

With funding from  
 Austrian  
Development  
Cooperation



**Izdavač:**  
NVO SPES

**Za izdavača:**  
Snežana Stijepović

**Autorka:**  
Nada Drobnjak

**Dizajn:**

**Štampa:**

**Podgorica, 2021.**

Projekat "Put ROB-a od budžetskog cirkulara do budžeta" realizuje NVO SPES, uz finansijsku podršku Austrijske agencije za razvoj (Austrian Development Agency – ADA) i Švedske agencije za međunarodnu saradnju (Swedish International Development Cooperation Agency - SIDA), kao mali grant projekta Mreža za nadzor rodno odgovornog budžetiranja na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji (Gender Budget Watchdog Network in Western Balkans and Republic of Moldova).

## UVOD

Kroz program malih grantova u okviru projekta Mreža za nadzor rodno odgovornog budžetiranja na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji (Gender Budget Watchdog Network in Western Balkans and Republic of Moldova) koji sprovode Centar za istraživanje i izradu politika (Center for Research and Policy Making), Keystone usluge za ljude (Keystone Human Services), Kuća rodnih znanja i politika (Gender Knowledge Hub), Ženska akcija (Women Action), Centar za promociju civilnog društva (Center for Civil Society Promotion), Centar ženske alijanse za razvoj (Gender Alliance for Development Centre) i Mreža žena Kosova (Kosova Women's Network), uz finansijsku podršku Austrijske agencije za razvoj (Austrian Development Agency (ADA)) i Švedske agencije za međunarodnu saradnju (Swedish International Development Cooperation Agency -SIDA), NVO SPES realizuje projekat "Put ROB-a od budžetskog cirkulara do budžeta".

Cilj projekta je da se, u konačnom, pomogne potrošačkim jedinicama Budžeta Crne Gore da definišu rodno odgovorne programe koji će biti uključeni u programski budžet, te tako zaživi primjena rodno odgovornog budžetiranja (ROB) i inicijativa iz budžetskog cirkulara se sprovede u djelo.

Jedan od planiranih rezultata projekta je i izrada Vodiča do rodno odgovornog budžetiranja, koji treba da objasni važnost inicijative za uvođenje ROB-a i predstavi alate za ROB. Vodič će odgovoriti na pitanje šta je rodno budžetiranje, zašto i kako organizovati i planirati rodno budžetsku inicijativu.

Uvođenje rodnog aspekta u proces planiranja i izvršavanja budžeta doprinijeće transparentnijem i efikasnijem korišćenju resursa, jačanju odgovornosti, promovisanju i poboljšanju mjerljivosti i efikasnosti politika, povećanju pravednosti, vidljivosti neplaćenog rada, kao i unapređenju rodne ravnopravnosti.

Izvori obaveza Crne Gore za ostvarivanjem rodne ravnopravnosti i rodnog bužetiranja su u međunarodnim dokumentima i nacionalnom zakonodavnom i strateškom okviru. Među njima su svakako:

1. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima ( 1948);
2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966);
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966);
4. Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena – CEDAW (1979) je temeljni, zakonski obavezujući instrument ljudskih prava kojim se država obavezala da će uskladiti cjelokupnu domaću legislativu sa Konvencijom na kojoj treba da se zasnivaju zakonodavstvo, politika, planovi i programi radi postizanja rodne ravnopravnosti;

With funding from

 Austrian  
Development  
Cooperation



5. Pekinška deklaracija i Platforma za akciju (1995) koja obavezuje države da preduzmu sve neophodne mjere radi suzbijanja rodno zasnovane diskriminacije i unapređenja rodne ravnopravnosti. Tačka 346 Platforme za akciju nalaže vladama da preduzimaju napore za sistematsku reviziju koristi koje žene imaju od javnih troškova i da prilagode budžete kako bi obezbijedili ravnopravan pristup izdacima u javnom budžetu;
6. Agenda 2030 (2015) – sa svojih 17 ciljeva održivog razvoja je strategija o društvenom i ekonomskom razvoju koju su zemlje članice Ujedinjenih nacija preuzele da primjenjuju i ugrade u svoje politike. U kontekstu Agende 2030 su cilj 5 - rodna ravnopravnost, koji ima potcilj 5.5: obezbijediti da žene potpuno i efektivno učestvuju i imaju jednake mogućnosti za rukovođenje na svim nivoima donošenja odluka u političkom, privrednom i javnom životu, i cilj 16 -miroljubivo i inkluzivno društvo za održivi razvoj, pristup pravdi za sve i efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima;
7. Deklaracija Komiteta ministara Savjeta Evrope: Da rodna ravnopravnost postane stvarnost (2009) koja naglašava da je rodna ravnopravnost neodvojivi dio ljudskih prava i osnovni kriterijum demokratije, te da politike treba da budu rodno osjetljive. Između ostalog, Deklaracija nalaže da se istraži mogućnost da se ugrađivanje rodnog aspekta u sve oblasti koristi i za rodno budžetiranje u cilju garantovanja pravedne raspodjele resursa između žena i muškaraca;
8. Ustav Crne Gore (2007) koji u članu 18. Jemči ravnopravnost žene i muškarca i obavezuje državu da razvija politiku jednakih mogućnosti;
9. Zakon o rodnoj ravnopravnosti (2007/2015) kojim se u članu 3 utvrđuje izričita obaveza organa vlasti, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, i svih drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, da radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti, ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca;
10. Zakon o zabrani diskriminacije (2010/2011/2014/2017) kojim je zabranjen svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu (član 2), a među posebnim oblicima diskriminacije Zakonom su prepoznati diskriminacija u pristupu dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi (član 11) i diskriminacija po osnovu rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika (član 19);
11. Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025 (2021) koja u okviru Operativnog cilja 1: - Unaprijediti primjenu postojećeg normativnog okvira na sprovođenju politike rodne ravnopravnosti i zaštitu od diskriminacije po osnovu pola i roda, definiše Mjeru 1.6: Uvesti rodno odgovorno budžetiranje u sistem upravljanja javnim finansijama.

## Budžet postaje rodno odgovorni budžet

Najjednostavnija definicija budžeta bi bila da je on jednogodišnji dokument, koga priprema ministarstvo finansija u saradnji sa drugim ministarstvima, a usvaja ga skupština u obliku zakona. No, budžet nije samo zakonski tekst jer je on najznačajnija institucija javnih finansija i instrument u rukama vlada kojim se provode zacrtani ciljevi. Uvid u budžet pruža informacije o raspoloživim sredstvima, odakle se pribavljaju i kako se raspodjeljuju, a analizom budžeta moguće je utvrditi koje prioritete je jedna vlada odredila u određenom period i na koji način provodi svoje mjere. Iz ovoga se vidi da je budžet instrument upravljanja razvojem jednog društva i njegovog blagostanja.

Budžet ima uticaj na zaposlenost, ekonomsku stabilnost, privredni rast i uravnoteženje platnog bilansa, dok su funkcije budžetske politike: usklađivanje u alokaciji sredstava; usklađivanje u raspodjeli prihoda i imovine (distributivna funkcija); obezbjeđenje ekonomske stabilizacije.

Struktura budžetskih prihoda i rashoda u suštini je rezultat političke odluke: kome i koliko novca uzeti, kome i koliko novca dati. Važno je da budžet uvažava sve različitosti građana/ki koji/e su krajnji korisnici/ce, pa je neophodno da se u svim demokratskim društvima analizira efekat koji javni budžeti imaju na živote žena i muškaraca, to jeste da se uzmu u obzir njihove različite potrebe i položaj, odnosno pristup resursima. Propitivanje orodnjenosti ili rodne neutralnosti tih efekata realizuje se postavljanjem pitanja: Na koji način politike i sa njima povezana alokacija resursa smanjuje ili povećava rodnu neravnopravnost?

Budžetski proces koji ne uvažava razlike između muškaraca i žena, nije rodno neutralan već je rodno slijep, jer zanemarivanje ovog aspekta doprinosi povećanju postojeće neuravnoteženosti u moći koja u današnjem svijetu odlikuje odnose između žena i muškaraca.

Uvođenje programskog budžetiranja u Crnoj Gori stvara pretpostavke i za jednostavnije uvođenje rodno odgovornog budžetiranja, jer programsko budžetiranje povezuje politike razvoja sa budžetskim procesom. Programsko budžetiranje uvodi novi sistem strateškog promišljanja o prioritetima koje se realizuje putem godišnjeg i srednjoročnog planiranja.

Direktiva EU o zahtjevima za budžetske okvire država članica definiše srednjoročni budžetski okvir kao „poseban skup nacionalnih budžetskih procedura kojima se širi horizont kreiranja fiskalne politike izvan okvira godišnjeg budžetskog kalendara, uključujući određivanje prioriteta u pogledu politika i srednjoročnih budžetskih ciljeva“ (Direktiva Savjeta 2011/85/EU od 8. novembra 2011. o zahtjevima za budžetske okvire država članica, član 2.c).

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja (MFSS) pripremiло je Priručnik za srednjoročni budžetski okvir kako bi se bliže definisala metodologija izrade srednjoročnog budžetskog okvira (SBO). SBO izrađuje MFSS, na bazi informacija dobijenih od potrošačkih jedinica, na

With funding from

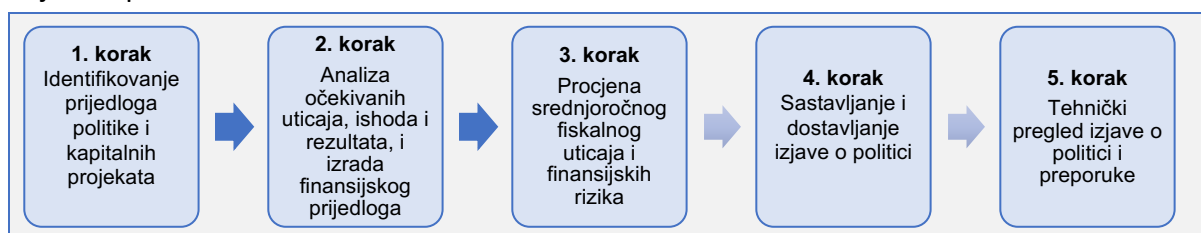
 Austrian  
Development  
Cooperation



godišnjem nivou za period od tri godine, a u skladu sa makroekonomskim projekcijama i fiskalnim okvirom koji su definisani u Smjernicama fiskalne politike (SFP).

Tokom konsultacija MFSS sa svim potrošačkim jedinicama u fazi formulisanja osnovnog budžeta, očekuje se da one dostave i izjavu o politici kao ulazni podatak za SBO i limite potrošnje. Data izjava o politici sadrži informacije o tome koje promjene u javnoj politici bi potrošačka jedinica željela da sprovede ili koju novu javnu politiku želi da implementira tokom sljedeće fiskalne godine i u srednjoročnom periodu.

Potrošačke jedinice koriste pristup u 5 koraka<sup>1</sup> za pripremu prijedloga politika i izradu izjave o politici:



U cilju orodnjavanja budžetskog procesa i budžeta važno je pažljivo realizovati 2. korak Analiza očekivanog rezultata, koji predstavlja ekonomsku analizu očekivanog rezultata (uticaja, ishoda i rezultata) izmijenjene ili nove javne politike. Ako takva analiza nije urađena u sklopu formulisanja dugoročnih strategija, sprovede se kao dio pripreme izjave o politici.

U tom procesu ( ex- ante evaluacija prijedloga politika i kapitalnih projekata) neophodno je odgovoriti na sljedećih 10 evaluacionih pitanja:

1. U kojoj mjeri je dati prijedlog usklađen sa (pod) sektorskom strategijom i ukupnim prioritetima vlade, te kako se odražava na Fiskalnu strategiju vlade, PER i Pravce razvoja Crne Gore? – šira strateška važnost;
2. Ko su ključni korisnici prijedloga u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom periodu, kako to utiče na pružanje usluga i na koji način građani imaju koristi od istog? – pružanje javnih usluga;
3. Na koji način dati prijedlog doprinosi uravnoteženijem regionalnom ekonomskom razvoju Crne Gore? – regionalni ekonomski razvoj;
4. Kako prijedlog doprinosi održavanju ili poboljšanju crnogorskog kulturnog naslijeđa i nacionalnog identiteta? – kulturna baština;
5. Kako prijedlog doprinosi smanjenju zdravstvenih rizika i poboljšanju javne sigurnosti? – javno zdravlje i sigurnost;
6. U kojoj mjeri prijedlog doprinosi očuvanju i unaprjeđenju životne sredine, usporavanju klimatskih promjena i ublažavanju uticaja klimatskih promjena? – životna sredina i klimatske promjene;

<sup>1</sup> Preuzeto iz Nacrta priručnika za srednjoročni budžetski okvir, MFSS, 2021.

With funding from

 Austrian  
Development  
Cooperation



7. Kako projekat doprinosi poboljšanju socijalne kohezije, smanjenju nejednakosti između muškaraca i žena (rodna pitanja) i poboljšanju položaja (potencijalnih) ranjivih i ugroženih grupa (stariji, siromašni, nezaposleni, manjine, interno raseljena lica, beskućnici, (i)migranti, LGBT osobe, itd.) u društvu? – rodna ravnopravnost;
8. Koliko je prijedlog realan, postoji li dovoljno kapaciteta da se isti implementira u predloženom vremenskom okviru? – kapacitet za sprovođenje prijedloga;
9. Koja sredstva finansiranja mogu da se generišu van samog državnog budžeta za finansiranje prijedloga politike – npr. prihod iz sopstvenog izvora, aranžmani JPP, donacije i/ili krediti? – kapacitet za sprovođenje prijedloga;
10. Koji su finansijski i nefinansijski rizici povezani s prijedlogom politike i kako se ti rizici mogu ublažiti? – finansiranje/ procjena rizika.

Odgovor na pitanje br. 7. treba da doprinese orodnjavanju budžeta i zato je važno znati uraditi rodnu analizu.

MFSS u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (član 18) na godišnjem nivou priprema Smjernice makroekonomske i fiskalne politike koje donosi Vlada. One obuhvataju Srednjoročni fiskalni okvir (SFO) i Srednjoročni budžetski okvir (SBO) koje predstavljaju osnovu za izradu godišnjeg zakona o budžetu za narednu fiskalnu godinu.

Proces izrade Smjernica odvija se kroz realizaciju četiri aktivnosti:



Proces raščlanjavanja troškova i prihoda koji ima za cilj da pokaže njihov različit uticaj na žene i muškarce, ukazujući na taj način na tačke u kojima državno prikupljanje i raspodjela sredstava nisu ravnopravni bila bi jedna od mogućih definicija rodno budžetiranje.

With funding from

 Austrian  
Development  
Cooperation



Rodno budžetiranje predstavlja „uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetske procese. Ono podrazumijeva rodno zasnovanu procjenu budžeta, uključivanje rodne perspektive na svim nivoima budžetskog procesa i restrukturiranje prihoda i rashoda radi unapređivanja rodne ravnopravnosti”. (Council of Europe (2009), Gender budgeting: practical implementation, Handbook, Directorate General of Human Rights, Strasbourg)

Rodno odgovoran budžet jeste budžet koji uvažava rodne obrasce u društvu i u kome se izdvajaju sredstva za sprovođenje politika i programa kojima se ovi obrasci mijenjaju u pravcu ravnopravnijeg društva (Government of India (2007): Gender Budgeting Hand Book for Government of India Ministries and Departments, Ministry of Women and Child Development, New Delhi).

„ROB predstavlja strateški pristup u kome se, pomoću alokacije sredstava za sprovođenje politika, mera i programa otklanjanju prepreke i podstiču višestruki potencijali žena i muškaraca, devojčica i dečaka u korist pozitivnog razvoja društva... ROB alat nije prevashodno usmeren na postizanje jednakosti u broju zaposlenih u javnom sektoru, nego je njegova prevashodna namera da poboljša pristup dobrima i uslugama koje javni sektor pravi, isporučuje i naručuje za građane i građanke, kao i da pojača zastupljenost manje zastupljenog pola na mestima upravljanja i odlučivanja, da omogući ravnopravnost u raspolaganju resursima, odlučivanju o prioritetima i koristima od razvoja”. (Nikolin, S, Vladislavljević, A. 2017. Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) - nova praksa i zakonska obaveza u sistemu upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji. UNDP)

Rodno budžetiranje uključuje korišćenje alata, tehnika i procedura budžetskog ciklusa na sistematski način za promovisanje jednakosti. (OECD (2017) GRB Surveys, yearly expert group meeting, GRB module)

Važno je istaći da ne postoji jedinstveni pristup rodnobudžetskim inicijativama, koje mogu biti poseban budžetski dokument ili integrisan u procese i programske analize. Takođe, postoji teorijski okvir za instrumente integrisanja rodnog budžetiranja u standardne procese budžetiranja, a efekti smanjenja rodne neravnopravnosti uvođenjem ROB-a manifestuju se srednjoročno.

Objašnjavajući šta je rodno odgovorno budžetiranje važno je reći i šta ono nije. Prije svega to nisu posebni budžeti za žene i za muškarce, kao ni samo posebni, specifični programi za žene. ROB se ne odnosi samo na budžetska sredstva namijenjena za politiku jednakih mogućnosti i/ili unapređenje položaja žena, a nije ni jednaka raspodela budžetskih sredstava – 50% za žene i 50% za muškarce.



With funding from

 Austrian  
Development  
Cooperation



## Elementi rodno odgovornog budžeta

Britanska ekonomistkinja, sociološkinja i naučnica za rodna i razvojna pitanja, Dajana Elson smatra da rodno odgovorno budžetiranje podrazumijeva: upotrebu alata za analizu rodnih dimenzija budžeta; uspostavljanje postupaka koji će osigurati budžet koji će obezbijediti ravnopravnost polova; pretpostavlja dobro znanje i razumijevanje za potrebe krajnjih budžetskih korisnika/korisnica. Iz ovoga se vidi da rodno budžetiranje objedinjava dva skupa znanja koji se uobičajeno drže odvojeno: znanje o rodnoj neravnopravnosti i znanje o javnim finansijama i programima javnog sektora. Dajana Elson je (2002) dala okvir za povezivanje budžeta i rodne ravnopravnosti:

Fokus	Rod	Potrebni podaci/informacije
<b>Ulazne veličine – input</b> (novac obezbijeden i potrošen na način koji je predstavljen u funkcionalnoj ili programskoj klasifikaciji)	Da li su inputi adekvatni da bi se postigla rodna ravnopravnost, kao i ostli ciljevi?	Rodno razvrstani podaci  Ciljevi u smislu ishoda/rezultata i uticaja, i pokazatelji – možda je potrebno njihovo određeno unapređenje tako što će se identifikovati izvori relevantnih statistika
<b>Aktivnosti</b> (usluge su planirane i pružene)	Da li su aktivnosti osmišljene tako da budu jednako prikladne i za žene i za muškarce?  Da li su aktivnosti adekvatne da bi se postigla rodna ravnopravnost, kao i ostli ciljevi?	Razumijevanja rodni odnosa  Dijalog između državnih zvaničnika i civilnog društva se preporučuje kao jedan od pristupa za postizanje razumijevanja
<b>Ishodi/rezultati</b> (planirana i ostvarena iskorišćenost aktivnosti)	Da li su ishodi/rezultati pravično distribuirani između žena i muškaraca?  Da li su ishodi/rezultati adekvatni da bi se postigla rodna ravnopravnost, kao i ostli ciljevi?	Ako je odgovor na pitanje NE, onda je u sve četiri oblasti neophodno identifikovati promjene pomoću kojih će se premostiti identifikovani rodni jazovi
<b>Uticaji</b> (planirana i stvarna postignuć u odnosu na šire ciljeve)	Da li uticaji promovišu rodnu ravnopravnost, kao i druge ciljeve Da li su ishodi/rezultati adekvatni da bi se postigla rodna ravnopravnost, kao i ostli ciljevi?	



With funding from



Osnovni elementi ROB-a su: rodna analiza budžeta i rodno osjetljiva formulacija budžeta, odnosno .

1. Rodnom analizom budžeta utvrđuje se da li program koji se sprovodi prepoznaje potrebe žena i muškaraca u oblasti kojom se bavi, da li mjere koje su planirane programom odgovaraju na ove potrebe, kako su sredstva raspoređena, kao i to da li je program uspio da odgovori na potrebe različitih grupa žena i muškaraca. Za analizu rodni aspekata odabranih programa najčešće se koristi metoda 4R, razvijena u Švedskoj.

Metoda 4R (eng. representation, resources, realia, realization; odnosno zastupljenost, resursi, realnost, realizacija) koristi se za analizu određene djelatnosti sa stanovišta rodne ravnopravnosti. Daje opštu sliku načina na koji se djelatnost odvija i finansira, kao i promjena koje je potrebno sprovesti da bi se zadovoljile različite potrebe žena i muškaraca. Ovaj metod pokušava da pruži odgovor na pitanje ko šta dobija i pod kojim uslovima i da da smjernice kako možemo poboljšati stvari.

2. Rodno osjetljiva formulacija budžeta podrazumijeva uvođenje kriterijuma rodne ravnopravnosti kao kriterijuma koji treba da prožima ciljeve i sve planirane aktivnosti u okviru sektorskih politika i shodno tome alokaciju odgovarajućih sredstava.

## Osnovni koraci za orodnjavanje budžetskog procesa

Profesorica dr Tatjana Đurić Kuzmanović smatra da sredstva i metode za rodno budžetiranje odražavaju tri osnovna koraka u rodnom budžetiranju I da se oni mogu sažeti u dvije grupe, na sledeći način:

“1) U vezi sa rashodima:

- analiza odnosa između polova unutar specifične oblasti relevantnih politika i raspodela iz budžeta (svaka od ovih bi mogla biti početna osnova za dalju analizu);
- izrada politika koje odražavaju rodnu ravnopravnost u ovoj oblasti i njihovo prevođenje u raspodelu budžetskih sredstava;
- ispitivanje uticaja ovakve politike.

2) U vezi sa prihodima:

- analiza uticaja određenih prihoda na odnose među polovima;
- izrada i realizacija politike prihoda koja odražava ravnopravnost polova;
- ispitivanje uticaja ovakve politike prihoda.”

With funding from

 Austrian  
Development  
Cooperation



No, svakako da početna faza pripreme ROB-a podrazumijeva nekoliko nezaobilaznih koraka, a to su:

- utvrđivanje pozicije muškaraca/žena, djevojčica/dječaka u svakoj oblasti ;
- sprovođenje istraživanja koje treba da odgovori na pitanje: koja je od vladinih politika na adekvatan način usmjerena na pojedini problem;
- identifikovanje prvog koraka;
- provjera da li su odgovarajući resursi alocirani radi primjene rodno osjetljive politike;
- ispitivanje efektivnosti korišćenja resursa koji su usmjereni na postizanje ciljeva.

U praksi se kao logičan niz aktivnosti ROB-a, odnosno aktivnosti pomoću kojih se predlažu alokacije sredstava unutar javnih budžeta, a u cilju postizanja i unapređenja rodne ravnopravnosti, prepoznata tri osnovna koraka (Praktičan alat za rodno odgovorno budžetiranje u tri koraka, Aleksandra Vladislavljević, 2011):

1. Planiranje ROB inicijative i prikupljanje podataka;
2. Rodna analiza sa zaključcima i preporukama;
3. Uvođenje rodno odgovorne politike u budžetske procese putem lobiranja za usvajanje ranije formuliranih preporuka i monitoring.

**Prvi korak** je važan zbog samog upoznavanja sa budžetom, razumjevanja procesa u kojem nastaje budžet, njegovog kreiranja, usvajanja i utvrđivanja, te prepoznavanja dokumenta koji su ključni za analizu. U ovom koraku definiše se cilj analize i njegov značaj, kao i na koji način će se koristiti rezultati analize.

Ključne faze u ovom koraku su:

- a) Upoznavati se sa budžetskim procesom,
- b) Odrediti polja analize,
- c) Definisati važnost i značaj analize,
- d) Odrediti kako će se koristiti rezultati analize,
- e) Odrediti predmet analize i ciljeve,
- f) Definisati plan prikupljanja podataka i određivanje izvora podataka,
- g) Mapiranje ključnih aktera i određivanje odnosa prema njima.

U ovom procesu se ne smije zaboraviti da je praćenje i analiziranje budžeta kontinuirana aktivnost koja traje tokom cijele godine.

**Drugi korak** ima za cilj restrukturiranje budžeta uključivanjem rodni pitanja. Ako se analizom ustanovi da budžetska sredstva nisu srazmjerno raspodijeljena na žene i muškarce, potrebno je odgovoriti restrukturiranjem budžeta. Rodna analiza je preispitivanje vladinih politika i programa na strani kako rashoda tako i prihoda, sa stanovišta njihovog uticaja na muškarce i žene, dječake i djevojčice, kao i različite grupe muškaraca i žena – po etničkoj pripadnosti,

With funding from

 Austrian  
Development  
Cooperation



starosti, primanjima, itd. Rodna analiza služi da postavimo bolju dijagnozu, definišemo razumna očekivanja i preciznije formulišemo teoriju na kojoj će se zasnivati programi.

Kako bi mogli da izvršimo rodnu analizu budžeta moramo da poznajemo ili da uključimo one koji poznaju aspekt rodne ravnopravnosti u izabranoj oblasti.

Konkretne i praktične preporuke treba da budu rezultat urađene analize budžeta. One su neophodne kako bi se moglo uspješno lobirati za izmjene u slijedećoj budžetskoj godini. Preporuke moraju biti rodno osjetljive, konkretne i mjerljive i sa jasnom porukom šta treba da se radi i zašto, kao i ko to treba da uradi i kako.

**Treći korak** podrazumijeva orodnjavanje sve glavne tokova/procesa u izradi budžeta kako bi trud uložen u prvom i drugom koraku dao rezultate. Uvođenje rodno odgovornog budžeta zahtijeva stalno zalaganje za razumijevanje roda/rodnih uloga, što uključuje analize i konsultacije, lobiranje za primjenu preporuka (direktna komunikacija sa donosiocima odluka, uključivanje javnosti i pritisak medija) i monitoring (služi nam da prije svega pratimo svoje aktivnosti i da utvrdimo šta se događa sa preporukama nastalim kao rezultat rodne analize).

## ROB od cirkulara do realizacije

Da bi rodno odgovorno budžetiranje zaživjelo u praksi neophodno je da se ispuni nekoliko preduslovia. Prije svega mora da postoji jasno iskazana politička volja i da postoji institucionalna struktura sa znanjem i resursima. Takođe, potrebno je da postoje podaci razvrstani po polu (rodna statistika) i kapaciteti (prije svega vještina) za rodnu analizu.

U procesu rodnog budžetiranja neophodno je u startu izabrati jedan od dva pristupa, odnosno odlučiti da li će se uspostaviti jedan ili više ciljeva ravnopravnosti žena i muškaraca i osmisliti odgovarajuće aktivnosti i identifikovati alokaciju budžeta kako bi se postigli ciljevi (jedan pristup) ili će se sistematično ispitivati sve stavke budžeta s ciljem da se izvrše bilo kakve potrebne promjene kako bi se postigli pravičniji rezultati za položaj žena i muškaraca (drugi pristup).

Kako bi postigli održive rezultate neophodno je rodno budžetiranje uvrstiti u sve faze budžetskog ciklusa.



### I faza: Fiskalna strategija

Srednjoročni fiskalni okvir (SFO) i Srednjoročni budžetski okvir (SBO) koje predstavljaju osnovu za izradu godišnjeg zakona o budžetu za narednu fiskalnu godinu, treba da su orodnjeni, te da postoji Uputstvo za uključenje rodnih ciljeva u fiskalnu strategiju. Takođe, politička volja za implementaciju ROB-a treba da se ogleda kroz jasno iskazane rodne ciljevieu godišnjem programu rada Vlade Crne Gore

### II faza: Planiranje budžeta

U fazi planiranja budžeta neophodno je kreirati godišnji plan za ROB i potrošačkim jedinicama poslati budžetski cirkular i uputstva/instrukcije da uključe rodna pitanja prilikom planiranja budžeta. Budžetski cirkular treba da je usmjeren ka pružanju uputstva vladinim institucijma o pripremi budžeta i rodniim odgovorima. U cirkularnom pozivu može da se navede da se rod mora odražavati u podnescima i da će se to smatrati važnim kriterijumom tokom pregovora o budžetu. Takođe je važno i da obrazac RIA ima jasnu rodnu komponentu, tj da postoji eks-ante procjene uticaja na rodnu ravnopravnost.

With funding from



### III faza: Usvajanje budžeta

U procesu usvajanja budžeta preporučuje se izrada izjava o budžetu usklađene sa rodnom dimenzijom, koje imaju za cilj da pokažu očekivane implikacije budžeta u rješavanju pitanja rodne nejednakosti. Takođe, neophodno je uraditi i izvještaj Vlade o tome kako se rodna pitanja rješavaju budžetskom politikom, rashodima i prihodima.

Period usvajanja budžeta karakteriše I skupštinska raspravam na odborima i u plenumu, kada postoji i mogućnost amandmanskog djelovanja na tekst Zakona o budžetu. Rodni aspekt budžeta se razmatra na sjednicama Odbora za rodnu ravnopravnost i Odbora za finansije i budžet. Dugi niz godina Odbor za rodnu ravnopravnost je u izvještajima konstatovao da je skoro nemoguće vidjeti rodnu komponentu budžeta, a 2019. godine, kada se razmatrao Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2020. godinu, u Izvještaj Odbora je napisano: "Odbor je konstatovao da u Predlogu zakona nijesu vidljive budžetske linije iz kojih se finansiraju aktivnosti iz Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti ( PAPRR) 2017-2021, i da to otežava način njegovog razmatranja sa aspekta nadležnosti Odbora za rodnu ravnopravnost. Takođe, Odbor je konstatovao da je neophodno da Vlada Crne Gore učini napor kako bi se kroz zakon o završnom računu budžeta za 2019. godinu mogla pratiti primjena Zakona o rodnoj ravnopravnosti, prije svega čl. 3 i 14. Odbor pozdravlja aktivnosti Vlade Crne Gore na razvoju programskog budžeta što će omogućiti da u Crnoj Gori zaživi rodno odgovorni budžet."

Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu je uradjen na način da je rodno odgovorno budžetiranje postalo integralni dio programskog budžeta I budžetskog ciklusa.

### IV faza: Implementacija budžeta

U ovoj fazi budžetskog ciklusa neophodno je realizovati programe sa rodnim ciljevima i razviti performans indikatorr budžetskog programa.

Tijela nadležna za nadziranje izvršavanja budžeta moraju pratiti i njegove efekte na položaj žena i muškaraca.

### V faza: Praćenje implementacije budžeta

Zakon o završnom računu budžeta daje dobru podlogu za skupštinsku raspravu i može predstavljati i ex – post procjenu uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost. No, valjalo bi uraditi i namjensku ex- post procjenu koja bi sadržala rodnu analizu korisnika, politike javnih izdvajanja i kategoriju utrošenih izdvajanja za rodnu ravnopravnost, kako bi se utvrdili raskoraci između politike i stvarnosti u pogledu ostvarivanja rodne ravnopravnosti.

### VI faza: Izvještavanje i revizija

Izvještavanje i revizija treba da sadrže informacije o planiranim i realizovanim dostignućima u odnosu na šire ciljeve. Vršiti se procjena krajnjih rezultata, odnosno ocjena da li su potrošnjom ostvareni ciljevi rodne ravnopravnosti kako su formulisani u budžetskoj dokumentaciji. Na taj način ćemo doći do rodno odgovorni fiskalnog izvještaja i rodno odgovorne revizije.

## Zaključak

***Ništa se neće desiti samo od sebe. Svemu treba dati vlastito mjesto, sve treba imati svoj mehanizam.***

(Sonia Palmieri, članica belgijskog parlamenta o rodno odgovornom budžetiranju; Gender-Sensitive Parliaments. A Global Review of Good Practice )

Ostvarivanje rodne ravnopravnosti kroz rodno odgovornu budžetsku inicijativu važno je iz više razloga. Nema potpune demokratije ni vladavine prava bez rodne ravnopravnosti, pa se programi i politike vlada moraju zasnivati na potrebama i žena i muškaraca. Crna Gora ne može sebi dozvoliti da zanemaruje doprinose žena, a uvođenje rodne ravnopravnosti i poboljšanje života žena uticaće i na poboljšanje kvaliteta života svih građana/ki.

U Crnoj Gori su stvoreni određeni uslovi za uspješno integrisanje rodno aspekta u budžetski proces: pravni i strateški okvir, politička volja, početni institucionalni kapaciteti, međunarodna finansijska i tehnička podrška, vođenje statistike razvrstane po spolu i sl.

Rodno odgovorno budžetiranje nije, kako to može biti prva asocijacija, kreiranje budžeta za žene. Za uspješnu rodno odgovornu budžetsku inicijativu potrebna je saradnja i koordinacija finansijske i rodne ekspertize. U osnovi takve inicijative nalazi se rodna analiza kao kritički alat za razmatranje budžeta i politika. Rodno odgovorno budžetiranje veoma je moćan alat za postizanje socijalne promjene i ekonomskog napretka, što pokazuju primjeri zemalja s niskim i srednjim dohotkom koje su uvele rodno odgovorno budžetiranje.

Prednosti koje bi Crna Gora imala uvođenjem rodno odgovornog budžetiranja na svim nivoima vlasti na kojima se budžet planira, izrađuje, usvaja i izvršava, a imajući u vidu rezultate, uspjehe i slabosti inicijativa rodno odgovornog budžetiranja u svijetu, su:

- poboljšani procesi strateškog planiranja i upravljanja prema rezultatima, uključujući i upravljanje finansijama;
- unaprijeđeno zagovaranje i jačanje kapaciteta za integrisanje rodne perspektive u sve politike;
- povećana svijest u institucijama o uticaju politika koje usvajaju i sprovode na žene i muškarce, djevojčice i dječake;
- promijenjena politika i budžet s ciljem eliminisanja rodni nejednakosti;
- unaprijeđen statistički sistem;
- poboljšana komunikacija između institucija kako bi se ostvarilo uključivanje strateških ciljeva u budžet;
- poboljšana primjena osnovnih budžetskih principa – transparentnost, finansijska odgovornost i efektivnost, uz dodavanje principa pravičnosti.

With funding from

 Austrian  
Development  
Cooperation



Nastojli smo da u Vodiču pružimo ključna znanja i informacije potrebne za razumijevanje osnovnih koncepata programskog i rodno odgovornog budžetiranja, kao i praktičnih alata za direktno uključivanje u rodno odgovornu budžetsku inicijativu.

Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja koncept, pristup, metodologija i rezultat, i kao takav omogućava čitav spektar upotrebe. Rodna analiza kao osnovni alat treba biti sastavni dio svakog procesa planiranja i programiranja, a treba da posluži kao prvi korak ka integrisanju rodne perspektive kao kriterija u pripremi budžeta. Od rodne analize do rodno odgovornog budžeta je niz procedura koje je neophodno dosljedno primjenjivati kako bi imali dobar budžet koji je usmjeren na rezultate, među kojima je i unapređenje rodne ravnopravnosti i pravičnosti.

*Pratimo novac kroz živote žena i muškaraca*  
*(Dajana Elson)*