



Pavle Karlečik

Dipl. ecc, budžetski inspektor,
Služba za inspekciju Grada Zrenjanina

✉ pavle.karlecik@grad.zrenjanin.rs

RODNA PERSPEKTIVA U LOKALNOM BUDŽETU

Uvođenjem rodne perspektive u proces utvrđivanja budžeta obezbeđuje se da žene i muškarci budu podjednako uključeni u odlučivanje o razvoju, kao i da imaju jednak pristup resursima, jednaku kontrolu nad njima i jednake koristi od razvoja

Budžet kao ekonomsku kategoriju posmatramo polazeći od njegovog strateškog karaktera jer on definiše prioritete koji će se realizovati zahvaljujući sredstvima koja su za njih odvojena, ali, ako se ima u vidu da budžet predstavlja i operativni deo javnih politika, rodnom budžetiranjem i rodnom analizom budžeta se u stvari preispituje koliko su te javne politike zaista rodno odgovorne i koliko su načelna opredeljenja za rodnu ravnopravnost praćena i odgovarajućom preraspodelom budžetskih sredstava. Time se preispituje i uticaj raspodele prihoda i rashoda na društveno-ekonomski položaj žena i muškaraca i ukazuje se na potencijalna mesta koja mogu biti uzrok neravnopravnosti i na mesta gde je neophodno izvršiti preraspodelu resursa u cilju ostvarivanja ravnopravnosti.

U cilju suštinski kvalitetnog sagledavanja rodne perspektive u lokalnim budžetima, neophodno je pre svega upoznati se sa osnovnim pojmovima i dati odgovor na sledeća pitanja:

Šta su budžet i budžetski proces?

Budžet je sveobuhvatan plan prihoda i primanja i plan rashoda i izdataka, organizovan u dva odvojena računa:

a) račun prihoda i primanja ostvarenih po osnovu prodaje nefinansijske imovine i rashoda i izdataka za nabavku nefinansijske imovine i

b) račun finansiranja.

Zakon o budžetu Republike Srbije za određenu godinu, odnosno Odluka o budžetu na lokalnom nivou jeste politička odluka svake vlade, pa i na lokalnom – opštinskom ili gradskom nivou, koja predstavlja proces raspoređivanja raspoloživih sredstava u skladu sa postavljenim ciljevima.¹ Budžet je takođe i:

- sredstvo kojim se raspoređuju resursi u jednoj zajednici;
- odraz političke volje i ambicija;
- ključno mesto gde dobijate informacije o tome kolika su raspoloživa sredstva lokalne vlasti za narednu godinu, odakle se pribavljaju i kako se raspoređuju.

Odluka o budžetu jeste odluka kojom se procenjuju prihodi i primanja, te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu ili tri godine (kapitalni izdaci iskazuju se za tri godine), a donose ga skupštine opština, odnosno gradova, koja sadrži i odredbe bitne za izvršenje te odluke.²

Na lokalnom nivou budžet se usvaja donošenjem odluke o budžetu, a u toku budžetske godine (što je i kalendarska godina) po potrebi se vrše njegove izmene donošenjem odluke o izmenama i dopunama odluke o budžetu („rebalans budžeta”).

Budžetu jedinice lokalne samouprave, za finansiranje njenih nadležnosti, pripadaju javni prihodi i primanja (koji se ostvaruju) i predstavljaju priliv u budžet, dok rashodi i izdavanja (koji se izvršavaju) predstavljaju odliv iz budžeta.

Budžet se priprema i izvršava na osnovu sistema jedinstvene budžetske klasifikacije, koja obuhvata: ekonomsku klasifikaciju prihoda i primanja, ekonomsku klasifikaciju rashoda i izdataka, organizacionu klasifikaciju, funkcionalnu klasifikaciju, programsku klasifikaciju i klasifikaciju prema izvorima finansiranja.

Razumevanje sistema jedinstvene budžetske klasifikacije nam olakšava „čitanje”, razumevanje i samu analizu budžeta, kao i lakšu komunikaciju sa organizacionim jedinicama lokalnih samouprava koje rade na poslovima budžeta, finansija i trezora.³

Budžetski proces na lokalnom nivou obuhvata sve aktivnosti pripreme, donošenja i izvršenja budžeta, zaključno sa izradom završnog računa. U svom sprovođenju ovaj proces mora biti u skladu sa demokratskim principima i vrednostima, a to pre svega znači da mora biti participativan, odnosno da mora uključivati sve lokalne aktere, pojedince i grupe koji će doprineti njegovoj što kvalitetnijoj realizaciji. U tom smislu se mora posmatrati i unošenje procesa rodno budžetiranja u lokalnu zajednicu, što podrazumeva i prepoznavanje realnih potreba svih kategorija stanovništva i njihovo senzibilisanje na pitanje uvođenja politike rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti.

Sam budžetski proces se sprovodi u skladu sa budžetskim kalendarom, koji je, kao i druga pitanja iz ove oblasti, uređen Zakonom o budžetskom sistemu.

Zašto je budžet rodno pitanje?

Zbog pretpostavke da su ciljevi i instrumenti ekonomske politike široko primenjivi i zbog toga „rodno neutralni”, razlike između muškaraca i žena ostaju neprepoznate.

Ono što karakteriše našu stvarnost u ovom pogledu, odnosno u pogledu veze između budžeta i rodno pitanja, jesu sledeće činjenice:

- postojanje segregacije na tržištu rada (muški i ženski poslovi);
- diskriminacija žena u pogledu plata u odnosu na muškarce;
- odnos plaćenog i neplaćenog rada (koji pre svega obavljaju žene u domaćinstvima i svojoj porodici);
- razlike u stopama zaposlenosti;
- odluke o tome ko stiče dohodak van porodice, ko obavlja poslove u domaćinstvu i kako se oni, ali i porodični dohodak, raspoređuju jesu snažno rodno strukturirane i zasnovane na odnosima moći;
- sve ovo skupa utiče ne samo na odnose u domaćinstvu i preduzećima, već i na tržišne odnose i na ekonomsku politiku države, a time i na razvoj svakog njenog dela i samih lokalnih samouprava.

Javni rashodi (odnosno trošenje sredstava svakog budžeta, pa prema tome i budžeta lokalne samouprave) uglavnom su „rodno neutralni”, a samo rodno budžetiranje stoga i podrazumeva analizu sledećih rashoda:

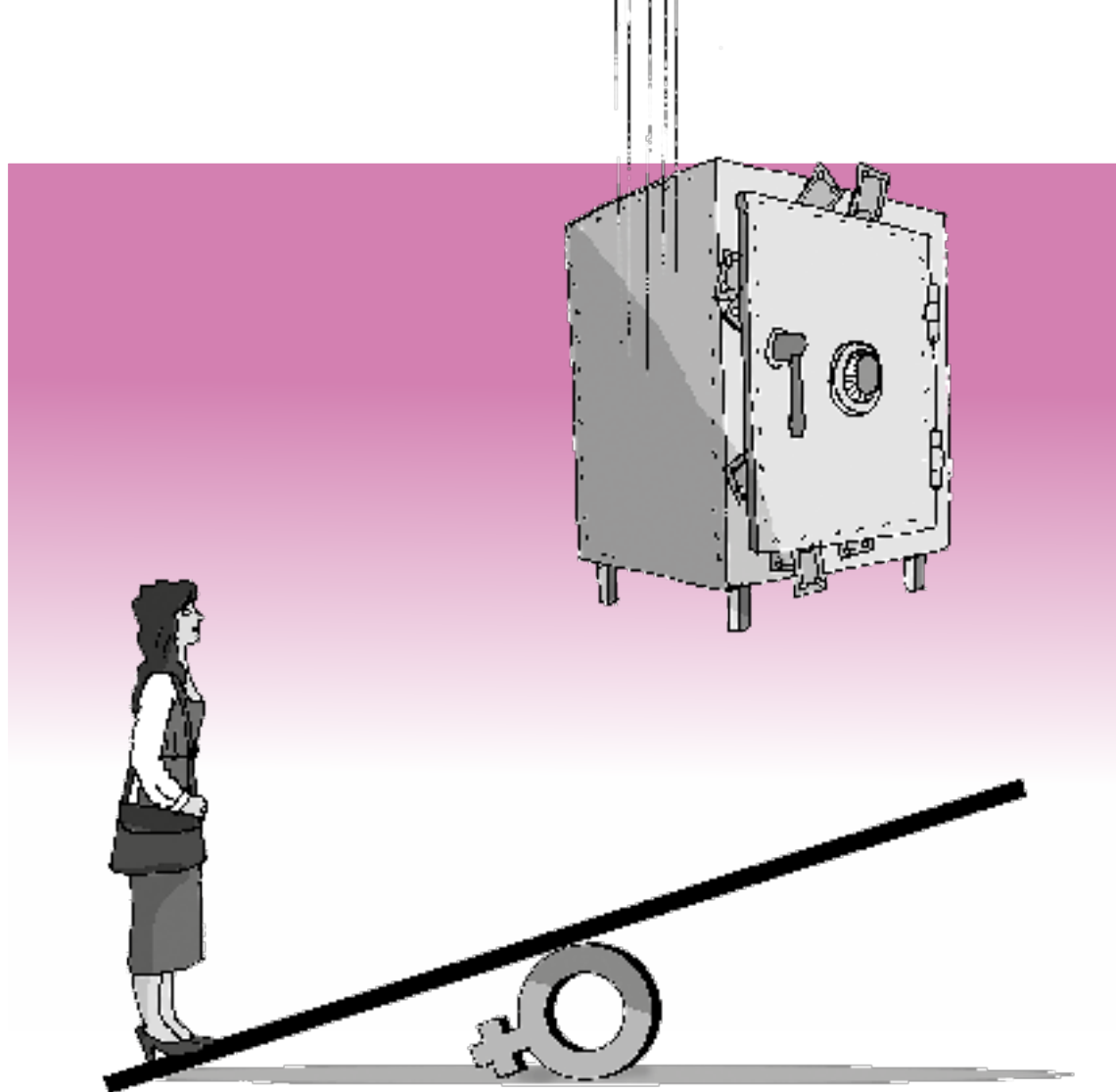
- rashoda usmerenih s obzirom na pol;

>>>

1. Ka rodnom budžetiranju, vodič, priredila Tatjana Đurić Kuzmanović sa saradnicama, Ženske studije i istraživanja i Futura publikacije, Novi Sad, 2007.

2. Po definiciji iz člana 2. tačka 2. Zakona o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012 i 62/2013).

3. Aleksandra Vladislavljević, Praktičan alat za rodno budžetiranje u tri koraka – ROB 3, Edicija Practikum, 2011.



- rashoda usmerenih na ostvarivanje jednakih mogućnosti;
- „rodno neutralnih rashoda“.

1. Rashodi usmereni s obzirom na pol ili „rodno senzibilisani rashodi“ tiču se posebnih, konkretnih potreba žena ili muškaraca, kao što su zdravstveni programi za žene, programi prevencije i suzbijanja nasilja u porodici, posebni programi za žene sa malom decom,

posebni obrazovni programi za devojke i mladiće i slično.

2. Rashodi usmereni na ostvarivanje jednakih mogućnosti se odnose na potrošnju koja ima za cilj rodnu ravnopravnost, kao što su plaćena roditeljska odsustva i bolovanja, olakšice za decu, podrška porodicama sa decom i slično.

3. Rodno neutralni rashodi u većini zemalja, pa i našoj, čine preko 90% ukupnog budžeta, jer se polazi od pretpostavke da su dobra i usluge raspoloživi celoj zajednici. Važno je da se upravo ovi rashodi analiziraju kako bi se ustanovilo koliki ovako rodno neutralni budžet ima učinak na žene i na muškarce.

Polazeći od napred iznetih konstatacija važno je ukazati na to da u praksi planira-

nja i izvršavanja budžeta budžet nije „neutralan“, kako se to na prvi pogled čini. Ovo ćemo najbolje učiniti navođenjem nekoliko primera:

a) Zbog postojeće razlike u platama žena i muškaraca, nižeg procenta učešća žena na tržištu rada i većeg procenta žena na slabo plaćenim poslovima, žene uopšte imaju manja primanja od muškaraca. Ukoliko dođe do smanjenja poreza na zarade, kao što je to trenutno slučaj, od toga bi više koristi imali muškarci, dok bi, na primer, više žena imalo koristi od povećanja minimalne zarade. Inače, porez na zarade predstavlja značajan izvor prihoda za svaki budžet lokalne zajednice, čak i nakon najnovijih izmena zakonskih propisa.

b) Smanjenjem izdvajanja finansijskih sredstava za zdravstvene usluge boravka pacijenata u bolnicama, često se briga za osobu koja se oporavlja prenosi na žene. Ovo direktno vodi ka smanjenju socijalnog blagostanja i jačanju neravnopravnosti, pošto troškovi nege nisu obuhvaćeni budžetom.

c) Smanjenje izdvajanja za potrebe društvene brige o deci, što bi u praksi značilo manje izdvajanja iz budžeta za potrebe predškolskih ustanova, dovelo bi do povećanja ekonomske cene smeštaja dece, što bi u krajnjoj liniji dovelo do smanjenja broja dece koja borave u predškolskim ustanovama i do prenošenja te brige u najvećoj meri na majke, bake i uopšte žensku populaciju.

Pored rodno neutralnog ekonomskog okvira, i ne samo sa rodno aspekta,

osnovni nedostaci budžetskih procesa u našoj zemlji su i dalje prisutna netransparentnost i odsustvo učešća javnosti, ali i nedostatak društveno-ekonomske i rodno senzibilisane statistike.⁴

Generalno posmatrano, sredstva koja u ovom trenutku stoje na raspolaganju lokalnim samoupravama su ograničena i po pravilu nedovoljna da zadovolje sve potrebe i ciljeve lokalne zajednice. Stoga je jedno od najvažnijih pitanja kako će se vršiti preraspodela raspoloživih prihoda, a u skladu sa prioritetima koje utvrđuje lokalna vlast, kako u delu obaveza koje ima u skladu sa određenim zakonskim propisima tako i u delu koji opredeli za ostvarivanje prioriteta svog lokalnog ekonomskog razvoja. Analizom budžetskih rashoda ćemo praktično doći do informacija čiji su interesi na nivou lokala zadovoljeni, odnosno ko su gubitnici a ko dobitnici budžeta.

Šta su rodno budžetiranje i rodna analiza?

Ako budžet u celini posmatramo iz rodne perspektive, onda je potrebno da uvek postavimo i sledeća pitanja:

1. Koliko žene, a koliko muškarci doprinose budžetu?
2. Da li žene i muškarci imaju različite potrebe i prioritete i da li se i kako to odražava na planiranje budžeta?
3. Kako se u već postavljenim prioritetima odražavaju potrebe žena i muškaraca?
4. Da li žene u podjednako meri kao i muškarci imaju koristi od pojedinih budžetskih izdvajanja?
5. Da li žene učestvuju u odlučivanju o budžetu ravnopravno sa muškarcima?

Po definiciji Saveta Evrope iz 2005. godine, **rodno budžetiranje** predstavlja uvođenje rodne perspektive (*gender mainstreaming*) u proces utvrđivanja budžeta, odnosno rodno zasnovanu procenu budžeta, unošenje rodne perspektive na svim nivoima procesa utvrđivanja budžeta i raspodele prihoda i rashoda radi unapređivanja rodne ravnopravnosti. Drugim rečima uvođenjem rodne perspektive se obezbeđuje da žene i muškarci budu podjednako uključeni u odlučivanje o razvoju, kao i da imaju jednak pristup resursima, jednaku kontrolu nad njima i jednake koristi od razvoja.⁵ Sa stanovišta vođenja politike rodne ravnopravnosti uopšte, neophodno je insistirati i na uvođenju rodne perspektive u budžetski proces bez obzira na to da li se radi o državnom nivou ili nivou lokalne zajednice.

Ono što dobijamo rodno budžetiranjem, kao i sam rodni pristup politikama, podrazumeva da prilikom kreiranja i sprovođenja politika imamo u vidu različit položaj žena i muškaraca i različite prepreke koje ih onemogućavaju da u potpunosti i pod jednakim uslovima učestvuju u društvenom životu. Ovo nam omogućava da naše politike budu usmerene na konkretne korisnice i korisnike i njihove potrebe, čime se kreiraju efikasniji programi, dok se javna sredstva troše svrsishodnije. U tom smislu nemoguće je postići ravnomerni razvoj društva u celini ukoliko nije obezbeđeno učešće i nisu zadovoljene potrebe svih pripadnika zajednice i ukoliko nije omogućeno da svi, i žene i muškarci podjednako, daju svoj doprinos razvoju.⁶

Pod rodno budžetiranjem se ne misli na „odvojene budžete za muškarce i žene“ >>>

4. Dr. Tatjana Đurić Kuzmanović, „Rodno budžetiranje i inicijative u Srbiji“, Globalizacija, 2005.

5. Ravnopravne u budžetu, Asocijacija poslovnih žena – PAŽ, Novi sad, Biblioteka Matice srpske, Novi Sad, 2010.

6. Ka politici rodno budžetiranja u AP Vojvodini, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Novi Sad, 2009.

niti na „odelu budžeta po principu 50% muškarcima i 50% ženama“, već na proces podizanja nivoa svesti o pitanjima roda i politike, na planove, programe i budžete u kojima će taj proces biti realizovan.

Ciljevi rodnog budžetiranja su:

- podizanje nivoa svesti o pitanju rodne ravnopravnosti i uticaju politika i budžeta na rodnu ravnopravnost, gde je osnovno pitanje kako su raspoređena sredstva između žena i muškaraca;
- povećanje odgovornosti vlade, odnosno lokalne vlasti za odvajanje sredstava za sprovođenje politike rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti, gde je osnovno pitanje da li vlast ispunjava svoja obećanja, uključujući i poštovanje potreba žena i osnaživanje ženskih ljudskih prava onako kako su ona definisana u međunarodnim dokumentima;
- unapređenje efikasnosti vlasti, pri čemu se obezbeđuje to da oni kojima je pomoć potrebna zaista i imaju korist od javnih rashoda;
- unapređenje transparentnosti i smanjenje korupcije u celokupnom procesu donošenja i izvršenja budžeta;
- poboljšanje informisanja i povećanje stepena participacije žena u planiranju i budžetiranju.

Sprovođenje budžetskog procesa u lokalnim samoupravama, uz uvođenje rodne komponente, odnosno preraspodela budžeta na način da se promoviše politika ravnopravnosti polova, stoga predstavlja pre svega strateški pristup u kojem će se alokacijom sredstava podstaći pokretanje raznovrsnih potencijala žena i muškaraca

ca tako da korist za pojedinca/pojedinku bude istovremeno i korist za celu lokalnu zajednicu.

Rodno senzitivna analiza je metodologija obrade i analize podataka vezanih za pol i služi za analizu efekata koje mere i aktivnosti planirani programima, politikama i projektima imaju za žene i muškarce.⁷ Rodna analiza nam pomaže da uočimo rodne obrasce koji mogu predstavljati problem, ali i održavati i/ili proizvoditi nejednakost, i treba da pruži odgovore na tri pitanja: ko radi koje poslove, ko ima pristup sredstvima, dobiti i mogućnostima i ko kontroliše sredstva, dobit i mogućnosti.

Suštinsko pitanje rodne analize budžeta jeste da li sredstva zaista stižu do onih korisnika kojima su stvarno potrebna i namenjena i da li vođenje budžetske politike i korišćenje instrumenata ekonomske politike dovode do smanjenja ili povećavanja rodni nejednakosti.

Rodna analiza budžeta bi morala biti proces koji se odvija kako u toku pripreme i donošenja budžeta tako i prilikom njegovog izvršavanja, odnosno treba da bude neprekidno prisutna i kao faktor od kojeg se polazi i koji usmerava, ali i kao korektivni faktor.

Kako iz teorije preći u praksu?

U Srbiji rodno-budžetske inicijative još uvek predstavljaju pojedinačne projekte, ali se značaj ovih procesa sve više prepoznaje, kao i potreba da ovakve inicijative postanu sastavni deo politika na svim ni-

voima. Ovom temom se u Srbiji bavimo već skoro deceniju i u tom periodu smo zahvaljujući podršci međunarodnih organizacija, radili na različitim projektima i sprovodili edukacije predstavnika različitih subjekata na lokalnom nivou. No da bi se postigli stvarno „opipljivi“ rezultati, neophodno je akcenat staviti na edukaciju sledećih učesnika u budžetskom procesu:

- onih koji donose „političke odluke“ (gradonačelnici/predsednici opština, članovi i članice gradskih/opštinskih veća, predsednici skupština gradova/opština, odbornici i odbornice);
- zaposlenih u gradskim/opštinskim upravama koji neposredno rade na izradi odluka o budžetu i izvršenju budžeta;
- i svih ostalih subjekata na lokalnom nivou koji u prve dve navedene kategorije moraju imati „saveznike“ i kooperativne sagovornike kada je ova tema u pitanju.

Ako pođemo od rodne analize budžeta i postavimo pitanje koje bi to pozicije u budžetu trebalo analizirati, doći ćemo do zaključka da skoro sve pozicije, ili više od 90% njih, zaslužuju da budu analizirane sa rodnog aspekta. Ali da bi se ostvarili i određeni efekti analize i dovelo do određenih promena, neophodno je odrediti prioritete, odnosno one pozicije u budžetu koje po oceni lokalnih akterki i aktera u datom trenutku najviše mogu doprineti poboljšanju njihovog položaja i zadovoljenju potreba.

Analizama budžeta lokalnih samouprava ćemo lako doći do zaključka da se, i pored svih reformi izvršenih u poslednjih 12

godina, i dalje najveći deo sredstava troši na već do sada stečena prava budžetskih korisnika, a ako se, uz to, imaju u vidu i posledice ekonomske krize i realno smanjenje prihoda lokalnih samouprava, do kojih je skoro došlo usled izmene pojedinih zakonskih propisa, onda je jasno da za ozbiljnije rešavanje pitanja daljeg razvoja ostaje veoma malo prostora.

Jedno od efikasnih rešenja za promenu takve situacije bilo bi uvođenje sistema programskog budžetiranja na svim nivoima, što bi nas dovelo u situaciju da budžetski korisnici ne dobijaju svake godine onoliko „koliko im treba“ već da za sredstava iz budžeta moraju aplicirati svojim programima i projektima, koji će donositi korist celokupnoj zajednici. Jedini lokalne samouprave će do 2015. godine morati da pređu na programsko budžetiranje, što će svakako imati uticaj i na rodno budžetiranje na lokalnom nivou jer i jedno i drugo znači praktično izmenu pristupa u procesu izrade budžeta stavljanjem akcenta na stvarne potrebe, a ne na stečena prava, uz očekivanje da bi ova dva procesa u praksi trebalo da se realno prožimaju i uzajamno dopunjavaju.

Preporuke i naredni koraci

Za obezbeđivanje rodne perspektive na lokalnom nivou, a posebno u lokalnim budžetima, potrebno je učiniti još mnogo toga, a pre svega uneti kategorije roda u sva relevantna dokumenta lokalne samouprave, za šta je pre svega neophodno obezbediti političku volju i spremnost vladajućih koalicija. Naravno, bez uvođenja i korišćenja kvalitetne rodne analize i rodne statistike, uz obezbeđivanje obuke

u vezi sa njihovim korišćenjem, nećemo imati adekvatnu polaznu osnovu za dalji rad na rodnom budžetiranju. Kad je reč o obuci, treba imati u vidu i potrebu za stalnom edukacijom o rodnoj ravnopravnosti i rodnom budžetiranju u koju bi bili uključeni svi relevantni faktori iz lokalne samouprave.

Kao što je već istaknuto, ozbiljne pripreme za prelazak na programsko budžetiranje bi trebalo da predstavljaju i dodatni podsticaj za uvođenje rodne perspektive u budžete jedinica lokalne samouprave.

Iz ličnog iskustva mogu reći da će se u kontaktima sa licima koji u lokalnim samoupravama rade i odgovorni su za izradu budžeta bolji rezultati postići ukoliko se od njih ne traže samo i uvek posebne pozicije u budžetu za rešavanje pojedinih pitanja iz oblasti rodne ravnopravnosti (mada je zbog specifičnosti pitanja i to ponekad potrebno), već ako se unese rodni aspekt u analizu svih pozicija budžeta, ili bar nekih od njih, kojima bi se dao prioritet, i ako se insistira na tome da se rodni aspekt uvaži prilikom planiranja budžeta.

Najzad, u svim fazama uvođenja rodnog budžetiranja bitno je stavljati akcenat prvenstveno na politike, a ne na novac, a ono što bi se praktično u ovom trenutku moglo učiniti jeste da se svi relevantni faktori u opštini/gradu uključe u proces donošenja budžeta za 2014. godinu, koji je, u skladu sa budžetskim kalendarom, praktično već trebalo da počne, i da bar u pojedinim segmentima trošenja budžetskih sredstava sagledaju budžetske rashode iz rodnog ugla.⁸

Ako se ima u vidu činjenica da sve politike u svim oblastima utiču na svakodnevni život žena i muškaraca i tiču se njihovih praktičnih i strateških potreba, ostvarivanje rodne ravnopravnosti treba da bude obaveza svih koji kreiraju i sprovode politike. Uvođenje rodnog budžetiranja, između ostalog, osiguralo bi bolje sprovođenje nacionalnih strateških dokumenata u oblasti rodne ravnopravnosti, pre svega Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 2009. godine, a u okviru koje je rodno budžetiranje prepoznato kao sredstvo za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u Srbiji. Navedeno bi bilo i u skladu sa Ustavom Republike Srbije, kojim se garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i sprovođenje politike jednakih mogućnosti, kao i sa strateškim opredeljenjem zemlje da postane članica EU i da na tom putu ispuni sve neophodne preduslove za pristupanje, uključujući i one koji se tiču rodne ravnopravnosti.⁹

Kao neko ko je više godina radio na izradi budžeta jedne lokalne samouprave, moram, iz profesionalnog ugla, reći da se u tom poslu pre svega vide cifre, razdeli, pozicije, klasifikacije itd., ali ne uvek i konkretne potrebe ljudi koje će biti zadovoljene trošenjem budžetskih sredstava. Onog trenutka kada u izradi odluka o budžetu budemo uzeli u obzir i primenili upravo ono što nam kao svoj rezultat daju rodne analize i uopšte rodno budžetiranje, tada ćemo u taj dokument najzad uneti realan život i, usudio bih se da kažem, i ljudsku komponentu. ■

7. Primeri rodne analize autorke Ann Boman, Swedish government inquiry into gender equality in public services, JämStöd (N 2005:02).

8. Neke od navedenih preporuka su i opšteg karaktera tako da se ne odnose isključivo na lokalni nivo, već su primenjive i na višem – državnom nivou.

9. Ka politici rodnog budžetiranja u AP Vojvodini.