Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou

Шведска
Sverige

Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou

- Zakonska obaveza u procesu planiranja, pripreme i izvršenja budžeta
- Praktične smernice

Priredila: **Aleksandra Vladisavljević**
Lektorka: **Ljupka Mirković Dubajić**

Izdavanje ove publikacije pomogla je Vlada Švedske kroz program
"Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji na putu ka EU – Druga faza"

Beograd, septembar 2018.

SADRŽAJ

Prelazak sa linijskog na programsko planiranje budžeta i ROB 5

Kome su namenjene ove smernice 6

Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) - nova praksa i zakonska obaveza u sistemu upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji 7

Zašto je ROB postala obaveza u planiranju budžeta? 7

Zakonske odredbe vezane za ROB 8

Pregled primene rodno odgovornog budžetiranja u Republici Srbiji na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou za period 2016–2018. 9

Nacionalni nivo 9

Pokrajinski nivo 10

Lokalni nivo 10

Koraci za primenu ROB-a na nivou jedinice lokalne samouprave 12

Korak A. Upoznajte se sa zakonskim obavezama i rodnim politikama 12

Okvir za donošenje odluka u vezi sa ROB-om 14

Korak B. Organizujte prvi radni sastanak budućeg tima za rodno odgovorno budžetiranje pri JLS 17

Korak C. Pripremite plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja i incijalno uputstvo za budžetske korisnike 18

Godišnji plan i uputstvo 18

Kako iskazati ROB u budžetu? 19

Korak D. Organizujte prvi sastanak radne grupe, informišite korisnike i pružite im podršku za rad 20

Korak E. Prilikom izrade uputstva za pripremu budžeta za narednu godinu ponovite uputstvo o primeni ROB-a 21

Korak F. Pratite primenu i izveštavanje po programskim smernicama i po rob ciljevima i pokazateljima učinka 22

Prilog – O institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou 25

Prelazak sa linijskog na programsko planiranje budžeta i ROB

Prelazak sa linijskog na programsko budžetiranje u potpunosti menja višedecenijsku praksu pripreme budžeta i to tako što se sada svaki trošak u budžetu dovodi u vezu sa konkretnim aktivnostima, ciljevima odnosno rezultatima koje je potrebno ostvariti. Ta veza sada u programskoj strukturi postaje vidljiva. Ili jednostavnije rečeno, budžet i izveštaj o izvršenju po programskim smernicama nam daje informaciju koji tačno problem rešavamo i kako, ili na koju potrebu odgovaramo u okviru nadležnosti, te koji će biti krajnji efekat na živote građana i građanki. Da li će, na primer, moći da se adekvatno leče, da imaju pristupačan prevoz, da nema fizičkih barijera na ulasku u javne objekte, da sva deca ravnopravno imaju pristup predškolskim ustanovama, da su i najsiromašniji uključeni u obrazovni sistem, da oni kojima je potrebna socijalna pomoć imaju neophodnu podršku, da infrastruktura prati potrebe i da se održava, da se preduzetništvo razvija i otvaraju nova radna mesta, da se životna sredina čuva, kao i zemljište, da postoji organizovana briga o komunalnom otpadu, da postoje kulturni sadržaji i za grad i za selo…Budžet kao takav više nije odvojen od ciljeva koji su navedeni u različitim operativnim i strateškim dokumentima, nego se na jednom mestu stvara direktna veza između onoga što se finansira, onoga što budžetski korisnici planiraju i onoga što građani i građanke na kraju dobijaju od svoje lokalne samouprave, a za novac koji je javni.

Jedna od značajnih promena, ali i izazova je činjenica da priprema budžeta više nije isključivo zaduženje osoba koje u lokalnim samoupravama i kod budžetskih korisnika rade finansije. Umesto toga priprema budžeta, sprovođenje, praćenje i izveštavanje postaje proces u koji se uključuju i donosioci odluka i izvršioci iz lokalne uprave releventni i za druge nadležnosti LS. Svako od njih ima svoju ulogu i važno je da se uključi, kako bi budžetski programi koji obuhvataju konkretan portfolio nadležnosti bili što verodostojniji za konkretnu lokalnu samoupravu. Taj proces nije jednostavan i zahteva dodatne resurse i mnogo veći stepen struktuirane saradnje između različitih odeljenja, aktivnu uključenost opštinskog veća i unapređen sveukupni sistem planiranja. Novi Zakon o planskom sistemu Republike Srbije predviđa nove planske dokumente i jaču vezu između planskih dokumenata i budžeta. Isti Zakon posebno ističe načelo javnosti i partnerstva, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa, odnosno da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, uključujući i udruženja i druge organizacije civilnog društva.

Opšti uslovi u kojima sada rade lokalne samouprave nisu idealni i na raspoloživa sredstva utiče dosta faktora. Na primer, dovoljno je da se promeni iznos poreza na zarade (jedan od važnih izvora finansiranja JLS) pa da dođe do turbulencija u raspoloživim sredstvima. Pitanje je kako unutar tih i takvih uslova kreirati održive mehanizme koji će moći da proces planiranja, izvršenja i izveštavanja iznesu do kraja. Ove smernice su nastale na konkretnom iskustvu rada na lokalnom nivou, sa ciljem da se olakša primena ROB-a u procesu planiranja i da se ROB racionalno sprovede koristeći postojeće resurse, a da se postigne rezultat u zajednici.

Kome su namenjene ove smernice?

Ove smernice namenjene su svim donosiocima odluka i izvršiocima u lokalnoj samoupravi, odbornicima i odbornicama, direktnim i indirektnim budžetskim korisnicima lokalne samouprave a koji se finansiraju iz budžeta lokalne samouprave, kao i onima koji se finansiraju iz budžeta Republike Srbije ili AP Vojvodine a imaju sedište ili deluju na teritoriji lokalne samouprave.

Dodatno ove smernice mogu koristiti akterima i akterkama civilnog društva, stručnjacima, aktivistima, građanima, medijima zainteresovanim da prate na koji se način troše sredstva lokalne samouprave, pokrajine i Republike te koje efekte potrošnja ima na svakodnevni život muškaraca i žena u Srbiji.

Ove smernice su tu da podrže institucionalne mehanizme za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou čiji je mandat da integrišu pitanje rodne ravnopravnosti u politike, programe i mere. Sem toga, one su tu da pomognu načelnicima finansija u lokalnoj samoupravi koji imaju zakonsku obavezu da integrišu primenu rodno odgovornog budžetiranja u opšte bužetske procese, kao i načelnici svih drugih odeljenja koji zajedno sa izvršiocima imaju obavezu i odgovornost primene rodno odgovornog budžetiranja.

Cilj ovih smernica je:

- da se približe zakonske odredbe u vezi sa rodno odgovornim budžetiranjem
- da se konkretno opišu koraci koji su neophodni u primeni ROB-a
- da se pojasni uloga različitih aktera i da se da preporuka u vezi sa procesom

Ove smernice nemaju tendenciju da posluže kao jedinstveni vodič za sebe, već da s jedne strane upute na postojeće priručnike i izvore informacija koje postoje o uvođenju ROB-a, a sa druge da predoče konkretne korake koje je neophodno preduzeti u JLS, a u skladu sa zakonom.

Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) – nova praksa i zakonska obaveza u sistemu upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji

Zašto je ROB postala obaveza u planiranju budžeta?[1]

Budžet je najvažniji instrument javne politike i dobrog upravljanja. U budžetu se najbolje vide prioriteti. U skladu sa važećim zakonima i propisima Republika Srbija odnosno njena Vlada, Skupština i institucije, imaju obavezu i odgovornost ali i šansu da izgrade društvo jednakih mogućnosti za sve građane i građanke.

Država ima vodeću ulogu u stvaranju uslova za rodnu ravnopravnost odnosno otklanjanje diskriminacije i po osnovu pola, a koja postoji u svim sferama društva. To se postiže kroz usvajanje rodno odgovornih javnih politika i propisa, te njihovo sprovođenje. Da bi se neka politika sprovela, potrebno je da se za njeno sprovođenje odvoje odgovarajući resursi, bilo da se radi o resursima za nova znanja i mehanizme, procedure ili za ciljane konkretne programe i mere direktno usmerene ka građanima i građankama.

Sredstva koja bi se odvojila za realizaciju rodno odgovornih politika i programa nisu dovoljna da se eliminiše nejednakost u svim sferama gde nejednakost postoji, zato umesto oskudnih dodatnih sredstava pažnju usmeravamo na realokaciju ili redistribuciju unutar onih sredstava koja imamo na raspolaganju. Tako ceo budžet postaje instrument za unapređenje kvaliteta svakodnevnog života građana i građanki, eliminisanje neravnopravnosti i stvaranje pravednijeg društva.

Republika Srbija ima važeću Strategiju za unapređenje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti kao i pripadajući akcioni plan. Pored Strategije i Zakona o ravnopravnosti polova postoje različite obaveze koje proističu iz ratifikovanih međunarodnih ugovora i/ili konvencija a koji nas obavezuju na akciju i delovanje. Na kraju, Ustavna odredba o stvaranju jednakih mogućnosti za sve građane i građanke predstavlja okvir unutar kojeg sada i zakonodavna i izvršna vlast kao i državne institucije imaju obavezu da usvoje različite mere da bi se to i dostiglo.

U procesu prelaska sa linijskog na programsko budžetiranje Zakonom o budžetskom sistemu je uveden i alat koji se koristi kod planiranja, izvršenja i izveštavanja o budžetu – rodno odgovorno budžetiranje (ROB). Njime se, na sistematičan način, horizontalno i vertikalno, po dubini sagledava koje efekte ima, ili koje efekte može da ima, javna potrošnja na kvalitet svakodnevnog života građana i građanki, te kako da se, upravo kroz javne finansije a unutar postojećih

1 Ovaj paragraf je preuzet iz informacije koju je konsultantknjia pripremila za Narodnu Skupštinu Republike Srbije i konferenciju Ženske parlamentarne mreže prilikom usvajanja izmena i dopuna Zakona o budžetskom sistemu kada je ROB postao sastavni deo Zakona.

nadležnosti, otklone rodno zasnovane neravnopravnosti koje postoje u društvu.[2] Svi budžetski korisnici tako postaju obavezni da pored ostalih ciljeva unutar svojih nadležnosti doprinese i unapređenju rodne ravnopravnosti. Taj zadatak po logici zahteva nova znanja i resurse pa će to možda biti i ono za šta će JLS da prvo uloži sredstva, kako bi se izgradio neophodan kapacitet i stvorili preduslovi za potpuno korišćenje alata.

Zakonske odredbe vezane za ROB

U decembru 2015. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu[3] kojim se uvodi obaveza rodno odgovornog budžetiranja (ROB-a).

Zakonom se definiše šta je ROB (član 2): **„Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumeva rodnu analizu budžeta i restruktuiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti“,** pa je unapređenje rodne ravnopravnosti tako postao jedan od ciljeva budžeta (član 4).

Dodatnim izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu iz decembra 2016. godine uvodi se obaveza izveštavanja po programskim smernicama a članom 79. se precizira da završni račun budžeta sadrži i godišnji finansijski izveštaj o izvršenju budžeta, koji sadrži godišnji izveštaj o učinku programa, uključujući i učinak na unapređenju rodne ravnopravnosti, sa dodatnim napomenama, objašnjenjima i obrazloženjima. Zakon takođe propisuje **obavezu postupnog uvođenja ROB-a,** na osnovu plana koje donose ministar finansija, pokrajinski sekretar za finansije, odnosno **organ lokalne samouprave nadležan za finansije u saradnji sa telima nadležnim za rodnu ravnopravnost**, najkasnije do 31. marta tekuće godine. Ovaj plan postupnog uvođenja određuje dinamiku kojom budžetski korisnici kreću ili proširuju primenu ROB-a za narednu godinu i daje preciznija uputstva o primeni (Članovi 35, 37, 40, i 16. [st. 7]). *Shodno ZoBS, sve odredbe koje se odnose na ROB primenjuju se postupno, a u celini do donošenja budžeta Republike Srbije i budžeta lokalnih vlasti za 2020. godinu.*

2 Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) – nova praksa i zakonska obaveza u sistemu upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji - Praktični priručnik za budžetske korisnike na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou u Republici Srbiji (Septembar 2017, Sanja Nikolin i Aleksandra Vladisavljević), UNWOMEN http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/Prirucnik%20za%20uvodjenje%20ROB.pdf

3 Zakon o budžetskom sistemu („sl. Glasnik rs“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. Zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017) https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html

Pregled primene rodno odgovornog budžetiranja u Republici Srbiji na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou za period 2016–2018.

Nacionalni nivo

Na nivou Republike Srbije, a nakon pilot faze tokom 2015. godine, ROB se u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu uvodi u proces planiranja budžeta. U izveštaju o primeni ROB-a[4] na centralnom i pokrajinskom nivou stoji da je prilikom pripreme budžeta za 2017. godinu, a prema Planu ministra za uvođenje ROB-a u postupak pripreme i donošenja budžeta Republike Srbije iz marta 2016. godine[5] 28 budžetskih korisnika imalo obavezu da primeni ROB na minimalno jedan program/programsku aktivnost ili projekat. Obavezu je ispunilo 26 od 28 budžetskih korisnika primenivši ROB na 45 programskih aktivnosti i projekata.

U martu 2017. godine ministar je doneo Plan uvođenja ROB-a u postupak pripreme i donošenja budžeta Republike Srbije za 2018. godinu, prema kojem se obaveza primene ROB-a povećala na ukupno 35 budžetskih korisnika, od čega je 28 budžetskih korisnika započelo primenu u 2016. godini, a 7 novih korisnika je dodatno obuhvaćeno procesom. Zahtev nije bioisti za sve: kod tzv. starih korisnika ROB je trebalo da obuhvati još minimum jedan programski cilj pored onog koji je definisan prethodne godine, a za tzv. nove budžetske korisnike koji tek započinju proces istaknut je zahtev da se ROB primeni na minimalno jedan programski cilj i pripadajuće programske aktivnosti/projekte.

U budžetu za 2018. godinu 33 od 35 budžetskih korisnika je ispunilo svoju obavezu. ROB je primenjen u 42 programa i 57 programskih aktivnosti. Pregled primene i analiza nalaze se na sledećem linku[6].

Budžetski korisnici koji nisu ispunili obavezu opet su obuhvaćeni Planom ministra iz marta 2018. godine[7] prilikom pripreme budžeta za 2019. godinu, dok će oni koji jesu zaduženi dalje produbljivati primenu. Broj budžetskih korisnika koji imaju obavezu da primene ROB povećao se na ukupno 40 , od toga 35 starih i 5 novih korisnika.

4 http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/GRB%20report.pdf

5 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2016/Plan%20uvodjenja%20rodno%20odgovornog%20budzetiranja.pdf

6 http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/GRB%20report.pdf

7 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Plan%20uvodjenja%20rodno%20odgovornog%20budzetiranja%20za%202019_%20godinu.pdf

Pokrajinski nivo

Na nivou Autonomne pokrajine Vojvodine, a nakon pilot faze tokom 2015. godine, ROB je obuhvaćen procesom planiranja budžeta u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. Prilikom pripreme budžeta za 2017. godinu, 10 budžetskih korisnika je imalo obavezu da primeni ROB na minimalno jedan program/programsku aktivnosti ili projekat, u skladu sa Planom postepenog uvođenja ROB-a pokrajinskog sekretara za finansije iz marta 2016. godine. Obavezu su ispunili svi budžetski korisnici.

Pokrajinska sekretarka je donela Plan postepenog uvođenja ROB-a za korisnike budžetskih sredstava Autonomne pokrajine Vojvodine za 2018. godinu u martu 2017. godine, prema kojem se obaveza primena ROB-a povećala na ukupno 14 budžetskih korisnika, od čega je 10 budžetskih korisnika započelo primenu u 2016. godini, a 4 su novi korisnici. Zahtev nije bio isti za sve: kod tzv. starih korisnika primena ROB-a se povećava na minimum još jedan programski cilj pored onog koji je definisan prethodne godine, a kod tzv. novih korisnika koji tek započinju uvođenje ROB-a zahtev je bio da se ROB primeni na minimalno jedan programski cilj i pripadajuće programske aktivnosti/projekte.

U budžetu za 2018. svi budžetski korisnici predviđeni Planom su ispunili svoju obavezu. ROB je primenjen u 23 programa i 36 programskih aktivnosti/projekata.

Pregled primene i analiza nalaze se na sledećem linku[8]. Budžetski korisnici će dalje produbljivati primenu tokom 2019. godine.

Prema Planu pokrajinske sekretarke za finansije za budžet 2019. je obuhvaćeno svih 18 budžetskih korisnika u AP Vojvodini.

Lokalni nivo

Zakonom o budžetskom sistemu obavezu primene ROB-a imaju i jedinice lokalnih samouprava (član 16. stav 7. i član 40). Za razliku od nacionalnog i pokrajinskog nivoa, JLS su sporadično i delimično započele ovaj proces. Programska struktura budžeta JLS je drugačije definisana, pa su budžeti organizovani po istom principu za sve JLS u 17 uniformnih programa unutar kojih se nalazi više budžetskih korisnika. Primećene su velike razlike između lokalnih samouprava u kapacitetima za izradu programske strukture budžeta. Dodatni novi zadatak za koji je potrebno da JLS budu spremne je izveštavanje po programskoj strukturi. Ovo bi moglo da predstavlja izazov za JLS, naročito u oblasti primene ROB-a, imajući u vidu da su kapaciteti u oblasti rodne ravnopravnosti nedovoljni, a institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost često nefunkcionalni, iako su po važećem Zakonu o ravnopravnosti polova obavezni, ili postoje ali nemaju odgovarajuće resurse za nesmetan rad.

Podršku u programskom planiranju budžeta JLS pruža Stalna konferencija gradova i opština sarađujući sa ekspertkinjama za oblast rodne ravnopravnosti koje pomažu u procesu primene ROB-a. Veći deo napora je usmereno na manji broj JLS sa težnjom da se pruži mentorska podrška u procesu kako bi se razvio paket direktne podrške za lokalne samouprave za uvođenje ROB-a.

8 http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/GRB%20report.pdf

Korisna bi bila i snažnija poruka organa nadležnih za primenu Zakona o budžetskom sistemu o neophodnosti sistemske primene odredaba Zakona a koji se odnose i na ROB, i na njegovu primenu na lokalnom nivou. To uključuje i pronalaženje najboljeg načina kako bi se unutar postojeće programske strukture budžeta u JLS pronašao najadekvatniji način za iskazivanje ROB-a. Neophodna su i sredstva za podizanje kapaciteta za upravljanje javnim finansijama pošto bez ulaganja u ljude i procese nemoguće je uspešno primeniti zakon u korist svih građana i građanki.

O samim kapacitetima JLS možete da pročitate u analizi iz septembra 2018. godine

http://swisspro.org.rs/uploads/files/100-157-analiza-idu-60-jls-izvod-srpski.pdf

Na strani 34 pomenute analize koja prati primenu načela ravnopravnosti kod dobrog upravljanja stoji da:

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Uvođenje rodno odgovornih indikatora u budžetu. Kod ovog indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od jedva 0,5 bodova na maksimalno mogućih 5. U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, odnosno njegovim izmenama iz 2015. godine, njegove odredbe koje se odnose na rodno odgovorno budžetiranje treba u celini da počnu da se primenjuju od donošenja budžeta za 2020. godinu, na svim nivoima vlasti. Imajući u vidu da je reč o zakonskoj obavezi, kao i da je relativno mali procenat lokalnih samouprava ušao u proces donošenja planova rodno odgovornog budžetiranja (u 60% JLS iz uzorka nije izrađen nijedan plan uvođenja rodno odgovornog budžetiranja) i definisanja rodno odgovornih ciljeva i indikatora, preporuka je da se u ovoj oblasti organizuju dodatne obuke, savetovanja i paketi podrške, kao i da se ova tema obrađuje i kroz postojeće vidove podrške JLS u oblasti programskog budžetiranja.

Koraci za primenu ROB-a na nivou jedinice lokalne samouprave

KORAK A	Upoznajte se sa zakonskim obavezama i rodnim politikama
KORAK B	Organizujte prvi radni sastanak budućeg tima ili grupe za rodno odgovorno budžetiranje pri JLS
KORAK C	Pripremite plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja i incijalno uputstvo za budžetske korisnike
KORAK D	Organizujte prvi sastanak radne grupe, informišite korisnike i pružite im podršku za rad
KORAK E	Prilikom izrade uputstva za pripremu budžeta za narednu godinu ponovite uputstvo o primeni rob-a iz marta tekuće godine
KORAK F	Pratite primenu i izveštavanje po programskim smernicama i po rob ciljevima i pokazateljima učinka

U nastavku su detaljnije objašnjeni pojedinačni koraci:

Korak A. Upoznajte se sa zakonskim obavezama i rodnim politikama

Zakonska obaveza rodno odgovornog budžetiranja, a kao što stoji u samom uvodu ovih smernica proističe direktno iz Zakona o budžetskom sistemu Republike Srbije koji je najznačajniji propis koji uređuje sistem upravljanja javnim finansijama, od planiranja pa sve do izveštavanja o izvršenju i učinku. Na osnovu ovog Zakona izrađuju se kasnija uputstva za pripremu budžeta i gradi praksa. Ovaj nas zakon, dakle, obavezuje da investiramo resurse koje imamo na raspolaganju i na unapređenje rodne ravnopravnosti i to kontinuirano i u svim sektorima. Kako bismo resurse usmerili na otklanjanje rodnog jaza koji je prepoznat u brojnim domaćim propisima i strategijama ili proizlazi iz međunarodnih propisa i ratifikovanih konvencija, važno je da znamo koji su prioriteti i koje su rodne politike usvojene. Rodna politika proističe iz više dokumenata a najznačajniji su Strategija za unapređenje rodne ravnopravnosti i Nacionalni akcioni plan (u kojem se nalazi spisak i drugih važećih propisa i dokumenata). Za lokalni nivo tu su lokalne razvojne i druge usvojene strategije i planovi, a naročito Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost usvojen na nivou jedinice lokalne samouprave.



Ukoliko ne postoji lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost, a druge usvojene i važeće lokalne strategije ne sadrže rodnu komponentu, onda bi njegovo definisanje i donošenje trebalo da bude jedna od prvih aktivnosti u lokalnoj samoupravi.

Načini su sledeći:

1. NAČIN	U Programu 15- opšte usluge lokalne samouprave definiše se rodno odgovoran cilj i indikator:
Cilj	**Utvrđivanje prioriteta za unapređenje rodne ravnopravnosti**
Indikator	**Usvojen LAP za rodnu ravnopravnost**

Otvori se projekat i planiraju se sredstva za izradu ovog dokumenta, a na čemu najčešće rade stručnjaci/-kinje za rodnu ravnopravnost u saradnji sa lokalnom samoupravom, zajednicom i lokalnim mehanizmom za rodnu ravnopravnost. Struktura LAP-a bi trebalo bude malo drugačija nego što je to do sada rađeno, i da obuhvati svih 17 budžetskih programa (koliko ih trenutno ima) jedinica lokalne samouprave tako da se definiše šta bi sve mogle da budu intervencije koje doprinose rodnoj ravnopravnosti u svakom budžetskom programu. Na taj način budžetskim korisnicima će se olakšati da planiraju i rodno odgovorne intervencije koje će pri tome biti deo jedne veće dogovorene celine. Time se postiže i da se sredstva usmere tamo gde se predvidelo strateškim dokumentom kao i da se bolje sagledaju sadržinske strane planiranih intervencija. Te intervencije mogu biti promene procedura ili pravilnika, prikupljanje podataka ili konkretni projekti u zajednici a sve u zavisnosti od problema koji JLS želi da rešava kao najznačajniji, ali i od kapaciteta koji imaju za sprovođenje.

2. NAČIN	U programima koji će te godine biti obuhvaćeni ROB-om a na osnovu donetog Plana postupnog uvođenja ROB-a koji do 31. marta donosi načelnik/-ca finansija JLS u saradnji sa lokalnim mehanizmom za rodnu ravnopravnost, može se početi od identifikacije prioriteta u datoj oblasti. U tom slučaju biće uveden rodno odgovoran cilj i indikator kao što se vidi u sledećem primeru iz oblasti sporta.
Cilj	**Utvrđivanje prioriteta za unapređenje rodne ravnopravnosti u oblasti sporta**
Indikator	**Izrađen plan za unapređenje rodne ravnopravnosti u oblasti sporta**

Ako se JLS odluči za ovaj način, u tom slučaju će tokom budžetske godine odvojiti vreme i resurse da prikupi podatke kojima bi mogla da utvrdi prioritete i donese svoju rodnu politiku i u skladu sa njom da planira buduće angažovanje sredstava odnosno realokaciju postojećih. Ovakav pristup (kod JLS koje nemaju LAP za RR i uopšte uzev nemaju obrađenu rodnu komponentu u svojim planskim dokumentima) je metodološki preporučljiv budući da izradom LAP grad/opština ispunjava obaveze predviđene zakonom, i istovremeno uspostavlja opšti okvir za lokalno delovanje u pravcu otklanjanja neravnopravnosti polova i osnov za shodnu prioritizaciju budžetskih izdvajanja i time i za ROB.

Ovo međutim nije jedini mogući pristup i treba uvažiti i druge opcije primene ROB i u situaciji kada LAP za RR još uvek nije definisan. .

3. način: ukoliko JLS ima već usvojene strateške dokumente prilikom revizije tih dokumenata ili prilikom izrade akcionih planova kojima se operacionalizuju već usvojeni strateški dokumenti na godišnjem nivou, može se pristupiti izradi dopuna dokumenata sa rodno odgovornim ciljevima i aktivnostima, a što bi predstavljalo podlogu za ROB.



Prilikom izrade novih strateških dokumenata važno je da se odmah planira i integrisanje rodnog aspekta a što će se kasnije odraziti i na planiranje aktivnosti i sredstava.

Da li je nepostojanje lokalne rodne politike u vidu LAP-a razlog da se ne primeni ROB?

Ne, već upravo suprotno, a kao što je navedeno u prethodnom paragrafu. Dodatno, postoji važeća nacionalna strategija koja već sama daje dosta elemenata i smernica za aktivnosti i za lokalni nivo, zajedno sa svim drugim propisima. Takođe čak 67 lokalnih samouprava u Srbiji je potpisalo Evropsku povelju za rodnu ravnopravnost koja sadrži konkretne mere koje je potrebno primeniti.

JLS će prepoznati ključne probleme u svojoj zajednici a u okviru svojih nadležnosti, te će u njih uključiti rodno odgovorne ciljeve i aktivnosti.

Iako sve lokalne samouprave imaju iste nadležnosti, obim i hitnost problema neće u svakoj zajednici biti isti. Na primer, negde će prioritet imati bezbednost i prevoz, negde će to imati primarna zdravstvena zaštita, a negde zapošljavanje ili razvoj preduzetništva. Zato je participativni proces veoma značajan kao i saradnja sa organizacijama civilnog društva, kako bi se potvrdili prioriteti sa građanima.

Okvir za donošenje odluka u vezi sa ROB-om

Pitanje rodne ravnopravnosti nije pitanje sektora za sebe već prožima sve politike lokalne samouprave. Negde su te veze direktne i očigledne, a negde je potrebno uraditi dodatne analize i prepoznati konkretne rodne aspekte pojedinih sektora tj. oblasti koje lokalna samouprava pokriva svojim nadležnostima. Da su JLS tokom prethodnih godina razvijale institucionalna tela za pitanja rodne ravnopravnosti kao što je to bilo predviđeno zakonom, i očekivale rezultate u radu tih tela, ova obaveza ROB-a predstavljala bi alat za povezivanje svih prethodno identifikovanih prioriteta. Ovako, za veliki broj lokalnih samouprava i budžetskih korisnika ROB ali i uopšte programsko planiranje budžeta

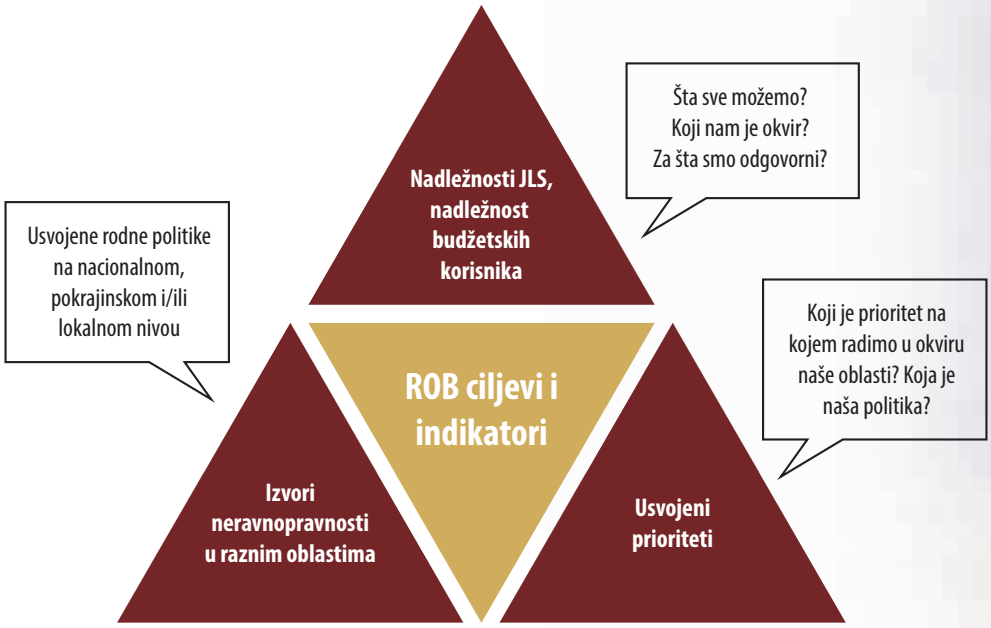
predstavlja poteškoću i zapravo vraća proces na sam početak – **uspostavljanje funkcionalnih mehanizama i usvajanje novih politika.**

Od budžetskih korisnika neretko se čuje pitanje: „A kakve sad sve to ima veze sa mojim poslom"?

Uvodeći ROB, Zakon kaže da je u svakoj oblasti u okviru nadležnosti potrebno uraditi nešto što će smanjiti ili eliminisati postojeće neravnopravnosti, ili što će pomoći da se neprepoznati resursi pokrenu. Tamo gde nema prostora za intervencije, a to se može utvrditi samo rodnom analizom, neće se intervenisati.

Vremenom kako ovaj proces bude odmicao uočiće se džepovi neravnopravnosti i prioriteti gde će onda lokalna samouprava najviše i intervenisati.

Suština je da,rodno odgovorne ciljeve definišemo imajući u vidu:



1. **nadležnosti JLS,**
2. **usvojene prioritete** (ono u šta JLS te godine investira kroz budžet), i sagledavajući
3. **izvore neravnopravnosti** a koji su vidljive kroz usvojene rodne politike na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, ili na koje nam ukažu istraživanja i rodne analize kao i podaci koje JLS ima a koji su rodno razvrstani (Član 40. Zakona o ravnopravnosti polova obavezuje sve nivoe vlasti da svi podaci koje prikupljaju o licima budu razvrstani po polu.)

Ovaj proces će nesumnjivo osvetliti nove probleme i potrebe u okviru nadležnosti, čijim rešavanjem sada moramo da počnemo da se bavimo, a koji nisu prepoznati u dovoljnoj meri ili su ostali nevidljivi.

Koje sve mere javnih politika postoje?

Prema novousvojenom Zakonu o planskom sistemu (http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2386-17%20lat.pdf) prepoznaju se sledeće vrste mera koje institucije mogu da planiraju kako bi otklonile neki prepoznati problem. Neke probleme, one kompleksnije, moramo da otklonimo koristeći sve mere.

Te mere mogu biti:

1. **regulatorne**, kojima se uspostavljaju standardi i pravila kojima se uređuju odnosi u društvu (ovo ne uključuje propise);
2. **podsticajne**, u koje spadaju: fiskalne mere (subvencije, porezi i drugo) i druge finansijske i nefinansijske mere;
3. **informativno-edukativne** (informacione i obrazovne kampanje i drugo);
4. **institucionalno-upravljačko-organizacione** (formiranje novih i ukidanje postojećih institucija, promena organizacione strukture određenih subjekata, promena broja i kompetencija zaposlenih i dr.), i
5. **obezbeđenje dobara i pružanje usluga** od strane učesnika u planskom sistemu, uključujući i javne investicije (kapitalni i infrastrukturni projekti, investicije i dr.).

Korisni linkovi:

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost
http://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine-sa-akcionim

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije
https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html

Nacionalni akcioni plan za primenu rezolucije 1325, Žene, mir i bezbednost
http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/akcioni_planovi/2017/Zakljucak%20Vlade%20o%20usvajanju%20NAP%20za%20primenu%20R_1325%20SB%20UN%20u%20R_Srbiji.pdf

Publikacija Republičkog zavoda za statistiku: Žene i muškarci u Republici Srbiji
http://publikacije.stat.gov.rs/G2017/Pdf/G20176008.pdf
(stanovništvo, zdravstvo, socijalna zaštita, obrazovanje i nauka, zaposlenost, zarade i penzije, životni standard, korišćenje vremena, pravosuđe, donošenje odluka, međunarodni indeksi)

Evropska povelja za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou
http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2014_01/Brosura_POVELJA_200x200_Final_2012_WEB_1str.pdf

Primeri planova postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u skladu sa Zakonom

- Primer Plana o postepenom uvođenju rodno odgovornog budžetiranja – nacionalni nivo, http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Plan%20uvodjenja%20rodno%20odgovornog%20budzetiranja%20za%202019_%20godinu.pdf
- Primer Plana o postepenom uvođenju rodno odgovornog budžetiranja –pokrajinski nivo https://www.paragraf.rs/glasila/apv/sluzbeni-list-ap-vojvodine-53-2017.html
- Primer uputstva nacionalni nivo http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20uvodjenje%20ROB%20za%202019_%20godinu.pdf
- Primer Plana o postepenom uvođenju rodno odgovornog budžetiranja – nivo jedinice lokalne samouprave http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2018/03/Plan-postupnog-uvo%C4%91enja-rodno-odgovornog-bud%C5%BEetiranja.pdf
- PRIRUČNIK ZA BUDŽETSKE KORISNIKE za primenu ROB-a. Sadrži i kratak osvrt na JLS možete da preuzmete na http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/Prirucnik%20za%20uvodjenje%20ROB.pdf
  Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) – nova praksa i zakonska obaveza u sistemu upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji - Praktični priručnik za budžetske korisnike na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou u Republici Srbiji (septembar 2017, Sanja Nikolin i Aleksandra Vladisavljević), UNWOMEN

Korak B. Organizujte prvi radni sastanak budućeg tima za rodno odgovorno budžetiranje pri JLS

Organizujte inicijalni sastanak u jedinici lokalne samouprave na kojem bi trebalo da budu: načelnik/-ca finansija u JLS, predstavnik/-ca lokalnog mehanizma za rodnu ravnopravnost i načelnik/-ca opštinske uprave.

Ovaj sastanak ima dva cilja:

- Upoznavanje sa obavezama u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, i
- Formiranje Tima ili Grupe za rodno odgovorno budžetiranje, koji su podgrupa grupe za programsko budžetiranje



Ako već imate formiranu grupu koja radi na programskom budžetu onda je ovaj posao još jedan dodatak za tu grupu, s tom razlikom što u grupu treba pridodati i predstavnika/-cu tela za rodnu ravnopravnost ako nije već uključena u rad grupe.

Tim je **stalno telo** koje prati proces **planiranja, izvršenja i izveštavanja** o primeni ROB-a. Važno je da su u njemu prisutne sve tri navedene funkcije kako bi se osigurala dobra koordinacija i razumevanje. Ovaj tim ili radna grupa je pre svega odgovorna za proces (načelnika/-ca finansija i načelnik/-ca opštinske uprave) i za sadržajno povezivanje rodnih i drugih politika (telo za rodnu ravnopravnost).

Ovaj tim o obavezama primene ROB-a obaveštava članove opštinskog veća koji su odgovorni za donošenje lokalnih politika u skladu sa nadležnostima lokalne samouprave. Njihovo učešće je značajno, posebno kasnije u radu sa izvršiocima pojedinih sektora, pre svega zato što izvršioci ne mogu da donose odluke na koji način će planirati intervencije.

Ovaj tim ili grupa može da se formira Odlukom načelnika/-ce opštinske uprave ili načelnika/-ce finansija pošto je njen cilj pre svega koordinisana primena Zakona o budžetskom sistemu.

Ova grupa ili Tim trebalo bi trebalo da u međusobnoj saradnji pripreme **Plan postupnog uvođenja ROB-a. Plan donosi načelnik/-ca finansija, odnosno lokalni organ nadležan za finansije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu.**



Ako u jedinici lokalne samouprave ne postoji aktivno telo za rodnu ravnopravnost, premda bi trebalo da postoji pošto je to obavezno po Zakonu o ravnopravnosti polova, ili ako telo nema dovoljno kapaciteta za rad, to će biti vaš prvi zadatak u okviru primene ROB-a.

Pogledajte PRILOG 1 – Položaj mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedincima lokalne samouprave, koji se nalazi na kraju ovih smernica.

Korak C. Pripremite plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja i incijalno uputstvo za budžetske korisnike

Godišnji plan i uputstvo

Godišnji **Plan postupnog uvođenja ROB-a** podrazumeva da svake godine obaveza primene obuhvati novu grupu korisnika. Jednom obuhvaćeni Planom, korisnici produbljuju svoje rodne intervencije i proširuju ih dok ne otklone konkretan problem u oblasti.

Rok za donošenje Plana je najkasnije do 31. marta tekuće godine.

- Primer Plana o postepenom uvođenju rodno odgovornog budžetiranja na –nivo jedinice lokalne samouprave http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2018/03/Plan-postupnog-uvo%C4%91enja-rodno-odgovornog-bud%C5%BEetiranja.pdf

Dobra je praksa da se u okviru Plana korisnicima da i uputstvo za primenu ROB-a, kao i da ih se obavesti kome mogu da se obrate u JLS za podršku.

Primer uputstva za primenu ROB-a za budžetske korisnike jedinice lokalne samouprave:

U postupku pripreme i donošenja budžeta za narednu godinu budžetski korisnik će formulisati najmanje jedan rodno odgovorni cilj i odgovarajuće indikatore koji adekvatno mere doprinos cilja unapređenja ravnopravnosti između žena i muškaraca, tako da svi indikatori koji se odnose na lica budu razvrstani po polu.

Konkretno obaveza budžetskog korisnika je da prilikom pripreme budžeta za 2019. godinu uradi:

- formulaciju jasnog cilja koji doprinosi unapređenju rodne ravnopravnosti i uklanjanju rodnih stereotipa u odgovarajućim programima/programskim aktivnostima/projektima; a u okviru svojih nadležnosti
- da svi indikatori koji se odnose na lica budu razvrstani na žene i muškarce

U postavljanju ciljeva i pripremi programa, odnosno programskih aktivnosti koje se odnose na rodnu ravnopravnost, lokalno telo za rodnu ravnopravnost i korisnici budžetskih sredstava treba da koriste relevantne nacionalne strategije i analize kao što je Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine, kao i relevantne lokalne strategije i planove.

- Primer uputstva: nacionalni nivo http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20uvodjenje%20ROB%20za%202019_%20godinu.pdf

Kako iskazati ROB u budžetu?

Imajući u vidu da je programska struktura uniformna za razliku od nacionalnog i/ili pokrajinskog budžeta, jedan od načina da se ispuni obaveza jeste da na nivou Programa/programske aktivnost definišete sledeći cilj:

- **ROB cilj:** Unapređenje rodne ravnopravnosti u oblasti (pa zavisi koji je program u pitanju)
- **ROB indikator/pokazatelj učinka:** indikator (ili pokazatelj učinka) će meriti promenu u toj oblasti koju ste odredili da želite da postignete (na nivou programa dugoročniji) odnosno šta očekujemo da postignemo tokom više godina, a na nivou programske aktivnosti ili projekta ono tačno što ćete finansirati te godine i na šta kao JLS imate direktan uticaj, tj. ono što ćete meriti i kasnije izvestiti.

Za vise informacija pogledati: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2017/Uputstvo%20za%20pripremu%20programskog%20budzeta.pdf

Dobra je praksa da budžetski korisnici obuhvaćeni Planom budu pozvani da budu članovi radne grupe za ROB gde bi pored izvršilaca svakako trebalo da učestvuju i većnici. Ukoliko već imate formiranu radnu grupu za programski budžet, možda ćete toj grupi pridodati i ove poslove umesto da formirate novu radnu grupu. Neka ROB grupa bude podgrupa postojeće grupe za budžet.

U Planu postupnog uvođenja navedite:

a. lista korisnika koji su u obavezi da primene ROB prilikom pripreme narednog budžeta, precizirati budžetske programe koji se određuju da primene ROB i budžetskih korisnika koji su odgovorni unutar tog programa kao i programske aktivnosti i nadležnosti u kojima će uvesti ROB;
b. uputstvo kako iskazati ROB;
c. odluka o formiranju radne grupe i članovima.

Korak D. Organizujte prvi sastanak radne grupe, informišite korisnike i pružite im podršku za rad

Pre donošenja plana postupnog uvođenja ROB organizovati sastanak tima za programsko budžetiranje sa kolegama koji su nadležni za rodnu ravnopravnost da se mapiraju prioriteti kako bi se odredilo šta će se naći u planu.

Nakon što je donet Plan postupnog uvođenja ROB-a, organizujte sastanak formirane radne grupe kako biste ponovili obavezu, približili proces, i kako bi se pružila neophodna podrška budžetskim korisnicima. Ta podrška podrazumeva:

- Podizanje kapaciteta za planiranje budžeta po programskoj strukturi. Za ovo možete da koristite materijale i podršku koju pruža SKGO na sledećem linku: http://www.skgo.org/strane/225
- Obuka iz teme rodne ravnopravnosti, i rodnih aspekata u oblastima u nadležnosti lokalne samouprave – odgovornost lokalnog mehanizma za rodnu ravnpravnost i po potrebi spoljnih saradnika/-ca
- Obuka iz definisanja ciljeva i indikatora
- Obuka iz izveštavanja po programskim smernicama u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu

Grupa će se sastajati kako bi pripremila ROB ciljeve i indikatore i dobila neophodnu podršku. Minimalno grupa će se sastati 4–6 puta godišnje, a po potrebi i više puta. Prilikom formiranja, planiranja i izrade budžeta i izveštavanja.

Ako po vašoj proceni u JLS nemate dovoljne kapacitete za planiranje, izvršenje i izveštavanje o budžetu po programskoj strukturi **neophodno je da investirate u podizanje tih kapaciteta.** Posao pripreme budžeta po programskoj strukturi nije posao samo izvršilaca u finansijama već je važno da se uključe donosioci odluka i izvršioci aktivnosti.

Korak E. Prilikom izrade uputstva za pripremu budžeta za narednu godinu ponovite uputstvo o primeni ROB-a

Prilikom pripreme Uputstva za pripremu budžeta za narednu godinu uključite Uputstvo za primenu ROB-a, i obrazac sa pripremu ROB predloga.

Na primer, taj obrazac može da sadrži:

Naziv Programa/programske aktivnosti/projekta	
Predlog rodno odgovornog cilja	
Predlog indikatora i vrednosti (bazna i ciljane)	
Obrazloženje uključujući pravni osnov	

Ovaj obrazac može da se koristi i ranije, dok budžetski korisnici tek inicijalno razmišljaju o prioritetiima za narednu godinu. Može se očekivati da će ovaj proces biti posebno operativan uvođenjem srednjeročnog planiranja na lokalnom nivou, kao i u drugim planskim procesima.

U fazi kada je budžetski ciklus već pokrenut Uputstvom lokalnog organa nadležnog za finansije i izrađuju se predlozi finansijskih planova – najpraktičnije je da se predloži za ROB odmah i direktno izrade u obrasce za planiranje programskog budžeta koji se dostavljaju odeljenju za finansije JLS.

Primer:
http://www.skgo.org/strane/225,

Obrasci:
http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Obrasci%20za%20programski%20budzet%202019%20-%20Blanko.xls



Ukoliko imate dobru praksu koju želite da podelite sa drugim opštinama, obavestite SKGO. Vaša iskustva su dragocena i trebalo bi da ih prikupljamo i delimo kako bismo mogli da razmenjujemo informacije između opština i da zajedno unapređujemo proces.

Kao i za svaku drugu reformu potrebno je vreme da stekne znanje, izgrade kapaciteti i razviju procedure da bismo videli i stvarne efekte našeg rada u lokalnoj zajednici.

Korak F. Pratite primenu i izveštavanje po programskim smernicama i po rob ciljevima i pokazateljima učinka

U skladu sa članom 79. Zakona o budžetskom sistemu Ministarstvo finansija objavilo je juna 2017. godine Uputstvo za praćenje i izveštavanje o učinku programa sa ciljem da se odredi način praćenja i izveštavanja o učinku programskog budžeta. Uređenje praćenja i izveštavanja predstavlja nadogradnju sistema za planiranje i izradu programskog budžeta koja učesnicima omogućava da informacije o ostvarenim učincima programa koriste za unapređenje efektivnosti i efikasnosti javne potrošnje, kao i kvaliteta javnih usluga.

Uputstvo za praćenje i izveštavanje o učinku programa možete preuzeti na sledećem linku:

Uputstvo za praćenje i izveštavanje o učinku programa >>>



Najaktuelnije verzije ovih dokumenta možete pratiti na web prezentaciji SKGO, na stranici posvećenoj programskom budžetiranju.

Ministarstvo finansija je krajem februara 2018. godine dostavilo lokalnim samoupravama obrasce za izveštavanje o učinku programa. Imajući u vidu da su pomenuti obrasci namenjeni izradi izveštaja lokalnih samouprava namenjenih Ministarstvu finansija, a da u praksi kod lokalnih samouprava više budžetskih korisnika može biti zaduženo za jedan program istovremeno, SKGO je razvila obrasce namenjene izradi izveštaja budžetskih korisnika organizacionoj jedinici za finansije JLS. Razvijeni obrasci mogu se koristiti za polugodišnji i godišnji izveštaj, a dodata im je i tabela sa podelom odgovornosti za programe, programske aktivnosti i projekte, što dodatno olakšava izradu izveštaja o učinku programa.

Obrasce za izveštavanje o učinku programa možete preuzeti na sledećem linku:

Obrasci za izveštavanje o učinku programa >>>



Kao što se izveštava o učinku po programskim smernicama tako će i izveštavanje o učinku po ROB ciljevima i indikatorima biti sastavni deo izveštavanja.

Kako bi ROB postao stalna praksa, a što je i namera zakona o budžetskom sistemu, važno je pratiti primenu i unapređivati proces i procedure u svakoj konkretnoj JLS.

Preporuka je stoga da lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost doprinese tom procesu tako što će pripremiti dva ROB izveštaja godišnje: za zainteresovanu javnost i lokalnu skupštinu.

- Prvi izveštaj: Pregled usvojenih ROB ciljeva i indikatora u budžetu JLS (odmah po usvajanju budžeta)
- Drugi izveštaj: Pregled primene realizovanih ROB ciljeva i indikatora na osnovu izveštaja o učinku, informacije o procesu i preporuke za unapređenje, koji će se zatim naći u građanskom vodiču kroz usvojenu odluku o budžetu i biće sastavni deo izveštaja o učinku programa.

U oba slučaja radi se o objedinjavanju informacija koje već postoje u Odluci o budžetu, odnosno u Izveštaju o učinku koje budžetski korisnici svakako pripremaju. Lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost ima obavezu pre svega da integriše pitanja rodne ravnopravnosti u lokalne politike i mere a ovo je jedan od načina kako da ispune tu svoju obavezu. Lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost u procesu planiranja, sprovođenja i izveštavanja o postignutom u oblasti rodne ravnopravnosti trebalo bi da informiše i konsultuje organizacije civilnog društva a posebno one koje su aktivne na programima poboljšanja položaja žena i unapređenja rodne ravnopravnosti.

Lokalna skupština ima posebnu ulogu da prati primenu i trebalo bi da razmatra:

- Da li se Zakon o budžetskom sistemu u delu koji se tiče JLS primenjuje prilikom pripremanja, izvršenja i izveštavanja o budžetu
- Koji su efekti primene na zajednicu i na osnovu tih rezultata predlaže usvajanje novih ili izmenu postojećih politika za unapređenje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou.

Prilog

O institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou

Položaj mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedincima lokalne samouprave[1]

Od trenutka usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova, u decembru 2009. godine, pri jedinicama lokalne samoupravame (JLS) u Republici Srbiji postalo je obavezno formiranje **institucionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost** (Komisije, Saveti, Lica za rodnu ravnopravnost) a koja su u zavisnosti od Statuta i Odluke JLS obrazovana pri Skupštini opštine, ili pri Upravi LS. Sastav ovih tela je takođe različit i nekada dolaze iz redova odbornika/ca, nekada su iz redova građana i udruženja a nekada je sastav mešovit.

Trend da se tela za rodnu ravnopravnost uspostavljaju uglavnom pri skupštinama opština i da se znatno ređe osnivaju u upravi, proizvodi sistemske prepreke u sprovođenju politika rodne ravnopravnosti u JLS. Nepostojanje tela u izvršnoj vlasti ili njihovi nedovoljni kapaciteti ukoliko su uspostavljeni dovodi do toga da u samoj upravi ne postoje efikasni mehanizmi za sprovođenje rodnih poltika kao i da se nerealna očekivanja vezuju za skupštinska tela, često i izvan njihovih mandata.

Ono što povezuje sve lokalne samouprave i čini sličnom njihovu situaciju je da velika većina formiranih tela za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou nemaju obezbeđene neophodne uslove za rad. Ti uslovi su delom tehnički i tiču se korišćenja resursa koji su na raspolaganju i ostalim telima posebno ako se radi o skupštinskim telima, a dobrim delom zapravo suštinski gde nisu stvorene odgovarajuće procedure koje omogućavaju ovim telima da učestvuju u procesu donošenja odluka na adekvatan način.

Svi rezultati postignuti do sada isključivi su doprinos pojedinačnih članova tela i njihove spremnosti da rade u otežanim uslovima kao i da traže i dobiju podršku izvan svojih LS.

Ukratko:

- **U LS ne postoji dovoljna saradnja između tela za rodnu ravnopravnost i drugih organa uprave i/ili budžetskih korisnika.** Nema dovoljno znanja i razumevanje da oblast rodne ravnopravnosti nije sektor za sebe, nego se tiče upravo svih sektorskih politika, programa i mera koje se usvajaju na nivou JLS i neophodna je i logična saradnja svih organa unutar lokalne samuprave sa Savetom i/ili Komisijom kako bi se princip rodne ravnopravnosti ugradio u rad lokalne samouprave. Za to često nije potrebno opredeljivanje novih/dodatnih budžetskih sredstva već bi se rezultat postigao sa postojećim sredstvima a pomoću drugačije distribucije sredstava unutar planiranih programa i mera. U praksi Saveti i Komisije su ili nevidljivi ili se posmatraju kao odvojena celina za sebe i nema formalizovane horizontalne saradnje već je ona isključivo dobrovoljna i personalizovana. Kada se promene osobe na pojedinima funkcijama proces kreće iz početka.

1 vodič za Rodno odgovoran i participativan budžetski proces u lokalnim samoupravama praksa dobrog upravljanja, 2015. UNWOMEN, Evropski progress, Aleksandra Vladisavljević i Dragan Božanić

- **Pokazalo se u praksi da se JLS rukovode najviše obavezama propisanim u Zakonu o lokalnoj samoupravi, dok obaveze koje proističu iz drugih zakona, a posebno Zakona o ravnopravnosti polova za njih kao da nisu obavezujuće.** Ovo govori o odsustvu monitoringa primene Zakona o ravnopravnosti polova na nivou lokalne samouprave i celokupnom sistemu koji podstiče **„usko sektorsko posmatranje stvarnosti"** i rad na rešavanju problema u lokalnoj zajednici koristeći „utabane" i u budžetu već finansirane organe LS dok sva nova tela „vise" i nikako da postanu integralni deo LS. Sličnu sudbinu doživele su i druge Komisije i Saveti ili Kancelarije. Umesto reformisanja LS na način da može da obavlja funkciju koju ima LS je zadržala stare strukture i njima samo pridodala nove. Ovo je neodrživo, a posebno za manje lokalne zajednice.
- **U budžetu nisu obezbeđena sredstva za funkcionisanje tela za rodnu ravnopravnost u smislu osnovih tehničkih kapaciteta.** Često, Komisije za rodnu ravnopravnost pri Skupštinama opštine nemaju ni osnovne uslove za rad poput korišćenja putnih troškova ili vozila za događaje a na kojima se očekuje prisustvo članova/ica ovih tela. Ili, formalno imaju pravo na korišćenje ovih resursa ali zapravo u praksi ne mogu da ih ostvare jer proces odlučivanja o korišćenju resursa nije dovoljno transparentan kao ni kriterijumi za odlučivanje. S druge strane ostale Komisije formirane pri istim Skupštinama opština imaju obezbeđene osnovne resurse. Pokazalo se praćenjem situacije tokom više godina i izbornih ciklusa da lokalna tela za rodnu ravnopravnost nemaju jednake uslove za rad unutar lokalnih samouprava. Otklanjanje ovih administrativno tehničkih barijera u svakom novom mandatu troši vreme i energiju članova/ica ovih tela i udaljava od onoga što bi trebalo da bude primarni posao ovih tela – a to je integrisanje principa rodne ravnopravnosti u rad lokalne samouprave, odnosno u politke, programe , mere i budžet.
- **Budžetski proces kao ni proces odlučivanja unutar lokalnih samouprava još uvek nije dovoljno transparentan** i građani i građanke, kao ni civilni sektor i mediji nisu uključeni u dovoljnoj meri i konsultovani. Za pravu participaciju pored same volje moraju da se stvore i preduslovi: pravovremeno informisanje, priprema budžetske i druge dokumentacije na razumljiv način te organizovano uključivanje i konsultovanje kroz različite direktne i indirektne formate u zavisnosti od mogućnosti LS. U Srbiji je u praksi primetno ili totalno isključivanje građana ili prebacivanje odgovornosti upravo na građane za odluke (participacija gde građani biraju šta da se finansira sa liste ponuđenog bez dovoljno informacija a posle im se kaže da je to bio njihov izbor).
- **I na kraju, sama tela za rodnu ravnopravnost, a usled gore pomenutih razloga nemaju dovoljno kapaciteta** da svoje aktivnosti organizuju i planiranju na način koji bi uključivao i sistemsko i kontinuirano konsultovanje sa građanima i građankama o potrebama i/ili prioritetima u oblasti rodne ravnopravnosti. Stoga, najbolje što mogu u datim okolnostima, ona povremeno konsultuju građane i građanke u svom radu a najviše pri izradi akcionih planova u domenu rodne ravnopravnosti. Najznačajnija pomoć ovim telima su lokalne ženske neprofitne organizacijama koje i same često nemaju dovoljna sredstva za rad ali zato imaju saznanja i uvide sa terena. Ovo svakako nije dovoljno za jedno institucionalno delovanje i dobro upravljanje i neophodno je menjati i unapređivati postojeće prakse.



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Srbija

Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm