



РОДНО ОДГОВОРНО БУЏЕТИРАЊЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије (СКГО) користи прилику да и у буџетском циклусу за 2019. годину локалним самоуправама укаже на најважније аспекте и обавезе у вези са родно одговорним буџетирањем у складу са применљивим прописима и важећим инструкцијама.

У оквиру спровођења реформе јавних финансија и унапређења програмског модела буџета, уведен је и принцип родно одговорног буџетирања (даље у тексту: РОБ) и то најпре изменама и допунама Закона о буџетском систему крајем 2015. године, тако да је процес постепеног увођења РОБ ефективно на законској основи започет током 2016. године. Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему (даље у тексту: ЗоБС) из децембра 2016. године, аспекти РОБ су додатно учвршћени пре свега увођењем у одредбе које се односе на представљање програмских информација приликом израде одлуке о буџету, односно одлуке о завршном рачуну. Најновије измене и допуне ЗоБС из децембра 2017. године¹, нису од утицаја на предвиђени режим РОБ.

Родно одговорно буџетирање је дефинисано у члану 2. овог закона на следећи начин:

*„Родно одговорно буџетирање представља увођење принципа родне равноправности у буџетски процес, што подразумева **родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности**“.*

У претходна два буџетска циклуса, дакле током припреме буџета за 2017. и 2018. годину, процес постепеног увођења РОБ покренут је на свим нивоима власти доношењем одговарајућих планова и упутстава од стране Министарства финансија, Покрајинског секретаријата за финансије АП Војводине и одређеног броја локалних самоуправа, те презентовањем уродњених програмских информација у одлукама о буџету. Када је реч о локалним самоуправама, према евиденцији СКГО свега око 12% је у 2017. години донело план поступног увођења РОБ у циклусу припреме буџета за 2018. годину, али је већи број ЛС предвидео уродњене програмске информације у својим Одлукама о буџету за 2018. годину (више или мање успешно) без претходно усвојеног Плана. Имајући у виду да постепено увођење РОБ треба да примењују све ЛС, путем овог дописа настојимо да појаснимо и конкретизујемо кораке које треба да предузимају ЛС у вези са увођењем РОБ, како би испоштовале рокове и обавезе предвиђене законом.

Сходно члану 16[с7] ЗоБС и Упутству за израду одлуке о буџету локалне власти², предвиђено је да се до 2020. године заокружи процес постепеног увођења родно одговорног буџетирања за све буџетске кориснике на свим нивоима власти, и то:

- **путем годишњег плана поступног увођења родно одговорног буџетирања** који доноси министар надлежан за финансије, покрајински секретаријат за финансије, односно

¹ "Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017

² Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2018. годину и пројекција за 2019. и 2020. годину: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2018/uputstvo%20za%20lokal.pdf>

орган надлежан за буџет јединице локалне самоуправе, најкасније до 31. марта текуће године за наредну годину;

- Конкретно, сходно Упутству Министарства финансија за израду одлуке о буџету локалне власти, „потребно је да надлежни орган локалне власти на годишњем нивоу донесе план за увођење родно одговорног буџетирања **којим ће одредити једног или више корисника буџетских средстава и један или више програма** опредељеног буџетског корисника за који/које ће се **дефинисати (на нивоу програма и/или програмске активности) најмање један родно одговоран циљ и одговарајући показатељи/индикатори** који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца.“

Дакле, увођење РОБ је најдиректније повезано са програмском структуром буџета. На основу ЗоБС и одговарајућег упутства, од локалних самоуправа се очекује да у поступку **припреме буџета** (члан 28. ЗоБС) у корпус програмских информација постепено уведе родно одговорне циљеве односно родне показатеље учинка програма и програмских активности (ПА), те да на основу тога у поступку **израде завршног рачуна буџета известе** и о учинку програма на унапређењу родне равноправности (члан 79. ЗоБС). Иако поменуто упутство МФИН увођење уродњених циљева и индикатора предвиђа на нивоу програма и/или ПА (јер су то обавезни нивои униформне програмске структуре буџета ЛС), треба сматрати да је једнако целисходно приказивање уродњених програмских информација и на нивоу пројеката.

Када је реч о програмском буџету на локалном нивоу, поред униформне програмске структуре (укупно 17 програма и припадајуће програмске активности како је утврђено у Анексу 5 Упутства)³ у виду треба имати и специфичност распореда и приказивања директних и индиректних буџетских корисника (ДБК и ИБК), будући да су ови параметри од утицаја и на проказивање уродњених програмских информација у одлукама о буџету ЛС.

- Приликом припреме буџета/одлуке о буџету (општине, града), сви буџетски корисници обухваћени су и програмском класификацијом у општем и посебном делу буџета, односно распоређени су у оквиру униформне програмске структуре (која је код ДБК видљива на нивоу раздела за сваког појединачног ДБК, односно код ИБК на нивоу глава где се ИБК исказују збирно).
- ДБК код највећег броја градова и општина јесу: скупштина, градоначелник/председник општине, општинско/градско веће, општинска/градска управа и јавно правобранилаштво, а услед специфичности у делу независности институције исти статус има и омбудсман код одређеног броја ЈЛС. При томе, за скупштину, градоначелника/председника општине, општинско/градско веће као ДБК, униформном програмском структуром предвиђен је програм 16 – *Политички систем локалне самоуправе* са програмским активностима које се односе на функционисање ових органа. Сходно њиховој природи, а и у складу са Упутством за израду програмског буџета⁴, програм и програмске активности оваквог типа карактеришу

³ Упутство министра финансија из фебруара 2014. године (ажурирано у октобру 2017. године):

http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018%20priprema%20budzeta/4_%20Uputstvo%20za%20pripremu%20programskog%20budzeta.pdf

⁴ Према тексту Упутства за израду ПБ, будући да је фокус ПБ на коришћењу информација о исходима програмских активности и пројеката, као и квантитета, квалитета и ефикасности пружања јавних услуга, није потребно дефинисати циљеве и показатеље учинка за програме административног типа, затим за ПА типа администрација и управљање, као ни код ПА типа, буџетска резерва, управни послови (давање

сразмерно скромне програмске информације, за које уродњавање углавном није својствено. У том смислу, очекивано је да ће **општинска/градска управа као ДБК бити кључни опредељени буџетски корисник за примену РОБ** будући да управо код овог ДБК фигурира највећи број програма дефинисаних униформном програмском структуром ЈЛС.

- Када је реч о ИБК градова и општина, њихов обухват варира сходно величини и другим специфичностима града/општине, али у највећем броју случајева реч је о пар група ИБК: предшколске установе; установе из области културе (библиотеке, музеји, архиви, позоришта, центри за културу, домови културе итд.); туристичке организације; установе из области спорта и месне заједнице. Ови ИБК обухваћени су неколицином програма (програм 8 – *Предшколско васпитање и образовање*; програм 13 – *Развој културе и информисања*; програм 4 – *Развој туризма*; програм 14 – *Развој спорта и омладине*) и исказују се збирно у оквиру раздела општинске/градске управе као ДБК⁵. Сходно томе, овај ДБК (општинска/градска управа) формулише збирне програмске информације (дакле не за сваког ИБК понаособ). Наравно, у зависности од специфичности конкретне ЈЛС, планом поступног увођења РОБ може бити одређен и неки од ИБК који би требало да води и пружи родно разврстану статистику и информације које ће бити употребљене за формулисање финалних програмских информација у буџету ЈЛС⁶.

Имајући у виду наведене специфичности програмског буџетирања од значаја за увођење и примену РОБ на локалном нивоу, може се очекивати да ће у највећем броју случајева планом поступног увођења РОБ код градова и општина бити одређена општинска/градска управа и програм(и) овог буџетског корисника за који/које ће се у циклусу припреме буџета за 2019. годину дефинисати (на нивоу програма и/или програмске активности) најмање један родно одговоран циљ и одговарајући показатељи.

Оне ЈЛС које су већ започеле процес РОБ и примениле га у претходном буџетском циклусу у оквиру одређеног програма, требало би да одреде додатне родно одговорне циљеве (један или више и припадајуће индикаторе) у оквиру истог програма и/или да додатно одреде још неки програм (или више програма) у којем ће применити РОБ уз ажурирање већ опредељених уродњених програмских информација из претходног буџетског циклуса.

Оквирни модел Плана поступног увођења РОБ који локалне самоуправе могу користити, представљен је у Прилогу.

мишљења и сагласности, решавање предмета и сл) и уређење области (нормативни послови – рецимо израда аката) уз одређене изузетке (страна 15. Упутства).

⁵ Члан 2. тачка 31. ЗоБС: „... апропријације за индиректне кориснике буџетских средстава се исказују збирно по врстама индиректних корисника и наменама средстава у оквиру раздела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава“.

⁶ За градове са већим бројем буџетских корисника у статусу ДБК очекивано је да ће Планом поступног увођења РОБ бити одређено више таквих буџетских корисника уз навођење припадајућих програма у оквиру којих ће бити примењен РОБ. У том смислу, указујемо да је веома упутан приступ који су кроз своје планове и упутства применили Министарство финансија односно Покрајински секретаријат за финансије АП Војводине за кориснике републичког/покрајинског буџета.

У наредном кораку, по усвајању Плана, у наставку годишњег циклуса, опредељени буџетски корисник (корисници) треба да припрема(ју) уродњене програмске информације у вези са програмом (или више програма) назначеним у Плану како би оне биле исказане у оквиру Одлуке о буџету ЈЛС за 2019. годину. Сходно члану 40. ЗобС, конкретнију инструкцију, односно прецизирање начина на који ће се у образложењу буџета исказати родна анализа буџета ЈЛС, локални орган управе надлежан за финансије треба да формулише у оквиру упутства за припрему буџета ЈЛС. Напомињемо да се као добра пракса, посебно у случају када се Планом РОБ одређује већи број буџетских корисника, показала израда упутства (препорука, објашњења начина) за увођење РОБ раније у току године.

*

Дефинисање циљева и показатеља/индикатора, укључујући и оне који су уродњени, јесте у надлежности градова и општина. При томе, Министарство финансија и СКГО пружају подршку у овом домену припремом и унапређењем на годишњем нивоу листе циљева програма и програмских активности и припадајућих униформних индикатора. На тај начин се настоји да се у значајној мери олакша припрема буџета од стране локалних власти и осигура униформност и упоредивост садржине програмских буџета ЈЛС. Ипак, имајући у виду да за униформне програме и програмске активности које спроводе - ЈЛС треба да утврђују циљеве на основу својих стратешких планова или планова развоја, листа/предлог циљева и униформних показатеља коју припремају Министарство финансија и СКГО није обавезујућа/искључива. Прегледом усвојених одлука о буџету ЈЛС у претходним годинама, констатујемо да значајан број ЈЛС од оних које су исказивале програмске информације, користи управо понуђене (или нешто адаптиране) формулације циљева и показатеља (индикатора).

У документу „Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за програмску структуру буџета – предлог за градове, општине и градске општине у Републици Србији” који су Министарство финансија и СКГО припремили у буџетском циклусу за 2018. годину⁷, уродњени циљеви формулисани су код **програма 14 - Развој спорта и омладине, програма 11 – Социјална и дечја заштита, те код ПА 0003 у оквиру програма 3 – Локални економски развој**, док је највећи број уродњених индикатора предложен управо код ових програма, као и код програма 9 и 10 који се односе на основно и средње образовање. Имајући то у виду, логичан след поступака приликом израде плана поступног увођења РОБ на нивоу града/општине могао би бити да се управо неки (један или више) од ових програма предвиде за увођење РОБ. Наравно, коначно опредељење је на свакој ЈЛС понаособ, засновано на индивидуалној процени, локалним планским документима и приоритетима, те постојању (или могућностима израде) статистике исказане по полу. Такође, приликом израде предлога листе циљева програма и програмских активности и униформних индикатора за програмску структуру буџета ЈЛС у будућим буџетским циклусима, Министарство финансија и СКГО настојаће да прогресивно дефинишу већи број уродњених циљева и индикатора и тиме обогате избор од стране ЈЛС.

*

Иако је за први квартал године дефинисана само обавеза усвајања Плана поступног увођења РОБ, сматрамо да је релевантно да искористимо овај допис како бисмо локалној самоуправи

⁷ Доступно на страници СКГО посвећеној програмском буџету: <http://www.skgo.org/strane/225>

указали на неколико основних информација о поступном увођењу и примени РОБ, а које су од интереса како у фази доношења Плана, тако и у фази израде инструкција у вези са РОБ и коначно приликом израде одлука о буџету.

Када је реч о приступу РОБ, полазећи од планова и упутстава за постепено увођење РОБ које су у 2017. години припремили Министарство финансија⁸ односно Покрајински секретаријат за финансије АП Војводине за кориснике републичког/покрајинског буџета, наводимо следеће начине за уродњавање, односно за укључивање родне перспективе у циљеве и индикаторе у оквиру програмске структуре буџета и код локалних самоуправа:

- 1. Постављање посебног циља за жене или мушкарце са циљем смањења неравноправности.** Ово решење пожељно је тамо где се планира посебна афирмативна мера, која за циљ има смањење или уклањање неравноправног положаја одређене групе. То је случај када се средства усмеравају ка одређеној родној групи за коју анализе или други поуздани подаци, извештаји, статистике и сл. указују да мање заступљена, у лошијем положају или се суочава са додатним баријерама у приступу. (Такав је пример циља који је у листи за буџетски циклус 2018. годину дефинисан за програм 11 – *Социјална и дечја заштита: „Повећање доступности права и механизма социјалне заштите за жене у локалној заједници“*).
- 2. Истицање родне димензије проблема који се решава, односно експлицитно узимање у обзир питања рода и родно осетљивог приступа.** Такав је случај када постоје евидентни проблеми у некој области који захтевају да се пажња усмери на родне аспекте конкретног проблема (код корисника републичког буџета сугерисано је да нпр. питање безбедности у саобраћају има веома изражену родну димензију која се често игнорише, те да би се могао формулисати циљ који директно подразумева развијање родно осетљивог приступа безбедности у саобраћају, а који би био мерен показатељима о броју студија о родним аспектима безбедности у саобраћају. Слично и код програма који се односи на здравље, где би у обзир могло да дође формулисање циља који би се односио на превенцију ширења малигних обољења код жена).
- 3. Диференцирање циљева и индикатора тако да се експлицитно односе на жене и мушкарце.** Када се циљ односи на лица, грађане или запослене, интервенција подразумева експлицитно навођење чињенице да се циљ заправо односи на жене и мушкарце, грађане и грађанке, девојчице и дечаке и сл. У том случају, индикатори треба да буду разложени по роду/полу, изражени апсолутним бројем или процентом који се односи на жене, грађанке, девојчице, односно на мушкарце, грађане, дечаке. (Такви су примери циљева и индикатора који су у листи за буџетски циклус 2018. годину дефинисани код програма 14 – Развој спорта и омладине: *„Обезбеђење услова за бављење спортом свих грађана и грађанки града/општине“* – циљ и индикатор: *„Број жена чланова спортских организација и удружења“* и код ПА 0003 у оквиру програма 3 – Локални економски развој: *„Успостављање механизма за финансијску подршку производним предузећима и предузетницима/предузетницама који послују на територији града/општине за развој нових производа и проширење производње“* – циљ и индикатор: *Број новозапослених*

⁸ План увођења РОБ у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије за 2018. годину са припадајућим упутством МФИН донет 27. марта 2017. године, доступан на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/PLAN%20ROB.pdf>

радника/радница уз помоћ успостављеног механизма за обуку радне снаге за познатог послодавца и за специфичне производне процесе“).

Ради квалитетне припреме родно осетљивих формулација у програмској структури буџета ЈЛС, препоручљиво је поћи од прописа, стратешких докумената и других релевантних публикација које могу олакшати разумевање и правилно дефинисање РОБ. То су свакако Закон о равноправности полова⁹, Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са Акционим планом за период 2016-2018¹⁰, локална стратешка и планска документа, а посебно локални акциони план за родну равноправност уколико постоји на нивоу ЈЛС.

Ако се има у виду да члан 16[с7] ЗоБС прописује да приликом доношења Плана поступног увођења РОБ, орган надлежан за буџет ЈЛС *„сарађује са институцијама надлежним за унапређење родне равноправности“*, треба предвидети укљученост ових институција и у наставку циклуса по доношењу Плана. Заправо, сходно члану 39. Закона о равноправности полова, став 4., *„у органима јединица локалне самоуправе, у оквиру постојеће организације и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији, организује се стално радно тело или одређује запослени за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности, у складу са овим законом“*. У том смислу, од доношења Закона о равноправности полова, у највећем броју ЈЛС успостављени су локални механизми за родну равноправност, односно задужена су лица за родну равноправност, тако да је ове механизме и лица потребно најдиректније укључити и у процес увођења РОБ. На линији препорука за унапређење програмског буџетирања на локалу, које из године у годину промовишу Министарство финансија и СКГО у смислу успостављања радне групе/тима за програмско буџетирање на нивоу ЈЛС: у радној групи треба да буду заступљени, поред запослених из финансијске службе који су задужени за припрему буџета, и представници свих организационих јединица, посебно надлежних за стратешко планирање, јединица за управљање пројектима (капитални пројекти, пројекти ИПА, пројекти који се финансирају из зајмова и сл.), *представници сталног радног тела за родну равноправност (или запослено лице одређено за обављање ових послова)* као и представници индиректних буџетских корисника.

У свом даљем деловању у смислу подршке локалној самоуправи у квалитетном испуњавању обавеза у вези са програмским буџетирањем, СКГО ће посебну пажњу обратити и на разраду инструктивних/помоћних материјала који се односе на РОБ и то у сарадњи са Министарством финансија и другим релевантним актерима попут Агенције за родну равноправност и оснаживање жена - UN WOMEN.

Све информације и материјале од значаја за питања програмског буџетирања и РОБ на локалу ћемо редово ажурирати на сајту СКГО: <http://www.skgo.org/strane/225>, а позивамо вас да нам се као и до сада обраћате са питањима и коментарима како бисмо заједнички унапредили законитост и квалитет рада локалне самоуправе.

С поштовањем, СКГО.

⁹ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ravnopravnosti_polova.html Посебно су релевантни чланови 39. о обавезама органа ЈЛС и 40. о статистичкој евиденцији.

¹⁰

http://aler.rs/files/NACIONALNA_STRATEGIJA_za_rodnu_ravnopravnost_za_period_od_2016_do_2020_godine_sa_akcionim_planom_za_period_od_2016_do_2018_godine_SI_gl_RS_br_4_2016.pdf