



Da li žene dobivaju fer dio kolača? Rodno odgovorno budžetiranje kao pametna ekonomija

Merima Avdagić

Da li je ženama već dosta?

Kontekstualni argumenti i njihov značaj

“Zaboravimo Kinu, Indiju i internet: ekonomski razvoj pokreću žene” (Economist, 2006., str. 3). Rodna ravnopravnost igra ključnu ulogu u podsticanju rasta, stvaranju radnih mjesta i davanja doprinosa stvaranju kapitala i smanjenju siromaštva. Prihvatanje rodno koncepta u ekonomiji uveliko je uzelo mala u posljednje dvije dekade. Nedavno je britanski premijer, David Cameron (2012.) zagovarao povećanje broja žena na odgovornim mjestima u industriji rekavši “Riječ je o kvalitetu, ne samo o jednakosti ... ako iznevjerimo šansu za razvoj potencijala koji imaju žene na tržištu rada omogućavanjem jednakog pristupa resursima, ne samo da ćemo iznevjeriti njih, nego ćemo iznevjeriti cijelu našu ekonomiju” (str. 2). Međutim, uprkos jasnom opredjeljenju za primjenu rodne ravnopravnosti u politikama i programima u svim oblastima, ona često ostaje samo na papiru, bez dodjeljivanja finansijskih sredstava - putem koncepta rodno odgovornog budžetiranja (ROB). To je vidljivo u Bosni i Hercegovini gdje, iako su principi rodne ravnopravnosti i ROB-a već uvedeni, praksa pokazuje da se slabo provode. Slaba zastupljenost žena u strukturama gdje se donose odluke, njihova sve veća nezaposlenost i ekonomska neaktivnost u periodu ekonomske recesije, sve veće zaostajanje žena u profesionalnom obučavanju ne smatraju se slučajnom kombinacijom okolnosti ili slobodnim izražavanjem izbora. Iako žene čine 51,7% ukupno procijenjenog radno sposobnog stanovništva, samo 35,6% njih je zaposleno (najniži procenat učešća žena u Jugoistočnoj Evropi) i njihova zastupljenost u članstvu nadzornih ili upravnih odbora javnih preduzeća izražava se u jednocifrenim postocima. Nakon općih izbora 2010. godine, među tri člana Predsjedništva BiH nema nijedne žene, predsjednik i premijer Republike Srpske su muškarci, premijer FBiH je muškarac, a analiza rezultata općinskih izbora 2012. godine pokazuje da je od 142 općinska načelnika izabrano samo pet žena. Stoga se sa sigurnošću može reći da zakonska opredjeljenost za ženska prava i rodnu ravnopravnost često ostaje samo na papiru i nije na pravi način pretočena u djelovanje i pravedan razvoj. Ovaj prijedlog se bavi jednim od ključnih faktora koji doprinose marginalizaciji žena i njihovoj ekonomskoj, političkoj i socijalnoj

isključenosti i pojačavaju postojeće nejednakosti među spolovima: nejednaka raspodjela i korištenje javnih sredstava i resursa.

Rodno odgovorno budžetiranje

UN Women definira ROB kao planiranje, programiranje i budžetiranje koje provodi vlada kako bi se doprinijelo unapređenju rodne ravnopravnosti i ostvarivanju prava žena, što zahtijeva da se utvrde i reflektiraju potrebne intervencije za rješavanje pitanja rodno jaza u politikama, planovima i budžetima na svim nivoima vlasti i uprave. ROB povezuje koncepte rodne ravnopravnosti i budžeta, te premošćuje jaz između rodno osjetljivog okvira politike i procesa planiranja i izrade budžeta.

Ovaj prijedlog javne politike zasniva se na nedavnoj studiji “Da li je ženama već dosta?: rodno odgovorno budžetiranje kao dio reforme budžeta ka programskom budžetiranju”. Spomenuta studija je utvrdila da u budžetima u BiH uglavnom nisu integrirani posebni rodno usmjereni ciljevi, što znači da se politike rodne ravnopravnosti ne pretvaraju u praksu i da izostaje za to neophodna dodjela budžetskih sredstava. Polazni problem je to što nema adekvatne analize budžeta iz rodne perspektive, tako da ostaje pretpostavka da se javna sredstva dodjeljuju na rodno neutralan način - što gotovo nikad nije slučaj. Rodna analiza budžeta koja je provedena kao dio studije čije je cilj bio ustanoviti u kojoj mjeri se potrebe žena uzimaju u obzir u politikama i s njima vezanim finansijskim alokacijama na lokalnom nivou u BiH (Općina Novi Grad Sarajevo) dala je iznenađujuće rezultate:¹

Sektor poljoprivrede: budžetski poticaji za male farme i staklenike	<ul style="list-style-type: none"> • Od ukupno 192.936 BAM potrošenih iz budžeta za 2011., 551 poljoprivrednik/ca je dobio/la direktne subvencije, od kojih je 116 (21%) žena i 435 (79%) muškaraca; • Od 238 zahtjeva za poljoprivrednim subvencijama podnesenih 2011., 13 zahtjeva su podnijele žene poljoprivrednici - što iznosi samo 5,46%.
Sektor sporta: sportske NVO i općinski sportski objekti	<ul style="list-style-type: none"> • Od 164.800 BAM potrošenih iz budžeta 2011. za 24 sportske NVO, 19 njih je muških (81,8% budžeta), 4 mješovite (15,2% budžeta), i samo jedna ženska sportska organizacija (3% budžeta); • Sportske dvorane je koristilo 8 muških timova (1600 članova) i 3 ženska (300 članica), što naglašava rodnu nejednakost u korištenju javnih resursa.

¹ Sve urađene analize zasnovane su na javno dostupnim dokumentima, uključujući razvojne strategije, javni budžet i konsultacije sa općinskim predstavnicima. Ova aktivnost je podržana i od strane UN Women.

Sažetak

U Bosni i Hercegovini još uvijek postoje značajne rodne nejednakosti, što dovodi do neproporcionalnog pristupa i kontrole nad humanim, ekonomskim i društvenim bogatstvom za žene i muškarce. To je vidljivo u slabijoj zastupljenosti žena u strukturama odlučivanja i njihovoj sve većoj nezaposlenosti i ekonomskoj neaktivnosti u periodu ekonomske recesije, pri čemu BiH ima najniži procenat žena na tržištu rada u regiji Jugoistočne Evrope, tek 35%. Kao rezultat toga, rodna nejednakost ograničava ekonomski rast i društveni napredak, te smanjuje efektivnost napora na ukidanju siromaštva. Iako su zakonska opredjeljenja ka rodnoj ravnopravnosti univerzalno deklarativna i usvojena, često ostaju na papiru i ne pretvaraju se u akciju i pravičan razvoj putem pravedne raspodjele javnih sredstava. Bez obzira što korijeni ovih problema uključuju ispitivanje društvenih i kulturoloških faktora, vidljiva je zabrinutost zbog razlika u mogućnostima i generalno bi ih trebalo rješavati tako da se osigura da se resursi pravično dijele između muškaraca i žena. U jednoj novoj studiji iz Bosne i Hercegovine razmatra se jedna strategija za rješavanje ovog problema - integriranjem ROB-a u generalnu reformu upravljanja javnim finansiranjima u okviru domena programskog budžetiranja, a u ovom prijedlogu javne politike ističe se potreba za usmjerenim policy djelovanjem.

Iako za korijene ovih problema često treba ispitati društvene i kulturne faktore, evidentan je problem nejednakih mogućnosti, koji se mora rješavati tako što će se osigurati pravična raspodjela resursa između muškaraca i žena.

U isto vrijeme Bosna i Hercegovina je, kao i ostatak Zapadnog Balkana, započela proces evropskih integracija i na putu je pristupanja Evropskoj uniji. Zajedno sa drugim faktorima, ovo vodi ka reformama javnog sektora, čija je jedna od ključnih dimenzija jačanje upravljanja javnim finansijama ka potpunijem, odgovornijem i transparentnijem planiranju i upravljanju finansija tako što će se osigurati da budžet predstavlja rezultate raspodjele putem lako odredljivih i mjerljivih direktnih ciljeva na osnovu principa programskog budžetiranja. Međutim, iako je u Bosni i Hercegovini uvedeno na rezultatima zasnovano budžetiranje, ono nije uvrstilo rodnu perspektivu kroz ROB. Stoga se mehanizmima upravljanja javnim finansijama i budžetima često pojačavaju rodne nejednakosti, koje su naročito vidljive u oblastima političke zastupljenosti i učešća žena u procesu donošenja odluka, uključujući kontrolu nad javnim sredstvima, zapošljavanje i socijalnu zaštitu.

U ovom prijedlogu javne politike zagovara se eksplicitna strateška intervencija na svakom potrebnom koraku u okviru postojećeg procesa programskog budžetiranja - "modela budžetiranja u 10 koraka" (prema zakonima o budžetima) - s ciljem uvođenja rodne perspektive. Ovakav pristup bi doveo do integriranja rodne perspektive (rodnog mainstreaminga) u praksu dodjelom adekvatnih javnih budžetskih sredstava za rješavanje specifičnih potreba žena i muškaraca na jednak način, odnosno, spajanjem provođenja rodno odgovorne politike i budžetskog procesa u cilju eliminiranja postojećih rodni nejednakosti.

Imajući na umu da se programsko budžetiranje tek uvodi na općinskom nivou, sadašnji trenutak za uvođenje rodne perspektive u budžet je veoma dobar i predstavlja jedinstvenu priliku da se ROB predstavi kao sastavni dio reforme upravljanja javnim finansijama. Na taj način će se umanjiti institucionalno odbijanje i značajno povećati kapacitet apsorpcije.

Zašto sadašnji policy pristup nije uspješan i pojačava rodne nejednakosti?

Uprkos jasnom opredjeljenju za rodnu ravnopravnost i rodni mainstreaming politika i programa u svim oblastima, uticaj na unapređenje rodne ravnopravnosti u praksi i dalje je slab u cijeloj Bosni i Hercegovini. Nejednaka raspodjela javnih resursa i dalje produbljuje postojeću rodnu nejednakost. Iako je Općina Novi Grad Sarajevo ostvarila značajan napredak u uvođenju rodne ravnopravnosti

(i svakako je vodeća u ovom procesu na lokalnom nivou²), principi politike rodnog mainstreaminga ne provode se u praksi, kao što je pokazala analiza. Zbog toga postojeći politički okvir za rodnu ravnopravnost nije uspješan i rodna nejednakost raste. Dodatno izdvajanje budžetskih sredstava nije uvijek odgovor, posebno ne u vrijeme teške ekonomske recesije. Umjesto toga je neophodno izvršiti prestrukturiranje budžeta tako da se uvažavaju principi rodne ravnopravnosti.

Konkretno u Općini Novi Grad Sarajevo imamo situaciju da je usvojen okvir za rodnu ravnopravnost i budžetski okvir je usvojen, ali ova dva *policy* okvira u praksi međusobno "ne komuniciraju". Osim konvencija o rodnoj ravnopravnosti koje je potpisala Bosna i Hercegovina i koje se prenose sve do općinskog nivoa, na ovom nivou su donešene i posebne politike rodne ravnopravnosti. To je najvidljivije u razvoju Gender akcionog plana i drugih pratećih dokumenata koji predstavljaju mapu puta za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u utvrđenom vremenskom okviru. Međutim, u stvarnosti Gender akcioni plan nije povezan sa ciklusom upravljanja javnim finansijama na redovnoj osnovi, čak i ako teoretski ova dva okvira međusobno komuniciraju (izuzevši nekoliko *ad hoc* aktivnosti koje se finansiraju iz javnog budžeta), što znači da se ne može provesti kako treba. Umjesto da se norme rodne ravnopravnosti uvrste u budžetsku strukturu, iako je jasno da su za njih potrebna finansijska sredstva, razvijaju su strateški okviri za rodnu ravnopravnost i provode *ad hoc* inicijative za rodnu ravnopravnost. Bez adekvatnog i održivog budžeta, a ojačana društvenim stereotipima koji su daleko od ravnopravnosti, rodna nejednakost se samo povećava.

Evidentno je da su čak i u ovoj fazi u Općini Novi Grad Sarajevo shvatili potencijalne izazove ukoliko rodnu ravnopravnost ne bude pratio redovni budžetski ciklus i integriranje rodni koncepta u politički okvir za donošenje budžeta. Oni su sve više uključeni u rodna pitanja i potencijalna rješenja, kao i napore na jačanju kapaciteta. Iako su značajni rezultati ostvareni putem rodno progresivnog okvira politike, ključni izazov u ovom procesu ostaje - rodnu perspektivu treba uvažiti u procesu donošenja budžetskih odluka, jer u toj fazi se sredstva raspodjeljuju, a sadašnji proces izrade budžeta na nivou općinske vlasti ne sadrži rodnu dimenziju.

Novi policy pristup: integriranje ROB-a u budžetski proces

Agencija Ujedinjenih naroda za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women)³ u proteklom je godinama pružala podršku uvođenju rodno odgovornog budžetiranja u Bosni i Herce-

² Aktivnost podržana od strane UN Women.

³ Ranije: Razvojni fond Ujedinjenih naroda za žene (UNIFEM)



govini. Njihov rad je, zajedno sa aktivnostima drugih donatora, odnosno organizacija, i s njima povezanih projekata veoma značajan, kako u smislu podrške izradi politika za ROB, tako i za pokretanje analize budžeta iz rodne perspektive i uvođenje rodnog mainstreaminga. Iako je uspostavljen početni kontakt sa međunarodnim donatorima, konkretno Odjelom za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (DFID) koji je pružao podršku reformi upravljanja javnim finansijama, nisu učinjeni konkretni konceptualni koraci na uvođenju ROB-a sa ključnim finansijskim mehanizmima u zemlji - ministarstvima finansija (ili sektorima za finansije na općinskom nivou), kao i sa ključnim direkcijama i resornim ministarstvima (neki pomaci su ostvareni na nivou entiteta i države, kao što je uključivanje ROB-a u uvod Dokumenta okvirnog budžeta, ali ne i na općinskom nivou). Iz tog razloga je, uprkos zamahu postignutom reformom na uvođenju programskog budžetiranja, veza između programskog i rodnog odgovornog budžetiranja, kojim bi se odgovorilo na potrebe svih građana na ravnopravan način, ostala slaba.

Strateška opcija po kojoj bi ROB bio integriran u proces izrade budžeta zahtijeva minimalne promjene na nivou politika u okviru postojećih procesa budžetske pripreme i odlučivanja, iako je neophodno intenzivno jačanje kapaciteta. Konkretno, rodna ravnopravnost bi bila podržana kroz konkretne programe, što znači da bi ih trebalo kombinirati sa budžetskim alokacijama, te bi na taj način bili dio sistemskih reformi upravljanja javnim finansijama. Za to je potrebno izmijeniti standardne šablone za pripremu budžeta i uvesti rodno odgovoran pristup. U nastavku je prikazan proces programskog budžetiranja u 10 koraka, gdje prvi korak počinje u januaru, a deseti završava u decembru svake godine (DFID 2010.)

Za uvođenje rodne komponente potrebno je direktno izmijeniti sljedeće korake na nivou politike u procesu pripreme budžeta:

- Korak 1: Budžetske instrukcije br. 1 i Korak 5: Budžetske instrukcije br. 2

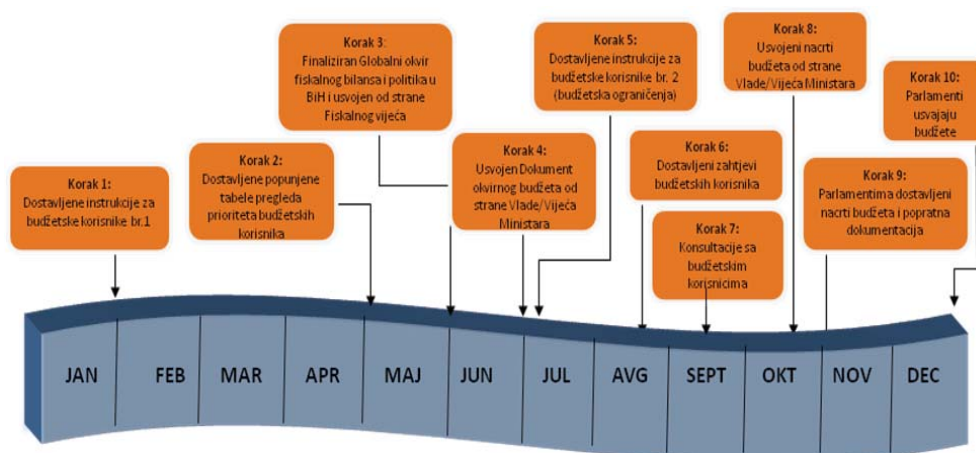
Potrebno je izmijeniti Budžetske instrukcije br. 1 i br. 2 tako da sadrže rodnu dimenziju. Konkretno, trebalo bi biti jasno, kao dio instrukcija, da je rodna ravnopravnost važan kriterij za raspodjelu sredstava prema predloženim programima od strane budžetskih korisnika. Pored toga, tabele za dostavljanje prijedloga programa treba da sadrže rodne aspekte, tj. zahtjev da rezultati projekta sadrže podatke razvrstane po spolu i rodno osjetljive indikatore kojima se mjere postignuti rezultati, odnosno, da se uvedu rodno osjetljivi indikatori učinka za svaki program koji budžetski korisnik predlaže. Tako bi se uveo zahtjev da svi budžetski korisnici prate podatke razvrstane po spolu u programima koje predlažu, što je neophodno za provođenje budžetske analize iz rodne perspektive.

- Korak 4: Usvojen Dokument okvirnog budžeta
- Dokument okvirnog budžeta bi sadržavao dio o rodnog odgovornom budžetiranju, što znači da bi se pitanja rodne ravnopravnosti i učešće žena uvrstila u dugoročno ekonomsko planiranje.

Iako i drugi koraci zahtijevaju izmjene u smislu procesa i kapaciteta, nema direktnih promjena na nivou politike. Na primjer, mada nema konkretnih promjena na nivou politike za Korak 2: Tabele pregleda prioriteta budžetskih korisnika, značajno bi bilo osigurati da se tabele pregleda prioriteta budžetskih korisnika koje dostavlja ministarstvo/ sektor finansija temelje na principima rodne ravnopravnosti kao jednom od kriterija, slično kao i Korak 6: Dostavljeni zahtjevi budžetskih korisnika i Korak 7: Konsultacije sa budžetskim korisnicima. Predložene promjene na nivou politike u okviru postojećeg okvira izrade budžeta pokazuju da rodno odgovorni budžeti nisu posebni budžeti za žene,

Gdje promijeniti politiku: institucionalni okvir i ulaz u postojeći sistem

Iako bi, u cilju uvođenja "ROB-a u 10 koraka", za potpunu promjenu politike bile potrebne zakonske izmjene na nivou FBiH (jer su općine dio FBiH), i to Zakona o budžetima, početna implementacija u vidu pilotiranja se može započeti donošenjem općinske uredbe kojom bi se izmijenio sadašnji proces izrade budžeta.





Merima Avdagić je ekonomistkinja s više od 10 godina stručnog radnog iskustva. Radila je za mnoge međunarodne i lokalne partnere na brojnim projektima izgradnje kapaciteta na području primjene multidisciplinarnih makroekonomskih pokazatelja u cilju jačanja održivog ekonomskog razvoja. Gđa Avdagić posjeduje opsežno iskustvo u području finansijskog menadžmenta, uključujući razvoj fiskalnih politika programskog budžetiranja, rodno odgovornog budžetiranja i analize. Gđa Avdagić je bila dio stručnog tima koji je implementirao reformu programskog budžetiranja u BiH te osigurao efikasno realiziranje razvojnih prioriteta vlade kroz politike javnih finansija, uspostavljanje transparentnog i učinkovitijeg izdvajanja sredstava u skladu sa strateškim politikama i smjernicama. Na području informacionih tehnologija, gđa Avdagić je vodila brojne inicijative s ciljem povećanja efikasnosti i transparentnosti javne uprave, tačnije informacionog procesa donošenja odluka baziranim na korištenju IKT alata i rješenja. Gđa Avdagić je također pružala konsultativnu podršku parlamentima pri jačanju kapaciteta nadzora budžetskog procesa, te korištenju novih tehnologija u cilju poboljšanja efikasnosti i odgovornosti svih organa uprave. Gđa Avdagić ima široko menadžersko iskustvo, projektno iskustvo u pružanju tehničke pomoći i jačanju kapaciteta, institucionalnoj analizi, javnom-privatnom-civilnom partnerstvu u cilju održivog ekonomskog razvoja, te upravljanje promjena-ma poslovnih procesa. Gospođa Avdagić trenutno radi doktorat iz područja ekonomije.

nego predstavljaju analizu budžeta vlade s ciljem da se ustanove različiti uzajamni uticaji procesa prikupljanja, planiranja i alokacije budžetskih sredstava na žene i muškarce. Ako bi se od svih budžetskih korisnika zahtijevalo da prikazuju podatke razvrstane po spolu za programe koje predlažu za finansiranje, odnosno za budžete, pokazalo bi se da budžeti nisu rodno neutralni, nego da imaju vitalnu ulogu u povećavanju ili smanjenju rodne nejednakosti.

Usljed ekonomskog, političkog i društvenog okruženja u zemljama u tranziciji koje prolaze transformaciju od socijalnog režima ka parlamentarnoj demokratiji s otvorenim tržištem, što se odnosi na većinu zemalja u regiji Jugoistočna Evropa, integriranje prakse rodno odgovornog budžetiranja u reformu upravljanja javnim finansijama predstavlja privlačan model koji doprinosi rodnoj ravnopravnosti i cjelokupnom društveno-ekonomskom prosperitetu. Imajući na umu da se već provode različiti procesi reforme na uvođenju programskog budžetiranja, bilo bi dobro povezati ROB sa ovim kretanjima, umjesto pokretanja novih intervencija i programa. Reformsko okruženje daje odlične mogućnosti za sistematično rješavanje pitanja rodno pravičnog planiranja i dodjele resursa povezivanjem principa i politike rodne ravnopravnosti sa budžetskim procesima. Na ovaj način će se osigurati sistematičan pristup i primjena ROB-a u svim oblastima koje diktiraju raspodjelu javnih sredstava, kao i omogućiti održivost koncepta rodno odgovornog budžetiranja, jer će se provoditi na godišnjoj osnovi i sa već utvrđenim rokovima iz budžetskog ciklusa.

I na kraju, iako je u ovom dokumentu za promjenu politike fokus na uvođenju rodno odgovornog budžetiranja na lokalnom nivou, on je indikativan i može se primijeniti na sve nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini, imajući na umu da svi nivoi vlasti u suštini primjenjuju isti budžetski kalendar.

Izvori

- Agencija za statistiku BiH (2011). *Anketa o radnoj snazi*, 6.
- Cameron, D. (2012). Britain's economic recovery is being held back by a lack of women in the boardroom. *The Observer*, 8(8), 2.
- Clinton, H. (2011). Asia-Pacific Economic Cooperation Summit. *Asia-Pacific Economic Cooperation Summit*, 2.
- Degraef, V. (2002). Is gender budgeting an inclusive part of gender mainstreaming strategy in EU Policies? *Conference on Gender Budgets, Financial Markets and Financing for Development*, 2.

Gender equality concepts and key terms: Introduction to gender responsive budgeting. (2010). *Department for International Development*, 16.

Elson, D., Budlender, D., Hewitt, G., & Mukhopadhyay, T. (2002). Integrating Gender into Government Budgets in the Context of Economic Reform. *Commonwealth Secretariat Special Report*, 259.

Klatzer, E. (2008). The integration of gender budgeting in performance based budgeting. Public budget responses to gender inequality, Conference, 1(1).

Quinn, S., & Council of Europe. (2009). In *Gender budgeting: practical implementation: Handbook* (p. 3). Strassbourg: Conseil de l'Europe.

Seguino, S. (2009). The global economic crisis, its gender implications and policy responses. *Gender Perspectives on the Financial Crisis Panel, Commission on the Status of Women, United Nations*, 1-11.

The importance of sex. (2006). *The Economist*, 378(8473), 3.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 90 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.osfbih.org.ba