

ZAKON O BUDŽETSKIM ODREDBAMA BUDŽETA REPUBLIKE KOSOVA 2023 IZ RODNE PERSPEKTIVE

UVOD

Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) osigurava da se sredstva budžetiraju i troše za rešavanje potencijalno različitih potreba različitih žena, muškaraca, dečaka i devojčica, kako je utvrđeno kroz rodnu analizu. Prema Kosovskom [Zakonu br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova \(ZRP\)](#), ROB je obavezan za sve javne institucije, uključujući opštine, ministarstva i druge budžetske organizacije. Vlada ima interes da implementira rodno budžetiranje u kontekstu svojih obaveza da implementira ciljeve održivog razvoja UN-a (SDG), odnosno [indikator 5.c.1](#); Rodni akcioni plan EU (GAP) III; Dodatni okvir javne potrošnje i finansijske odgovornosti ([PEFA](#)) za ocenu rodno odgovornog upravljanja javnim finansijama ([GRPFM](#)) u kontekstu tekućih reformi javnih finansija; i, što je najvažnije, kao najbolja praksa u finansijskom upravljanju, ka boljoj javnoj potrošnji. Kosovo funkcioniše u uslovima oskudice, što čini neophodnim da svaki evro prikupljenog javnog prihoda bude strateški raspoređen na aktivnosti koje su usmerene na najhitnije potrebe za dobrobit ljudi. Sprovođenje ROB-a može doprineti efikasnijem, uspešnijem, odgovornijem i transparentnijem trošenju vladinih resursa, uključujući i postizanje rodne ravnopravnosti. Stoga, ovaj Komentar razmatra Zakon o budžetskim izdvajanjima za 2023. godinu iz rodne perspektive, analizirajući u kojoj meri on vodi računa o potrebama različitih žena, muškaraca, devojčica, dečaka, kao i unapređenju rodne ravnopravnosti. Takođe se ispituje kako je vlada primenila alate ROB-a u pripremi budžeta.

PREGLED: BUDŽETSKI TRENDOVI I RODNO UPRAVLJANJE U ZAKONU

Transparentnost i odgovornost

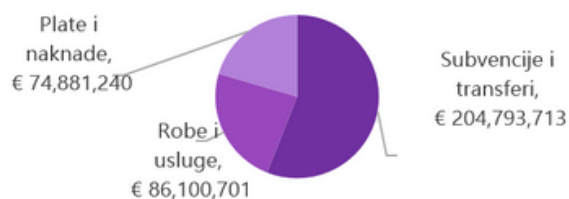
Nakon što je Vlada usvojila nacrt budžeta za 2023. godinu u oktobru, Skupština Republike Kosovo ga je usvojila u drugom čitanju u decembru. Iako su javne konsultacije obavezne za sve zakone,^[1] Nacrt zakona o budžetu nikada nije stavljen na javnu raspravu. MŽK je poslala zvaničan zahtev za razmatranje i komentarisanje nacrta zakona, ali nije dobila odgovor od Ministarstva finansija, rada i transfera, niti od Kancelarije premijera.

Pregled budžetskih trendova i raspodele sredstava

Pregled budžetskih trendova i raspodele sredstava
Sveukupno se očekuje da će budžetski rashodi u 2023. biti oko 3,2 milijarde eura, što predstavlja povećanje od 17%, ili oko 464 miliona eura u odnosu na 2022. Došlo je do značajnog povećanja subvencija i transfera i roba i usluga. U glavnim kategorijama tekućih rashoda, najveći povećanje budžeta se ogleda u kategoriji subvencija i transfera sa oko 205 miliona eura, što predstavlja povećanje od 23%. Kada je u pitanju socijalna zaštita, računice govore da je budžet za zdravstvo povećan za 38 miliona eura, a za penzije i socijalnu politiku za 39 miliona eura.

Teško je kvantifikovati procenat kosovskog budžeta koji se izdvaja za rodnu ravnopravnost. Kosovo koristi linijsko budžetiranje, a ne programsko budžetiranje, što otežava procenu sredstava za određene programe, uključujući programe za rodnu ravnopravnost. Niti postoje definisane procedure za merenje eksplicitno dodeljenih sredstava za unapređenje rodne ravnopravnosti.

Grafikon 1. Planirani tekući rashodi na osnovu kategorije budžeta



[1] Zakon br. 04/L-025 o zakonodavnim inicijativama i Uredba (Grk) br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija.

Rodna-integracija

Prema kosovskom Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, rodna integracija je „uključivanje rodne perspektive u svaku fazu procesa, planiranje, odobravanje, implementaciju, praćenje i evaluaciju zakona, politika ili programa i budžeta, u svim političkim, ekonomskim i društvenim oblastima, s obzirom na promociju i unapređenje jednakih mogućnosti između muškaraca i žena”.^[2] Pravilno uvođenje rodne ravnopravnosti zahteva rodnu analizu i procenu uticaja na pol (GIA) koje su zahtev kao deo procene uticaja propisa prema [Strategiji bolje regulative 2.0](#), i [Programa za rodnu ravnopravnost Kosova 2020-2024](#). Međutim, nije jasno da je sprovedena bilo kakva GIA da bi se informisao budžet. Što se tiče interseksionalnosti, budžet ne uključuje nikakvu analizu potencijalno različitih potreba različitih žena i muškaraca, uključujući muškarce i žene različite starosti, etničke pripadnosti, sposobnosti i geografske lokacije. Čini se da se nijedna posebna budžetska linija ili podvrsta ne bavi posebnim potrebama osoba sa invaliditetom, iako je to navodno uključeno u neke stavke.

Pregled zakona o budžetu sugerise neke pokušaje da se rodno integrira, iako to nije dovoljno. Nije bilo reči o ženama/muškarcima, niti o dečacima/devojčicama. Rodna ravnopravnost se samo spominje kao jedan od ciljeva opšteg sektora javne uprave;^[3] kao jedan od ciljeva sektora reda, zakona i javne sigurnosti;^[4] i kao cilj sektora socijalne zaštite.^[5] Nijedna budžetska linija nije jasno određena za doprinos postizanju ovih ciljeva. Važno je napomenuti da je po drugi put,^[6] budžet uključivao indikatore učinka za sve sektore. Indikatori učinka su važni za merenje uspeha određenih ciljeva koje je postavila vlada i budžeta koji je za njih dodeljen, kao i za razvijanje odgovornosti. Iako je zahtev nacionalnog zakonodavstva, uključujući ZRP, međunarodne okvire i najbolje GRB prakse kao što su PEFA, PEFA GRPFM i UN SDG 5.c.1, nijedan indikator učinka se eksplicitno ne odnosi na rodnu ravnopravnost.

U međuvremenu, neke budžetske linije su rodno pozitivne bez eksplicitnog pominjanja rodne ravnopravnosti ili žena. Primer je budžetska linija “Rodna pitanja” u budžetu za neke od opština. Međutim, samo 44% opština ima ovu budžetsku liniju. Među tim opštinama, ukupan iznos izdvojen za ove budžetske linije je 275,893 € u 2023. godini u poređenju sa 207,234 € u 2022. godini, sa prosečnim iznosom od 16,229 € po opštini u 2023. godini u poređenju sa 13,816 € u 2022. godini. Ovo je uglavnom budžetirano u kategoriji plata i dnevnica i roba i usluga, prvenstveno pokrivajući pozicije službenika za rodnu ravnopravnost. U međuvremenu, službenici za rodnu ravnopravnost su uočili da im nedostaju resursi za sprovođenje svojih odgovornosti ka unapređenju rodne ravnopravnosti u svojim opštinama. Nijedna opština nema jasne budžetske linije koje su eksplicitno utvrđene za rešavanje rodno zasnovanog nasilja, niti aktivnosti u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti, iako one mogu biti uključene u druge budžetske linije. Druga važna budžetska linija koja se odnosi na rodnu ravnopravnost su izdvajanja za Agenciju za rodnu ravnopravnost (AGE) koja iznose 354.173 €, u poređenju sa 230.388 € u 2022. godini. Ovo povećanje budžeta za ARR se vidi u budžetskim kategorijama roba i usluga i plate i dnevnice zbog povećanja broja osoblja sa 19 u 2022. na 20 u 2023. godini.

Veoma važan GRB alat prema zahtevima indikatora UN SDG 5.c.1 su budžetski cirkulari. Kosovski budžetski cirkulari pružaju okvir o tome kako treba da se izradi budžet i kako treba podneti aneks GRB-a, kako bi se informisale budžetske aproprijacije za narednu godinu. S obzirom na to da Kosovo koristi budžetiranje po linijskim stavkama, ovi aneksi su od suštinskog značaja za transparentno povezivanje linijskih budžeta sa programima, ciljevima i indikatorima za rodnu ravnopravnost. Prema podacima Ministarstva finansija, rada i transfera, 37 od 38 opštinskih budžetskih organizacija (97%) i 45 od 51 (88%) centralnih budžetskih organizacija podnelo je rodno odgovorno budžetiranje kao deo svojih budžetskih zahteva za 2023. godinu, u skladu sa budžetskim cirkularima koje izdaje Ministarstvo. Ovo je poboljšanje u odnosu na 70% za 2022. godinu. Međutim, bez odgovarajućih rodni analiza u okviru ovih aneksa, opštine i ministarstva ne mogu tačno identifikovati potrebe i prioritete različitih žena i muškaraca kako bi osigurali da će budžetski zahtevi odgovoriti na njihove potrebe. Ovi aneksi uopšte nisu pomenuti u zakonu o budžetu. Nije jasno ni da li su informacije u budžetu izvučene iz ovih podataka.

[2] Član 3, st. 1.13.

[3] „Promovisanje i zaštita ljudskih prava i osiguranje rodne ravnopravnosti kroz osnaživanje žena, kao i promovisanje i zaštita prava zajednica”.

[4] “Sprečavanje i suzbijanje nasilja u porodici, nasilja nad ženama i rodno zasnovanog nasilja”.

[5] „Povećanje društvenog blagostanja kroz restrukturiranje, proširenje u podizanju kvaliteta zaštite i socijalnih i porodičnih usluga, sa posebnim fokusom na grupe sa potrebama i rodnu ravnopravnost”.

[6] Indikatori učinka su prvi put uvedeni u Zakon o budžetskim izdvajanjima budžeta Republike Kosovo 2022.

Štaviše, ovi aneksi nisu nigde objavljeni, u skladu sa zahtevima SDG 5.C.1., tako da nisu mogli biti pregledani ili analizirani od strane javnosti ili stručnjaka za rodnu ravnopravnost kako bi ocenili njihov kvalitet.

Borba protiv rodno zasnovanog nasilja

Kosovo je uključilo Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici ("[Istanbulska konvencija](#)") u okviru svog Ustava. Prihvatilišta suiskusni pružaoci ključnih usluga koje zahteva Istanbulska konvencija, a koje institucije ne mogu pružiti. Stoga, MŽK se konstantno zalagala za izdvajanje više novca za skloništa za sprovođenje zahteva Istanbulske konvencije, uključujući i u pogledu kvaliteta usluga. U 2021. godini, nakon zagovaranja MŽK-a, 1,000,000 € je izdvojeno za budžetsku liniju "Osnovni troškovi za skloništa" u poređenju sa 880,000 € u 2020. godini. Vlada je izdvojila isti iznos za 2022. godinu. Za 2023. godinu, ovaj iznos je povećan na 1,500,000 €. Iako ovo predstavlja značajno povećanje u odnosu na prethodne godine i pokriva osnovne operativne troškove skloništa, možda neće biti dovoljno za sveobuhvatne usluge rehabilitacije i reintegracije predviđene Istanbulskom konvencijom. Ovo finansiranje mora biti dosledno, kao stalna budžetska linija.

U međuvremenu, Vlada nije prihvatila MŽK-ove [preporuke](#) za povećanje budžeta za centre za socijalni rad kao ključne aktere u pružanju podrške slučajevima, koji nemaju dovoljno sredstava za obavljanje svojih [dužnosti](#). Kosovo još uvek treba da uspostavi službe za rešavanje svih oblika rodno zasnovanog nasilja u skladu sa Istanbulskom konvencijom, posebno usluge za žrtve seksualnog nasilja, uključujući dovoljan broj socijalnih radnika, adekvatnu obuku za sve institucije koje pomažu u slučajevima, krizne centre za silovanje, i referalni centri za seksualno nasilje. Nije jasno da li su izdvojena budžetska izdvajanja za ove osnovne usluge ili za SOS telefon koji zahteva Istanbulska konvencija. Do 2025. godine planirana je izgradnja skloništa za žene žrtve nasilja u Uroševcu, a za to je izdvojeno 80.000 evra. Međutim, ovaj iznos je projekcija za predstojeće budžete za 2024. i 2025. godinu, a ne za 2023. godinu.

Ekonomija brige

Dokazi sugerišu da ulaganje u održiv i rodno pravičan ekonomski oporavak, uključujući ulaganja u socijalnu infrastrukturu i zaštitu, može stvoriti više novih radnih mesta i poboljšati dobrobit za više ljudi, uključujući i žene i muškarce.[7] Ulaganje u ekonomiju brige omogućice da više žena rade tako što će povećati dostupnost pažnji, poboljšati obrazovne rezultate dece, otvoriti radna mesta, doprineti ekonomskom rastu i povećanju [državnih prihoda](#). Kosovo se obavezalo da proširi mogućnosti brige o deci kroz svoje [Nacionalne strategije razvoja \(NDS\) 2030](#), koji među svojim ciljevima identifikuje povećanje broja vrtića i privatnih ustanova. Štaviše, u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji (EU), Kosovo mora preduzeti korake za smanjenje nezaposlenosti žena, poboljšanje pohađanja predškolskih ustanova, smanjenje neformalnosti i borbu protiv diskriminacije žena, a sve to je isprepletano sa povećanjem dostupnosti brige o deci.[8] Iznos planiran za 2023. godinu za predškolsko obrazovanje i vrtiće uglavnom je budžetiran u kategoriji plata i dnevnica; mali iznos je planiran za robu i usluge i komunalne usluge. Budžet je samo neznatno povećan u kapitalnim investicijama, kao što je nastavak izgradnje obdaništa za decu u Mitrovici, Vučitrnu, Klini, Glogovcu, Prizrenu, Lipljanu i Uroševcu.

MŽK je takođe preporučila uspostavljanje jasne, stalne budžetske linije posebno za finansiranje šeme personalne asistencije, koja se distribuira personalnim asistentima koji postaju certificirani kao asistenti. [9] Trenutno rade za manje od minimalne plate i znatno neplaćeni prekovremeni rad, što predstavlja kršenje radnih prava. Žene su obično nesrazmerno pogođene, s obzirom na to da žene imaju tendenciju da budu negovateljice. Pregled budžeta ukazuje na to da nisu preduzeti koraci ka izdvajanju dovoljnih sredstava za personalne asistente.

[7] MŽK, [Koga briga? Potražnja, ponuda i opcije za proširenje dostupnosti brige o deci na Kosovu](#), 2016.

[8] MŽK, ["Proširivanje izbora kroz politike prilagođene porodici"](#), 2021.

[9] MŽK, ["Rodno odgovorno finansiranje personalnih asistenata za osobe sa invaliditetom na Kosovu"](#), 2022.

PREDLOŽENE RADNJE I PREPORUKE

MŽK preporučuje da Vlada Republike Kosovo:

- Podrži AGE i Ministarstvo finansija, rada i transfera da finaliziraju dokument koncepta ROB-a i relevantnog pravnog okvira za ROB u bliskoj konsultaciji sa iskusnim organizacijama za prava žena kao članovima radne grupe. Institucionalizacija ROB-a u sistemu upravljanja javnim finansijama mora biti deo tekućih, aktuelnih reformi javne uprave i javnih finansija, u pravcu implementacije ZGE, PEFA GRPFM, UN SDG 5.c.1 i EU GAP III.
- Osigura da budući zakoni o budžetskim aroprijacijama budu u skladu sa ZRP-om, koji predviđa uvođenje rodne ravnopravnosti u sve politike i programe, kao i primenu rodno odgovornog budžetiranja. Ovo uključuje osiguravanje da se odgovarajuća GIA sprovodi kako bi se informisao budžet i da uključuje međusobnu rodnu analizu, obraćajući se na potrebe različitih žena i muškaraca različitih sposobnosti, starosti, etničke pripadnosti i geografskih lokacija, između ostalih društvenih i demografskih razlika.
- Objavi zajedno sa budžetom Izjavu o rodnom budžetu i obavezne anekse GRB-a, čineći ih javno dostupnim u skladu sa smernicama PEFA GRPFM i UN SDG 5.c.1. Osigura da oni imaju jasne ciljeve i indikatore učinka budžeta koji se odnose na rodnu ravnopravnost za različite budžetske linije i sektore, povezujući budžet sa obavezama Kosova u pogledu rodno kvaliteta u različitim programima i strategijama. Ovo će omogućiti jasnije, transparentnije praćenje i izveštavanje o tome kako budžet doprinosi unapređenju rodne ravnopravnosti.
- Investira u ekonomiju brige, koja može otvoriti hiljade novih radnih mesta. Stvaranje novih opcija za brigu o deci stvara više mogućnosti za zapošljavanje, omogućava većem broju žena da se pridruže radnoj snazi zbog povećane dostupnosti usluga brige, poboljšava obrazovne rezultate dece i doprinosi državnim prihodima. Poboljšanje dostupnosti nege za starije, bolesne i osobe sa invaliditetom takođe može da otvori radna mesta i transformiše neplaćeni rad u plaćeno zaposlenje.
- Uspostavi stalnu budžetsku liniju za skloništa za rodno zasnovano nasilje (uključujući seksualno nasilje), kao i izdvojiti dovoljna sredstva za usluge rehabilitacije i reintegracije na osnovu tačne procene troškova i procene troškova iz prethodnih godina, koristeći najbolju praksu u ROB-u. Raspodelite sredstva na vreme kako bi sva skloništa imala dosledne, dovoljne resurse za implementaciju Istanbulske konvencije. Osigura da se dodele adekvatna sredstva za Centar za krizne situacije silovanja, tretman za preživjele seksualnog nasilja i SOS telefon, u skladu sa Istanbulskom konvencijom.
- Poveća budžet izdvojen za Centre za socijalni rad u budžetskoj kategoriji Plate i dnevnice za oko 456.000 € godišnje kako bi se zaposlila još najmanje dva socijalna radnika u svakoj opštini, koji bi se fokusirali samo na rešavanje slučajeva [nasilja na osnovu pola](#).
- Uspostavi jasnu, stalnu budžetsku liniju posebno za finansiranje šeme personalne asistencije, koja se distribuira personalnim asistentima koji postaju certificirani kao asistenti. Na osnovu rodne analize, proceniti stvarni potreban budžet uzimajući u obzir stvarno vreme potrebno od personalnih asistenata, kako ne bi doprineli kršenju radnih prava. Poveća iznos predviđen budžetom po personalnom asistentu sa sadašnjih 150 € za personalne asistente paraplegičara i tetraplegičara i 125 € za slepe osobe kako bi se uskladila najmanje minimalna plata (trenutno 170€) i idealno prosečna plata (484€). Planirajte moguću buduću inflaciju.

Pripremile Ernera Dushica i Nikol Farnsvort za Mrežu žena Kosova kao deo Mreže za praćenje rodno budžeta

www.womensnetwork.org
+381 (0) 38 245 850
Ul. Kadri Gjata (pre. Feriz Blakçori),
kat II, br. 8 10000 Prishtina, Kosovo



[10] MŽK, [Koga briga? Potražnja, ponuda i opcije za proširenje dostupnosti brige o deci na Kosovu](#), 2016.

[11] Za analizu, vidi: MŽK, ["Rodno odgovorno finansiranje personalnih asistenata za osobe sa invaliditetom na Kosovu"](#), 2022.