravnopravnosti**, koja je poslužila kao stvarna polazna osnova za definisanje ciljeva, mjera i indikatora učinka, a ne kao formalna pretpostavka.

Analiza stanja u Opštini Plav zasniva se na kombinaciji zvaničnih statističkih i administrativnih podataka, uključujući rezultate Popisa stanovništva iz 2023. godine, evidencije lokalnih institucija, dostupna istraživanja poput UNDP analiza položaja žena u ruralnim područjima, kao i kvalitativne nalaze prikupljene kroz fokus-grupe i konsultacije sa lokalnim akterima. Ovakav pristup omogućio je realističan i kontekstualizovan uvid u položaj žena i muškaraca, uz posebno prepoznavanje rodno zasnovanih razlika i prepreka koje proizilaze iz geografskih, ekonomskih i kulturnih specifičnosti Plava kao opštine na sjeveru Crne Gore.

Dokument obuhvata širok spektar prioritetnih oblasti relevantnih za rodnu ravnopravnost, uključujući obrazovanje, zapošljavanje i ekonomsku participaciju, političku i javnu participaciju, zdravstvenu i reproduktivnu zaštitu, rodno zasnovano nasilje, pristup socijalnim i javnim uslugama, društvene norme i stereotipe, kao i medijsku reprezentaciju. Posebno je značajno što su u analizu uključena i tzv. **horizontalna pitanja**, poput višestruke diskriminacije žena sa invaliditetom, Romkinja i žena iz ruralnih sredina, kapaciteta lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost i potencijala uvođenja rodno odgovornog budžetiranja, čime se Plan jasno usklađuje sa savremenim međunarodnim standardima i pristupima.

Jedan od najvažnijih kvaliteta LAP-a Opštine Plav jeste **otvoreno prepoznavanje slabosti postojećeg institucionalnog okvira**, ali i jasno definisan put njegovog unapređenja. Iako je u Plavu imenovan koordinator/ka za rodnu ravnopravnost, Plan realno konstatuje da je ova funkcija opterećena brojnim drugim obavezama i da ne omogućava kontinuiran i strateški rad u ovoj oblasti. Upravo zato se kao nužan korak prepoznaje osnivanje **Kancelarije za rodnu ravnopravnost**, kao posebne organizacione jedinice lokalne uprave, sa jasno definisanim nadležnostima i kadrovskim kapacitetima. Ovakav pristup razlikuje Plav od većine lokalnih samouprava, jer ne ostaje na deklarativnom nivou, već planira izgradnju održivog institucionalnog mehanizma.

U oblasti **političke i javne participacije**, LAP Plav pokazuje naročitu zrelost i jasnoću. Dokument ne samo da detaljno analizira postojeće stanje, već precizno identifikuje ključne obrasce neravnopravnosti. Iako je zakonska kvota od 30% žena u Skupštini opštine gotovo dostignuta, Plan ukazuje na činjenicu da je riječ prvenstveno o formalnoj zastupljenosti, dok žene ostaju izrazito podzastupljene na najuticajnijim pozicijama moći – u izvršnoj vlasti, rukovodećim strukturama opštinske uprave, komisijama i javnim preduzećima. Posebno se ukazuje na praksu da žene češće dolaze sa srednjih pozicija na partijskim listama i rijetko zauzimaju funkcije predsjednica odborničkih klubova ili važnih skupštinskih tijela.

Jedan od najupečatljivijih elemenata dobre prakse u Plavu jeste **formiranje Ženskog odborničkog kluba krajem 2023. godine**, koji okuplja sve odbornice bez obzira na partijsku pripadnost. Ovaj klub funkcionira kao platforma za zajedničko djelovanje, zagovaranje i međusobnu podršku, prevazilazeći stranačke podjele koje često predstavljaju prepreku za rodnu solidarnost u političkom životu. Aktivnosti kluba, koje obuhvataju zajedničko pokretanje inicijativa, javne diskusije, edukacije i vidljivost tema od značaja za žene, već su doprinijele jačem prisustvu ženskog glasa u lokalnoj politici. Iako je riječ o neformalnom tijelu, njegov uticaj i potencijal prepoznati su i u samom LAP-u, što predstavlja izuzetno važan iskorak u odnosu na druge lokalne sredine.

Za razliku od mnogih lokalnih planova koji ostaju na nivou opštih ciljeva, **LAP Opštine Plav jasno operacionalizuje političku participaciju žena** kroz precizno definisane operativne ciljeve i mjerljive indikatore učinka. Posebno se izdvaja operativni cilj čije je ostvarenje planirano do 2027. godine, a kojim se nastoji ne samo održati minimum od 30% žena u lokalnim tijelima, već povećati njihov udio na **40% u Skupštini opštine nakon narednih lokalnih izbora**, kao i postepeno povećati broj žena na rukovodećim pozicijama u opštinskoj upravi i javnim ustanovama. Definisanje početnih, srednjih i ciljnih vrijednosti pokazuje visok stepen planerske ozbiljnosti i omogućava realno praćenje napretka, što je rijetkost u lokalnim dokumentima ove vrste.

Iako se Plan ne ustručava da eksplicitno identifikuje izazove – od patrijarhalnih obrazaca i dvostrukih standarda prema ženama političarkama, preko preopterećenosti žena neplaćenim radom, do odliva mladih obrazovanih žena – njegova posebna snaga leži u tome što istovremeno prepoznaje i **konkretne potencijale**. Ti potencijali se ogledaju u postojanju aktivnih žena u lokalnoj politici, funkcionalnom odborničkom klubu, započetoj saradnji sa međunarodnim organizacijama i jasnoj političkoj volji da se rodna ravnopravnost dodatno institucionalizuje, uključujući i uvođenje rodno odgovornog budžetiranja i imenovanja žena u radna i savjetodavna tijela.

U cjelini posmatrano, Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost Opštine Plav predstavlja **rijedak primjer dokumenta koji političku participaciju žena ne tretira usputno, već kao strateško pitanje demokratskog upravljanja i održivog lokalnog razvoja**. Upravo zbog jasno definisanih ciljeva, mjerljivih indikatora i realne procjene institucionalnih kapaciteta, ovaj LAP se može s punim pravom izdvojiti kao primjer dobre prakse lokalne samouprave u Crnoj Gori i snažna preporuka za druge opštine u narednom ciklusu planiranja rodni politika.

Nastavljajući analizu savremenih lokalnih politika, značajno je ukazati i na **Lokalni akcioni plan za podsticanje rodne ravnopravnosti u Glavnom gradu Podgorica za period 2026–2028**<sup>32</sup>, koji predstavlja jedan od najnovijih i normativno najutemeljenijih dokumenata u ovoj oblasti. Plan je izrađen u skladu sa širokim pravnim i strateškim okvirom, uključujući međunarodne dokumente poput CEDAW konvencije i Evropske povelje o ravnopravnosti žena i muškaraca na lokalnom nivou, kao i domaće zakonodavstvo koje obavezuje organe lokalne samouprave da u svim fazama planiranja i odlučivanja cijene uticaj politika na položaj žena i muškaraca.

Za razliku od pojedinih ranijih lokalnih planova u Crnoj Gori, dokument Glavnog grada Podgorica jasno prepoznaje ravnopravnost u procesu odlučivanja u političkom i javnom životu kao jednu

32 Lokalni akcioni plan za podsticanje rodne ravnopravnosti u Glavnom gradu Podgorica za period 2026–2028, dostupno na: <https://skupstina.podgorica.me/wp-content/uploads/2025/12/50.-Lokalni-akcioni-plan-za-podsticanje-rodne-ravnopravnosti-u-Glavnom-gradu-Podgorica-za-period-2026-%E2%80%932028.-godine.pdf>

od sedam prioriternih oblasti djelovanja, čime politička participacija žena nije marginalizovana, već uvrštena kao zaseban i jasno profilisan strateški segment lokalne politike. U okviru ove oblasti definisan je strateški cilj koji podrazumijeva postizanje ravnopravnog učešća žena i muškaraca na svim nivoima odlučivanja, uz razradu operativnih ciljeva koji se odnose kako na povećanje zastupljenosti žena u organima vlasti, tako i na njihovo osnaživanje za aktivno i suštinsko učešće u političkom životu.

Plan polazi od opsežne analize postojećeg stanja, koja ukazuje na strukturni rodni disbalans u procesima odlučivanja. Iako žene čine značajan dio zaposlenih u javnoj upravi, obrazovanju, zdravstvu i kulturi, one su i dalje nedovoljno zastupljene na najuticajnijim pozicijama moći, naročito u organima upravljanja javnih preduzeća i društava čiji je osnivač Glavni grad, kao i u odborima direktora i izvršnim funkcijama. Slično tome, iako je u Skupštini Glavnog grada prisutan relativno veći broj odbornica u odnosu na prosjek u drugim opštinama, njihove pozicije moći ostaju ograničene, posebno kada je riječ o funkcijama predsjednica odborničkih klubova i upravljačkih tijela.

U cilju unapređenja ovakvog stanja, Plan predviđa uvođenje sistemskih mehanizama za praćenje i unapređenje političke participacije žena, među kojima se posebno izdvaja uspostavljanje i kontinuirano ažuriranje baza podataka o zastupljenosti žena u organima i službama lokalne uprave, u Skupštini Glavnog grada i njenim radnim tijelima, kao i na rukovodećim pozicijama čija imenovanja su u nadležnosti lokalnog parlamenta. Ovakvi mehanizmi omogućavaju sistematično praćenje rodne strukture u procesima upravljanja i odlučivanja, čime se stvara čvrsta osnova za planiranje daljih, ciljano usmjerenih intervencija.

Dodatni kvalitet plana ogleda se u njegovom inkluzivnom pristupu političkoj participaciji, posebno kroz mjere usmjerene na povećanje učešća žena iz manjinskih i višestruko diskriminiranih grupa, uključujući pripadnice nacionalnih manjina, Romkinje i žene sa invaliditetom. Predviđene su posebne obuke i programi osnaživanja ovih grupa, koji imaju za cilj smanjenje strukturnih i društvenih barijera koje ograničavaju njihov pristup političkim i javnim procesima odlučivanja.

Važan institucionalni iskorak predstavlja i **formiranje Ženskog kluba u Skupštini Glavnog grada Podgorica u februaru 2025. godine**, koji Plan prepoznaje kao značajan mehanizam za unapređenje rodne ravnopravnosti u lokalnom parlamentu. Iako funkcionise kao neformalno tijelo, ovaj klub ima potencijal da doprinese jačanju međusobne podrške odbornica, povećanju vidljivosti ženskih inicijativa i artikulisanju rodno osjetljivih politika, čime politička participacija žena prelazi iz formalne u aktivnu i sadržinsku dimenziju.

U poređenju sa drugim lokalnim planovima, poseban kvalitet dokumenta Glavnog grada ogleda se u činjenici da političko odlučivanje ne tretira usputno, već ga eksplicitno povezuje sa principima transparentnosti, monitoringa i participacije građana i građanki u procesima odlučivanja. Ipak, uprkos jasno definisanim ciljevima i mjerama, Plan ostaje dominantno usmjeren na institucionalno praćenje i mapiranje stanja, dok bi u narednim ciklusima bilo poželjno snažnije razvijati afirmativne i razvojne mjere koje bi direktnije uticale na povećanje broja žena na pozicijama stvarne političke moći, posebno u izvršnoj vlasti i upravljačkim strukturama javnih preduzeća.

Pored navedenih sadržajnih kvaliteta, neophodno je ukazati i na važan proceduralni i transparentnosni izazov u vezi sa dostupnošću ovog dokumenta. **Lokalni akcioni plan Glavnog grada Podgorica nije objavljen u mašinski čitljivom i pretraživom formatu, već isključivo**

**kao skenirani dokument.** Takav način objave otežava analizu, pretragu i ponovnu upotrebu podataka, čime se ograničava njegova dostupnost i praktična primjena u istraživačke, monitoring i zagovaračke svrhe. Navedena praksa nije u potpunosti usklađena sa principima otvorene uprave i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, koji podrazumijeva objavljivanje javnih dokumenata u formatima pogodnim za dalju obradu i korišćenje, što predstavlja važan segment transparentnosti i javne odgovornosti lokalne uprave.

Poseban primjer savremenog pristupa rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou predstavlja i **Lokalni akcioni plan Opštine Nikšić za period 2025–2028**<sup>33</sup>, koji pokazuje kontinuiranu institucionalnu posvećenost unapređenju položaja žena. Ovaj dokument, slično drugim modernijim lokalnim planovima, obuhvata ključne oblasti kao što su ekonomsko osnaživanje, obrazovanje, zaštita od nasilja i unapređenje institucionalnih mehanizama, uz prepoznavanje značaja jačanja učešća žena u javnom životu.

Iako političko odlučivanje nije izdvojeno kao zasebna prioritetna oblast u istoj mjeri kao u Podgorici ili Plavu, LAP Nikšić prepoznaje potrebu osnaživanja žena za učešće u društvenim i javnim procesima kroz mjere edukacije, jačanja liderstva i podizanja svijesti o rodnoj ravnopravnosti. Na taj način uspostavlja se okvir koji može doprinijeti povećanju učešća žena u lokalnom odlučivanju, ali i ukazuje na potrebu dodatnog normativnog razvoja u pravcu preciznijeg definisanja mjera i indikatora koji bi direktno uticali na njihovu zastupljenost u političkim strukturama.

Jedna od važnih karakteristika ovog dokumenta jeste njegovo utemeljenje u analizi lokalnog konteksta, kroz prepoznavanje specifičnih socio-ekonomskih izazova sa kojima se žene suočavaju, posebno u pogledu zapošljavanja, ekonomskog položaja i društvene vidljivosti. **Kroz mjere podrške ženskom preduzetništvu, programima obuke i edukacije, kao i kroz aktivnosti usmjerene na usklađivanje porodičnih i profesionalnih obaveza,** Plan nastoji da odgovori na strukturne prepreke koje ograničavaju punu participaciju žena u društvenom i ekonomskom životu lokalne zajednice.

U institucionalnom smislu, LAP Nikšić potvrđuje značaj jačanja lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost, kroz **unapređenje koordinacione uloge nadležnih struktura, saradnju sa civilnim sektorom i međunarodnim partnerima, kao i integraciju rodne perspektive u planiranje i sprovođenje javnih politika.** Ovakvim, sveobuhvatim pristupom se kreira okvir za dugoročniju stabilnost i održivost rodničkih politika na lokalnom nivou, što predstavlja značajan iskorak u odnosu na ranije faze razvoja ovog sektora.

Kada je riječ o političkoj i javnoj participaciji žena, LAP Nikšić pokazuje umjeren, ali vidljiv napredak u prepoznavanju ovog pitanja. Iako oblast političkog odlučivanja nije izdvojena kao zaseban strateški prioritet u istoj mjeri kao u pojedinim progresivnijim dokumentima, Plan kroz više horizontalnih mjera implicitno adresira potrebu za većim učešćem žena u javnom životu. Navedene mjere obuhvataju edukativne programe, aktivnosti osnaživanja, podizanje svijesti o rodnoj ravnopravnosti, kao i podršku razvoju liderstva među ženama.

Takav pristup ima značajan potencijal, jer doprinosi izgradnji individualnih i društvenih kapaciteta žena za aktivno učešće u procesima odlučivanja, ali istovremeno ukazuje na ograničenja u pogledu normativne preciznosti. Izostanak jasno definisanih ciljeva, kvantitativnih indikatora

33 Lokalni akcioni plan Opštine Nikšić za period 2025–2028, dostupno na: [http://api.niksic.me/uploads/Lokalni\\_akcioni\\_plan\\_za\\_postizanje\\_rodne\\_ravnopravnosti\\_u\\_Opstini\\_Niksic\\_2025\\_2028\\_0b08d0438f.pdf](http://api.niksic.me/uploads/Lokalni_akcioni_plan_za_postizanje_rodne_ravnopravnosti_u_Opstini_Niksic_2025_2028_0b08d0438f.pdf)

i konkretnih mehanizama usmjerenih direktno na povećanje zastupljenosti žena u političkim strukturama – uključujući lokalni parlament, izvršnu vlast i upravljačka tijela javnih institucija – znači da se efekti ovih mjera teže mogu pratiti i evaluirati.

U tom smislu, LAP Nikšić se može posmatrati kao dokument koji se nalazi u prelaznoj fazi razvoja rodni politika, gdje postoji jasno razumijevanje potrebe za jačanjem političke participacije žena, ali još uvijek nedostaje sistemski i mjerljiv pristup tom pitanju. Upravo ta kombinacija razvijenih opštih politika i nedovoljno preciznih mjera u oblasti odlučivanja čini ovaj Plan važnim, ali i nedovršenim korakom ka punoj institucionalizaciji rodne ravnopravnosti u političkoj sferi.

Sa aspekta lokalnog odlučivanja, najveći doprinos LAP-a Nikšić ogleda se u stvaranju preduslova za dugoročno povećanje učešća žena, kroz jačanje njihovih kapaciteta, vidljivosti i društvene uključenosti. Međutim, za razliku od naprednijih modela, kakvi su vidljivi u Plavu i Podgorici, izostaje direktno usmjerenje ka transformaciji struktura moći, što podrazumijeva ne samo veću brojčanu zastupljenost, već i ravnopravno učešće žena u donošenju ključnih odluka.

U cjelini posmatrano, Lokalni akcioni plan Opštine Nikšić predstavlja stabilan i značajan korak u razvoju rodni politika na lokalnom nivou, ali istovremeno ukazuje na potrebu daljeg unapređenja, naročito u dijelu koji se odnosi na političku participaciju i odlučivanje. Budući razvoj ovog dokumenta trebalo bi da ide u pravcu jasnijeg definisanja ciljeva, uvođenja mjerljivih indikatora i uspostavljanja konkretnih afirmativnih mjera koje bi omogućile vidljivo i održivo povećanje broja žena na pozicijama odlučivanja u lokalnoj zajednici.

### 3.2. Primjeri iz regiona

Nakon sagledavanja dobrih praksi u Crnoj Gori, koje pokazuju da lokalni akcioni planovi mogu biti snažan alat za povećanje političke i javne participacije žena kada su zasnovani na analizi stanja, jasnim ciljevima i mjerljivim indikatorima, posebno je važno sagledati i **regionalna iskustva**. Ona služe ne samo kao komparativni okvir, već i kao izvor konkretnih institucionalnih rješenja koja su se pokazala djelotvornim u jačanju rodno ravnopravnih politika i osnaživanju žena u procesima odlučivanja – naročito na lokalnom nivou.

U **Bosni i Hercegovini i na Kosovu** uspostavljen je **institucionalni model rodne ravnopravnosti na nivou nacionalne agencije**, koji ima znatno veću političku težinu i operativni kapacitet u odnosu na rješenja gdje se rodna ravnopravnost tretira kao interno odjeljenje u okviru jednog ministarstva. Ovaj model omogućava snažniji vertikalni uticaj na lokalne samouprave, što je naročito važno za razvoj i implementaciju lokalnih politika koje se tiču političke participacije žena.

Iz tog razloga, u cilju jačanja institucionalnog okvira u Crnoj Gori i potpunijeg usklađivanja sa Pekinškom platformom za akciju i CEDAW preporukama, regionalna praksa snažno ukazuje na potrebu **podizanja postojećeg mehanizma rodne ravnopravnosti na nivo nezavisne nacionalne agencije**, koja bi imala direktnu odgovornost prema predsjedniku Vlade. Ovakvo rješenje bi omogućilo veću političku vidljivost rodni politika, ali i snažniji pritisak i podršku lokalnim samoupravama da dosljedno planiraju i sprovode mjere za povećanje učešća žena u odlučivanju.

Iskustva Bosne i Hercegovine i Kosova pokazuju da nacionalne agencije, zahvaljujući povećanim ovlašćenjima, mogu efikasnije koordinirati rad različitih ministarstava, jedinica lokalne samouprave i organizacija civilnog društva. Time se obezbjeđuje da lokalni akcioni planovi ne budu izolovani dokumenti, već dio koherentne nacionalne politike koja promovise ravnopravno učešće žena u političkom životu.

Ključna prednost ovakvog modela jeste i **stabilnija alokacija resursa**. Kao posebna institucija, nacionalna agencija ima veće izglede da raspolaže adekvatnim ljudskim, tehničkim i finansijskim kapacitetima, što joj omogućava da pruža sistemsku podršku lokalnim samoupravama – kroz obuke, metodološke smjernice i praćenje rezultata. Time se jača sposobnost lokalnih vlasti da identifikuju rodne nejednakosti u političkom odlučivanju i da na njih odgovore kroz konkretne mjere.

Poseban značaj ima i aspekt **odgovornosti i izvještavanja**. Direktno izvještavanje predsjedniku Vlade, koje je karakteristično za model agencija u regionu, povećava vidljivost pitanja rodne ravnopravnosti unutar izvršne vlasti i šalje jasnu poruku da je ravnopravno učešće žena u političkom odlučivanju pitanje demokratskog standarda, a ne sektorske politike.

Drugi važan regionalni primjer dolazi iz **Sjeverne Makedonije**, gdje je uspostavljen **Resursni centar za rodno odgovorno kreiranje politika i budžetiranje**, koji djeluje kao centralna tačka za izgradnju kapaciteta javne uprave. Ovaj model je posebno relevantan za Crnu Goru, jer direktno povezuje rodnu ravnopravnost sa procesima planiranja, budžetiranja i donošenja odluka na svim nivoima vlasti.

Preslikavanjem ovog modela, Crna Gora bi mogla uspostaviti nacionalni ili međuinstitucionalni resursni centar koji bi sistematski obučavao državne i lokalne službenike u oblasti rodne ravnopravnosti, rodno odgovornog budžetiranja i procjene rodnog uticaja politika. Takav centar bi imao ključnu ulogu u osposobljavanju lokalnih samouprava da kroz svoje budžete i akcione planove direktno podrže političku participaciju žena, na primjer kroz finansiranje programa liderstva, obuka za političko djelovanje, podršku ženskim odborničkim klubovima i mehanizme za ravnopravno imenovanje u upravljačka tijela.

Kao primjer dobre prakse na lokalnom nivou u regionu može se izdvojiti iskustvo pojedinih gradova i opština u **AP Vojvodini (Srbija)**, gdje su lokalne samouprave razvile **lokalne rodne akcione planove sa snažnim fokusom na političku participaciju žena**. U ovim sredinama korišćeni su alati poput formalizovanja ženskih odborničkih foruma, obavezne rodne ravnoteže u komisijama i savjetima, sistemskog rodnog budžetiranja i javnog praćenja zastupljenosti žena u tijelima odlučivanja.

**Grad Zagreb** predstavlja primjer lokalne samouprave koja političku participaciju žena obezbjeđuje kroz jasan strateški okvir i planski definisane mjere, čime se učešće žena u procesima odlučivanja podiže sa deklarativnog na operativni nivo. Polazeći od shvatanja da ravnopravna uključenost žena u odlučivanje nije spontani proces, već rezultat svjesne javne politike, Zagreb je razvio pristup u kojem su rodna ravnopravnost i politička participacija žena jasno definisani kao prioriteti lokalnog razvoja. Ovaj pristup se zasniva na povezivanju dugoročnih strateških ciljeva sa konkretnim akcionim mjerama, odgovornostima institucija i mehanizmima praćenja, što ženama omogućava kontinuirano i stvarno učešće u donošenju odluka na lokalnom nivou.

Osnovu zagrebačkog modela čini strateško opredjeljenje grada da ravnopravnost žena i muškaraca bude sastavni dio ukupne razvojne i demokratske vizije lokalne zajednice. Ovo opredjeljenje je pretočeno u jasno definisanu lokalnu strategiju i prateći akcioni plan, kojima se precizira na koji način se rodna perspektiva uključuje u sve segmente rada gradske uprave i gradskih institucija. Kroz takav strateški okvir, politička participacija žena se posmatra ne samo kroz njihovu zastupljenost u predstavničkim tijelima, već i kroz njihovo učešće u izradi politika, donošenju odluka, upravljanju javnim resursima i nadzoru nad institucijama. Akcioni plan, kao operativni dokument, igra ključnu ulogu jer razrađuje ciljeve strategije u konkretne mjere, rokove i nosioce odgovornosti, čime se obezbjeđuje da učešće žena ne zavisi od trenutne političke volje pojedinaca, već od stabilnih institucionalnih pravila.

Posebno važan aspekt zagrebačkog pristupa jeste uspostavljanje stalnih institucionalnih mehanizama koji omogućavaju ženama da učestvuju u procesima odlučivanja i između izbornih ciklusa. Kroz savjetodavna i koordinaciona tijela, kao i kroz formalizovanu saradnju sa ženskim organizacijama i nezavisnim stručnjakinjama, Grad Zagreb je stvorio prostor u kojem se glas žena iz različitih društvenih slojeva i oblasti sistematski uključuje u kreiranje i praćenje javnih politika. Na taj način se politička participacija žena širi izvan uskog okvira izabranih funkcija i obuhvata šire demokratske procese, čime se jača kvalitet odlučivanja i legitimitet lokalnih politika.

Značajan element ovog modela jeste povezivanje strategije i akcionog plana sa budžetskim procesima, čime se politička participacija žena dodatno osnažuje. Uključivanjem rodne perspektive u planiranje i analizu budžeta, Grad Zagreb omogućava da odluke o raspodjeli javnih sredstava odražavaju različite potrebe i interese žena i muškaraca. Ovakav pristup znači da učešće žena u odlučivanju ne ostaje na nivou savjetovanja, već se materijalizuje kroz konkretne finansijske odluke i razvojne prioritete. Time se potvrđuje da politička participacija žena ima direktan uticaj na javne politike i kvalitet života u lokalnoj zajednici.

Pored toga, Zagreb dosljedno primjenjuje strateške ciljeve i akcione mjere u oblasti upravljanja javnim ustanovama i preduzećima, podstičući veću zastupljenost žena u upravljačkim i nadzornim tijelima. Time se ženama omogućava da budu uključene u strateško odlučivanje, kontrolu i usmjeravanje rada institucija od javnog značaja, što predstavlja jedan od najviših oblika političke participacije na lokalnom nivou. Važno je da se ovi procesi ne odvijaju fragmentarno, već kao dio šire strategije ravnopravnosti, uz jasno definisane obaveze gradske administracije.

Iskustvo Grada Zagreba pokazuje da strategija i akcioni plan nijesu puki formalni dokumenti, već ključni alati za stvaranje održivog sistema političke participacije žena. Upravo ta kombinacija političke volje, strateškog planiranja i konkretnih mjera čini ovaj model posebno relevantnim za Crnu Goru. Crnogorske opštine mogu preuzeti ovaj pristup prilagođavanjem lokalnih strategija ravnopravnosti i akcionih planova, uvođenjem stalnih mehanizama za učešće žena u odlučivanju i povezivanjem rodne ravnopravnosti sa razvojnim i budžetskim politikama. Na taj način bi se stvorili uslovi da žene u Crnoj Gori ne budu samo formalno prisutne u političkom životu, već ravnopravne i vidljive akterke u procesima koji oblikuju lokalne zajednice.

**Ono što navedenu praksu čini naročito relevantnom jeste činjenica da povećanje učešća žena nije ostalo na nivou izbornih kvota, već je praćeno razvojem lokalnih programa političkog osnaživanja žena, mentorstvom za nove odbornice, javnom afirmacijom ženskih liderki i transparentnim objavljivanjem podataka o rodnoj strukturi odlučivanja.**

**Ovakav pristup pokazuje da lokalne samouprave, kada imaju jasnu metodološku podršku i političku volju, mogu značajno unaprijediti ulogu žena u odlučivanju čak i u tradicionalnijim sredinama.**

## **4. RODNO ODGOVORNO BUDŽETIRANJE**

Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja suštinsku reformu javnih finansija jer dovodi u pitanje pretpostavku da su budžeti neutralni, tehnički i rodno „nevidljivi“ instrumenti javne politike. Teorijska i empirijska istraživanja ukazuju da budžeti, kao centralni izraz političkih prioriteta države, aktivno oblikuju društvene odnose moći, uključujući i rodne odnose. Upravo zbog toga, rodno odgovorno budžetiranje ima potencijal da postane snažan mehanizam društvene transformacije i jačanja političke participacije žena, pod uslovom da se ne zadrži na formalnom uvođenju procedura, već da postane konstitutivni dio sistema upravljanja.

Polazna pretpostavka na kojoj se zasniva savremeno razumijevanje rodno odgovornog budžetiranja jeste da računovodstvo i budžetiranje nijesu samo tehničke prakse, već duboko normativne i političke aktivnosti. Iako se javni budžeti često predstavljaju kao neutralni spisak prihoda i rashoda, ovakva prividna neutralnost prikriva činjenicu da žene i muškarci, zbog društveno uslovljenih rodni uloga, nemaju isti pristup resursima, uslugama i procesima odlučivanja. Kada budžet ignoriše ove razlike, on ne samo da ih ne otklanja, već ih često dodatno reprodukuje.

Rodno odgovorno budžetiranje, kako ga definišu Ujedinjene nacije i Savjet Evrope, ima za cilj da ovu „nevidljivost“ razbije tako što uvodi sistematsku analizu rodno diferenciranih efekata javnih politika, prihoda i rashoda. Njegov transformativni potencijal leži u činjenici da pomjera fokus sa apstraktnih prava ka stvarnim efektima politika, odnosno sa formalne jednakosti ka suštinskoj ravnopravnosti. Na taj način, budžet prestaje da bude samo sredstvo finansijske kontrole i postaje alat za prepoznavanje i ispravljanje strukturnih nejednakosti.

Iskustva zemalja članica EU pokazuju da je ključna vrijednost rodno odgovornog budžetiranja u tome što ono mijenja samu logiku političkog odlučivanja. Kada se u budžetski proces uvedu rodne analize rashoda, korisnika i efekata, postaje evidentno da značajan dio javne potrošnje ne odgovara jednako potrebama žena i muškaraca. Posebno postaje vidljivo da ulaganja u oblasti poput infrastrukture, saobraćaja, obrazovanja, lokalne demokratije i javne bezbjednosti imaju direktan uticaj na mogućnost žena da učestvuju u javnom i političkom životu. Na primjer, nedostatak dostupnih servisa brige, nebezbedni javni prostori ili ograničen pristup participativnim mehanizmima stvaraju barijere koje se ne mogu prevazići isključivo formalnim pravima na političko učešće.

Upravo u ovom kontekstu, rodno odgovorno budžetiranje postaje alat za povećanje političke participacije žena, jer omogućava da se resursi usmjere na uklanjanje tih strukturnih prepreka. Time se jasno pokazuje da politička participacija nije samo pitanje broja žena u predstavničkim tijelima, već pitanje raspodjele vremena, sigurnosti, ekonomskih resursa i institucionalnog pristupa odlučivanju. Budžet, kao centralni instrument javne politike, direktno utiče na sve ove dimenzije.

Teorijski doprinosi iz oblasti kritičkog računovodstva dodatno ukazuju da je računovodstvo rodno obilježeno i rodno oblikujuće. Vrijednosti koje se tradicionalno povezuju sa računovodstvom i budžetiranjem – racionalnost, efikasnost, neutralnost i objektivnost – istorijski su vezane za takozvani „univerzalni muški“ pogled na svijet. Rodno odgovorno budžetiranje ima potencijal da proširi ovaj skup vrijednosti, uvodeći kriterijume poput pravičnosti, socijalnog učinka i inkluzivnosti, čime se otvara prostor za drugačije razumijevanje javnog interesa i političkih prioriteta.

Međutim, evidentno je da rodno odgovorno budžetiranje ne proizvodi automatski društvene promjene. Ukoliko ostane ograničeno na formalne procedure, bez stvarne integracije u budžetski ciklus i bez političke odgovornosti, ono rizikuje da postane još jedan administrativni zahtjev bez realnog uticaja. Da bi rodno odgovorno budžetiranje ostvarilo svoj transformativni potencijal, mora postati dio šire „arene“ javnog upravljanja, u kojoj se prepliću politike, institucije, znanje, prakse i društveni akteri. To znači da mora biti povezano sa strategijama rodne ravnopravnosti, procesima programskog budžetiranja, parlamentarnim nadzorom i participativnim mehanizmima.

#### **4.1. Ključni alati rodno odgovornog budžetiranja u funkciji političke participacije žena**

Poseban značaj rodno odgovornog budžetiranja ogleda se u njegovoj sposobnosti da adresira strukturne prepreke koje ograničavaju političko učešće žena. Budžetske odluke utiču na dostupnost vremena, usluga, bezbjednosti, informacija i institucionalnih mehanizama – svih onih faktora koji određuju da li će žene moći ravnopravno da učestvuju u javnom i političkom životu. Ukoliko se ovi faktori ne sagledaju kroz rodnu perspektivu, javne politike, i pored deklarativne inkluzivnosti, mogu nastaviti da reprodukuju postojeće obrasce isključenosti. Rodno odgovorno budžetiranje upravo zato povezuje fiskalnu politiku sa demokratijom, pokazujući da politička participacija nije samo pitanje zastupljenosti u institucijama, već i pitanje načina na koji se planiraju i troše javna sredstva.

Da bi rodno odgovorno budžetiranje ostvarilo ovaj potencijal, neophodno je da se sprovodi kroz jasno definisane i međusobno povezane alate. Ovi alati omogućavaju da se rodna perspektiva dosljedno integriše u sve faze budžetskog ciklusa, da se odlučivanje zasniva na dokazima, da se rodna ravnopravnost uveže sa programskim ciljevima i da se obezbijedi javna odgovornost institucija. Tek u takvom okviru budžet postaje instrument koji ne samo da finansira politike, već aktivno doprinosi većem učešću žena u procesima odlučivanja i jačanju njihove političke moći.

U nastavku se razrađuju ključni alati rodno odgovornog budžetiranja, sa fokusom na njihovu praktičnu primjenu, dugoročne efekte na lokalne zajednice i društvo u cjelini, kao i na konkretne mehanizme kojima se može obezbijediti njihova efikasna i transparentna primjena u cilju unapređenja političke participacije žena.

### 4.1.1. Obavezna rodna analiza u svim fazama budžetskog ciklusa kao preduslov političke participacije žena

Rodna analiza u okviru rodno odgovornog budžetiranja mora biti obavezni i standardizovani dio svake faze budžetskog ciklusa – od srednjoročnog planiranja, preko izrade godišnjeg budžeta, do izvršenja i evaluacije. Iskustva EU i teorijske analize jasno pokazuju da rodna analiza ne smije biti svedena na procjenu krajnjih korisnika javnih usluga, već mora obuhvatiti i političku dimenziju budžeta, odnosno pitanje ko učestvuje u definisanju prioriteta, ko ima pristup procesima odlučivanja i čije potrebe se implicitno uzimaju kao „standard“ u planiranju javne potrošnje.

U praksi, rodna analiza treba da odgovori na pitanja da li žene učestvuju u budžetskim konsultacijama, da li su zastupljene u savjetima, komisijama i radnim grupama koje pripremaju programe i projekte, kao i da li predložena budžetska izdvajanja jačaju ili slabe njihove mogućnosti da se politički angažuju. Na primjer, lokalni budžet koji finansira participativne mehanizme (javne rasprave, građanske forume, savjete mjesnih zajednica), ali ih organizuje u terminima ili formatima koji sistemski isključuju žene s malom djecom ili žene koje obavljaju neplaćeni rad brige, formalno je participativan, ali suštinski ne doprinosi rodnoj ravnopravnosti.

**Konkretni alat** za sprovođenje ove stavke jeste uvođenje obaveznog obrasca rodne analize za svaki programski ili kapitalni projekat, koji bi sadržao posebnu sekciju o uticaju na političko učešće žena: učešće u planiranju, pristup odlukama i dugoročne efekte na njihovo prisustvo u javnom životu. Ovaj obrazac ne smije biti interna administrativna forma, već javni dokument dostupan građanima.

**Trajni efekti** ovakvog pristupa u lokalnoj zajednici ogledaju se u promjeni strukture odlučivanja: žene postepeno prestaju da budu pasivne korisnice politika i postaju akterke u njihovom oblikovanju. Dugoročno, ovakva praksa vodi ka većem povjerenju žena u institucije, većoj spremnosti za kandidovanje na lokalnim izborima i većoj vidljivosti ženskih interesa u političkim programima.

Država u ovom segmentu mora zadržati **jasnu regulatornu ingerenciju**: zakonski propisati obavezu rodne analize budžetskih odluka i razviti jedinstvenu metodologiju, dok lokalne samouprave moraju imati **operativnu autonomiju** u primjeni, prilagođenu lokalnom kontekstu. Kontrolu kvaliteta sprovođenja treba da obavljaju ministarstvo nadležno za finansije, institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost i parlamentarni nadzor.

### 4.1.2. Sistematsko korišćenje rodno razvrstanih i intersekcionalnih podataka kao osnova za demokratsko odlučivanje

Rodno odgovorno budžetiranje **ne može funkcionisati bez kvalitetnih, sistematski prikupljenih podataka** koji jasno i nedvosmisleno pokazuju **razlike u pristupu resursima i procesima odlučivanja između žena i muškaraca**. Iskustva zemalja Evropske unije pokazuju

da je rodna nejednakost u političkom životu često „nevidljiva“ upravo zato što nije statistički evidentirana. Kada ne postoje podaci o tome koliko žena učestvuje u radnim i savjetodavnim tijelima, koliko ih koristi mehanizme participativne demokratije ili ima pristup budžetskim fondovima, nejednakosti se pogrešno predstavljaju kao rezultat individualnih izbora ili nedostatka interesa, umjesto da budu prepoznate kao strukturalni i institucionalni problem.

Zbog toga rodno odgovorno budžetiranje mora **obavezno uključivati prikupljanje i korišćenje rodno razvrstanih podataka**, a gde god je moguće i **intersekcionalnih podataka**, posebno po osnovu **starosne dobi, invaliditeta, socijalnog i ekonomskog statusa, mjesta stanovanja i drugih oblika ranjivosti**. Ovakav pristup omogućava da se rodna nejednakost sagleda u njenoj punoj složenosti. Na primjer, **podaci o učešću žena u lokalnim savjetima i komisijama ne treba da se zaustave na ukupnim procentima**, već da pokažu **ko su te žene** – da li dolaze iz urbanih ili ruralnih sredina, da li su mlađe ili starije, da li pripadaju marginalizovanim grupama, kao i da li imaju isti pristup odlučivanju kao njihove muške kolege. Bez ovakvog nivoa detaljnosti, javne politike ostaju zasnovane na prosjecima koji prikrivaju stvarne nejednakosti.

Kao **konkretan mehanizam** za primjenu ovog alata, neophodno je uspostaviti **obavezu lokalnih samouprava da u okviru budžetske dokumentacije redovno objavljuju godišnje izvještaje o rodnoj zastupljenosti u procesima odlučivanja**. Ovi izvještaji treba da obuhvate podatke o učešću žena u **budžetskim komisijama, savjetodavnim i radnim tijelima, javnim raspravama, kao i u svim participativnim procesima koje organizuje lokalna vlast**. Posebno je važno da takvi izvještaji budu **javno dostupni, lako razumljivi i formalno integrisani u budžetsku raspravu**, a ne objavljeni kao prateći ili sporedni dokument bez političke težine.

Dugoročni efekti ovakvog pristupa ogledaju se u jačanju odgovornosti donosilaca odluka i stvaranju kontinuiranog pritiska javnosti za promjene. Kada podaci jasno i javno pokažu sistemsku isključenost ili marginalizaciju žena u procesima odlučivanja, politički akteri gube mogućnost da se pozivaju na formalnu ravnopravnost ili pojedinačne pozitivne primjere. Time se otvara prostor za razvoj ciljanih, dokazima zasnovanih mjera koje direktno jačaju političku participaciju žena, umjesto opštih i često neefikasnih politika.

U tom procesu, država mora preuzeti ključnu ulogu u standardizaciji podataka i razvoju statističkog sistema, uključujući jasne definicije indikatora, metodologiju prikupljanja i obavezu izvještavanja. Istovremeno, lokalne samouprave treba da budu odgovorne za konkretno prikupljanje, obradu i javno objavljivanje podataka. Potpuna autonomija lokalnog nivoa bez jasno postavljenih centralnih standarda dovela bi do neuporedivosti podataka, neujednačene prakse i netransparentnosti, čime bi se značajno umanjila kontrolna i demokratska funkcija rodno odgovornog budžetiranja.

Na taj način, rodno razvrstani i intersekcionalni podaci postaju temelj političke odgovornosti, a ne puki statistički dodatak, i stvaraju uslove da rodno odgovorno budžetiranje zaista doprinese većoj vidljivosti žena, njihovom uticaju i ravnopravnom učešću u političkom odlučivanju.

### 4.1.3. Integracija rodni ciljeva u programsko budžetiranje kao garancija dugoročnog političkog efekta

Rodno odgovorno budžetiranje ostvaruje najveći efekat kada je povezano sa programskim budžetiranjem, jer se na taj način rodna ravnopravnost pozicionira kao strateški, a ne ad hoc cilj. U zemljama EU se pokazalo da izolovane budžetske linije za „ženska pitanja“ rijetko dovode do stvarnih promjena u političkom odlučivanju, dok integracija rodni ciljeva u ključne programe javne politike ima dugoročan i sistemski efekat. U kontekstu političke participacije žena, to znači da programi u oblasti lokalne demokratije, javne uprave, obrazovanja, bezbjednosti i socijalne politike moraju imati jasno definisane rodne ciljeve, poput povećanja broja žena u savjetodavnim tijelima, unapređenja pristupa žena javnim raspravama ili jačanja ženskog liderstva na lokalnom nivou.

Konkretan alat koji proizilazi iz ovakvog pristupa jeste **uvođenje obaveze da svaki program u okviru programskog budžeta sadrži jasno definisane rodne ciljeve i indikatore, uključujući indikatore političke participacije žena**. Takvi indikatori mogu obuhvatiti, na primjer, udio žena u tijelima koja učestvuju u pripremi i praćenju budžeta, broj i strukturu žena učesnica u javnim raspravama, kao i promjene u zastupljenosti žena u lokalnim političkim strukturama tokom budžetskog perioda. Značaj ovog alata leži u tome što omogućava kontinuirano praćenje napretka kroz srednjoročne i godišnje budžete i sprečava svođenje rodne ravnopravnosti na simboličke mjere bez jasnog učinka.

Povezivanje rodno odgovornog budžetiranja sa programskim budžetiranjem ima i važan institucionalni efekat. Na taj način odgovornost za rodne ciljeve ne ostaje ograničena na mehanizme za rodnu ravnopravnost, već se prenosi na sve budžetske korisnike i donosioce odluka. Time se mijenja percepcija rodne ravnopravnosti – ona prestaje da bude specijalizovana ili sektorska tema i postaje dio redovnog upravljačkog i političkog procesa. Ovakav pristup doprinosi dugoročnoj održivosti rodno odgovornih politika, jer one postaju ugrađene u strukturu institucija, a ne vezane za pojedinačne projekte ili mandate.

**Trajne posljedice ovakvog modela u lokalnim zajednicama ogledaju se u promjeni načina na koji se politička participacija žena razumije i vrednuje.** Umjesto da se doživljava kao rezultat entuzijazma ili pritiska pojedinih aktera, veće učešće žena u političkom životu postaje planski definisan i mjerljiv cilj javne politike. Dugoročno, to vodi ka stabilnijem prisustvu žena u savjetodavnim, izvršnim i političkim strukturama, ali i ka većem stvarnom uticaju na donošenje odluka, jer su njihove potrebe i perspektive ugrađene u same programe i budžetske prioritete.

Na društvenom nivou, ovakav pristup doprinosi jačanju demokratske kulture i povjerenja u institucije. Kada građanke prepoznaju da budžetski dokumenti reflektuju njihove interese i da postoje jasni mehanizmi za praćenje i ocjenu učinka politika, povećava se njihova spremnost da se uključe u formalne političke procese. Rodno odgovorno budžetiranje povezano sa programskim budžetiranjem tako postaje jedan od ključnih mehanizama kojim se politička participacija žena učvršćuje kao trajna karakteristika lokalne demokratije, a ne kratkoročni rezultat pojedinačnih inicijativa ili povremenih reformi.

#### 4.1.4. Institucionalna odgovornost, javno izvještavanje i nadzor kao stub transparentnosti

Uloga institucionalne odgovornosti i javnog izvještavanja predstavlja jednu od presudnih tačaka na kojoj se odlučuje da li će rodno odgovorno budžetiranje imati stvarnu demokratsku i transformativnu snagu ili će ostati ograničeno na tehničku i administrativnu proceduru. Bez jasno definisanih odgovornosti, vidljivih nosilaca procesa i obaveznih mehanizama izvještavanja, rodna dimenzija budžeta lako postaje „nevidljiva“ – formalno prisutna u dokumentima, ali odsutna iz političke prakse i svakodnevnog odlučivanja. U tom slučaju, budžetski proces ostaje zatvoren krug u kojem dominiraju uski institucionalni akteri, dok se potencijal rodno odgovornog budžetiranja da osnaži žene kao političke subjekte ne ostvaruje.

**Iskustva zemalja članica Evropske unije pokazuju da se demokratizacija budžetskog procesa dešava tek onda kada su institucije obavezane da redovno i sistematski izvještavaju o rodnoj osjetljivosti budžeta i o postignutim rezultatima.** Izvještavanje se ne svodi na puko navođenje iznosa ili projekata označenih kao „rodno osjetljivi“, već podrazumijeva objašnjenje kako određene budžetske odluke utiču na položaj žena i muškaraca, uključujući njihov pristup javnim resursima, ali i mogućnost učešća u procesima donošenja odluka. Javna dostupnost ovih podataka otvara prostor za aktivno učešće civilnog društva, medija i građana u nadzoru javne potrošnje, čime se budžet iz tehničkog dokumenta pretvara u predmet javne i političke rasprave.

Konkretni mehanizmi institucionalne odgovornosti na lokalnom nivou podrazumijevaju obavezu lokalnih samouprava da izrađuju i objavljuju godišnje izvještaje o rodnoj osjetljivosti budžeta. Ovi izvještaji treba da sadrže jasne informacije o tome koji programi i aktivnosti imaju rodne ciljeve, kako su ta sredstva utrošena, koje su ciljne grupe obuhvaćene i kakvi su efekti ostvareni, posebno u pogledu političke participacije žena i njihovog uključivanja u lokalne procese odlučivanja. Posebna vrijednost ovakvih izvještaja leži u njihovoj upotrebljivosti za javnu kontrolu: oni omogućavaju upoređivanje između opština, između planiranih i ostvarenih ciljeva, kao i između deklarativnih prioriteta i stvarnih budžetskih odluka.

Međutim, samo objavljivanje izvještaja nije dovoljno ukoliko ono ostane formalno i bez stvarne političke rasprave. Zato je važno da izvještaji o rodno odgovornom budžetiranju budu predstavljeni kroz javne prezentacije i rasprave, dostupne različitim društvenim grupama. Javne prezentacije budžetskih izvještaja, u kojima se rodna dimenzija stavlja u fokus, omogućavaju ženama, ženskim organizacijama i građanskim inicijativama da postavljaju pitanja, iznose kritike i predlažu izmjene budućih budžetskih prioriteta. Na taj način se uspostavlja direktna veza između budžetske politike i participativne demokratije, a žene se prepoznaju kao relevantne akterke u fiskalnom i političkom odlučivanju.

Posebno važan element ovog sistema jeste **institucionalizovano uključivanje ženskih organizacija i građanskih inicijativa u evaluaciju budžetskih politika.** Njihovo učešće ne bi trebalo da zavisi od ad hoc poziva ili političke volje lokalnih vlasti, već da bude sistemski uređeno kroz savjetodavna tijela, radne grupe ili formalne konsultativne procese. Takav pristup ne samo da doprinosi kvalitetnijoj evaluaciji, već i jača kapacitete žena za političko djelovanje, jer im omogućava sticanje znanja, iskustva i javne vidljivosti u procesu odlučivanja o javnim resursima.

**Parlamentarni i revizorski organi imaju ključnu ulogu u jačanju institucionalne odgovornosti.** Njima treba dati jasan mandat da razmatraju rodnu dimenziju budžeta prije njegovog usvajanja, kao i da tokom izvršenja i naknadne revizije ispituju da li su rodni ciljevi ostvareni i na koji način. Ovakav vid nadzora ima dvostruki efekat: sa jedne strane, on djeluje preventivno i smanjuje prostor za formalno ili selektivno sprovođenje rodno odgovornog budžetiranja, a sa druge strane jača legitimitet žena koje se pozivaju na institucionalne nalaze i preporuke u svom zagovaranju promjena.

Dugoročni efekti ovako postavljenog sistema institucionalne odgovornosti i javnog izvještavanja prevazilaze samu oblast budžetiranja. Transparentan budžetski proces, u kojem su ciljevi, sredstva i rezultati javno vidljivi i podložni provjeri, doprinosi jačanju povjerenja građana u institucije i smanjenju prostora za korupciju i političku arbitrarnost. Za žene, posebno, ovakav sistem stvara realne uslove da svoje interese artikulišu kroz formalne institucije, koristeći dostupne podatke, izvještaje i nadzorne mehanizme. Umjesto da budu primorane da se oslanjaju isključivo na proteste, neformalne mreže ili povremene političke prilike, žene dobijaju mogućnost kontinuiranog i strukturisanog političkog učešća.

Na taj način, rodno odgovorno budžetiranje, osnaženo jasnom institucionalnom odgovornošću i javnim izvještavanjem, prerasta u mehanizam koji dugoročno mijenja političku kulturu. Ono doprinosi stvaranju društva u kojem se javni resursi troše odgovorno, u kojem su odluke obrazložene i provjerljive, a politička participacija žena prepoznata kao ključni element demokratskog upravljanja, a ne kao sporedno ili opcionalno pitanje.

#### 4.1.5. Model podijeljene ingerencije

Rodno odgovorno budžetiranje, kao instrument koji istovremeno djeluje na raspodjelu resursa i raspodjelu političke moći, zahtijeva pažljivo balansiran institucionalni okvir. Iskustva zemalja članica Evropske unije pokazuju da ni model potpune autonomije lokalnih samouprava, niti model stroge centralizacije, ne daju održive rezultate kada je cilj dugoročno jačanje rodne ravnopravnosti i političke participacije žena. Najefikasnijim se pokazuje model podijeljene ingerencije, u kojem država i lokalne samouprave imaju jasno razgraničene, ali međusobno povezane uloge.

U ovom modelu država preuzima odgovornost za normativni i metodološki okvir, dok se lokalnim samoupravama ostavlja dovoljno prostora da primjenu prilagode lokalnim potrebama i kontekstu. Ključna vrijednost podijeljene ingerencije leži u tome što ona istovremeno obezbjeđuje minimum zajedničkih standarda i omogućava fleksibilnost u sprovođenju, što je od presudnog značaja za rodno odgovorno budžetiranje koje mora biti osjetljivo na lokalne društvene odnose, obrasce nejednakosti i specifične prepreke političkom učešću žena.

Jedna od ključnih **prednosti podijeljene ingerencije** jeste sprečavanje fragmentacije i formalizma. Ukoliko bi lokalnim samoupravama bila data potpuna autonomija u definisanju rodno odgovornog budžetiranja, bez državnih standarda i mehanizama provjere, postoji ozbiljan rizik da bi primjena bila neujednačena, arbitrarna ili svedena na simbolične mjere. U takvom scenariju, pojedine lokalne vlasti bi mogle razviti napredne prakse, dok bi druge potpuno zanemarile rodnu dimenziju budžeta, što bi proizvelo nove teritorijalne nejednakosti u ostvarivanju ljudskih prava i političke participacije žena.

S druge strane, stroga centralizacija nosi rizik da rodno odgovorno budžetiranje postane birokratski nametnuta obaveza, lišena stvarne veze sa lokalnim potrebama i realnim uslovima života žena. U takvom modelu, lokalne samouprave često doživljavaju rodne analize i izvještaje kao administrativni teret, a ne kao alat za unapređenje politike, što umanjuje njihov transformativni potencijal. Centralizovani modeli, iako obezbjeđuju formalnu dosljednost, često ne uspijevaju da podstaknu uključivanje žena u lokalne procese odlučivanja, jer zanemaruju lokalne participativne mehanizme i neformalne oblike političkog angažmana.

Podijeljena ingerencija omogućava prevazilaženje ovih slabosti. Država, propisivanjem jasnih obaveza, metodologije i minimalnih standarda, osigurava da rodno odgovorno budžetiranje bude primijenjeno u svim lokalnim samoupravama, dok lokalni nivo dobija prostor da odlučuje kako će te obaveze operacionalizovati u skladu sa sopstvenim izazovima. Time se uspostavlja ravnoteža između univerzalnosti rodne ravnopravnosti kao ljudskog prava i nužnosti kontekstualnog pristupa.

U modelu podijeljene ingerencije država ima centralnu i nezamjenjivu ulogu u stvaranju uslova da rodno odgovorno budžetiranje funkcioniše kao stabilan i djelotvoran sistem, a ne kao privremena ili deklarativna mjera. Prije svega, neophodno je da obaveza rodno odgovornog budžetiranja bude jasno i eksplicitno propisana zakonom, uz precizno definisanu svrhu, opseg i ciljeve, među kojima posebno mjesto mora imati jačanje političke participacije žena. Ovakva obaveza ne može biti prepuštena podzakonskim aktima ili diskreciji pojedinih institucija, jer bi u tom slučaju bila podložna čestim izmjenama i političkim promjenama, što bi ugrozilo kontinuitet i efekat javnih politika.

Pored normativnog okvira, država ima odgovornost da razvije jedinstvenu metodologiju i standarde za rodnu analizu budžeta. Ovi standardi treba da obuhvataju obavezne elemente poput procjene uticaja budžetskih odluka na učešće žena u procesima odlučivanja, sistematsko korišćenje rodno razvrstanih podataka i jasno povezivanje budžetskih sredstava sa definisanim rodним ciljevima. Postojanje ujednačene metodologije omogućava uporedivost praksi između različitih lokalnih samouprava, obezbjeđuje mjerljivost rezultata i otvara prostor za efikasan javni i institucionalni nadzor nad sprovođenjem rodno odgovornog budžetiranja.

Istovremeno, država mora obezbijediti funkcionalne mehanizme provjere i nadzora nad primjenom ovih standarda. Uloga ministarstava nadležnih za finansije i rodnu ravnopravnost, kao i parlamentarnog nadzora i revizorskih institucija, ključna je za sprečavanje formalne ili površne primjene rodno odgovornog budžetiranja bez stvarnih efekata. Ovi mehanizmi imaju i zaštitnu funkciju, naročito u sredinama u kojima lokalne političke strukture nijesu dovoljno senzibilisane za pitanja rodne ravnopravnosti ili gdje postoji otpor prema uključivanju žena u procese odlučivanja.

Poseban aspekt uloge države odnosi se na garantovanje potpune transparentnosti budžetskog procesa. To podrazumijeva obavezu javnog objavljivanja svih relevantnih rodno osjetljivih budžetskih podataka, izvještaja i evaluacija, u obliku koji je razumljiv i dostupan građankama i građanima. Transparentnost u ovom kontekstu ne predstavlja samo tehnički zahtjev, već osnovni demokratski preduslov, jer bez javnog uvida žene i organizacije civilnog društva nemaju realnu mogućnost da prate, ocjenjuju i utiču na odluke o raspodjeli javnih sredstava. Na taj način, transparentnost postaje ključna veza između rodno odgovornog budžetiranja i stvarnog učešća žena u političkom životu i odlučivanju.

Lokalne samouprave, u okviru definisanom od strane države, imaju ključnu ulogu u tome da rodno odgovorno budžetiranje pretvore u živ i djelotvoran proces. Njihova prednost leži u neposrednom poznavanju lokalnih zajednica, društvenih odnosa i specifičnih prepreka sa kojima se žene suočavaju u političkom životu. Upravo zbog toga, lokalne vlasti treba da imaju autonomiju da biraju konkretne alate participacije, kanale konsultacija i prioritete investiranja, sve dok ispunjavaju propisane standarde i ciljeve.

Na primjer, jedna opština može identifikovati da je ključna prepreka političkom učešću žena nedostatak prostora za javni angažman, dok druga može prepoznati problem nebezbednosti ili nedostatak informacija. Autonomija u primjeni omogućava lokalnim samoupravama da kroz budžet odgovore na ove specifične izazove, čime rodno odgovorno budžetiranje postaje relevantno i vidljivo u svakodnevnom životu građanki.

Istovremeno, lokalne samouprave imaju odgovornost da obezbijede aktivno uključivanje žena u budžetski proces, kroz javne rasprave, savjetodavna tijela i participativne mehanizme. Ova uključenost ne smije biti formalna, već mora imati stvarni uticaj na odluke, što je moguće samo uz jasno definisane procedure i javno dostupne informacije.

**Kombinacijom državne regulative i lokalne fleksibilnosti, model podijeljene ingerencije omogućava da rodno odgovorno budžetiranje preraste iz prolazne reforme javnih finansija u trajni instrument jačanja demokratije.** Navedeni model stvara institucionalnu stabilnost, ali i prostor za inovacije, čime se obezbjeđuje da povećanje političke participacije žena ne zavisi od pojedinačnih političkih ciklusa, već od sistemski ugrađenih mehanizama.

U dugoročnom smislu, podijeljena ingerencija doprinosi izgradnji društva u kojem je ravnopravno učešće žena u političkom životu prepoznato kao javni interes i demokratski standard. Transparentnost, javni nadzor i jasno definisane odgovornosti omogućavaju da budžet postane sredstvo demokratizacije odlučivanja, a ne zatvoren prostor političke moći. Upravo u tome leži najveća vrijednost rodno odgovornog budžetiranja – ne samo u pravednijoj raspodjeli resursa, već u preoblikovanju odnosa između institucija, građana i građanki, sa ciljem stvaranja inkluzivnog i odgovornog sistema upravljanja.

## 5. IZRADA I SPROVOĐENJE LOKALNIH AKCIONIH PLANOVA (LAP)

Izrada i sprovođenje lokalnih akcionih planova (LAP) predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama putem kojih lokalne samouprave mogu da prevedu opšte ciljeve rodne ravnopravnosti i demokratskog upravljanja u konkretne, mjerljive i provjerljive rezultate. Za razliku od strateških dokumenata višeg nivoa, lokalni akcioni planovi imaju operativni karakter i neposredno su usmjereni na promjenu praksi, struktura i odnosa moći na nivou zajednice. Upravo zbog toga LAP predstavlja ključnu poveznicu između javnih politika, budžeta i stvarne političke participacije žena.

Suštinska vrijednost LAP-a ogleda se u tome što on omogućava lokalnoj samoupravi da jasno identifikuje probleme, postavi prioritete, definiše odgovornosti i obezbijedi resurse za postizanje

rodne ravnopravnosti, uključujući ravnopravno učešće žena u procesima odlučivanja. LAP ne bi trebalo posmatrati kao formalnu obavezu ili administrativni dokument, već kao alat strateškog upravljanja koji omogućava praćenje napretka, jačanje odgovornosti institucija i aktivno uključivanje građanki u oblikovanje lokalnih politika.

Lokalni akcioni planovi imaju poseban značaj za političku participaciju žena jer se upravo na lokalnom nivou najjasnije ispoljavaju prepreke njihovom učešću u odlučivanju, jer navedene prepreke često nijesu isključivo pravne ili formalne, već strukturne i kulturne: **nedostatak informacija, neadekvatni pristup procesima konsultacija, vremenska ograničenja zbog neplaćenog rada brige, nepovjerenje u institucije ili percepcija da lokalna politika nije prostor otvoren za žene.** LAP omogućava da se ove prepreke sistematski identifikuju i adresiraju kroz ciljane mjere, umjesto da se pitanje političke participacije žena svodi na deklarativnu podršku ili povremene inicijative.

**Kroz LAP, lokalna samouprava jasno preuzima političku odgovornost da rodnu ravnopravnost i učešće žena u odlučivanju postavi kao lokalni prioritet, sa jasno definisanim ciljevima, rokovima i indikatorima. Na taj način se politička participacija žena prestaje posmatrati kao rezultat entuzijazma pojedinki ili pritiska civilnog društva i postaje sastavni dio lokalne javne politike.**

**Uspješan lokalni akcioni plan ne može biti izrađen na osnovu opštih pretpostavki ili preuzetih šablona, već mora proisteći iz dubinske i kontekstualizovane analize stvarnog stanja u lokalnoj zajednici.** Ova početna faza ima presudan značaj jer upravo ona određuje da li će LAP djelovati kao stvarni instrument promjene ili će se svesti na formalni dokument bez vidljivog efekta. Analiza stanja mora omogućiti da se precizno identifikuju obrasci isključenosti, prepreke i nejednakosti sa kojima se žene suočavaju u političkom i javnom životu na lokalnom nivou, ali i postojeći resursi i pozitivne prakse na kojima se može graditi dalji razvoj politika.

U praksi, ovakva analiza podrazumijeva sistematsko **prikupljanje i korišćenje rodno razvrstanih podataka** o zastupljenosti žena u lokalnim političkim strukturama, uključujući skupštinu opštine, radna i savjetodavna tijela, komisije i upravne odbore javnih ustanova. Pored formalnih struktura moći, jednako je važno sagledati i učešće žena u **neformalnijim, ali politički relevantnim procesima**, kao što su javne rasprave o budžetu i strateškim dokumentima, lokalni forumi, mjesne zajednice i drugi oblici participativne demokratije. Ova analiza treba da obuhvati i pristup informacijama – na primjer, da li su informacije o javnim raspravama, budžetskim procesima i mogućnostima učešća ženama dostupne na vrijeme, u razumljivom formatu i putem kanala koje one stvarno koriste.

Poseban segment analize treba da se odnosi na **pristup budžetskim sredstvima i resursima**, jer finansije predstavljaju ključni instrument političke moći. To uključuje ispitivanje toga da li postoje programi i grantovi namijenjeni organizacijama i inicijativama koje vode žene, da li žene učestvuju u odlučivanju o raspodjeli sredstava i u kojoj mjeri lokalni budžet prepoznaje aktivnosti usmjerene na jačanje političkih kapaciteta žena. Bez ovakve analitičke osnove, LAP rizikuje da ostane apstraktan, jer neće biti jasno koje nejednakosti zapravo pokušava da riješi i kojim sredstvima.

Na osnovu detaljne analize stanja, lokalni akcioni plan treba da postavi **jasno formulisane ciljeve**, utemeljene u realnim potrebama lokalne zajednice. Ovi ciljevi treba da budu specifični i precizni, kako bi bilo jasno šta se želi postići, mjerljivi, kako bi se napredak mogao pratiti kroz konkretne pokazatelje, ostvarivi u okviru postojećih institucionalnih i finansijskih kapaciteta,

relevantni za ukupni razvoj lokalne demokratije, te vremenski određeni, sa jasno definisanim rokovima. U oblasti političke participacije žena, takvi ciljevi mogu obuhvatiti povećanje procenta žena u stalnim i privremenim radnim tijelima lokalne samouprave, unapređenje rodne ravnoteže u tijelima koja učestvuju u izradi, praćenju i evaluaciji budžeta, ili povećanje broja žena koje aktivno učestvuju u javnim raspravama, konsultacijama i participativnim procesima.

Važno je naglasiti da ciljevi LAP-a ne treba da se svode isključivo na kvantitativne pokazatelje, poput broja ili procenta žena, već da obuhvate i **kvalitativnu dimenziju učešća**, odnosno stvarni uticaj žena na odluke koje se donose. To znači da se, pored pitanja zastupljenosti, mora razmatrati i da li žene imaju jednaku mogućnost da predlažu inicijative, utiču na dnevni red i učestvuju u definisanju prioriteta lokalnih politika.

Posebno važan uslov za uspjeh lokalnog akcionog plana jeste njegova **direktna i nedvosmislena povezanost sa lokalnim budžetom i programskim planiranjem**. LAP koji nije finansijski podržan ostaje normativno opredjeljenje bez operativne snage. Zbog toga mjere definisane u planu moraju biti jasno povezane sa programima i potprogramima u okviru programskog budžeta, uz precizno naznačene nosioce odgovornosti, izvore finansiranja i planirane iznose sredstava. Ovakva povezanost omogućava da se ciljevi LAP-a prate kroz redovne budžetske cikluse i da odgovornost za njihovo ostvarenje bude institucionalno jasno raspodijeljena.

U praksi, to znači da svaka mjera iz LAP-a treba da ima „svoj odraz“ u budžetu – bilo kroz postojeće programe koji se prilagođavaju rodnoj perspektivi, bilo kroz nove aktivnosti koje se uvode kao odgovor na identifikovane potrebe. Time se izbjegava situacija u kojoj lokalni parlament ili izvršna vlast usvajaju LAP bez stvarne namjere da obezbijede sredstva za njegovo sprovođenje. Istovremeno, ovakav pristup omogućava građankama, civilnom društvu i nadzornim institucijama da jasno prate da li su političke obaveze pretočene u konkretna budžetska izdvajanja.

Sveukupno, proces izrade lokalnog akcionog plana, zasnovanog na analizi stvarnog stanja, jasno definisanim ciljevima i snažnoj povezanosti sa budžetom, stvara temelje za mjerljive i održive promjene. Na taj način LAP postaje ključni alat kojim lokalna samouprava sistematski i transparentno jača političku participaciju žena, umjesto da se oslanja na sporadične mjere ili kratkoročne projekte.

## 5.1. Konkretno mjere i alati za sprovođenje LAP-a

Da bi lokalni akcioni plan proizveo **mjerljive, održive i politički relevantne rezultate**, njegovo sprovođenje mora se osloniti na **promišljenu kombinaciju institucionalnih, participativnih i budžetskih alata**. Ključno je da se ovi alati ne posmatraju izolovano, već kao međusobno povezani mehanizmi koji zajednički mijenjaju način na koji lokalna samouprava planira, donosi odluke i raspoređuje javne resurse. Tek kroz njihov zajednički efekat LAP može postati instrument stvarne transformacije, a ne formalni dokument bez političke težine.

**Institucionalni alati predstavljaju stub održivosti LAP-a, jer obezbjeđuju kontinuitet i jasno definisane odgovornosti za njegovo sprovođenje.** Uspostavljanje i jačanje savjetodavnih tijela za rodnu ravnopravnost kao institucionalnog alata zahtijeva jasan, normativno utemeljen i operativno razrađen pristup, jer upravo način na koji su ova tijela formirana i pozicionirana u sistemu lokalne vlasti određuje njihov stvarni domet i uticaj. Da bi savjetodavna tijela bila stub održivosti Lokalnog akcionog plana, ona ne smiju biti osmišljena kao ad hoc komisije ili

formalna radna tijela bez političke težine, već kao trajna institucionalna struktura sa jasno definisanim mandatom, ovlašćenjima i obavezama.

Prvi korak u stvaranju ovakvog institucionalnog alata jeste njegovo formalno utemeljenje kroz odgovarajući pravni akt lokalne samouprave, poput odluke skupštine opštine ili gradskog vijeća. Ovim aktom mora se jasno definisati svrha savjetodavnog tijela, njegova uloga u sprovođenju opštinskih politika rodne ravnopravnosti i Lokalnog akcionog plana, kao i odnos tog tijela prema drugim organima lokalne vlasti. Posebno je važno da se precizira da savjetodavno tijelo ima pravo da daje obavezujuća mišljenja ili preporuke koje lokalna uprava mora razmotriti i na koje je dužna da odgovori, umjesto da se njegov rad završi na nivou neformalnih sugestija.

Drugi ključni element odnosi se na sastav savjetodavnog tijela. Da bi ono imalo stvarni demokratski i reprezentativni karakter, njegov sastav mora odražavati raznolikost lokalne zajednice. To podrazumijeva uključivanje žena iz različitih sektora društva, ali i različitih životnih konteksta. Pored predstavnica lokalne politike i uprave, neophodno je obezbijediti učešće žena iz civilnog društva, obrazovnih institucija, privrede, socijalnih i zdravstvenih ustanova, kao i žena iz ruralnih sredina i marginalizovanih grupa. Ovakav pristup sprečava da savjetodavno tijelo postane homogenizovana grupa povezana sa lokalnim strukturama moći i omogućava da se u procesima odlučivanja čuju iskustva i potrebe žena koje su inače slabo zastupljene u formalnoj politici.

Treći važan aspekt jeste jasno normiranje nadležnosti i procedura rada savjetodavnog tijela. Da bi imalo stvarni uticaj, ovo tijelo mora biti uključeno u rane faze izrade lokalnih politika, strategija i budžetskih dokumenata, a ne samo konsultovano nakon što su ključne odluke već donesene. To znači da lokalna uprava mora imati obavezu da savjetodavnom tijelu dostavlja nacрте budžeta, strateških planova i relevantnih odluka, uz dovoljno vremena i informacija za kvalitetnu analizu. Savjetodavno tijelo treba da ima jasno definisano pravo da daje mišljenja, predlaže izmjene i inicira nove mjere u okviru LAP-a, kao i da prati njihovo sprovođenje i predlaže korektivne korake kada se uoče odstupanja.

Četvrti element odnosi se na povezivanje savjetodavnog tijela sa mehanizmima odgovornosti i praćenja. U praksi, to znači da savjetodavno tijelo treba da ima formalnu ulogu u izradi godišnjih izvještaja o sprovođenju LAP-a i rodno odgovornog budžetiranja, kao i mogućnost da svoje nalaze i preporuke javno predstavi lokalnom parlamentu i građanima. Ovakvo javno pozicioniranje doprinosi jačanju transparentnosti i daje savjetodavnom tijelu političku vidljivost, što je ključno za jačanje legitimnosti žena kao akterki lokalne politike.

Posebnu pažnju treba posvetiti resursima i podršci za rad savjetodavnog tijela. Bez adekvatnih administrativnih i tehničkih kapaciteta, čak i najjasnije definisan mandat ostaje neostvaren. Lokalna samouprava mora obezbijediti minimalne uslove za rad savjetodavnog tijela, uključujući logističku podršku, pristup podacima i dokumentima, kao i mogućnosti za dodatnu edukaciju i jačanje kapaciteta članica. Time se šalje jasna poruka da se uloga savjetodavnog tijela ne shvata kao formalna obaveza, već kao integralni dio sistema upravljanja.

Konačno, institucionalno osnažena savjetodavna tijela imaju i širi politički značaj. Ona postaju „škole političkog učešća“ u kojima žene stiču iskustvo u radu sa javnim politikama, budžetom i procesima odlučivanja. Kroz kontinuirano učešće u ovim tijelima, žene povećavaju svoju vidljivost u lokalnoj zajednici, razvijaju političke i upravljačke vještine i stiču legitimitet kao ravnopravne učesnice političkog života. Dugoročno, ovakav institucionalni alat doprinosi promjeni etabliranih obrazaca moći i otvara prostor da veći broj žena pređe iz savjetodavnih u

izvršne i predstavničke uloge u lokalnoj politici.

Na taj način, dobro osmišljena i institucionalno utemeljena savjetodavna tijela za rodnu ravnopravnost ne predstavljaju samo tehnički mehanizam sprovođenja LAP-a, već snažan instrument demokratizacije lokalnog odlučivanja i trajnog jačanja političke participacije žena.

**Participativni alati omogućavaju da se LAP ne sprovodi „odozgo“, već kroz stalni dijalog između lokalne vlasti i zajednice.** Redovne javne rasprave i konsultacije o lokalnim politikama i budžetu moraju biti organizovane na način koji uzima u obzir realne životne okolnosti žena. To znači prilagođavanje termina, trajanja i formata rasprava, ali i obezbjeđivanje jasnih, razumljivih i blagovremenih informacija o temama i procesima učešća.

Iskustva pokazuju da formalno otvoreni procesi nisu nužno i inkluzivni. Ako se javne rasprave održavaju u radno vrijeme, bez dodatnih oblika informisanja ili alternativnih kanala učešća, veliki broj žena ostaje isključen, posebno one koje nose najveći teret neplaćenog rada brige. Zato je važno koristiti **različite participativne formate**, poput fokus-grupa sa ženama iz različitih društvenih grupa, lokalnih foruma posvećenih pitanjima demokratije, tematskih radionica ili digitalnih alata za konsultacije.

Poseban potencijal u kontekstu LAP-a ima participativno budžetiranje, jer ono direktno povezuje političku participaciju sa raspodjelom resursa. Uključivanjem žena u procese odlučivanja o prioritetima finansiranja, lokalna samouprava ne samo da čuje njihove potrebe, već im daje konkretnu moć da utiču na javne odluke. Dugoročno, ovakav pristup doprinosi razbijanju percepcije da je budžet „tehnička stvar“ rezervisana za uzak krug aktera, i stvara uslove da žene prepoznaju lokalnu politiku kao prostor u kojem njihov glas ima stvarnu težinu.

**Budžetski alati predstavljaju operativnu kičmu sprovođenja LAP-a, jer osiguravaju da se definisani ciljevi pretoče u konkretna finansijska izdvajanja.** Jasno označavanje mjera iz LAP-a u budžetskoj dokumentaciji omogućava vidljivost rodnihih ciljeva i olakšava praćenje njihove realizacije. Bez ove vidljivosti, LAP rizikuje da ostane paralelan proces, odvojen od glavnih tokova lokalne politike i finansiranja.

Korišćenje rodnihih ciljeva i indikatora u programskom budžetiranju dodatno jača ovu vezu. Kada su ciljevi političke participacije žena ugrađeni u programe i potprograme budžeta, njihovo ostvarenje postaje predmet redovnog planiranja, izvršenja i evaluacije. Time se odgovornost za sprovođenje LAP-a raspodjeljuje na sve relevantne budžetske korisnike, a ne ostaje koncentrisana u jednom sektoru ili instituciji.

Praćenje izvršenja budžeta iz perspektive političke participacije žena ima i širi demokratski efekat. Ono omogućava da se uoči da li se sredstva troše u skladu sa planiranim ciljevima, ali i da li budžetske odluke proizvode očekivane promjene u praksi. Na taj način, budžet postaje instrument praćenja političkih obećanja, a ne samo finansijski izvještaj.

**Najznačajniji efekti LAP-a ostvaruju se onda kada institucionalni, participativni i budžetski alati djeluju u sinergiji.** Institucionalni mehanizmi osiguravaju kontinuitet i odgovornost, participativni alati otvaraju prostor za glas žena, a budžetski alati obezbjeđuju resurse i mjerljivost. Zajedno, oni stvaraju okvir u kojem politička participacija žena prestaje da zavisi od individualne volje ili povremenih inicijativa i postaje sistemski podržan proces.

U dugoročnoj perspektivi, ovakav pristup mijenja političku kulturu u lokalnim zajednicama. Žene se sve češće prepoznaju kao legitimne akterke odlučivanja, institucije razvijaju naviku

uključivanja rodne perspektive, a građani stižu veće povjerenje u lokalnu vlast. Upravo zato kombinacija ovih alata predstavlja ključni preduslov da lokalni akcioni planovi ne samo budu sprovedeni, već da proizvedu **trajnu promjenu u raspodjeli političkog uticaja i unapređenju lokalne demokratije**.

Jedan od ključnih uslova uspješnog sprovođenja LAP-a jeste **uspostavljanje jasnih mehanizama praćenja i evaluacije**. Lokalna samouprava treba da definiše set indikatora koji omogućavaju praćenje napretka, kao što su promjene u procentu žena u tijelima odlučivanja, broju žena učesnica u javnim raspravama ili učešću ženskih organizacija u konsultativnim procesima. Ovi indikatori treba da budu mjerljivi i redovno ažurirani.

Transparentnost procesa predstavlja osnovni demokratski princip bez kojeg LAP gubi svoju snagu. Lokalna samouprava mora obezbijediti javnu dostupnost svih ključnih dokumenata, uključujući sam LAP, godišnje izvještaje o njegovom sprovođenju, podatke o utrošku sredstava i rezultate evaluacije. Ovi dokumenti treba da budu predstavljeni kroz javne prezentacije i rasprave, kako bi građanke i građani imali realnu mogućnost da prate i ocjenjuju rad lokalne vlasti.

Provjeru sprovođenja LAP-a treba da sprovodi kombinacija unutrašnjih i spoljašnjih mehanizama. Na lokalnom nivou, to uključuje nadležna tijela lokalne samouprave i savjetodavna tijela za rodnu ravnopravnost, dok na državnom nivou ulogu imaju ministarstva nadležna za rodnu ravnopravnost i lokalnu samoupravu, revizorske institucije i parlamentarni nadzor. Ovakav višeslojni model provjere smanjuje rizik od formalne primjene i povećava vjerovatnoću da LAP proizvede stvarne promjene.

Smjernice za lokalne samouprave

Za lokalne samouprave, ključna preporuka jeste da LAP posmatraju kao dinamičan dokument koji se razvija i prilagođava, a ne kao jednokratnu obavezu. Izrada LAP-a treba da bude participativan proces, u koji su uključene žene iz lokalne zajednice, organizacije civilnog društva i predstavnici različitih sektora. Sprovođenje LAP-a mora biti jasno povezano sa budžetom, programskim planiranjem i institucionalnim odgovornostima.

Na taj način, lokalni akcioni planovi postaju snažan instrument kojim se politička participacija žena pretvara u mjerljivi cilj javne politike, uz jasne mehanizme provjere i visoku transparentnost. Dugoročno, ovakav pristup doprinosi jačanju lokalne demokratije, većem povjerenju u institucije i stvaranju političkog prostora **u kojem su žene ravnopravne akterke u odlučivanju o razvoju svojih zajednica**.

## 6. IZAZOVI U IMPLEMENTACIJI I KAKO IH PREVAZIĆI

Implementacija lokalnih politika za unapređenje položaja žena, naročito u oblasti političke participacije i učešća u procesima odlučivanja, pokazuje se kao složen i višedimenzionalan proces koji, kako iskustva zemalja članica Evropske unije tako i praksa u našem kontekstu, prati niz ponavljajućih izazova. Ovi izazovi nijesu slučajni niti isključivo tehničke prirode, već su duboko ukorijenjeni u institucionalnim obrascima, političkoj kulturi, odnosima moći i načinu na koji se rodna ravnopravnost razumije i operacionalizuje u praksi. Upravo zato je njihovo prevazilaženje moguće samo kroz sistemski, dugoročan i integrisan pristup, zasnovan na lekcijama iz prethodnih politika i jasno definisanim korektivnim mjerama.

Jedan od najčešće prepoznatih izazova jeste formalizam u primjeni lokalnih politika, uključujući lokalne akcione planove i rodno odgovorno budžetiranje. U mnogim sredinama, kako u državama EU tako i lokalno, strateški dokumenti se izrađuju zbog ispunjavanja normativnih obaveza ili preporuka viših nivoa vlasti, ali bez stvarne političke volje da se sprovedu do kraja. Posljedica toga su planovi koji postoje „na papiru“, bez jasne veze sa budžetom, bez definisanih nosilaca odgovornosti i bez redovnog praćenja. U takvim okolnostima, politička participacija žena ostaje deklarativni cilj, dok se postojeći obrasci odlučivanja suštinski ne mijenjaju.

Blisko povezano s tim jeste i nedostatak institucionalne odgovornosti i kontinuiteta, posebno u uslovima političkih promjena na lokalnom nivou. Česte promjene vlasti, reorganizacija uprave ili smjena kadrova dovode do prekida započetih procesa, gubitka institucionalnog pamćenja i slabljenja mehanizama posvećenih rodnoj ravnopravnosti. U praksi, ovo znači da politike zavise od pojedinačnih nosilaca funkcija ili entuzijazma određenih aktera, umjesto da budu ugrađene u stabilne institucionalne strukture.

Drugi važan izazov odnosi se na nedovoljnu integraciju rodne perspektive u glavne tokove lokalne politike i budžetiranja. Iskustva pokazuju da rodna ravnopravnost često ostaje izdvojena tema, povjerena jednoj službi, komisiji ili savjetodavnom tijelu, dok ključne odluke o razvoju, budžetu i prioritetima donose drugi akteri, bez rodne analize. Takva getoizacija rodne ravnopravnosti ograničava njen domet i onemogućava da žene imaju stvarni uticaj na procese odlučivanja u oblastima koje direktno utiču na kvalitet života u lokalnoj zajednici.

Poseban izazov predstavlja i nedostatak kvalitetnih podataka i kapaciteta za praćenje rezultata. Bez rodno razvrstanih i intersekcionalnih podataka o učešću žena u političkim i participativnim procesima, lokalne vlasti često nijesu u stanju da objektivno procijene stanje, identifikuju probleme niti izmjere napredak. U takvom kontekstu, politike se zasnivaju na pretpostavkama, a ne na dokazima, što dodatno otežava njihovu evaluaciju i prilagođavanje.

Ne manje značajan izazov jeste ograničena uključenost žena i organizacija civilnog društva u fazama planiranja i sprovođenja politika. Iako mnoge lokalne samouprave formalno organizuju javne rasprave, one često nijesu prilagođene realnim potrebama i mogućnostima žena, posebno onih iz ruralnih sredina ili marginalizovanih grupa. Rezultat je participacija „na poziv“, bez stvarnog uticaja na konačne odluke, što dodatno učvršćuje nepovjerenje u institucije i smanjuje spremnost žena da se politički angažuju.

Prevazilaženje ovih izazova zahtijeva promjenu pristupa lokalnim politikama – od sektorskog i kratkoročnog ka integrisanom, odgovornom i participativnom modelu. Iskustva EU jasno

ukazuju da uspješne lokalne politike za unapređenje političke participacije žena dijele nekoliko zajedničkih karakteristika: jasnu institucionalnu odgovornost, snažnu vezu sa budžetom, mjerljive ciljeve, transparentnost i aktivno učešće žena u svim fazama procesa.

U tom smislu, lokalne samouprave bi trebalo da sistematski inkorporiraju sljedeće mjere u svoje politike kako bi prevazišle uočene izazove:

- **jasnu normativnu obavezu sprovođenja lokalnih akcionih planova, uz precizno definisane nadležnosti, rokove i odgovornosti, kako bi se spriječila formalna i selektivna primjena;**
- **dosljedno povezivanje ciljeva lokalnih akcionih planova sa programskim budžetiranjem i rodno odgovornim budžetiranjem, čime se obezbjeđuje da političke obaveze budu praćene odgovarajućim finansijskim sredstvima;**
- **razvoj i primjenu standardizovanih indikatora za praćenje političke participacije žena, uključujući njihovu zastupljenost u tijelima odlučivanja, učešće u javnim raspravama i pristup budžetskim resursima;**
- **jačanje i institucionalno osnaživanje savjetodavnih tijela za rodnu ravnopravnost, uz jasno definisanu ulogu u planiranju, praćenju i evaluaciji lokalnih politika;**
- **uspostavljanje redovnog sistema javnog izvještavanja o sprovođenju lokalnih politika, koji uključuje javne prezentacije izvještaja, dostupnost podataka i uključivanje civilnog društva u evaluaciju;**
- **kontinuirano ulaganje u jačanje kapaciteta lokalne uprave i donosilaca odluka, kako bi razumijevanje rodne ravnopravnosti prešlo sa formalnog na suštinski nivo;**
- **razvoj participativnih mehanizama koji su prilagođeni ženama, uključujući fleksibilne forme konsultacija, terenski rad i različite kanale komunikacije.**

U konačnom, izazovi u implementaciji lokalnih politika za unapređenje političke participacije žena nijesu dokaz njihove neefikasnosti, već pokazatelj dubine promjena koje ove politike nastoje da ostvare. Prevazilaženje tih izazova zahtijeva jasno opredjeljenje lokalnih vlasti da rodnu ravnopravnost i učešće žena u odlučivanju tretiraju kao pitanje kvaliteta demokratije, a ne kao zasebnu socijalnu temu. Tek kada lokalne politike budu zasnovane na odgovornosti, transparentnosti i stvarnom uključivanju žena, moguće je ostvariti trajne promjene u raspodjeli političkog uticaja i izgradnji inkluzivnih lokalnih zajednica.

## 7. IMPLIKACIJE I PRAVCI DJELOVANJA ZA CRNU GORU

Prethodna poglavlja ove publikacije sistematski su razradila **smjernice, alate i mehanizme za rodno odgovorno budžetiranje i izradu, sprovođenje i praćenje lokalnih akcionih planova (LAP)**, sa posebnim fokusom na povećanje političke participacije žena i njihovo stvarno učešće u procesima odlučivanja. Analiza evropskih praksi i domaćih izazova pokazala je da su upravo ovi instrumenti – rodno odgovorno budžetiranje i LAP-ovi – ključni operativni alati kojima se opšte obaveze rodne ravnopravnosti mogu prevesti u mjerljive i provjerljive lokalne politike. U ovom završnom poglavlju pažnja se dodatno širi na **implikacije tih nalaza za Crnu Goru u cjelini**, kao i na pravce daljeg djelovanja koji prevazilaze pojedinačne instrumente i zahvataju širi sistem lokalnog upravljanja.

Polazna tačka za Crnu Goru jeste činjenica da normativni okvir u oblasti rodne ravnopravnosti i lokalne samouprave već postoji, ali da njegova primjena ostaje neujednačena i često zavisi od političke volje pojedinih lokalnih vlasti. U tom smislu, smjernice i alati predstavljeni u prethodnim poglavljima ne treba da se shvate kao dodatni zahtjev lokalnim samoupravama, već kao **podrška u operacionalizaciji postojećih obaveza**. Upravo iz tog razloga, ključna implikacija ove analize jeste potreba za **prelaskom sa fragmentisanog i projektno-orijentisanog pristupa na integrisan, sistemski i dugoročno održiv model lokalnih politika**.

Uvođenje rodne perspektive u **sektorske lokalne politike** predstavlja jedan od najvažnijih, ali i najzahtjevnijih pravaca djelovanja za lokalne samouprave u Crnoj Gori, jer podrazumijeva napuštanje uskog shvatanja rodne ravnopravnosti kao zasebne ili „specijalizovane“ oblasti. Kao što je u prethodnim poglavljima naglašeno, politička participacija žena ne zavisi isključivo od postojanja formalnih mehanizama uključenja, već je duboko povezana sa njihovim **ekonomskim položajem, mogućnostima obrazovanja i osposobljavanja, dostupnošću zdravstvenih i socijalnih usluga, kao i ukupnim uslovima života u lokalnoj zajednici**. Zbog toga je integracija rodne perspektive u sektorske politike ključna poluga za stvaranje realnih uslova da žene mogu ravnopravno i održivo učestvovati u političkom životu.

U oblasti **zapošljavanja i lokalnog ekonomskog razvoja**, lokalne samouprave mogu primijeniti niz konkretnih alata kako bi politike učinile rodno osjetljivijim i direktno povezanim sa političkom participacijom žena. Prvi korak jeste sistematska **rodna analiza lokalnog tržišta rada**, kojom se identifikuju razlike u stopama zapošljavanja, vrstama ugovora, sektorima rada i platama žena i muškaraca. Na osnovu takve analize, lokalne vlasti mogu prilagoditi mjere aktivne politike zapošljavanja tako da one ne ostaju rodno neutralne, već ciljano adresiraju prepreke sa kojima se žene suočavaju, naročito žene iz ruralnih sredina, dugoročno nezaposlene žene i žene koje same brinu o porodici.

Kao konkretne smjernice i alati koje lokalne samouprave mogu neposredno primijeniti u sektorskim politikama zapošljavanja i ekonomskog razvoja izdvajaju se:

- **Uvođenje obavezne procjene rodnog uticaja lokalnih programa zapošljavanja**, uključujući subvencije za zapošljavanje, programe stručnog osposobljavanja i javne radove, kako bi se pratilo u kojoj mjeri žene imaju stvarni pristup ovim mjerama i kakve efekte one proizvode na njihovu ekonomsku sigurnost.
- **Razvoj i finansijska podrška programima ženskog preduzetništva**, kroz grantove, povoljne kredite, mentorske programe i poslovne inkubatore, uz jasno definisane kriterijume

za uključivanje žena koje su inače slabije zastupljene u preduzetničkim strukturama. Ovakvi programi doprinose ne samo ekonomskom, već i političkom osnaživanju žena, jer ekonomska samostalnost povećava njihovu vidljivost i uticaj u lokalnoj zajednici.

- **Rodno osjetljivo planiranje zapošljavanja u lokalnoj administraciji i javnim preduzećima**, kroz praćenje zastupljenosti žena na rukovodećim i odlučivačkim pozicijama i uvođenje mjera koje podstiču ravnotežu, poput transparentnih procedura napredovanja i politika usklađivanja privatnog i poslovnog života.
- **Povezivanje programa zapošljavanja sa politikama participacije**, na primjer kroz obavezno uključivanje žena korisnica ekonomskih programa u savjetodavna tijela ili lokalne forume, čime se ekonomsko osnaživanje direktno povezuje sa političkim angažmanom.

Lokalne **obrazovne politike** imaju poseban i dugoročan značaj za političku participaciju žena, jer upravo kroz obrazovni sistem nastaju, ali se mogu i razgrađivati, **rodni stereotipi, obrasci društvenog ponašanja i predstave o tome ko „pripada“ javnoj i političkoj sferi**. Obrazovanje ne utiče samo na nivo znanja, već oblikuje samopouzdanje, aspiracije i percepciju sopstvene uloge u društvu, što ga čini jednom od ključnih poluga za održivo jačanje političke participacije žena. Zbog toga integrisanje rodne perspektive u lokalne obrazovne politike predstavlja stratešku investiciju u buduću demokratiju, a ne dodatni trošak ili sporednu aktivnost.

Lokalne samouprave u Crnoj Gori, iako nemaju potpunu nadležnost nad nastavnim planovima i programima, imaju **značajan prostor za djelovanje kroz planiranje, saradnju sa obrazovnim institucijama i podršku vannastavnim i neformalnim obrazovnim aktivnostima**. Ova uloga je posebno važna jer se mnoge ključne odluke koje utiču na svakodnevno obrazovno iskustvo djece i mladih donose upravo na lokalnom nivou – od podrške školama, do programa za mlade, kulturnih aktivnosti i javnih kampanja.

Integrisanjem rodne perspektive u obrazovne politike, lokalne vlasti mogu direktno uticati na **formiranje generacija koje ravnopravnost doživljavaju kao društvenu normu**, a ne kao izuzetak ili nametnutu vrijednost. Ovo se može postići bez velikih finansijskih ulaganja, prije svega kroz promjenu pristupa, prioriteta i načina na koji se postojeći programi planiraju i sprovode.

Lokalne samouprave mogu primijeniti niz konkretnih alata kako bi obrazovne politike učinile rodno osjetljivijima i direktno povezanim sa dugoročnim jačanjem političke participacije žena:

- **Rodna analiza lokalnih obrazovnih programa i praksi**, sa fokusom na identifikovanje stereotipnih obrazaca u nastavnim i vannastavnim aktivnostima, uloga koje se dodjeljuju djevojčicama i dječacima, kao i njihove uključenosti u aktivnosti koje podstiču liderstvo, javni nastup i donošenje odluka.
- **Podrška razvoju vannastavnih programa usmjerenih na liderstvo, aktivno građanstvo i participaciju**, pri čemu je važno obezbijediti da djevojčice i mlade žene budu podjednako uključene i ohrabrene da učestvuju. Ovakvi programi mogu biti realizovani u saradnji sa školama, omladinskim klubovima i organizacijama civilnog društva.
- **Saradnja sa obrazovnim institucijama u razvoju školskih i omladinskih inicijativa koje promovišu rodnu ravnopravnost**, poput debatnih klubova, simulacija rada lokalnog parlamenta, školskih savjeta i foruma u kojima djevojčice imaju vidljivu i ravnopravnu ulogu.

- **Rodno osjetljivo planiranje lokalnih programa za mlade**, uz praćenje učešća djevojaka u omladinskim savjetima, savjetodavnim tijelima i participativnim inicijativama, kako bi se osiguralo da mlade žene imaju stvarni pristup procesima donošenja odluka već u ranoj dobi.
- **Edukacija nastavnog i stručnog kadra**, u saradnji sa školama i relevantnim institucijama, kako bi se ojačalo razumijevanje rodne ravnopravnosti i njenog značaja za demokratsko društvo, uz poseban naglasak na prepoznavanje suptilnih oblika stereotipa i nejednakog tretmana.
- **Korišćenje lokalnih kulturnih i javnih institucija** (biblioteke, kulturni centri, muzeji) za promociju ženskih uzora u istoriji, politici i javnom životu, čime se djevojčicama i mladim ženama nude vidljivi modeli političkog i društvenog angažmana.

Ključna vrijednost ovakvog pristupa leži u tome što obrazovne politike više ne funkcionišu izolovano od šireg društvenog konteksta, već postaju **dio dugoročnog plana za izgradnju inkluzivne lokalne demokratije**. Kada djevojčice od najranijeg uzrasta stiču iskustvo učešća, javnog izražavanja i odlučivanja, politička participacija žena u kasnijem životu prestaje da bude izuzetak ili rezultat individualne borbe, i postaje očekivan i legitiman oblik društvenog djelovanja.

Na ovaj način, lokalne obrazovne politike u Crnoj Gori mogu dati snažan doprinos ostvarenju ciljeva prethodno razrađenih kroz rodno odgovorno budžetiranje i lokalne akcione planove. One zatvaraju krug između **strukturalnih uslova, institucionalnih mehanizama i dugoročnih društvenih promjena**, stvarajući temelje za trajno jačanje političke participacije žena i kvaliteta demokratije na lokalnom nivou.

Zdravstvena zaštita i socijalna politika zauzimaju **centralno mjesto u stvaranju stvarnih uslova za političku participaciju žena**, jer upravo kroz ove oblasti lokalne samouprave imaju neposredan uticaj na svakodnevni život žena i na raspodjelu neplaćenog rada brige koji i dalje nesrazmjerno pada na njih. Kao što su prethodna poglavlja pokazala, rodno odgovorno budžetiranje i lokalni akcioni planovi ne mogu ostvariti puni efekat ukoliko nijesu povezani sa politikama koje direktno utiču na vrijeme, energiju, sigurnost i dostupnost resursa – a zdravstvena i socijalna politika su među najvažnijima u tom pogledu.

Na lokalnom nivou, dostupnost i kvalitet zdravstvenih i socijalnih usluga često određuju **da li će žene imati realnu mogućnost da učestvuju u javnom i političkom životu** ili će biti preopterećene brigom o djeci, starijima, osobama sa invaliditetom ili bolesnim članovima porodice. Kada lokalne politike ne prepoznaju ove rodno uslovljene razlike, nejednakosti se produbljuju, a formalni mehanizmi političke participacije ostaju nedostupni velikom broju žena. Zbog toga je integracija rodne perspektive u zdravstvenu i socijalnu politiku ključna za postizanje održivih rezultata u oblasti političkog odlučivanja.

Lokalne samouprave mogu kroz zdravstvenu politiku primijeniti **konkretne alate rodno osjetljivog planiranja**, počevši od analize dostupnosti usluga ženama iz različitih društvenih grupa. To podrazumijeva sagledavanje da li su zdravstvene ustanove i servisi fizički i finansijski dostupni, da li radno vrijeme i način pružanja usluga odgovaraju potrebama žena koje rade ili brinu o porodici, te da li postoje preventivni i savjetodavni programi koji adresiraju specifične zdravstvene potrebe žena. Kada su zdravstvene usluge prilagođene, žene imaju veći stepen autonomije i sigurnosti, što predstavlja osnovu za njihovo aktivnije učešće u javnom životu.

U oblasti socijalne politike, lokalne samouprave imaju još direktniji prostor za djelovanje kroz **razvoj i finansiranje servisa podrške**. Politike koje obezbjeđuju dostupne vrtiće, dnevne centre za djecu i starije, pomoć u kući i druge oblike socijalnih usluga direktno utiču na smanjenje tereta neplaćenog rada brige. Ove mjere nijesu samo socijalne prirode, već imaju snažan politički efekat, jer oslobađaju vrijeme i energiju žena za učešće u javnim raspravama, savjetodavnim tijelima i političkim procesima.

Konkretni alati koje lokalne samouprave mogu koristiti u zdravstvenim i socijalnim politikama uključuju:

- **Rodnu analizu lokalnih socijalnih i zdravstvenih programa**, sa fokusom na to ko su stvarni korisnici usluga i u kojoj mjeri postojeće politike oslobađaju ili dodatno opterećuju žene u pogledu rada brige.
- **Usklađivanje lokalnih akcijskih planova sa planovima socijalnih i zdravstvenih usluga**, kako bi se ciljevi političke participacije žena direktno povezali sa razvojem servisa podrške.
- **Rodno odgovorno budžetiranje u oblasti socijalne zaštite**, kojim se jasno označavaju izdvajanja za usluge koje smanjuju neplaćeni rad brige i omogućavaju ženama veću mobilnost i dostupnost javnom prostoru.
- **Uključivanje žena korisnica socijalnih i zdravstvenih usluga u savjetodavna i konsultativna tijela**, čime se njihove perspektive i iskustva direktno ugrađuju u kreiranje politika koje ih se tiču.
- **Praćenje i javno izvještavanje o rodnim efektima socijalnih i zdravstvenih politika**, uz posebnu izdvojene pokazatelje koji se odnose na vrijeme, dostupnost i mogućnost učešća žena u javnom životu.

Integracija ovih alata u lokalne zdravstvene i socijalne politike ima **višestruke dugoročne efekte**. Na individualnom nivou, žene postižu veći stepen sigurnosti i autonomije; na nivou zajednice smanjuju se strukturne nejednakosti i jača socijalna kohezija; dok se na političkom nivou stvaraju stabilni preduslovi za veće i održivije učešće žena u procesima odlučivanja. Kada lokalne vlasti prepoznaju da socijalna i zdravstvena politika nijesu „pomoćni sektori“, već integralni dio demokratske infrastrukture, rodna ravnopravnost prestaje da bude apstraktan cilj i postaje mjerljiv dio lokalnog razvoja.

Na taj način, zdravstvena zaštita i socijalna politika zatvaraju krug prethodno analiziranih instrumenata – rodno odgovornog budžetiranja i lokalnih akcionih planova – i potvrđuju da se politička participacija žena može unaprijediti samo onda kada su **društveni, ekonomski i institucionalni uslovi međusobno usklađeni**. Upravo u toj povezanosti sektorskih politika leži najveći potencijal lokalnih samouprava u Crnoj Gori za izgradnju trajno inkluzivne i demokratske zajednice.

Istovremeno, pravci djelovanja za Crnu Goru jasno ukazuju da je **jačanje institucionalnih kapaciteta lokalnih samouprava** neophodno kako bi alati predstavljeni u prethodnim poglavljima bili održivi. Lokalni akcioni planovi i rodno odgovorno budžetiranje ne mogu zavisiti od entuzijazma pojedinaca, već moraju biti ugrađeni u redovne procese planiranja, budžetiranja i izvještavanja. Model podijeljene ingerencije, detaljno razrađen u ranijem dijelu publikacije, ovdje se pokazuje kao posebno relevantan: država treba da obezbijedi standarde, metodologiju i nadzor, dok lokalnim samoupravama ostavlja dovoljno prostora da mjere prilagode specifičnim potrebama zajednice.

Transparentnost i javna odgovornost predstavljaju završnu, ali ključnu kariku u ovom lancu. Bez jasnih mehanizama javnog izvještavanja i provjere, ni LAP-ovi ni rodno odgovorno budžetiranje ne mogu ostvariti svoj demokratski potencijal. U tom smislu, Crna Gora treba da dodatno ojača ulogu parlamentarnog nadzora, revizorskih institucija i civilnog društva u praćenju lokalnih politika rodne ravnopravnosti. Time se obezbjeđuje da mjere nijesu samo formalno usvojene, već i stvarno sprovedene, uz mogućnost korekcija na osnovu nalaza iz prakse.

## 8. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U cilju sagledavanja stvarnog položaja žena u lokalnim samoupravama i njihovog učešća u procesima donošenja odluka, **Mreža za evropske politike - MASTER sprovela je tokom novembra i decembra 2025. godine sveobuhvatno istraživanje u okviru projekta „Lokalno za ravnopravno“**. Istraživanje predstavlja prvi pokušaj da se na sistematičan i sveobuhvatan način mapira stanje rodne ravnopravnosti u svim lokalnim samoupravama u Crnoj Gori, sa posebnim fokusom na institucionalne kapacitete, političku participaciju žena i primjenu lokalnih politika rodne ravnopravnosti.

Osnovni cilj projekta bio je **osnaživanje žena zaposlenih u lokalnim samoupravama**, identifikovanje njihovih potreba i prepreka, jačanje međuinstitucionalne saradnje i umrežavanje akterki u oblasti rodne ravnopravnosti, te povećanje vidljivosti rodne perspektive u lokalnim politikama i planovima razvoja. Istraživanje je naročito bilo usmjereno na **žene sa sjevera Crne Gore**, žene pripadnice manjinskih naroda, politički angažovane žene, ali i na širu stručnu i opštu javnost, uključujući medije, kao važne prenosiocce društvenih poruka o ravnopravnosti.

### Metodologija istraživanja

Istraživanje je zasnovano na **mješovitoj metodologiji**, koja kombinuje kvantitativne i kvalitativne istraživačke pristupe, sa ciljem da se obezbijedi **sveobuhvatan, višeslojan i pouzdan uvid u stanje rodne ravnopravnosti na nivou lokalnih samouprava u Crnoj Gori**. Primjena ovakvog metodološkog okvira omogućila je da se, pored statističkog prikaza zastupljenosti žena i muškaraca, obuhvate i iskustva, percepcije, institucionalne prakse i kontekstualni izazovi koji ne mogu biti adekvatno sagledani isključivo kroz numeričke pokazatelje.

Podaci su prikupljeni putem **strukturiranog upitnika** koji je distribuiran svim opštinama u Crnoj Gori, čime je obezbijeđen potencijal za teritorijalno sveobuhvatan pregled stanja. Upitnik je osmišljen tako da kombinuje **zatvorena i otvorena pitanja**, čime je istovremeno omogućeno prikupljanje uporedivih kvantitativnih podataka i dobijanje dubljeg kvalitativnog uvida u specifične lokalne okolnosti.

Zatvorena pitanja bila su fokusirana na prikupljanje kvantitativnih podataka o **polnoj strukturi zaposlenih u lokalnim samoupravama**, zastupljenosti žena i muškaraca na **rukovodećim, izvršnim i političkim funkcijama**, kao i o postojanju **institucionalnih mehanizama**, poput kancelarija ili službenika za rodnu ravnopravnost. Poseban segment zatvorenih pitanja odnosio se na postojanje i važenje **strategija i lokalnih akcionih planova za rodnu ravnopravnost**,

što je omogućilo uporedivu procjenu nivoa institucionalne razvijenosti lokalnih politika u ovoj oblasti. Ovi podaci pružili su osnovu za identifikovanje obrazaca zastupljenosti, hijerarhijskih razlika i strukturnih neravnoteža u lokalnim sistemima odlučivanja.

Otvorena pitanja bila su usmjerena na **identifikovanje ključnih prepreka**, izazova i potreba u oblasti unapređenja rodne ravnopravnosti, ali i na prepoznavanje **primjera dobre prakse** koje su same opštine istakle. Kroz otvorene odgovore, ispitanice i ispitanici su imali priliku da ukažu na konkretne probleme sa kojima se suočavaju u svakodnevnom radu, kao i na pozitivne inicijative, inovativna rješenja i faktore koji su doprinijeli napretku u pojedinim sredinama. Na ovaj način obezbijeđen je **bogat kvalitativni materijal** koji oslikava institucionalne, društvene i kulturološke specifičnosti lokalnih samouprava.

Istraživanje ima dominantno **deskriptivni karakter**, jer mu je osnovni cilj bio da prikaže postojeće stanje i nivo razvijenosti lokalnih politika rodne ravnopravnosti, bez težnje ka testiranju uzročno-posljedičnih veza. Međutim, ono ujedno sadrži i izraženu **eksploratornu dimenziju**, s obzirom na to da u velikom broju opština do sada nijesu sprovedene sveobuhvatne analize o položaju žena u lokalnim samoupravama. U tom smislu, istraživanje otvara nova pitanja i istraživačke pravce, nudeći prvi sistematski uvid u ovu oblast na nacionalnom nivou. Dodatno, prisutan je i **evaluacioni aspekt**, jer je analizirana primjena postojećih mehanizama, strategija i akcionih planova, što omogućava procjenu njihove funkcionalnosti i stvarnog dometa u praksi.

Prikupljeni podaci analizirani su **kombinacijom kvantitativnih i kvalitativnih analitičkih metoda**. Kvantitativni podaci obrađeni su primjenom deskriptivnih statističkih metoda, koje su omogućile prikaz zastupljenosti, poređenja i uočavanje trendova među opštinama. Kvalitativni odgovori analizirani su metodom **tematske analize**, kroz sistematsko kodiranje i identifikovanje ponavljajućih obrazaca, ključnih izazova, strukturalnih prepreka i pozitivnih primjera. Ovakav pristup omogućio je da se brožčani podaci dopune kontekstualnim objašnjenjima i iskustvenim uvidima, čime je značajno unaprijeđeno razumijevanje složenosti rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou.

Sveukupno, primijenjena metodologija omogućila je ne samo precizno mapiranje stanja, već i **prepoznavanje konkretnih institucionalnih slabosti i potencijala**, čineći istraživanje pouzdanom analitičkom osnovom za izradu preporuka, razvoj lokalnih akcionih planova i unapređenje rodno odgovornih politika u Crnoj Gori.

### **Kvantitativni nalazi: zastupljenost žena i muškaraca u lokalnoj vlasti**

Rezultati istraživanja jasno i dosljedno ukazuju na **izraženu rodnu neravnotežu u lokalnim samoupravama Crne Gore**, koja postaje sve vidljivija kako se ide ka višim nivoima odlučivanja i upravljanja. Iako žene čine značajan dio ukupno zaposlenih u lokalnoj administraciji – **45%** u odnosu na **55% muškaraca** – već na ovom početnom nivou vidljiv je blagi, ali stabilan disbalans. Ovaj odnos, međutim, ne ostaje isti kroz hijerarhiju lokalne vlasti, već se **dramatično pogoršava u sferi rukovođenja i političkog odlučivanja**, što ukazuje na postojanje duboko ukorijenjenih strukturnih barijera.

Na nivou rukovodećih pozicija, muškarci zauzimaju **61% mjesta**, dok žene čine svega **39%**, što pokazuje da žene već u ovoj fazi nailaze na ograničenja u profesionalnom napredovanju. Još izraženiji jaz evidentan je u **izvršnom rukovodstvu**, gdje muškarci drže čak **86% pozicija**,

dok su žene zastupljene sa svega **14%**. Ovi podaci jasno potvrđuju postojanje takozvanog „**staklenog plafona**“ u lokalnoj upravi – neformalne, ali veoma stvarne prepreke koja ženama otežava ili onemogućava pristup najvišim pozicijama moći, bez obzira na njihovu stručnost, iskustvo ili formalnu zastupljenost u administraciji.

Sličan obrazac uočen je i u političkim strukturama lokalne vlasti. U lokalnim parlamentima muškarci čine **66% odbornika**, dok žene čine **34% odbornica**, što ukazuje na to da su žene i dalje znatno manje zastupljene u predstavničkim tijelima u kojima se donose ključne lokalne odluke. Ovakva disproporcija ima direktne implikacije na sadržaj i prioritete lokalnih politika, jer utiče na to čije se perspektive i interesi sistematski uzimaju u obzir.

Posebno alarmantan nalaz istraživanja jeste činjenica da **nijednom opštinom u Crnoj Gori ne rukovodi žena**. Dodatno, svega **četiri opštine** imaju ženu na funkciji potpredsjednice opštine, što govori o izuzetno ograničenim mogućnostima žena da uđu u najuži krug izvršne vlasti na lokalnom nivou. Iako se u **osam opština žene nalaze na čelu skupštine opštine**, a čak **117 žena rukovodi sekretarijatima i opštinskim službama**, važno je naglasiti da ove funkcije, iako značajne, **nemaju istu težinu u procesu strateškog i izvršnog odlučivanja** kao pozicije predsjednika i potpredsjednika opštine. Time se potvrđuje obrazac prema kojem se žene češće nalaze na srednjim ili administrativno-operativnim pozicijama, dok su ključne tačke političke moći i dalje dominantno rezervisane za muškarce.

Kada je riječ o javnim preduzećima čiji su osnivači opštine, istraživanje pokazuje da se žene nalaze na čelu **54 javna preduzeća**, što ukazuje na određene pozitivne pomake i otvara prostor za dalji napredak u ovoj oblasti. Ipak, i ovdje je ukupan uticaj žena i dalje ograničen, posebno kada se uzme u obzir uloga javnih preduzeća u upravljanju značajnim resursima i razvojnim projektima na lokalnom nivou.

Sveukupno posmatrano, ovi nalazi pokazuju da je **rodna neravnopravnost u lokalnim samoupravama Crne Gore sistemski i hijerarhijski**, a ne slučajna ili privremena. Iako su žene vidljive i prisutne u administrativnoj strukturi, njihov prelazak ka najvišim nivoima odlučivanja ostaje izuzetno ograničen. Upravo ovi podaci potvrđuju osnovnu tezu ove publikacije: **bez institucionalnih mehanizama, rodno odgovornih budžeta i funkcionalnih lokalnih akcionih planova, formalna zastupljenost žena neće prerasti u stvarnu političku moć i ravnopravno učešće u odlučivanju**.

### **Institucionalni mehanizmi i lokalne politike rodne ravnopravnosti**

Podaci o institucionalnim kapacitetima dodatno potvrđuju strukturne slabosti lokalnog nivoa. Samo **9 od 25 opština (36%)** ima uspostavljenu kancelariju ili odjeljenje za rodnu ravnopravnost. Još je nepovoljnija činjenica da svega **6 opština (24%)** ima osobu koja se **isključivo** bavi pitanjima rodne ravnopravnosti.

Najkritičniji nalaz odnosi se na strateško planiranje: samo **7 od 25 opština (28%)** ima usvojenu strategiju ili lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost, dok u velikom broju slučajeva takvi planovi nikada nijesu donošeni ili su istekli bez obnove. Ovaj podatak jasno ukazuje na **ozbiljan strateški i operativni vakuum** na lokalnom nivou i potvrđuje nalaze ove publikacije o ključnom značaju važećih i finansijski utemeljenih LAP-ova.

### **Kvalitativni nalazi: prepreke unapređenju rodne ravnopravnosti**

Analiza odgovora na otvorena pitanja omogućila je dublje razumijevanje prepreka koje stoje na putu unapređenja rodne ravnopravnosti. Identifikovane prepreke su **međusobno povezane i višedimenzionalne**, obuhvatajući institucionalne, društvene i ekonomske aspekte.

Institucionalni i strateški nedostaci prepoznati su kao najizraženiji problem. Neusvojeni ili zastarjeli lokalni akcioni planovi, nepostojanje jasne nadležnosti kroz odsustvo posebnih kancelarija ili službenika za rodnu ravnopravnost, ograničena budžetska sredstva i izostanak rodno odgovornog budžetiranja, značajno otežavaju dosljednu primjenu politika. Ovi izazovi dodatno su produbljeni nedostatkom ljudskih kapaciteta i znanja unutar lokalnih administracija.

Poseban problem predstavlja **nedostatak rodno razvrstanih podataka i analitičkih osnova**, uključujući izostanak baza podataka i sistematskih istraživanja, što onemogućava kvalitetno planiranje, praćenje i evaluaciju mjera. Iako je prikupljanje takvih podataka zakonska obaveza, praksa pokazuje da se ona često ne sprovodi.

Društveni i kulturološki faktori takođe imaju snažan uticaj. Učesnice istraživanja su jasno ukazale na prisutnost **patrijarhalnih obrazaca, rodni stereotipa i tradicionalnih uloga**, koje ograničavaju ambicije i mogućnosti žena da se politički angažuju. Ovi obrasci dodatno su pojačani nedostatkom institucionalne i mentorske podrške, kao i otežanim usklađivanjem profesionalnih i porodičnih obaveza.

Ekonomske i profesionalne barijere, poput nejednakog pristupa resursima, odsustva mentorskih programa i vidljivih uzora, ostaju značajan izazov, dok prisutnost porodičnog i vršnjačkog nasilja, uz nedostatak licencirane psiho-socijalne podrške u pojedinim sredinama, ukazuje na slabosti sistema zaštite.

### **Značaj nalaza istraživanja**

Dobijeni podaci predstavljaju **prvu sveobuhvatnu, sistematizovanu i međusobno uporedivu sliku stanja rodne ravnopravnosti u svim lokalnim samoupravama Crne Gore**, što im daje poseban analitički, politički i zagovarački značaj. Po prvi put, stanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou sagledano je istovremeno kroz kvantitativne pokazatelje zastupljenosti i kroz kvalitativni uvid u institucionalne prakse, prepreke i razvojne potencijale, čime je prevaziđen dosadašnji parcijalni i fragmentisani pristup ovoj oblasti. Upravo ta cjelovitost omogućava da se rodna ravnopravnost posmatra ne kao izdvojeno pitanje, već kao integralni pokazatelj kvaliteta lokalnog upravljanja i demokratske zrelosti.

Analiza podataka jasno potvrđuje da su **ključne prepreke za unapređenje rodne ravnopravnosti u lokalnim samoupravama prvenstveno institucionalne, društvene i resursne prirode**. Nedostatak važećih lokalnih akcionih planova, slabi institucionalni mehanizmi, ograničeni budžetski i ljudski resursi, kao i izostanak sistematskog prikupljanja i korišćenja rodno razvrstanih podataka, ukazuju na strukturne slabosti koje zahtijevaju sistemski odgovor. Istovremeno, prisutni društveni obrasci, patrijarhalne norme i rodni stereotipi dodatno ograničavaju političku participaciju žena i otežavaju promjene koje se ne mogu postići isključivo normativnim intervencijama.

Međutim, podaci istovremeno nedvosmisleno pokazuju da **postoji značajan i realan prostor za napredak**, naročito u lokalnim zajednicama u kojima su prepoznati potencijali, iskazana politička volja i započeti procesi institucionalnog jačanja. Identifikovani primjeri dobre prakse – uspostavljanje kancelarija i savjeta za rodnu ravnopravnost, donošenje i sprovođenje lokalnih akcionih planova, primjena rodno odgovornog budžetiranja, kao i programi ekonomskog osnaživanja žena – potvrđuju da promjene nijesu samo moguće, već i ostvarive kada su zasnovane na jasnoj strategiji, odgovornosti i kontinuitetu. Ovi primjeri dodatno ukazuju da razlike u stanju rodne ravnopravnosti između opština nijesu posljedica „objektivnih ograničenja“, već prije svega stepena institucionalne posvećenosti i kvaliteta lokalnih politika.

U tom smislu, nalazi ovog istraživanja predstavljaju **čvrstu empirijsku osnovu** za preporuke i smjernice razvijene u prethodnim poglavljima publikacije. Oni potvrđuju ne samo njihovu relevantnost, već i hitnost njihove primjene, posebno u kontekstu činjenice da je veliki broj lokalnih samouprava bez važećih strateških dokumenata i operativnih mehanizama za unapređenje rodne ravnopravnosti. Ovi podaci daju legitimitet pozivu na sistemsku primjenu rodno odgovornog budžetiranja, izradu i obnovu lokalnih akcionih planova i integraciju rodne perspektive u sve sektorske politike.

Istovremeno, rezultati istraživanja snažno potvrđuju da **rodna ravnopravnost nije samo pitanje prava žena, već ključni preduslov za ukupni društveni razvoj, demokratsku konsolidaciju i održivu budućnost Crne Gore**. Društvo u kojem su žene ravnopravno uključene u procese odlučivanja proizvodi kvalitetnije politike, odgovornije institucije i veći stepen povjerenja građana u javnu vlast. **U tom procesu, lokalni nivo vlasti ima presudnu ulogu, jer upravo na tom nivou nastaju prve barijere, ali i prve prilike za stvarnu promjenu.**

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da rezultati ovog istraživanja ne predstavljaju samo pregled postojećeg stanja, već i **polaznu tačku za strateško djelovanje**. Oni jasno ukazuju gdje su problemi, ali i gdje se nalaze rješenja – u sistemskom pristupu, političkoj volji i dosljednoj primjeni konkretnih alata. Upravo zbog toga, ovi nalazi čine snažan most između dijagnostike i preporuka, te predstavljaju ključni argument za hitno i odgovorno djelovanje lokalnih i nacionalnih aktera u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti i političke participacije žena u Crnoj Gori.

## 9. ZAKLJUČAK

Na osnovu analize razrađene u prethodnim poglavljima, kao i empirijskih nalaza istraživanja koje je sproveda Mreža za evropske politike – MASTER, može se jasno i utemeljeno zaključiti da se Crna Gora nalazi u presudnoj fazi kada je riječ o unapređenju rodne ravnopravnosti i političke participacije žena na lokalnom nivou. Ta faza zahtijeva istinski iskorak sa dosadašnjeg **fragmentisanog, projektno-orijentisanog i često formalnog pristupa** ka **sistemskom, integrisanom i dugoročno održivom djelovanju**, u kojem su rodna ravnopravnost i učešće žena u odlučivanju sastavni dio lokalnog upravljanja, a ne dodatna ili sporedna tema.

Prethodna poglavlja ove publikacije ponudila su detaljno razrađene **smjernice i konkretne alate** koji omogućavaju lokalnim samoupravama da operativno primijene principe rodne ravnopravnosti u praksi. **Poseban akcenat stavljen je na rodno odgovorno budžetiranje i lokalne akcione planove (LAP) kao ključne horizontalne instrumente kroz koje se političke obaveze prevode u mjerljive rezultate. Analiza je pokazala da problem u Crnoj Gori nije u nedostatku zakona, strategija ili međunarodnih obaveza, već u činjenici da rodna perspektiva još uvijek nije dosljedno integrisana kao konstitutivni element lokalnog odlučivanja, posebno u procesima planiranja, budžetiranja i raspodjele moći.**

U tom smislu, izrada i primjena publikacije „Rodna ravnopravnost u lokalnim politikama – preporuke i alatke“ predstavlja ne samo tehnički, već i strateški iskorak. Ovaj dokument objedinjuje znanja, evropske prakse i operativne alate obrađene u ovoj analizi i prevodi ih u praktičan vodič za lokalne administracije i donosiocice odluka. Njegova posebna vrijednost leži u tome što direktno odgovara na potrebu lokalnih samouprava za jasnim odgovorima na pitanja *kako, kada i na koji način* integrisati rodnu perspektivu u svakodnevno upravljanje, čime se prevazilazi jedan od ključnih problema uočenih i u praksi država članica EU – raskorak između strateških ciljeva i stvarne, operativne primjene.

Rezultati istraživanja MASTER-a dodatno potvrđuju nalaze ove publikacije i daju im **snažno empirijsko utemeljenje**. Podaci jasno pokazuju da je rodna neravnopravnost u lokalnim samoupravama Crne Gore najizraženija upravo na nivoima stvarne političke moći i izvršnog odlučivanja, kao i da većina opština **nema važeće lokalne akcione planove** ili adekvatne institucionalne mehanizme za rodnu ravnopravnost. Ovakvo stanje potvrđuje da se rodna ravnopravnost i politička participacija žena i dalje rješavaju ad hoc, bez kontinuiteta, evaluacije i jasne političke odgovornosti, što je u potpunosti suprotno preporukama Evropske komisije i predstavlja **alarmantan signal u kontekstu evropskih integracija**.

Posebno je značajno to što su i teorijska analiza i empirijski nalazi pokazali da se puni efekat rodno odgovornog budžetiranja i LAP-ova ostvaruje tek onda kada su oni **povezani sa sektorskim lokalnim politikama**. Politike zapošljavanja i ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne politike nijesu sporedne oblasti, već **ključni stubovi demokratske infrastrukture**. Kroz njih se oblikuju uslovi koji ženama omogućavaju ili uskraćuju vrijeme, sigurnost, resurse i samopouzdanje neophodno za političko djelovanje. Ova publikacija jasno pokazuje da se politička participacija žena ne može posmatrati izolovano, već isključivo kao rezultat šireg društvenog, ekonomskog i institucionalnog okvira.

Zaključci ove analize u potpunosti su usklađeni sa nalazima posljednjih izvještaja Evropske komisije, u kojima se ističe da je normativni okvir u oblasti rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori u značajnoj mjeri izgrađen, ali da su **ključni izazovi vezani za dosljednu primjenu politika, jačanje lokalnih institucija i obezbjeđivanje mjerljivih rezultata. Posebno zabrinjava podatak da značajan broj opština nema usvojene ili ažurirane LAP-ove, čime se stvara strateški i operativni vakuum u lokalnim politikama ravnopravnosti i ozbiljno ugrožava mogućnost sistemskog djelovanja.**

Upravo zbog tog raskoraka između normativne spremnosti i lokalne prakse, pristup koji ova publikacija zagovara – **oslanjanje na konkretne alate, mjerljivost, jasnu podjelu odgovornosti i punu transparentnost** – predstavlja direktan odgovor na ključne preporuke Evropske unije. Umjesto proizvodnje novih dokumenata bez realnog efekta, fokus se pomjera na jačanje lokalnih kapaciteta za sprovođenje, praćenje i evaluaciju politika, uz jasno prepoznavanje rodno odgovornog budžetiranja i funkcionalnih lokalnih akcionih planova kao osnovnih instrumenata lokalnog upravljanja.

Konačni zaključak koji se iz svega navedenog nameće jeste da **unapređenje rodne ravnopravnosti i političke participacije žena u Crnoj Gori nije pitanje dodatnih obaveza ili administrativnog opterećenja**, već pitanje **efikasnosti, odgovornosti i kvaliteta lokalnih politika**. Tamo gdje lokalni akcioni planovi ne postoje ili nijesu ažurirani, lokalne samouprave gube ključni alat za strateško planiranje i preuzimanje političke odgovornosti, a politike se svode na fragmentisane projekte bez dugoročnog efekta. Suprotno tome, kada su LAP-ovi zasnovani na rodno razvrstanim podacima, povezani sa budžetom i programskim planiranjem, sprovedeni kroz rodno odgovorno budžetiranje i podložni javnoj kontroli, lokalne samouprave postaju **snažni i kredibilni nosioci demokratskih promjena**.

Na taj način, politička participacija žena prestaje da bude izuzetak, simbolična mjera ili rezultat individualnog angažmana pojedinki, i postaje **institucionalno podržana i trajna karakteristika lokalne demokratije**. Upravo u toj transformaciji – od formalne ravnopravnosti ka stvarnoj raspodjeli moći, resursa i uticaja – leži suštinski doprinos rodno odgovornih lokalnih politika ne samo ispunjavanju zahtjeva evropskog puta Crne Gore, već i izgradnji **inkluzivnog, odgovornog i održivog društva**, u kojem su žene ravnopravne i vidljive akterke procesa odlučivanja na svim nivoima.

Zaključno, imajući u vidu sve identifikovane izazove i preporuke, **MASTER tim posebno naglašava potrebu za dosljednom i sistemskom implementacijom principa rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou**, ne samo kroz normativni okvir, već kroz svakodnevnu praksu institucija. Ključni preduslov za to jeste **uvođenje jasnih procedura, alata i odgovornosti u procese planiranja i donošenja odluka**, uz obavezno korišćenje podataka razvrstanih po polu i kontinuirano praćenje rezultata. Lokalnim samoupravama se preporučuje da rodnu ravnopravnost tretiraju kao **integralni dio dobrog upravljanja**, a ne kao dodatnu ili formalnu obavezu, te da kroz primjenu predloženih alata iz ovog vodiča i njegovog aneksa razvijaju politike koje su pravednije, efikasnije i više usmjerene na stvarne potrebe građana i građanki. Samo kroz takav pristup moguće je obezbijediti **održive promjene i stvarno povećanje učešća žena u političkom i javnom životu**, čime se direktno doprinosi ukupnom demokratskom i društvenom razvoju Crne Gore.

## **ANEKS: Praktični alati za lokalne samouprave za primjenu rodno odgovornog planiranja i upravljanja**

---

Planiranje politika, programa i projekata u lokalnim samoupravama predstavlja jedan od ključnih instrumenata putem kojeg se definišu razvojni prioriteti, raspoređuju javni resursi i oblikuju usluge namijenjene građanima i građankama. Kao takvo, planiranje nije samo tehnički proces, već suštinski politički mehanizam koji određuje čiji će interesi biti prepoznati, na koji način će se javni resursi koristiti i ko će imati stvarni uticaj na donošenje odluka.

Ovaj proces obuhvata niz međusobno povezanih faza – od identifikacije problema, preko analize i planiranja mjera, do implementacije, praćenja i evaluacije rezultata. Svaka od ovih faza predstavlja priliku da se politike unaprijede, ali i potencijalni rizik da se postojeće društvene nejednakosti reprodukuju ili prodube ukoliko se planiranje ne zasniva na podacima i stvarnim potrebama različitih grupa stanovništva.

Iz perspektive rodne ravnopravnosti, planiranje mora biti zasnovano na sistematskoj procjeni položaja žena i muškaraca, njihovog pristupa resursima i njihovog učešća u procesima odlučivanja. Iskustvo pokazuje da formalna neutralnost politika često prikriva stvarne nejednakosti. Na primjer, programi koji su jednako dostupni svim građanima mogu u praksi biti nepristupačni ženama zbog vremena održavanja aktivnosti, nedostatka informacija ili nejednakih početnih pozicija.

Upravo zbog toga, neophodno je da rodna perspektiva bude integrisana u svaku fazu planiranja, kako bi se osiguralo da javne politike ne samo da formalno promovišu jednakost, već da zaista doprinose njenom ostvarivanju u praksi, posebno u oblasti političke participacije žena.

### **Uloga praktičnih alata u procesu planiranja**

Kako bi se rodna ravnopravnost operacionalizovala i prevela iz principa u praksu, razvijen je set praktičnih alata koji lokalnim samoupravama omogućava da rodnu perspektivu sistematski uključe u sve faze planiranja.

Ovi alati su logički povezani sa ciklusom planiranja i koriste se u različitim fazama procesa:

- **u fazi identifikacije i analize problema** – primjenjuje se rodna analiza (ALAT 2), koja omogućava razumijevanje stvarnih potreba i prepreka sa kojima se suočavaju žene i muškarci
- **u fazi pripreme i procjene odluka** – koristi se kontrolna lista (ALAT 1), kao mehanizam brze provjere rodni efekata
- **u fazi sprovođenja i praćenja** – koriste se indikatori i izvještavanje (ALAT 3 i 4), koji omogućavaju mjerenje napretka i efekata
- **na institucionalnom nivou** – primjenjuje se samoprocjena (ALAT 5), kojom se procjenjuje kapacitet opštine za sprovođenje politika rodne ravnopravnosti

Na ovaj način, alati ne funkcionišu izolovano, već kao integrisan sistem koji podržava cjelokupan proces upravljanja javnim politikama.

## **Šta se postiže primjenom ovih alata**

Primjena ovih alata donosi višestruke koristi za lokalne samouprave, među kojima se posebno izdvajaju:

- uvođenje obavezne analize i provjere prije donošenja odluka
- donošenje politika zasnovanih na podacima i dokazima, a ne pretpostavkama
- unapređenje transparentnosti i odgovornosti institucija
- efikasnije korišćenje javnih resursa
- i najvažnije – stvaranje uslova za veće i ravnopravnije učešće žena u političkom odlučivanju

## **Planiranje iz perspektive rodne ravnopravnosti**

Planiranje je sistematičan proces koji obuhvata identifikaciju problema, definisanje ciljeva, odabir aktivnosti i raspodjelu resursa. U kontekstu lokalne samouprave, ono predstavlja osnovu za razvoj zajednice i unapređenje kvaliteta života građana.

Međutim, kako bi planiranje bilo inkluzivno i pravedno, neophodno je da uzme u obzir različite životne okolnosti, potrebe i mogućnosti žena i muškaraca. Bez ovakvog pristupa, politike mogu ostati formalno neutralne, ali suštinski neefikasne ili čak diskriminatorne.

## **ALAT 1 – Kontrolna lista za rodnu procjenu odluka**

### **Zašto je alat važan**

U praksi lokalnih samouprava odluke se često donose bez sistematske analize njihovih efekata na različite grupe stanovništva. Iako su politike i mjere formalno namijenjene svim građanima, iskustvo pokazuje da njihov uticaj nije jednak za žene i muškarce, naročito u kontekstu pristupa javnim resursima, uslugama i procesima donošenja odluka.

Razlog za to leži u činjenici da žene i muškarci često imaju različite životne okolnosti, obaveze i pristup informacijama, ali i različit nivo uključenosti u političke i društvene procese. Kada se ove razlike ne uzmu u obzir tokom pripreme odluka, dolazi do situacije da mjere koje su formalno neutralne zapravo reprodukuju postojeće nejednakosti ili dodatno ograničavaju učešće žena u javnom životu.

Kontrolna lista je razvijena kao **jednostavan i brz alat za provjeru**, koji omogućava da se u ranoj fazi prepoznaju potencijalni rizici i nedostaci u pripremi odluke, prije nego što ona bude formalno usvojena. Na taj način se sprječava donošenje odluka koje nijesu zasnovane na podacima i koje ne uzimaju u obzir stvarne potrebe zajednice.

### Šta se postiže

Primjenom kontrolne liste uvodi se **minimalni standard analize** koji mora biti ispunjen prije donošenja svake odluke, programa ili budžetske mjere.

Ovaj alat omogućava da se:

- sistematski provjeri da li su korišćeni podaci razvrstani po polu i da li odluka ima analitičku osnovu
- utvrdi da li su žene i muškarci imali mogućnost da učestvuju u konsultacijama i procesu pripreme odluke
- procijeni na koji način predložena mjera utiče na političko učešće žena, uključujući njihovo učešće u javnim raspravama, radnim tijelima i drugim oblicima odlučivanja
- identifikuju eventualne prepreke koje mogu ograničiti pristup žena programu ili usluzi (npr. vrijeme održavanja aktivnosti, dostupnost informacija, institucionalne barijere)
- provjeri da li su jasno definisani indikatori i budžetska sredstva, čime se obezbjeđuje mjerljivost i stvarna implementacija

Korišćenjem ovog alata odluke se ne donose isključivo na osnovu administrativnih procedura, već postaju rezultat **provjerene, transparentne i odgovorne analize**.

Dugoročno posmatrano, kontrolna lista doprinosi promjeni načina rada unutar lokalne samouprave – od ad hoc odlučivanja ka sistematskom, odgovornom i podacima zasnovanom donošenju odluka. Time se stvara institucionalni okvir u kojem rodna ravnopravnost postaje sastavni dio upravljanja, a ne dodatna ili formalna obaveza.

### Tabela za primjenu:

Pitanje	DA	NE	Napomena
Postoje li podaci razvrstani po polu?			
Da li su konsultovane žene iz ciljne grupe?			
Da li mjera utiče na političko učešće žena?			
Da li postoje mjerljivi indikatori?			
Da li su predviđena budžetska sredstva?			

## UPUTSTVO ZA KORIŠĆENJE

Popunjava se prije donošenja odluke. Negativni odgovori zahtijevaju doradu.

### KORACI ZA IMPLEMENTACIJU

- Prikupiti podatke
- Popuniti tabelu
- Identifikovati nedostatke
- Dostaviti uz odluku

## **ALAT 2 – Rodna analiza programa**

### **Zašto je alat važan**

U procesu planiranja lokalnih politika, programa i projekata često se polazi od pretpostavke da su mjere koje su formalno dostupne svim građanima podjednako korisne za sve. Međutim, praksa i iskustva iz zemalja Evropske unije pokazuju da politike koje nijesu zasnovane na rodnoj analizi često proizvode nejednake rezultate, jer ne uzimaju u obzir specifične potrebe, položaj i prepreke sa kojima se suočavaju žene i muškarci.

Poseban problem predstavlja činjenica da žene, u brojnim oblastima javnog života, imaju manje mogućnosti da učestvuju u procesima odlučivanja, rjeđi pristup resursima i ograničenu vidljivost u javnim politikama. Bez sistematske analize, ove razlike ostaju neprepoznate, a politike se oblikuju na osnovu implicitnih pretpostavki koje ne odražavaju stvarno stanje u zajednici.

Obrazac za rodnu analizu razvijen je kao alat koji omogućava da se ove razlike identifikuju i jasno prikažu prije donošenja odluke. Njegova primjena uvodi obavezu da se svaki program ili mjera sagleda iz perspektive stvarnog uticaja na žene i muškarce, kao i njihovog učešća u planiranju i korišćenju javnih resursa.

Na taj način, rodna analiza postaje ključni korak u planiranju, kojim se sprječava donošenje odluka koje su formalno neutralne, ali suštinski nejednake.

### **Šta se ovim alatom postiže**

Primjenom ovog alata lokalna samouprava uvodi sistematičan i strukturisan pristup planiranju javnih politika, zasnovan na podacima, dokazima i stvarnim potrebama građana i građanki.

Konkretno, ovim alatom se:

- obezbjeđuje da se svaki program ili mjera zasniva na podacima razvrstanim po polu, čime se omogućava bolje razumijevanje stvarnog stanja u zajednici
- identifikuju razlike u učešću, pristupu i korišćenju resursa između žena i muškaraca, koje bi inače ostale nevidljive

- prepoznaju konkretne prepreke koje ograničavaju učešće žena, uključujući institucionalne, ekonomske i društvene faktore
- uvodi obaveza da se predlože konkretne mjere koje ove prepreke uklanjaju, čime se rodna ravnopravnost pretvara iz opšteg cilja u operativnu praksu
- definišu mjerljivi ciljevi i indikatori koji omogućavaju praćenje promjena, posebno u oblasti političke participacije žena

### Tabela za primjenu:

Element	Šta se upisuje
Naziv programa/mjere	Naziv politike ili programa
Nadležni organ	Organ odgovoran za sprovođenje
Problem	Jasno definisan problem uz podatke
Podaci	% žena i muškaraca + izvor
Učešće žena u planiranju	Način i nivo uključenosti
Uticao na žene	Predviđeni efekti
Uticao na muškarce	Predviđeni efekti

### UPUTSTVO ZA KORIŠĆENJE

Popunjava se u fazi planiranja programa i budžeta. Mora sadržati podatke i mjere.

### KORACI ZA IMPLEMENTACIJU

- Prikupiti podatke
- Analizirati razlike
- Definisati mjere
- Uključiti u budžet

## **ALAT 3 – Godišnji izvještaj**

### **Zašto je alat važan**

U praksi lokalnih samouprava, jedan od ključnih problema u sprovođenju politika rodne ravnopravnosti jeste nedostatak sistematskog praćenja i javnog izvještavanja o postignutim rezultatima. Iako se određene mjere planiraju i ponekad sprovedu, bez jasnih i uporedivih podataka nije moguće procijeniti da li su one zaista dovele do promjena u položaju žena i njihovom učešću u procesima odlučivanja.

Nedostatak standardizovanog izvještavanja često dovodi do toga da se rodna ravnopravnost tretira kao formalna obaveza, bez stvarne odgovornosti za rezultate. U takvim okolnostima, teško je identifikovati napredak, ali i prepoznati prepreke koje i dalje ograničavaju političku participaciju žena na lokalnom nivou.

Godišnji izvještaj je razvijen kao alat koji uvodi sistematično i strukturisano praćenje, omogućavajući lokalnim samoupravama da jasno prikažu stanje, prepoznaju trendove i preuzmu odgovornost za svoje politike. On predstavlja ključnu vezu između planiranja i stvarnih rezultata.

### **Šta se ovim alatom postiže**

Primjenom godišnjeg izvještaja lokalna samouprava uspostavlja mehanizam transparentnosti i odgovornosti koji omogućava kontinuirano praćenje napretka u oblasti rodne ravnopravnosti.

Konkretno, ovaj alat omogućava da se:

- sistematski prikupljaju i analiziraju podaci o učešću žena u institucijama, procesima odlučivanja i javnim politikama
- prati napredak u ostvarivanju postavljenih ciljeva, posebno u oblasti političke participacije žena
- povežu budžetska izdvajanja sa konkretnim rezultatima i efektima politika
- identifikuju ključni izazovi i prepreke u implementaciji mjera
- definišu konkretne preporuke za unapređenje politika u narednom periodu

Poseban značaj ovog alata ogleda se u tome što omogućava da se rodna ravnopravnost ne posmatra kao statična kategorija, već kao proces koji se kontinuirano razvija i unapređuje na osnovu konkretnih podataka i analiza.

Godišnji izvještaj takođe ima važnu ulogu u jačanju povjerenja građana i građanki u institucije, jer omogućava javni uvid u rad lokalne samouprave i rezultate njenih politika. Kada su podaci dostupni i jasno predstavljeni, otvara se prostor za uključivanje civilnog društva, medija i samih građana u evaluaciju i unapređenje javnih politika.

Dugoročno, ovaj alat doprinosi institucionalizaciji rodne ravnopravnosti, jer uvodi praksu redovnog praćenja i izvještavanja kao sastavni dio upravljanja, a ne kao povremenu ili projektno uslovljenu aktivnost.

**Tabela za primjenu:**

Element	Vrijednost
% žena u upravi	
Učešće u raspravama	
Budžetska sredstva	
Ostvareni rezultati	

**UPUTSTVO ZA KORIŠĆENJE**

Priprema se jednom godišnje i objavljuje javno.

**KORACI ZA IMPLEMENTACIJU**

- Prikupiti podatke
- Popuniti obrazac
- Usvojiti
- Objaviti

**ALAT 4 – Set indikatora**

**Zašto je alat važan**

Bez jasno definisanih i sistematski praćenih indikatora nije moguće objektivno procijeniti da li javne politike i mjere zaista doprinose unapređenju rodne ravnopravnosti. U praksi, lokalne samouprave često sprovode aktivnosti bez preciznog uvida u njihove rezultate, zbog čega se napredak procjenjuje na osnovu opštih utisaka, a ne na osnovu konkretnih podataka.

Odsustvo indikatora posebno otežava praćenje političke participacije žena, jer bez mjerljivih pokazatelja nije moguće utvrditi da li se njihov broj u procesima odlučivanja povećava, da li imaju stvarni uticaj ili da li se postojeće prepreke smanjuju.

Set indikatora je razvijen kao alat koji uvodi standard praćenja i omogućava lokalnim samoupravama da prikupljaju, analiziraju i koriste podatke na sistematičan i uporediv način. Njegova primjena osigurava da rodna ravnopravnost ne ostane na nivou opštih ciljeva, već da postane mjerljiv i provjerljiv segment javnih politika.

**Šta se ovim alatom postiže**

Primjenom definisanog seta indikatora lokalna samouprava dobija jasan i strukturisan uvid u stanje i promjene u oblasti rodne ravnopravnosti.

Konkretnije, ovaj alat omogućava da se:

- kvantifikuje učešće žena u političkim i institucionalnim strukturama, uključujući njihovu zastupljenost u lokalnim parlamentima, radnim tijelima i procesima odlučivanja

- prati napredak kroz vrijeme i upoređuju rezultati između različitih perioda ili opština
- procijeni efekat konkretnih mjera i programa, posebno u odnosu na pristup žena javnim resursima i participativnim procesima
- identifikuju oblasti u kojima nema napretka ili gdje su potrebne dodatne intervencije
- osigura veća transparentnost rada lokalne samouprave kroz javno objavljivanje mjerljivih podataka

Posebno važna vrijednost ovog alata leži u tome što omogućava povezivanje planiranja i rezultata. Kada su indikatori jasno definisani i redovno praćeni, postaje moguće ocijeniti da li su postavljeni ciljevi ostvareni i u kojoj mjeri javna ulaganja doprinose unapređenju rodne ravnopravnosti.

Dugoročno, korišćenje indikatora doprinosi razvoju kulture upravljanja zasnovane na podacima, u kojoj odluke nijesu rezultat pretpostavki ili političkih procjena, već konkretnih i provjerljivih informacija.

#### Tabela za primjenu:

Indikator	Vrijednost
% žena u skupštini	
% programa sa rodnom analizom	
Broj konsultacija	

#### UPUTSTVO ZA KORIŠĆENJE

Koristi se u svim fazama planiranja.

#### KORACI ZA IMPLEMENTACIJU

- Definisati indikatore
- Prikupiti podatke
- Analizirati
- Izvještavati

## **ALAT 5 – Samoprocjena opštine**

### **Zašto je alat važan**

U praksi lokalnih samouprava često ne postoji sistematičan i objektivan uvid u to u kojoj mjeri su principi rodne ravnopravnosti zaista integrisani u svakodnevni rad institucija. Bez jasnih kriterijuma i samoprovjere, procjene stanja se najčešće zasnivaju na opštim utiscima ili parcijalnim informacijama, što može dovesti do pogrešne percepcije o nivou postignutog napretka.

Dodatni izazov predstavlja činjenica da se rodna ravnopravnost često tretira kao sektorsko pitanje, umjesto kao horizontalni princip koji treba da bude uključen u sve oblasti rada – od planiranja i budžetiranja, do pružanja usluga i donošenja odluka. U takvim okolnostima, određeni pozitivni pomaci mogu ostati izolovani, dok systemske slabosti ostaju neprepoznate.

Alat za samoprocjenu razvijen je kako bi lokalnim samoupravama omogućio strukturisan i realističan pregled sopstvenih kapaciteta, praksi i rezultata. On pomaže institucijama da prepoznaju gdje se trenutno nalaze, ali i gdje postoje ključni nedostaci koji zahtijevaju unapređenje.

### **Šta se ovim alatom postiže**

Primjenom ovog alata lokalna samouprava dobija jasno definisan okvir za procjenu sopstvenog napretka u oblasti rodne ravnopravnosti i političke participacije žena.

Konkretno, ovaj alat omogućava da se:

- sistematski procijeni nivo integracije rodne ravnopravnosti u ključnim oblastima rada, uključujući strateško planiranje, budžetiranje, prikupljanje podataka i participativne procese
- identifikuju institucionalne slabosti, kao što su nedostatak podataka, nepostojanje analiza ili ograničeno uključivanje žena u procese odlučivanja
- prepoznaju postojeće dobre prakse koje mogu biti osnova za dalje unapređenje politika
- utvrde prioritetne oblasti u kojima je potrebno preduzeti dodatne mjere i uložiti resurse
- razvije konkretan plan unapređenja zasnovan na realnim potrebama i kapacitetima institucije

Poseban značaj ovog alata ogleda se u tome što on ne služi samo za evaluaciju postojećeg stanja, već kao osnov za dalje planiranje. Rezultati samoprocjene direktno se koriste za definisanje mjera koje imaju za cilj unapređenje institucionalnog odgovora na pitanja rodne ravnopravnosti.

Dugoročno posmatrano, ovaj alat doprinosi razvoju organizacione kulture u kojoj se kontinuirano preispituju postojeće prakse, uče lekcije iz prethodnih iskustava i unapređuju mehanizmi upravljanja. Na taj način, rodna ravnopravnost prestaje da bude projektna ili povremena aktivnost i postaje sastavni dio institucionalnog razvoja i dobrog upravljanja.

### **Tabela za primjenu:**

Oblast	Ocjena	Komentar
Strategije		
Budžet		
Podaci		
Participacija		

## **UPUTSTVO ZA KORIŠĆENJE**

Sprovodi se jednom godišnje.

### **KORACI ZA IMPLEMENTACIJU**

- Procijeniti stanje
- Identifikovati slabosti
- Definisati mjere
- Pratiti napredak

\*\*\*\*\*

**Primjena ovih alata omogućava lokalnim samoupravama da rodnu ravnopravnost u potpunosti integrišu u procese planiranja, donošenja odluka i upravljanja javnim resursima, uz istovremeno jačanje transparentnosti kroz redovno i sistematsko objavljivanje podataka u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, u mašinski čitljivim formatima pogodnim za dalju analizu i ponovnu upotrebu, čime se dodatno unapređuje odgovornost institucija i aktivno uključivanje građana i građanki u procese odlučivanja.**

