



SKUPŠTINA CRNE GORE
Parlamentarna budžetska kancelarija

SCC Sekretariat
Savjeta
za konkurentnost

Rodno odgovorno budžetiranje



Dokument su pripremile Parlamentarna budžetska kancelarija i Sekretariat Savjeta za konkurentnost



maj 2022. godine



Zakonom o rodnoj ravnopravnosti definisano je da **rodna ravnopravnost** podrazumijeva ravnopravno učešće žena i muškaraca, kao i lica drugačijih rodnih identiteta u svim oblastima javnog i privatnog sektora, jednak položaj i jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava i sloboda i korišćenje ličnih znanja i sposobnosti za razvoj društva, kao i ostvarivanje jednake koristi od rezultata rada.

Takođe, zakon propisuje da su državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce dužni da, radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca.¹

Budžet je sveobuhvatan godišnji plan prihoda i primanja i plan rashoda i izdataka koji omogućava sprovođenje javnih politika i odluka koji državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja donose. Međutim, nije dovoljno da državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti uvedu rodnu perspektivu, na osnovu ocjene i vrednovanja uticaja odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca. Potrebno je uvesti rodnu perspektivu i u budžet, koji omogućava sprovođenje navedenih odluka i aktivnosti. Ovo se zove rodno budžetiranje.

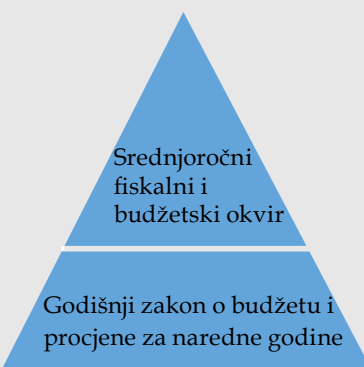
Prema definiciji Savjeta Evrope **rodno budžetiranje** predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetske procese. Ono podrazumijeva rodno zasnovanu procjenu budžeta, uključivanje rodne perspektive u svim nivoima budžetskog procesa i restrukturiranje prihoda i rashoda u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti. Rodno budžetiranje je strategija i proces sa dugoročnim ciljem postizanja ciljeva rodne ravnopravnosti.²

Šta je budžet?

Budžet se planira višegodišnje i na godišnjem nivou. Srednjoročni budžetski okvir uporište je za donošenje jednogodišnjeg budžeta.

Jednogodišnji budžet je finansijski plan baziran na procjenama primitaka i izdataka. Budžet se donosi za fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donesen. Fiskalna godina je kalendarska godina. U Crnoj Gori se donosi u formi zakona.

Budžetska klasifikacija je sistem jedinstvene klasifikacije na osnovu koje se priprema i izvršava budžet, koji obuhvata: organizacionu, ekonomsku, funkcionalnu, programsku i projektnu klasifikaciju.



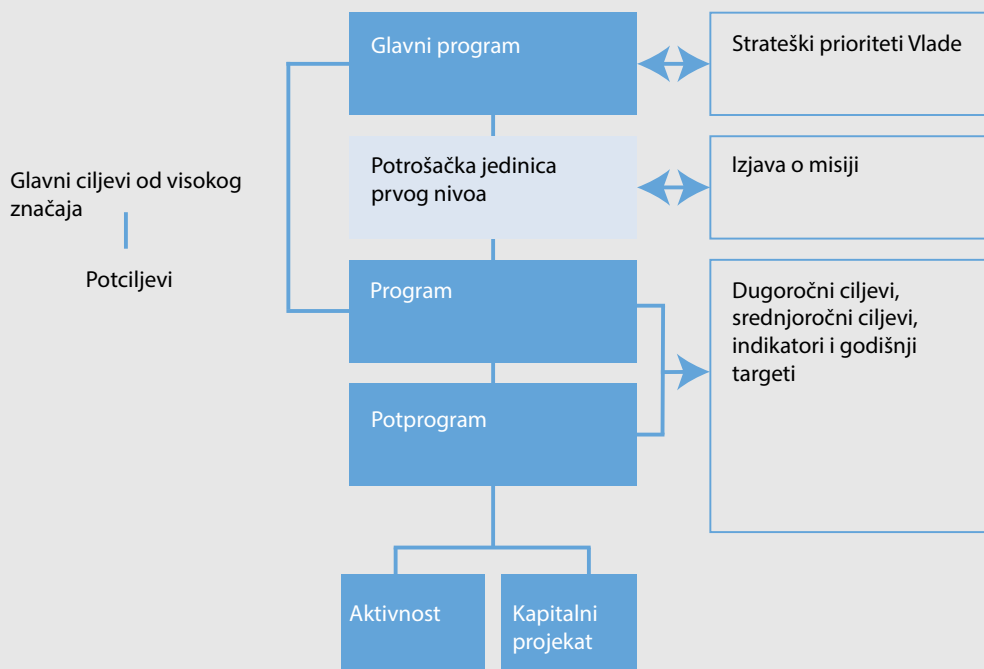
1 Član 2 Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 046/07, „Službeni list Crne Gore”, br. 073/10, 040/11, 035/15)

2 <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-budgeting/what-is-gender-budgeting>



Programski budžet je dio godišnjeg zakona o budžetu, koji sadrži zadatke i aktivnosti pojedinih potrošačkih jedinica, koje se sprovode u cilju efikasnog upravljanja sredstvima po predloženim programima i potprogramima, a koji doprinose ostvarenju strateških ciljeva u skladu sa ekonomskom politikom države.

Programska klasifikacija³:



Programsko budžetiranje nije cjelovito ukoliko nema polazište u strateškim dokumentima. Programski budžet nudi alat kojim je moguće sagledati u kojoj mjeri su postavljeni ciljevi ostvareni i koji obim sredstava je potreban za ostvarenje tih ciljeva u budućnosti, te ukazuje na vezu između budžeta i srednjoročnog plana i prioriteta Vlade.

Zašto je rodno odgovorno budžetiranje važno?

Rodno odgovorno budžetiranje ne predstavlja prebrojavanje žena i muškaraca u resorima budžetskih korisnika, ne podrazumijeva nužno povećanje budžetskih izdataka, kao ni pripremu zasebnog budžeta za žene. Takođe, ne podrazumijeva smanjivanje državnog budžeta za iznos koji se izdvaja za rodni budžet, već uzimanje u obzir princip ravnopravnosti muškaraca i žena tokom cjelokupnog budžetskog ciklusa. Rodno odgovorno budžetiranje se ne bavi biološkim razlikama među ženama i muškarcima, već je usmjereno na njihove uloge u društvu i njihov ravnopravan pristup resursima, uslugama i odlukama.

U svim sferama društva postoje rodne nejednakosti. Država ima vodeću ulogu u otklanjanju ovih nejednakosti i stvaranju uslova za rodnu ravnopravnost, kroz politike koje vodi. Budžet predstavlja najvažniji alat javne politike, kojim se, preraspodjelom sredstava može uticati na smanjenje rodnog jaza između muškarca i žena.

3 Informacija o unapređenju sistema budžetiranja i višegodišnjeg budžetskog okvira Ministarstva finansija i socijalnog staranja: <https://wapi.gov.me/download/39069231-f55b-49b1-a249-9f3c9d360a97?version=1.0>



Za sprovođenje politika neophodno je izdvojiti odgovarajuće resurse. Kako sredstva koja se izdvajaju za sprovođenje rodno odgovornih politika nijesu dovoljna da se eliminiše nejednakost u svim sferama u kojima postoji, neohodno je izvršiti realokaciju sredstava u okviru onih sredstava koja su na raspolaganju. Tako budžet postaje instrument za unapređenje života muškaraca i žena i stvaranje pravednijeg društva.

Rodno odgovorno budžetiranje podrazmijeva primjenu alata, kao što su: rodna analiza rashoda i prihoda, rodna analiza korisnika, rodna analiza troškova i koristi, rodna analiza odnosa troškova i efekata, itd, prilikom planiranja budžeta. Analiza omogućava procjenu da li budžet omogućava bolji pristup resursima muškarcima i ženama, koji se obezbeđuju budžetom i na taj način da li se unapređuje jednakost između muškaraca i žena, kao i da li imaju jednake koristi od upotrebe tih resursa.

Kako žene nijesu potpuno ravnopravno zastupljene u procesima odlučavanja, analiza nam daje informacije da li su ženske perspektive uvedene u razvoju politike koje se sprovede budžetom. Potrebe i interesi koje imaju žene različiti su od potreba i interesa koje imaju muškarci. To je određeno rodnim ulogama koji muškarci i žene imaju u porodici, zajednici i u društvu. Odluke i budžet koji imaju uvedenu rodnu perspektivu su senzitivni na različite potrebe i interese muškarca i žene. Postoje više argumenata zašto je potrebno sprovesti rodno budžetiranje.

Uvođenje rodnog budžetiranja u sistem upravljanja javnih finansija nam omogućava da ispunimo međunarodne obaveze koje proizlaze iz CEDAW⁴ i preporuke Savjeta Evrope⁵, kao i PEFA⁶ okvira Međunarodnog monetarnog fonda, Svjetske banke, Evropske unije i OECD⁷-a. Rodno budžetiranje nam daje priliku da kroz bolju raspodjelu javnih finansija unaprijedimo pravednost u društvu. Rodno budžetiranje promovise mjerljivost i efikasnost politika jer omogućava praćenje rezultata iz perspektive korisnika politika i njihove potrebe. To znači da i dizajn politike mora odgovorati na različite potrebe i interese muškarca i žene. Kako bi se to postiglo proces razvoja te politike potrebno je biti otvoreniji, uključujući podjednako muškarca i ženu i najmarginalizovanih sub-grupa te dvije grupe. Na taj način, kroz rodno budžetiranje, podstiče se i napredak demokratije, jer procesi kreiranja politika, odlučivanja postaju transparentniji, inkluzivniji, što može doprinijeti suzbijanju korupcije i ojačati odgovornost.

Zakonski okvir

Ustav Crne Gore⁸ - garantovana je rodna ravnopravnost na način da država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

4 Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (engl. [The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women CEDAW](#)), koju je 1979. usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija, često se opisuje kao međunarodna povelja o pravima žena. Sastoji se od preambule i 30 članova, definiše šta predstavlja diskriminaciju žena i postavlja agendu za nacionalnu akciju za okončanje takve diskriminacije.

5 Preporuka R(98)14 Odbora ministara državama članicama Savjeta Evrope o integrisanju rodnog aspekta u javnu politiku

6 PEFA dopunski okvir za procjenu rodno odgovornog upravljanja javnim finansijama (GRPFM) je skup od devet indikatora koji mjere stepen do kojeg sistemi upravljanja javnim finansijama u zemlji adresiraju vladine ciljeve u pogledu priznavanja različitih potreba muškaraca i žena, i različitih podgrupa ovih kategorije, i promovisanje rodne ravnopravnosti. Okvir se može primijeniti i na nacionalnom i na podnacionalnom nivou. Dostupno na linku: <https://www.pefa.org/gender>

7 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (engl. Organisation for Economic Cooperation and Development OECD)

8 Član 18 („Službeni list Crne Gore”, br. 001/07, 038/13)



Zakon o rodnoj ravnopravnosti⁹ - uređuje se način obezbjeđivanja i ostvarivanja prava po osnovu rodne ravnopravnosti, u skladu sa međunarodnim aktima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kao i mjere za eliminisanje diskriminacije po osnovu pola i stvaranje jednakih mogućnosti za učešće žena i muškaraca, kao i lica drukčijih rodnih identiteta u svim oblastima društvenog života.

U skladu sa gore navedenim zakonom, Vlada Crne Gore utvrđuje plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti, koji zasniva na nacionalnom zakonodavstvu i međunarodnim instrumentima za ljudska prava, na pravnim dokumentima Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope, Evropske unije i specijalizovanih međunarodnih organizacija, i tretira problematiku koja se odnosi na rodnu ravnopravnost.

Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021–2025. godine s Akcionim planom za 2021–2022. godinu - ima za cilj podizanje višeg nivoa rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, kroz unapređenje primjene postojećeg normativnog okvira i primjenu mjera kojima se jačaju kapaciteti institucionalnih mehanizama za sprovođenje zakonskih odredbi za zaštitu od diskriminacije, uspostavljanje efikasnije i efektivnije koordinacije, nadzora nad sprovođenjem i izvještavanje. Jedna od mjera sadržanih u Nacionalnoj strategiji podrazumijeva preduzimanje aktivnosti na uvođenju rodno odgovornog budžetiranja u sistem upravljanja javnim finansijama.

U skladu sa Agendom Ujedinjenih nacija za 2030. godinu, kojom je rodna ravnopravnost definisana kao jedna od 17 definisanih ciljeva, ciljem 5, Crna Gora je donijela Nacionalnu strategiju održivog razvoja i utvrdila podciljeve u oblasti rodne ravnopravnosti. Jedan od indikatora koji prati sprovođenje cilja 5 je 5c1 koji mjeri udio zemalja sa sistemima za praćenje i javnu dostupnost raspodjele za rodnu ravnopravnost. Metodologija za praćenje indikatora koju je razvila interagencijska grupa eksperata za SDG¹⁰ u 2015. godine, a čine je UN Women¹¹, zajedno sa UNDP¹²-em i OECD-om ispituje tri kriterijuma: (1) postojanje politika/programa i odgovarajućih raspodjela za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena; (2) sistemi za praćenje raspodjele za rodnu ravnopravnost i (3) mehanizmi za javnu dostupnost raspodjela za rodnu ravnopravnost.

Trenutno stanje

Pretpostavke za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja uvedene su donošenjem novog sistemskog zakona o budžetu, Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kada je uvedeno srednjoročno planiranje, 2014. godine.

Orodnjavanje budžeta započelo je pilot projektom orodnjavanja crnogorskog Agrobudžeta za 2019. godinu. Tehničkom podrškom OEBS-a u Crnoj Gori razvijena je rodno budžetska analiza Agrobudžeta i preporučene su mjere za orodnjavanje.

Od 2020. godine, u Crnoj Gori, donijeti su propisi koji predstavljaju početne korake u pravcu uvođenja rodno odgovornih lokalnih politika, uključujući i rodno odgovorno budžetiranje. Ministarstvo finansija je donijelo

9 „Službeni list Republike Crne Gore”, br. 046/07, „Službeni list Crne Gore”, br. 073/10, 040/11, 035/15

10 Ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih nacija (engl. Sustainable Development Goals, SDGs)

11 Agencija Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women)

12 Program Ujedinjenih nacija za razvoj (engl. United Nations Development Programme UNDP)



Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave¹³, koje uključuje i rodnu dimenziju. Članom 2 Uputstva propisano je da Analiza uticaja propisa obuhvata „definisane probleme, odnosno ciljeva koji se predloženim propisom žele riješiti, identifikovanje i analiziranje opcija za rješavanje tih problema, procjenu fiskalnog uticaja, procjenu uticaja propisa na rodnu ravnopravnost, konsultacije zainteresovanih strana, monitoring i evaluaciju“. Kroz navedene članove se, takođe, definiše da se rodna ravnopravnost mora uzeti u obzir prilikom definisanja problema, ciljeva, kao i opcija za rješavanje problema.

U postupku izrade budžeta za 2021. godinu, sprovedena je nova metodologija programskog budžetiranja, koja je usklađena sa međunarodnim standardima i praksama u ovoj oblasti, uz prilagođavanje crnogorskim uslovima i zakonskoj regulativi. Ova metodologija olakšava uvođenje rodno odgovornog budžetiranja.

Propisivanje odredbe koja će obezbijediti uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumijeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti, sistemskim zakonom o budžetu, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, još uvijek nije izvršeno.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je donijelo Uputstvo za pripremu srednjoročnog bužetskog okvira, Uputstvo za pripremu budžeta za narednu fiskalnu godinu, kao i Priručnik za programski budžet i Priručnik za srednjoročni budžetski okvir. Navedeni akti sadrže smjernice kako u strukturu programskog budžeta uvesti i rodno odgovorno budžetiranje. Indikatori i ciljevi su postavljeni u okviru srednjoročnog plana kako bi bili održivi, a kroz informacioni sistem se može pratiti i rodno odgovorno budžetiranje i rodno odgovorna potrošnja javnih sredstava.

Potrošačka jedinica, prilikom dostavljanja zahtjeva za budžet, ukoliko sprovodi aktivnosti koje su rodno osjetljive, dostavlja informacije o rodnim ciljevima i indikatorima putem informacionog sistema za upravljanje budžetom, sa obrazloženjem načina na koji budžetski programi (potprogrami i/ili aktivnosti/projekti) doprinose smanjenju rodnih razlika i poboljšanju položaja ranjivih grupa u društvu.

Budžet Crne Gore za 2022. godinu

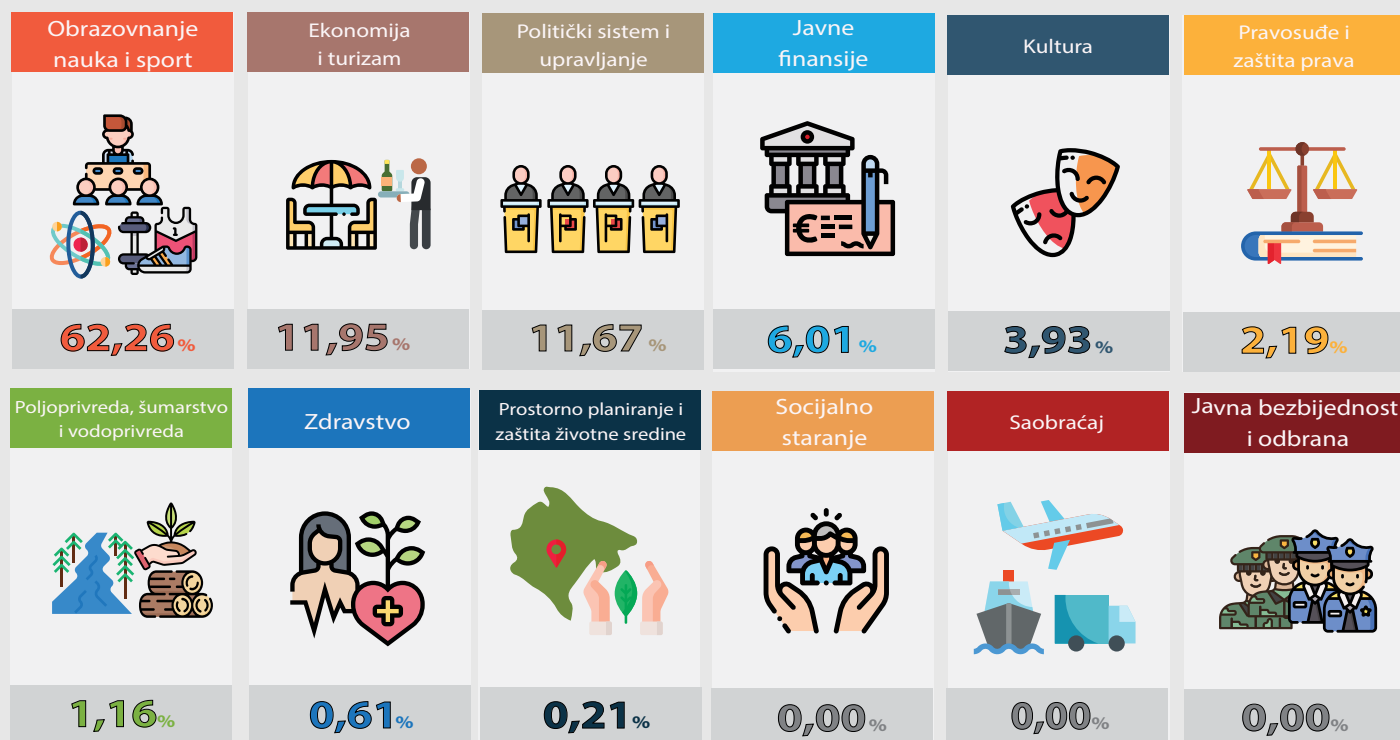
U Predlogu zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, 20 potrošačkih jedinica, u okviru devet glavnih programa, prikazalo je kroz aktivnosti tekućeg budžeta iznose uz koje je naznačena rodna osjetljivost prilikom realizacije i ispunjavanja postavljenih ciljeva.

U nastavku su prikazani udjeli iznosa glavnog programa uz koje je naznačena rodna osjetljivost u budžetu¹⁴:

13 „Sl. list CG“, br. 105/20

14 U predloženom zakonu o budžetu pojedine potrošačke jedinice naznačile su rodnu osjetljivost prilikom realizacije i ispunjavanja postavljenih ciljeva. Na osnovu navedenog, a nakon usvajanja Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu (“Službeni list Crne Gore”, br. 144/21), obračunati su udjeli u okviru glavnih programa.

Skupština Crne Gore je na Petoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2022. godini, dana 25. maja 2022. usvojila Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu. Ove izmjene i dopuna donijete su radi tehničkog usaglašavanja usljed donošenja i primjene nove Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, kojom je, između ostalog, umjesto dosadašnjih 12 predviđeno 18 ministarstava.



Ukupan iznos predloženih sredstava čini 7,47% tekućeg budžeta, odnosno 3,08% ukupno predloženog budžeta države je rodno osjetljiv. U odnosu na usvojeni budžet, navedena sredstva čine 7,59% tekućeg budžeta, odnosno 3,11% ukupnog budžeta države su rodno osjetljivi.

U narednoj tabeli prikazani su iznosi po potrošačkim jedinicama, koji se odnose na rodnu osjetljivost:

Potrošačka jedinica - tekući budžet	Predlog budžeta 2022 (u eur)	Budžet 2022 (u eur)
Služba Predsjednika Crne Gore	863.456,16	808.483,13
Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava	1.495.651,90	1.930.806,73
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	5.550.283,99	5.596.848,70
Uprava za statistiku	4.927.602,26	4.643.782,91
Uprava za saradnju sa dijasporom - iseljenicima	465.229,46	421.111,83
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	46.874.832,09	48.522.332,66
Zavod za školstvo	683.375,96	672.296,42
Centar za stručno obrazovanje	660.283,15	640.678,81
Uprava za sport i mlade	500.003,00	484.899,39
Ministarstvo ekonomskog razvoja	6.151.376,10	6.109.935,79
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	1.140.000,00	893.783,49
Uprava za vode	8.305,94	7.766,93



Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju	171.712,01	165.604,67
Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija	1.440.920,61	1.246.679,41
Crnogorska akademija nauka i umjetnosti	901.255,00	757.299,90
Crveni krst Crne Gore	275.000,00	275.000,00
Revizorsko tijelo	14.884,13	11.420,64
Agencija za sprečavanje korupcije	1.019.563,03	971.555,76
Fond za zdravstveno osiguranje	200.000,00	200.000,00
Zavod za zapošljavanje	2.720.001,00	3.150.001,00
UKUPNO	76.063.735,79	77.510.288,17



SKUPŠTINA CRNE GORE
Parlamentarna budžetska kancelarija

Skupština Crne Gore i Vestminsterska fondacija za demokratiju (VFD) su maju 2016. godine potpisale Memorandum o razumijevanju, u cilju formiranja Parlamentarne budžetske kancelarije, a u sklopu projekta „Jačanje finansijskog nadzora Skupštine Crne Gore“, koji je VFD sprovodila uz podršku Britanske Ambasade u Podgorici do 2018. godine. Po uzoru na praksu najrazvijenijih parlamenata, projekat je imao za cilj stvaranje stručnog jezgra koje će omogućiti Skupštini Crne Gore da značajnije učestvuje u budžetskom ciklusu, a poslanicima da imaju na raspolaganju podršku prilikom analize i rasprave o ključnim budžetskim dokumentima i zakonima sa značajnim fiskalnim uticajem. Kancelarija je, kao sastavni dio Skupštine Crne Gore, započela sa radom u oktobru 2020. godine.

pbk@skupstina.me • www.pbk.skupstina.me



**Sekretarijat
Savjeta
za konkurentnost**

Sekretarijat Savjeta za konkurentnost (SCC) počeo je sa radom u februaru 2019. godine, potpisivanjem Memoranduma o saradnji između Vlade Crne Gore i Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Od juna 2020. godine, Vlada Ujedinjenog Kraljevstva, posredstvom Britanske ambasade u Podgorici, kroz Fond za dobru upravu, pruža podršku Sekretarijatu. Misija SCC-a je da doprinosi unapređenju javno-privatnog dijaloga, jačanju konkurentnosti i stvaranju preduslova za što povoljniji poslovni ambijent u Crnoj Gori, prvenstveno kroz rad Savjeta za konkurentnost.

scc@scc.org.me

Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore, niti neophodno drugih institucija ili organizacija čiji se podaci koriste za izradu rada, i nužno ne odražavaju stavove donatora ili partnera projekta.