

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 Vladislavljević

Sadržaj

1. O priručniku	3
1.1 Ciljevi koje ostvaruje priručnik za ROB	3
1.2 Kome je namenjen priručnik?	4
1.3 Kako je organizovan sadržaj ovog priručnika	4
2. O rodno odgovornom budžetiranju (ROB-U)	5
2.1 Šta je ROB?	5
2.1.1 Šta ROB nije?	5
2.1.2 Zašto 'rodno odgovorno' budžetiranje?	5
2.1.3 Definicija ROB-a	6
2.1.4. Budžet kao najznačajniji instrument javne politike	7
2.1.5. Oskudnost budžetskih sredstva	7
2.1.6. Obaveze u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu	8
3. Pet koraka do ROB-a	9
3.1 KORAK 1 – Budžetski korisnici su obuhvaćeni godišnjim Planom postepenog uvođenja ROB-a ..	9
3.2 KORAK 2 – Rodni aspekti nadležnosti budžetskog korisnika	10
3.2.1 Okvirni pregled stanja osnovnih podataka	10
3.2.2 Sagledavanje nadležnosti	11
3.3 KORAK 3 – Ocena programa u postupku primene ROB-a	11
Kako bi trebalo da radimo – detaljna šetnja kroz korak 3	13
3.4 KORAK 4 – Izbor ROB cilja	17
3.4.1 Kriterijumi za procenu doprinosa ROB ciljeva RR i klasifikaciju programa u odnosu na pitanja rodne ravnopravnosti	18
3.5 KORAK 5 – ROB indikatori odnosno pokazatelji	20
4. Dodatne smernice za lokalne samouprave	22

1. O priručniku

Svaka izmena u načinu planiranja i upravljanja zahteva i jasne smernice kako da se konkretno novo pravilo primeni u praksi. Ovo se naročito odnosi na sistemske promene koje, delom, dovode u pitanje unutrašnji sistem organizacije i uloge različitih aktera. Prelazak sa linijskog na programsko budžetiranje u potpunosti menja dosadašnju praksu pripreme budžeta tako što se sada svaki trošak u budžetu dovodi u vezu sa konkretnim aktivnostima, odnosno rezultatima koje je potrebno ostvariti. Finansije više nisu odvojene od ciljeva koji su navedeni u različitim dokumentima, nego se na jednom mestu stvara direktna veza između onoga što se finansira, onoga što budžetski korisnici planiraju da postignu i onoga što građani i građanke na kraju dobijaju. Najveća promena je u tome što budžetiranje više nije isključivo obaveza osoba zaduženih za finansije, nego je neophodno da se donosioci odluka, sektorski stručnjaci i izvršioci aktivno uključe u planiranje, implementaciju, praćenje i izveštavanje o budžetu.

U procesu prelaska sa linijskog na programsko budžetiranje Zakonom o budžetskom sistemu je uveden i dodatni alat koji se koristi kod planiranja, izvršenja i izveštavanja o budžetu – **rodno odgovorno budžetiranje (ROB)** –a kojim 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, otklone rodno zasnovane nejednakosti koje postoje u društvu.

Ovaj priručnik ima za cilj da približi budžetskim korisnicima svrhu i moguće koristi koje nastaju zahvaljujući upotrebi ovog alata, njegovu vezu sa programskim planiranjem budžeta, a onda i konkretne praktične korake kako da ovaj, zakonom predviđen alat, upotrebe prilikom planiranja svojih finansija i izveštavanja.

1.1 Ciljevi koje ostvaruje priručnik za ROB

Priručnik za ROB ostvaruje sledeće ciljeve:

- pruža podršku zaposlenima u javnom sektoru koji direktno primenjuju ROB i pomoć u saradnji sa donosiocima odluka u vezi sa primenom ROB-a u budžetu;
- doprinosi ujednačenom razumevanju svrhe, pojma i sadržine alata ROB-a na svim nivoima vlasti;
- jača saglasnost u vezi sa koristima koje upotreba ovog alata može da ostvari prilikom pravilne upotrebe u planiranju politika i mera, kao i rizici koje nosi njegova neodgovarajuća primena;
- podržava praktičnu primenu zakonske obaveze kroz konkretne korake i služi kao dopuna postojećem sistemu podrške postepenom uvođenju ROB-a.

1.2 Kome je namenjen priručnik?

Ovaj priručnik je namenjen:

- svim budžetskim korisnicima na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou koji su u obavezi da postepeno, a do 2020. godine u potpunosti, integrišu perspektivu rodne ravnopravnosti prilikom planiranja i sprovođenja politika i mera koje se finansiraju iz budžeta Republike, Autonomne pokrajine i lokalne samouprave, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu;
- Ministarstvu finansija, Pokrajinskom sekretarijatu za finansije i organu nadležnom za finansije lokalne samouprave kako bi mogli da organizuju proces i poslove koji će omogućiti primenu ROB-a, u skladu sa Zakonom;
- analitičarima/kama i zaposlenima u finansijama koji podržavaju proces prelaska sa linijskog na programsko budžetiranje;
- institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost na republičkim, pokrajinskom i lokalnom nivou, koji su pored organa nadležnih za finansije prepoznati kao značajan akter u procesu uvođenja ROB-a, u skladu sa Zakonom;
- akademskoj zajednici, a posebno naučnicima/ama na rodnim studijama koje prate i izučavaju veze između teorije i prakse i studentima/kinjama ekonomije koji žele da se obaveste o novim alatima i trendovima u reformi javnih finansija;
- stručnjakinjama koje se bave rodnom ravnopravnošću, aktivistkinjama ženskih organizacija i organizacijama za ljudska, ženska, manjinska i prava posebno ranjivih grupa, koje ovaj alat mogu koristiti u javnom zagovaranju;
- svim drugim zainteresovanim građanima i građankama.

1.3 Kako je organizovan sadržaj ovog priručnika

Sadržaj ovog priručnika organizovan je u nekoliko celina:

- u prvom delu je dat pregled samog priručnika i ciljeva;
- u drugom delu je predstavljeno rodno odgovorno budžetiranje i zakonske obaveze;
- u trećem delu se u pet koraka pojašnjava metodologija primene ROB-a;
- u poslednjem delu se daju dodatne napomene za lokalne samouprave.

2. O rodno odgovornom budžetiranju (ROB-U)

2.1 Šta je ROB?

2.1.1 Šta ROB nije?

Kada se započne razgovor o rodno odgovornom budžetiranju, prva zamka koju bi trebalo izbeći je da se pomisli da se radi o „pravljenju posebnih budžeta za žene i muškarce“. Odmah treba da se razjasni da to nije svrha ovog alata. Druga česta, takođe netačna, interpretacija je da se rodno odgovorno budžetiranje tiče prebrojavanja žena i muškaraca u resorima budžetskih korisnika, pa se brzo zaključi da su tu zapravo muškarci u neravnopravnom položaju pošto su među zaposlenima u javnom sektoru žene prezastupljene. Da, brojevi su važni i značajni, ali oni su samo deo slike koja nam pomaže da identifikujemo rodne obrasce i aspekte i predstavljaju tek prvi od mnogih koraka u definisanju rodno odgovornih politika. Dakle, ROB alat nije prevashodno usmeren na postizanje jednakosti u broju zaposlenih u javnom sektoru, nego je njegova prevashodna namera da poboljša pristup dobrima i uslugama koje javni sektor pravi, isporučuje i naručuje za građane i građanke, kao i da pojača zastupljenost manje zastupljenog pola na mestima upravljanja i odlučivanja, da omogući ravnopravnost u raspolaganju resursima, odlučivanju o prioritetima i koristima od razvoja.

2.1.2 Zašto 'rodno odgovorno' budžetiranje?

Pojam 'rod' je složeniji pojam od pojma '**pol**'. U Republici Srbiji sama činjenica da je neko muškarac ili žena (pol) nije tako često osnov za diskriminaciju, ali rod jeste jer je povezan sa rodnim ulogama, odnosno očekivanjima društva od osoba kojima te uloge pripisuju. Pol je dakle biološka činjenica dok je rod društvena konstrukcija koja je promenljiva i predstavlja rezultat međusobnog delovanja društvenih aktera u datom vremenskom periodu, a u vezi sa poželjnim karakteristikama, ulogama i očekivanjima od žena, odnosno muškaraca, ili devojčica i dečaka.

Sam pojam 'rod' je takođe važan zato što uključuje odnose moći. On odražava kulturne i društvene norme, uloge, odgovornosti, ponašanja i očekivanja, privilegije i odnose među muškarcima i ženama. Kroz ovaj pojam, mi sagledavamo različitost i specifičnost jednog pola u odnosu na drugi, ali i rodne odnose, razlike i konflikte među različitim rodnim ulogama. Svi oni zajedno u datom društveno-kulturnom kontekstu, pokreću i oblikuju društvenu stvarnost. Sadržaj rodni uloga se promenio u odnosu na period od pre 100 godina i on nastavlja da se menja i u današnje vreme.

Na primer, danas se očekuje i od devojčica i dečaka da se školuju, a pre svega 70 godina je to bilo nezamislivo i ova promena nije uvedena bez otpora onih koji su čuvali stanje za koje su verovali da je "normalno". I sami smo svesni kolike je koristi ta promena donela za razvoj društva, čime se još jednom potvrđuje da je otklanjanje neravnopravnosti u osnovi svih transformativnih pozitivnih društvenih promena. Danas, kada je obrazovanje u pitanju, otklanjamo neke druge prepreke, kao na primer stereotipe u izboru zanimanja, koji su takođe rodno uslovljeni. Važno je da razumemo da je intervencija moguća i da je uloga države u tom procesu značajna.

Normativno strateški okvir Republike Srbije nalaže da se ova promena vrši u pravcu unapređenja položaja žena i jačanja rodne ravnopravnosti.

Rodno odgovorno budžetiranje je jedan od alata koji nam stoje na raspolaganju za ispunjavanje ove važne obaveze koju su organi javne vlasti preuzeli na sebe i koja je potvrđena i konkretizovana Zakonom o budžetskom sistemu.

Dakle, **rodno odgovorno budžetiranje** se ne bavi biološkim razlikama među ženama i muškarcima, već je **usmereno na njihove uloge u društvu i njihov ravnopravan pristup resursima, uslugama i odlukama o pitanjima važnim za kvalitet života i razvoj**. Zato je budžetiranje 'rodno', a ne polno odgovorno. Ono je usmereno na otklanjanje prepreka koje društvo stvara usmeravajući žene i muškarce da preuzmu na sebe rodne uloge, bez obzira na svoje lične želje, potencijale i izbore. Potrebno je da se takve prepreke prepoznaju i uklone kako bismo doprineli društvu slobode, razvoja i blagostanja. Reč ravnopravan ne znači uvek i jednak. Međutim, ako jednakost vidimo kao strategiju koja svakoj grupi u društvu pruža ono što joj je potrebno da bi bila uspešna, ravnopravnost podrazumeva jednakost u tretmanu. Rodno odgovorno budžetiranje 'popravlja' i jednu i drugu vrstu društvene nepravde, odnosno diskriminacije.

2.1.3 Definicija ROB-a

Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) je primena rodne analize prilikom planiranja budžeta Republike Srbije, pokrajine, ili lokalne samouprave, odnosno programa, programskih aktivnosti i projekata koji se finansiraju novcem građana i građanki. Sagledava se koje efekte ima preraspodela sredstava na živote žena i muškaraca, devojčica i dečaka u društvu, uzimajući u obzir pol, ali i druge socio-ekonomske i ostale važne karakteristike (na primer stepen obrazovanja, mesto stanovanja, urbano ili ruralno područje, prihode, etničku pripadnost, invaliditet, ili neko drugo svojstvo) koje osobu ili grupu stavljaju u potencijalno neravnopravan položaj, a kako je to definisano antidiskriminacionim propisima.

Na primer, ako govorimo o pristupu zdravstvenim uslugama, važno je da razumemo da propisi i budžet nisu neutralni i da ukoliko živite u velikom gradu imate trenutno daleko bolji pristup zdravstvenim uslugama nego ukoliko ste u manjim gradovima i/ili na selu. U mnogim su selima ambulate zatvorene ili udaljene, a raznovrsnost specijalističkih pregleda ograničena pa su tako proklamovane zdravstvene usluge „za sve jednako“ za mnoge građane i građanke skuplje ili potpuno nedostupne.

Upravo uz pomoć ROB alata možemo da prepoznamo te neravnopravnosti koji se kreiraju kroz „neutralne“ politike, u odnosu na pol, godine starosti, zdravstveno stanje, mesto stanovanja itd. I što je još važnije, uz pomoć ROB-a možemo da krenemo da otklanjamo te nejednakosti kao i da sprečimo da se u budućnosti nejednakosti pojave kao posledica „rodno neutralnog“ planiranja.

Kako se ne radi o dodatnom novcu niti o posebnim budžetima za muškarce i žene, a nije cilj ni puko prebrojavanje korisnika po polu, potrebno je da se analiziraju postojeće alokacije sredstava u odnosu na stvarne potrebe u društvu. Ove su potrebe različite za različite grupe u stanovništvu i budžet treba da bude usmeren na to da transformiše postojeće rodne obrasce u pravcu unapređenja rodne ravnopravnosti, u skladu sa Ustavom i važećim zakonima u ovoj oblasti.

ROB predstavlja strateški pristup u kome se, pomoću alokacije sredstava za sprovođenje politika, mera i programa otklanjaju prepreke i podstiču višestruki potencijali žena i muškaraca, devojčica i dečaka u korist pozitivnog razvoja društva.

ROB nam omogućava da osiguramo da žene i muškarci imaju jednak pristup resursima, da ravnopravno o njima odlučuju, kao i da imaju jednake koristi od upotrebe tih resursa. ROB je važan oslonac u izgradnji pravednijeg društva, efikasnije javne uprave i transparentnijeg budžeta.

2.1.4. Budžet kao najznačajniji instrument javne politike

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, i kroz njihovo sprovođenje. Da bi se neka politika sproveda 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 postoji, zato umesto oskudnih dodatnih sredstava pažnju usmeravamo na realokaciju ili redistribuciju unutar onih sredstava koja imamo na raspolaganju, tako da ceo budžet postaje instrument za unapređenje kvaliteta svakodnevnog života građana i građanki, eliminisanje nejednakosti i stvaranje pravednijeg društva.

Republika Srbija ima važeću Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine kao i pripadajući akcioni plan (2016-2018). 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 i zakonodavna i izvršna vlast, kao i državne institucije, imaju obavezu da usvoje različite mere da bi se to i dostiglo.

Budžet države, kao i pokrajine i lokalne samouprave, predstavlja glavni instrument za realizaciju usvojene politike. Budžet odražava stvarne prioritete koje ima republička, pokrajinska odnosno vlast lokalne samouprave.

2.1.5. Oskudnost budžetskih sredstva

Sredstva u budžetu su, kao što je više puta naglašeno, oskudna i nema ih dovoljno da se zadovolje sve potrebe u društvu. To je potpuno tačno. Ali nikada ni nećemo imati sva sredstva za sve potrebe koje postoje. Zato je važnije kako trošimo ono što imamo, odnosno, cilj je da se sredstvima koja su na raspolaganju **odgovornim planiranjem postigne najbolji mogući rezultat za najveći broj građana**. Značajno je stoga osvetliti proces planiranja, definisanja prioriteta i postavljanje ciljeva i definisanje željenih ishoda u svim oblastima i odrediti koji bi bili rodno odgovorni ciljevi i željeni ishodi u tim oblastima.

Postoji direktna veza između onoga što se definiše kao prioritet i finansira, i vrste i kvaliteta usluga koje građani i građanke dobijaju. Građani i građanke nisu homogena grupa, i u društvu postoje različite potrebe koje je potrebno zadovoljiti. Zato nije dovoljno da pratimo samo iznos koji je za nešto određen nego i koji su efekti koje je ta potrošnja, nedovoljno finansiranje ili izostanak finansiranja imala na različite ciljne grupe.

Programsko budžetiranje koje je postalo obavezno u 2015. godini ide upravo u tom smeru, da podrži bolje planiranje, praćenje i merenje efekata potrošnje budžeta na kvalitet svakodnevnog života građana i građanki. Zbog toga je **primena rodne analize na budžet i rodno odgovorno budžetiranje prepoznato kao jedan od ključnih analitičkih alata kojim osiguravamo da se prilikom programiranja budžeta pored drugih ciljeva javnih politika unapređuje i rodna ravnopravnost i stvara društvo jednakih mogućnosti.**

2.1.6. Obaveze u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu

U decembru 2015. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu 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 restrukturiranje prihoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti**“, pa je unapređenje rodne ravnopravnosti tako postao jedan od očekivanih 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, na osnovu plana i uputstva o primeni plana koje donose ministar finansija, pokrajinski sekretar za finansije, odnosno organ lokalne samouprave, najkasnije do 31. marta tekuće godine. Ovaj plan postupnog uvođenja određuje koji će budžetski korisnici biti u obavezi da krenu sa primenom ROB-a i daje preciznija uputstva o primeni (Članovi, 35. , 37., 40., i 16(s7)). Svi budžetski korisnici će morati da u potpunosti ROB primene najkasnije do 2020. godine.

3. Pet koraka do ROB-a

Proces uvođenja ROB-a prati niz aktivnosti kroz koje prolaze svi budžetski korisnici, a one mogu da se podvedu pod sledećih PET koraka:

Korak 1 – Kao budžetski korisnik predviđeni ste Planom postepenog uvođenja

Korak 2 – Sagledavanje rodni aspekata unutar vaših nadležnosti

Korak 3 – Ocena programa u postupku primene

Korak 4 – Izbor ROB cilja

Korak 5 – ROB pokazatelji (indikatori)

U nastavku je dat detaljan opis svakog koraka.

3.1 KORAK 1 – Budžetski korisnici su obuhvaćeni godišnjim Planom postepenog uvođenja ROB-a

Potpuna primena ROB-a nije moguća u jednoj godini za sve budžetske korisnike i u okviru svih programa. Stoga je Zakonom o budžetskom sistemu predviđeno postupno uvođenje, što znači da svake godine jedan broj budžetskih korisnika ulazi u proces primene ROB-a. Ova postupnost određuje se **Planom postepenog uvođenja** a koji, prema Zakonu, donosi ministar finansija, odnosno pokrajinski sekretar i/ili organ lokalne samouprave nadležan za finansije najkasnije do 31. marta tekuće godine, u saradnji sa institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost.

U Planu postepenog uvođenja određuje se preciznije obaveza budžetskih korisnika u tekućoj godini prilikom planiranja budžeta za narednu godinu. Tako je, na primer, u martu 2017. godine ministar finansija odredio 35 direktnih budžetskih korisnika koji su obuhvaćeni u narednoj godini. Svake godine se povećava broj korisnika, sve dok svi budžetski korisnici ne budu obuhvaćeni i ne primene ROB u potpunosti u svim programima.

Donošenje Plana postepenog uvođenja označava ujedno i početak aktivnosti za budžetskog korisnika. *Primer plana dostupan je u Aneksu.*

Ukoliko je budžetski korisnik prvi put obuhvaćen Planom postepenog uvođenja, onda taj korisnik ima obavezu da uvede princip rodne ravnopravnosti kroz minimum **jedan programski cilj i sve pripadajuće programske aktivnosti i/ili projekte koji ovaj cilj podržavaju.**

Ukoliko je budžetski korisnik već uključen u ROB proces prethodnih godina, instrukcija je **da se ROB dalje uvodi, obrađujući minimum jedan po jedan** cilj svake godine, ili više ciljeva odjednom, ako za to postoje institucionalni kapaciteti.

Iskustvo je pokazalo da institucije brzo savladaju osnovni zahtev i da su uglavnom spremne da u narednoj godini urade više od minimuma. U svakom slučaju, **proces se nastavlja sve do potpunog**

integriranja ROB-a u programski budžet i budžetski ciklus. Planirano je da se ovaj proces zaokruži do 2020. godine¹.

Preporuka je, posebno kod velikih budžetskih korisnika, da se obuhvati više od tog jednog obaveznog cilja, kako ne bi za poslednje dve godine do očekivane pune primene ostao najveći deo posla.

Unutar budžetskog korisnika na primeni ROB-a zajedno rade osobe odgovorne za program i za finansije. Ovaj posao ne može biti samo posao zaposlenih u finansijama, kao ni izrada programskog budžeta. Unutar jednog budžetskog korisnika će najčešće biti neophodna saradnja više osoba iz različitih odeljenja, kako onih koji odlučuju, tako i onih koji realizuju konkretne aktivnosti.

Organ nadležan za finansije na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou obavestiće budžetskog korisnika i o vrsti podrške koju korisnik dobija u procesu uvođenja ROB-a, kao što su obuke i/ili mentorska podrška.

3.2 KORAK 2 – Rodni aspekti nadležnosti budžetskog korisnika

Postavlja se pitanje šta je sledeći korak kada budžetski korisnik zna da je obuhvaćen Planom postupnog uvođenja ROB-a. Postoji nekoliko stvari koje treba uraditi na samom početku. Pre svega, potrebno je da se budžetski korisnik bolje upozna sa samim sadržajem pojma rodna ravnopravnost, normativnim i strateškim okvirom u ovoj oblasti koja prožima sve sektore, da razume rodne aspekte svojih nadležnosti, kao i da izvrši pregled stanja osnovnih podataka.

3.2.1 Okvirni pregled stanja osnovnih podataka

ŠTA	CILJ
Pročitajte važeću Strategiju rodne ravnopravnosti i pripadajući Akcioni plan https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine	Da se utvrdi da li važeća strategija sadrži analizu stanja, ciljeve i/ili aktivnosti koji se odnose na vaš sektor. Ako da, onda imate konkretnu osnovu za planiranje ROB ciljeva.
Da li se u vašoj instituciji vodi statistika razdvojena po polu, u skladu sa Članom 40. Zakona o ravnopravnosti polova.	Ukoliko imate podatke koji su razloženi po polu oni će vam koristiti prilikom analize stanja i definisanja rodno odgovornih ciljeva. Ukoliko sistem prikupljanja podataka razdvojen po polu ne postoji, onda je važno da pribeležite to kao jedan od prvih ciljeva na kojima ćete raditi u narednom periodu.
Na internet stranici Republičkog zavoda za statistiku proverite u publikaciji Žene i muškarci	Izdvojite te podatke, oni će vam biti značajni kod primene ROB-a.

¹ Zakon o budžetskom sistemu

u Srbiji postoje li podaci koji se odnose na vaš sektor.	
Proverite da li postoji rodna analiza koja se odnosi na vaš sektor, bilo da je rađena u instituciji ili izvan kroz neke druge programe.	Ukoliko postoji rodna analiza ona će vam koristiti a ukoliko ne postoji, a iz drugih istraživanja i strategija nemate dovoljno informacija o rodnom aspektima u vašoj oblasti, možda ćete kao deo ROB-a prvo planirati upravo izradu rodne analize.
Pogledajte važeću strategiju i/ili akcioni plan kao i pripadajuću regulativu koja se odnosi na vaš sektor.	Proverite da li u tim dokumentima postoji neki deo koji već uključuje pitanja rodne ravnopravnosti ili vas na to obavezuju neki domaći ili međunarodni propisi a koji je naša zemlja ratifikovala pa čine deo našeg pravnog sistema.

3.2.2 Sagledavanje nadležnosti

Nadležnosti svakog budžetskog korisnika su različite: nekada su nadležnosti usmerene na samu upravu i interne (kao na primer Fiskalni savet, Državna revizorska institucija, Republički zavod za statistiku), a nekada su i interne i eksterne (ministarstva koja pokrivaju oblast rada i zapošljavanja, prosvete, kulture, ili zdravlja, na primer). **Suština je u tome da, unutar svih nadležnosti, postoji prostor za doprinos rodnoj ravnopravnosti, pa je ključno za svakog korisnika da sagleda na koji sve način može da doprinese rodnoj ravnopravnosti unutar specifičnih nadležnosti koje vrši.**

Na primer, Republički zavod za statistiku za cilj u okviru ROB-a ima povećanje broja indikatora u okviru demografske, makroekonomske i vitalne statistike, a koji će biti dostupni i po polu. Na ovaj način, obezbeđujući podatke, Republički zavod za statistiku daje direktan doprinos unapređenju rodne ravnopravnosti unutar svojih nadležnosti.

Sledeća pitanja mogu da pomognu u prepoznavanju mogućih rodnih aspekata u okviru nadležnosti budžetskog korisnika:

- Da li kao institucija imamo u nadležnosti odgovornost za neke podatke, analize, izveštaje, pravilnike, procedure, a koje imaju ili mogu da imaju uticaj na druge institucije i/ili građane i građanke?
- Da li kao institucija imamo u nadležnosti odobravanje bilo direktnih sredstava koja idu ka indirektnim korisnicima, građanima ili privredi?

Određivanje rodnih aspekata unutar vašeg sektora preduslov je donošenja rodno odgovornih ciljeva u vašem sektoru, a alat koji vam u tome pomaže je **rodna analiza**.

3.3 KORAK 3 – Ocena programa u postupku primene ROB-a

Pitanja koja postavljaju budžetski korisnici na samom početku su:

- Od kog cilja početi?
- Šta ako u programu postoji samo jedan cilj?

- Šta ako u programu postoji samo jedna programska aktivnost?
- Šta ako po mišljenju korisnika nije moguće da se uvede ROB?

Evo i odgovara na ta pitanja:

Pitanje: Od kog cilja početi?

Odgovor: Uspostavljeni su kriterijumi koji upravo služe da podstaknu institucionalni dijalog u vezi sa pitanjem odakle ima smisla da se počne. Kriterijumi su predstavljeni u narednom segmentu, ali ukratko, treba početi od onoga što ima najviše smisla. Ovo znači da je važno:

- a) gde su rodne neravnopravnosti najizraženije u okviru nadležnosti koje vrši vaša institucija;
- b) gde su budžetska sredstva najdirektnije usmerena na građane i građanke (dobra i usluge);
- c) gde najdirektnije odgovaramo na prioritete koji su prepoznati u Nacionalnoj strategiji za rodnu ravnopravnost 2016 - 2020. godine ili sektorskoj rodnoj analizi; i
- d) gde ima najviše novca u budžetu.

Pitanje: Šta ako u programu postoji samo jedan cilj?

Odgovor: Ako imate samo jedan cilj, onda taj cilj treba da uključite u rodno odgovorno budžetiranje.

Pitanje: Šta ako u programu postoji samo jedna programska aktivnost?

Odgovor: Ako imate samo jednu programsku aktivnost pod jednim programskim ciljem, onda na taj cilj i tu programsku aktivnost treba da primenite ROB.

Pitanje: Šta ako po mišljenju korisnika nije moguće da se uvede ROB?

Odgovor: ROB je analitički alat pa je proces njegovog postepenog uvođenja razvijen tako da se minimalno oslanja na ono što mi kao pojedinci mislimo. Radi se o zakonskoj obavezi koju ispunjavamo u skladu sa određenom jasnom procedurom. Prema ovoj proceduri, kada nije jasno da li ima ili nema dovoljno značajnih i izraženih rodni aspekata u našoj oblasti rada, onda je neophodno da uradimo sektorsku rodnu analizu, u saradnji sa ekspertkinjama/ekspertima za rodnu ravnopravnost, kako bismo utvrdili da li postoje ili ne postoje rodni aspekti unutar naših nadležnosti i da li je naša početna ocena tačna.

Ukoliko bi sektorska rodna analiza, zasnovana na relevantnim rodno osetljivim podacima, pokazala da ne postoji rodni jaz, ne bi bilo potrebno da se u narednom periodu od 3 do 5 godina detaljno bavimo aktivnostima na rodno odgovornom budžetiranju. Nakon tog perioda bi bilo potrebno da opet sagledamo situaciju, jer je moguće da je došlo do promena. Ipak, iskustva kao i znanja iz oblasti rodne ravnopravnosti pokazuju da su veoma retki ovakvi slučajevi. Češće se radi o tome da ne raspolažemo adekvatnim podacima, pa nam se može učiniti da nema ni posla za nas u vezi sa unapređenjem rodne ravnopravnosti.

Kako bi trebalo da radimo – detaljna šetnja kroz korak 3

Postepenim jačanjem kapaciteta za primenu ROB-a zaposlenih u finansijama i programima budžetskih korisnika jača i unutrašnji dijalog među kolegama i rukovodiocima u institucijama u vezi sa izborom ROB cilja i indikatora koji predstavljaju, metaforično govoreći, neuralgične tačke, ili posebno bolnog ili kritičnog mesta na koje prvo treba delovati kako bi se trajno otklonile rodne neravnopravnosti. Preporuka je da se ne gube resursi na sporedne aktivnosti, ili one koje ne deluju u pravcu željene promene, odnosno koje su bez jasne veze sa rodnim neravnopravnostima koje treba otkloniti. Angažovanje sredstava za sitne popravke u rodnim odnosima, dok u oblasti koju pokriva institucija zjapi značajniji rodni jaz koji što pre treba zatvoriti jer će se na taj način najbrže i najtrajnije poboljšati kvalitet života za građanke i građane u našoj zemlji, nije efikasan način da se upotrebe oskudna budžetska sredstva.

Inače, posmatrano iz ugla rodne ravnopravnosti, budžetska potrošnja može da se svrsta u 4 kategorije:

1. Potrošnja usmerena na izjednačavanje položaja i/ili osnaživanje žena i devojčica u oblastima u kojima je rodna neravnopravnost izražena toliko da zahteva posebne mere.

Posebne mere su mere ograničenog trajanja koje imaju za cilj da izjednače položaj neke grupe u društvu koja je u toliko nepovoljnijoj početnoj poziciji da ispada iz obuhvata opštih mera. Na primer, takve mere uspostavljene su u obrazovanju za upis Romkinja i Roma u srednje i visoko obrazovanje. Drugi primer predstavljaju podsticajne mere kojima, kao društvo, ohrabrujemo devojčice da se više uključe u prirodne nauke, tehnologiju, inženjering i informatiku kako bi povećale učešće žena u oblastima u društvu gde se stvara najveća dodatna vrednost za pojedince i za zajednicu.

***Važna napomena:** dugoročno gledano, usmeravanje novca iz budžeta za izjednačavanje položaja manje zastupljenog pola ili grupe tiče se i muškaraca i žena, jer država ima obavezu da interveniše tamo gde je dokumentovana neravnopravnost ili diskriminacija. Međutim, u ovom trenutku, dominantne karakteristike rodne neravnopravnosti u Srbiji nedvosmisleno potvrđuju da rodni jaz mnogo češće i više pogađa žene i devojčice. Naravno, uvek postoje izuzeci i zato je nužno da svaka institucija sagleda stvarnost u svom sektoru, na osnovu rodne analize. Tako, na primer, rudarstvo sigurno da ima značajnu rodnu komponentu koja se, najdirektnije i pre svega, tiče muškaraca. Nažalost, u ovom trenutku još uvek nemamo na raspolaganju rodnu analizu koja bi to i dokazala. Drugi primer je neravnopravno tretiranje očeva od strane poslodavca a koji bi da koriste odsustvo radi nege deteta koje im pripada kao zakonska mogućnost.*

2. Budžetske alokacije koje, iako ne ciljaju posebno manje zastupljeni pol, zapravo doprinose poboljšanju njegovog položaja.

Na primer, mere namenjene jačanju transparentnosti u odlučivanju, alokaciji sredstava i izveštavanju o potrošnji, doprinose rodnoj ravnopravnosti. Ne radi se o tome da su žene transparentne a da muškarci to nisu, nego se radi o otvaranju većeg prostora za dijalog o politikama zasnovanim na činjenicama i dokazima. Kada se proširi prostor i pojača dostupnost podataka, onda ona grupa koja je podzastupljena, dobija veću šansu da učestvuje, a njen se glas bolje čuje, ona postaje vidljiva i njene potrebe su uočljive za kreatore politika. Drugi primer bi se ticao uspostavljanja mehanizama za konsultacije sa zajednicom u vezi sa infrastrukturnim radovima i održavanjem. Iako, naizgled, nema rodnu dimenziju, izgradnja puta, planiranje dinamike

infrastrukturnih radova tiču se i žena i muškaraca, ali ne nužno i ne uvek na isti način. Na primer, uređenje puteva koje je usmereno samo na bolji protok automobila više pogoduje vlasnicima i korisnicima automobila, ali prenegledava potrebe pešaka, biciklista ili korisnika kolica. Ove grupe imaju svoja rodna obeležja. Slično je i sa pitanjem javne rasvete, ili mesta koja su određena za stajališta autobusa, ili vozni red javnog prevoza. Sve ovo može da utiče na bezbednost, ali i na kvalitet života muškaraca i žena, devojčica i dečaka koji žive u zajednici u kojoj se ove usluge pružaju. Svaka od ovih odluka utiče na svakodnevni život građana i građanki.

3. **Univerzalne ili opšte programe, namenjene i ženama i muškarcima, ali gde se pristup za različite grupe razlikuje, kako bi se efikasnije ostvario isti cilj.**

Državna podrška razvoju preduzetništva, na primer, podrazumeva jedan zajednički skup mera i programa, kao što su uklanjanje parafiskalnih nameta, uvođenje preduzetničkog obrazovanja i sl. Pored ovih mera, potrebne su i dodatne, različite vrste podrške za preduzetništvo žena, koje uzimaju u obzir veću opterećenost žena neplaćenim kućnim radom i brigom za decu i starije članove domaćinstva, značajno manju imovinu i veći oprez kada je u pitanju investiranje u preduzetničku ideju. Bez ovih dodatnih mera, efekti opšteg programa neće stvoriti adekvatne ciljne koristi za žene, pa će njihovo učešće u programu biti više statističko nego suštinsko.

4. **Rodno neutralni ili slepi programi** koji ne dokumentuju različite efekte budžetske potrošnje na položaj i situacije u kojima žive žene i muškarci u Srbiji. U ovoj fazi postepenog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u Republici Srbiji, većina programa pripada ovoj kategoriji ili kategoriji rodno osetljivih programa. Cilj je da, „rodno slepih“ programa ne bude uopšte, a da rodno osetljivih bude sasvim malo, ili ni malo.

Treba da imamo u vidu da rodno odgovorno budžetiranje, kao alat, može da doprinosi rodnoj ravnopravnosti u većoj ili u manjoj meri. Ovo zavisi od naše spremnosti da menjamo stvari. Dakle, to je pitanje (političke) odluke. **Sa stanovišta efikasne upotrebe javnog novca, najbolje je da put pređemo za najkraće moguće vreme, uz strateška ulaganja. To bi u praksi značilo da biramo one poluge koje najdirektnije pomeraju i menjaju status quo.** Evo prikaza skale na kojoj se vidi uticaj različitih intervencija na rodnu ravnopravnost, od negativnog, do transformativnog u pravcu pune ravnopravnosti.

Stepen urođenosti	Objašnjenje	Primer
Rodno negativne	Rodne nejednakosti se podstiču/zadržavaju kako bi se postigli rezultati programa.	Program trudnoćom do zaposlenja ² ili pokušaji zabrane abortusa kako bi se povećao natalitet.
Rodno neutralne	Rod se, prilikom planiranja, ne uzima u obzir kao relevantan za dostizanje programskog cilja.	Dodela bespovratnih sredstava u okviru programa podrške malim preduzećima za nabavku opreme. ³
Rodno osetljive	Rod se, prilikom planiranja, smatra značajnim za postizanje programskog cilja, a podaci su, bar	Unaprediti kvalitet osnovnog obrazovanja i vaspitanja sa indikatorom prosečni rezultati učenika na PISA testiranju, po polu.

² <https://www.trudnicko-porodiljski-servis.com/trudnoca-trudnice-prihodi>

³ <http://ras.gov.rs/kreiraj-zivot/projekti/dodela-bespovratnih-sredstava-u-okviru-programa-podrske-malim-preduzecima-za-nabavku-opreme>

	delimično, dostupni po polu.	
Rodno pozitivne	Rod se smatra ključnim za dostizanje programskog cilja, a rodna analiza predstavlja jedan od najvažnijih parametara u planiranju i odlučivanju.	Pravilan i funkcionalan rad lokalne samouprave uz indikator <i>Broj lokalnih i mesnih samouprava u kojima stručna podrška uključuje podršku za rodne institucionalne mehanizme</i> Drugi primer je cilj <i>Blagovremena dijagnostika i lečenje pojedinih vrsta bolesti koje su specifične za APV, odnosno pojedinih kategorija stanovništva uzimajući u obzir polne i starosne karakteristike.</i>
Rodno transformativne	Transformacija rodni odnosa predstavlja ključni aspekt očekivanog rezultata. Program utiče na uklanjanje rodni stereotipa i menja rodne uloge u pravcu ravnopravnosti. Otklanjaju se uzroci neravnopravnosti.	Ako je cilj sprovođenje zakonodavne, kontrolne, izborne i predstavničke funkcije NSRS, programska aktivnost Vršanje poslaničke funkcije, onda bi indikator mogao biti Procenat razmatranih predloga zakona na sednicama NSRS koji sadrže rodnu analizu.

Kroz ROB, zalažemo se za programe koji imaju **pozitivan ili transformativnan uticaj** na rodnu ravnopravnost.

Na koji način to radimo? Evo **prikaza tipičnih aktivnosti u koraku 3 – ocena programa**:

1. **Utvrđivanje stanja.** Zanima nas da li postoji rodni jaz, odnosno kakva je situacije u sektoru ili oblasti koju pokrivaju naše nadležnosti. U ovom koraku, prikupljamo i analiziramo podatke, politike i mere da bismo ustanovili da li postoji rodni jaz.

Rodni jaz predstavlja razliku između muškaraca i žena koja je ustanovljena na osnovu podataka, koja se posebno odražava na društvena, politička, naučna, kulturna, ili ekonomska postignuća ili stavove.

U idealnim okolnostima, naše su statistike i sve evidencije dostupne razložene po polu i drugim značajnim demografskim karakteristikama. U stvarnosti, često nisu. Nedostatak podataka prikriva probleme i sprečava da se nađe pravi odgovor na njih kroz javne politike. Zato je važno da uložimo dodatni napor i da ipak uradimo rodnu analizu kroz dodatno prikupljanje podataka i njihovu analizu iz ugla rodne ravnopravnosti. Za to će nam, verovatno, biti potrebna stručna pomoć. Inicijativa koja spaja prvu i drugu aktivnost u ovom koraku zove se rodna analiza.

2. **Analiziranje relevantnosti odgovora** koje nude politike, programi i mere koje se sprovode na stvarne potrebe različitih grupa i njihova urođenost, odnosno sposobnost prepoznavanja problema koji imaju rodnu dimenziju i pružanja adekvatnog, sistemskog odgovora.

Rodnom analizom (RA) prepoznamo obrasce nejednakosti i stičemo priliku da, na bolji način, odgovorimo na nejednakosti u društvu i na potrebe i potencijale koje postoje u različitim društvenim grupama. RA nam pomaže da ocenimo uticaj koji politike, zakoni, programi i mere imaju na kvalitet svakodnevnog života žena i muškaraca, devojčica i dečaka.

Utvrđujemo razlike koje postoje među ženama, muškarcima, devojčicama i dečacima kada je u pitanju njihov pristup resursima, mogućnost da o resursima odlučuju i da od njih imaju koristi.

Rodna analiza prikuplja, analizira, opisuje i dokumentuje podatke o koristima koje žene i muškarci, devojčice i dečaci imaju od mera i programa koje se finansiraju, u odnosu na njihov status, položaj i potrebe. Važna napomena: žene i muškarci, devojčice i dečaci, nisu jedinstvene i konzistentne grupe čije su potrebe iste i podudarne. Neophodno je da se rodnom analizom obuhvate regionalne, starosne, obrazovne i druge značajne razlike i da se jasno izdvoje prioritetne grupe u određenom sektoru ili oblasti. Na primer, starije žene na selu u samohranim domaćinstvima predstavljaju posebno ugroženu grupu kojoj je u domenu socijalne zaštite potrebno posvetiti dodatnu pažnju jer postojeće usluge ne predstavljaju uvek adekvatan odgovor na njihove potrebe.

U toku ove aktivnosti, vrši se i **analiza finansijskih i drugih resursa** koji su usmereni na realizaciju našeg cilja u oblasti rodne ravnopravnosti, i balansiranje sa drugim prioritetima.

Na kraju ovog koraka, znamo šta treba da radimo u narednih 3 do 5 godina kako bismo, u skladu sa našim nadležnostima i prioritetima koji su prepoznati u relevantnim strategijama i u rodnoj analizi, doprineli rodnoj ravnopravnosti u Republici Srbiji. Takođe, znamo koliko je novca za to potrebno i šta je prioritet u narednoj budžetskoj godini.

Kako stvari stoje u praksi

Kvalitet rodno osetljivih podataka vrlo često nije dovoljno dobar da bi omogućio izradu rodne analize. Nedostaju čitavi nizovi podataka i nema novca za istraživanja i analize, pa nije lako izvodljivo da se analiziraju i prate trendovi iz rodnog ugla, zbog čega se čini kao da se krećemo u začaranom krugu. Kada podaci nisu dostupni, najčešće se teško opredeljujemo da menjamo ustaljene prakse i počnemo da sakupljamo neophodne podatke. Međutim, praksa takođe pokazuje da, kada ima volje, ima i načina.

Neki budžetski korisnici izdvojili su novac u visini javne nabavke male vrednosti za izradu sektorske rodne analize. Na primer, **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** priprema svoju sektorsku rodnu analizu. **Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo** već ima rodnu analizu. **Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija** takođe je u postupku pripreme za rodnu analizu. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Poverenik za dostupnost informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i Narodna skupština Republike Srbije** su uključili izradu rodne analize u budžete za 2018. godinu. Ovo znači da ćemo uskoro imati ne samo podatke, nego i koga da pitamo kako da uradimo ili naručimo rodnu analizu za naš sektor. Što više bužetskih korisnika bude prošlo kroz ovo iskustvo, to će lakše biti onima koji dolaze sledeći.

Neki budžetski korisnici kreću u rodno odgovorno budžetiranje bez dodatnih analiza, zato što u njihovoj oblasti postoji dovoljno kredibilnih podataka o stanju rodne ravnopravnosti, ili je na osnovu ciljeva definisanih u Nacionalnoj strategiji za rodnu ravnopravnost dovoljno jasno u kojim oblastima je potrebno da se interveniše.

Ima i budžetskih korisnika koji odaberu da uvedu ROB u jedan program, a ponekad čak samo programsku aktivnost, tamo gde im se čini da je to najlakše, najočiglednije, ili najbezbolnije da bi se formalno zadovoljio zahtev Zakona o budžetskom sistemu i ostvario Plan postupnog uvođenja ROB-a za narednu budžetsku godinu. Ovakav pristup se čini brzim i jednostavnim u selekciji, jer ne zahteva pregovore unutar institucije, ne iziskuje dodatni rad i ne stvara nikakav otpor institucije novom zahtevu. Međutim, on potire svrhu ROB-a i ovu reformsku intervenciju u pravcu rodne ravnopravnosti svodi na privid promene i na detalj, što nije namera iskazana Zakonom o budžetskom sistemu. Izostanak strateškog pristupa u budžetiranju urušava svrhu kako programskog budžeta, tako i rodno odgovornog budžetiranja. Kada se budžetska sredstva usmeravaju tamo gde je otpor promeni najmanji, na primer broj žena koje pohađaju redovnu godišnju obuku u nekom ministarstvu koje mahom žene i zapošljava, to ne znači da je dobro ispitana potreba za intervencijom u pravcu rodne ravnopravnosti. U ovakvim slučajevima se ROB ponekad koristi da se označi redovna interna aktivnost, a da to ne doprinosi nikakvoj suštinskoj promeni. Ali, ako imamo za cilj npr. povećanje broja vaspitača u vrtićima, onda je to afirmativna mera usmerena na stvaranje drugačije slike sveta za decu, sveta u kome i muškarci i žene o njima brinu, umesto da im u svest utiskujemo rodni stereotip da je briga o deci posao za žene (majke, vaspitačice, učiteljice, nastavnice). Isto važi i za mere koje doprinose većem učešću žena na rukovodećim položajima, jer vode ka transformaciji svesti i menjanju predstave da su muškarci bolji rukovodioci.

U svakom slučaju, odluku o tome gde će se uključiti ROB donosi budžetski korisnik kada se radi o nacionalnom nivou. U Autonomnoj pokrajini Vojvodini, proces je nešto drugačiji. O tome više u sledećem koraku.

3.4 KORAK 4 – Izbor ROB cilja

Zakon o budžetskom sistemu utvrđuje sledeće definicije pojmova:⁴

58) **Program** je skup mera koje korisnici budžetskih sredstava sprovode u skladu sa svojim ključnim nadležnostima i utvrđenim srednjoročnim ciljevima. Sastoji se od nezavisnih, ali tesno povezanih komponenata - programskih aktivnosti i/ili projekata. Utvrđuje se i sprovodi od strane jednog ili više korisnika budžetskih sredstava i nije vremenski ograničen;

58a) **Programska aktivnost** je tekuća i kontinuirana delatnost korisnika budžetskih sredstava, koja nije vremenski ograničena. Sprovođenjem programske aktivnosti se postižu ciljevi koji doprinose dostizanju ciljeva programa. Utvrđuje se na osnovu uže definisanih nadležnosti korisnika budžetskih sredstava i mora biti deo programa;

58b) **Projekat** je vremenski ograničen poslovni poduhvat korisnika budžetskih sredstava čijim sprovođenjem se postižu ciljevi projekta, odnosno programa;

58v) **Rodno odgovorno budžetiranje** predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti;

Kada znamo stanje u našoj oblasti, potrebno je da donesemo odluku o tome gde tačno ima najviše smisla da se interveniše kroz ROB kako bi se unapredila rodna ravnopravnost. Ovo se radi na osnovu sledećih kriterijuma koji se primenju na programske budžetske ciljeve:

⁴ <http://www.poreskauprava.gov.rs/sr/pravna-lica/pregled-propisa/zakoni/1034/zakon-o-budžetskom-sistemu.html>

3.4.1 Kriterijumi za procenu doprinosa ROB ciljeva RR i klasifikaciju programa u odnosu na pitanja rodne ravnopravnosti

Pitanje	Odgovor	Broj poena
1. Da li predloženi program odgovara na neki od prioriteta u NAP za rodnu ravnopravnost?	a. Da, navesti koji	3 poena
	b. ne	0 poena
Broj poena za pitanje br. 1		
2. Da li je predloženi program odgovor na konkretne probleme i potrebe prepoznate na osnovu rodne analize?	a. Da, navesti koje	3 poena
	b. Ne	0 poena
Broj poena za pitanje br. 2		
3. Da li je predloženi program namenjen direktnim korisnicima, građankama i građanima u Republici Srbiji/AP Vojvodini/ u lokalnoj zajednici?	a. Da, navesti ciljnu grupu	3 poena
	b. Ne, ali je namenjen licima u ustanovi/instituciji	2 poena
	c. Drugo, molimo navedite	1 poen
	d. ne	0 poena
Broj poena za pitanje br. 3		
4. Predloženi program ili programska aktivnost predstavlja	a. Urodnjavanje ili integraciju rodne ravnopravnosti u programe	4 poena
	b. Posebnu meru ili afirmativnu akciju	3 poena
	c. Redovnu programsku aktivnost, pri čemu su indikatori sada dostupni po polu	2 poena
Broj poena za pitanje br. 4		
5. Rodno senzitivni indikatori koji su predloženi prate	a. Suštinsku promenu koja vodi ka željenom cilju koji doprinosi rodnoj ravnopravnosti	5 poena
	b. Uticaj programa na žene i na muškarce	4 poena
	c. Obuhvat žena i muškaraca programom	3 poena
	d. Drugo, molim navedite	2 poena
	e. Podaci po polu nisu dostupni na osnovu indikatora	0 poena

Broj poena za pitanje br. 5		
6. Udeo sredstava opredeljen za predloženi program u budžetu budžetskog korisnika iznosi:	a. Manje od 5% predloga budžeta	1 poen
	b. Od 6 do 15% predloga budžeta	2 poena
	c. Od 16 do 25% predloga budžeta	3 poena
	d. Od 26 do 50% predloga budžeta	4 poena
	e. Više od 51%	5 poena
Broj poena za pitanje br. 6		
UKUPAN BROJ POENA		

Kada ste dobili ukupan broj poena, napravite listu prioriternih ciljeva za primenu ROB-a tako što prvo radite na onim ciljevima koji nose najveći broj poena, pod uslovom da je za taj cilj planirano finansiranje u narednoj godini.

KLJUČ ZA POENE

- 0 - 4: mali ili nikakav značaj za rodnu ravnopravnost
- 5 - 9: srednji značaj za rodnu ravnopravnost
- 10 - 17: veliki značaj za rodnu ravnopravnost
- 17 - 22: ključni ili veoma veliki značaj za rodnu ravnopravnost

Preporuka je da se ROB primenjuje na onaj cilj koji ima najviše poena. Ukoliko nijedan od postojećih ciljeva ne odgovara na potrebe, moguće je da se uvede novi cilj, u dogovoru sa finansijskim analitičarem u Ministarstvu finansija, pokrajinskom sekretarijatu ili organu nadležnom na lokalnom nivou. ***Napomena za budžetske korisnike u APV:*** Kada izvršite ocenjivanje ciljeva, odluku o izboru ciljeva za primenu ROB-a donećete u saradnji sa Pokrajinskim sekretarijatom za finansije.

Primeri ROB ciljeva:

- ✓ Unapređena uloga žena u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije.
- ✓ Razvoj poslovnog IKT sektora (broj zaposlenih u IKT sektoru po polu).
- ✓ Obezbediti bespovratnu podršku poljoprivrednim gazdinstvima na kojima su nosioci žene i mladi u organskoj poljoprivredi, tradicionalnoj preradi voća, povrća i mleka za primarnu plasteničuproizvodnju, osnovnu mehanizaciju i opremu u preradi manjeg kapaciteta.
- ✓ Povećanje broja indikatora prema polu koji se odnose na programsku aktivnost Demografija i društvene statistike u odnosu na ukupan broj indikatora.

ROB cilj koji formulišete predstavlja sasvim konkretan i specifičan ekonomski i društveni odgovor. Programski cilj bi trebalo da se ostvari u srednjem roku, odnosno u periodu od 3 do 5 godina. Da bi to bilo moguće, nužno je da se izdvoje adekvatna finansijska sredstva i da je planiran dovoljan obuhvat, odnosno ciljane vrednosti u sledećem koraku, prilikom razvoja indikatora.

Tehničke karakteristike ROB cilja iste su kao i kod programskog budžetskog cilja.

Imajući u vidu da je programski budžet hijerarhijska i logički uvezana struktura, važno je da se ono što želimo da postignemo na nivou programa, spusti na nivo rezultata koje želimo da postignemo u roku od 1 do 3 godine, na nivou programske aktivnosti ili projekta.

3.5 KORAK 5 – ROB indikatori odnosno pokazatelji

Među najvažnijim karakteristikama programskog budžetiranja u koji uvodimo ROB su sistematičnost, logička povezanost i usmerenost na monitoring i evaluaciju, odnosno na praćenje i merenje postignutih rezultata, u odnosu na početno stanje i u odnosu na planirane rezultate, odnosno na ciljane vrednosti.

Rodni indikatori mere promene u odnosu na rodnu ravnopravnost kroz vreme. Rodni indikatori mogu da budu kvantitativni, zasnovani na rodno osetljivoj statistici, ili kvalitativni – oni koji prate sadržaj i kvalitet promene tokom vremena.

Merenje promena u rodnoj ravnopravnosti može da prati

- a) promene u odnosima između muškaraca i žena⁵,
- b) ishode određenih politika ili mera za žene i za muškarce⁶, ili
- c) promene u statusu ili životnim okolnostima u kojima se nalaze žene i muškarci⁷.

Važne napomene:

1. *Osim kada su u pitanju specijalne mere koje su namenjene tačno određenoj grupi, nas uvek zanimaju podaci koji se odnose i na žene i na muškarce, jer jedino tako imamo celu sliku. Nikada ne pratimo samo jednu polovinu cele slike, tj samo žene ili samo muškarce.*
2. *Svođenje ROB na dve grupe – žene i muškarci nije u praksi dovoljno rafinirano da bismo pratili uticaj javnih politika na način koji nam omogućava da efikasno i blagovremeno intervenišemo. Ta podela je samo prvi korak, a u praksi je često potrebno mnogo više podataka o podgrupama žena i muškaraca. Ipak, kako ovo spada u osnove izrade i praćenja javnih politika i u osnove programskog budžetiranja, nećemo se time detaljno baviti u ovom priručniku. Važno je samo da se ima u vidu da nisu sve žene niti su svi muškarci u sličnom statusu ili položaju i da je nužno da se što više udubimo u specifičnosti položaja različitih geografskih, etničkih, obrazovnih, ekonomskih i drugih grupa.*

U okviru priprema za programsko budžetiranje se koriste SMART indikatori, pri čemu SMART (pametni, engl.) predstavlja akronim sledećih reči:

Specific – specifičan, jasno određen

Measurable - merljiv

Attainable – ostvarljiv, moguće ga je ostvariti u predviđenom roku sa predviđenim resursima

Relevant – relevantan, meri ono što je svrha cilja, a ne samo sporedna karakteristika

Time-Bound – vremenski određen, oročen

⁵ Na primer, kvota za manje zastupljeni pol u zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti

⁶ Na primer, donošenje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici

⁷ Na primer, siromaštvo žena i muškaraca

Indikatori kojima se meri doprinos rodnoj ravnopravnosti su SMARTER (još pametniji), jer im se dodaju još dva slova koja obeležavaju *Equality Responsive* – uvažavaju rodnu ravnopravnost. Institucije bi trebalo da uvek predlažu indikatore koji su razloženi po polu kada se odnose na lica, tj. na građanke i građane, a da sagledavaju i uvažavaju efekte na različite grupe i za one programe ili indikatore koji se ne odnose direktno na lica.

Na primer, kada investiramo u rekonstrukciju objekata javne namene, potrebno je da pratimo i procenat od ukupnog broja obnovljenih objekata koji su sada pristupačni za osobe sa invaliditetom, ili koji zadovoljavaju zahteve za povećanje energetske efikasnosti. Iako se ovi indikatori ne odnose ni na žene ni na muškarce, oni prate napredak u odnosu na otežan pristup za određenu grupu (osobe sa invaliditetom) ili u odnosu na moguće uštede u budžetu koje pre rekonstrukcije nisu bile moguće. Na taj način, ovi pokazatelji prate aspekte koji direktno utiču na poboljšanje kvaliteta života, a koji prethodno nisu bili sagledani.

Kao i celina programskog budžeta, i njegov ROB aspekt podleže obavezi redovnog praćenja i izveštavanja dva puta godišnje, u skladu sa uputstvom Ministarstva finansija Republike Srbije, odnosno Pokrajinskog sekretarijata za finansije, Autonomne pokrajine Vojvodine. Bez rodno senzitivnih indikatora nije moguće ostvariti trajni napredak u rodnoj ravnopravnosti. Takođe, ako ne merimo šta smo ostvarili, onda strategije i zakoni ostaju samo spisak želja.

Na primer, ako je cilj da Vojska Srbije aktivno učestvuje u izgradnji i očuvanju mira u regionu i svetu to se ne može ostvariti i očuvanjem polaznog stanja u kome žene nisu u dovoljnoj meri zastupljene. Da bismo to sprečili, prati se indikator Učešće žena u multinacionalnim operacijama.

Ili, ako je cilj da kao društvo omogućimo da se bolje usklade rad i roditeljstvo, onda je važno da, kao jedan od pokazatelja, pratimo odnos broja korisnika radi nege deteta po polu, jer očevi retko koriste ovo pravo.

Važna napomena: ROB, kao i ceo programski budžet, usmeren je na rezultatski nivo koji pokazuje šta je kroz programski cilj postignuto za građane i građanke (outcome), čime su novac i rad uloženi u programsku aktivnost rezultirali (output), a ne samo šta je urađeno, ili na šta je novac direktno potrošen (input). Drugim rečima, potrebno je da imamo informacije o proizvedenim javnim dobrima i pruženim javnim uslugama koje doprinose rodnoj ravnopravnosti kao zajedničkom cilju kome se teži, kao i o pojedinačnim i kumulativnim efektima tih ulaganja.

Utvrđivanje ciljanih vrednosti indikatora i izveštavanje se radi na osnovu istih pravila koja važe i za programski budžet. Ukoliko imate nedoumica, možete se obratiti vašem finansijskom analitičaru u Ministarstvu finansija ili ekspertkinjama za ROB UN Women.

4. Dodatne smernice za lokalne samouprave

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, rodno odgovorno budžetiranje predstavlja obavezu za sve budžetske korisnike na svim nivoima uključujući i lokalnu samoupravu. Primena ROB-a na lokalnom nivou ima i posebno značenje pošto su lokalne samouprave najbliže građanima i građankama i njihovim potrebama.

Programski budžeti lokalnih samouprava su organizovani u 17 uniformno definisanih Programa, a ne po korisnicima, po čemu se razlikuju od budžeta na nacionalnom i pokrajinskom nivou. U jednom programu može da bude više direktnih i indirektnih korisnika.

Svi koraci predstavljeni u priručniku odnose se na i lokalnu samoupravu, uz sledeće dodatne smernice:

1. Organ nadležan za finansije u lokalnoj samoupravi (načelnik/ca za finansije), najkasnije do 31. marta tekuće godine donosi Plan postepenog uvođenja ROB-a u jedinici lokalne samouprave u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu (primer Plana pogledati u Aneksu). Taj plan sadrži informaciju o Programu/ima (od ukupno 17) u koje će se te godine započeti primena ROB-a. Odluka o broju Programa se donosi u koordinaciji i dogovoru sa lokalnim mehanizmom za rodnu ravnopravnost, u skladu sa Zakonom. Pored informacije o Programima u kojima će se primeniti ROB, određuju se i članovi radne grupe koju pored finansija i lokalnog mehanizma za rodnu ravnopravnost najčešće čine: odgovorno lice za Program, većnik/ca zadužen/a za tu oblast, odgovorna lica za program i finansije ispred direktnih i indirektnih budžetskih korisnika.
2. Organ nadležan za finansije daje i smernice na koji način će se ROB iskazati. ROB se uvodi na nivou ciljeva i pokazatelja (indikatora) u programskim aktivnostima i projektima, isto kao i na republičkom i pokrajinskom nivou. Organ nadležan za finansije dodatno obaveštava radnu grupu o vrsti podrške koju mogu da dobiju prilikom rada na uvođenju ROB-a.
3. Kada odlučuje o primeni ROB-a u različitim Programima, lokalna samouprava i budžetski korisnici pored pomenutih koraka u delu Korak 1-5 ovog priručnika, u obzir uzimaju i:
 - a. Nadležnosti lokalne samouprave u oblasti
 - b. Lokalne strategije i akcione planove a posebno lokalni akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti
 - c. Evropsku povelju za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou, ukoliko je potpisana
4. Preduslov suštinske primene ROB-a je i dostupnost podataka razloženih po polu, a koje je JLS dužna da obezbedi unutar svojih evidencija (Član 40. Zakona o ravnopravnosti polova). Ukoliko to do sada nije urađeno, jedan od ROB ciljeva unutar na primer Opštinske uprave može da bude upravo taj, da se evidencije i procedure vezane za prikupljanje podataka uredi.