



СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII, 11000 Београд • телефон: 011 3223 446 • факс: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org • www.skgo.org

Београд, 30.03.2017.
Број: 171/1

Предмет:

Родно одговорно буџетирање на локалном нивоу

Поштовани,

У оквиру спровођења реформе јавних финансија и унапређења програмског модела буџета, уведен је и принцип родно одговорног буџетирања (даље у тексту: РОБ) и то Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему крајем 2015. године („Службени гласник РС”, број 103/15), тако да је процес постепеног увођења РОБ ефективно на законској основи започет током 2016. године. Родно одговорно буџетирање је дефинисано у члану 2. овог закона на следећи начин:

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

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему из децембра 2016. године („Службени гласник РС”, број 99/2016), аспекти РОБ су додатно учвршћени пре свега увођењем у одредбе које се односе на представљање програмских информација приликом израде одлуке о буџету, односно одлуке о завршном рачуну.

У припреми буџета за 2017. годину, дакле током календарске 2016. године, процес постепеног увођења РОБ покренут је на централном и покрајинском нивоу доношењем одговарајућих планова и упутстава од стране Министарства финансија односно Покрајинског секретаријата за финансије АП Војводине. Имајући у виду да законска обавеза постепеног увођења РОБ једнако важи и за буџетске кориснике на локалном нивоу, путем овог дописа настојимо да појаснимо и конкретизујемо обавезе јединица локалне самоуправе (даље у тексту: ЈЛС) у вези са увођењем РОБ, како би испоштовале рокове и обавезе предвиђене законом.

Сходно члану 16[с7] Закона о буџетском систему (даље у тексту: ЗоБС) и Упутству за израду одлуке о буџету локалне власти¹, предвиђено је да се до 2020. године заокружи процес постепеног увођења родно одговорног буџетирања за све буџетске кориснике на свим нивоима власти, и то:

- **путем годишњег плана поступног увођења родно одговорног буџетирања** који доноси министар надлежан за финансије, покрајински секретаријат за финансије, односно **орган надлежан за буџет јединице локалне самоуправе, најкасније до 31. марта текуће године за наредну годину;**

¹ Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2017/uputstvo%20za%20lokal.pdf>

- при чему план поступног увођења родно одговорног буџетирања **садржи одређени број програма и буџетских корисника**. Конкретно, сходно Упутству Министарства финансија за израду одлуке о буџету локалне власти, „потребно је да надлежни орган локалне власти на годишњем нивоу донесе план за увођење родно одговорног буџетирања којим ће **одредити кориснике буџетских средстава који ће у својим финансијским плановима дефинисати најмање један родно одговоран циљ и одговарајуће индикаторе** који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца, **у оквиру једног или више програма или програмских активности**“.

Дакле, увођење РОБ је најдиректније повезано са програмском структуром буџета. На основу ЗобС и одговарајућег упутства, од општина, градова и града Београда очекује се да у поступку **припреме буџета** (члан 28. ЗобС) у корпус програмских информација постепено уводе родно одговорне циљеве односно родне показатеље учинка програма, програмских активности и пројеката, те да на основу тога у поступку **израде завршног рачуна буџета известе** и о учинку програма на унапређењу родне равноправности (члан 79. ЗобС).

Када је реч о програмском буџету на локалном нивоу, у виду треба имати следеће:

- Упутством за израду програмског буџета² уведена је **униформна** програмска структура буџета, односно - униформни програми и програмске активности јединица локалне самоуправе. Приликом припреме буџета/одлуке о буџету (општине, града), сви буџетски корисници обухваћени су и програмском класификацијом у општем и посебном делу буџета, односно **распоређени су у оквиру униформне програмске структуре** (која је код директних буџетских корисника видљива на нивоу раздела за сваког појединачног ДБК, односно код индиректних буџетских корисника на нивоу глава где се ИБК исказују збирно). Ово представља значајну разлику у односу на програмску структуру буџета Републике Србије, код које је програмска структура специфична за сваког буџетског корисника, односно програмска структура није униформна на начин како је то дефинисано за ЈЛС. Када је реч о програмским информацијама, оне су садржане у образложењу буџета које је саставни део буџета. „Програмске информације садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева. **Неки од дефинисаних циљева, односно показатеља учинка програма, програмске активности или пројекта представљају родно одговорне циљеве, односно родне показатеље** којима се приказују и прате планирани доприноси програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности“ (члан 28. ЗобС).
- Директни буџетски корисници код највећег броја градова и општина јесу: скупштина, градоначелник/председник општине, општинско/градско веће, општинска/градска управа и јавно правобранилаштво, а услед специфичности у делу независности институције исти статус има и омбудсман код одређеног броја ЈЛС. При томе, за скупштину, градоначелника/председника општине, општинско/градско веће као ДБК, униформном програмском структуром предвиђен је програм 16 – *Политички систем локалне самоуправе* са програмским активностима које се односе на функционисање ових органа. Сходно

² Упутство министра финансија из фебруара 2014. године (ажурирано у новембру 2016. године).

њиховој природи, а и у складу са Упутством за израду програмског буџета³, програм и програмске активности оваквог типа карактеришу сразмерно скромне програмске информације, за које уродњавање углавном није својствено. У том смислу, очекивано је да ће **општинска/градска управа као ДБК бити кључни опредељени буџетски корисник за поступно увођење и примену РОБ** будући да управо код овог ДБК фигурира највећи број програма дефинисаних униформном програмском структуром ЈЛС.

Када је реч о индиректним буџетским корисницима градова и општина, њихов обухват варира сходно величини и другим специфичностима града/општине, али у највећем броју случајева реч је о пар група ИБК: предшколске установе; установе из области културе (библиотеке, музеји, архиви, позоришта, центри за културу, домови културе итд.); туристичке организације; установе из области спорта и месне заједнице. Иако би се у овом случају могла констатовати одређена разноврсност на нивоу програма којима су обухваћени ови ИБК (програм 8 – *Предшколско васпитање*; програм 13 – *Развој културе*; програм 4 – *Развој туризма*; програм 14 – *Развој спорта и омладине*) чињеница је да се ИБК исказују збирно у оквиру раздела општинске/градске управе као ДБК⁴, те да сходно томе овај ДБК формулише збирне програмске информације (дакле не за сваког ИБК понаособ). Наравно, у зависности од специфичности конкретне ЈЛС, планом поступног увођења РОБ може бити одређен и неки од ИБК који би требало да води и пружи родно разврстану статистику и информације које ће бити употребљене за формулисање финалних програмских информација у буџету ЈЛС.

Имајући у виду наведене специфичности програмског буџетирања од значаја за увођење и примену РОБ на локалном нивоу, може се очекивати да ће се у највећем броју случајева планом поступног увођења РОБ код градова и општина **одредити само један буџетски корисник и то општинска/градска управа и један или више програма овог буџетског корисника за који/које ће се у циклусу припреме буџета за 2018. годину дефинисати (на нивоу програма и/или програмске активности) најмање један родно одговоран циљ и одговарајући показатељи.**

Дефинисање циљева и показатеља/индикатора, укључујући и оне који су уродњени, јесте у надлежности градова и општина. При томе, Министарство финансија и СКГО пружају подршку у овом домену припремом и унапређењем на годишњем нивоу листе циљева програма и програмских активности и припадајућих униформних индикатора. На тај начин се настоји да се у значајној мери олакша припрема буџета од стране локалних власти и осигура униформност и упоредивост садржине програмских буџета ЈЛС. Ипак, имајући у виду да за униформне програме и програмске активности које спроводе – ЈЛС треба да утврђују циљеве на основу својих стратешких планова или планова развоја, листа/предлог циљева и униформних показатеља

³ Према тексту Упутства за израду ПБ, будући да је фокус ПБ на коришћењу информација о исходима програмских активности и пројеката, као и квантитета, квалитета и ефикасности пружања јавних услуга, није потребно дефинисати циљеве и показатеље учинка за ПА типа администрација и управљање, као ни код ПА типа управни послови (давање мишљења и сагласности, решавање предмета и сл) и уређење области (нормативни послови – рецимо израда аката) уз одређене изузетке (страница 15. Упутства).

⁴ Члан 2. тачка 31. ЗобС: „... апропријације за индиректне кориснике буџетских средстава се исказују збирно по врстама индиректних корисника и наменама средстава у оквиру раздела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава“.

коју припремају Министарство финансија и СКГО није обавезујућа/искључива. Прегледом усвојених одлука о буџету ЈЛС у претходним годинама, констатујемо да значајан број ЈЛС од оних које су исказивале програмске информације, користи управо понуђене (или нешто адаптиране) формулације циљева и показатеља (индикатора).

У документу „Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за програмску структуру буџета – предлог за градове, општине у градске општине у Републици Србији” који су Министарство финансија и СКГО припремили у буџетском циклусу за 2017. годину⁵, уродњени циљеви формулисани су код **програма 14 - Развој спорта и омладине, програма 11 – Социјална и дечја заштита, те код ПА 0003 у оквиру програма 3 – Локални економски развој**, док је највећи број уродњених индикатора присутан управо код ових програма, као и код програма 9 и 10 који се односе на основно и средње образовање. Имајући то у виду, логичан след поступака приликом израде плана поступног увођења РОБ на нивоу града/општине могао би бити да се управо неки (један или више) од ових програма предвиде за почетак поступног увођења РОБ. Наравно, коначно опредељење је на свакој ЈЛС понаособ, засновано на индивидуалној процени, локалним планским документима и приоритетима, те постојању (или могућностима израде) статистике исказане по полу. Такође, приликом израде предлога листе циљева програма и програмских активности и униформних индикатора за програмску структуру буџета ЈЛС у будућим буџетским циклусима, Министарство финансија и СКГО настојаће да прогресивно дефинишу већи број уродњених циљева и индикатора и тиме обогате избор од стране ЈЛС.

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

Дакле, **до 31. марта 2017. године** орган надлежан за буџет ЈЛС треба да донесе **План поступног увођења родно одговорног буџетирања за 2017. годину** којим ће одредити једног или више буџетских корисника (очекивано – градску/општинску управу) и један или више програма код којих се предвиђа увођење РОБ. Оквирни модел Плана достављамо у Прилогу.

То значи да ће **у наставку годишњег циклуса** опредељени буџетски корисник (корисници) припремати уродњене програмске информације у вези са програмом (или више програма) назначеним у Плану како би оне биле исказане у оквиру Одлуке о буџету ЈЛС за 2018. годину. Сходно члану 40. ЗобС, **конкретнију инструкцију**, односно прецизирање начина на који ће се у образложењу буџета исказати родна анализа буџета ЈЛС, локални орган управе надлежан за финансије треба да формулише **у оквиру упутства за припрему буџета ЈЛС.**

Напомена: за градове са већим бројем буџетских корисника у статусу ДБК очекивано је да ће Планом поступног увођења РОБ бити одређено више таквих буџетских корисника уз навођење

припадајућих програма у оквиру којих ће бити примењен РОБ. У том смислу, указујемо да је веома упутан приступ који су кроз своје планове и упутства применили Министарство финансија односно Покрајински секретаријат за финансије АП Војводине за кориснике републичког/покрајинског буџета.

*

Иако је за први квартал године дефинисана само обавеза усвајања Плана поступног увођења РОБ, сматрамо да је релевантно да искористимо овај допис како бисмо локалној самоуправи указали на неколико основних информација о поступном увођењу и примени РОБ, а које су од интереса како у фази доношења Плана, тако и у фази израде инструкција у вези са РОБ. Напомињемо да се као добра пракса, посебно у случају када се Планом РОБ одређује већи број буџетских корисника, показала израда упутства (преорука, објашњења начина) за увођење РОБ раније у току године⁶.

Када је реч о приступу РОБ, полазећи од планова и упутстава за постепено увођење РОБ које су у 2016. години припремили Министарство финансија⁷ односно Покрајински секретаријат за финансије АП Војводине⁸ за кориснике републичког/покрајинског буџета, наводимо следеће начине за уродњавање, односно за укључивање родне перспективе у циљеве и индикаторе у оквиру програмске структуре буџета:

1. **Постављање посебног циља за жене или мушкарце са циљем смањења неравноправности.** Ово решење пожељно је тамо где се планира посебна афирмативна мера, која за циљ има смањење или уклањање неравноправног положаја одређене групе. То је случај када се средства усмеравају ка одређеној родној групи за коју анализе или други поуздани подаци, извештаји, статистике и сл. указују да мање заступљена, у лошијем положају или се суочава са додатним баријерама у приступу. (Такав је пример циља који је у листи за буџетски циклус 2017. годину дефинисан за програм 11 – *Социјална и дечја заштита: „Повећање доступности права и механизма социјалне заштите за жене у локалној заједници“*).
2. **Диференцирање циљева и индикатора тако да се експлицитно односе на жене и мушкарце.** Када се циљ односи на лица, грађане или запослене, интервенција

⁶ Конкретно, Министарство финансија се определило да Упутство за увођење РОБ донесе као саставни део Плана увођења РОБ који је објављен 31. марта 2016. године, док су приликом израде годишњег упутства за припрему буџета РС у њему само сумиране основне информације садржане у плану и упутству за РОБ уз пар додатних напомена. Слично, Покрајински секретаријат за финансије АП Војводине је 30. марта 2016. године објавио План поступног увођења РОБ (којим су одређени буџетски корисници и припадајући програми за РОБ) и накнадно, 14. априла 2016. године ДБК средстава АПВ доставио документ са претпоставкама и начином увођења РОБ у процес припреме покрајинског буџета за 2017. годину, прелиминарни план активности на увођењу РОБ и препоруке за предузимање радњи у процесу припреме родно осетљивих формулација буџета, а затим су основне информације из плана и додатне инструкције инкорпорирани у годишње упутство за припрему буџета АПВ.

⁷ План увођења РОБ у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије за 2017. годину са припадајућим упутством МФИН донет 31. марта 2016. године, доступан на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetски%20korisnici/2016/Plan%20uvodjenja%20rodno%20odgovorno%20budzetiranja.pdf>

⁸ У Упутству за припрему буџета АПВ погледати одељак под 2. – Постепено увођење РОБ (стр. 6-7): https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.psf.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2016/09/UPUTSTVO_24.11.2016.docx

подразумева експлицитно навођење чињенице да се циљ заправо односи на жене и мушкарце, грађане и грађанке, девојчице и дечаке и сл. У том случају, индикатори треба да буду разложени по роду/полу, изражени апсолутним бројем или процентом који се односи на жене, грађанке, девојчице, односно на мушкарце, грађане, дечаке. (Такви су примери циљева и индикатора који су у листи за буџетски циклус 2017. годину дефинисани код програма 14 – *Развој спорта и омладине*: „Обезбеђење услова за бављење спортом свих грађана и грађанки града/општине“ – циљ и индикатор: „Број жена чланова спортских организација и удружења“ и код ПА 0003 у оквиру програма 3 – *Локални економски развој*: „Успостављање механизма за финансијску подршку производним предузећима и предузетницима/предузетницама који послују на територији града/општине за развој нових производа и проширење производње“ – циљ и индикатор: Број новозапослених радника/радница уз помоћ успостављеног механизма за обуку радне снаге за познатог послодавца и за специфичне производне процесе“).

3. **Истицање родне димензије проблема који се решава, односно експлицитно узимање у обзир питања рода и родно осетљивог приступа.** Такав је случај када постоје евидентни проблеми у некој области који захтевају да се пажња усмери на родне аспекте конкретног проблема (код корисника републичког буџета сугерисано је да нпр. питање безбедности у саобраћају има веома изражену родну димензију која се често игнорише, те да би се могао формулисати циљ који директно подразумева развијање родно осетљивог приступа безбедности у саобраћају, а који би био мерен показатељима о броју студија о родним аспектима безбедности у саобраћају. Слично и код програма који се односи на здравље, где би у обзир могло да дође формулисање циља који би се односио на превенцију ширења малигних обољења код жена).

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

Ако се има у виду да члан 16[с7] ЗобС прописује да приликом доношења Плана поступног увођења РОБ, орган надлежан за буџет ЈЛС *„сарађује са институцијама надлежним за унапређење родне равноправности“*, треба предвидети укљученост ових институција и у наставку циклуса по доношењу Плана. Заправо, сходно члану 39. Закона о равноправности полова, став 4., *„у органима јединица локалне самоуправе, у оквиру постојеће организације и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији, организује се стално радно тело или одређује запослени за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности, у складу са овим законом“*. У том смислу, од доношења Закона о равноправности полова, у највећем броју ЈЛС успостављени су локални механизми за родну равноправност, односно

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

¹⁰

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

задужена су лица за родну равноправност, тако да је ове механизме и лица потребно најдиректније укључити и у процес увођења РОБ. На линији препорука за унапређење програмског буџетирања на локалу, које из године у годину промовишу Министарство финансија и СКГО у смислу успостављања радне групе/тима за програмско буџетирање на нивоу ЈЛС: у радној групи треба да буду заступљени, поред запослених из финансијске службе који су задужени за припрему буџета, и представници свих организационих јединица, посебно надлежних за стратешко планирање, јединица за управљање пројектима (капитални пројекти, пројекти ИПА, пројекти који се финансирају из зајмова и сл.), *представници сталног радног тела за родну равноправност (или запослено лице одређено за обављање ових послова)* као и представници индиректних буџетских корисника.

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

Све информације и материјале од значаја за питања програмског буџетирања и РОБ на локалу ћемо редово ажурирати на сајту СКГО: <http://www.skgo.org/reports/details/1886>, а позивамо вас да нам се као и до сада обраћате са питањима и коментарима како бисмо заједнички унапредили законитост и квалитет рада локалне самоуправе.

С поштовањем,

Генерални секретар
Борђе Станичић



ПРИЛОГ- ОКВИРНИ МОДЕЛ – ПРИМЕР ДОКУМЕНТА

На основу члана 16[с7] Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 99/2016), орган надлежан за буџет ЈЛС (навести назив: Секретаријат, Служба, Одељење за финансије општинске управе и сл.)¹¹, доноси

ПЛАН ПОСТУПНОГ УВОЂЕЊА РОДНО ОДГОВОРНОГ БУЏЕТИРАЊА У ПОСТУПАК ПРИПРЕМЕ И
ДОНОШЕЊА БУЏЕТА (ГРАДА/ОПШТИНЕ) ЗА 2018. ГОДИНУ

Родно одговорно буџетирање, односно увођење принципа родне равноправности у буџетски процес, подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности. Град/општина посвећен(а) је континуираном подизању квалитета управљања јавним финансијама које ефективно одговарају на потребе локалне заједнице. Родно одговорно буџетирање доприноси побољшању ефективности и транспарентности буџета и омогућава бољи увид у користи које жене и мушкарци имају од буџетских средстава.

Планом поступног увођења родно одговорног буџетирања за кориснике буџетских средстава града/општине за 2018. годину (у даљем тексту: План), поступно се уводи родно одговорно буџетирање код корисника буџетских средстава града/општине: градска/општинска управа (навести назив другог или додатних буџетских корисника), путем дефинисања родне компоненте, односно родних циљева и индикатора у оквиру (навести укупан број опредељених програма, један или више) програма.

1. Увођење родно одговорног буџетирања у поступку припреме и доношења буџета за 2018. годину, утврђује се према Плану приказаном следећом табелом:

Редни број	НАЗИВ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА	НАЗИВ ПРОГРАМА (број и назив програма у складу са униформном програмском структуром буџета ЈЛС утврђеном у 2017. години)
1.	Општинска/градска управа града/општине _____	Програм 3 – Локални економски развој Програм 11 – Социјална и дечја заштита Програм 14 – Развој спорта и омладине ...
2.
3.

Овај план утврђује се као минималан у смислу обухвата буџетских корисника и програма код којег (којих) се уводи родна компонента и то тако што ће бити дефинисан најмање један родни циљ у оквиру сваког од Планом опредељених програма било на нивоу програма или програмске активности, уз настојање да се уродњавање примени на оба нивоа. Такође, уз сваки дефинисани родни циљ, обавезно је дефинисање најмање једног родног индикатора – показатеља за праћење постизања односног циља програма и/или програмске активности.

Бројеви и називи програма из овог плана, могу се мењати само у смислу усклађивања са одговарајућим бројевима и називима програма сходно списку униформних програма и програмских активности јединица локалне самоуправе утврђених за 2018. годину.

¹¹ Ако је применљиво, овде навести да се план доноси у сарадњи са сталним радним телом за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности на нивоу конкретне ЈЛС.

У постављању уредњених циљева и показатеља, буџетски корисник (*буџетски корисници*) користи (*користе*) релевантне локалне стратешке и планске документе, а посебно акциони план за родну равноправност града/општине (*навести назив документа уколико је усвојен*) и руководи (*руководи*) се приступом родне равноправности садржаним у националним секторским или хоризонталним документима, као што је Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са Акционим планом за период 2016-2018.

2. Послови координације активности и подршке увођењу родно одговорног буџетирања спроводе се у оквиру рада радне групе/тима за програмско буџетирање града/општине.

3. Сви буџетски корисници подстичу се да у поступку израде програмског буџета кроз програме, програмске активности и пројекте у оквиру својих надлежности, припремају индикаторе/показатеље који се односе на лица тако да они буду разврстани по полу.

4. Овај план објављује се на интернет страници града/општине и доставља свим буџетским корисницима града/општине.

ПОТПИС НАДЛЕЖНОГ ЛИЦА