



Skupština Crne Gore
Parlamentarna budžetska kancelarija

Prikaz revizije uspjeha
Državne revizorske institucije
Uspješnost sprovođenja rodno
odgovornog budžetiranja u
Crnoj Gori
Konačni izvještaj



Broj: 4/2024

Klas. br: 00-51-6/24-4

Datum: april 2024. godine

Pripremila: Parlamentarna budžetska kancelarija

* Parlamentarna budžetska kancelarija Skupštine Crne Gore, prilikom izrade istraživačkih radova, koristi se javno dostupnim podacima i podacima iz baza ograničenog pristupa, strogo vodeći računa o kredibilnosti izvora. Kancelarija ulaže sve razumne napore da informacije sadržane u istraživačkom radu budu tačne i potpune, ali ne snosi odgovornost za eventualnu netačnost i nepotpunost istih. Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore.

** Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces. To podrazumijeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje budžetskih prihoda i rashoda s ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti. Ima za cilj da inkorporira perspektivu o tome kako poboljšati jednakost između žena i muškaraca bazirajući se na rodnoj analizi u svakoj fazi planiranja i izvršavanja budžeta.



Uvod

Državna revizorska institucija je sprovela reviziju "Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori" i nakon sprovedenog postupka revizije uspjeha i utvrđenog činjeničnog stanja, ocijenila da:

Sprovođenje politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori NIJE U DOVOLJNOJ MJERI USPJEŠNO.

Utvrđeno je da 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

Identifikovani su nedostaci u sprovođenju i izvještavanju programskog (rodnog) budžetiranja, što ukazuju na potrebu unapređenja i preciznog definisanja nadležnosti i odgovornosti za sprovođenje budžetskih programa kod potrošačkih jedinica.

Rodno odgovorno budžetiranje je posebna mjera, jer ima za cilj ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Revizija je izvršena u periodu maj – decembar 2023. godine.

Subjekti revizije:

Ministarstvo
finansija

Ministarstvo
odbrane

Ministarstvo
poljoprivrede,
šumarstva i
vodoprivrede

Ministarstvo
javne uprave

Ministarstvo
prosvjete

Uprava za
željeznice

CILJ REVIZIJE je bio da ispita da li su subjekti revizije uspostavili rodno odgovorno budžetiranje uvođenjem principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, kako bi se osiguralo da i žene i muškarci imaju jednake koristi od programa, projekata i usluga.

U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije potrebno je bilo dati odgovor na glavno revizorsko pitanje:

Da li su preduzete adekvatne mjere za uspostavljanje rodno odgovornog budžetiranja?

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. Za 2023. godinu obuhvaćene su aktivnosti vezane za realizaciju i izvještavanje do 30.06.2023. godine.

Predmetna revizija je realizovana kroz Sporazum za sprovođenje paralelne revizije uspjeha u oblasti cilja održivog razvoja – „Postići rodnu ravnopravnost i osnaživati sve žene i devojčice“, u okviru čega je Državna revizorska institucija Crne Gore sprovela reviziju “Uspješnost sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja”. U paralelnoj reviziji su, pored Državne revizorske institucije Crne Gore, učestvovali Državna revizorska institucija Republike Srbije, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine i Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske. Podršku u realizaciji dogovorenih projektnih aktivnosti potpisnicama sporazuma u ovom procesu pružila je Agencija Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women).

Metode prikupljanja informacija koji su korišćene prilikom vršenja revizije su: ocjena na bazi uzorka, pregled i analiza dokumentacije subjekata revizije, intervju, fokus grupa i upitnici. Obavljeni su intervjui sa odgovornim licima iz institucija koje su uključene u ovaj proces.

Preduslov za uspješno sprovođenje rodno odgovornog budžetiranja

Akti koje je donijelo Ministarstvo finansija (Uputstvo za pripremu srednjoročnog bužetskog okvira, Uputstvo za pripremu budžeta za narednu fiskalnu godinu, Priručnik za programski budžet i Priručnik za srednjoročni budžetski okvir) sadrže smjernice kako u strukturu programskog budžeta uvesti i rodno odgovorno budžetiranje.

Kroz Smjernice za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta, Priručnik o programskom budžetu i Metodologiju za procjenu uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost date su instrukcije za definisanje rodno odgovornog budžeta.

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

Ministarstvo finansija je izdalo budžetski cirkular koji sadrži podatke o definisanju rodno odgovornih ciljeva i indikatora za programe/aktivnosti/projekte.

Organizovane su i sprovedene obuke za primjenu Smjernica i pripremu rodno odgovorne analize za pilot ministarstva u 2022. godini i te su analize za pilote vidljive u zahtjevu za budžetskim sredstvima za 2023. godinu.

Sprovedena je obuka zasnovana na vještinama o srednjoročnom strateškom planiranju za formulisanje srednjoročnog budžeta i godišnjeg programskog budžeta.

Nalaz revizije

Budžetska sredstva označena kao rodno osjetljiva su u 2022. godini iznosila 77.600.747,84€, od čega je realizovan iznos od 77.115.619,70€. U 2023. godini planirana su kao rodno osjetljiva sredstva u ukupnom iznosu od 128.046.853,83€.

Revizijom je obuhvaćeno 60,61 mil € ili 78% budžeta, koji je u 2022. godini označen kao rodno osjetljiv i 90,94 mil € ili 71% planiranog budžeta, koji je u 2023. godini označen kao rodno osjetljiv.

Subjekt revizije	Plan 2022	Izvršenje 2022	Plan 2023	Izvršenje 30.06.2023
Ministarstvo finansija	5.596.848,70	5.596.848,26	6.985.000,00	2.910.416,70
Ministarsvo odbrane			54.693.338,79	20.917.727,82
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	893.783,50	1.435.948,30	4.230.000,00	517.552,78
Ministarsvo javne uprave	1.246.679,41	637.698,04	727.243,83	214.592,16
Uprava za željeznice			22.974.487,22	8.484.678,98
Ministarsvo prosvjete, kulture i nauke	48.522.332,67	52.938.406,73	1.334.902,00	174.141,86
UKUPNO	56.259.644,28	60.608.901,33	90.944.971,84	33.219.110,30

Tabela 1: Sredstva koja su kod subjekata revizije označena kao rodno osjetljiva

Nalaz 1

Subjekti revizije su uglavnom preduzimali aktivnosti na izgradnji kadrovskih kapaciteta, odnosno zaposleni koji rade na poslovima izrade budžeta su uglavnom pohađali obuke o rodno odgovornom budžetiranju kod četiri subjekta revizije. Međutim, kod pojedinih subjekata revizije identifikovano je da obuke nijesu pohađala ista lica, zbog izražene fluktuacije kadrova u posljednje tri godine. Zaposleni iz Uprave za željeznice nijesu pohađali obuke vezano za rodno odgovorno budžetiranje.

Nalaz 2

Uloge i odgovornosti rukovodilaca vezane za programsko budžetiranje u subjektima revizije nijesu jasno definisane, odnosno nijesu imenovani koordinatori za programski budžet i rukovodioci programa. Nije uspostavljena organizaciona struktura za planiranje i upravljanje programskim budžetom sa jasno definisanim nadležnostima i odgovornostima i nijesu precizirani koraci u postupku, kao i kanali komunikacije i razmjene informacija.

Nalaz 3

Revizijom je utvrđeno da subjekti revizije uglavnom nijesu na odgovarajući način vršili planiranje budžetskih sredstava koja su označena kao rodno osjetljiva, jer nijesu vršili analizu budžetskih programa i procjenu na koji način će planirane aktivnosti uticati na smanjenje rodne nejednakosti. Od šest subjekata revizije, samo Ministarstvo odbrane je sprovelo rodno odgovornu analizu budžeta i procjenu uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost.

Nalaz 4

Od šest subjekata revizije Ministarstvo odbrane i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede prikupljaju i razvrstavaju podatke po polu, što je dio godišnjih rodni analiza iz oblasti ljudskih resursa. U Ministarstvu prosvjete se kroz MEIS sistem - Informacioni sistem obrazovanja, vode podaci o djeci i zaposlenima koji su razvrstani po polu, po socijalnoj strukturi, licima sa posebnim potrebama, pripadnicima RE populaciji, raseljenim licima, stranim državljanima. Kod ostalih subjekata revizije ova vrsta podataka se ne prikuplja.

Nalaz 5

Subjekti revizije su uglavnom kategorisali programe/potprograme/aktivnosti kao rodno osjetljive, a da:

- nijesu definisani rodno osjetljivi ciljevi i indikatori ili
- nijesu definisani konkretni i mjerljivi rodni ciljevi i indikatori na osnovu kojih se može mjeriti napredak u ostvarenju rezultata

Nalaz 6

Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede su izradili rodno odgovorne budžetske izjave koje sadrže budžetske informacije o rodno odgovornim programima/potprogramima/aktivnostima i projektima za 2023. godinu.

Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo prosvjete i Uprava za željeznice nijesu izradili rodno odgovornu budžetsku izjavu.

Nalaz 7

Subjekti revizije su realizovali planirana sredstva za finansiranje programa koji su kategorisani kao rodno osjetljivi.

Međutim, revizijom nije bilo moguće utvrditi iznose sredstava kojima su finansirane aktivnosti koje utiču na rodne nejednakosti, zbog nedostatka adekvatnih podataka. Subjekti revizije uglavnom nijesu u finansijskom planu detaljno razradili planiranu aktivnost koja doprinosi rodnoj ravnopravnosti po ekonomskoj klasifikaciji, zbog čega se nije jasno moglo utvrditi šta su konkretno subjekti preduzeli radi unapređivanja rodne ravnopravnosti, kao i koliko tačno iznose sredstva koja se izdvajaju u te namjene.

Nalaz 8

Revizijom je utvrđeno da izvještaji o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta, koje su sačinili subjekti revizije ne sadrže dovoljno podataka o tome kako su utrošena sredstva uticala na ciljnu grupu i da li su postignuti rodno odgovorni ciljevi ili kako bi se programi mogli poboljšati.

Nalaz 9

Ministarstvo finansija nije pripremio Konsolidovani izvještaj o izvršenju rodno odgovornog budžeta koji sadrži informacije o realizaciji ciljeva rodne ravnopravnosti, ukupnu potrošnju sredstava za aktivnosti ili projekte rodne ravnopravnosti i analizu rodnog uticaja konkretnih budžetskih mjera.



Zaključak i preporuke



ZAKLJUČAK

Ministarstvo finansija je uspostavilo odgovarajući normativni okvir kroz usvojene akte kojima je definisan sam postupak, uloge i data uputstva za sprovođenje svih faza u postupku rodno odgovornog budžetiranja. Međutim, kroz Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti još uvijek nije propisano uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces.

Preporuka 1

Preporučuje se Ministarstvu finansija da inicira izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, na način da se kroz isti propišu odredbe koje će obezbijediti uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces.

Preporuka 2

Starješine subjekata revizije (i drugih potrošačkih jedinica) treba da obezbijede da na poslovima izrade i upravljanja programskim budžetom rade zaposleni koji su osposobljeni za procjenu uticaja programa/potprograma/aktivnosti na rodnu ravnopravnost i definisanje rodno odgovornih ciljeva i indikatora, na osnovu odgovarajućih podataka.

Preporuka 3

Starješine subjekata revizije (i drugih potrošačkih jedinica) treba da obezbijede da se za poslove izrade i upravljanja budžetskim programima i potprogramima definiše jasan postupak sa preciznim ulogama i odgovornostima (koordinatori i rukovodioci programa i potprograma, izvršioци aktivnosti, praćenje i evaluacija, analitičari i sl.).

Preporuka 4

Preporučuje se Ministarstvu finansija da razmotri da se, na osnovu procjene nivoa kapaciteta, kod potrošačkih jedinica budžeta postepeno uvodi rodno odgovorno budžetiranje, na osnovu prethodno sačinjenog plana uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta. Na taj način bilo bi moguće da se, osim obuka koje se sprovode, potrošačkim jedinicama obezbijedi ekspertska pomoć u fazi procjene uticaja budžetskih programa na rodnu ravnopravnost (kao i definisanja ciljeva i indikatora).

Preporuka 5

Starješine/koordinatori programa/rukovodioci programa subjekata revizije (i drugih potrošačkih jedinica) treba da obezbijede da se kategorizacija programa kao rodno osjetljivih vrši na osnovu sprovedene analize odnosno procjene uticaja na ranjive (ciljne) grupe u društvu, kako bi se definisali jasni i ostvarljivi ciljevi (rezultati) koji se žele postići i odgovarajući indikatori kojima će se mjeriti napredak u ostvarenju postavljenih ciljeva.

Preporuka 6

Subjekti revizije treba da obezbijede da se u fazi planiranja budžeta izrađuju rodno odgovorne budžetske izjave, koje sadrže informacije o rodno odgovornim programima/potprogramima/ aktivnostima i projektima.

Preporuka 7

Subjekti revizije (i druge potrošačke jedinice) treba da obezbijede da evidencije o izvršenju budžetskih programa sadrže tačne (selektovane) podatke o iznosu sredstava kojima su finansirane aktivnosti koje su sprovedene radi ostvarivanja uticaja na rodnu ravnopravnost.

Preporuka 8

Preporučuje se subjektima revizije (i drugim potrošačkim jedinicama) da, u skladu sa Smjernicama za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta sačinjavaju izvještaj koji će, između ostalog, sadržati:

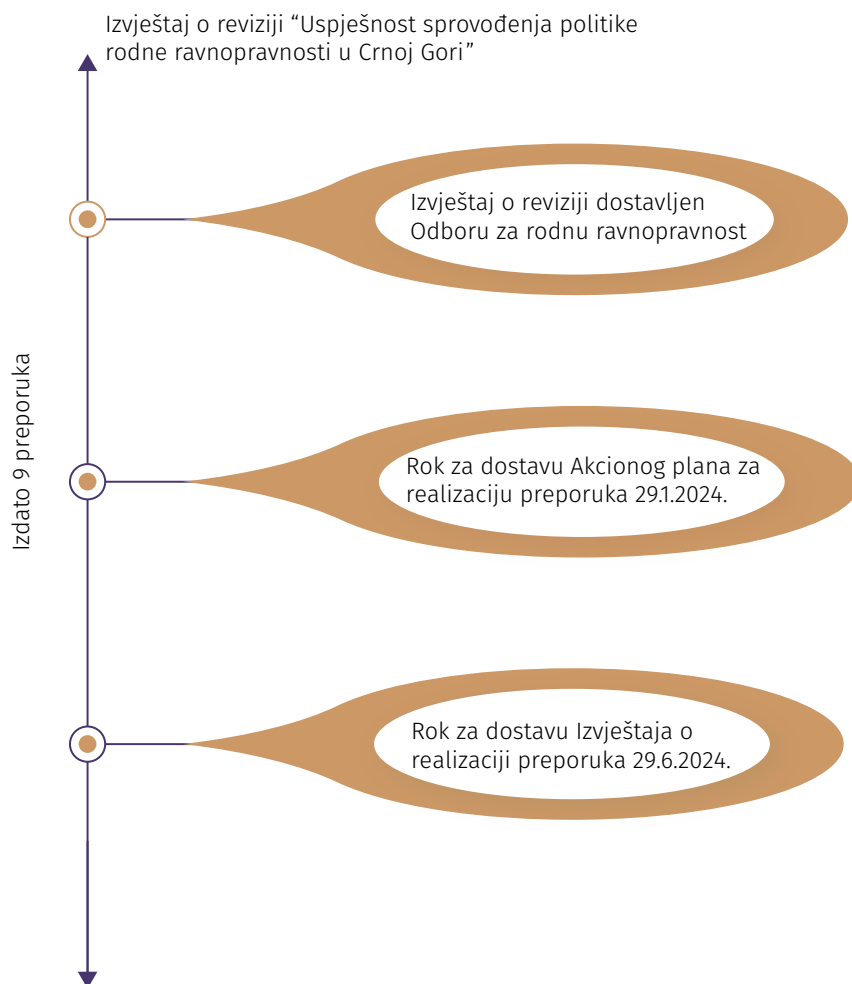
- analizu dimenzija rodne ravnopravnosti sa podacima razvrstanim po polu i rodnom statistikom;
- efekat vezan za rodnu ravnopravnost nastao kao rezultat implementacije različitih aktivnosti (uticaj programa na žene, muškarce, ranjive grupe);
- ključne izazove i preporuke/prioritete za naredni ciklus planiranja budžeta;
- iznos budžeta potrošen na intervencije u oblasti rodne ravnopravnosti;
- iznos i procenat (%) ukupnog budžeta koji je korišćen za rodno specifične intervencije ili aktivnosti koje promovišu rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena i
- procenat (%) realizacije rodno-odgovornog budžeta u odnosu na plan.

Preporuka 9

Ministarstvo finansija treba da, u cilju transparentnog sagledavanja uticaja javne potrošnje na žene i muškarce, stare i mlade, ranjive grupe, sačinjava Konsolidovani izvještaj o izvršenju rodno odgovornog budžeta koji, u skladu sa Smjernicama za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta, između ostalog, sadrži:

- Izvještaj o raspodjeli sredstava iz budžeta za rodno odgovorne aktivnosti;
- Opšti izvještaj o rodno odgovornom budžetu;
- Izvještaj o progresu ostvarenom u vezi rodne ravnopravnosti i
- Analizu rodnog uticaja.

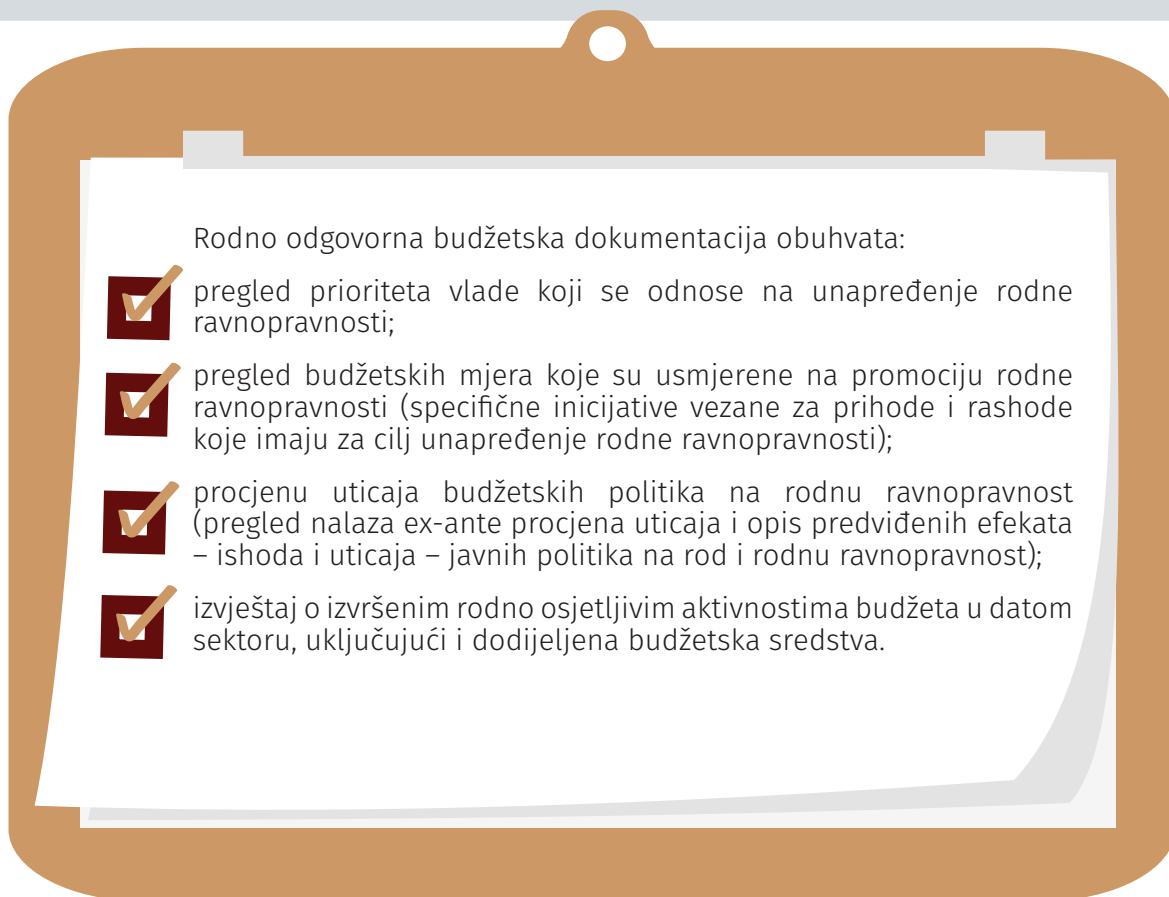




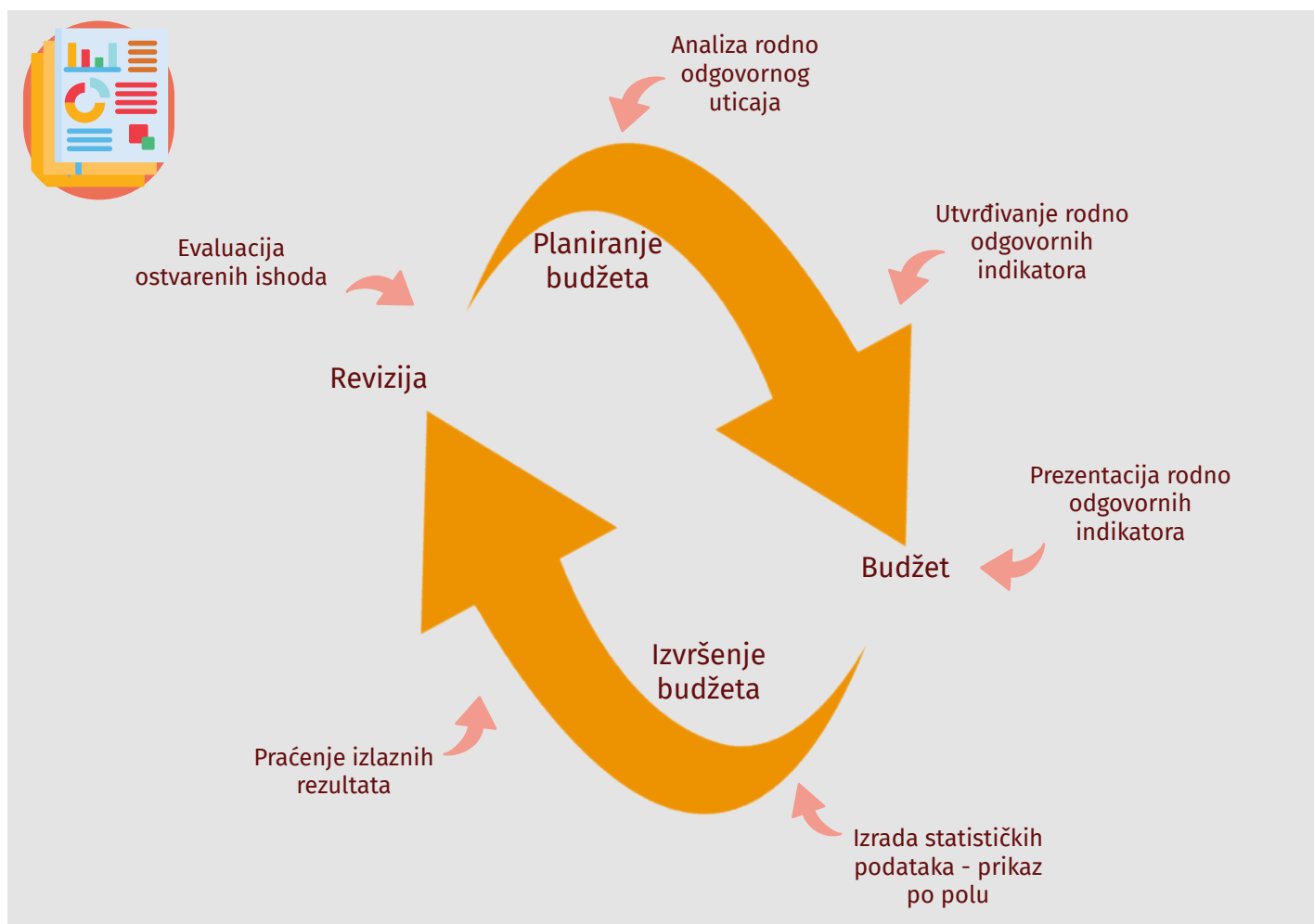
Rodno odgovorno bužetiranje

Glavni preduslovi i principi za rodno bužetiranje su sljedeći:

- Politička volja kao ključni preduslov za pokretanje i uspjeh rodno budžetskih inicijativa;
- Razumijevanje rodne (ne) ravnopravnosti uviđanje da neravnopravnost postoji, razumijevanje na koji način se neravnopravnost prenosi u društvu, i u vladinim institucijama i djelatnostima;
- Odgovornost preuzimanje odgovornosti za preuzete obaveze kako državne, tako i međunarodne, u vezi sa uvođenjem rodne ravnopravnosti u javne politike uopšte, naročito kada je rodno bužetiranje u pitanju;
- Ljudski i finansijski resursi za sprovođenje neophodnih analiza, koordinaciju i izgradnju kapaciteta; za obezbeđivanje ovih resursa neophodna je aktivna posvećenost na visokom političkom nivou;
- Koordinacija da bi se prikupili i razmijenili podaci i održao stalan protok informacija između svih uključenih aktera, koordinacija tokom budžetskog procesa jeste od ključnog značaja za rodno bužetiranje;
- Podaci razvrstani po polu predstavljaju ključan preduslov za rodno bužetiranje i neophodnu osnovu za procjenu rodnog uticaja politika uopšte;
- Transparentnost, partnerstvo i saradnja predstavljaju vodeće principe za uspješno rodno bužetiranje;
- Posvećenost administracije odgovornost za konkretan rad je na državnim službenicima/ama na različitim nivoima hijerarhije.



Ciklus planiranja i izvršenja budžeta - veza sa rodno odgovornim budžetiranjem



Metodologija vršenja revizije uspjeha¹

Revizija uspjeha je nezavisno, objektivno i pouzdano ispitivanje da li subjekti javnog sektora, organizacije, sistemi, programi i aktivnosti funkcionišu u skladu sa principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.



princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru, na način da korišćeni resursi treba da budu na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet i cijenu;



princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa od strane subjekata revizije i odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova;



princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanje postavljenih ciljeva i ostvarivanje predviđenih rezultata.

Cilj revizije uspjeha je da doprinese ekonomičnom, efikasnom i efektivnom načinu upravljanja, promovišući odgovornost i transparentnost subjekata revizije.

Revizija uspjeha promoviše odgovornost pružanjem pomoći subjektima revizije u procesu upravljanja i poboljšanju učinka.



Revizija uspjeha promoviše transparentnost na način što obezbjeđuje uvid Skupštini, poreskim obveznicima i drugim subjektima u vladine i druge javne politike koje imaju uticaj na način upravljanja i ostvarene rezultate.



¹ Uputstvo o Metodologiji vršenja revizije uspjeha, „Službeni list Crne Gore“, br. 068/19

U Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji obavljaju se stručni poslovi koji se odnose na: izradu istraživačkih radova, odnosno analitičkih informativnih materijala i sažetaka relevantnih zvaničnih domaćih publikacija i publikacija međunarodnih institucija na teme od značaja za sprovođenje ekonomske i fiskalne politike, posebno u vezi sa ekonomskim i fiskalnim tendencijama u Crnoj Gori, kao i sa najznačajnijim globalnim tendencijama u oblasti ekonomije i finansija, u cilju podrške radu poslanika; saradnju sa domaćim i stranim institucijama, međunarodnim organizacijama i parlamentarnim budžetskim kancelarijama nacionalnih parlamenata i drugim srodnim službama.