

INSTITUT DRUŠTVENIH NAUKA
Centar za ekonomska istraživanja

DUG I (NE)RAZVOJ

BEOGRAD, 2019.

Uređivački odbor:
dr Veselin Vukotić
dr Danilo Šuković
dr Mirjana Rašević
dr Zoran Lutovac
dr Vladimir Goati
dr Predrag Petrović

Organizacioni odbor:
Ivana Ostojić
dr Jelena Zvezdanović Lobanova

Recezentni:
dr Danilo Šuković
dr Neven Cvetičanin

Izdaje:
Institut društvenih nauka, Centar za ekonomska istraživanja

Za izdavača:
dr Goran Bašić

Izdavanje ove knjige finansijski je pomoglo
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

Štampa:
Razvojno-istraživački centar Grafičkog inženjerstva
Tehnološko-metalurškog fakulteta

Tiraž:
150 primeraka

ISBN: 978-86-7093-218-0

RODNO ODGOVORNO BUDŽETIRANJE – DUG ZA SOCIJALNU RAVNOPRAVNOST

S a ž e t a k. – Rodno odgovorno budžetiranje je zakonski određen kao uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti. Prvobitno motivisane potrebama transparentnosti i efikasnosti, sve veći broj zemalja se okreće u pravcu budžeta orijentisanog na učinak jer je potrebno da državne službe i državna potrošnja, obezbede adekvatno mesto za sve svoje građane, žene i muškarce. Bitan je i način na koji se donose budžetske odluke, na kojim pretpostavkama se budžeti zasnivaju, ko donosi odluke, a ko je u tom procesu sprečen ili ometen. Potrebno je takođe kroz taj proces podići svest aktera o rodnim pitanjima u odnosu na diferencirani uticaj. Rodno budžetiranje oslobađa rod iz arene tzv. mekih socijalnih pitanja i podiže ga na nivo državne makroekonomije. Primena rodnog budžetiranja doprinosi postizanju većeg stepena: rodne ravnopravnosti – većoj inkluzivnosti i zadovoljenje stvarnih potreba žena i muškaraca, unapređenju ženskih prava. Buduć *i da nejednakosti dovode do velikih gubitaka u socijalnoj koheziji, ekonomskoj efikasnosti i ljudskom razvoju*, rodno budžetiranje se može smatrati važnom strategijom u potrazi za socijalnom ravnopravnošću i pravičnom raspodelom resursa, dugom dugo zanemarivane socijalne ravnopravnosti žena i muškaraca. Tako koncipiran ROB ima elemente tzv. posebnih mera koje imaju za cilj postizanje rodne ravnopravnosti, mada sa svojim pretenzijama sveobuhvatnosti i stalnosti, štaviše ekspanzije, spada možda pre u red drugih, opštih socijalnih politika koje su usvojene kako bi se unapredio položaj žena i ostvarila socijalna ravnopravnost.

Ključne reči: rodno odgovorno budžetiranje, socijalna ravnopravnost, inkluzija, transparentnost, rodno diferencirano prihodovanje i rashodovanje, primena u upravi, primena na lokalnu

1. UVOD

Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces. Taj pristup podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje budžetskih prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti. Unapređivanje principa rodne ravnopravnosti kroz budžetski proces nastavlja se unapređenjem programskog modela budžeta.¹⁴⁸ Uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, predstavlja rodni mejnstriming¹⁴⁹ u budžetskom procesu. Obuhvata rodnu analizu budžeta, integrisanje rodnog aspekta svih nivoa budžetskog procesa i restrukturisanje prihoda i rashoda, kako bi bilo omogućeno promovisanje ravnopravnosti polova.

Prve rodno-budžetske inicijative u vidu integracije rodne ravnopravnosti u budžetske procese, javile su se 80-ih i 90-ih godina u Australiji, Velikoj Britaniji, Kanadi i Južnoafričkoj Republici i zasnivale su se u različitim metodama i pristupima. Negde su ove inicijative pokretale same vlade, kako bi

¹⁴⁶ Naučna savetnica u Institutu društvenih nauka, Beograd.

¹⁴⁷ Doktorandkinja, Konsultantkinja za rod i bezbednost u Koordinacionom telu za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije.

¹⁴⁸ Plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta Grada Beograda za 2018. godinu.

¹⁴⁹ Rodni mejnstriming je (re)organizacija za unapređenje, razvoj i evaluaciju procesa politika, tako da perspektiva rodne ravnopravnosti bude ugrađena u sve politike, na svim nivoima i u svim fazama, od strane učesnika koji su uobičajeno uključeni u kreiranje politika.

procenile efekte sopstvenih politika za žene i muškarce, a negde nevladine organizacije i naučni krugovi kako bi vladama predočili zbog čega neke politike moraju da se menjaju (Božanić, Ileš i Branković-Đundić, 2011, 14). Skreće pažnju velika brzina kojom je rodno budžetiranje prihvaćeno u svim navedenim zemljama, a svakako treba naglasiti da je veoma znatan obim posla obavljen širom Evrope, što je sve zajedno dalo doprinos zamahu koji je postignut u ovoj oblasti (Quinn, 2009, 4).

Danas vlade širom sveta reformišu svoje budžetske procese, krećući se sve više u pravcu nekog oblika budžetiranja zasnovanog na učinku. Upravo motivisane potrebama transparentnosti i efikasnosti, sve veći broj zemalja se okreće u pravcu učinkovitog budžetiranja. A kako se i kada analiziraju sistemi i procesi, i kako se novi podaci ugrađuju u nove modele, pojavljuje se i mogućnost za inkluziju rodnih pitanja. Prelazak iz linijskog u programsko budžetiranje, u potpunosti menja dosadašnju praksu pripreme budžeta, u smislu što je sada svaki trošak u budžetu u vezi sa konkretnim aktivnostima, odnosno rezultatima koje je potrebno ostvariti. Finansije više nisu otuđene od ciljeva koji su navedeni u različitim dokumentima, nego se na jednom mestu stvara direktna veza između onoga što se finansira, onoga što budžetski korisnici planiraju da postignu i onoga što građani i građanke na kraju dobijaju. Najveća promena je u tome što budžetiranje više nije samo obaveza osoba zaduženih za finansije, već postaje neophodno da se donosioci odluka, sektorski stručnjaci i neposredni izvršioc i aktivno uključe u proces planiranja implementacije, praćenja i izveštavanja o budžetu (Đurić-Kuzmanović, Dokmanović, 2014).

Rodno odgovorno budžetiranje¹⁵⁰ se zasniva na pretpostavci da budžeti nisu rodno neutralni, a odnosi se jednako na prihodovnu i rashodovnu stranu budžeta, počinje analizom uticaja budžeta na žene i muškarce i razvija se u pravcu integrisanja rodne perspektive u proces planiranja budžeta, kao način ubrzavanja rodnog mejnstriminga (Quinn, 2009, 4). Često se naglašava da „rodno odgovorno budžetiranje nije pravljenje posebnih budžeta za žene i muškarce, a nije ni prebrojavanja žena i muškaraca u resorima budžetskih korisnika...” (Nikolin, Vladislavljević, 2017, 5).¹⁵¹

2. KORISTI RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA

Sušтина je da se fokusom na budžet, što znači na novac, stavljaju rodna pitanja u novu dimenziju kreiranja državnih politika, radi postizanja socijalne ravnopravnosti. Rodno budžetiranje „oslobađa rod iz arene tzv. „mekih” socijalnih pitanja i podiže ga na nivo državne makroekonomije. Rodni mejnstriming više nije zamisliv i ne može se ostvariti bez finansijskog aspekta, odnosno bez budžetnog fokusa. Kao što demokratija nije više samo pitanje ideologije već i ekonomije, i rodna ravnopravnost nije više pitanje ideologije nego i ekonomije“ (Meklaud, 2015, 12).

Osim što unapređuje rodnu ravnopravnost, što predstavlja vrednost samo po sebi, kao standard u pogledu ostvarivanja osnovnih ljudskih prava, postoje čvrste veze između rodne ravnopravnosti i društvenog razvoja. Brojne studije ukazuju da rodna neravnopravnost predstavlja značajnu prepreku razvoju jednog društva i da je ekonomski neisplativa, jer onemogućava da jedan deo stanovništva u potpunosti razvije svoje potencijale i time doprinese razvoju. Istraživanja Svetske banke pokazuju da rodna ravnopravnost pozitivno utiče na ekonomski rast tako što se pružanjem jednakih mogućnosti ženama i muškarcima, povećava kvalitet ljudskog kapitala koji se odražava na povećanu produktivnost rada (Božanić, Ileš i Branković-Đundić, 2011, 12). Rodno odgovorno budžetiranje dovodi do boljeg korišćenja resursa žena koje dovodi do: ekonomskog rasta u svim zemljama, smanjenja broja siromašnih, povećanja stope fertiliteta, povećanja inovativnosti i unapređivanja efikasnosti poslovanja, povećanja efikasnosti zdravstvene zaštite i socijalnih programa i bolje uskladenosti vladinih politika s potrebama svih

¹⁵⁰ Skraćeno – ROB.

¹⁵¹ Brzo se uoči da su tu zapravo muškarci u neravnopravnom položaju, pošto su među zaposlenima u javnom sektoru žene preza-
stupljene.

građana/ki (Božanić, Ileš i Branković-Đundić, 2011, 13). A uprkos tim saznanjima, rodna neravnopravnost nastavlja da opstaje u Evropi, žene i dalje zarađuju manje, i dalje su preopterećene aktivnostima nege/brige koje je nemoguće platiti, izložene su fizičkom i seksualnom nasilju, suočavaju se s ograničenjima prilikom korišćenja mogućnosti na tržištu rada, a u nepovoljnijem su položaju i na brojne druge načine. Sve okolnosti govore u prilog sveobuhvatnije, efikasnije primene rodno odgovornog budžetiranja.

Rodnim budžetiranjem podiže se svest različitih aktera o rodnim pitanjima i rodnom uticaju budžeta i politika. Rodno budžetiranje takođe čini vidljivim, inače nedovoljno priznate doprinose žena, ukazuje o važnosti i vrednosti neplaćenog ženskog rada i aktivnosti koje one obavljaju (tzv. ekonomija nege), a koji se moraju posmatrati kao bitan faktor prilikom kreiranja i sprovođenja politika (Božanić, Ileš i Branković-Đundić, 2011, 16). Kao što je rodna ravnopravnost ekonomski isplativa, i neravnopravnost žena i muškaraca ima svoje ekonomske aspekte u vidu troškova i negativnog uticaja na održivi rast i prosperitet.

Rodno budžetiranje takođe neosporno doprinosi da potrebe različitih građana, uključujući i žena, budu zastupljene u kreiranju politika i da se opredeljivanjem odgovarajućih budžetskih sredstava odgovori na postojeće, istovremeno i različite potrebe građana. Potrebno je budžetiranje zasnovano u aktivnostima, programsko budžetiranje, budžetiranje ulaznih i izlaznih veličina, što podrazumeva ugrađivanje informacija o izvršenju/učinku budžetskog procesa, čime se nastoji uticati na budžetske odluke. Rodno budžetiranje znači demokratizaciju upravljanja, povećanje učešća korisnika usluga, a kada se radi o ciljevima rodne ravnopravnosti, onda rodno budžetiranje obuhvata i povećanje učešća žena (Quinn, 2009, 5).

Smatra se da primena rodno budžetiranja doprinosi postizanju većeg stepena: rodne ravnopravnosti – većoj inkluzivnosti i zadovoljenje stvarnih potreba žena i muškaraca, unapređenju ženskih prava obezbeđivanje adekvatnih sredstava važan je korak u ostvarivanju ljudskih prava, ekonomskoj efikasnosti, ekonomskom osnaživanju žena, povećanju produktivnosti, unapređuje ljudskih resursa i zdravlja, efektivnosti (Božanić, Ileš i Branković-Đundić, 2011, 6). A ukoliko posebne potrebe žena i muškaraca nisu uzete u obzir, kao i uticaji koje politike mogu imati, tada budu zanemarene potrebe korisnika, ali će i budžetska sredstva biti neefikasno utrošena. Kontinuiranim procesom evaluacije dolazi se do efektivnijih politika, koje u većoj meri doprinose razvoju dobre vladavine (*good governance*). Dobra vladavina zahteva participativni pristup u procesu kreiranja politika, tako da su zastupljene različite potrebe različitih grupa građana, uključujući i žene. Povećava se transparentnost, a time je i povećana odgovornost vlade, jer se rodno-budžetskom analizom politika iskazuje njena opredeljenost za rodnu ravnopravnost i povećava vidljivost takve budžetske politike (Božanić, Ileš i Branković-Đundić, 2011, 7).

Društva sa već *im uticajem* žena u javnom životu, što je direktni rezultat povećanog nivoa rodne ravnopravnosti u tim društvima, imaju niže stope korupcije, po nalazima Svetske banke iz 2001 godine. Takođe i već *e stope učešća* žena u vladi su povezane sa nižim stepenom korupcije, jer kako se navodi, žene imaju više standarde etičkog ponašanja i već *u sklonost da se žrtvuju* za opšte dobro. Korupcija je manje zastupljena kada su žene više zastupljene u parlament i čine već *i udeo radne snage* (Kilduff, 2018).

Budući da nejednakosti dovode do velikih gubitaka u socijalnoj koheziji, ekonomskoj efikasnosti i ljudskom razvoju, rodno budžetiranje se može smatrati važnom strategijom u potrazi za socijalnom ravnopravnošću i pravičnom raspodelom resursa, pomažuc i u rešavanju nejednakosti i smanjenju siromaštva, posebno osiguravajući da žene nisu isključene iz ovog procesa, čime se jača ekonomsko i finansijsko upravljanje i unapređivanje transparentnosti (Yadav, 2012).

3. PRAVNA PRIRODA RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA

Rodno odgovorno budžetiranje nije samo jedan budžetski alat. To je i proces kojim se dolazi do cilja i očekivanog ishoda u odnosu ka ostvarivanju višeg stepena rodne ravnopravnosti (Nikolin & Vladisavljević, 2017, 5). Na prvi pogled, rodno odgovorno budžetiranje je jedna vrsta posebnih mera, kojima se ukidaju diskriminatorne prakse kako bi se ostvarila suštinska ravnopravnost. One moraju biti usme-

rene za jednako učešće žena u političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj građanskoj i bilo kojoj drugoj sferi. Ali, rodno odgovorno budžetiranje nema jedino za cilj samo poboljšanje položaja žena, već doprinosi adekvatnijim budžetskim rashodima u korist i žena i muškaraca. Zbog toga bi se moglo polemisati da li po svojoj pravnoj prirodi, rodno odgovorno budžetiranje spada u domen tzv. posebnih mera koje se ne smatraju diskriminacijom, jer su uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica koja se nalazi u nejednakom položaju (Zakon o zabrani diskriminacije, 2009, član 14).

Sledeće pitanje je trajanje upotrebe rodno odgovornog budžetiranja? Da li se naime, radi o meri privremenog karaktera (kao što je npr. kvota izborni sistem), ili se radi o trajnoj promeni procesa kreiranja i koncipiranja budžeta? Taj momenat trajnosti je važan jer Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, u članu 4. stav 1. predviđa da je dozvoljeno usvajanje posebnih privremenih mera of strane država članica, čiji je cilj da se ubrza ostvarenje ravnopravnosti muškaraca i žena *de facto*, ali da su te mere ograničenog trajanja, koje prestaju da važe kada se ostvari cilj – da se svima pruže jednake mogućnosti i tretman. Usvajanje takvih mera se ne može smatrati diskriminacijom. Radi se o merama koje su privremene i ne mogu da se primenjuju neograničeno, iako se mogu primenjivati i u jednom dužem periodu, zavisno od konkretnog problema, ali predviđa se obustavljanje posle postizanja željenog cilja (Petrušić, Krstić i Marinković, 2016, 100–104).

Po mišljenju, koje autorke zastupaju u ovom radu, rodno odgovorno budžetiranje je posebna mera jer ima za cilj ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Izraz posebne mere odnosi se na niz zakonodavnih, izvršnih, upravnih i drugih regulatornih instrumenata, politika i praksi. Taj izraz može ukazivati egzistiranje posebne ugroženosti i ranjivosti pojedinih kategorija lica u ovom slučaju žena, čiji položaj zahteva posebne dodatne intervencije, kako bi imale mogućnost da participiraju u društvu. Ostaje za sada neodgovoreno pitanje, da li se radi zaista o takvim merama, jer ako se smatra da je njihov nužni elemenat privremenost, rodno odgovorno budžetiranje sa svojim pretenzijama sveobuhvatnosti i stalnosti, štaviše ekspanzije, zapravo ne ispunjava taj uslov. Odgovor na ovo pitanje treba da pruži država, jer države moraju napraviti jasnu razliku, između privremenih posebnih mera koje imaju za cilj postizanje konkretnog cilja, a to je postizanje *de facto* ravnopravnosti, i drugih opštih socijalnih politika, koje su usvojene kako bi se unapredio položaj žena (Petrušić, Krstić i Marinković, 2016, 100–104).

4. PODSTICAJI ZA UVOĐENJE RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA

Potencijalni podsticaji za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja su, pored domaće političke volje, međunarodni uticaji, politička zastupljenost žena i uticaj civilnog društva.

Međunarodni uticaji: Međunarodne obaveze za unapređenje rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena mogu pružiti podsticaje i političke poluge kako bi se osiguralo rodno odgovorno budžetiranje. Može postojati oblik ličnih podsticaja koji se stvaraju kroz razvoj saveza i rad u partnerstvu sa različitim, prekograničnim akterima. Neki zvaničnici donatora podržavaju proces ubeđivanja i socijalizacije kao oblik sprovođenja rodni reformi. Međunarodni uticaj (komentari eksperata), tvrdi se, predstavlja jedan od najefikasnijih načina promovisanja rodno odgovornog budžetiranja i podsticanja javnih administratora međunarodne obaveze za unapređenje rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena (Đurić-Kuzmanović, Dokmanović, 2014).¹⁵² Ovo je kodifikovano u Pekinškoj platformi za akciju, Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) i drugim relevantnim pravnim instrumentima o ljudskim pravima (Rao, 2014, 6).

¹⁵² „Pod „spoljnim faktorom“ se podrazumevaju ekonomski, kulturni i medijski uticaji i uslovljavanja, a ne samo vojni savezi, pritisci, pretnje ili napadi.“ (Mićunović 2018).

Politička zastupljenost žena: visoke stope ženskog političkog učestvovanja npr. žene parlamentarke i žene koje donose odluke, mogu pružiti *vec e podsticaje za rodno odgovorno budžetiranje* (Rao, 2014, 2). Žensko političko predstavljanje se pokazalo kao jedan od efikasnih podsticaja, jer visoki nivoi ženskog političkog predstavljanja obezbeđuju politički kontekst pogodan za rodno odgovorno budžetiranje, posebno tamo gde su ženske grupe aktivne i mobilisane u nacionalnim političkim procesima. Ipak, treba imati u vidu da angažovanje žena parlamentarki, može biti ograničeno njihovom nemogućnošću *u da promene predloge budžeta* koje predlaže birokratija, ali i vremenskim trajanjem rasprave o budžetu. Podaci govore da rodno odgovorno budžetiranje, iako je direktno rezultat *povećanja učesća žena u parlamentu*, to je slučaj samo tamo gde su lideri vlada otvoreno podržavali inicijative rodno odgovorno budžetiranja i/ili uopšte rodnu ravnopravnost (Rao, 2014, 7).

Podsticaji organizacija civilnog društva: Mediji i civilno društvo zajedno i svaki pojedinačno, mogu pomoći *u oblikovanju javnog mnjenja* i podsticati političare i vladu da deluju za rodna pitanja, uključujući *i rodno odgovorno budžetiranje*. Savezi i koalicije među akterima civilnog društva mogu *povećati ovaj politički uticaj*. Medijski pritisci takođe mogu osnažiti politički uticaj.

Jedan od često viđenih slogana rodno odgovornog budžetiranja je „uključite civilno društvo”. Rodno budžetiranje znači demokratizaciju upravljanja, povećanje inkluzije korisnika usluga, a kada se radi o ciljevima rodne ravnopravnosti, onda rodno budžetiranje znači *povećanje učesća žena*. Civilno društvo je zato vrlo često prisutan pokretač aktivnosti rodnog budžetiranja u Evropi. Nije retko mišljenje da su u svetu svi, ili većina, rodnih budžeta proizašli iz praktičnih feminističkih politika (Quinn, 2009). Grupe civilnog društva su nastojale da promovišu rodno budžetiranje kao jedan od načina uticaja na makroekonomsku politiku iz rodne perspektive. Razočarani neadekvatnim sprovođenjem rodnog mejnstriminga, brojni zagovornici i aktivisti veruju da tek rodno budžetiranje ima potencijal da obezbedi korektnu rodnu analizu, koja je osnov zahteva za promene. Delujući kao most između odluka o politikama i raspodele sredstava, rodno budžetiranje, svojim fokusom o praćenju novca, može da demonstrira slabosti politike u dostizanju rodne ravnopravnosti, u slučajevima kada adekvatni resursi ne prate politiku.

Zadaci koje obavlja civilno društva su brojni i uključuju: pojašnjavanje logičke podloge za rodno budžetiranje, demonstriranje analitičkih instrumenata, inicijative javne edukacije, lobiranje, sprovođenje *vežbi izračunavanja troškova*, obuke i konsultantske usluge za javnu upravu, izrade instrumenata i priručnika, pripreme nacrtu izveštaja u senci i izveštaja o drugim aktivnostima monitoringa.

Dosadašnja iskustva pokazuju da, ukoliko se žele postići značajne promene u budžetskoj raspodeli, mora da postoji politički pritisak izvan vladine strukture, kako bi se podstakle aktivnosti koje se odvijaju unutar nje. Ti pritisci su najčešće do sada dolazili od organizacija civilnog društva, koje se primarno bave ženskim ljudskim pravima, pitanjima rodne ravnopravnosti, monitoringom budžetskih rashoda i sl. Jedna od njihovih aktivnosti je i zastupanje za usvajanje rodno odgovornih budžeta i to se do sada odvijalo u saradnji sa parlamentarcima i parlamentarkama, koja je na početku predstavljala, ključni element obrazovanja i podizanja svesti. Kao rezultat tih aktivnosti, veliki broj parlamentaraca širom Evrope – verovatno u svim zemljama članicama Evropske unije – je učestvovao na seminarima i radionicama koje je organizovalo i održavalo članstvo grupa civilnog društva. Najistaknutije takve grupe su npr. u Austriji – Watchgroup: rod i javne finansije (grupa za nadzor); u Nemačkoj – Savezna inicijativa za rodno budžetiranje (Big-Budget); u Španiji – La Plataforma Impacto de Género Ya; u Ujedinjenom Kraljevstvu – Ženska budžetska grupa UK. Istovremeno sa aktivnostima koje obavljaju u svojim gradovima ili državama, sve grupe su i članice Evropske mreže za rodno budžetiranje,¹⁵³ osnovane u februaru 2006., na seminaru koji je u Beču organizovala grupa za nadzor „Watchgroup: rod i javne finansije“, grupa civilnog društva koja radi na pitanjima rodnog budžetiranja u Austriji.

¹⁵³ The European Gender Budget Network (EGBN).

5. RODNO ODGOVORNO BUDŽETIRANJE U SRBIJI

U okviru sprovođenja reforme javnih finansija i unapređenja programskog modela budžeta, uveden je i princip rodno odgovornog budžetiranja (skraćeno, ROB) i to najpre izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu krajem 2015. tako da je proces postepenog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja efektivno na zakonskoj osnovi započeo tokom 2016. (Kancelarija za ljudska i manjinska prava, 2017).¹⁵⁴ Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu (ZoBS) iz decembra 2016, aspekti rodno odgovornog budžetiranja su dodatno učvršćeni, pre svega uvođenjem u odredbe koje se odnose na predstavljanje programskih informacija prilikom izrade odluke o budžetu, odnosno odluke o završnom računu. Najnovije izmene i dopune ZoBS iz decembra 2017. i 2018, nisu uticale na predviđeni režim rodno odgovornog budžetiranja (Stalna konferencija gradova i opština 2019).

Izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 03/2015), u decembru 2015. započeo je proces postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u sistem planiranja i izvršenja budžeta.¹⁵⁵ Rodno odgovorno budžetiranje podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti, a doprinosi alokacijskoj efikasnosti budžeta koja podrazumeva raspoređivanje sredstava budžeta u skladu sa članom 4. Zakona o budžetskom sistemu.¹⁵⁶ Na osnovu predloga Ministarstva finansija i Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, 28 direktnih budžetskih korisnika bilo je uključeno u pilot fazu, a zatim i u prvu fazu uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u budžetu za 2017. Ukupno 25 budžetskih korisnika u svojim finansijskim planovima za 2017. definisalo je najmanje jedan rodno odgovoran cilj na nivou programa/programske aktivnosti, odnosno projekta, kao i odgovarajuće indikatore, u okviru jednog ili više programa/programskih aktivnosti.

Planom ministra finansija za 2018. bilo je predviđeno da se broj direktnih budžetskih korisnika proširi za još 7 (sedam) organa, tako da je ukupno 35 budžetskih korisnika bilo u obavezi da primeni rodno odgovorno budžetiranje u svojim finansijskim planovima za 2018. Za budžetske korisnike koji su u budžetskoj 2017. započeli uvođenje rodno odgovornog budžetiranja, uvođenjem principa rodne ravnopravnosti kroz jedan programski cilj, u 2018. obaveza se uvećala za najmanje još jedan programski cilj i pripadajuće programske aktivnosti i indikatore.

Za budžetske korisnike koji su se u budžetskoj 2018. prvi put susreli sa rodno odgovornim budžetiranjem, obaveza je podrazumevala uvođenje principa rodne ravnopravnosti u najmanje jedan, a ako je moguće i više programskih ciljeva i pripadajuće programske aktivnosti. U oblasti tehničke i stručne podrške uvođenju rodno odgovornog budžetiranja, ministarstvo finansija je tokom 2017. i 2018. organizovalo obuke i infosesije za budžetske korisnike obuhvaćene Planom.

U budžetu za 2018. godinu, 33 od 35 budžetskih korisnika je ispunilo svoju obavezu. Rodno odgovorno budžetiranje je do sada na republičkom nivou uključeno u 43 programa i 57 programskih ciljeva, a na pokrajinskom nivou u 31 program i 83 programska cilja. Urađeno je šest sektorskih rodni analiza (Narodna skupština, Poverenik za informacije od javnog značaja, Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo državne i lokalne samouprave i Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo). U javnom sektoru do sada je kroz 255 individualnih mentorskih informativnih sesija obučeno 1012 lica.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena. Preporuka iz stava 17. Zaključnih zapažanja Komiteta – Strateški okvir: finansiranje i mere.

¹⁵⁵ Do kraja 2015. mehanizam je uspostavilo samo Ministarstvo odbrane, i to od 2012.

¹⁵⁶ Analitička grupa MO i VS se redovno bavila i analizom rodno odgovornog budžetiranja u MO i VS i na osnovu podataka iz Sektora za budžet i finansije i Odeljenja za planiranje, programiranje, budžetiranje i izvršenje Sektora za politiku odbrane, utvrđeno je da je za realizaciju aktivnosti sadržanih u Planu aktivnosti MO i VS za sprovođenje Nacionalnog akcionog plana u 2015. bilo planirano ukupno 700.000 dinara, a zaključno sa 31. decembrom 2015. utrošeno je ukupno 674.861,00 dinara ili 96,4%.

¹⁵⁷ Na primer: instrukcijom za obuku ministra odbrane zaposleni u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije su u 2016. temu rodno odgovornog budžetiranja uvrstili u planove edukacije svih zaposlenih u MO i VS i istu realizovali.

6. NIVOI I AKTIVNOSTI RODNOG BUDŽETIRANJA

U pripreme budžeta za 2017. i 2018. proces postepenog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja je pokrenut na svim nivoima vlasti, donošenjem odgovarajućih planova i uputstava od strane Ministarstva finansija, Pokrajinskog sekretarijata za finansije AP Vojvodine i određenog broja lokalnih samouprava, te prezentovanjem urođjenih programskih informacija u Odlukama o budžetu (Stalna konferencija opština i gradova, 2019).

Centralni državni nivo. Uvođenje rodne perspektive u nacionalne budžete je naravno opšti cilj rodno budžetiranja. To podrazumeva ostvarivanje javnih prihoda i raspodelu javnih resursa na način koji je konzistentan s promocijom rodne ravnopravnosti. Centralni državni nivo, nivo sektora/odeljenja, regionalni nivo/nivo lokalne uprave, programski nivo.

Najveći deo posla na rodnom budžetiranju se odvija na programskom nivou ili na nivou regionalne/lokalne uprave, vrlo često unutar agencija koje su podređene državnim ministarstvima.

Veliki deo aktivnosti na rodnom budžetiranju do danas je obavljeno kroz pilot projekte; u nekim slučajevima njih su inicirale grupe civilnog društva, a u drugim različita državna ministarstva ili vladine agencije. U ovom poslednjem slučaju, projekti su često pokretani inicijativom civilnog društva. Najjači motiv ovih inicijativa je ostvarivanje rodno osetljive analiza rashoda, a podrška s najvišeg nivoa je vitalna za pilot inicijative.

Lokalni nivo. Shodno članu 16. stav 7. ZoBS i Uputstvu za izradu odluke o budžetu lokalne vlasti, predviđeno je da se do 2020. zaokruži proces postepenog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja za sve budžetske korisnike na svim nivoima vlasti. Efektivna feminizacija upravljanja u lokalne nivoe (uključivanje većeg broja kompetentnih žena u procese odlučivanja), može biti rešenje za promenu odluka o javnoj potrošnji prema rodnoj ravnopravnosti (Chakraborty, 2006).

Kada je reč o lokalnim samoupravama, prema evidenciji Stalne konferencije gradova i opština svega oko 12% je u 2017. donelo plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u ciklusu pripreme budžeta za 2018. ali je veći broj lokalnih jedinica predvideo urođjene programske informacije u Odlukama o budžetu za 2018. (više ili manje uspešno) bez prethodno usvojenog Plana. Treba imati u vidu da postepeno uvođenje rodno odgovornog budžetiranja treba da primenjuju sve jedinice lokalne samouprave.

Direktni budžetski korisnici (DBK) kod najvećeg broja gradova i opština jesu: skupština, gradonačelnik/predsednik opštine, opštinsko/gradsko veće, opštinska/gradska uprava i javno pravobranilaštvo, a usled specifičnosti u delu nezavisnosti institucije isti status ima i ombudsman kod određenog broja mesta. Očekuje se da će opštinska/gradska

uprava kao direktni budžetski korisnik biti ključni opredeljeni korisnik za primenu rodno odgovornog budžetiranja budući da upravo kod ovog direktnog budžetskog korisnika figurira najveći broj programa definisanih uniformnom programskom strukturom jedinica lokalne samouprave.

Indirektni budžetski korisnici (IBK) su predškolske ustanove, ustanove iz oblasti kulture (biblioteke, muzeji, arhivi, pozorišta, centri za kulturu, domovi kulture itd.), turističke organizacije, ustanove iz oblasti sporta i mesne zajednice. Opštinska/gradska uprava će da formuliše zbirne programske informacije (dakle ne za svakog IBK ponaosob), pri čemu će definisati (na nivou programa i/ili programske aktivnosti) najmanje jedan rodno odgovoran cilj i odgovarajući pokazatelji (Stalna konferencija opština i gradova, 2019).

Postepeno uvođenje traje od 2016. do 2020. do kada bi svi budžetski korisnici na svim nivoima i u svim programima trebalo da uvedu rodno odgovorno budžetiranje. Uviđa se problem da se taj cilj neće u potpunosti ostvariti do 2020. Pre svega, neće se ostvariti na lokalnom nivou gde izostaje adekvatna podrška (Nikolin, Vladislavljević, 2018).

Nivo Grada Beograda. Sekretarijat za privredu uveo je rodno odgovorno budžetiranje u programe: lokalni ekonomski razvoj, razvoj turizma, poljoprivreda i ruralni razvoj. Sekretarijat za kulturu u program

razvoj kulture i informisanja; Sekretarijat za obrazovanje i dečju zaštitu u programe: predškolsko vaspitanje i obrazovanje, osnovno obrazovanje i vaspitanje i srednje obrazovanje i vaspitanje; Sekretarijat za sport i omladinu u program razvoj sporta i omladine; Sekretarijat za zdravstvo u program zdravstvena zaštita; Sekretarijat za socijalnu zaštitu u program socijalna i dečja zaštita; Sekretarijat za informisanje u program razvoj kulture i informisanja; Kancelarija za mlade u program razvoj sporta i omladine.

7. ZAKLJUČAK

„Reći poput stvari, od prevelike upotrebe gube čvrstinu svog značenja.“ (Mićunović, 2018)

Možda za početak prvo treba revidirati sam pojam, rodno odgovorno budžetiranje. Zašto je potrebno naglašavati i da li budžetiranje može biti neodgovorno? Da li će se prevelikom upotrebom samog termina rodno odgovorno budžetiranje izgubiti suština i značaj postavljeni u osnovi tvorbe. Možda se promenom termina u rodno inkluzivni budžet ili rodno nediskriminativni budžet unese nova svežina u delanje finansija.

Drugo, rodno odgovorno budžetiranje je lako prihvatljiv, popularan narativ, koga je teško osporiti. Ali moguće uspostavljanje rodno odgovornog budžetiranja, bez suštinske rodne ravnopravnosti, potencijalno je moguća raspodela zajedničkog siromaštva, bez da se položaj bilo koga poboljšao. Razlog: rodno budžetiranje nije samo sebi cilj, jer ako bi to bilo, onda bi bilo moguće da na fiskalnom nivou sve na papiru odlično funkcioniše, a da se rodna ravnopravnost nije uopšte unapredila. Inostrana iskustva upozoravaju da uprkos koracima ka rodno odgovornom budžetiranju, budžetska izdvajanja za promovisanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena mogu da pokazuju pad (Bhumika, Navanita and Yamini, 2013). I to ponovo ukazuje na hronični problem netačnog, neažurnog, neujednačenog, sporadičnog, nekontinuiranog, nestandardizovanog, ili čak i nepostojećeg izveštavanja. Moguće je da se mere rodno odgovornog budžetiranja i sprovode, ali da usled pomenutih problema u izveštavanju, ostaju nezabeležene i ignorisane, kao nepostojeće. Zato je izveštavanje upravo ključ, u oceni primene rodno odgovornog budžetiranja, koje bi samo pod uslovima takve striktnosti, postalo stvarno deo standardizovane institucionalne prakse.

REFERENCE

- Bhumika Jhamb, Navanita Sinha, Yamini Mishra. 2013. The Paradox of Gender Responsive Budgeting. *Economic & Political Weekly*, 48 (20), <https://www.epw.in/author/yamini-mishra>, pristupljeno 23. marta 2019.
- Božanić, D., Ileš, M., Branković-Đundić, M. ur. (2011). *Rodno budžetiranje u državnoj upravi: iskustva Vlade AP Vojvodine*, Novi Sad: Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova.
- Chakraborty, L. S. (2006). Fiscal Decentralisation and Local level Gender Responsive Budgeting in the Philippines: An Empirical Analysis. *Academia*, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/23778460_Fiscal_Decentralisation_and_Local_Level_Gender_Responsive_Budgeting_In_The_Philippines_An_Empirical_Analysis [pristupljeno 20. marta 2019].
- Chidoori R. E. (2012). Financing Gender Equality in the context of Development and Economic Justice. Advocating for gender perspective. Gender unit, Centre for Human Rights, Faculty of Law. University of Pretoria: South Africa. *Academia*, dostupno na: https://www.academia.edu/8639852/Financing_Gender_Equality_in_the_context_of_Development_and_Economic_Justice-CHR_Article [pristupljeno 18. marta 2019. godine].

- Đurić-Kuzmanović, T. D. & Dokmanović, M. S. (2014). Programsko rodno budžetiranje u Srbiji – pouke i izazovi, *Poslovna ekonomija*, godina VIII, 2 53–74.
- Kancelarija za ljudska i manjinska prava (2017). *Četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena*, Beograd. Preporuka iz stava 17. Zaključnih zapažanja Komiteta – Strateški okvir: finansiranje i mere.
- Izveštaj Političkog saveta o sprovođenju Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji (2010–2015) u 2015. godini. dostupno na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/akcioni_planovi/2017/Zaključak%20Vlade%20i%20Izveštaj%20PS%20o%20sprovedenju%20NAP%20za%20primenu%20R%20%201325%20SB%20UN%20u%20R%20Srbiji%20u%202015_%20godini.pdf [pristupljeno 11. februara 2019].
- Izveštaj o rezultatima primene Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost u Ministarstvu odbrane i Vojski Srbije u 2016. godini. dostupno na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/akcioni_planovi/2017/Prilog%20broj%201,%20Izveštaj%20o%20primeni%20Rezolucije%201325%20SB%20UN%20u%20MO%20i%20VS%20u%202016_%20godini.pdf [pristupljeno 11. februara 2019].
- Kilduff, L. (2018) Gender perceptions, risk aversion and intrinsic behaviours: dispelling the purity myth surrounding women and anti-corruption. *Academia*, dostupno na: https://www.academia.edu/38188935/Gender_perceptions_risk_aversion_and_intrinsic_behaviours_dispelling_the_purity_myth_surrounding_women_and_anti-corruption [pristupljeno 9. marta 2019].
- Meklaud, L. (2015). *Rodna politika i bezbednosni diskurs*, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Mićunović, D. (2018). *Demokratija, populizam, entropija*, Beograd: Arhipelag.
- Ministar finansija (2017) *Uputstvo za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu*.
- Nikolin, S., Vladislavljević, A. (2017). *Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) – nova praksa i zakonska obaveza u sistemu upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji*, Beograd: UN Women.
- Nikolin, S., Vladislavljević, A. (2018). *Četvrti izveštaj o napretku u uvođenju rodno odgovornog budžetiranja u sistem planiranja javnih finansija u Republici Srbiji u 2018. godini (budžet za 2019.g)*, Beograd: UN Women.
- Petrušić, N., Krstić, I., Marinković, T. (2016). *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta Grada Beograda za 2018. godinu.
- Quinn, Sh. (2009). *Gender budgeting – practical implementation. Handbook*, Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Legal Affairs Council of Europe.
- Rao, R. (2014). *Incentives for gender responsive budgeting*, London: UK GSDRC, University of Birmingham.
- Rodno budžetiranje: praktična primjena* (2011). Banja Luka: Gender centar – Centar za jednakost i ravnopravnost polova Republike Srpske.
- Stalna konferencija opština i gradova (2019). *Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou*, dostupno na: <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Rodno%20odgovorno%20budžetiranje%20na%20lokalu%20ciklus%20pripreme%20budžeta%20za%202019.%20godinu.pdf> [pristupljeno 21. marta 2019].

- Yadav, R. D. (2012). Critical Analysis of Gender Budgeting in Education. EECM-649. *Academia*, dostupno na: https://www.academia.edu/10728640/CRITICAL_ANALYSIS_OF_GENDER_BUDGETING_IN_EDUCATION [pristupljeno 17. marta 2019. godine].
- Zakon o zabrani diskriminacije (2009). *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 22/2009.
- Zakon o budžetskom sistemu (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018). *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017 i 95/2018.

GENDER RESPONSIBLE BUDGETING – DEBT OF SOCIAL EQUITY

Zorica MRŠEVIĆ, Svetlana JANKOVIĆ

Summary

Gender responsible budgeting (GRB) is legally defined as introduction the principle of gender equality in the budgeting process, which implies gender analysis of the budget and restructuring of revenues and expenditures with intention to promoting gender equality. Initially motivated by the needs of transparency and efficiency, an increasing number of countries are turning towards an effect-oriented budget, since it is necessary for public services and government spending to provide an adequate financial effects for all its citizens, women and men. It is also important how the budget decisions are made, on which assumptions the budgets are based, who makes decisions, and who is prevented or disturbed in the process. It is also necessary, through this process, to raise the awareness of gender stakeholders in relation to the gender differentiated impact. Gender budgeting frees the gender categories from the arena so-called. soft social issues and raises it to the level of state macroeconomics. The application of gender budgeting contributes to a higher level of gender equality - greater inclusiveness and meeting the real needs of women and men, as well as the advancement of women's rights. Since inequalities lead to major losses in social cohesion, economic efficiency and human development, gender budgeting can be considered an important strategy in the search for social equity and the fair distribution of resources, and the long neglected social equality of women and men. The so-called GRB has elements of the so-called. special measures aimed to achieving gender equality, although with the demands of comprehensiveness and continuity, moreover expansion, it may well fall into line with other general social policies adopted in order to improve the position of women and achieve social equality.

Keywords: gender-responsive budgeting, social equity, inclusion, transparency, gender-differentiated income and expenditure, application at the national and local level administration