

**др Татјана Д. Ђурић Кузмановић<sup>1</sup>,  
професорка струковних студија**

Висока пословна школа струковних студија, Нови Сад

**др Мирјана С. Докмановић<sup>2</sup>  
ванредна професорка**

Универзитет Едуконс, Факултет за европске правно-политичке студије,  
Нови Сад

## **ПРОГРАМСКО РОДНО БУЏЕТИРАЊЕ У СРБИЈИ – ПОУКЕ И ИЗАЗОВИ**

**САЖЕТАК:** Начини на које се формулишу и спровode владини буџети прикупљања прихода и трошења новца утичу на могућности смањења или повећања неравноправности између жена и мушкараца у сваком друштву и на родне и друге структурне односе који се између њих успостављају. У овом раду се јавни буџети објашњавају са становишта њиховог утицаја на родне односе из ширег контекста развијања родно осетљивог приступа макроекономској политици и јавним финансијама. Такав приступ укључује родну анализу буџета на свим управљачким нивоима и примену стратешких политика и мера које из такве анализе проистичу, које су истовремено усмерене и на унапређење родне равноправности и на подстицање процеса привредног и друштвеног развоја. Иако литература, као и пракса родног буџетирања постаје у свету све развијенија, у Србији ова тема још увек није постала широко прихваћена. Отуда, овај текст има за циљ да допринесе разумевању родно осетљивог (уродњеног) приступа јавним буџетима, финансијама и

---

1 tanjadjk@eunet.rs

2 mirad@eunet.rs

развоју и, пре свега, програмском моделу буџета, као и да промовише његово увођење у Србији.

*Кључне речи:* родно осетљив буџет, родно слеп буџет, уродњавање јавних буџета, програмски родни буџети, родна равноправност, људска права, начело недискриминације, жене

## УВОД

Држава путем економске политике низом својих активности и одлука усмерава економске и друштвене процесе у складу са опредељеним политичким циљевима. Економска политика која не узима у обзир своје различите ефекте на мушкарце и жене, није родно неутрална, већ родно слепа. Таква политика својом расподелом ресурса и одговорности у економији и друштву преовлађујуће одржава и/ли подстиче родну неравноправност и оставља жене у неравноправном положају у односу на мушкарце. Анализе економске стварности које рад и негу и бригу у домаћинству укључују као саставни део економских анализа и вредновања доприносе концептуализацији економије као интегралног дела друштва који је могуће усмеравати у складу са моралним, етичким и демократским принципима (Ђурић Кузмановић, 2013а, Barker, Kuiper, 2003, стр. 1-18, Agarwal, ур., 2004, стр. 1-6, Elson, 2004, стр. 6-9).

Одлучивање о буџету је кључна политичка одлука сваке владе, јер буџет представља место где се сагледавају расположива средства државе за наредну годину, извори одакле се она прибављају и како се распоређују (Ђурић Кузмановић, 2013). Анализом буџета се може закључити колико ће држава бити успешна у реализацији прокламованих политичких циљева, јер уколико иза њих не стоје довољна средства у буџету они се не могу реализовати. Сходно томе, анализом буџета може се сагледати одговорност државе у постављању политичких циљева, планирању прихода и расхода и њиховом извршењу, адекватност политике у давању првенства одређеним секторима и активностима (алокација ресурса) и у обезбеђивању остваривања људских права (принцип недискриминације и равноправности). Уобичајене мањкавости стандардних модела буџета јесу њихова недовољна транспарентност и партиципација јавности као и њихов родно слеп економски оквир. У таквим буџетима разлике између мушкараца и жена остају најчешће препознатљиве, захваљујући претпоставци да су циљеви и инструменти економске политике широко применљиви и „родно неутрални“. Међутим, родне анализе таквих буџета показале су њихово родно

слепило, јер они не уважавају разлике у положају, могућностима и потребама жена и мушкараца (Ђурић Кузмановић; Golemac, Powel, 2013).

У Србији је тема родно одговорног буџетирања на нивоу теоријског и аналитичког промишљања присутна дуже од деценије, али је његова примена и даље на самом почетку (Тодоровић, 2010). Управа за родну равноправност при Министарству рада и социјалне заштите Републике Србије је 2012. године израдила Смернице за увођење родног буџетирања на националном нивоу (Докмановић, Ђурић Кузмановић, 2012) са циљем формулисања упутстава и препорука доносиоцима одлука у државној управи за увођењем родног буџетирања. Овим је обезбеђен оквир за уродњавање процеса планирања и извршавања буџета у циљу подстицања транспарентнијег и ефикаснијег коришћења расположивих финансијских и других ресурса, убрзавања привредног развоја и унапређења родне равноправности у Србији. Ипак, иницијативе до сада су углавном ограничене на пилот пројекте на локалном нивоу подржане кроз донаторска средства (Ристевска, 2013, стр. 222-223).

Најновија иницијатива покренута у 2013. години а подржана од стране UN WOMEN односи се на развијање капацитета цивилног друштва у централној, западној и јужној Србији ради заговарања процеса родно одговорног буџетирања у локалним самоуправама<sup>3</sup>. Ради подстицања увођења родног буџетирања, Покрајински секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова је успоставио сарадњу са другим секретаријатима, институцијама, локалним самоуправама и организацијама цивилног друштва и израдио анализу програма у области запошљавања (Секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова, 2011).

Овај рад се, поред уводног и закључног дела, састоји из две целине. У првом делу обрађују се кључна питања везана за родни приступ буџетирању, укључујући аргументе који говоре у прилог политичким и друштвеним интересима примене оваквог приступа и везе са обавезама државе да реализује, поштује и штити људска права. Наводе се међународни и домаћи инструменти који представљају изворе увођења родног буџетирања, аргументује се његова повезаност са убрзавањем економског развоја и специфичне користи за локалну самоуправу. Други део рада посвећен је питањима преласка на програмско буџетирање у Србији и методологији увођења програмског родног буџета посебно на локалном нивоу. Даје се и преглед аргумената за и против програмског родног буџетирања. У

3 <http://www.fenomena.org/#!rob3info/c15xy>

закључку се даје процена значаја родног буџетирања као комплементарне стратегије развоја.

## КЉУЧНА ПИТАЊА РОДНОГ ПРИСТУПА БУЏЕТИРАЊУ

Циљ уродњавања буџета јесте да се принцип родне равноправности интегрише у критеријуме који одређују његово планирање, формулисање и примењивање. Кључна питања која се постављају у родној анализи буџета јесу: Да ли средства стижу до оних којима су потребна и намењена? Да ли владина економска политика и инструменти смањују или повећавају родну равноправност? Ко ради које послове и са којим/чијим ресурсима? Ко има приступ ресурсима и развојним могућностима? Ко контролише и управља ресурсима и могућностима? Да ли је привредни раст неопходан предуслов развоја или је то мит?

Одговори које на ова питања нуди неолиберална идеологија све очигитије потврђују своју неделотворност. Последице широм света примењене неолибералне идеологије јесу искључивање мање успешних, а широких слојева становништва (претежно жена, младих, старих и сиромашних) из процеса развоја, њихово масовно осиромашење и заустављање самог процеса светског развоја. Најчешће и најбројније жртве таквих развојних политика и стратегија јесу жене, јер се подразумева да оне на својим плећима носе терет породичних обавеза и укупне економије старања.

Током последњих година све јасније сазрева свест оних који разумеју и доказују да је светска криза настала као потврда неделотворности неолибералне идеологије и политике утемељене на идеји да развој треба препустити најуспешнијима, било по оцени тржишта и/ли владајућих елита (Dollar, Gatti, 1999). Одговор на неделотворност неолибералне идеологије и њене све разорније ефекте по глобални развој нуде различите алтернативне теорије и развојне идеологије: структуралистичка, зависности, светског система, хумана, феминистичка и друге. Он се може сумирати у неколико кључних тачака. Прво, привредни раст није увек нужан нити довољан услов за остваривање привредног нити друштвеног развоја (Perroux, F., 1986). Друго, од пресудног су значаја начини на који се привредни раст остварује, ко је у њему учествовао, који су сектори имали приоритет итд. (Todaro, 1990, стр. 62-108). Треће, привредни раст и уравнотеженија (праведнија) расподела ресурса и доходака нису неопходно међусобно конфликтни циљеви - могућ је образац привредног раста и развоја уз истовремено укључивање циљаних сиромашних и дискриминисаних друштвених

група у процес развоја (Todaro, стр. 214-262, Elson, Sharp, 2010). Четврто, савремена дилема човечанства није хуманост или рационалност (ефикасност), већ њихово комбиновање на начин који ће поштовати природно окружење и потребе најсиромашнијих слојева друштва (United Nations Millennium Declaration, 2000). Другим речима, алтернативни приступи развоју претпостављају редефинисање економије и промишљања развоја у духу другачијег и уродњеног развоја. Уродњавањем економске и развојне политике на глобалном, националним и локалним нивоима управљања би се истовремено унапређивала родна равноправност и остваривао привредни и друштвени развој. Отуда су се, и међународне и европске институције обавезале да уграђују родни аспект у своје политике (енгл. *gender mainstreaming*) (Council of Europe, 1998) и буџете (Council of Europe, 2005).

## **ПОЛИТИЧКИ И ДРУШТВЕНИ ИНТЕРЕСИ УВОЂЕЊА РОДНО ОДГОВОРНОГ БУЏЕТИРАЊА**

Политички и друштвени интерес за увођење родно одговорног буџетирања у свету проистиче из најмање два разлога. Прво, заговарањем ефикасне употребе ресурса и задовољавањем специфичних потреба мушкараца и жена истовремено се подстиче друштвени дијалог о дистрибутивним и хуманим развојним аспектима макроекономске и фискалне политике. Тиме се већ чини отклон према неолибералној политици. Друго, родно одговорно буџетирање се не ограничава само на аспекте родне равноправности, већ директно и индиректно узима у обзир и задовољавање потреба сиромашних и дискриминисаних слојева становништва, посебно оних из вишеструко рањивих група, у зависности од економских и политичких кретања у друштву (Nilüfer, Korkuk, 2004, стр. 39–41). Отуда је већина родно одговорних буџетских иницијатива у свету снажно усмерена на уочавање везе између родне равноправности и сиромаштва као и на промовисање обезбеђивања основних друштвених сервиса и услуга.

Наравно, постоје и многи други интереси и циљеви за увођење родно одговорног буџетирања. На пример, његовим увођењем препознају се родне предрасуде које су уграђене у буџет, или су њима охрабрене; мења се укупна економска политика, природа и облик секторских програма; обликују се корективне мере којима се уклањају родне разлике и оснажују дискриминисане друштвене групе; јачају се друштвено одговорне грађанске иницијативе; обезбеђују се родно осетљиви подаци као база за сузбијање корупције и дискриминације; уважавају се потребе сиромашних група становништва и јача се укупна друштвена одговорност. Мада горе наведе-

ни разлози нису увек оно што се у пракси суштински одвија, него су идеал, у већини европских земаља је примена процеса уродњавања буџета постала редовна пракса јавне администрације на разним нивоима.

## ВЕЗА СА ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Када се говори о људским правима, мало ко повезује ову тему са државним буџетом, иако су ове две области тесно повезане. Државе имају обавезу да остварују, штите и поштују основна људска права свих грађана и грађанки на принципима равноправности и недискриминације. То се, међутим, не може остварити уколико држава не обезбеди нужне финансијске, материјалне, техничке и кадровске претпоставке за остваривање тих права, а те претпоставке се нужно морају огледати у државном буџету. Потребни су одређени ресурси за реализацију и заштиту свих људских права, како грађанских и политичких, тако и економских, социјалних и културних права. Ниво остваривања и заштите ових права непосредно зависи од тога колико држава троши за ову намену. С обзиром да буџет има кључну улогу у остваривању људских права, битно је да законодавна, извршна и судска власт у једној држави разуме утицај буџета на остваривање људских права, те како да креира и реализује буџет како би то гарантовала<sup>4</sup>.

Примена родно одговорног буџетирања тесно је повезана са обавезама државе које проистичу из ратификованих међународних уговора о људским правима. Имплементација ратификованог међународног или регионалног инструмента о људским правима подразумева да држава обезбеди његово превођење у национално законодавство, политике, програме и мере како би постигла видљив и мерљив резултат који се тражи односним инструментом људских права. То се не може постићи само усвајањем закона и политичких аката који регулишу односну област (на пример, Закона о родној равноправности, Закона о социјалној заштити, Закона о забрани дискриминације или Стратегије о превенцији дискриминације); усвајање релевантних закона и политика треба да прати њихово превођење у конкретне буџетске линије. Држава треба да обезбеди одређене финансијске, материјалне, кадровске и друге услове за реализацију тих закона, политика и предвиђених мера. У супротном, они остају 'мртво слово на папиру'.

4 Многе невладине организације и њихове глобалне мреже баве се овом проблематиком. Види: <http://www.humanrightsbudgetwork.org>; <http://internationalbudget.org>; <http://hrbportal.org/archives/tools/budgeting-human-rights>.

Свака мера предвиђена законом или политичким актом има своју цену коштања. То значи да свака планирана мера мора бити исказана у виду једне или више конкретних буџетских ставки, уз јасно дефинисане буџетске кориснике и извршиоце тих мера<sup>5</sup>, те динамику реализације. Планирање, формулисање и реализација државног буџета се стога непосредно тиче свих грађана/ки и има непосредног утицаја на ниво остваривања њихових права и квалитет живота. Веза између буџета и остваривања људских права је неспорна, те стога планирање, формулисање и извршавање буџета не може бити у искључивој надлежности министарства финансија. Остваривање, поштовање и заштита људских права везани су за процесе планирања, израде, примене, контроле и ревизије буџета на свим нивоима и у свим фазама буџетског циклуса (Докмановић, 2007, стр. 117), што подразумева активно учешће свих релевантних државних актера у овим процесима.

Закони често предвиђају афирмативне акције односно посебне мере<sup>6</sup> ради стварања једнаких могућности свима да остварују, уживају и штите своја основна људска права. Државе формулишу и спроводе такве посебне мере ради постизања пуне равноправности група које су нарочито подложне ризику од дискриминације, као што су жене, старији, особе са инвалидитетом и припадници ЛГБТ популације, националних и етничких мањина. Такве мере се могу примењивати у разним областима као што су запошљавање, приступ здравственим и социјалним услугама, уписивање у школе и на факултете, обезбеђивање минималног процента мање заступљеног пола у представничким телима законодавне власти и др. У контексту родне равноправности афирмативне акције се доносе како би се допринело изједначавању положаја мање заступљеног пола. У случају постојања таквих дефинисаних посебних мера, држава мора планирати у буџету одређена средства ради њихове реализације. Примера ради, уколи-

5 Примера ради, остваривање права на здравствену заштиту подразумева издвајање средстава за изградњу и одржавање болница и амбуланти и надокнаде лекарском особљу; остваривање права на социјалну заштиту захтева отварање социјалних установа, финансирање рада социјалних радника и обезбеђење социјалних бенефиција; остваривање права на образовање захтева финансирање школа, факултета, учила и наставног кадра; остваривање политике једнаких могућности значи финансирање антидискриминационих механизма као што су канцеларије заштитника грађана, повереника за заштиту од дискриминације и локалних, покрајинских и националних тела за родну равноправност.

6 Афирмативне акције односно афирмативне мере се уводе ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неравноправном положају са осталим грађанима/кама. Тиме те мере доприносе смањивању дискриминације у друштву. Устав Републике Србије предвиђа могућност њиховог увођења (Чл. 21, ст. 4).

ко се ради о сузбијању дискриминације жена и унапређењу родне равноправности, то значи да није довољно да држава изборним законом установи квоте ради отклањања несразмерно малог учешћа жена у политици или да усвоји законе и стратегије за сузбијање насиља у породици и заштиту жртава; потребно је да издвоји одређена средства за спровођење тих законских и политичких мера те да их као такве искаже у буџету.

## МЕЂУНАРОДНИ И ДОМАЋИ ИЗВОРИ УВОЂЕЊА РОДНОГ БУЏЕТИРАЊА

Међународни извори увођења родног буџетирања су следећи:

1. Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена (*Convention on the Elimination of All Forms of Violence against Women – CEDAW*)<sup>7</sup>. Родно буџетирање је инструмент спровођења међународноправних обавеза државе које проистичу из ратификованих међународних уговора о људским правима, па тако и ове Конвенције. Стандарди и мере за елиминисање дискриминације и унапређење родне равноправности предвиђене овом Конвенцијом треба, дакле, да нађу своје финансијске изразе у државном буџету<sup>8</sup>.
2. Пекиншка декларација и Платформа за акцију<sup>9</sup> - Тачке 345, 346 и 165и налажу владама да предузимају напоре за систематску ревизију користи које жене имају од јавних трошкова и да прилагоде буџете како би обезбедили равноправан приступ издацима у јавном буџету.<sup>10</sup>
3. Миленијумска декларација УН и циљеви развоја до 2015. године<sup>11</sup>.

---

7 UN Convention on the Elimination of All Forms of Violence against Women(CEDAW) (U.N. Doc. A/34/46)

8 За примере буџетских питања према обавезама државе које проистичу из појединачних чланова CEDAW види: Докмановић, М. (2007) и Elson, D. (2006). Развојни фонд УН за жене је приредио приручник за доносиоце одлука за упознавање буџетирања за женска права (UNIFEM, 2008).

9 Beijing Declaration and Platform for Action, 4th World Conference on Women, 15 September 1995, A/CONF.177/20 (1995) AND A/CONF.177/20Add.1 (1995)

10 Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Ad Hoc Committee of the Whole of the 23rd Special Session of the General Assembly Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and Platform for Action, 16 November 2000, A/RES/S-23/3

11 A/RES/55/2



4. Декларација Комитета министара Савета Европе: Да родна равноправност постане стварност<sup>12</sup>.

Домаћи извори увођења родног буџетирања су следећи:

1. Устав Републике Србије<sup>13</sup>. Устав установљава политику једнаких могућности као обавезу државе и јемчи равноправност жена и мушкараца (чл. 15). Члан 21.3 Устава забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу, укључујући и по основу пола.
2. Закон о забрани дискриминације<sup>14</sup>.
3. Закон о равноправности полова<sup>15</sup>.
4. Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период 2010. – 2015. године. У области стварања системских предуслова за политику једнаких могућности у економији (Појединачни циљ 1) као посебна активност предвиђена је увођење принципа родне равноправности у планирање и извршавање буџета<sup>16</sup>.
5. Акциони план за спровођење Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010. до 2015. године. Увођење родног буџетирања у програме и пројекте Владе, уз израду смерница предвиђено је до краја 2012. године<sup>17</sup>. Предвиђене активности обухватају: 1) организовање обуке за релевантне државне институције за подизање капацитета институција за родно буџетирање, 2) реструктуирање и усмеравање расподеле јавних трошкова тако да се унапреде економске могућности жена и њихов равноправан приступ ресурсима, 3) успостављање родно осетљиве евиденције крајњих корисника буџетских средстава на републичком, покрајинском и општинском ни-

---

12 Declaration: Making gender equality a reality, 119th Session of the Committee of Ministers, Madrid, 12 May 2009, CM(2009)68

13 „Службени гласник Републике Србије” бр. 98/06.

14 „Службени гласник Републике Србије” бр. 22/09

15 „Службени гласник Републике Србије” бр. 104/09

16 Према Стратегији, „метод родног буџетирања (...) не само што доводи до боље равнотеже у положају жена и мушкараца, већ омогућава и бољи друштвени и привредни развој.

17 Очито, овај циљ није остварен.

воу, 4) спровођење темељне анализе о учинку сваког облика јавне потрошње одвојено за мушкарце и жене, и те факторе узети у обзир при даљем планирању и трошењу буџета. Акциони план предвиђа напредак у родној осетљивости буџета нарочито на страни потрошње.

6. Стратегија за смањивање сиромаштва – квалитативни циљеви Стратегије укључују уродњавање свих друштвених и државних институција и уродњавање буџета, односно успостављање транспарентних родно осетљивих показатеља о последицама финансирања одређених области.

## **ВЕЗА СА РАЗВОЈЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Основни циљ развоја, према Извештају УН о људском развоју (UNDP, 1995), јесте да повећава могућности са којима се људи суочавају у својим животима, поштујући три кључна принципа: једнаке могућности за све људе у друштву, одрживост таквих могућности од једне до следеће генерације и оснаживање људи тако да они могу учествовати у развоју и остваривати користи из развојног процеса. Родна равноправност је стога нужно циљ развоја; ако развој није уродњен, онда је угрожен (UNDP, 1995). Кључна три принципа уродњавања развоја јесу: једнакост права мушкараца и жена; жене морају бити сматране актеркама и корисницама промена; и једнаке могућности за мушкарце и жене.

Родно осетљива економска политика настоји да истовремено подстиче остваривање два кључна циља: прво, родну равноправност у свим аспектима рада и уклањање дискриминације, и друго, економски и друштвени развој. Таква економска политика доприноси равноправном приступу економским ресурсима и већем учешћу жена у економији; то доводи до смањења незапослености, развоја предузетништва, подстицања новог запошљавања и samozapošljavanja, повећања буџетских прихода и стабилнијег финансирања јавних услуга државе, између осталих здравства и образовања. Родна анализа јавне потрошње и идентификовање последица и утицаја које имају жене у односу на мушкарце може побољшати ефикасност економске и развојне политике. Важна родно осетљива питања која треба поставити у процесу привредног развоја економије, али и у условима економске кризе и реструктурирања (која се обично занемарују) односе се на родну поделу рада унутар домаћинства, сегрегацију тржишта рада и поделу друштвених трошкова (нпр. здравља, безбедности, насиља). Кључно питање економске

политике јесте како се економска политика може преформулисати да би користила и женама и мушкарцима?

Ефикасна алокација ресурса јесте она која детаљно препознаје родне, класне и доходовне потребе актера развоја. У идеалном случају, такви разврстани подаци се прикупљају у оквиру владиних министарстава и агенција. Маргинализоване жене, мушкарци, девојчице и дечаци нису суочени само са недостатком прихода и сиромаштвом, већ и са немогућношћу образовања, коришћења јавних услуга и неновчаних ресурса, односно са зачараним кругом сиромаштва. Стога фокус родно осетљивих буџета мора да буде и друштвено укључујући, усмерен на повећање дохотка и побољшање приступа ресурсима и услугама овим маргинализованим циљним групама становништва.

У основи, постоје два начина да се води родносензибилисана економска и развојна политика, који се међусобно допуњују. Први начин јесте да се перспектива родне равноправности укључи у све политике на свим нивоима и у свим фазама од стране свих актера који су уобичајено укључени у доношење одлука (Council of Europe, 1998). Укључивање родних идеја и пракси у развојне политике одређује ко шта добија од развоја и обезбеђује рационалност у алокацији ресурса. Други начин јесте оснаживање дискриминисаних група становништва мерама позитивне дискриминације и афирмативне акције. Инструменти који, у том погледу, стоје на расположењу владама, донаторима и другим заинтересованим актерима јесу разноврсни: од стручних експертиза, политичких обавеза и препорука, родне анализе утицаја, родног буџетирања до финансирања у ситуацијама када је то потребно.

## **СПЕЦИФИЧНЕ КОРИСТИ ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ**

Као што је то истакнуто на почетку овог рада, родно буџетирање чини владе одговорним за преузете политичке обавезе, повећава транспарентност буџетских процеса и укључивање у те процесе, доприноси делотворности и ефикасности политичких програма и мера и јачању добре управе. То је нарочито важно за политике и процесе на локалном нивоу које утичу на свакодневни живот грађана/ки и на његове најважније аспекте, као што су становање, јавни саобраћај, здравство, образовање и сигурност. На том нивоу се непосредно може сагледати да ли постојећа дистрибуција средстава одговара потребама жена и мушкараца у једној заједници. Родно буџетирање стога омогућава да се сагледа да ли жене и мушкарци у једној

локалној средини имају равноправан приступ ресурсима и одлучивању, те да ли имају једнаке користи од трошења тих ресурса. Локални ниво представља најпогодније место за елиминисање дискриминације и унапређење политике једнаких могућности, а тиме и конкретних корака ка постизању равноправности између жена и мушкараца.

Родно буџетирање као инструмент родне равноправности предвиђено је и Европском повељом о равноправности жена и мушкараца на локалном нивоу. Повеља је усвојена од стране Савета европских општина и региона, асоцијација локалних и регионалних власти из преко тридесет држава Европе 2006. године. Она је намењена локалним и регионалним управама Европе, које се њеним потписивањем, јавно обавезују да ће следити принципе родне равноправности и спроводити одредбе прописане Повељом у својим срединама. У Србији Стална конференција градова и општина промовише ову Повељу у склопу својих активности у циљу унапређивања родне равноправности на локалном нивоу<sup>18</sup>. Једно од начела ове Повеље односи се на учвршћивање родних ставова у све активности локалне самоуправе у процесу унапређења родне равноправности. Према овом начелу, *„принцип родне равноправности мора бити узет у обзир приликом састављања стратегија, метода и инструмента који утичу на свакодневни живот локалног становништва – на пр. кроз примену техника увођења принципа родне равноправности у јавно политике и родно одговорних буџета.“* Повеља истиче да искуство жена на локалном нивоу, укључујући и њихове животне и радне услове, морају бити анализирани и узети у обзир.

Примена родно одговорног буџетирања на локалном нивоу стога доприноси планирању одрживих развојних циљева и ефикаснијој имплементацији локалних политика, квалитетнијем управљању јавним финансијама, унапређивању алокације ресурса и ефикаснијим јавним издацима препознавањем појединачних потреба одређених друштвених група. Путем родног буџетирања делегира се одговорност локалне владе за спровођење обавеза које је преузела у области родне равноправности. Ангажовањем независних експерата у овој области и цивилног друштва у буџетском процесу и праћењу ефеката буџета повећава се и јавност рада локалних власти, а тиме и поверења грађана/ки. Овим се пружа и могућност конкретног мерења учинка рада локалне самоуправе и њеног односа према грађанима/кама. Релокација ресурса са циљем побољшања положаја маргинализованих група доприноси већој економској и социјалној сигурности грађана/ки у једној локалној заједници.

---

18 <http://www.skgo.org/reports/details/294>.

## **СУМИРАЊЕ СВЕТСКИХ ИСКУСТАВА И ОСМИШЉАВАЊЕ НАЦИОНАЛНЕ И ЛОКАЛНИХ СТРАТЕГИЈА**

Осмишљавање стратегије увођења родних буџета, одабир приоритета и њихова практична организација поприма у различитим земљама различите облике. Од земље до земље се разликују: политичка места и нивои управљања са којих се почиње процес уродњавања буџета, ширина захваћених тема, фазе буџетског циклуса које су захваћене процесом уродњавања, као и начини на које се резултати анализа презентују (Ристески, 2013, стр. 196-244, Ђурић Кузмановић, 2013, стр. 92-101). Такође, различити су актери који у родно одговорном буџетирању учествују, начини на које се они класификују, форма коју такви буџети или његови делови поприме, подршка коју такав буџет добије и донети које оствари.

Опште одлике процеса родно одговорног буџетирања јесу да је он најчешће дуг, сложен и снажно одређен владајућим политичким и економским околностима, односима снага и достигнутом стабилношћу политичких институција земље која га уводи. Стога он није незауостављив процес, већ државе застану, направе паузу или одустану од одређених сегмената или подручја уродњавања буџета, продубљују их или редукују, или се преоријентишу на нека друга подручја или циљеве у зависности од актуелних политичких и економских околности. Брзе резултате увођења родно одговорног буџетирања није реално очекивати, поготово уколико се не обезбеди институционализација и континуитет уведених буџетских промена. Пресудан утицај на успех родно одговорних буџетских иницијатива има институционални капацитет државе и локалних органа управљања, подршка од стране донатора и група цивилног друштва. Највише изгледа за успешно увођење показале су родно одговорне буџетске иницијативе у оним срединама које имају транспарентан систем одлучивања о буџетском процесу, ангажовано цивилно друштво и информисане грађане решене да захтевају полагање рачуна од одговорних актера.

### **ПРЕЛАЗАК НА ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ И СИТУАЦИЈА У СРБИЈИ**

У различитим земљама присутни су различити начини буџетских класификација: од линијских, окренутих ка перформансама, до програм-

ских<sup>19</sup>. Различити системи класификовања различито утичу на тежину задатка анализирања буџета и на процес његовог уродњавања. У пракси се показало да је линијски модел буџетске класификације захтевнији за уродњавање, јер је мање прегледан од буџета које је окренут ка перформансама. Међутим, и уродњавања модела буџета окренутих ка перформансама показале су своје крупне слабости, посебно у смислу техничке комплексности и захтевности. Отуда је програмско<sup>20</sup> буџетирање, као специјалан облик буџета окренутог ка перформансама, од 1960-тих година постајало међу све већим бројем земаља, све популарније. Посебна погодност овог начина класификовања буџетских ставки је поступак одабира приоритета за финансирање кроз одабране програме, који олакшавају усмереност на постизање жељеног правца развоја. Програмско буџетирање интегрише буџетске расходе са програмима који се финансирају, вреднује програме независно од организационих јединица које учествују у њиховој реализацији, посматрају програме кроз више временских периода и примењују *cost-benefit* анализу у вредновању програма (Хаџиахметовић, 2013, стр. 24).

Програмско буџетирање кроз систем размене информација и начин сарадње између различитих нивоа власти (државних, регионалних и локалних) омогућава већу транспарентност самог процеса буџетирања у свим фазама процеса буџетирања. Програмско буџетирање уводи систем стратешког промишљања о политичким и друштвеним приоритетима укључујући и планирање капацитета неопходних за њихово остваривање (Ђурић Кузмановић, 2013, стр. 107). Оно пружа стандарде и механизме кроз све кораке годишњег и средњорочног планирања и истовремено комбинује ефикасност и ефективност у критеријумима перформанси. Такође, захваљујући јасној структури одлучивања оно подстиче актере укључене у процес буџетирања на одговорност у управљању јавним средствима. Коначно, програмско буџетирање значајну пажњу усмерава на извршење

---

19 Буџетске класификације обухватају економске класификације јавних прихода и расхода, организационе, функционалне, програмски оријентисане и према изворима финансирања (Хаџиахметовић, 2013, стр 23).

20 Под „програмом“ се у буџетском поступку класификовања подразумева процес груписања одређених планских активности, које спадају под исти оперативни и стратешки циљ, у једну целину, посматрано кроз све нивое управљања. Тако, буџетски корисници групишу усвоје активности и услуге у програме, при чему сви програми имају своје оперативне циљеве, жељене резултате и индикаторе. Буџетски програм уобичајено садржи: назив програма; опис ситуације којим се сагледава проблем који програмом треба да се реши; циљ који се жели обезбедити; активности које је неопходно предузети; буџет који ће указати на начин прибављања и трошења средстава; индикаторе који ће обезбедити праћење остваривања програма; и изазове који се остваривањем програмом отварају.

буџета у односу на постизање планираних резултата, те се стога често назива и буџетирање окренуто према резултатима.

У пракси постоје различити системи програмског буџетирања. На пример, аустралијска влада је, како на савезном, тако и на нивоу покрајина, путем програмских буџета повезивала све ресурсе који су били укључени у реализацију неког програма. То је допринело лакшем праћењу његове ефикасности и ефективности у склопу остваривања утврђених политичких циљева (Wanna, Kelly, Forster, 2000, стр. 174). Међутим, иако је програмско буџетирање олакшало процењивање појединачних програма у смислу да ли су родно специфични, мали или велики програми потрошње, било је лако из вида изгубити укупну политику.

Сви нивои власти у Босни и Херцеговини, на пример, од 2005. године уводе процес средњорочног планирања и припремају буџете базиране на методологији програмског буџетирања и приступају поступном увођењу елемената родне одговорности у процес управљања буџетом. Такође, Министарство финансија Републике Српске, као и остала надлежна министарства и тела на другим нивоима власти, захтевају од буџетских корисника да своје захтеве за средствима из буџета, за наредни трогодишњи период, достављају у прописаном формату програмског буџета.

Буџет у Републици Србији се припрема и извршава на основу јединствене буџетске класификације прихода и примања, расхода и издатака према линијском моделу класификације. Прелазак на програмско буџетирање на националном и локалном нивоу у Србији треба да започне од 2015. године. Законом о буџетском систему прописано је да се увођење програмског модела буџета примењује поступно за поједине кориснике буџетских средстава, а у целини од доношења Закона о буџету и Одлуке о буџетима локалне власти. Међутим, оцене су да је напредак у преласку на програмско буџетирање споро и неконзистентно и да пракса у погледу припреме буџета у јавном сектору мора бити значајно унапређена (USAID, Вујовић, 2012).

## **МЕТОДОЛОГИЈА УВОЂЕЊА ПРОГРАМСКОГ РОДНОГ БУЏЕТИРАЊА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ**

Методологија спровођења програмског родног буџетирања на локалном нивоу односи се на одабир одговарајућег модела, аналитичких и техничких инструмената. Одабир адекватне методологије увођења про-

грамског родно одговорног буџетирања на локалном нивоу треба да обезбеди усклађивање јавних прихода на локалном нивоу и вишим нивоима са политичким циљевима, укључујући истовремено и циљ унапређења вања родне равноправности. Програмско родно буџетирање на локалном нивоу треба да што прецизније одговори на питање шта је јавни приход у локалној заједници омогућио, до кога је стигао и који утицај је тиме остварен на жене и мушкарце тог подручја. Родно одговорна програмска буџетска иницијатива на локалном нивоу обухвата: креирање родно одговорних локалних развојних планова, увођење родне одговорности као обавезујућег критерија у програме и мере за развој одређеног подручја, креирање посебних фондова у оквиру локалних буџета за родно одговорно буџетирање, оснивање посебног одељења на нивоу локалне заједнице за програмско родно буџетирање и одабир конкретног модела програмског родног буџетирања који ће се у пракси реализовати.

Одабир конкретног модела на нивоу локалне заједнице зависи од специфичних околности на локалном нивоу, пре свега од: степена развијености демократског процеса одлучивања, оснажености локалних институција и корисничких организација, величине расположивих буџета и људских капацитета који су на располагању у јавним службама. Одабир адекватног модела програмског родног буџетирања подразумева и демократску и транспарентну процедуру која укључује: организовање јавне расправе са заинтересованим представницима јавног, пословног и цивилног сектора укљученим у развој одређеног подручја. Коначно, неопходно је подржавање одабраног модела од стране највиших органа локалне власти како би он постао обавезујући.

Родне теме се у буџетирање могу укључивати на различите начине. Оне могу бити садржане експлицитно или имплицитно у буџетским циљевима, разврстане у њиховим резултатима и показатељима и/или се могу укључити у буџет као посебни циљеви, резултати и показатељи који се фокусирају на родно специфична питања попут сиромаштва, незапослености, репродуктивних права жена, итд.

Програмско родно буџетирање се уобичајено уводи у буџетски процес на основу родне анализе буџета кроз пет основних корака. Први корак се односи на анализу постојеће ситуације у којој се налазе жене и мушкарци, девојчице и дечаци у одређеном одабраном сектору. Други корак обухвата процену нивоа, односно мере у којој се постојеће секторске политике баве питањима родне равноправности и анализу начина на које ове политике одговарају на недостатке уочене у првом кораку. Тако, овај корак обухвата процену релевантног законодавства, политике, програма и пројеката, како



писаних, тако и имплицитних које се огледају кроз политичке ибуџетске активности.

Кључно питање које се поставља у овом кораку анализе јесте до које мере секторске политике одговарају на потребе и социо - економска права жена. Трећи корак се односи на процену адекватности буџетских локација за примену родно одговорних политика и програма који су идентификовани у предходном кораку. Четврти корак односи се родну анализу корисника којима су и колика средства додељена, као и да ли је новац утрошен као што је и планирано. Тако се финансијски ефекти и резултати проверавају у односу број и структуру укључених жена и мушкараца који су остварили право на коришћење финансијских средстава. Завршни, пети корак родне анализе процењује учинке политика односно програма и анализира да ли се и у којој мери почетна ситуација променила у правцу унапређења родне равноправности.

У родној анализи буџета користе се различити алати међу којима су уобичајено присутни: оцена родно свестне јавне политике, родно дисагрегирана анализа јавних расхода, родносвесна оцена од стране корисника, роднодисагрегирана анализа утицаја јавних расхода на коришћење времена, роднодисагрегирана анализа јавних прихода, израчунавање трошкова политика и програма релевантних за жене и девојчице и друге (Klatzer, 2013, стр. 140-195).

## **ЗАГОВОРНИЦИ И ОПОНЕНТИ ПРОГРАМСКОГ РОДНОГ БУЏЕТИРАЊА**

Заговорници програмског родног буџетирања истичу да се његовом повећава успешност реализације зацртане политике од фазе њеног планирања до анализе ефикасности и ефективности остварених резултата (Klivers, 2001, стр. 29-45). Међутим, опоненти програмског родног буџетирања упозоравају да његова примена доводи до бројних проблема. Као најзначајније проблеме они истичу да само увођење програмског буџета (као и његово уродњавање) претпоставља велику количину финансијских средстава и да је уобичајено праћено отпором од стране државних органа и тела. Такође, озбиљна замерка програмском буџетирању је садржана у чињеници да је овај рационалан технократски приступ у алокацији ресурса у колизији са природом буџетирања као политичког процеса, те да га недостатак детаљних родно разврстаних података о карактеристикама становништва чини још сложенијим, јер онемогућава прецизно сагледа-

вање потреба које треба финансирати из буџета (Sharp, 2003, стр. 49). Стога промена ка програмском буџетирању често није квалитетно повезана са процесом његовог уродњавања.

Примена родно одговорног буџетирања је повезана са бројним изазовима, како техничке, тако и политичке природе. Међу најчешћим изазовима се истичу: присуство културних родних пристрасности, недостатак адекватне буџетке класификације и родне аналитичке перспективе, недостатак знања о родном приступу буџету, јавним финансијама и економији, дискредитација самог процеса од стране одговорних актера, недостатак политичке воље, политичка нестабилност и слабе институције, незаинтересованост грађана и јавности. Поврх тог постоји реална опасност од додатног компликовања самог процеса административног управљања, те је пожељно родно одговорно буџетирање у што је могуће већој мери интегрисати у постојеће процесе.

## ЗАКЉУЧАК

Држава, уколико настоји да макроекономском политиком реализује политичке циљеве који су у јавном интересу и у складу са специфичним потребама жена и мушкараца, посебно оних из вишестуко осетљивих група, има на расположењу низ инструмената како да их охрабри и укључи у развојни процес земље. У те политичке циљеве спада и остваривање и заштита Уставом зајемчених људских права по принципима једнакости и недискриминације. Међутим, она мора да направи отклон према неолибералној економској политици која често и доказано није ефикасна у реализацији укупних друштвених циљева. Држава која је превасходно усмерена ка заштити јавног интереса својих чланова, жена и мушкараца, и истовременом привредном и друштвеном развоју земље, треба да тежи реализацији уродњене макроекономске политике.

Родно осетљиве стратешке промене у буџетској политици су политичке промене. Оне су повезане са укупним кретањима у економији и друштву и са начином на који се испуњавају и све друге претпоставке неопходне за успешно остваривање процеса уродњавања буџета и за његову примену. Поред ентузијазма присутног међу донаторима, многим владама и организацијама цивилног друштва, велики број родно одговорних буџета је урађен претежно на нивоу аналитике и иницијативе. Стога је кључни изазов да се родно одговорно буџетирање помери од родне анализе буџета ка родно одговорном формулисању буџета и да се тумачи као стратегија

комплементарна националној стратегији смањивања сиромаштва, инклузивног и одрживог развоја. Стога би било вишеструко корисно да Влада Републике Србије подржи иницијативе за увођењем родно одговорног буџетирања на националном нивоу.

## **SUMMARY**

### **PROGRAM GENDER BUDGETING IN SERBIA – LESSONS AND CHALLENGES**

The ways of designing and implementing of governmental budgets have a strong impact on the possibility either to decrease or increase inequalities between women and men in every society. They also influence the gender regime and other structural relations in a society. This paper elaborates public budgets from the perspective of their impact to the gender relations within a broader context of developing gender sensitive approach to macroeconomic policies and public finances. This approach includes gender analysis of the budgets at all managerial levels and implementation of strategic policies and measures that result from this analysis. At the same time, they are directed towards promoting gender equality and enhancing the process of economic and social development. Despite the progress in developing scholar literature on gender budgeting and prominent cases of good practices all around the world, this topic has not been widely accepted in Serbia. Therefore, the aim of this paper is to contribute to better understanding of the gender sensitive (engendered) approach to budgeting, finances and development, with particular respect for the program budgeting model, as well as to promote its implementation in Serbia.

*Keywords:* gender sensitive budget, gender blind budget, engendering budgets, program gender budgeting, gender equality, human rights, principle of non-discrimination, women

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Agarwal, B. yp. 'Feminist Economics as a Challenge to Mainstream Economics?' *IAFFE Newsletter*, 14(3), 2004, стр. 1-6.
2. Barker, D, Kuiper, E., 'Introduction: Sketching the Contours of a Feminist Philosophy of Economics', Drucilla Barker, Edith Kuiper (yp.) *Toward a Feminist Philosophy of Economics*. London: Routledge, 2003, стр. 1-18.
3. Council of Europe, *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, Strasbourg, Council of Europe, 1998.

4. Council of Europe, *Gender Budgeting*, Strasbourg, Council of Europe, 2005.
5. Докмановић, М. „Родно буџетирање као средство надзора над остваривањем међународноправних обавеза државе из Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена“, у Ђурић Кузмановић, Т. (ур.), *Ка родном буџетирању: Водич*, Нови Сад, Женске студије и истраживања и Футура публикације, 2007.
6. Dollar, D., Gatti, R., *Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?*, World Bank Policy Research, Report on Gender and Development. Working Paper Series, No. 1. 1999.
7. Đurić Kuzmanović, T. *Rodno odgovorno budžetiranje*, у: Хаџиахметовић, А., Ђурић Кузмановић, Т., Клатзер, Е., Ристеска, М., *Rodno odgovorno budžetiranje, udžbenik za univerzitete*, Сарајево, ИКД „UNIVERSITY PRESS – MAGISTRAT Izdanja“, 2013, стр. 84-139.
8. Đurić-Kuzmanović T., *Feministička razvojna ekonomija - mit ili alternativa*, *Genero*, br. 17, 2013a, стр. 23-49.
9. Đurić-Kuzmanović, T., Golemac, Powel, A., *Rodno budžetiranje: vodič*, Banja Luka, Gender Centar, Centar za jednakost i ravnopravnost polova Vlade Republike Srpske, 2013b.
10. Elson, D., 'Feminist economics Challenges Mainstream Macroeconomics' *IAFFE Newsletter*, 14(3), 2004 стр. 6-9.
11. Elson, D. *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, New York, UNIFEM, 2006.
12. Elson, D., Sharp, R. "Gender-responsive Budgeting and Women's Poverty". у: Sylvia Chant (yp). *Handbook on Gender and Poverty*. Edward Elgar. London, 2010.
13. Klatzer, E. *Analiza rodno odgovornog budžeta i pristupi tom budžetu*, у: Хаџиахметовић, А., Ђурић Кузмановић, Т., Клатзер, Е., Ристеска, М., 2013, *Rodno odgovorno budžetiranje, udžbenik za univerzitete*, Сарајево, ИКД „UNIVERSITY PRESS – MAGISTRAT Izdanja“, 2013. стр. 140-195.
14. Klivers, R. "An Analysis of Introducing Program Budgeting in Local Government". *Public Budgeting and Finance* 21 (2). 2001, стр. 29-45.
15. Perroux, F. *Za filozofiju novog razvoja*, Novi Sad, Beograd: IRO Matice srpske, Evropski centar za mir i CECOS, 1986.
16. Ристеска, М., Проведба родно одговорних буџетских иницијатива, у: Хаџиахметовић, А., Ђурић Кузмановић, Т., Клатзер, Е., Ристеска, М., *Rodno odgovorno budžetiranje, udžbenik za univerzitete*, Сарајево, ИКД „UNIVERSITY PRESS – MAGISTRAT Izdanja“, 2013. стр.196-244.
17. Секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова АПВ, *Ка родном буџетирању у Аутономној Покрајини Војводини*, Секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова АПВ, Нови Сад, 2011.
18. Sharp, R. *Budgeting for Equity. Gender Budget Initiatives within a Framework*

- of Performance Oriented Budgeting*. UNIFEM. New York. 2003.
19. Todaro, M. *Economic Development in th Third World*, fourth edition, Longman: New York, London, 1990.
  20. Тодоровоћ, М. *Значај родне опредељености програма буџета у Србији*, Факултет политичких наука, Универзитета у Београду. Мастер рад, 2010.
  21. United Nations Millennium Declaration Resolution adopted by the General Assembly (A/55/L.2), 2000.
  22. UNDP, *Human Development Report 1995*, UNDP, New York, 1995.
  23. UNIFEM, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, New York, UNIFEM, 2008.
  24. USAID, Вујовић, Д. Студија о делотворном коришћењу индикатора перформанси у процесу израде буџета и планова у јавном сектору, Креирање индикатора перформанси у циљу унапређења учинка програмских буџета у Србији, <http://www.policycafe.rs/documents/economic/publications/dusan-vujovic-studija-srpski.pdf>, 2012.
  25. Хаџиахметовић, А., Ђурић Кузмановић, Т., Клатзер, Е., Ристеска, М., *Rodno odgovorno budžetiranje, udžbenik za univerzitet*, Сарајево, ИКД „UNIVERSITY PRESS – MAGISTRAT Izdanja“ 2013.
  26. Wanna, J. Kelly, J., Forster, J. *Managing Public Expenditure in Australia*. Allen and Unwin. Sydney, 2000.

