

Europski ženski lobi

PRORAČUNOM PREMA RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA

Izdavač:
Vlada RH, Ured za ravnopravnost spolova
Mesnička 23, 10 000 Zagreb

Urednica:
Mr.sc. Helena Štimac Radin

Prijevod:
Dubravko Stojsavljević

Lektura:
Tomislav Salopek

Korektura:
Ines Jemrić

Redaktura:
Rada Borić
Centar za ženske studije

Priprema:
Bakal design studio, Zagreb

Tisak:
Publika d.o.o. Zagreb

Naklada: 2000 primjeraka

© 2005. Vlada RH, Ured za ravnopravnost spolova

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica – Zagreb

UDK 336.1:305
305:336.1

EUROPEAN Women's Lobby (Bruxelles)

Proračunom prema ravnopravnosti spolova / Europski ženski lobi; <prijevod
Dubravko Stojsavljević; urednica Helena Štimac Radin>. Zagreb: Vlada RH,
Ured za ravnopravnost spolova, 2005.

Prijevod djela: Gender budgeting / European Women's Lobby. – Bibliografija.

ISBN 953-99862-2-2

451222020

ZASLUGE

Nacrt:

Katrin Hugendubel

Doprinos:

Mary Mc Phail i Cécile Gréboval

Urednica izvornika

Cécile Gréboval

Prijevod i izdanje izvornika

Soraya Belghazi, Juliette Kamper

Posebno zahvaljujemo profesorici Diane Elson koja nam je ljubazno dopustila koristiti se njezinim istraživanjima u ovome materijalu.

Europski ženski lobi / European Women's Lobby

18, rue Hydraulique

B-1210 Brussels

Tel.: +32 2 217 90 20

Fax: +32 2 219 84 51

ewl@womenlobby.org

<http://www.womenlobby.org>

Knjiga Europskog ženskog lobija, izvorno naslovljena »Gender budgeting«, prevedena je i tiskana kao doprinos Ureda za ravnopravnost spolova Vlade RH projektu »Rodno praćenje proračuna« Poduzetničkog centra ROSA. Radi se o izuzetno vrijednom projektu usmjerenom k nedovoljno istraženom pitanju analize i praćenja proračuna, kao jedne od političkih mjera za promicanje ravnopravnosti spolova.

Budući da u većini zemalja žene imaju manju ekonomsku, društvenu i političku moć od muškaraca, politika javne potrošnje ima različit utjecaj na žene i muškarce.

Polazeći od temeljnih nacionalnih i međunarodnih dokumenata i propisa koji izričito nalažu promicanje ravnopravnosti spolova i potporu ženama u ostvarivanju njihovih prava, vjerujemo da će ovaj priručnik, kao i sam projekt na temu upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol, značajno doprinijeti razvoju politike jednakih mogućnosti.

*Helena Štimac Radin,
predstojnica Ureda za ravnopravnost spolova Vlade RH*

SADRŽAJ

UVOD	7
-------------------	---

A: JAVNA SREDSTVA I SPOL – ŠTO JE UPRAVLJANJE PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL?	9
---	---

1. Zašto proračuni nisu »neutralni«?	9
---	---

2. Što je upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol?	13
---	----

3. Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol sastavni je dio:	17
--	----

a) Politike ravnopravnosti spolova

b) Dobroga upravljanja

B: SUDIONICI/ICE, VREMENSKO USKLAĐIVANJE I RAZINE AKCIJE – POJEDINOSTI O UPRAVLJANJU PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL	19
---	----

1. Dijelovi proračuna, vremensko usklađivanje i sudionici/ice	
--	--

a) Državni prihodi i rashodi.....

19

b) Vremensko usklađivanje akcije – etape proračunskog ciklusa

22

c) Sudionici/ice koji/e mogu pokrenuti upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol

23

d) Razina akcije

26

2. Metode i instrumenti	26
C: POKRETANJE INICIJATIVA ZA UPRAVLJANJE PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL NA RAZINI EUROPSKE UNIJE	31
1. Zašto djelovati na razini EU?	31
2. Proces planiranja i donošenja proračuna EU	35
3. Primjeri pokretanja inicijativa za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol na razini EU	39
4. Dodatni prijedlozi.....	41
D: PREGLED INICIJATIVA ZA UPRAVLJANJE PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL U EUROPSKIM ZEMLJAMA	44
Bibliografija	48

UVOD

U svim je društvima pristup sredstvima, pravima i moći još uvijek nejednako raspodijeljen između žena i muškaraca. U gotovo svim područjima života takva nejednaka raspodjela bogatstva, moći i kvalitete življenja ide više u korist muškaraca nego žena. Manje od 2% ukupnoga zemljišta je u posjedu žena¹, prosječna prisutnost žena u parlamentima širom svijeta iznosi 14,5%², a žene u EU u prosjeku zarađuju po satu 73% muškarčeve zarade za isti posao i s istim kvalifikacijama³.

Sve javne politike mjera svojom ulogom pridonose ostvarivanju važnoga političkog, gospodarskog i društvenog cilja ravnopravnosti između žena i muškaraca. Neke politike mjera, a osobito vladina odluka o načinu na koji se različitim poreznim mjerama novac prikuplja, te o načinu na koji se on troši, primjerice, na javne usluge kao što su zdravstvo, stanovanje ili ulaganja u izgradnju cesta, mogu ili produbiti ili smanjiti razlike između položaja u kojemu se nalaze žene i muškarci u društvu.

Proračuni pretvaraju političke prioritete i odluke u praktične mjere. Stoga je, u težnji da se postigne veća društvena jednakost, važno ispitati uzimaju li uopće naše vlade, ili europske institucije, u obzir obvezu prema promicanju ravnopravnosti spolova dok odlučuju o načinima prikupljanja i raspodjele sredstava. **Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol (*gender budgeting**) postupak je kojim se preispituju javni proračuni kako bi se procijenilo pridonose li većoj ravnopravnosti između žena i muškaraca i slijedom toga se uvode promjene koje promiču odgovarajuću ravnopravnost spolova.**

¹ Vijesti Organizacije UN za prehranu i poljoprivredu, 8. ožujka 2002.

² Počevši od 3. listopada 2002., podaci Međuparlamentarne unije.

³ Europska konfederacija radničkih sindikata, 2001.

* (Nap. ur.) Zbog poteškoća u prevođenju ovog termina izabrana je jezična konstrukcija kojom se opisuje proces planiranja, donošenja, provedbe i praćenja proračuna s obzirom na spol/rod kako bi se pojednostavilo razumijevanje pojma rodnog proračuna.

Ovaj je priručnik pregled postojeće analize upravljanja proračunom s obzirom na spol*, s posebnim osvrtom na Europsku uniju i njezine države članice. **Poglavlje A** razmatra bit upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol te njegove ciljeve i strategiju. **Poglavlje B** pojašnjava pojedinosti analize proračuna kojom se vodi računa o spolovima, te odgovara na pitanja kao što su: Tko mogu biti pokretači upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol? i Na kojoj se razini (nacionalnoj, regionalnoj, lokalnoj) mogu pokrenuti takve inicijative? **Poglavlje C** se usredotočuje na Europsku uniju i moguće inicijative upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol na europskoj razini. **Poglavlje D** daje pregled nekih od inicijativa za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol u europskim državama.

Inicijative za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol relativno su nove u Europi. Dok su prve takve aktivnosti u Australiji otpočele još 1984., svijest da bi se uvođenje politike ravnopravnosti spolova moglo i trebalo primijeniti na proračune tek se odnedavno proširila Europom. Danas možemo uočiti sve brojnije inicijative u zemljama EU, kao i prve napore na razini same EU. U svibnju 2003., Savjetodavni odbor za jednake mogućnosti žena i muškaraca (*Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men*) prihvatio je stav o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol. Izvješće koje je na vlastitu inicijativu sačinila Fiorella Ghilardotti o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol prihvatio je također Odbor Europskog parlamenta za ženska prava i jednake mogućnosti u lipnju 2003 (*Committee on Women's Rights and Equal Opportunities of the European Parliament*). Europski ženski lobi pozdravlja prve korake koji osiguravaju rodno osjetljivu proračunsku politiku u Europskoj uniji, te predviđa još konkretnije skorašnje akcije.

Nadamo se da će ovaj pregled osigurati ženskim organizacijama prve valjane informacije kojima će moći utjecati na vlade, kao i na europske ustanove, da uvedu upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol kao sredstvo za postizanje ravnopravnosti žena i muškaraca tijekom sljedećega mandata Europskog parlamenta i Europske komisije.

* (Nap. ur.) Spolovi nisu isti, ali postoji normativni zahtjev za rodnom jednakosti. Poštujući praksu korištenja termina spol imajmo na umu da on uključuje i društvenu kategoriju – rod.

A: JAVNA SREDSTVA I SPOL – ŠTO JE UPRAVLJANJE PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL?

1. Zašto proračuni nisu »neutralni«?

Vlade i građani/ke proračune uglavnom smatraju *spolno neutralnim* političkim instrumentima, odnosno, drže da oni ne djeluju različito na položaj žena i muškaraca. No, zbog činjenice da žene još uvijek imaju manju gospodarsku, društvenu i političku moć od muškaraca, javna potrošnja, kao i različiti načini na koje vlade odlučuju povećavati svoje prihode, često imaju različit učinak na žene i muškarce.

Da bi razvili proces izrade proračuna koji pridonosi ravnopravnosti spolova, kreatori politike moraju najprije razumjeti stvaran položaj žena u društvu u usporedbi s položajem muškaraca, primjerice:

- Istraživanja pokazuju da se žene radi svojega obiteljskog, društvenog i radnog života mnogo više oslanjaju na javni prijevoz nego muškarci. Smanjivanje izdataka za javni prijevoz stoga će imati veći negativan učinak na kvalitetu života žena, a posredno može smanjiti pokretljivost i sposobnost žena da sudjeluju na tržištu rada. Stoga bi se analiza potrošnje za javni prijevoz, koja bi bila rodno osjetljiva, trebala pozabaviti pitanjem mogućega različitog učinka različitih politika mjera na žene i muškarce.
- Zbog postojeće razlike u plaćama žena i muškaraca, nižega postotka sudjelovanja žena na tržištu rada i većega postotka žena na slabo plaćenim poslovima, žene općenito imaju niži dohodak od muškaraca. Zato će, općenito, više muškaraca imati koristi od smanjivanja poreza na višim razinama oporezivanja, dok će, općenito, više žena imati koristi od povećanja minimalne plaće.
- Analiza francuskoga državnog proračuna za 2000. godinu, s obzirom na spol, pokazuje da čak 30% žena, a samo 5% muškaraca, radi poslove s nepunim radnim vremenom, a većina

⁴ (Nap.prev.) »**Jaune Budgetaire 2000**«, analiza proračuna francuske Vlade.

ih to ne čini prema vlastitu izboru.⁴ U prilikama u kojima žene imaju manje mogućnosti dobivanja stalnoga radnog mjesta s pogodnostima vezanim uz mirovinu, i u kojima češće prekida-ju plaćeni posao zbog odgovornosti vezanih uz skrb za obitelj te u kojima prosječno zarađuju manje nego muškarci, vladina odluka da osigura porezne olakšice za primatelje privatnih mirovina, pri čemu žene jednostavno nemaju dodatnog novca koji bi u njih uložile, jasno je spolno pristrana.

- Rodno osjetljiva analiza proračuna za *Program ponovnog zapošljavanja* u Ujedinjenom Kraljevstvu (*New Deal Programme*)⁵ otkrila je da je samo 8% financijskih sredstava za te programe namijenjeno »samohranim roditeljima«, od kojih su 95% žene, dok je 57% fondovskih sredstava namijenjeno kategoriji koja je definirana kao »mladi ljudi«, a njoj pripada samo 27% žena.⁶ To pokazuje da primjena kriterija koji obuhvaća određenu grupu, a koji se čini neutralnim, može različito djelovati na žene i muškarce jer takva grupiranja zbog različitih razloga ni sama nisu uravnotežena s obzirom na spol.

⁵ Program vlade Ujedinjenoga Kraljevstva za vraćanje ljudi na posao. www.newdeal.gov.uk

⁶ Analiza koju je provela Grupa za pitanja ženskoga proračuna (**Women's Budget Group**) u UK.

POTREBA ZA RODNO OSJETLJIVIM PRORAČUNIMA
MEĐUNARODNO JE PRIZNATA U NEKOLIKO PRIGODA:

Obveza koja proistječe iz Pekinške platforme za djelovanje (1995.):

- Točka 345. navodi da je u svim financijskim sporazumima potrebno za- jamčiti uključivanje rodne perspektive i odgovarajuće financiranje speci- fičnih programa.

Točka 346. navodi da bi vlade trebale »učiniti napor u sustavnom praćenju koristi koje žene imaju od izdataka za javni sektor, prilagoditi proračune kako bi se osigurala jednakost pristupa potrošnji u javnom sektoru, kako radi povećavanja proizvodne sposobnosti, tako i radi zadovoljavanja soci- jalnih potreba«. Vlade bi trebale »dodijeliti dostatna sredstva, uključujući sredstva za analizu koja bi pokazala utjecaj raspodjele s obzirom na spol«⁷

- Priopćenje UNIFEM-a (fonda UN-a za žene): »Svrha je mobilizirati političku i financijsku potporu jačanju sposobnosti vlada, kao i građanskih udruga, za pokretanje takvih inicijativa te za podržavanje globalne vizije inicijativa za donošenje proračuna koji uzimaju u obzir spol u svim zemljama do 2015. godine.«⁸

Vlade trebaju rečene obveze pretočiti u akciju na svim razinama. Treba uvažiti činjenicu da je pitanje ravnopravnosti spolova važno za rad svih ministarstava i svih programa, za sve tipove javne potrošnje i prihoda, a ne samo u onim podru- čjima koja posebno teže k poboljšanju položaja žena.

Proračuni nisu tek puki tehnički dokumenti - oni odražavaju način na koji vlade postavljaju svoje prioritete te oblikuju i provode svoje mjere. Kreatorima politike proračuni su jedan od najvažni- jih instrumenata za provedbu svojih odluka. Proračuni su stoga pokazatelji ispunjavanja vladine obveze da se bavi potrebama žena i postigne ravnopravnost spolova.

U Švedskoj se, primjerice, politička obveza da se osigura kvalitetna dje- čja skrb po pristupačnoj cijeni (prihvaćen uvjet davanja izbora ženama

⁷ <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat2.htm>

⁸ Priopćenje s konferencije »Prema spolno odgovarajućem proračunu«, Jačanje gospodarskog i financijskog upravljanja kroz spolno odgovarajući proračuna, 17. listopada 2001., Bruxelles, www.unifem.org/index.php?f_page_pid=182

i muškarcima da se odluče za plaćeni rad ili ne) odražava u raspodjeli njezina proračuna: gotovo 2% bruto-domaćeg proizvoda (BDP) troši se na javno osiguranu skrb za djecu. Rezultat toga je da Švedska ima jednu od najviših stopa zaposlenosti žena u Europi.

Argumenti za uvođenje proračuna koji promiče ravnopravnost spolova

Proračun koji ne uzima u obzir spol nije neutralan već neosjetljiv za razumijevanje razlika između žena i muškaraca. A to nerazumijevanje je ne samo nemoralno s vrijednosnog stajališta koje zagovara Europska unija nego je i skupo sa stajališta gospodarske učinkovitosti, mogućnosti rasta i dobrobiti zemlje.

► Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol vodi k većoj ekonomičnosti javne potrošnje

Iako se to rijetko mjeri ili jedva prepoznaje, neravnopravnost spolova negativno djeluje na cjelokupni gospodarski život i nameće troškove cjelokupnom društvu. Temeljitija analiza pitanja spolova u samome procesu planiranja proračuna poboljšat će namjenu novčanih sredstava te time ujedno povećati i ravnopravnost spolova.

Izravni i posredni troškovi proračunske politike koja je slijepa glede pitanja spolova, mogu se (iz)mjeriti nižom gospodarskom učinkovitošću, manjim obujmom proizvodnje, manjim razvojem ljudskih sposobnosti i nižom razinom kakvoće življenja. Studijska su istraživanja pokazala da je ulaganje u žene gospodarski učinkovito te da povećava gospodarski rast. Istraživanje o neravnopravnosti spolova na tržištu rada pokazalo je, primjerice, da bi uklanjanje spolne diskriminacije pri zaposlenju i plaćanju rada moglo povećati ne samo dohodak žena nego i nacionalni dohodak.⁹

⁹ Npr. studija Svjetske banke (World Bank) »Poticanje razvoja kroz ravnopravnost spolova u pravima, dohoci i glasovanju«, 2001., pogledati <http://www.worldbank.org/gender/prrr/>

► **Nejednako obrazovanje uvećava troškove**

Istraživanje o gospodarskom rastu i obrazovanju (provedeno uglavnom u zemljama u razvoju) pokazuje da neulaganje u jednako obrazovanje smanjuje bruto-domaći proizvod (BDP) zemalja. Zemlje u kojima je omjer između žena i muškaraca upisanih u osnovno i srednje obrazovanje manji od 0,75 mogu očekivati razinu BDP-a koja je oko 25% niža nego u zemljama s manje neravnopravnosti spolova u obrazovanju.¹⁰

► **Vrijeme je novac**

Vrijeme je za žene ograničavajući čimbenik rasta i razvoja. Većina obračuna troškova i prihoda još uvijek zanemaruje vrijeme kao gospodarski čimbenik. Uračuna li se vrijeme, žene su previše iskorišten, a ne nedovoljno iskorišten ljudski resurs.

2. Što je upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol?

Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol teži analizi svakoga oblika javne potrošnje iz perspektive spola, drugim riječima – ono otkriva različite učinke koje javni prihodi i rashodi imaju na djevojke i žene, kao i na različite grupe žena, u usporedbi s mladićima i muškarcima. Konačni je cilj upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol oblikovati proračune tako da aktivno promiču ravnopravnost spolova.

¹⁰ Diane Elson (1997.).

PRORAČUN PREMA SPOLU NIJE:	PRORAČUN PREMA SPOLU JE:
<p>Stvaranje zasebnih novih proračuna za žene.</p> <p>Razmatranje samo onih dijelova proračuna koji se tiču spola.</p> <p>Zahtijevanje veće potrošnje i nižih poreza.</p>	<p>Uključivanje perspektive spola u planiranje proračuna i analizu proračuna prema njihovom učinku na žene i muškarce.</p> <p>Uključivanje perspektive spola u cijeli proračun, uključujući prividno »spolno neutralne« proračunske smjernice.</p> <p>Ponovno određivanje prioriteta i preusmjeravanje potrošnje i prestrukturiranje oporezivanja.</p>

Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol ima za cilj:

- povećanje sudjelovanja žena u procesu donošenja gospodarskih odluka i procesu planiranja proračuna;
- povećanje javnih rasprava i sudjelovanja javnosti u planiranju i nadziranju proračuna. Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol nema za cilj, naime, samo povećanje sudjelovanja žena nego cjelokupno povećanje civilnog razumijevanja pitanja proračuna;
- poboljšanje transparentnosti i učinkovitosti rezultata koji proizlaze iz vladinih odluka o proračunu;
- povećanje mogućnosti pozivanja vlada na odgovornost zbog preuzetih obveza vezanih uz ravnopravnost spolova. Stvaranjem javnih i transparentnijih postupaka planiranja proračuna, na vlade se tada može izvršiti pritisak da preuzmu odgovornost za planiranje proračuna koji uzimaju u obzir spol;

- osiguravanje instrumenta za nadzor potrošnje. Iako ispunjavanje obveza za ostvarivanje ravnopravnosti spolova načelno može biti prisutno u proračunu, može se dogoditi da stvarni izdaci za potrošnju ni nadalje ne promiču ravnopravnost između žena i muškaraca. Stoga je važno ne samo razmotriti planirane proračunske mjere nego i procijeniti stvarno trošenje sredstava i njihov učinak na žene i muškarce;
- razvijanje alternativnoga sustava vrijednosti primjenjivanjem procjena samih korisnika na temelju kojih se ocjenjuje vjeruju li žene i muškarci da proračuni udovoljavaju njihovim potrebama ili ne vjeruju.

Činjenice koje valja imati na umu pri upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol:

➤ Nejednaki udio sredstava i prava unutar kućanstva

Obično se upravljanje proračunskim sredstvima i njihova analiza temelje na kućanstvu kao osnovnoj jedinici. Takve metode, međutim, zanemaruju činjenicu da su financijski izvori unutar kućanstva često nejednako raspodijeljeni između žena i muškaraca. I danas se u većini kućanstava ženu smatra sekundarnom najamnom radnicom čiji se dohodak znatno više oporezuje¹¹. Osim toga, uzimanje kućanstva kao osnove za analizu u mnogim slučajevima čini žene nevidljivima ili ih se smatra osobama koje su ovisne o muškarcima.

➤ Utjecaj proračunskih odluka na neplaćeni rad

Privatna skrb, kućanski poslovi i društveno koristan rad važni su čimbenici održavanja obitelji, zajednica i društva u cjelini. Smanjivanje javne potrošnje i reforme društvenih službi, s naglaskom na povećanju gospodarske djelotvornosti, često jednostavno prebacuje dio poslova s javnog na privatni sektor (kućanstva), uzrokujući veću potražnju za neplaćenim radom na području skrbi. Nepriznat i neplaćen rad dje-

¹¹ Diane Elson to naziva pristranošću muškoga hranitelja. Pogledati: *Diane Elson* (2002.).

luje kao tampon kojim nacionalna gospodarstva upijaju one najlošije učinke proračunskih odluka kojima se smanjuju socijalne usluge. No, neplaćeni se rad ne priznaje pri planiranju proračuna i u većini zemalja je nejednako raspodijeljen između žena i muškaraca. Nejednaki udio neplaćenoga rada jedna je od najvećih prepreka jednakosti u plaćenom radu i punom razvoju sposobnosti i žena i muškaraca.

Učinak proračunskih odluka koje se tiču javnih usluga namijenjenih ženama i muškarcima, blisko je povezan s iznosom neplaćenoga rada koji je potreban i koji izvršavaju obje strane. Na primjer, mjerama za smanjenje financijskih izdataka za zdravstvene usluge boravka pacijentata u bolnicama često se teret skrbi za osobu koja se oporavlja prenosi na žene. To vodi ka gubitku ljudskih resursa i netočnom prikazu gospodarstva kao i gubitku socijalnoga blagostanja i ponovnom jačanju neravnopravnosti spolova stoga što troškovi za žene i kućanstva nisu obuhvaćeni proračunom.

➤ **Analiza proračuna i upravljanje proračunom s obzirom na spol**

Katkad se ta dva pojma – »analiza proračuna s obzirom na spol« i »upravljanje proračunom s obzirom na spol« – upotrebljavaju različito. Analiza proračuna s obzirom na spol uključuje analizu učinka javnih izdataka za potrošnju i dohotka na žene i muškarce. Upravljanje proračunom s obzirom na spol naznačuje aktivniji postupak ponovnog određivanja prioriteta za postizanje ravnopravnosti spolova.

No, razlikovanje je pojmova umjetno. Rodno osjetljiv proračun uvijek je posljedica analize proračuna s obzirom na spol. U društvu koje se obvezalo na ravnopravnost spolova, analiza proračuna s obzirom na spol – premda isprva cilja na podizanje svijesti – trebala bi na dugu stazu ciljati na donošenje rodno osjetljivog proračuna.

Znanstvenica Rhonda Sharp identificira tri međusobno ovisna i hijerarhijski stupnjevana cilja koji pokazuju povezanost između analize proračuna s obzirom na spol i rodno osjetljivog proračuna¹²:

¹² **Rhonda Sharp** na videokonferenciji » Rodni proračuni, financijska tržišta i financiranje za razvoj«, u organizaciji Zaklade Heinrich-Böll. Berlin, 19. – 20. veljače 2002.

Podizanje svijesti o različitim učincima fiskalnih mjera i proračuna na žene i muškarce



Podizanje proračunske odgovornosti



Mijenjanje i dotjerivanje proračuna prema ciljanoj ravnopravnosti spolova

3. Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol sastavni je dio:

a) Politike ravnopravnosti spolova

Politika ravnopravnosti spolova podrazumijeva uključivanje rodne perspektive u sva područja političkoga odlučivanja. *Članak 2.3. Ugovora o Europskoj zajednici* obvezuje EZ i njezine države članice da *uklanjaju nejednakosti i promiču ravnopravnost između žena i muškarca u svim svojim aktivnostima*. Ratificiranjem ovog *Ugovora* nacionalne su se vlade obvezale *provoditi strategiju uvođenja politike ravnopravnosti spolova*.¹³

Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol zapravo je uvođenje rodno pristupa u postupke planiranja proračuna i njihovo vrednovanje, te mijenjanje javnih proračuna na način koji će pridonijeti ciljanoj ravnopravnosti spolova. Proračuni su tek jedna od dimenzija političkog djelovanja. Shvati li se ozbiljno obveza uvođenja politike ravnopravnosti spolova, odnosno uvrsti li se rodna dimenzija u sva područja politike, rodno osjetljivi proračuni bi trebali biti jedinstvena inicijativa u smislu uvođenja politike ravnopravnosti spolova. Tako udovoljavanje *Ugovoru* zapravo prisiljava države članice EU da otpočnu s aktivnostima upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol.

¹³ Sva se zakonska pozivanja temelje na Ugovoru EZ od studenoga 2003.

b) Dobroga upravljanja

Posljednjih godina, osobito u kontekstu globalizacije, opetovao se zahtjev za mjerama dobroga upravljanja. *Bijela knjiga o upravljanju u Europskoj uniji* (2001.), na primjer, spominje da bi Unija trebala »težiti primjenjivanju načela dobroga upravljanja« te poziva EU da »otvori takav proces donošenja političkih mjera koji će uključiti više ljudi i organizacija u oblikovanje i izvršavanje politike EU« te da »promiče veću otvorenost, odgovornost i obvezu za sve one koji su uključeni«¹⁴.

Definicije pojma dobroga upravljanja se razlikuju, no moguće im je odrediti zajedničke značajke. Dobro upravljanje znači uspostavljanje pravila, postupaka i akcija kako bi raspodjela moći bila: sudionička, odgovorna, transparentna, predvidiva, usmjerena prema konsenzusu, adekvatna, učinkovita/djelotvorna, uključiva/nepriprana te da se pri država zakona.

Argumenti u korist dobroga upravljanja dvostruki su: s jedne strane postoje moralni i zakonski razlozi za veće sudjelovanje i transparentnost u provođenju odluka koje bi tijekom postupaka odlučivanja obuhvatilo više glasova, primjerice iz civilnog društva. S druge strane, postoje razlozi vezani uz sposobnost i djelotvornost. **Međunarodni monetarni fond** ističe da u svrhu promicanja gospodarskoga rasta i razvoja sve veću važnost ima promicanje transparentnosti vladinih odluka¹⁵. Studija **Svjetske banke** o tom pitanju otkrila je snažan međuodnos između sudjelovanja žena u odlučivanju i dobroga upravljanja.¹⁶

Uvođenje analize proračuna s obzirom na spol, uz ostale je mjere jedan od načina uvođenja većeg sudjelovanja, transparentnosti i odgovornosti u proračunsku politiku. Upravljanje proračunom s obzirom na spol je stoga sastavni dio dobrih upravljačkih strategija.

¹⁴ »Osnaživanje demokracije: Bijela knjiga o upravljanju u Europskoj uniji«: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

¹⁵ »Dobro upravljanje. Uloga MMF-a«: www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf

¹⁶ Pogledati: www.worldbank.org/gender/

B: SUDIONICI/ICE, VREMENSKO USKLAĐIVANJE I RAZINE AKCIJE – POJEDINOSTI O UPRAVLJANJU PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL

1. Dijelovi proračuna, vremensko usklađivanje i sudionici/ice

a) Državni prihodi i rashodi

Upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol može se primijeniti i na dijelove javnog proračuna koji se odnose jednako na prihode i rashode. Većina se inicijativa za planiranje proračuna s obzirom na spol usredotočila na proračunski dio koji se odnosi na rashode, premda se npr. rad Grupe za pitanja ženskog proračuna Ujedinjenog Kraljevstva ponajprije usmjerio na negativne učinke promjena u sustavima poreza i socijalnog osiguranja koji se odnose na žene.

1) Oblici javnih rashoda

Tri su vrste javnih rashoda:

- **Prijenos sredstava** (kao što su mirovine, naknade za nezaposlene, skrb o djeci ili porodiljne naknade itd.).
- **Subvencije** (npr. za poljoprivredne proizvode, hranu ili izvoz).
- **Usluge** (javna dobra, zakon i red, zdravlje, obrazovanje, struja, voda, ceste itd.).

Promjene u javnim, društvenim rashodima mogu imati svoj izravni i neizravni učinak na životni standard svih ljudi. Promjene u prijenosu sredstava, npr. mirovina ili naknada za nezaposlene, modificiraju stvarni dohodak pojedinačnih žena i muškaraca. Promjene u području dotacija, npr. za poljoprivredna dobra, u tome smislu često mijenjaju cijenu dobara te stoga mogu posredno utjecati na životni standard.

Da bi se analizirali učinci proračuna na žene i muškarce, iznos rashoda može se podijeliti u tri kategorije:

UKUPNI RASHOD =

Rashod usmjeren s obzirom na spol

+ rashod usmjeren na ostvarivanje jednakih mogućnosti

+ „neutralni“ rashod

Rashod usmjeren s obzirom na spol (*gender-targeted expenditure*), poznat i kao rodno označeni rashod, tiče se posebnih konkretnih potreba žena (ili muškaraca), kao što su zdravstveni programi za žene, savjetovanje glede nasilja u obitelji, posebni programi za žene s malom djecom ili posebni obrazovni programi za djevojke. Rečeni programi ne moraju nužno imati za cilj ravnopravnost spolova.

Rashod usmjeren na ostvarivanje jednakih mogućnosti (*equal opportunities expenditure*) jest potrošnja koja ima za cilj ravnopravnost spolova, primjerice plaćeni roditeljski dopust i olakšice za djecu. Stupanj do kojega doprinosi većoj ravnopravnosti spolova može varirati.

„Neutralni“ rashod (*mainstream expenditure*), koji u većini zemalja čini 99% ukupnoga državnog rashoda, cilja na to da sva dobra i usluge budu raspoloživi cijeloj zajednici. Zapravo je to onaj rashod koji se smatra spolno neutralnim. Međutim, taj je dio rashoda posebno važno analizirati kako bi se ustanovilo koliko je on zapravo rodno neutralan i kakav učinak ima na žene i muškarce.

Pri ispitivanju tih triju kategorija, mogu se uspostaviti i pokazatelji za prosudbu i nadzor uvažavanja spola u proračunu. Takvi bi pokazatelji mogli mjeriti udio rashoda koji izričito ima za cilj ravnopravnost spolova s obzirom na ukupan rashod, ili procjenjivati udio rashoda koji je namijenjen javnim uslugama posebno važnima za žene. U idealnom bi slučaju takvi pokazatelji obuhvaćali i statističke podatke o tome koliki se dio rashoda zapravo pretvara u stvarnu korist za žene. Takvi bi pokazatelji mogli također iskazivati povećava li se ili smanjuje stvarni rashod po stanovniku/ici.

II) Ukupni javni prihodi/dohodak

Što se pak tiče dohodovne strane državnoga proračuna, možemo razlikovati **tri glavne kategorije** ukupnog prihoda:

- ▶ **Porezi:** izravni (porezi na dohodak, porezi na mirovine i mirovinske fondove, porezi na dobit poduzeća, trgovački porezi) ili neizravni (porez na dodanu vrijednost – PDV, porezi na financijske i kapitalne transakcije, porezi na plin/benzin, alkohol i duhan itd.).
- ▶ **Korisničke naknade:** za struju, vodu, obrazovanje, zdravlje itd.
- ▶ **Drugi fondovi:** fondovi donatora, prihodi od prodaje imovine itd.

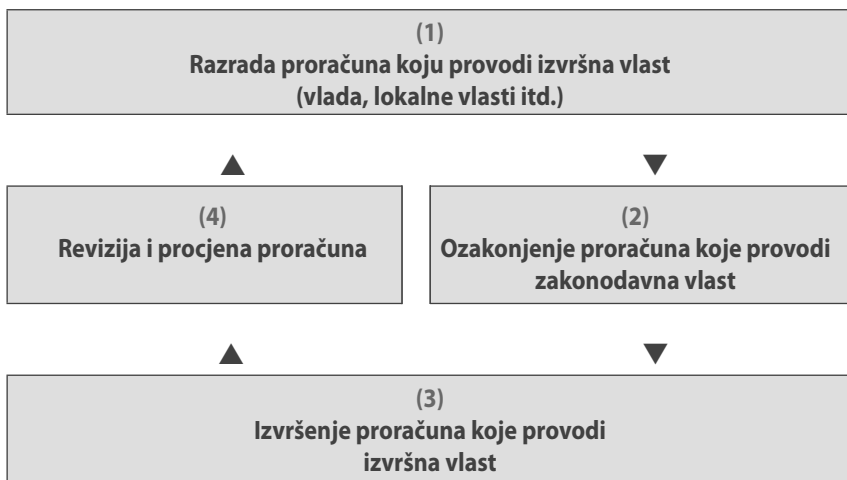
Porez na dodanu vrijednost (PDV)

PDV je neizravan porez na potrošnju i jednak je za svakoga, za svaki proizvod u zemlji, npr. za novine. No djeluje li povećanje PDV-a jednako na žene i muškarce? Budući da je jednak za svakoga bez obzira na razlike u dohotku, povećanje PDV-a razmjerno negativnije utječe na osobe s niskim primanjima, među kojima su žene najzastupljenije. Istraživanje o postotku PDV-a koji se plaćao u Južnoj Africi pokazalo je da PDV čini 9% kućnoga dohotka vrlo siromašnih kućanstava, 7,1% kućnoga dohotka u kućanstvima s visokim primanjima i 5,4% kućnoga dohotka u kućanstvima s vrlo visokim primanjima. S druge strane, povećanje poreza na dohodak više djeluje na muškarce s visokim primanjima, što će vjerojatno dovesti do smanjivanja jaza između spolova na polju raspoloživosti, neto osobnog dohotka. Politički izbor o tome koji porez povećati ujedno je i izbor za veću ili manju ravnopravnost spolova.

b) Vremensko usklađivanje akcije – etape proračunskog ciklusa

Prije planiranja bilo kakve inicijative u smislu upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol, važno je točno odrediti ciljeve pojedinih inicijativa i steći jasnu sliku o proračunskom ciklusu i ključnim trenucima za intervenciju.

Većina se javnih proračuna donosi za razdoblje od godinu dana, a unutar te godine postoje različite faze proračunskog ciklusa. Sljedeći dijagram prikazuje četiri glavne faze procesa pripreme proračuna. Faze **1** i **2** etape su **planiranja proračuna**, faza **3** bavi se **raspodjelom rashoda**, a faza **4** **procjenjivanjem proračuna**.



Ako je svrha neke inicijative postići stvarne promjene u određivanju proračunskih prioriteta i politike, morat će utjecati na ranije faze 1 i 2. Faza 2 obično privlači najveću pozornost javnosti, no mogućnost utjecaja na proračun u toj etapi ovisi o moći koju zakonodavstvo ima nad procesom izrade proračuna.

Inicijative koje su usmjerene na faze 3 i 4 ponajprije imaju za cilj procjenjivanje učinka odluka vezanih za proračun na žene i muškarce, kao i na podizanje svijesti o ravnopravnosti spolova, upozoravanjem na učinke

proračuna na ravnopravnost spolova te naglašavanjem mogućih odstupanja između raspodjele sredstava i njihove stvarne potrošnje.

Čak i ako se proračuni donose svake godine, cijeli je postupak zapravo jedan trajni ciklus. Posljedično tomu, analize upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol, koje su otpočele u fazama 3 i 4, mogu se također iskoristiti za unaprjeđivanje reformi u fazama 1 i 2 u godinama koje slijede. Primjerice, inicijativom za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol u Ugandi se otkrilo da je obično dolazilo do samo 5% odstupanja u općemu proračunskom okviru od jedne do druge godine, tako da se u većini slučajeva nije niti izvršavala nova procjena prioriteta. Analiza na kraju procesa može stoga biti dobra početna točka budućih promjena u nekim slučajevima.

Važno je, također, odrediti gdje leži moć za donošenje proračuna unutar različitih faza proračunskog ciklusa. Mnogo je inicijativa za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol usmjereno na zastupnike/ice zato što je faza ozakonjenja proračuna u parlamentima najpoznatija i javnosti najzanimljivija. No, ako zakonodavac ima vrlo ograničenu moć nad donošenjem proračuna, u toj fazi neće se postići stvarne promjene u proračunu. Precizna razdioba moći u donošenju proračuna varira između različitih zemalja, stoga je potrebno iscrpno poznavanje postupka planiranja i donošenja proračuna.

c) Sudionici/ice koji/e mogu pokrenuti upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol

Ratificiranjem Amsterdamskog sporazuma zemlje članice EU obvezale su se provoditi strategiju uvođenja politike ravnopravnosti spolova u sva područja pa im je stoga dužnost uključiti rodnu perspektivu u vođenje proračunske politike. U mnogim slučajevima, međutim, neki su drugi sudionici – npr. zastupnici/ice ili ženske udruge – bili važni inicijatori promicanja upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol.

1) Politička odgovornost vlada

Bitno je težiti k političkom obvezivanju najviših nositelja politike na upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol te institucionalizirati

sam proces. S takvim bi inicijativama, unutar vlada, trebala krenuti ministarstva financija, a unutar njih uredi za proračun koji su odgovorni za planiranje proračuna. I druga ministarstva, međutim, imaju važnu ulogu u podizanju svijesti o specifičnim učincima društvenoga prihoda i rashoda s obzirom na spol.

Primjeri:

- U **Francuskoj** je rodno osjetljiva analiza proračuna zakonski obvezna. Francuski proračunski prilog »*Jaune Budgetaire*« dodatak je godišnjemu proračunu, kojim se analizira učinak godišnjega proračuna na muškarce i žene.¹⁷
- U **Švedskoj** se od svih ministarstava – uključujući Ministarstvo financija – očekuje da odrede svoje ciljeve glede ravnopravnosti spolova unutar programa koje predlažu u Prijedlogu proračuna¹⁸. No, mnoge druge zemlje radije biraju sektorski pristup određujući nekoliko ključnih ministarstava da otpočnu s postupkom upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol.
- U **Norveškoj** proračun za 2003. uključuje rodnu perspektivu u nekoliko izabраниh političkih mjera, usredotočujući se na učinke rashoda i prihoda te na specifične dodjele sredstava, što obuhvaća i analizu o tome je li proračunskim odabirima neravnopravnost spolova smanjena ili povećana. Tijekom sljedećih dviju godina u to će biti uključeni svi sektori.

II) Uloga civilnog društva

Sudionici/e iz nevladinog sektora, a osobito ženske udruge, mogu odigrati važnu ulogu u pokretanju inicijativa. Ženske nevladine udruge, na kraju krajeva, primarni su izvor informacija o položaju žena u društvu. Doista, djelotvorno upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol traži kombinirano korištenje znanjem o ravnopravnosti

¹⁷ Proračunski dodatak »*Jaune Budgetaire*« uveden je preko Zakona o proračunu 2000. Članovi parlamenta inicirali su proces institucionaliziranja.

¹⁸ Svake godine Ministarstvo financija sastavlja posebno izvješće o raspodjeli gospodarskih sredstava između žena i muškaraca u vladinu Prijedlogu proračuna.

spolova i stručnosti na polju financija i mjera proračunske politike. Nevladine udruge osiguravaju stručno poznavanje različitih učinaka koje proračuni mogu imati na žene i muškarce, te razvijaju i šire spoznaje o inicijativama za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol. Često je upravo zahvaljujući ženskim nevladinim udrugama potreba za proračunima koji uzimaju u obzir spol prepoznata na svim razinama vladanja.

Prvu su takvu inicijativu za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol pokrenule ženske udruge u Australiji 1984. god. Australijska je vlada analizu rodno osjetljivog proračuna provela trinaest godina poslije. U Ujedinjenome Kraljevstvu, Grupa za pitanja ženskoga proračuna (*WBG, Women's Budget Group*), neformalna skupina znanstvenika/ica, članova/ica ženskih udruga i sindikata, aktivna još od 1989. od kada svakoga studenoga priprema savjetodavni preproračunski dokument u kojemu se ističu najvažnije smjernice i predlažu promjene. Danas ta udruga održava redovite sastanke s političarima/kama i dužnosnicima/cama kako bi s njima raspravila o važnosti fiskalne politike za žene.

Iskustvo kazuje da aktivna potpora i uključivanje civilnog društva imaju pozitivan učinak na održivost mjera za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol. Izravno uključivanje žena od bitne je važnosti za takav uspjeh. Inicijative s potporama koje stižu iz vlade i izvan nje u međusobnom dijalogu, pokazale su se posebno djelotvornima. Kada ne postoji zakonska obveza, pitanje upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol često ovisi o ograničenom broju ljudi i o njihovom osobnom opredjeljenju da promiču stvar, što uzrokuje kontinuirane probleme. Cilj bi svake inicijative stoga trebao biti uspostavljanje zakonske obveze lokalnoj, regionalnoj i/ili nacionalnoj vlasti.

III) Širenje spoznaja

Kako bi se osiguralo da inicijative za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol dobiju značaj koji zaslužuju i da se postave temelji za održivost samih postupaka, podizanje svijesti mora biti prvi i najvažniji zadatak. Radionice, seminari i izobrazba ljudi koji rade na proračunima, građanskih udruga te članova/ica parlamenata i vlada, važan su

dio procesa. Oni razvijaju svijest o razumijevanju proračuna s obzirom na spol i sudionicima/cama pružaju osnovna znanja s dvaju područja važnih za analizu proračuna koji uzima u obzir spol: činjenice o procesu planiranja i donošenja proračuna, te o makroekonomskim i fiskalnim pitanjima, kao i spoznaje o pitanjima ravnopravnosti spolova i diskriminacije.

Publikacije, kao što su to npr. *Godišnja izvješća Južnoafričke ženske proračunske inicijative*¹⁹, drugo su korisno sredstvo širenja znanja i spoznaja o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol. Iako pri planiranju inicijativa treba voditi računa o razlikama između zemalja, razmjena dobrih iskustava važna je za razvoj aktivnosti glede upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol.

d) Razina akcije

Mnoge su zemlje decentralizirale neke od svojih ovlasti za uvođenje poraza i donošenje proračunskih odluka. Rad na proračunu koji uzima u obzir spol, na razini ispod nacionalne, može stoga biti vrlo djelotvoran. Često je, naime, lakše poticati aktivnosti na lokalnoj razini. Manji opseg inicijativa i mogući bliski kontakt između donositelja/ica odluka i civilnog društva često je vrlo učinkovit.

No, procesu decentralizacije treba također oprezno pristupati. Do decentralizacije javnih službi često dolazi bez odgovarajuće alokacije, odnosno doznačivanja novca, što dovodi do nepoštena prebacivanja financijskoga i socijalnog tereta na regije, lokalne vlasti i/ili kućanstva. Država se oslobađa svoje odgovornosti za funkcioniranje proračuna. U mnogim slučajevima decentralizacija, također, znači i porast nejednakosti između regija.

2. Metode i instrumenti

Ovisno o svrsi inicijative, Diane Elson razlikuje sedam različitih metoda i instrumenata za provođenje analize proračuna s obzirom na spol.

¹⁹ www.idasa.org.za

Razlikovanje između tih različitih metoda vrlo je specifično, a pojmovi koji se pritom rabe za razlikovne instrumente (koji su navedeni u zagradama) prilično su tehničke naravi. No, razlikovanje je korisno jer pojašnjava različite ciljeve inicijativa za uvođenje upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol.²⁰

**a) Analiza politike proračuna s obzirom na spol i njezinog učinka na žene i muškarce
(= procjena politike proračuna s obzirom na spol)**

Procjena politike proračuna s obzirom na spol kreće od osnovne pretpostavke da se proračuni moraju pridržavati političkih obveza i da je ravnopravnost spolova jedno od političkih pitanja koje bi proračuni trebali uzimati u obzir. Stoga je prvi korak ispitati sve politike mjera prema njihovu učinku na ravnopravnost spolova. Drugi je korak analizirati jesu li odgovarajući izvori doznačeni za provedbu rečenih mjera. Svrha je ove metode odrediti sva pitanja vezana uz spol koja su u proračunu jasno naznačena, ili se podrazumijevaju i procijeniti hoće li navedena politika proračuna pojačati ili pak promijeniti nejednakosti između žena i muškaraca, te konačno utvrditi je li novac raspodijeljen na način koji smanjuje postojeće nejednakosti.

Primjer: Analiza južnoafričkoga *Programa reforme zemljišne politike* pokazuje da su siromašnije pokrajine u Južnoj Africi nerazmjerno sesoske i nastanjene naglašeno velikim brojem žena i djece. Prethodna analiza stanja u rečenim pokrajinama pokazuje da su zakonska ograničenja ženama zapriječila pristup zemljištu i financijskim izvorima. Važno je što *Program reforme zemljišne politike* priznaje te nejednakosti i teži ih ukinuti. Zahvaljujući rodno osviještenoj procjeni politike proračuna, *Program reforme zemljišne politike* svojim sustavom nadziranja i ocjenjivanja stanja sada obuhvaća rodno obrazovanje i rodna pitanja.

²⁰ Diane Elson (1997.): *Oruđa za uključivanje ravnopravnosti spolova u makroekonomsku politiku*, u: „Povezanost sa spolom i razvojem“, br. 2, ljeta 1997., str. 13

**b) Analiza načina na koji žene i muškarci vrednuju da li i kako proračuni udovoljavaju njihovim posebnim potrebama
(= procjena korisnika s obzirom na spol)**

Procjena korisnika s obzirom na spol analizira kako žene i muškarci vrednuju stupanj do kojega javne usluge i troškovi zadovoljavaju njihove potrebe. Potencijalni i stvarni korisnici/ice programa daju svoje mišljenje o kvalitativnim i kvantitativnim stranama provedbe pojedinih stavki iz proračuna. Ideja o takvom ocjenjivanju blisko je povezana s upravljanjem proračunskim sredstvima koje uključuje participativnost jer cilja na sudjelovanje civilnog društva, a osobito žena, u tome procesu. U toj metodi, međutim, javnost nije izravno uključena u postupak planiranja proračuna pa se javno mišljenje, putem anketa, samo posredno uzima u obzir.

Primjer: U jednome ocjenjivanju, koje je provedeno u Australiji, odrasle osobe obaju spolova upitane su bi li željele da se povećaju javni rashodi u pojedinim sektorima, kao što su javni prijevoz, nacionalna obrana, obrazovanje, stanovanje itd. Pregled stanja raščlanjen po spolovima vjerojatno bi pokazao razlike u ocjenjivanju između žena i muškaraca, no on, nažalost, nije bio napravljen.

**c) Uspoređivanje javnih rashoda s brojem žena i muškaraca na koje štetno utječe potrošnja
(= analiza opsega javnog rashoda s obzirom na spol)**

Analiza opsega javnog rashoda s obzirom na spol uspoređuje javnu potrošnju s obzirom na zadani program kako bi se pokazalo raspodjelu rashoda između žena i muškaraca. Takva analiza zahtijeva odgovarajuće kvantitativne podatke razdvojene po kategorijama spola koji u najvećem broju slučajeva nisu raspoloživi.

Primjer: U Šri Lanki analiza opsega javne potrošnje raščlanjena po kategorijama spola pokazuje da je smanjenje izdvajanja za Programe snabdijevanja hranom za korisnike/ce 1980-ih dovelo do ozbiljne nestašice

hrane koja je ponajprije pogodila žene i djevojke. Djevojke su pokazale viši stupanj pothranjenosti, dok se težina djece koju su rodile žene s niskim primanjima smanjila.²¹

**d) Analiziranje javnih prihoda prema njihovom učinku na žene i muškarce, na osnovi pojedinca/ke radije nego kućanstva kao cjeline
(= analiza opsega prihoda/poreza s obzirom na spol)**

Analiza opsega prihoda/poreza s obzirom na spol potvrđuje da je u većini slučajeva udio dohotka i plaćenih poreza u kućanstvu nejednako raspodijeljen između žena i muškaraca. Tom se metodom više analizira relativan iznos izravnih i neizravnih poreza što su ih individualno platili žene i muškarci, a manje kućanstvo kao cjelina. Teret neizravnih poreza, poput PDV-a, nerazmjerno teže pada na teret žena i osoba s niskim primanjima općenito, jer se veći udio njihova dohotka troši na te neizravne poreze.

**e) Upotreba studija o utrošenom vremenu kako bi se učinak neplaćenog rada žena i muškaraca uključio u analizu proračuna
(= analiza učinka proračuna na korištenje vremena - raščlanjena s obzirom na spol)**

Analiza učinka proračuna, raščlanjena s obzirom na spol, na korištenje vremena ističe povezanost između proračunskih alokacija i načina na koji se vrijeme iskorištava u kućanstvima. Javni proračuni, a osobito oni koji se tiču službi javne skrbi, dobro se oslanjaju na neplaćeni rad što ga uglavnom obavljaju žene. Studije o utrošenom vremenu pokazuju da žene u gotovo svim zemljama troše više vremena na radu – plaćenom i neplaćenom – od muškaraca. U Europskoj uniji žene prosječno još uvijek obavljaju 80% kućnih poslova. Taj njihov doprinos gospodarstvu ostaje nepriznat u financijskim terminima. Samo uključivanjem vrijednosti neplaćenoga rada moći će se priznati ukupni troškovi, a ne samo financijski troškovi, i izbjeći lažni prikaz ekonomije. Mjerama kojima se financijski teret nameće obiteljima, npr. smanjenjem povlastica zdravstvene skrbi, često se zapravo nameće vremenska opterećenost koju

²¹ Budlender, Sharp, Kerrie (1998.).

uglavnom (pod)nose žene. Prepreka je to ženama da traže plaćeni posao, rade puno radno vrijeme ili preuzmu više odgovornosti na poslu. S druge strane, mjerama kojima se smanjuje opterećenost vremenom, npr. poboljšanjem opskrbe vodom u siromašnim zemljama, mogu se otkloniti ključna ograničenja glede sposobnosti žena da izbjegnu siromaštvo.²²

**f) Ciljanje na rodno osjetljive višegodišnje proračune, temeljene na dugoročnijoj osnovi
(= okvir za rodno osviještenu srednjoročnu makroekonomsku politiku)**

Okvir za rodno osviještenu srednjoročnu makroekonomsku politiku nadilazi godišnji plan većine proračuna te uvodi srednjoročni plan za procjenjivanje učinka koji mjere imaju na žene i muškarce. Srednjoročni plan šire razmatra makroekonomske posljedice rečenih mjera. Svrha je ovoga pristupa djelovati na buduće proračune i razviti model višegodišnjega proračuna.

Primjer: U Irskoj je vlada izradila smjernice za *Procjenu učinaka s obzirom na spol (GIA, Gender Impact Assessment)* tražeći da GIA bude ugrađena u provedbu Nacionalnoga plana razvoja. Nacionalni plan razvoja višegodišnji je plan rashoda, otpočet 2000. godine.

**g) Procjenjivanje proračuna prema njegovoj osjetljivosti na pitanja spola
(= izvješće o rodno osjetljivom proračunu)**

Izvješće o rodno osviještenom proračunu revidira proračun i njegove učinke na ravnopravnost spolova koristeći se bilo kojom od sedam različitih metoda i instrumenata Diane Elson za provođenje analize proračuna s obzirom na spol.

²² Primjeri su preuzeti iz UN Programa za razvoj (1997.), *Izvješće o ljudskom razvoju*. New York, Oxford University Press.

NUŽNA POTREBA ZA STATISTIČKIM PODACIMA VOĐENIM S OBZIROM NA SPOL

Razmatrajući različite sudionike/ce, političke razine i različite dijelove proračuna, koje treba obraditi, studije razlikuju nekoliko metoda i instrumenata za uspostavljanje upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol u smislu gornjih pojašnjenja²³ No, korištenje svakom metodom i instrumentom oslanja se na dostupnost podataka koji su vođeni s obzirom na spol. Rečeni su podaci u mnogim slučajevima ili nedostupni ili nedostatni.

Pretraživanjem Eurostata radi dobivanja podataka s područja »opće gospodarske slike«, »zapošljavanja« i »socijalne kohezije²⁴, otkriva se da nisu svi pokazatelji raščlanjeni s obzirom na spol. Bez takvih pokazatelja mnoge se političke odluke donose, a da donositelj odluke nema jasnu sliku o položaju žena i njihovim potrebama. Prikupljanje statističkih podataka s obzirom na spol, kojima se potvrđuju različite situacije žena i muškaraca, prvi je korak prema mjerama i proračunima koji u obzir uzimaju spol. Podaci navedeni s obzirom na spol, koji se mogu obrađivati i uspoređivati na europskoj razini, moraju biti koncipirani i dostupni ne samo ministarstvima i dužnosnicima nego svima, omogućujući opsežniju raspravu o utjecaju politike mjera na spol.

C: POKRETANJE INICIJATIVA ZA UPRAVLJANJE PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL NA RAZINI EUROPSKE UNIJE

1. Zašto djelovati na razini EU?

Tijekom nekoliko posljednjih godina povećao se broj inicijativa u smislu upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol u zemljama članicama Europske unije, a zabilježeni su i prvi takvi pokušaji na razini EU. Godine 2002., *Savjetodavni odbor za jednake mogućnosti žena i muškaraca* potvrdio je da su proračuni »ključan instrument planiranja politike mjera« i preporučio uvođenje politike ravnopravnosti

²³ Na primjer, Budlender, Debbie i Sharp, Rhonda i Allen, Kerri (1998.), Esim, Simel (2000.).

²⁴ <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

spolova u novo područje, u proračunsku politiku EU.²⁵ Savjetodavni je odbor osnovao radnu grupu za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol, u čemu je sudjelovao i Europski ženski lobi (EWL), kako bi se razmotrila pitanja upravljanja proračunom s obzirom na spol, razmijenila postojeća znanja i spoznaje te istražile mogućnosti pokretanja inicijativa na razini EU. U svibnju 2003. Savjetodavni odbor za ostvarivanje jednakih mogućnosti muškaraca i žena objavio je svoje mišljenje o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol.

PRIHVATANJEM DA JE »PREPORUKA ZA UPRAVLJANJE PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL UGRAĐENA U OBVEZI UVOĐENJA POLITIKE RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA U EU«, SAVJETODAVNI ODBOR PREDLAŽE DA EUROPSKA KOMISIJA PODUZME SLJEDEĆE AKCIJE:²⁶

- Da Opća uprava za proračun u suradnji s Općom upravom za regije i Općom upravom za zapošljavanje pokrenu, do kraja 2003., studiju provedivosti radi određivanja odgovarajućih metodologija i instrumenata s obzirom na provedbu upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol u makroekonomskoj i financijskoj politici i u drugim bitnim područjima rashoda EU.
- Da provede procjenu rashoda Europskoga strukturnog fonda (ESF) s obzirom na spol, kao dio srednjoročne revizije rada ESF-a (2003. – 2004.).
- u skladu s politikom Europske zajednice u smislu procjene ukupnog utjecaja političkih postupaka, osigura procjenjivanje utjecaja spola u svim dijelovima postupka planiranja i donošenja proračuna EU.
- Da organizira razmjenu najboljih iskustava i dodijeli novčana sredstva za poticanje akcija za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol na nacionalnoj razini.

²⁵ Savjetodavni odbor za jednake mogućnosti žena i muškaraca: »*Mišljenje o provedbi politike ravnopravnosti spolova kroz politiku Zajednice*« (2. veljače 2002.).

Pogledati: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf

²⁶ Savjetodavni odbor za jednake mogućnosti žena i muškaraca: »*Mišljenje o upravljanju proračunima prema spolu*«, svibanj 2004., str. 4.

Europski parlament, na osnovi izvješća koje je inicirala Fiorella Ghilardotti (Italija, PES), inače članica Odbora Europskog parlamenta za ženska prava, ističe važnost inicijativa za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol i poziva na poduzimanje konkretnih koraka kao što su »stvaranje europske mreže subjekata zaduženih za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol« i sastavljanje priopćenja o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol od strane Komisije, čime bi se koncipirali pokazatelji i mjerila tijekom dvogodišnjeg razdoblja. Izvješće ističe potrebu za izraženijom političkom voljom glede postizanja ravnopravnosti spolova te posebno naglašava potrebu za kampanjom koja bi informirala o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol.²⁷

Slijedom tih prvobitnih političkih napora, važno je da svi sudionici/e, uključujući nevladine ženske udruge aktivne na nacionalnoj i europskoj razini, razmisle o konkretnim koracima koji se moraju poduzeti da se upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol provede na razini EU.

Svaki napor koji vodi k uvođenju analize proračuna koji uzima u obzir spol na europskoj razini, mogao bi slijediti dva osnovna cilja:

a) Uvođenje rodno osjetljive analize u različite procese upravljanja proračunom u EU

- Analiza proračuna EU – ili odabranih proračunskih smjernica – prema njegovu djelovanju na žene i muškarce.
- Preispitivanje procesa uvođenja politike ravnopravnosti spolova u Strukturnim fondovima.
- Preispitivanje procesa uvođenja politike ravnopravnosti spolova u Smjernicama za opću gospodarsku politiku (BEPG).
- Rad na uspostavljanju mehanizama, kao što su godišnja izvješća, kako bi se osiguralo uključivanje analize proračuna koji uzima u obzir spol u postupak planiranja i donošenja proračuna.

²⁷ Europski parlament, Odbor za ženska prava i jednake mogućnosti: »Izvješće o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol – izrada javnih proračuna iz perspektive spola« (2002./2198/INI). Izvjestiteljica: Fiorella Ghilardotti, 16. 6. 2003.

Pogledati: <http://www.eurparl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0214-+0+DOC+WORD+VO//EN&L=EN&LEVEL=3&NAV=5&LSTDOC=7>

- Upotreba upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol za analizu učinkovitosti obveze uvođenja politike ravnopravnosti spolova Europske unije u okviru zajedničkih aktivnosti ACP²⁸ i EU.

b) Osiguravanje bolje razmjene iskustava o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol u zemljama članicama i promicanje opće svijesti o problematici (povezanost između makroekonomije i spola, rodna dimenzija proračuna itd.)

- Prikupljanje informacija o postojećem radu.
- Uspostavljanje kontakata između postojećih inicijativa u zemljama članicama.
- Organiziranje radionica sa zainteresiranim udrugama (ženskim udrugama, organizacijama za gospodarska i financijska pitanja itd.) na europskoj i nacionalnoj razini.
- Pripremanje priručnika za ženske udruge (*»Kako inicirati politiku upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol?«*).
- Pripremanje priručnika dobre prakse na osnovi postojećih iskustava u državama članicama.

²⁸ Grupa afričkih, karipskih i pacifičkih država. Za više informacija o politici EU prema ACP zemljama pogledati: http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm.

Navedeni ciljevi zahtijevaju široko poznavanje problematike spolova u provođenju gospodarske politike. U tom su smislu nužni statistički podaci vođeni s obzirom na spol, kao i daljnja istraživanja i znanja o važnosti i gospodarskoj racionalnosti upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol.

Osnivanje Europskoga instituta za ravnopravnost spolova, kako je to predložio Savjetodavni odbor za jednake mogućnosti²⁹ moglo bi pomoći promicanju istraživanja međuodnosa između makroekonomije i spola stvaranjem mreže stručnjaka/kinja za rodnu problematiku i uspostavljanjem redovne razmjene. U suradnji s Eurostatom, taj bi institut mogao također pridonijeti poboljšanju stanja na polju statističkih podataka vođenih s obzirom na spol, kojima bi se koristili svi sudionici/ice.

c) EU kao pokretač uvođenja upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol

Kao prvo i najvažnije, EU bi trebala početi pokretati inicijative za uvođenje upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol u vlastito planiranje i donošenje proračuna. Istodobno, važno je priznati da EU ima važnu ulogu u pokretanju i jačanju rečenih inicijativa na razini zemalja članica. Sve dok su državni proračuni nacionalni instrumenti, dakle u nadležnosti zemalja članica, mogući se doprinos s europske razine može dati u obliku poticaja, razvijanja odgovarajućih instrumenata i metoda, pokretanja pilot-projekata, vrednovanja postignutog napretka i podržavanja razmjene najboljih iskustava.

2. Proces planiranja i donošenja proračuna EU

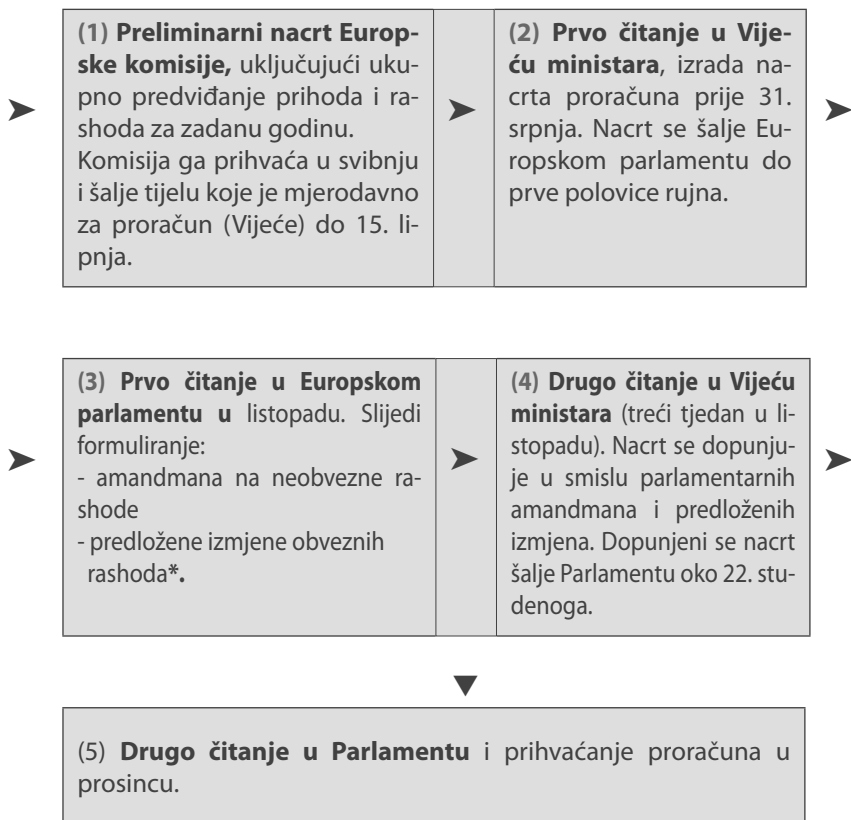
Proces planiranja i donošenja proračuna EU prilično je sličan planiranju i donošenju godišnjih nacionalnih proračuna. No, na europskoj je razini vlast podijeljena između triju tijela: Europskog parlamenta, Vijeća ministara i Europske komisije. Zbog toga se tradicionalno razlikovanje između »izvršne« i »zakonodavne« vlasti ne uklapa baš uvijek u europski sustav.

²⁹ Savjetodavni odbor za jednake mogućnosti muškaraca i žena: »Mišljenje o provedbi politike ravnopravnosti spolova kroz politiku Zajednice« (6. veljače 2002.)

Vremenski okvir planiranja i donošenja proračuna EU

I. Planiranje i donošenje proračuna

U skladu s *Člankom 272.* Ugovora EZ-a, postoje dva tijela koja odlučuju o proračunu u EU (tj. tijela koja donose konačne odluke): Vijeće ministara i Europski parlament, dok Europska komisija također sudjeluje u postupku donošenja proračuna. Službeni vremenski okvir za donošenje odluke o proračunu za sljedeću godinu proteže se od 1. rujna do 31. prosinca. No, prikaz dolje predstavljenoga proračunskog ciklusa opisuje vremenski okvir kakav se zapravo primjenjuje od 1977.god:



***Različite kategorije rashoda na europskoj razini:**

Proračun EZ-a razlikuje obvezne i neobvezne rashode. Obvezno je trošenje zapravo izdatak koji proizlazi iz osnivačkih Ugovora ili iz zakona koji su prihvaćeni u skladu s njima. Što se tiče tih rashoda, Europski parlament može samo predlagati izmjene, a Vijeće donosi konačnu odluku. Obvezni rashodi trenutačno čine oko 45% proračuna EU.

Za neobvezatne rashode, odnosno izdatke koji ne proizlaze izravno iz Ugovora, konačno odobrenje daje Europski parlament. Parlament zapravo donosi konačnu odluku o neobveznim rashodima u drugom čitanju. Postoji, međutim, maksimalna stopa povećanja neobveznih rashoda koja ograničava moć Europskog parlamenta.

Puna ovlast Europskog parlamenta nad proračunom

Razlikovanje između obveznih i neobveznih rashoda i ograničena moć Europskoga parlamenta koja proizlazi iz tog razlikovanja, bili su dugo preispitivani. Europski povjerenik za proračun, Michael Schreyer, takvo je razdvajanje nazvao »anakronizam«. Njemački kancelar Gerhard Schröder i bivši francuski premijer Lionel Jospin zatražili su u svojem radu o Budućnosti Europe punu ovlast nad proračunom za Europski parlament.

Izrađujući nacrt Ustava za Europsku uniju, Konvencija o budućnosti Europe predložila je ukidanje razlike između obveznih i neobveznih rashoda i davanje pune proračunske ovlasti Europskom parlamentu. Počevši od veljače 2004., Konferencija vlada članica EU nije donijela nikakvu konačnu odluku o europskom Ustavu.

II. Provedba proračuna

Članak 274. Ugovora EZ navodi da je Europska komisija odgovorna za provedbu proračuna. Izvršenje proračuna uređuje se financijskim odredbama u smislu *Članka 279.* Ugovora EZ. No, Komisija se oslanja

na zemlje članice pri provođenju pojedinih mjera, primjerice, unutar Strukturnih fondova, Komisija odlučuje o iznosu koji treba isplatiti i o uvjetima provedbe, ali zemlje članice biraju koje projekte treba financirati i preuzimaju odgovornost za praktičnu provedbu.

III. Revizija i procjena proračuna

Provedba proračuna unutar europskoga institucionalnog okvira kontrolira se:

- **iznutra**, što čini svako pojedino tijelo vlasti za vlastite rashode (financijskom kontrolom unutar tijela).
- **izvana**, što čine Europski revizorski sud i Europski parlament.

Europski revizorski sud svake godine priprema izvješće o prihodima i rashodima proračuna EU, uključujući strukturne fondove. To se izvješće dostavlja Europskom parlamentu koji, na temelju preporuka Vijeća, daje suglasnost za provedbu, čime prestaje odgovornost Komisije za upravljanje proračunom.

Međuinstitucionalnim sporazumom Parlament, Vijeće i Komisija odlučuju o financijskoj perspektivi rashoda Zajednice. Rečena perspektiva određuje maksimalan iznos potrošnje, kao i poimenične proračunske prioritete za sljedeće razdoblje. U tekućem međuinstitucionalnom sporazumu za razdoblje 2000. – 2006. prioriteti su: poljoprivreda, politika povezivanja, interna politika mjera EU, vanjska politika, pripreme za proširenje i administrativni rashodi.

Premda je to višegodišnji okvir, sam se proračun planira i donosi godišnje. O stvarnim razinama rashoda, kao i o načinima na koje će rashodi biti raspodijeljeni prema prioritetima, odlučuje se svake godine.

3. Primjeri pokretanja akcija za upravljanje proračunskim sredstvima EU s obzirom na spol:

- a) Svake godine odredite rashode u proračunu EU vođene s obzirom na spol

Da bi se podigla svijest o važnosti uloge odlučivanja u provedbi političkih odluka i preuzetih obveza, analiza postotaka rashoda koji ciljaju na spol u ukupnome proračunu bila bi više nego korisna.

- b) Odredite specifične smjernice iz proračuna EU i napravite analizu sektora upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol

I) Program URBAN II (Europski fond za regionalni razvoj)

Program URBAN II, primjerice, teži promicanju gospodarskog i socijalnog razvoja urbanih područja i ne cilja izričito na ravnopravnost spolova. Analiza učinaka raspodjele sredstava unutar programa URBAN II u vezi s promicanjem ravnopravnosti između žena i muškaraca mogla bi pokazati da URBAN II zapravo pridonosi većoj ili manjoj ravnopravnosti stupnjem ciljanoga ulaganja u javni prijevoz. Javni prijevoz obično poboljšava pokretljivost žena koje se više oslanjaju na usluge javnoga prijevoza nego muškarci. Novac uložen u razvoj javnoga prijevoza mogao bi stoga pozitivno utjecati na sve aspekte društvenoga i gospodarskog života žena.

II) Strukturni fondovi

Strukturni fondovi čine oko 1/3 proračuna EU. Program strukturnih fondova za razdoblje 2000. – 2006. integrirao je u svoja načela dimenziju spola.

Dosad se najjasnije izražena obveza prema promicanju ravnopravnosti spolova može naći u Europskom socijalnom fondu (ESF). Iako postoji stalan proces nadziranja ESF-a, osobito preko *Europske strategije zapošljavanja* i *Procesa socijalnoga uključivanja*, rezultati su bili vrlo razoča-

ravajući s obzirom na pozitivne rezultate za postizanje ravnopravnosti spolova.

Specifičan primjer nezadovoljavajućih rezultata može se pronaći u programu EQUAL (*Jednakost*), koji se financira putem Europskog socijalnog fonda. EQUAL cilja na borbu protiv diskriminacije i nejednakosti »s kojima se suočavaju i zaposleni i oni koji traže zaposlenje« iz grupa određenih u smislu *Članka 13*. Amsterdamskog ugovora. EQUAL je u sebi sjedinio i raniju (vrlo uspješnu) žensku inicijativu NOW (*Sada*).

Raščlanjivanje proračuna programa EQUAL s obzirom na njegovih šest tematskih prioriteta (mogućnost zapošljavanja, poduzetništvo, prilagodljivost, jednake mogućnosti, tražitelji azila i tehnička ispomoć) pokazuje da u prosjeku samo 15% osiguranoga novca odlazi na problematiku ostvarivanja jednakih mogućnosti, s najnižim postotkom u Ujedinjenom Kraljevstvu – 5%.³⁰

Cijeli se program temelji na načelu uvođenja ravnopravnosti spolova (drugim riječima, spol bi trebao biti uključen unutar šest prioriteta). No, opisi drugih prioriteta i ne spominju spol. Iscrpnija analiza svih projekata koji se financiraju unutar programa EQUAL pokazala bi koliko se novca stvarno izdvaja za promicanje ravnopravnosti spolova na tržištu rada. Ona bi također omogućila procjenu političke efikasnosti EQUAL-ove strategije promicanja ravnopravnosti spolova u usporedbi s ranijim ženskim programom NOW.

III) Smjernice za razvoj opće gospodarske politike

Smjernice za razvoj opće gospodarske politike (BEPG) ključan su dokument na razini EU. Vijeće ministara prihvaća smjernice godišnje, a one su putokaz za provođenje politike mjera i usklađivanje gospodarskih mjera.

³⁰ Raščlanjivanje proračuna programa EQUAL za svaku državu članicu: http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index.cfm?file=detart.cf&nav_id_menu=10035&lang_id=5&news_flash=N&news=N&CFID=38&CFTOKEN=7446370

Tijekom svojega predsjedanja EU (srpanj – prosinac 2001.) belgijska je vlada, zajedno s Europskom komisijom, organizirala jednodnevni seminar na temu jačanja politike ravnopravnosti spolova u radu Vijeća ECOFIN-a istraživanjem načina na koji bi se politika ravnopravnosti spolova mogla primijeniti na *Smjernice za razvoj opće gospodarske politike*.

Jedan od zaključaka seminara za predsjedavanje Unijom bio je da bi trebalo promicati razvoj upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol u zemljama članicama, ali da također postoji i potreba za formalnim obvezivanjem na upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol na europskoj razini, kao dijelu strategije uvođenja načela ravnopravnosti spolova.

Nastavak rada na *Smjernicama za razvoj opće gospodarske politike* može se učiniti tek neizravno povezanim s upravljanjem proračunskim sredstvima s obzirom na spol, no važno je stalno isticati međudnos proračuna i makroekonomskih politika, kao i uključivanje spola u smjernice BEPG-a i u rad Vijeća ECOFIN-a.

4. Dodatni prijedlozi

Umrežavanje

Da bi se osnažilo promicanje upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol, važno je uspostaviti bliske veze između postojećih inicijativa, ženskih udruga i organizacija koje se bave gospodarskim i financijskim pitanjima. Ovo se pitanje može uspješno obraditi samo kombiniranjem specifičnih spoznaja o spolovima i financijskih ekspertiza.

Radionice, seminari i obrazovanje

Iskustva u Južnoj Africi, ali i u mnogim drugim zemljama, pokazala su da je najdjelotvorniji način uključivanja ljudi u upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol organiziranje radionica. Radionice pružaju uvid u odnos rodne problematike i proračuna, čime zapravo utječu na razvoj sposobnosti upravljanja proračunskim sredstvima.

Osiguravaju i mjesto za učenje na osnovi prošlih iskustava te za razmjenu ideja o budućim projektima.

»Kako provoditi postupak upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol« - Priručnik za ženske udruge

Procjenjivanje prošlih inicijativa rasvjetljava važnost razmjene informacija o tom pitanju. Postoji već nekoliko publikacija koje ciljaju na davanje općih informacija o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol i koje mogu poslužiti kao instrument za pokretanje inicijativa. Na primjer:

- Budlender, Debbie i Sharp, Rhonda i Allen, Kerri (1998.): *»Kako napraviti analizu rodno osjetljivog proračuna. Suvremeno istraživanje i praksa«*. Australaska agencija za međunarodni razvoj (Australian Agency for International Development). Canberra and Commonwealth Secretariat, London.
- Projekt međunarodnoga proračuna: *»Vodič za rad na proračunu za nevladine udruge«*: <http://www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm> . Ovaj se vodič više usredotočuje na proračunski rad općenito, a manje na samo upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol.
- Budlender, Debbie (2001.): *»Uvod u Peti ženski proračun«* . Južnoafrička inicijativa WBI, <http://www.idasa.org.za>.

Na europskoj razini, priručnik za ženske udruge trebao bi se usredotočiti na specifičan europski politički kontekst (tj. na pojašnjavanje europskoga postupka planiranja i donošenja proračuna i raspodjelu ovlasti između zemalja članica i različitih ustanova EU), kao i na iznošenje specifičnih zahtjeva za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol na europskoj razini. To bi moglo olakšati podizanje svijesti o potrebi za analizom proračuna s obzirom na spol unutar europskih zemalja, poticati na pokretanje inicijativa predstavljanjem dobrih primjera iz susjednih zemalja i promicati daljnji razvoj istraživanja o tom pitanju. Moglo bi poslužiti i za podizanje svijesti među dužnosnicima/ama i donositeljima/cama odluka koji rade na proračunu EU.

Razmjena dobre prakse i iskustava u zemljama članicama

Razmjena dobre prakse pomogla je pokrenuti mnoge nove inicijative za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol i poboljšati relativno nove metode u postupku. Točno je da treba voditi računa o različitosti političkog konteksta i razlikama u postupku planiranja i donošenja proračuna: stoga je bitno koristiti različita stručna znanja u kombinaciji s postojećim iskustvima.

Moguće je usmjeriti se i na procjenjivanje inicijativa za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol unutar zemalja članica EU. Kako to prikazuje tablica u dijelu D, mnoge su takve proračunske aktivnosti pokrenute tijekom nekoliko posljednjih godina u nekim zemljama EU. Treba pratiti učinak tih inicijativa. Povećana razmjena informacija, na konferencijama i seminarima, može dovesti do stvaranja primjera dobre prakse.

D: PREGLED INICIJATIVA³¹ ZA UPRAVLJANJE PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA S OBZIROM NA SPOL U EUROPSKIM ZEMLJAMA³²

Zemlje	Inicijative
Austrija	<p>Pokrenut je postupak testiranja utjecaja spola i sačinjena je studija o provedivosti.</p> <p>Aktivna savjetodavna uloga instituta <i>Institut für Volkswirtschaftstheorie und – politik</i> (osobito za procjenjivanje neravnopravnosti spolova u austrijskoj politici financija). Pogledati: www.wu-wien.ac.at/wwwu/institute/vwl/</p>
Belgija	<p>Inicijativa za vrijeme belgijskoga predsjedanja EZ-om, koja se tiče politike ravnopravnosti spolova u <i>Smjernicama za općenitu gospodarsku politiku</i> u EU.</p> <p>Konferencija »Inicijative za rodno osjetljive proračune: Ključne dimenzije i praktični primjeri« (UNIFEM, listopad 2000.).</p> <p>Nevladina udruga »<i>Commision femmes et Developpement</i>« (Ured za žene i razvoj) djelomično radi na pitanjima upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol, osobito glede pitanja razvoja. Pogledati: http://www.dgdc.be/fr/themes/gender/cfd/content.html</p> <p>Savezna je vlada u svibnju 2002. osnovala radnu grupu za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol.</p> <p>Institut za ravnopravnost žena i muškaraca izdao je brošuru o proračunskom upravljanju s obzirom na spol i organizirao seminar u rujnu 2003.</p>
Bugarska	<p>Ženski savez za razvoj u Bugarskoj (<i>Women's Alliance for Development</i>) organizirao je radionicu u listopadu 2003. za žene koje rade u nevladinim organizacijama,</p>

³¹ Popis nije konačan.

³² Zemlje članice EU od prosinca 2003., plus 12 zemalja u procesu pristupanja.

ustanovama i državnoj upravi. Glavne su teme bile »Žene, rad i globalizacija«, a jedna od njih je i upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol. Nacionalni institut za statistiku objavio je istraživanje *Vrijeme i proračun* od listopada 2001. do listopada 2002., kao dio popisa stanovništva i kućanstava koji je bio proveden u Bugarskoj. Podaci su bili vođeni s obzirom na spol.

Republika Češka

Vladino Vijeće za promicanje jednakih mogućnosti zatražilo je od Ministarstva financija pripremu metodološkoga priručnika o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol.

Francuska

Službeni godišnjak *Jaune Budgetaire* (rodno osviješten proračunski prikaz zajedno s vladinim godišnjim prijedlogom proračuna), uveden je 2000. Pogledati: http://www.social.gouv.fr/femmes/gd_doss/moyens.htm

Njemačka

Konferencija »Rodno osviješteni proračuni, financijska tržišta i financiranje za razvoj«, Heinrich Böll Stiftung (veljača 2002.). Pogledati: <http://www.boell.de> Berlin i zemaljski Land Sachsen-Anhalt provode inicijativu za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol. Pogledati: http://www.berlin.de/senwiarbfrau/frauen/gender_gs/budget.html i http://www.sachsen_anhalt.de Nevladina organizacija Ženski forum (*Frauenforum*) otpočela je s radom na upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol. Pogledati: <http://www.nro-frauenforum.de/>

Irska

Procjena učinka s obzirom na spol ugrađena je u provedbu Nacionalnoga plana za razvoj, zapravo višego-

dišnjega plana rashoda, počevši od godine 2000. Seminar o planiranju i donošenju rodno osjetljivog proračuna organizirala je u listopadu 2003. Jedinica za ravnopravnost spolova (*Gender Equality Unit*) Ministarstva pravosuđa, jednakosti i reformi zakona. Pogledati: http://www.ndpgenderequality.ie/newproj_12.html

Italija

Međunarodnu radionicu »Revidiranje vladinih proračuna s obzirom na spol« sponzorirala je talijanska Komisija za jednake mogućnosti (rujan 2000.). Studija provedivosti upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol u javnoj upravi. Pogledati: <http://www.eurete.it/news%20eventi%20vetrina/eventi/2003/ivito%20170203.pdf>

Nizozemska

Ženski savez (*Vrouwen Alliantie*) priprema priručnik o analizi proračuna s obzirom na spol za lokalne grupe i provodi istraživanje o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol u pokrajinama Gelderland i Overijssel, zajedno sa sveučilištem *Universiteit van Wageningen*. Sastanak međunarodnih stručnjaka/kinja na temu upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol planira se za prosinac 2004.

Španjolska

Nacionalni institut za žene (*Instituto de la Mujer*) uključio je prijedlog za studiju koja se tiče mogućnosti uvođenja nekih promjena u nacionalni proračun u smislu prihvaćanja rodne perspektive u njihov *Četvrti akcijski plan jednakih mogućnosti za žene i muškarce* (2003. – 2006.).

Pogledati: <http://www.mtas.es/mujer/piom.htm>

Baskijski Ured za žene, *Emakunde*, posjeduje virtualnu knjižnicu s materijalima o upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol:

<http://www.infopolis.es/usuarios/bibliotec>

UK

Grupa za pitanja ženskog proračuna (WBG) održava redovne sastanke s Ministarstvom financija, izrađuje pretproračunske analize i izdaje publikacije o makroekonomiji, spolovima i upravljanju proračunskim sredstvima s obzirom na spol. Vodič Ministarstva financija za potrošnju obvezuje sve vladine urede da ispituju važnost učinaka raspodjele sredstava, uključujući djelovanje na spolove.

Pogledati: <http://wbg.org.uk/GBA.htm>

Škotska: Ženska udruga *Engender* osnovala je Škotsku žensku grupu za proračun 1999., koja objavljuje godišnju reviziju proračuna prema spolovima. Škotski izvršni odbor obvezao se uvrstiti pitanja ravnopravnosti spolova u njihov postupak planiranja i donošenja proračuna, te je u tom smislu napravio i studiju provedivosti.

Pogledati: <http://www.engender.org.uk/budget.html>

Wales: Velška grupacija za upravljanje proračunskim sredstvima s obzirom na spol osnovana je 2002. god.

Danska

Pilot-projekt o proračunu s obzirom na spol predstavljen je u Akcijskom planu uvođenja ravnopravnosti spolova, 2002. – 2006.

Jedna je stručna grupa, koja obuhvaća stručnjake/kinje iz različitih ministarstava, trebala biti osnovana do 2003. i predstaviti svoje rezultate rada do 2004.

Finska

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi priprema vrednovanja utjecaja rodne osviještenosti na tamošnje proračune. Provedena je i analiza utjecaja rodne osviještenosti na mirovinsku reformu.

Švedska

Od ministarstava se očekuje da odrede ciljeve za promicanje ravnopravnosti spolova i uvrste ih u svoje programe, koji se uključuju u prijedlog proračuna. Svake godine Ministarstvo financija sastavlja posebno

izvješće o raspodjeli gospodarskih resursa vladinog prijedloga proračuna s obzirom na spol.

Jesen 2002.: Pilot-projekt provođenja politike ravnopravnosti spolova tijekom cijeloga postupka planiranja i donošenja proračuna. Taj je projekt bio izraz suradnje Odjela za ravnopravnost spolova i Odjela za proračun Ministarstva financija. Cilj: razviti metodologiju i instrumente upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na spol i pripremiti akcijski plan cijelog postupka planiranja i donošenja proračuna. Socijalna skrb, regionalni razvoj i prijevoz bila su tri odabrana pilot-područja.

Bibliografija

- **Budlender, Debbie** (2001) »An Introduction to the Fifth Women's Budget. « South African Women's Budget Initiative (WBI), www.idasa.org.za.
- **Budlender, Debbie and Sharp, Rhonda and Allen, Kerri** (1998.), »How to do a gender-sensitive budget analysis. Contemporary research and practice“. Australian Agency for International Development, Canberra and Commonwealth, London.
- **Budlender, Debbie**: Review of gender budget initiatives. Community Agency for Social Enquiry.
- **Cagatay, Nilufer** (UNDP); **Keklić, Mumtaz** (UNDP); **Lal, Radhika** (UNDP); **Lang, James** (UNDP) (2000): Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies. www.undp.org/seped/publications/budgets.doc
- **Elson, Diane** (2002): »Macroeconomics and Macroeconomic Policy from a Gender Perspective“; Public Hearing of Study Commission „Globalisation of the World Economy-Challenges and Responses“. Deutscher Bundestag, 18.02.2002., www.bundestag.de/globalisierung

- ▶ **Elson, Diane** (2001): »Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples. “UNIFEM-OECD – Nordic Council Conference hosted by the Belgian Government on Gender Responsive Budgeting, Brussels 16-17.10.2001.
- ▶ **Esim, Simel** (2000a): »Impact on Government Budgets on Poverty and Gender Equality. “Paper prepared for the Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Governments’ Budgets. Commonwealth secretariat, 26-27.04.2000.
- ▶ **Esim, Simel** (2000b): »Gender Analysis of budgets for CEE and CIS Regions: A Tool for Improving Accountability and achieving Effective Policy Implementation. Unifem.
- ▶ **Gerhard, Ute; Trudie Knijn; Weckwert, Anja** (Eds.) (2003.): »Erwerbstätige Mütter; Ein europäischer Vergleich«, Beck’sche Reihe.
- ▶ **Quack, Sigrid; Hencké, Bob** (1997) »Women in decision-Making in Finance.“ In co-operation with the European Network „Women in decision-Making“, http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/publicat/equ-opp/women-finance_en.pdf
- ▶ **van Staeveren, Irene** (2002): »Global Finance and Gender“, In: Scholte, Jan Aart; Schnabel, Albrecht (Eds.): Civil Society and Global Finance. London: Routledge.
- ▶ **The International Budget Project: „A Guide to Budget Work for NGOs“** www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm
- ▶ **UNIFEM Conference Communiqué** »Towards gender-responsive budgeting – Strengthening economic and financial governance through Gender Responsive Budgeting“, 17.10.2001, Brussels. www.unifem.org/index.php?f_page_pid=182
- ▶ **»Enhancing democracy: A White Paper on Governance in the European Union“** (2001), http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Izvori s interneta

- **Basque Country's Women's Office:** virtual library on materials on gender budgeting. www.infopolis.es/usuarios/bibliotec.htm
- **Bridge** (Briefings on Development and Gender) – Infozone. www.ids.ac.uk/bridge/page2.html
- **Engender**, Women's Budget Group, Scotland. www.engender.org.uk
- **Genderstats.** A Debate on Gender Statistics, Worldbank. <http://genderstats.worldbank.org/>
- **Heinrich-Böll-Stiftung:** papers of the conference „Gender Budgets, Financial Markets and Financing for Development“, Berlin, 19-20.02.02. www.glow-boell.de
- **Siyanda:** online database of gender information and materials. www.siyanda.org
- Documents of the High Level conference hosted by **UNIFEM-OECD – Nordic Council of Ministers-Government of Belgium**, „Towards Gender Responsive Budgeting“, (16-17.10.2001) www.dgic.be/eng/txt/themes/gender/unifem/content.html
- **The Commonwealth Secretariat:** www.thecommonwealth.org/gender/index1.htm
- **The Centre on Budget and Policy Priorities (CBPP):** www.cbpp.org
- **The International Budget Organization:** www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/expenditure/gender.htm