

2020-  
2023

# Rodno odgovorno budžetiranje u Crnoj Gori



## Sadržaj

Rodno odgovorno budžetiranje (ROB): Šta je i zašto se bavimo ovom temom? .....	2
Ulazne tačke za rodnu ravnopravnost u budžetski ciklus .....	2
Faza 1 .....	3
Fiskalna strategija: Srednjoročni okvir rashoda/budžetski okvir .....	3
Faza 2 .....	4
Planiranje budžeta .....	4
Faza 3 .....	4
Usvajanje budžeta .....	4
Faza 4 .....	4
Implementacija budžeta .....	4
Faza 5 .....	4
Praćenje .....	4
Faza 6 .....	5
Fiskalno izvještavanje i revizija.....	5
Akteri u budžetskom ciklusu i njihove uloge (iz dokumenta „Smjernice o godišnjem izvještavanju potrošačkih jedinica“- instrukcije koje služe definisanju glavnih aktera i njihovih uloga u procesu izrade rodno odgovornih budžeta) .....	5
<b>Ostali akteri</b> .....	6
Preduslovi za rodno odgovorno budžetiranje.....	6
Rodno podijeljeni podaci .....	6
Kapacitet .....	7
Sistemske integrirani pristup .....	7
ROB u Crnoj Gori .....	7
Status ROB-a u Crnoj Gori i uloga Sekretarijata Savjeta za konkurentnost (SCC).....	8
Primjer dobre prakse rodno odgovornog budžetiranja: Program za unapređenje konkurentnosti privrede.....	11
Budući razvoj ROBa u CG .....	12

## Rodno odgovorno budžetiranje (ROB): Šta je i zašto se bavimo ovom temom?

Rodno odgovorno 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 odgovorno budžetiranje nam daje priliku da kroz bolju raspodjelu javnih finansija unaprijedimo pravednost u društvu. Ono promovira mjerljivost i efikasnost politika jer omogućava praćenje rezultata iz perspektive korisnika politika i njihove potrebe. To znači da dizajn politike mora odgovoriti na različite potrebe i interese muškarca i žene. Kako bi se to postiglo proces razvoja te politike treba biti otvoreniji, uključujući podjednako muškarca i ženu, kao i najmarginalizovanije podgrupe tih grupa. Na taj način, kroz rodno odgovorno budžetiranje, podstiče se i napredak demokratije, jer procesi kreiranja politika i odlučivanja postaju transparentniji i inkluzivniji, što može doprinijeti suzbijanju korupcije i jačanju odgovornosti javnog sektora.

ROB radimo s ciljem:

- ispunjavanja međunarodnih obaveza

Posle usvajanja Pekinške platforme u koju je uveden integracija roda u politike, gender mainstreaming postala je zvanična strategija političke elite širom sveta i izazvala je budžete kao sastavni dio i pretpostavku za sprovođenje rodno odgovorne politike. Međutim, iskustvo iz mnogih zemalja potvrđuje da je politička volja neophodan preduslov za primjenu ciljeva rodne ravnopravnosti i rodnog budžetiranja. Ratifikacija međunarodnih dokumenata je samo pretpostavka za sprovođenje politika programima, mjerama i finansijskim i drugim fondovima i resursima u cilju postizanja vidljivih i mjerljivih ishoda.

- povećanja pravednosti u društvu

Primarni cilj razvoja je, prema Izveštaju UN o ljudskom razvoju (UNDP, 1995), da se povećaju mogućnosti koje narod ima u svom životu, a da se istovremeno slede tri glavna principa: jednake mogućnosti za sve (sve ljude unutar društva), održivost takvih mogućnosti u smislu njihovog održavanja i prenosa sa jedne generacije na drugu i osnaživanje ljudi da učestvuju u razvoju i da dobiju prednosti razvoja. Rodno budžetiranje omogućava ispunjavanje ovih ciljeva i povećava pravednost u društvu.

- podsticanja napretka demokratije u društvu

Rodno budžetiranje doprinosi demokratizaciji odnosa unutar društva jer, između ostalog, podstiče odgovornost/odgovornost vlade za sprovođenje obaveza preuzetih u oblasti unaprjeđenja rodne ravnopravnosti, unaprjeđenje transparentnosti njenih postupaka unaprjeđenjem transparentne prirode njenog rada, mjerljivosti njenih rezultata, učešća žena i svih ranjivih i marginalizovanih grupa u svim fazama budžetskog procesa, efikasnost procesa i poboljšanja mjerljivosti i efikasnosti politika.

### Ulazne tačke za rodnu ravnopravnost u budžetski ciklus

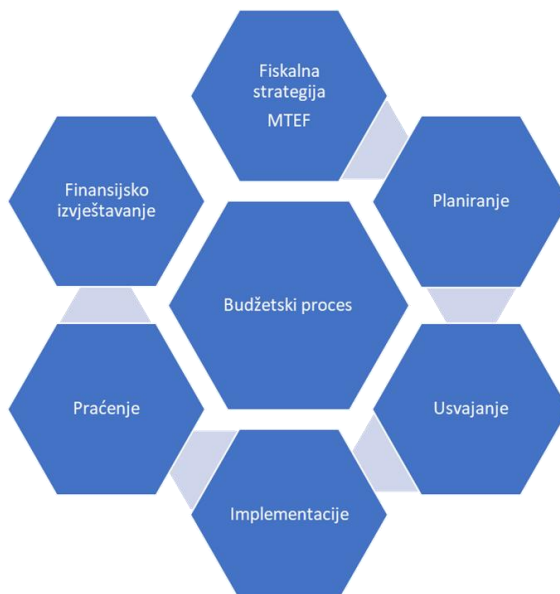
Jednogodišnji budžet je finansijski plan baziran na procjenama prihoda i rashoda. Budžet se donosi za fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donesen. Fiskalna godina je kalendarska godina. U Crnoj Gori se donosi u formi zakona.

**Rodno odgovorno budžetiranje i procjena uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost (u daljem tekstu: procjena rodnog uticaja) su ključne metode kojima se uvodi i unapređuje rodna osviještenost u izradi zakona, politika, programa i projekata budžeta. Rodno odgovorno budžetiranje podrazumijeva**

integraciju rodne analize u svaku fazu 'budžetiranja' od rane faze planiranja, preko usvajanja, implemenatcije i izvještavanja. Cilj je postići značajan uticaj ne samo na kreiranje politike i budžeta kao najmoćniji alat kreiranja politika već i na njegovo planiranje, kako bi se osigurali adekvatni rezultati jednakosti.

Crna Gora ima programsko budžetiranje koje je orijentisano ka rezultatima. Integrisanje rodne perspektive u programsko budžetiranje je proces procjene uticaja planiranih aktivnosti (koje se mogu odnositi na izradu zakonske regulative, definisanje politika i programa u svim sektorima) na rezultate koje želimo postići. Rodno odgovorno budžetiranje vidi rezultate kroz interes i potrebe žena i muškaraca, djece, mladih, osoba sa invaliditetom i ostalih ranjivih grupa koje su različite zbog toga što su i njihove uloge u društvu različite. Ovim pristupom rodna komponenta postaje integralna dimenzija planiranja programskog budžeta, izvršenja, praćenja i evaluacije politika i programa u svim oblastima kreiranja javnih politika, ekonomskim i društvenim sferama, sa krajnim ciljem da se postigne rodna ravnopravnost.

Slika 1: Budžetski ciklus



Izvor: Autorska vizuelizacija

#### Faza 1

Fiskalna strategija: Srednjoročni okvir rashoda/budžetski okvir

Prva faza budžetiranja određuje okvir u kojim se priprema budžet kao godišnji plan prihoda i rashoda.

Ministarstvo finansija je glavni akter koji priprema:

- Uputstvo za pripremu srednjoročnog budžetskog okvira,
- Uputstvo za pripremu budžeta za narednu fiskalnu godinu,
- Priručnik za programski budžet i
- Priručnik za srednjoročni budžetski okvir.

Vlada ima važnu ulogu jer priprema Program kojim doprinosi postavljanju glavnog okvira rada za tekuću godinu, kao i program za usaglašavanje zakonske regulative sa EU regulativom. Svi ovi dokumenti ukoliko imaju rodne ciljeve obezbijediće i okvir za pripremu budžeta na rodno odgovoran način.

## Faza 2

### Planiranje budžeta

Ministarstvo finansija dostavlja budžetskim korisnicima budžetski cirkular i uputstva/instrukcije za budžetske korisnike. Neophodno je da budžetski cirkular uključi rodna pitanja prilikom planiranja budžeta, a da korisnici budžeta prave eks-ante procjenu uticaja na rodnu ravnopravnost svakog budžetskog programa i popunjavaju rodno budžetsku izjavu. Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore ima ulogu u eks-ante procjeni uticaja na rodnu ravnopravnost.

## Faza 3

### Usvajanje budžeta

Predlog budžeta treba da sadrži rodnu dimenziju prije nego što bude predstavljen u Skupštini radi usvajanja. Praksa koja se smatra efikasnom podrazumijeva uključivanje posebnih poglavlja o rodnoj ravnopravnosti u budžetskom dokumentu, kao što je to bio slučaj sa Nacrtom budžeta Crne Gore za 2022. godinu. Ovaj pristup omogućava javnosti da, putem budžetskih konsultacija u Skupštini koje organizuju Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i/ ili Odbor za rodnu ravnopravnost, sazna koliko se sredstava izdvaja za rodnu ravnopravnost i kako budžet doprinosi unapređenju odnosa između muškaraca i žena. Nakon usvajanja budžeta, Budžetska kancelarija Skupštine može pripremiti informaciju koja posebno ističe rodni aspekt budžeta.

## Faza 4

### Implementacija budžeta

Rodno odgovorni budžet sadrži: rodne ciljeve za svaki budžetski program; performans indikatore budžetskog programa koji su polno podijeljeni i informaciju, na osnovu eks-ante analize uticaja programa na rodnu ravnopravnost, za svaki budžetski program da li je rodno osjetljiv, rodno neutralan ili rodno negativan. Ovakva kategorizacija programa se, u saradnji sa programskim osobljem, unosi u informatički sistem za upravljanje sa javnim finansijama i omogućava implementaciju rodno odgovornog budžeta.

## Faza 5

### Praćenje

Praćenje je funkcija koja sprovodi Ministarstvo finansija, a funkciju nadzora ima Skupština Crne Gore koja organizuje kontrolna saslušanja, kao jedan od mehanizama kontrole Vlade po pitanju korišćenja budžetskih sredstava, kroz koja se direktno utiče na unapređenje rodne ravnopravnosti ili na kreiranje rodne nejednakosti. Ministarstvo finansija moglo bi kroz rodne indikatore u fazi praćenja da utvrdu ukupno vrednost budžeta koji se sprovodi; šta je postignuće identifikujući ciljne grupe i izračunavanjem koliko od resursa su dodelena ženama i muškarcima u proseku.

## Faza 6

### Fiskalno izvještavanje i revizija

Nakon što se budžet sprovede nastupa faza izvještavanja. Osim završnog računa, potrebno je da se pripremi i Izvještaj za sprovođenje rodno odgovornog budžeta u kojem se prezentuju informacije o sprovedenom rodno odgovornom budžetu i njegov uticaj na rodnu ravnopravnost. Posljednja faza se odnosi na reviziju potrošnje novca iz državnog budžeta od strane nezavisnih institucija kao što je Državna revizorska institucija (DRI). Revizija može biti finansijska ili revizija uspjeha. Posljednja vrsta revizije može pratiti metode relevantne za sprovođenje rodno odgovorne revizije.

Akteri u budžetskom ciklusu i njihove uloge (iz dokumenta „Smjernice o godišnjem izvještavanju potrošačkih jedinica“- instrukcije koje služe definisanju glavnih aktera i njihovih uloga u procesu izrade rodno odgovornih budžeta)

*Tabela 1: Glavni akteri u primjeni rodno odgovornog budžetiranja i izvještavanja o realizaciji rodno odgovornih programa*

<b>Glavni akteri</b>	<b>Uloge u implementaciji rodno odgovornog budžetiranja</b>
<b>Ministarstvo finansija</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Izdaje budžetski cirkular koji sadrži konkretne instrukcije o definisanju rodno-odgovorne izjave, rodno odgovornih ciljeva i indikatora za programe/aktivnosti/projekte;</li><li>• Propisuje obrasce za izvještavanje o realizaciji programskog budžeta, uključujući i izvještavanje o realizaciji rodno odgovornih ciljeva i indikatora;</li><li>• Radi na izgradnji kapaciteta potrošačkih jedinica za implementaciju rodno odgovornog budžetiranja;</li><li>• Koristi podatke i dokaze o rodnim razlikama iz izvještaja o budžetskoj potrošnji dostavljenih od strane potrošačkih jedinica za kreiranje budućih budžetskih politika.</li></ul>
<b>Resorna ministarstva i ostale potrošačke jedinice</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sprovode rodno odgovorne analize budžeta i procjene uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost;</li><li>• Definišu rodno odgovorne ciljeve i indikatore za budžetske programe/aktivnosti/ projekte;</li><li>• Prikupljaju podatke razvrstane po polu;</li><li>• Prate realizaciju rodno odgovornih ciljeva budžetskih programa / aktivnosti/ projekata;</li><li>• Prikupljaju dokaze i podatke o položaju žena, muškaraca, starih i mladih, ranjivih grupa i sl. koji imaju koristi od budžetskih programa, kao i o njihovom uticaju u različitim sektorima;</li></ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rade na izgradnji kapaciteta ljudskih resursa unutar institucija za efektivno uključivanje rodno odgovornih indikatora u budžet.</li> </ul>
<b>Potencijalni partneri: organizacije civilnog društva, akademska zajednica, istraživačke institucije</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pružaju tehničku pomoć institucijama u razvijanju vještina za rodno odgovorno budžetiranje;</li> <li>• Rade istraživanja koja doprinose integraciji rodni ciljeva u javnu potrošnju;</li> <li>• Lobiraju za veći fokus na prioritete rodne ravnopravnosti u planovima i programima vlade;</li> <li>• Dostavljaju informacije o budžetskim izdvajanjima za rodno odgovorne ciljeve, komuniciraju sa medijima i čine ih dostupnijim javnosti;</li> <li>• Vršu procjenu uticaja javne potrošnje kroz rodne analize.</li> </ul>

---

### Ostali akteri

**Odbor za rodnu ravnopravnost u Skupštini** tokom godine prati izvršenje budžeta iz rodne perspektive. Ministarstvo finansija priprema polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta, uključujući i rodni aspekt, koji obuhvata i analizu stvarne potrošnje u odnosu na plan budžeta. U slučaju da izvještaj pokazuje da je procenat izvršenja budžeta namjenjenog rodni ishoda u prvoj polovini fiskalne godine znatno manji od planiranog, Odbor može da preispita da li je Vlada na pravom putu da ispuni svoje rodne ciljeve za datu godinu.

**Državna revizorska institucija (DRI)** - Državna revizorska institucija vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. U decembru 2023. godine, DRI je objavila izvještaj „Revizija uspjeha-Uspješnost sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori“. Utvrđeno je da sprovođenje politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori nije u dovoljnoj mjeri uspješno. Kako se navodi u izvještaju, važeći normativni okvir podržava i afirmiše rodnu ravnopravnost u Crnoj Gori, iako još uvijek postoje izazovi u ostvarenju jednakosti u tretiranju i ostvarivanju prava za žene i muškarce.

### Preduslovi za rodno odgovorno budžetiranje

#### Rodno podijeljeni podaci

U cilju adekvatnijeg i transparentnijeg izvještavanja o primjeni rodno odgovornog budžetiranja, podaci i dokazi su od fundamentalnog značaja: **dostupnost pouzdanih i kvalitetnih podataka i statistika, između ostalog raščlanjenih i po polu i starosti**, ključna je za procjenu rodni razlika u primjeni budžetskih programa i analizi njihovog uticaja na društvo, uključujući i ranjive grupe. U svim fazama budžetskog ciklusa, podaci i dokazi su važan preduslov za sagledavanje uspješnosti programa, njihovo unapređivanje,

kao i za bolje rezultate rodne ravnopravnosti uopšte. Prikupljanje i analiza podataka razvrstanih po polu su od ključnog značaja za adekvatno izvještavanje o izvršenju rodno odgovornih budžeta.

### Kapacitet

Da bi se rodno odgovorno budžetiranje efikasno sprovodilo, od velikog značaja je i izgradnja kapaciteta resornih ministarstava i ostalih potrošačkih jedinica u smislu uvođenja, implementacije i izvještavanja o izvršenju rodno odgovornih budžetskih programa. Centralnu ulogu u primjeni efikasnog i održivog rodno odgovornog budžetiranja ima Ministarstvo finansija koje primjenom programskog budžetiranja propisuje odgovornost nadležnih institucija za ispunjavanje programskih ciljeva budžeta, kao i za implementaciju pravne regulative koja se odnosi na rodno odgovorno budžetiranje.

### Sistemske integrisani pristup

Neophodno je primijeniti integrisani pristup, koji uključuje rodnu perspektivu u cjelokupni budžetski ciklus na ad-hoc i ex-post osnovi. Na primjer, uključivanje rodno odgovornih ciljeva i indikatora u budžetski cirkular na ad-hoc bazi samo u fazi planiranja budžeta, ali ne i praćenje izvršenja rodno odgovornih budžeta i ex-post izvještavanje, iako omogućava finansiranje rodno odgovornih programa, ne pruža dovoljno informacija o tome kako se troše sredstva programa namijenjena rodnoj komponenti, da li su postignuti rodno odgovorni ciljevi ili kako bi se programi mogli poboljšati. Integrisani pristup rodno budžetiranja zahtijeva povezivanje planiranja sa izvršenjem i praćenje ostvarenja programskih ciljeva i efikasnosti trošenja budžetskih sredstava.

### ROB u Crnoj Gori

U Ustavu Crne Gore, članom 18 garantovana je rodna ravnopravnost na način da država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

U Zakonu o rodnoj ravnopravnosti<sup>1</sup> 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 drugačijih rodni 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 sa Akcionim planom za 2023–2024. 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

---

<sup>1</sup> („Službeni list Crne Gore”, br. 046/07, 073/10, 040/11 i 035/15)



javnim finansijama. Od ključne važnosti je propisivanje odredbi koje 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 i fiskalnoj odgovornosti i podzakonskim aktima.

## Status ROB-a u Crnoj Gori i uloga Sekretarijata Savjeta za konkurentnost (SCC)

SCC, u saradnji sa partnerima, intenzivno radi na uvođenju rodno odgovornog budžetiranja u javne finansije od septembra 2021. godine. Pristup SCC je sistemski i ima za cilj unapređenje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, prvenstveno kroz ekonomsko osnaživanje žena.

U skladu sa ciljem broj 1 iz Strategije za rodnu ravnopravnost, koja je usvojena u julu 2021. godine i mjerom 1.6, koja predviđa uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u sistem upravljanja javnih finansija, SCC je pokrenuo javni dijalog o rodno odgovornom budžetiranju sa svim zainteresovanim stranama. Od 2021. godine dijalog je omogućio diskusiju o statusu rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori od strane velikog broja predstavnika **institucija** (Skupština Crne Gore, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo finansija - Direkcija za planiranje državnog budžeta, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo odbrane- Generalštab Vojske Crne Gore, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Državna revizorska institucija, Investiciono razvojni fond itd), **međunarodnih partnera** (Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD), Ambasada Velike Britanije u Crnoj Gori, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE), Delegacija Evropske Unije, Međunarodna organizacija rada (ILO), Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)) i **lokalnih samouprava i nevladinog sektora**. Akteri bi predstavili plan rada na temu rodno odgovornog budžetiranja, nakon čega je uslijedio dijalog usmjeren na pripremu predloga izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i uvođenje rodno odgovornog budžetiranja.

Od 2021. godine do danas su održana tri javna dijaloga: u septembru 2021. godine, oktobru 2022. godine i u aprilu 2023. godine, i postignuti su sljedeći rezultati:



- ✓ **Promijenjen budžetski cirkular** u cilju uvođenja rodne perspektive i prikupljanja predloga budžetskog planiranja na rodno odgovoran način, čime je Ministarstvu finansija omogućeno da prikupi informacije i pripremi izvještaje o rodno odgovornom budžetu. U postupku pripreme budžeta za 2022. i 2023. godinu, a u skladu sa odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike, Ministarstvo finansija je, budžetskim korisnicima za pripremu budžeta za 2022. i 2023. godinu, uputilo budžetski cirkular koji uključuje rodnu perspektivu.
- ✓ Usvojeno je novo **Uputstvo za korisnike budžeta** koje uključuje rodnu perspektivu kako bi budžetski korisnici pripremili budžetski cirkular i definisali rodne ciljeve i rodne indikatore koji se unose u informacioni sistem za upravljanje javnim finansijama. Uputstvom su integrisani elementi programskog budžeta, u skladu sa Odlukom o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica, kao i drugi neophodni aspekti planiranja budžeta za narednu godinu.




- ✓ **Informacioni sistem za upravljanje javnim finansijama** je dopunjen kako bi uključio rodno odgovorne ciljeve budžeta i rodne indikatore za praćenje sprovođenja budžetskih programa. Kako bi generisali informacije koje treba unijeti u informacioni sistem za upravljanje javnim finansijama, na zahtjev Ministarstva finansija, Sekretarijat je pripremio **rodno budžetsku izjavu** koja obuhvata: podatke o budžetskom programu; analizu stanja u sektoru sa fokusom na rodne nejednakosti; mjere za sprovođenje u okviru budžetskog programa u cilju unapređenja stanja u dijelu koji se odnosi na rodni jaz između muškaraca i žena, koji je prepoznat analizom stanja u sektoru; očekivane rezultate programa nakon primjene predloženih mjera i rodne indikatore za praćenje rezultata i programa budžeta.
- ✓ Na zahtjev Ministarstva finansija, Sekretarijat je pripremio **Metodologiju procjene uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost**. Svrha metodologije je obezbjeđivanje podrške institucijama državne uprave u integrisanju rodne perspektive u budžet. Razumijevanje kako iz rodne perspektive osmisliti, planirati, implementirati, pratiti i evaluirati (i) uticaj budžeta na rodnu ravnopravnost – prvenstveno sa stanovišta izrade srednjoročnog budžetskog okvira kao sastavnog dijela smjernica makroekonomske i fiskalne politike – i (ii) budžetske programe i javne investicione projekte, povećava njihovu društvenu relevantnost i osjetljivost. Metodologija se primjenjuje za procjenu rodnog uticaja kad je u pitanju izrada predloga novih politika kod definisanja srednjoročnog budžetskog okvira, budžetskih programa i javnih investicionih projekata.
- ✓ Ministarstvo finansija je uvrstilo u Informacioni sistem **Smjernice za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta** kao dokument za zaposlene. Model izvještavanja o realizaciji programskog budžeta, zasnovan na rezultatima koje Smjernice predviđaju, je da potrošačke jedinice izvještavaju i o realizaciji rodnih indikatora učinka, rodnih ciljeva i ciljnih vrijednosti na relevantnim obrascima propisanim od strane Ministarstva finansija. Informacije o učinku su sastavni dio godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta. Polugodišnje i godišnje izvještaje o izvršenju budžeta, kojima se prati napredak u ostvarenju definisanih rodni ciljeva programa/aktivnosti/projekata, potrošačke jedinice dostavljaju putem informacionog sistema za upravljanje budžetom (BMIS) u skladu sa uputstvom dostavljenim od strane Ministarstva finansija. Godišnji izvještaj o izvršenju programskog budžeta ukazuje na izdatke vezane za rodne programe i obuhvata finansijske podatke i informacije o nefinansijskom učinku.
- ✓ **Skupština Crne Gore** je organizovala nekoliko sjednica Odbora za rodnu ravnopravnost na kojima je sprovela ex-ante rasprave o uticaju budžeta na rodnu ravnopravnost. Tema 17. sjednice Odbora za rodnu ravnopravnost je bila rodno odgovorno budžetiranje (ROB) i uloga Državne revizorske institucije (DRI). Sa novim sazivom Parlamenta očekuje se i organizacija prve kontrolne rasprave o rodnom odgovornom budžetiranju.
- ✓ U saradnji sa **Budžetskom kancelarijom Skupštine Crne Gore**, a u smjeru podizanja svijesti o rodno odgovornom budžetiranju i transparentnosti budžetskog procesa za raspodjelu javnih finansija, Sekretarijat je dao doprinos u razvoju informativnog materijala. **Informativni materijal na temu**

„Rodno odgovorno budžetiranje“ obuhvata: osnovne informacije o rodnoj ravnopravnosti; zašto je budžet, kao politički dokument, važan za postizanje ciljeva rodne ravnopravnosti; šta predstavlja budžet i zašto je rodno odgovorno budžetiranje važno i na kraju, kakav je zakonski okvir i kakvo je trenutno stanje sa rodno odgovornim budžetiranjem.

- ✓ DRI je u martu 2023. godine pripremila **Izveštaj „Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori“**. U ovom dokumentu DRI je analizirala aktivnosti preduzete od strane institucija u cilju sprovođenja politike rodne ravnopravnosti i identifikovala nedostatke i probleme u toj oblasti. U postupku revizije izvršena je kontrola pravne regulative i dokumentacije koja se odnosi na aktivnosti subjekata revizije koje su preduzeli u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti u periodu od tri godine (2019, 2020. i 2021. godina). Glavno revizorsko pitanje je bilo: *„Da li državni organi preduzimaju adekvatne mjere za uspostavljanje i uspješno sprovođenje politike rodne ravnopravnosti? Jedno od tri revizorska potpitanja odnosilo se na rodno odgovorno bužetiranje - Da li su preduzete adekvatne mjere u cilju sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja?“*
- ✓ U decembru 2023. godine, DRI je objavila **Izveštaj „Uspješnost sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori“**. Predmet revizije bile su aktivnosti koje su preduzimali subjekti revizije u cilju sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja. Postupkom revizije obuhvaćene su aktivnosti subjekata revizije vezane za planiranje, realizaciju i izvještavanje o rodno odgovornom budžetu za 2022. i 2023. godinu. Glavno revizorsko pitanje bilo je: *„Da li su preduzete adekvatne mjere za uspostavljanje rodno odgovornog budžetiranja?“* U Izveštaju je konstatovano da su preduzeti početni koraci na uvođenju rodno odgovornog budžetiranja (ROB) u Crnoj Gori, ali da još uvijek nijesu u dovoljnoj mjeri ostvareni preduslovi za uspješno sprovođenje u praksi.

Slika 2: Rodno odgovorno budžetiranje u Crnoj Gori kroz faze budžetskog ciklusa

	<p>U fazu dva budžetskog ciklusa Crna Gora je uvela sledeće elemente rodno odgovornog budžetiranja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Budžetski cirkular i uputstva- instrukcije za budžetske korisnike da uključe rodna pitanja prilikom planiranja budžeta;</li> <li>- Eks-ante procjena uticaja na rodnu ravnopravnost – RIA na lokalnom nivou i rodno budžetske izjave;</li> <li>- Eks-ante procjena uticaja na rodnu ravnopravnost – preko saziva Ministra na sastanke Odbora za rodnu ravnoparvnost</li> </ul>
	<p>U fazu tri budžetskog ciklusa Crna Gora je uvela sledeće elemente rodno odgovornog budžetiranja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objavljuje se predlog budžeta sa rodnom dimenzijom – nacrt budžeta u sebi sadrži poglavje o ROB-u</li> <li>- Budžetske konsultacije u Skupštini se održavaju u okviru rada Odbora za finansije i budžet i/ili Odbora za rodnu ravnopravnost</li> <li>- Informacija za budžet sa rodnom dimenzijom objavljuje se od strane Budžetske kancelarije Skupštine</li> </ul>

	<p>U fazu četiri budžetskog ciklusa Crna Gora je uvela sledeće elemente rodno odgovornog budžetiranja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informacioni sistem za upravljanje javnim finansijama je dopunjen kako bi uključio: <ul style="list-style-type: none"> <li>• rodno odgovorne ciljeve budžeta;</li> <li>• rodne indikatore za praćenje sprovođenja budžetskih programa i</li> <li>• kategorizaciju budžetskih programa na rodno osjetljive, rodno neutralne i rodno negativne.</li> </ul> </li> </ul>
	<p>U fazu pet budžetskog ciklusa Crna Gora je uvela sledeće elemente rodno odgovornog budžetiranja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Skupština Crne Gore organizuje kontrolna saslušanja, kao jedan od mehanizama kontrole Vlade po pitanju korišćenja budžetskih sredstava</li> </ul>
	<p>U fazu šest budžetskog ciklusa Crna Gora je uveden sledeći element rodno odgovornog budžetiranja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Razvijena je Metodologija za procjenu uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost služi za pripreme Izvještaja za sprovođenje rodno odgovornog budžeta;</li> <li>- DRI je u decembru 2023. godine objavila Izvještaj „Uspješnost sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori“.</li> </ul>

### Primjer dobre prakse rodno odgovornog budžetiranja: Program za unapređenje konkurentnosti privrede

Program za unapređenje konkurentnosti privrede (u daljem tekstu: „Program“), koji implementira Ministarstvo ekonomskog razvoja, ima za cilj podsticanje razvoja postojećih procesa, proizvoda i usluga, u cilju jačanja konkurentnosti i izvoznog potencijala mikro, malih i srednjih preduzeća kroz unapređenje produktivnosti i profitabilnosti, uz zadržavanje postojećih i otvaranje novih radnih mjesta. Programom je predviđeno sprovođenje programskih linija finansijske i ne finansijske podrške.

U 2019. godini Program nije uključio rodni pristup u raspodjelu sredstava i kao rezultat toga žene su u najvećem dijelu podržane nefinansijskim uslugama, namijenjenim za građenje kapaciteta za razvoj preduzetništva i kroz program za razvoj klastera.

Na inicijativu SCC, 2020. godine u okviru Savjeta za konkurentnost formirana je Radna grupa za ekonomsko osnaživanje žena, kojom koordinira Ministarstvo ekonomskog razvoja koja, koristeći rodni pristup i alate rodno odgovornog budžetiranja, razvija rodno specifične mjere namijenjene za tzv. ženska preduzeća i daje predloge za njihovu implementaciju u Program.

Rezultati su sljedeći: u 2020. godini preduzeća u vlasništvu žena su imala najveću podršku kroz: a) programsku liniju za razvoj zanatstva (100% od svih prijava su žene) i b) programsku liniju za podršku

malim ulaganjima, kroz broj podržanih aplikacija (od odobrenih prijava 57% su žene) i u odobrenom iznosu (62% od ukupne vrijednosti programske linije); u 2021. godini preduzeća u vlasništvu žena su imala najveću podršku kroz: a) programsku liniju za pružanje mentoring usluga (83%), b) programsku liniju za razvoj preduzetništva (62.5%) i c) programsku liniju za podršku digitalizaciji (50%) apsorbujući 57.3% od ukupno odobrenog iznosa; u 2022. godini najveće dostignuće je učešće žena preduzetnica u programskoj liniji za nabavku opreme velike vrijednosti sa oko 28,57% od ukupnog broja aplikacija i 35,13% iznosa od ukupnog budžeta za ovu liniju.

Rodna analiza Programa za unapređenje konkurentnosti 2019 – 2023, koju je u februaru o.g. izradio SCC ukazuje da:

- U 2023. godini iznos podrške je bio 831.280 eur, što je povećane od 14% u odnosu na 2022. godinu kada je iznos podrške bio 732.259 eur;
- Privredna društva u dominantnom vlasništvu žena traže manje sredstava nego muškarci, ali se trend mijenja;
- Navedena privredna društva se u većem broju prijavljuju za nefinansijsku podršku, a od programa finansijske podrške u velikom obimu koriste sredstva za nabavku opreme niže vrijednosti kao i za podršku digitalizaciji;
- Posmatrano u apsolutnim vrijednostima, najveći obim podrške privrednim društvima koja su u dominantno ženskom vlasništvu, iznosio je 314.849 EUR u 2023. godini (38% od ukupnog iznosa sredstava finansijske podrške) i odnosio se na programsku liniju za nabavku opreme male vrijednosti;
- Privredna društva u dominantno ženskom vlasništvu najmanje su zainteresovana za Program podsticanja cirkularne ekonomije (iako je sam koncept cirkularna ekonomija bliža ženama).

## Budući razvoj ROBa u Crnoj Gori

Kao što se može zaključiti iz poglavlja koje se odnosi na status ROB-a u Crnoj Gori, veliki broj aktivnosti je već započeo, neke su djelimično ili u cjelini realizovane. Ipak, neophodno je da se kroz svaku fazu budžetskog ciklusa preduzimaju relevantne mjere kako bi sistemski uveli rodno odgovorno budžetiranje u upravljanje javnim finansijama. Pod tim se konkretno podrazumijeva:

- ✓ **Fiskalna strategija** - prva faza budžetskog procesa ima najmanje uvedene elemente rodnog odgovornog budžetiranja. U tom pravcu potrebno je:
  - usvajanje uputstva za uključivanje rodnih ciljeva u fiskalnu strategiju i srednjoročni budžetski okvir
  - uvođenje rodnih ciljeva u godišnjem Programu rada Vlade
  - integrisanje roda u NPAA i IPA finansiranje

Ovim pristupom, sam proces definisanja nacionalnih ciljeva i prioriteta, kako i fiskalna politika države imaće rodno odgovorne elemente.

- ✓ **Sistemsko rješenje kroz izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti** -od ključne važnosti je propisivanje odredbi koje 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. Za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja dovoljno je definisati pojam ROB-a, kao i budžetski proces i elemente ROB-a, koje već su u praksi uvedeni u Crnoj Gori (npr. budžetski cirkular, rodno budžetska izjava, rodni indikatori i ciljeve, rodno odgovoran budžet i rodno odgovoran budžetski izvještaj).
  
- ✓ **Nedvosmislena institucionalna podrška u procesu orodnjavanja budžeta sa akcentom na izgradnju relevantnog kadrovskog kapaciteta** -Budžet je najmoćniji alat za implementaciju politike i ukoliko on nije fokusiran na ciljne grupe definisane u širem smislu, ukoliko ne uočava razlike između žena i muškaraca, on je rodno slijep. Takvi budžeti, iako najčešće nenamjerno, mogu različito da utiču na žene i muškarce i mogu čak i ojačati društvene, kulturne ili ekonomske nejednakosti polova. Da bi se to izbjeglo, potrebno je razmotriti različite potrebe i interese žena i muškaraca, kako bi se identifikovale rodne nejednakosti u smislu pristupa i kontrole resursa, uticaja različitih uloga i rodno zasnovanih stereotipa, kako bi se predvidjeli mogući različiti efekti na žene i muškarce i obezbijedili rezultati politika i budžeta koji će podržati rodnu ravnopravnost. Proces orodnjavanja budžeta podrazumijeva ulaganje različitih resursa: stručnjaka i stručnjakinja za rodna pitanja, vremena, obuka i izgradnje kapaciteta, alata, prikupljanja podataka i uspostavljanje mehanizama praćenja. Poseban akcenat treba staviti na obuku i izgradnju kadrovskog kapaciteta kao i na saradnju sa relevantnim organizacijama civilnog društva i ekspertima za rodna pitanja. Kroz obuke službenici u javnom sektoru stiču praktične vještine vezane za implementaciju mjera rodne ravnopravnosti u budžetskim procesima. Potrebno je i kontinuirano unapređenje programa obuke, praćenje i evaluacija njihovog uticaja, kao i promocija razmjene najboljih praksi između različitih nivoa vlasti. Dodatno, važno je da se obezbijedi da programi edukacije budu inkluzivni, tako da što veći broj državnih službenika, ima priliku da stekne neophodna znanja i vještine u oblasti rodne ravnopravnosti. Osim što doprinosi razvoju vještina i znanja, edukacija i obuka državnih službenika imaju dugoročni uticaj na institucionalnu kulturu i praksu. Kroz ovaj program, može se uspostaviti trajna posvećenost rodno odgovornom budžetiranju unutar državnih institucija, čime se stvara okruženje koje podržava inkluzivnost i rodnu ravnopravnost.
  
- ✓ **Dijalog i promocija važnosti teme** - Potrebno je sprovoditi/organizovati aktivnosti koje imaju za cilj promovisanje ključnih principa rodne ravnopravnosti, ROB-a, podsticanje razmjene najboljih praksi i iskustava, kao i stvaranje povoljnog okruženja za potrebe žena. Jer, , kroz budžet možemo biti transparentniji kako koristimo novac građana i težiti da budemo odgovorniji prema njihovim potrebama. U tom smislu, rodno odgovorno budžetiranje nam pomaže da integrišemo potrebe žena, da radimo na preraspodjeli prihoda i troškova u cilju transformacije društva, da finansiramo mjere koje imaju uticaj na rodnu ravnopravnost, a odustanemo od onih koje reprodukuju nejednakost. Saradnja kroz zajedničke kampanje značajno doprinosi stvaranju uslova za dalji napredak i unapređenje rodne ravnopravnosti i ekonomije u cijelini, jer kroz rodno odgovorno budžetiranje doprinosimo ekonomskom rastu.