

# PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE U CRNOJ GORI: DOPRINOS RODNOJ RAVNOPRAVNOSTI ILI SAMO ŠTRIK

Autorka: **Nikoleta Pavićević**

Novembar, 2023. godine

## I – ŠTA JE RODNO ODGOVORNO BUDŽETIRANJE I ZAŠTO JE VAŽNO ZA DRUŠTVO

Analizom budžeta možemo utvrditi koji su prioriteti države, u odnosu na to kakve politike su finansirane i koje kategorije društva će imati koristi. Upravo je cilj **rodno odgovornog budžetiranja** integrisanje rodne perspektive prilikom svih procesa – planiranja, donošenja, sprovođenja i izvještavanja o budžetu, kako bi budžet doprinosio zatvaranju rodnog jaza.

Rodno odgovoran budžet ima rodno osjetljive programe i potprograme, aktivnosti, ciljeve i indikatore, ali i integrisanu rodnu perspektivu prilikom izvještavanja o realizaciji budžeta. Na taj način, omogućava se pravična alokacija i raspolaganje javnim resursima, poboljšanje pristupa dobrima i uslugama, kao i bolja targetiranost i efikasnost javnih politika.

Programsko budžetiranje ili budžetiranje zasnovano na učinku, uvedeno u Crnoj Gori 2021. godine, ključan je preduslov za rodno odgovorno budžetiranje. Razlog toga je što programsko budžetiranje omogućava vezu između budžetskih sredstava i strateških ciljeva javnih politika Vlade, i samim tim otvara mogućnost mjerenja uticaja koji javne politike imaju na određene kategorije društva, u ovom slučaju na osnaživanje žena i djevojčica.



## II – NORMATIVNO UREĐENJE RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA U CRNOJ GORI

Iako još uvijek nije propisano sistemskim Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti<sup>1</sup>, rodno odgovorno budžetiranje je u Crnoj Gori uvedeno nizom drugih akata. Orodneni podzakonski akti su Cirkular za srednjoročni budžetski okvir (2022-2024)<sup>2</sup>, Priručnik za srednjoročni budžetski okvir (2021)<sup>3</sup>, kao i Priručnik za kapitalni budžet<sup>4</sup>.

Kada je riječ o rodno odgovornom godišnjem budžetu, kojim se bavimo u ovoj analizi, tu spada **Priručnik o programskom budžetu**<sup>5</sup>. Priručnik propisuje da svaka potrošačka jedinica priprema izjavu o rodnoj ravnopravnosti, grupu indikatora i specifičnih ciljeva koji su rodno osjetljivi, rodno odgovorne aktivnosti i izvještava o izvršenju rodno odgovornog budžeta.

Pored Priručnika, **Uputstvo za izradu budžeta** ili godišnji budžetski cirkular propisuje da su, u okviru zahtjeva za budžetskim sredstvima, potrošačke jedinice prvog i drugog nivoa dužne da pripreme kratku izjavu o tome kako programi i/ili potprogrami, odnosno zahtijevana/opredijeljena sredstva doprinose smanjenju rodni razlika i poboljšanju statusa ranjivih grupa u društvu. Na osnovu kvaliteta povratnih informacija od strane potrošačkih jedinica, Ministarstvo finansija donosi odluku da li će ista biti uključena u budžetsku dokumentaciju ili ne.

Pregledom zahtjeva za budžetskim sredstvima potrošačkih jedinica, može se vidjeti da se u samom obrascu, kod indikatora učinka postavlja pitanje „Da li ispunjenje ovog indikatora doprinosi smanjenju rodni razlika i poboljšanju položaja ranjivih i nepriviligovanih grupa u društvu?“, te da potrošačke jedinice na njega odgovaraju izborom jedne od tri opcija: **rodno osjetljiv, rodno neutralan ili rodno negativan**<sup>6</sup>. Međutim, precizna definicija ovih pojmova nije jasno propisana Uputstvom za izradu budžeta niti Priručnikom o programskom budžetu, kako bi lica odgovorna za pripremu budžeta i popunjavanje izjave imala jasnu sliku na koji način, uz korišćenje kojih kriterijuma, procjenjuju u koju od navedenih kategorija indikator učinka pripada. O navedenom govori i prošlogodišnji informativni pregled Odbora za rodnu ravnopravnost<sup>7</sup>, u kome se navodi da ne postoji razumijevanje navedenih koncepata od strane lica odgovornih za izradu budžeta, imajući u vidu da su pojedine potrošačke jedinice sa orodnenim budžetima svoje aktivnosti ocijenili kao rodno neutralne.

1 Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Službeni list Crne Gore”, br. 027/23 od 8. 3. 2023)

2 Predviđeno je da potrošačke jedinice prvog nivoa do 15. maja Ministarstvu finansija dostave Izjave o politici i prijedloge politika, koje podrazumijevaju objašnjenje povezanosti prijedloga sa ključnim razvojnim dokumentima, strateškim planovima i prioritetima Vlade, kao i procjenu rodne odgovornosti prijedloga politike – opis rodne odgovornosti prijedloga politike i kako prijedlog doprinosi smanjenju rodni razlika i poboljšanju položaja ranjivih grupa u društvu

3 Među pitanjima koja su sastavni dio *ex-ante* evaluacije za prijedloge politika navodi se i rodna odgovornost – kako projekat doprinosi poboljšanju socijalne kohezije, smanjenju nejednakosti između muškaraca i žena (rodna pitanja) i poboljšanju položaja ranjivih i ugroženih grupa

4 U dijelu pregleda uticaja na projekat naglašava pitanje u kojoj mjeri se smanjuje rodni jaz i poboljšava rodni paritet

5 Priručnik o programskom budžetu, jul 2020. godine, Ministarstvo finansija

6 Prema definiciji Eckman iz 2022, rodno negativan znači da se rodne nejednakosti podstiču kako bi se postigli željeni rezultati, rodno neutralan znači da se rod ne uzima kao važan za dostizanje ciljeva, dok rodno osjetljiv znači da se rod smatra značajnim za dostizanje ciljeva. Eckman prepoznaje i dodatne dvije kategorije: rodno pozitivan i rodno transformativan. Ipak, navedene kategorije nisu ponuđene u izjavama potrošačkih jedinica.

7 Informativni pregled, Odbor za rodnu ravnopravnost, 2022. godine

Osim što nije predviđeno sistemskim Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, rodno odgovorno budžetiranje nije sastavni dio ni Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica<sup>8</sup>, čak ni u dijelu sadržaja programskog budžeta. Ono što je važno naglasiti jeste da Odluka propisuje izradu Izvještaja o realizaciji programskog budžeta, koje potrošačke jedinice polugodišnje i godišnje dostavljaju Ministarstvu finansija. Međutim, pregledom izvještaja o realizaciji programskog budžeta, zaključuje se da, za razliku od obrazaca zahtjeva za budžetskim sredstvima, ovi obrasci ne sadrže pitanja u okviru kojih bi potrošačke jedinice izvijestile o efektima na smanjenje rodnog jaza.

### III – CILJ ANALIZE

Dvije godine od uvođenja programskog budžetiranja u Crnoj Gori, ova analiza ima za cilj da poređenjem zahtjeva sredstava od strane potrošačkih jedinica i izvještaja o njihovoj potrošnji, procijeni u kojoj mjeri budžet Crne Gore doprinosi zatvaranju rodnih razlika, na koji način uključuju rodnu perspektivu u ciljeve i indikatore budžeta i koji su stvarni efekti u pogledu unapređenja rodne ravnopravnosti. Dodatno, cilj analize je da pruži preporuke za dalje normativno unapređenje Ministarstvu finansija, kao i preporuke potrošačkim jedinicama za unapređenje primjene rodno odgovornog budžetiranja u praksi.

Analiza je obuhvatila programsko budžetiranje u 2022. godini, imajući u vidu da je ovo prva godina u kojoj su potrošačke jedinice popunjavale izjave o rodnoj odgovornosti budžeta. Iako je prvobitni cilj bio analiziranje programskog budžetiranja i u 2023. godini, on nije mogao biti realizovan, s obzirom na to da je veliki broj potrošačkih jedinica odgovorio Institutu alternativa da nije pripremio polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta.

Prema analizi Parlamentarne budžetske kancelarije, u 2022. godini ukupan iznos „orodnjenih” sredstava je 3,08% ukupno predloženog budžeta države<sup>9</sup>, a u 2023. 4,49% ukupno predloženog budžeta<sup>10</sup>. Međutim, precizne kvantifikacije sredstava koja isključivo doprinose rodnoj ravnopravnosti nije moguće izvršiti, imajući u vidu da se u analizama računaju ukupna sredstva opredijeljena za određene aktivnosti, a ne isključivo za njihove rodno-odgovorne segmente. Ipak, efekte dodijeljenih sredstava je moguće procijeniti detaljnijom analizom zahtjeva kao i izvještaja o postignutim ciljevima.

S tim u vezi, zahtjevi za slobodan pristup informacija upućeni su svim jedinicama koje su imale rodno odgovorne budžete u 2022. godini<sup>11</sup>, a na osnovu dostavljenih zahtjeva za budžetskim sredstvima i izvještaja o izvršenju budžeta, koji su izvučeni iz Zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2022. godinu, sačinjeni su nalazi i preporuke. Analizom su obuhvaćeni osnovni elementi strukture programskog budžeta navedenih 20 potrošačkih jedinica: programi, potprogrami i aktivnosti, i njihovi prateći ciljevi i indikatori, koji su analizirani iz perspektive orodnjenosti.

8 Odluka o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica („Službeni list Crne Gore”, br. 075/17 od 9. 11. 2017, 117/20 od 7. 12. 2020)

9 Prikaz Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, Parlamentarna budžetska kancelarija, Skupština Crne Gore, 2021. godine

10 Prikaz Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2023. godinu, Parlamentarna budžetska kancelarija, Skupština Crne Gore, 2022. godine

11 Jedinice koje su prepoznate Prikazom predloga Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, Parlamentarna budžetska kancelarija, Skupština Crne Gore

## IV – RODNO ODGOVORNO BUDŽETIRANJE U 2022. GODINI

Prema Prikazu Predloga zakona o budžetu Crne Gore<sup>12</sup>, u predlogu budžeta za 2022. godinu, 20 potrošačkih jedinica naznačilo je rodno osjetljivost postavljenih ciljeva i aktivnosti. Sa ciljem analize navedenih aktivnosti ali i izvještaja o izvršenju budžeta, Institut alternativa je uputio zahtjev za slobodan pristup informacijama navedenim potrošačkim jedinicama i Ministarstvu finansija Crne Gore.

S tim u vezi, u nastavku slijede ključni nalazi analize zahtjeva za 20 potrošačkih jedinica<sup>13</sup>, kao i nalazi izvještaja o izvršenju budžeta navedenih potrošačkih jedinica koje su imale rodno odgovorne budžete. Analizirani su svi djelovi programske strukture, koju čine programi, potprogrami i aktivnosti koji sadrže ciljeve<sup>14</sup> i indikatore učinka<sup>15</sup>.

### *Zahtjevi za budžetska sredstva 2022.*

Potrošačke jedinice sa <b>rodno odgovornim budžetima</b>	Ukupno programa	Ukupno potprograma	Ukupno aktivnosti
20	43	86	248

U okviru zahtjeva za budžetskim sredstvima za 2022. godinu, analizirani su svi djelovi strukture programskog budžeta 20 jedinica koje su naznačile da imaju rodno odgovorne budžete – odnosno njihovi programi, potprogrami i aktivnosti. Navedene jedinice su imale ukupno 43 programa, 86 potprograma i 248 aktivnosti, zajedno sa pripadajućim ciljevima i aktivnostima.

Prema metodologiji programskog budžetiranja, svaki program, potprogram i aktivnost (treba da) ima svoje **ciljeve i indikatore** kojima se mjeri uspješnost postignutog cilja.

Dodatno, svaki cilj (treba da) sadrži odgovor na pitanje „Da li ispunjenje ovog cilja doprinosi smanjenju rodni razlika i poboljšanju položaja ranjivih i neprivilegovanih grupa u društvu?“, nakon čega potrošačke jedinice u zahtjevima označavaju da li je pojedinačni cilj rodno osjetljiv, rodno neutralan ili rodno negativan.

12 Prikaz Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, Parlamentarna budžetska kancelarija, Skupština Crne Gore, 2021. godine

13 Predsjednik Crne Gore, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Uprava za statistiku, Uprava za saradnju sa dijasporom – iseljenicima, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta, Zavod za školstvo, Centar za stručno obrazovanje, Uprava za sport i mlade, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Uprava za vode, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Crnogorska akademija nauke i umjetnosti, Crveni krst Crne Gore, Revizorsko tijelo, Agencija za sprječavanje korupcije, Fond za zdravstveno osiguranje, Zavod za zapošljavanje

14 Cilj koji potrošačka jedinica želi da ostvari u toku fiskalne godine za određeni program i potprogram, radi ostvarivanja postavljenog cilja

15 Kvantitativni i kvalitativni pokazatelji koji se koriste za praćenje uspješnosti određenog programa i potprograma potrošačke jedinice

Programi rodno odgovornih budžeta u 2022.

Ukupno ciljeva u programima	Ciljevi za koje nije unijeta oznaka (ne)orodnjenosti	Rodno neutralni ciljevi programa	Rodno osjetljivi ciljevi programa
24	14	7	3

Pregledom 43 programa posmatranih potrošačkih jedinica, utvrđeno je da imaju 24 cilja i 27 indikatora, dok devet potrošačkih jedinica uopšte nemaju postavljene ciljeve i indikatore za ostvarivanje programa. Kada je riječ o oznakama orodnjenosti ciljeva, za čak 14 ciljeva nije popunjeno ovo polje, i to u ciljevima programa Predsjednika, Ministarstva finansija, Uprave za sport i mlade, Uprave za saradnju sa dijasporom, Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju, Revizorskog tijela i Fonda za zdravstvo. U slučajevima u kojima jedinice jesu popunile oznake rodne ravnopravnosti – **7 ciljeva su označeni kao rodno neutralni, i 3 cilja kao rodno osjetljiva.**

Za dva programska cilja koja su označena kao rodno osjetljiva, a nalaze se u budžetima Crnogorske akademije nauke i umjetnosti (CANU) i Crvenog krsta, nedostaju preciznije informacije koje bi obrazložile doprinos smanjivanju rodni razlika, kao i rodno senzitivni indikatori na osnovu kojih bi se ovaj učinak mogao mjeriti i pratiti.

Važno je ukazati da uopštene i nedovoljno precizne formulacije, poput te da institucija pruža svima jednake mogućnosti i ne diskriminiše nikoga, da se prilikom sprovođenja aktivnosti vodi računa o podjednakoj zastupljenosti žena i muškaraca – ne mogu biti smatrane rodno odgovornim budžetiranjem, ukoliko nema pratećih konkretnih rodno odgovornih indikatora koji su mjerljivi. Obrazloženje za navedeno predstavljamo upravo kroz dva cilja koja su označena kao rodno odgovorni:

1. **CANU** kao obrazloženje orodnjenosti programskog cilja „Osiguranje adekvatnog nivoa kvaliteta naučnoistraživačkog rada” navodi: „U okviru programa Akademije: naučno istraživačke projekte, naučne konferencije, naučne tribine, okrugle stolove, izrade leksikona i projekta ECG, i međuakademijsku i međunarodnu saradnju zastupljena je rodna ravnopravnost, u polu, nacionalnoj pripadnosti, invaliditetu. Kroz navedene programe doprinosi se smanjenju rodni razlika i poboljšanju položaja ranjivih i neprivilgovanih grupa u društvu (žene, muškarci, stare osobe, OSI i etničkoj pripadnosti). Akademija kao institucija koja se isključivo bavi naučnim i umjetničkim radom pruža jednaku mogućnost bavljenja naukom svim učesnicima koji su dosegli adekvatan nivo obrazovanja. Akademija svojim ciljem unapređuje rodne ravnopravnosti.”

Dodatno, kao indikator za praćenje realizacije ovog cilja postavljen je broj umjesto naziva (108-10), dok je kao izvor informacija navedeno „Interni”, pa nije moguće zaključiti na koji način se može pratiti izvršenje.

2. **Crveni Krst Crne Gore**, orodnjenost svog cilja „Spremnost za odgovor na zakonom povjerene poslove od javnog interesa” objašnjava ovako: „Kroz redovne programske aktivnosti CKCG na direktan ili indirektan način doprinosi poboljšanju starijih lica, RE populacije, OSI, migranata, tražilaca azila, lica sa odobrenom međunarodnom zaštitom u CG. Prilikom sprovođenja svih programskih aktivnosti vodi se računa o podjednakoj zastupljenosti žena i muškaraca uzimajući u obzir i ostale socio-demografske karakteristike (starost, područje stanovanja - ruralno/ urbano, nivo obrazovanja, stepen socijalizacije i dr.)” Kako bismo mogli pratiti efekte navedenih aktivnosti, neophodno je postavljanje rodno osjetljivog indikatora, koji je i u ovom slučaju izostao.

Sa druge strane, pojedine potrošačke jedinice koje su imale prostora da integrišu rodnu perspektivu u svoje programe - to nisu učinile. Takav je slučaj svakako sa Ministarstvom javne uprave, digitalnog društva i medija, koji ima program „Javna uprava, digitalno društvo i mediji”, čija je svrha uključivanje građana u kreiranje javnih politika, a cilj „povećanje transparentnosti i otvorenosti rada MJU”, ocijenjen je kao rodno neutralan, iako je postojao prostor za uključivanje žena u kreiranje politika i u javnim raspravama, kao i otvorenost ka ranjivim kategorijama. Dodatno, Strategija reforme javne uprave (2022-2026) sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalno pitanje i da je integrisala rodnu perspektivu u strateškim i operativnim ciljevima, ali da to isto nije urađeno za programski budžet.

U konačnom, od jedinica čiji su budžeti označeni kao rodno odgovorni, **svoga 15% programskih ciljeva je rodno osjetljivo, ili tri cilja**. Dodatno, ovi ciljevi nisu potkrijepljeni bližim informacijama na koji način će doprinijeti rodnoj ravnopravnosti, kao ni mjerljivim indikatorima na osnovu kojih bismo u izvještaju o izvršenju mogli pratiti efekte.

#### *Potprogrami rodno odgovornih budžeta u 2022.*

Ukupno ciljeva u potprogramima	Ciljevi za koje nije unijeta oznaka (ne)rodnojenosti	Rodno neutralni ciljevi potprograma	Rodno osjetljivi ciljevi potprograma
45	28	10	6

Pregledom **86 potprograma** posmatranih potrošačkih jedinica, utvrđeno je 45 ciljeva i 63 indikatora, dok sedam potrošačkih jedinica za svoje potprograme nije postavilo ciljeve, niti indikatore. Od 45 potprogramskih ciljeva, za 28 ciljeva polje sa oznakom rodne odgovornosti nije popunjeno, 10 ciljeva je ocijenjeno kao rodno neutralno, dok je šest ciljeva označeno kao rodno osjetljivo.

Ipak, ni u slučaju potprograma dopinos smanjivanju rodnih razlika nije obrazložen u dovoljnoj mjeri i/ili pokazuje nerazumijevanje pojmova „rodno osjetljiv” od strane potrošačkih jedinica, a primjere navodimo u nastavku:

1. **Uprava za statistiku** je cilj potprograma „Izrada rezultata zvanične statistike” označila kao rodno osjetljiv, a kao obrazloženje navela: „Prilikom planiranja potprograma i u okviru njega svih planiranih aktivnosti vodi se računa o rodno osjetljivim kategorijama, na način što se prilikom zapošljavanja lica vodi računa o smanjenju ukupnih rodnih razlika i poboljšanju položaja ranjivih grupa”. Međutim, nije jasno na koji način je ovo obrazloženje povezano sa ciljem izrade zvanične statistike, niti postoji prateći indikator koji odgovara ovom obrazloženju (broj žena/ muškaraca zaposlenih), već je prateći indikator „Broj realizovanih statističkih istraživanja”<sup>16</sup>.
2. **Uprava za vode** je cilj potprograma „Djelovanje Uprave za vode” označila kao rodno osjetljiv, uz obrazloženje: „Na osnovu analiza uticaja na vodno tijelo odrediće se status istog. Potrebno sprovesti neophodne mjere radi sprječavanja pogoršanja statusa voda”. Nije jasno na koji način će navedeni cilj doprinijeti rodnoj ravnopravnosti, dok nema ni pratećih rodno odgovornih indikatora.

16 Uprava za statistiku navodi da u okviru navedenog indikatora postoji jasan prostor za integraciju rodne perspektive, te da se indikator odnosi na uključivanje žena i muškaraca koji „svojim stručnim znanjima ispunjavaju uslove za uključivanje u sva statistička istraživanja”. Dopis Uprave za statistiku Institutu alter-nativa od 22. decembra 2023. godine



3. **CANU** je postavio potprogramski cilj „*Osiguranje adekvatnog nivoa kvaliteta naučnoistraživačkog i umjetničkog rada*”, koji je označen kao rodno osjetljiv, dok je obrazloženje isto kao i za programski cilj, i nedovoljno potkrijepljeno podacima. Kako je ovim potprogramom predviđena podrška naučnom, umjetničkom i kulturnom stvaralaštvu, u indikatorima je moglo biti predviđeno mjerenje podrške umjetnicama ili naučnom radu koji doprinosi osnaživanju žena, kako bi se cilj mogao smatrati rodno osjetljivim, ali ovo nije učinjeno.

Isto kao i u slučaju programa, pojedine potrošačke jedinice koje su imale prostora da uvedu rodnu perspektivu, to nisu učinile. Takav je slučaj sa **Centrom za stručno obrazovanje**, čiji je cilj potprograma uspostavljanje efikasnog sistema stručnog obrazovanja odraslih kao osnove za povećanje zaposlenosti u društvu. Međutim, nema analize posebno rizičnih i ranjivih kategorija kada je u pitanju zaposlenost, na osnovu koje bi mogli biti razvijeni indikatori stručnog obrazovanja navedenih kategorija i praćen njihov razvoj.<sup>17</sup>

U konačnom, svega šest (13%) ciljeva potprograma je označeno kao rodno odgovorno, od čega je za dva cilja pogrešno dodijeljena oznaka, dok u preostalim slučajevima nema dovoljno podataka na osnovu kojih se može zaključiti na koji način doprinose rodnoj ravnopravnosti. **Nijedan od 63 indikatora u potprogramima analiziranih potrošačkih jedinica nije rodno osjetljiv.**

*Aktivnosti rodno odgovornih budžeta u 2022.*

Ukupno ciljeva u aktivnostima	Ciljevi za koje nije unijeta oznaka (ne)rodnojenosti	Rodno neutralni ciljevi aktivnosti	Rodno osjetljivi ciljevi aktivnosti
220	142	70	8

Pregledom 248 aktivnosti analiziranih potrošačkih jedinica, utvrđeno je da imaju 220 ciljeva i 315 indikatora, dok dvije potrošačke jedinice nisu postavljale ciljeve za svoje aktivnosti – Uprava za vode i Predsjednik Crne Gore. Od navedenih 220 postavljenih ciljeva, za čak 142 (64%) nije odgovoreno na pitanje na koji način doprinose smanjenju rodni razlika. Od preostalih ciljeva aktivnosti, koje su potrošačke jedinice popunile, 70 je rodno neutralno a osam rodno osjetljivo.

Kada su u pitanju rodno osjetljivi ciljevi u aktivnostima, izdvajamo neprecizne oznake:

1. **Uprava za statistiku** svoju aktivnost „Popis stanovništva” označava kao rodno osjetljivu, uz obrazloženje „*Prilikom planiranja budžetskih sredstava za aktivnost popisa, rukovodili smo se da planirana sredstva budu ravnopravno zastupljena u svim resursima, uslugama i odlukama bez obzira na rodni identitet radi unapređenja što potpunije rodne ravnopravnosti*”. Ipak, Uprava u zahtjevu za budžetska sredstva ne objašnjava ne objašnjava na koji način će se kroz popis prikupljati rodno odgovorni podaci koji će

<sup>17</sup> Centar za stručno obrazovanje navodi da doprinosi osnaživanju žena u Crnoj Gori. Navode da su inicirali izradu programa stručnog usavršavanja za nastavnike „Stop rodni stereotipima u izboru zanimanja”, te da podržavaju organizaciju događaja Dani djevojčica u IT-u. Centar navodi i da se posebna pažnja poklanja izradi programa za sticanje stručnih kvalifikacija i programa u koje se mogu uključiti lica sa nižim nivoom stečenih kvalifikacija, kako bi polaznice mogle da budu žene iz ranjivih grupa, prije svega Romkinje i Egipćanke. Dodatno, u ovoj godini izvršena je dopuna Programa obrazovanja za sticanje ključnih vještina za rodnu ravnopravnost novim modulom „Govor mržnje - međunarodni, evropski i nacionalni standardi i prakse”. Dopis Centra za stručno obrazovanje Institutu alternativa od 22. decembra 2023. godine

pomoći potkrepljenijim javnim politikama, pa se ne može zaključiti kako ova aktivnost smanjuje rodne razlike.<sup>18</sup>

2. **Centar za stručno obrazovanje** svoju aktivnost razvoj stručnog obrazovanja označava kao rodno osjetljivu, uz obrazloženje da se sva dokumenta koja se pripremaju (standardi zanimanja, standardi kvalifikacija, obrazovni programi) pišu rodno senzitivnim jezikom. Iako ovo nije orodnjavanje budžeta, ono što je u nastavku dodato jeste: „Svi obrazovni programi nivoa IV1 sadrže izborni modul koji se odnosi na rodnu ravnopravnost, ljudska prava i ostale slične teme”.
3. **Ministarstvo javne uprave** – budžet sadrži dva cilja nepravilno označena kao rodno odgovorna. Prvi cilj, koji se odnosi na prilagođenost sajtova organa javne uprave osobama sa invaliditetom, a za drugi cilj „transparentna i otvorena javna uprava”, obrazloženje je „Unapređenje dostupnosti podataka o rodnoj ravnopravnosti”. Ipak, nema rodno osjetljivih indikatora - „Dostupnost podataka o rodnoj ravnopravnosti” sa pratećim baznim i ciljnim vrijednostima, koji bi mogli da se prate.
4. Iako **Fond za zdravstveno osiguranje** ima aktivnosti kao što su nacionalni preventivni programi za rano otkrivanje raka dojke i grlića materice, kao i aktivnost koja se tiče nabavke HPV vakcina u cilju doprinosa ženskom zdravlju, nijedan program, potprogram ili aktivnost nemaju oznaku doprinosa rodnoj ravnopravnosti ili unapređenja položaja (u ovom slučaju zdravlja) žena.

Od navedenih 315 indikatora u aktivnostima, **svega pet ili 1,5% su rodno senzitivna**, i to indikatori koje je postavila Uprava za saradnju sa dijasporom i Ministarstvo ekonomskog razvoja. U slučaju Uprave za saradnju sa dijasporom, indikatori mjere broj evidentiranih uspješnih žena porijeklom iz Crne Gore u dijaspori i broj izrađenih informatora čiji je cilj afirmacija uspješnih žena iseljenica u crnogorskoj dijaspori. Ipak, pregledom izvještaja o izvršenju budžeta Uprave za saradnju sa dijasporom može se zaključiti da ova aktivnost nije realizovana. Kada je riječ o indikatorima Ministarstva ekonomskog razvoja, oni se odnose na broj obučanih žena za otpočinjavanje biznisa, broj žena preduzetnica koje su koristile usluge mentoringa i broj podržanih žena kroz aktivnost unapređenja konkurentnosti privrede kroz mjere finansijske podrške.

---

18 Uprava za statistiku navodi da kroz aktivnost Popis stanovništva dolazi do podataka o rodnim kategorijama stanovništva (broju žena, muškaraca, djece, starih osoba), koji će biti relevantni u donošenju i sprovođenju javnih politika i otklanjanju razlika između navedenih kategorija. Dopis Uprave za statistiku Institutu alternativa od 22. decembra 2023. godine



## IZVJEŠTAJI O IZVRŠENJU RODNO ODGOVORNIH BUDŽETA ZA 2022.

U svega šest od 20 (odnosno 30%) izvještaja o izvršenju budžeta potrošačkih jedinica koje su naznačile da imaju rodno odgovorne budžete vidljivo je da su sredstva trošena na smanjivanje rodnih razlika. Takvi su izvještaji Zavoda za zapošljavanje, Fonda zdravstvenog osiguranja, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva ekonomskog razvoja, Ministarstva finansija i Uprave za saradnju sa dijasporom.

Naročito pozitivan primjer rodno odgovornog budžetiranja predstavlja izvještaj o izvršenju programskog budžeta za 2022. godinu **Ministarstva poljoprivrede**. U izvještaju se navodi da je u okviru IFAD projekta (Projekat razvoja klastera i transformacije ruralnih područja) podržano 263 poljoprivrednika, da je prilikom evaluacije dodijeljeno dodatnih 10 bodova za osobe ženskog pola, da od 990 podržanih poljoprivrednih gazdinstava u 197 slučajeva nosioci gazdinstava su bile žene, odnosno 19,90%. Sa druge strane, izvještavanje na drugim mjestima nije orodnjeno – npr. prilikom izvještavanja o mjerama podrške unapređenju pčelara, poljoprivrednih proizvođača za preradu mlijeka i u stočarskoj proizvodnji, broj podržanih osoba nije rodno raščlanjen, što je potrebno uključiti radi potpunijeg izvještavanja.

Drugi pozitivan primjer izvještavanja je **Zavod za zapošljavanje**, koji u okviru programa aktivne politike zapošljavanja navodi da je izvještajnom periodu uključeno 1028 nezaposlenih koji su izloženi riziku na tržištu rada, među kojima su žene, kojih je bilo 66,73%. Takođe, navodi se da su u okviru cilja „otvaranje novih radnih mjesta i zapošljavanje nezaposlenih” u 67% slučajeva potpisnice ugovora bile žene, dok je u okviru aktivnosti profesionalne rehabilitacije uključeno 430 osoba sa invaliditetom, od čega je 65% ženskog pola.

Treći pozitivan primjer je izvještaj o izvršenju budžeta **Ministarstva ekonomskog razvoja**, koji u okviru aktivnosti unapređenje konkurentnosti privrede kroz mjere finansijske podrške ima rodno razvrstane podatke u odnosu na broj mikro, malih i srednjih preduzeća kroz programe finansijske i nefinansijske podrške u 2022. godini koje su u vlasništvu žena. Kako se u izvještaju navodi, ukupan broj podržanih preduzeća je 353, pri čemu je 131 preduzeće u vlasništvu žena.

Sa druge strane, brojne potrošačke jedinice koje u zahtjevu za budžetskim sredstvima navode da imaju rodno osjetljive aktivnosti, u izvještaju o izvršenju budžeta nema dokaza da je budžet doprinio smanjivanju rodnih razlika. Takvi su izvještaji Uprave za statistiku, Centra za stručno obrazovanje, Uprave za vode, CANU.

## ZAKLJUČAK

U normativnom pogledu, rodno odgovorno programsko budžetiranje nije ujednačeno u zakonskim i podzakonskim aktima u Crnoj Gori, dok ni u podzakonskim aktima koji ga propisuju nije dovoljno detaljno i pravilno objašnjeno. Rodno odgovorno budžetiranje još uvijek nije propisano sistemskim Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kao ni Odlukom o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica. Dodatno, iako zahtjev za budžetskim sredstvima uključuje pitanje da li cilj doprinosi smanjivanju rodni razlika, izvještaji o izvršenju budžeta, ne sadrži pitanje na koji način je budžet doprinio rodnoj ravnopravnosti, pa je eventualno izvještavanje potrošačkih jedinica o ovim pitanjima prepušteno njihovoj volji.

Iako bi programsko budžetiranje trebalo da nam omogući da vidimo ko u društvu ima koristi od budžeta, u praksi u većini slučajeva nije tako. Kada se dublje zagrebe u analizu zahtjeva za budžetskim sredstvima i izvještaja o izvršenju budžeta evidentno je da programsko budžetiranje nije dovoljno razvijeno, a naročito u dijelu rodno odgovornog budžetiranja. Potrošačke jedinice ne pripremaju pravovremeno polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta, dok su česti slučajevi zahtjeva i izvještaja o izvršenju budžeta u kojima nedostaju indikatori, opisi ciljeva, ostvarena vrijednost, izvor informacija i obrazloženje za utrošena sredstva.

Kada je riječ o rodno odgovornom programskom budžetiranju u praksi, broj rodno odgovornih ciljeva i indikatora programa, potprograma i aktivnosti potrošačkih jedinica nije zadovoljavajući. Brojne potrošačke jedinice nepravilno označavaju svoje ciljeve kao rodno odgovorne, iako oni to nisu ili nisu praćeni indikatorima koji bi preslikali obećanje smanjenja rodni razlika u budžetska sredstva. Na ovaj način, može doći do pogrešne slike stanja i podataka koji govori da značajan broj potrošačkih jedinica ima rodno osjetljive budžete, i da nije potrebno dalje unapređenje u ovoj oblasti. O nedovoljnoj rodnjenosti budžeta govori i činjenica da je u analiziranim zahtjevima za budžetskim sredstvima od ukupno 315 indikatora, svega 5 indikatora koji su rodno odgovorni, ili 1,5% svih indikatora.

## PREPORUKE

- Neophodna je stroža kontrola kvaliteta popunjenih zahtjeva za budžetskim sredstvima od strane **Ministarstva finansija**, što bi podrazumijevalo da jedinice koje nemaju popunjena polja „Opis cilja” i „Da li cilj doprinosi smanjenju rodni razlika?” ne mogu biti uzete u razmatranje, te da budu vraćene potrošačkoj jedinici na dopunu;
- **Ministarstvo finansija** treba da uspostavi strožu kontrolu nad izvještavanjem potrošačkih jedinica, naročito u pogledu pripreme i dostavljanja polugodišnjeg izvještaja o izvršenju programskog budžeta, u skladu sa Odlukom o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica;
- **Ministarstvo finansija** treba da izmijeni Odluku o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica, u članu 7, tako da sadrži rok u kojem potrošačke jedinice moraju pripremiti polugodišnji izvještaj o izvršenju programskog budžeta;
- **Odbor za rodnu ravnopravnost i Parlamentarna budžetska kancelarija** treba da nastave dobru praksu analize predloga budžeta i pripreme ključnih nalaza u pogledu rodno odgovornog budžetiranja, dok je neophodno koristiti kontrolne mehanizme Odbora u vidu konsultativnih saslušanja o izvještajima o izvršenju budžeta potrošačkih jedinica;
- **Ministarstvo finansija** treba da izvrši normativno usklađivanje Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i podzakonskih akata u pogledu propisivanja obaveze i načina sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja;
- **Potrošačke jedinice moraju** potpunije sačinjavati zahtjeve za budžetskim sredstvima i izvještaje o izvršenju budžeta, unoseći sve ciljeve i detaljne opise ciljeva, kao i popunjavanja polja koja su predviđena za definisanje indikatora, bazne i ciljne vrijednosti, izvora verifikacije i slično;
- **Potrošačke jedinice** moraju unijeti detaljno obrazloženje oznaka „rodno osjetljivo”, „rodno neutralno” i „rodno negativno” i obrazložiti svaku oznaku. U slučaju da je cilj rodno neutralan, potrebno je objasniti da je nakon sprovedene analize strategija i ostalih dokumenata u ovoj oblasti utvrđeno da nije moguće integrisati rodnu perspektivu, te da je zbog toga cilj neutralan;
- **Uprava za ljudske resurse** treba da radi na osnaživanju kapaciteta lica odgovornih za koordinaciju programskog budžeta u pogledu uvođenja rodne perspektive u budžetsko planiranje i izvještavanje, tako da imaju potrebna znanja i vještine za kreiranje rodno osjetljivih ciljeva i indikatora u okviru programa, potprograma i aktivnosti svojih budžeta.

## LITERATURA

- Informativni pregled, Odbor za rodnu ravnopravnost, 2022. godine
- Odluka o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica („Službeni list Crne Gore”, br. 075/17 od 9. 11. 2017, 117/20 od 7. 12. 2020)
- Prikaz Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, Parlamentarna budžetska kancelarija, Skupština Crne Gore, 2021. godine
- Prikaz Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2023. godinu, Parlamentarna budžetska kancelarija, Skupština Crne Gore, 2022. godine
- Priručnik o programskom budžetu, Ministarstvo finansija, jul 2020. godine
- Priručnik za srednjoročni budžetski okvir, Ministarstvo finansija, jun 2021. godine

# O INSTITUTU ALTERNATIVA

**Institut alternativa** (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike. Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovedla međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini dvanaestočlani tim.

[www.mojauprava.me](http://www.mojauprava.me)

[www.mojnovac.me](http://www.mojnovac.me)

[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)

[www.mojgrad.me](http://www.mojgrad.me)