ROMA INTEGRATION 2020
Regional Cooperation Council

Насоки за БУЏЕТИРАЊЕ ОДГОВОРНО КОН РОМИТЕ

Издавач: Совет за регионална соработка I Акцинен тим за Интеграција на Ромите 2020

Рузвелтова 61, 11000 Белград, Србија

Тел: +381 (11) 4046 891

Факс: +381 (11) 4046 894

Е-пошта: romaintegration2020@rcc.int

Интернет страница: rcc.int/romaintegration2020/

Уредник: Орхан Усеин

Ко-уредници: Александра Бојаџиева и Данило Смоловиќ

ISBN: 978-86-81358-01-6

Одрекување од одговорност: Ставовите изразени во овој документ ненужно ги отсликуваат ставовите на Советот за регионална соработка или учесниците на истиот, ниту на Европската унија и Фондацијата отворено општество.

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

декември 2018

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

Содржина

Краток речник ____ *8*

Вовед ____ *12*

Придобивки од спроведувањето на буџетирање одговорно кон Ромите ____ *16*

Предуслови за буџетирање одговорно кон Ромите ____ *18*

Засегнати страни со улоги и одговорности ____ *19*

Разбирање на контекстот на буџетирањето одговорно кон Ромите ____ *22*

Чекорите во буџетирањето одговорно кон Ромите ____ *24*

1. Категоризација на буџетските програми ____ 25
2. Анализа на усогласеноста со содржината на политиката ____ 30
3. Анализа на буџетот ____ 39
4. Евалуација на извршувањето на буџетот ____ 47
5. Краток извештај за буџетот одговорен кон Ромите ____ 53

Обука, градење на капацитетите и застапување ____ *58*

Краток речник[1]

Ліниски буџет: Буџет претставен во форма на сметка за изворот и износите на приходите, како и видовите и износите на расходите во согласност со стандардната економска класификација. Линиските ставки (исто така познати и како „предмет на расходи") се едноставно начини за класификација на различните видови расходи. На најосновно ниво, главните категории на линиски ставки се: персонал, оперативни и опрема. Системите за класификација станаа доста комплексни. Линискиот буџет прецизно ги следи парите кои се потрошени на одреден вид расходи.

Програмско буџетирање (буџетирање засновано на резултати, односно успешност): Буџетирањето засновано на успешност има за цел да ја подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи. Го поврзува трошењето на финансиите во јавниот сектор со резултатите што се постигнуваат, при што систематски се користат информациите за успешност. Во својата најосновна форма, буџетирањето засновано на резултати, има за цел да осигури дека клучните носители на одлуки, при креирањето на буџетот на Владата, на систематски начин ги земат предвид резултатите што треба да се постигнат со расходите. На овој начин се подобрува утврдувањето на расходните приоритети и се поттикнува поефикасно трошење преку зголемено внимание на успешноста во остварувањето на резултатите. Буџетирањето засновано на резултати природно се вклопува во среднорочната буџетска рамка. Најдобар начин да се подобри креирањето на политиките врз основа на расходите е прво најоптимално да се искористат информациите за успешноста на резултатите, но и да се земат предвид среднорочните влијанија на избраните расходи.

Економска и функционална класификација: Се определува според видот на направените расходи, како што е дефинирано во Прирачникот за статистика на владините финансии (ГФС),[2] „расход" е намалување на нето вредноста кое произлегува од трансакцијата. Системот на Прирачникот ги класифицира „расходните трансакции" на два начини, еден врз основа на економска класификација, а другиот врз основа на функционална класификација. При снабдувањето на заедницата со непазарни добра и услуги, владината единица може самата да ги произведува добрата и услугите и да ги дистрибуира, да ги набавува од трети лица и да ги дистрибуира или да пренесува парични средства на домаќинствата за тие директно да ги набавуваат добрата и услугите. Економската класификација го определува видот на направените расходи за овие активности, а функционалната класификација дава информации за намената за која е направен расходот.

Програмска класификација: За поддршка на ефективното и ефикасно планирање и користење на расположливите ресурси, за преставување на буџетот се користат хиерархиски структурирани категории. Категориите се поставени така што сите јавни услуги и активности со заеднички исход се групираат заедно. Целта на програмската класификација е да се усогласи и поврзе стратегиското планирање, среднорочното планирање и подготовката на буџетот до највисок можен степен, за да може буџетот да се заснова на информациите за постигнатите резултати, така што индиректно се поврзуваат достигнувањата со искористените средства. Хиерархиски, буџетот може да се разгледува како програма со повеќе нивоа која се заснова на класификацијата на расходите во која приоритетните области се поделени во програми, а програмите понатаму се поделени во потпрограми на пониско ниво.

Секторска (област на) политика: Насочени кон остварување на истите општи цели, секторските политики го сочинуваат највисокото ниво на структурата на програмската класификација. Секторските политиката се категории на расходи засновани на групи на различни излезни параметри и исходи кои имаат заедничка општа цел, единствено влијание врз општеството или некој општ исход. Секторските политики им овозможуваат на носителите на одлуки, граѓаните и даночните обврзници да видат кои политики се спроведуваат и кои јавни услуги и активности ги содржат самите политики, како и колку пари се трошат за секоја од нив. Според тоа, секторските политики не ја следат организациската структура на институциите, туку секоја од нив опфаќа области кои се однесуваат на различни министерства и буџетски корисници.

Со цел да се обезбеди јасна одговорност, се назначува само едно ресорно министерство и министер како задолжени за одредена секторска политика, врз основа на мнозинството активности и мерки во рамките на областа на политика. Ова министерство и министер соработуваат со другите буџетски корисници во областа на политиката и делуваат како врска помеѓу нив и Министерството за финансии.

Програма: Програмата се состои од потпрограми кои вклучуваат низа јавни услуги и активности кои служат за истата намена и се насочени кон истите специфични цели. Програмите го формираат второто ниво на програмската класификација. Секоја програма е јасно назначена за една секторска политика и ги поддржува нејзините општи цели. Програмите треба да ги опфаќаат сите активности, услуги, производи, трансфери, плаќања и проекти кои служат за истата намена и се насочени кон истата специфична цел (без оглед на изворот на приходите), а кои можат да се измерат преку заеднички индикатори за исходот.

Потпрограма: Поконкретна група на активности, проекти и/или мерки насочени кон постигнување на поконкретни резултати и директни излезни параметри. Дефиницијата за потпрограмата ги следи истите правила опишани за програмите, но тие имаат попрактичен пристап. Секоја потпрограма е назначена за една програма и ги поддржува нејзините специфични цели. Целите и индикаторите од потпрограмите до секторските политики треба да бидат хиерархиски структурирани за да можат да го поддржат одлучувањето и утврдувањето на приоритетите (на политичко и менаџерско ниво) од страна на владата и буџетските корисници.

Цел: Целите ја опишуваат конечната состојба што се настојува да се постигне со владините активности. Целите им овозможуваат на буџетските корисници да ја планираат и организираат својата работа во согласност со посакуваните предодредени влијанија, исходи и резултати. Цели се поставуваат за секое ниво на програмската класификација. Највисокото ниво на хиерархијата се општите цели на секторската политика, односно целите на влијанието. Второто ниво се поспецифичните цели на програмите или исходите, кои придонесуваат за постигнување на целите на влијанието. Третото ниво на потпрограмите ги дефинира саканите резултати кои придонесуваат за исходите; тие се јасно поврзани со активностите што ги произведуваат

1 Овие дефиниции се преземени од Прирачникот за програмско буџетирање што беше подготвен во рамки на Твининг проектот MK11 IB FI 01. Достапен на www.finance.gov.mk/files/u6/Manual%20 Programme%20%20%20%20Budgeting_final.pdf

2 Достапно на www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

излезните параметри на мерките или проектите. Хиерархијата на целите (синџирот на резултати) им помага на буџетските корисници и Министерството за финансии да идентификуваат зошто одредени цели се или не се постигнати и како може да се подобри изведбата во иднина. При дефинирањето на целите и целните вредности (таргети), буџетските корисници (особено надлежните ресорни министерства) во соработка со Министерството за финансии треба да ги следат принципите на поставување на СМАРТ цели.

Индикатори (показатели / варијабли): Индикаторите се единици мерки чија вредност варира. Тие се реалистични и мерливи критериуми кои се користат за проценка на напредокот на програмата кон постигнување на нејзините цели. Индикаторите можат да бидат квантитативни или квалитативни. Тие треба да се дефинираат пред да почне програмата, а нивната вредност во оваа фаза се нарекува почетна. Промените на вредноста на индикаторот како што се спроведува програмата, во споредба со почетната вредност, го покажуваат напредокот/успехот

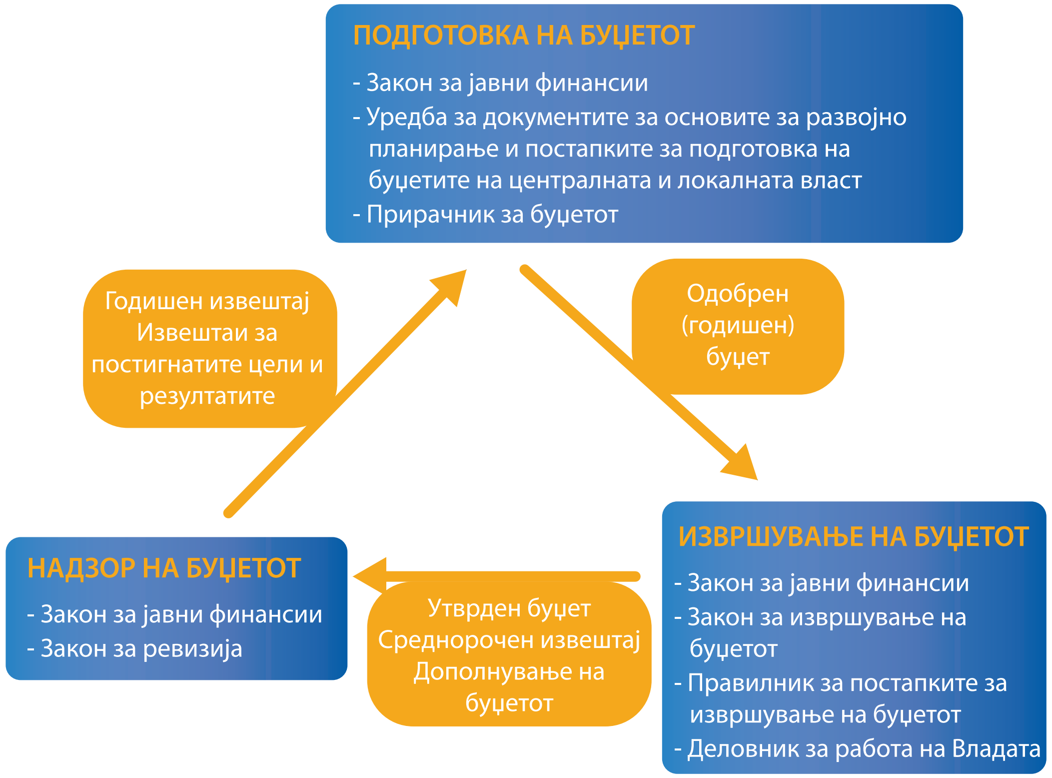
S	M	A	R	T
Specific (конкретни)	Measurable (мерливи)	Achievable (остварливи)	Relevant (релевантни)	Timed (временски одредени)
Јасно и конкретно се дефинира што треба да се постигне.	Се дефинира мерката за успех и вредноста (целната вредност) што треба да се постигне.	Се дефинира амбициозна, но сепак остварлива цел која реално може да се постигне.	Во согласност со другите политики и/или програми и со потребите на крајните корисници.	Се дефинира крајниот рок за постигнување на целта.

на интервенцијата на политиката, или разликата/промената која програмата ја предизвикува. Индикатори се дефинираат за секое ниво на програмската класификација, на пр. влијание, исход, резултат и излезни параметри. Тие обезбедуваат докази дека нешто се случило без разлика дали станува збор за испорачани излезни параметри, за појава на непосреден ефект или забележана долгорочна промена, во согласност со хиерархијата на целите. Податоците потребни за определување на вредноста на индикаторите треба да се собираат и периодично да се известуваат/објавуваат. Се препорачува индикаторите на повисоко ниво да бидат меѓународно споредливи (на пример, да се користат рангирања и референтни вредности објавени од страна на Организацијата за економска соработка и развој, Светска банка и т.н.).[3]

Проект: Проект е економски нераскинлива целина на активности која исполнува прецизно воспоставена (техничка/технолошка) функција со јасно дефинирани цели кои обезбедуваат основа за утврдување дали проектот ги исполнува претходно утврдените критериуми. Проектот има претходно утврдено времетраење, кое е ограничено со датумите на започнување и завршување на проектот. Проект е збир на активности со одредена цел во рамките на кој се трошат различни средства (финансиски, материјални, човечки, временски и други ресурси) за да се постигнат поставените цели или придобивки.

3 Подетални објаснувања и примери можат да се најдат на: https://commdev.org/userfiles/Hierarchy%20of%20Indicators%20for%20CI%20projects.pdf and www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf

Мерка (јавна мерка/ мерка на политиката): Мерката опфаќа збир на клучни поврзани активности кои се преземаат со цел да се постигне поставената цел на јавната политика. Мерката на политиката може да се однесува на кое било ниво на хиерархијата на програмската класификација или на редовното работење на органот/јавната служба. Според видот мерката може да биде регулаторна, стимулативна, институционална, набавка на добра, давање услуги, и т.н. Таа може да биде ограничена или неограничена со време или со цел (целна вредност) и служи за да се постигне конкретна промена за конкретна целна група.



Буџетски циклус: Ова се однесува на процесот преку кој владата го изготвува, одобрува, извршува, ревидира и го оценува јавениот буџет, како што е прикажано подолу.

Проценка на влијанието: Ова е процес за евалуација на веројатното влијание на предложената политичка интервенција. Ги зема во предвид меѓусебно поврзаните социо-економски, културни влијанија и влијанијата врз здравјето на луѓето, како позитивните, така и негативните.

Вовед

Насоките за буџетирање одговорно кон Ромите претставуваат резултат на работата на Меѓувладината работна група за буџетирање одговорно кон Ромите поддржана од страна на Акцискиот тим на проектот за Интеграција на Ромите 2020 на Советот за регионална соработка. Земјите на Западен Балкан се одговорни да ги распределат потребните ресурси за општите и целните политики кои ќе обезбедат ефикасна интеграција на Ромите. Примената на Насоките за буџетирање одговорно кон Ромите (во натамошниот текст: Насоките) ќе осигури дека владите на Западен Балкан ќе ги вградат и реализираат специфичните цели за интеграција на Ромите во подготовката на нивните општи политики преку воспоставување на врска помеѓу овие цели и јавните буџети. Целта на воспоставувањето на ваквата врска е двојна: прво, таа ќе придонесе главните социо-економски политики да станат посензитивни и поодговорни за потребите на Ромите и на тој начин ќе се обезбеди поголема еднаквост во резултатите од овие политики, и второ, ќе придонесе за соодветно буџетирање и спроведување на целите за интеграција на Ромите како дел од главните јавни услуги.

Насоките се наменети првенствено за владите во регионот, особено за ресорните министерства одговорни за различните приоритетни области за интеграција на Ромите и што е најважно, за министерствата за финансии. Овие институции треба да бидат способни да го препознаат и да дадат соодветен одговор на потенцијалот за промовирање на интеграцијата на Ромите при подготовката и донесувањето на предлози за политики и конкретни мерки, без разлика дали станува збор за општи социо-економски политики или политики конкретно насочени кон Ромите.

Крајната цел е да се обезбеди еднаквост за Ромите преку намалување на социо-економските јазови помеѓу Ромите и останатиот дел од општеството. Оваа цел може да се постигне само преку соодветно вклучување на интеграцијата на Ромите во постојните општи политики и јавни услуги. Низа општи политики се релевантни и за Ромите и затоа ова прашање може да се реши со едноставно следење на учеството на Ромите во таквите политики со цел да се утврди дали тие даваат еднакви резултати за Ромите како за другите граѓани. Сепак, може да има потреба од дополнителни напори со цел да се постигнат еднакви резултати за Ромите како и за другите за одредена низа на општи политики.

Ваквите напори можат да се групираат во три категории:

- **напори за зголемување на опфатот** за да се променат критериумите за корисниците, со цел да се осигури дека јавните услуги подеднакво ќе ги опфаќаат Ромите како што ги опфаќаат другите лица во слична ситуација,
- **афирмативни напори** за распределба на наменски дел од јавните услуги за Ромите, со цел да се обезбеди еднаквост на можностите,
- **напори за прилагодување** за да се изменат или воведат нови јавни услуги кои се прилагодени на специфичните околности на Ромите и другите лица во слична ситуација.

На овој начин би се овозможило да се исполнат целите на интеграција на Ромите, како и целите на општите социо-економски политики истовремено избегнувајќи удвојување на политиките и човечките и материјалните ресурси. Спроведувањето на буџетирање одговорно кон Ромите значи дека распределбата на средствата за интеграција на Ромите се врши преку постојните расходи за општите политики, наспроти распределувањето на дополнителен буџет конкретно за интеграција на Ромите (иако исто така може да биде потребен и конкретен буџет за решавање на конкретни околности или значајни јазови).

За да се постигне буџетирање одговорно кон Ромите во Насоките се предлага циклус од пет главни чекори, како што е опишано подолу.

1. Категоризација на буџетските програми

Категоризацијата се врши преку буџетска анализа преку која се создава врска помеѓу програмите на јавниот буџет и процесот на интеграција на Ромите. Врската може да биде директна, индиректна или да се смета за неутрална. Директно поврзани буџетски програми се оние кои конкретно ги споменуваат или се однесуваат на непосредните потреби на Ромите. Индиректно поврзаните буџетски ставки не се однесуваат експлицитно на Ромите, но може да се претпостави дека се релевантни за Ромите, бидејќи се релевантни за поединци кои ги исполнуваат критериумите за корисници (и со тоа ги вклучуваат и Ромите). Неутралните буџетски ставки, како трета група, се оние кои на прв поглед не се однесуваат на целите на интеграцијата на Ромите.

2. Анализа на усогласеноста со содржината на политиката

По извршувањето на категоризација на буџетските програми неопходно е да се направи споредба со политиката за интеграција на Ромите во однос на целите, индикаторите и активностите. За ваквата споредба потребно е да се проучат објаснувањата на буџетот и соодветните документите. Доколку се потребни дополнителни информации, истите треба да се добијат од лицата кои се одговорни за анализираната буџетска програма. Целта е да се воспостави ниво на синхронизација помеѓу анализираните буџетски програми и политиката за интеграција на Ромите.

3. Буџетска анализа

Во овој чекор се врши анализа на буџетот со цел да се донесат детални заклучоци за релевантноста на буџетот наменет за политиката за интеграција на Ромите и нејзините цели. Во оваа смисла, се споредуваат разни информации за да се процени дали буџетот наменет за политиката за интеграција на Ромите одговара на: планираниот буџет во документите за политики за интеграција на Ромите, целта на политиката за интеграција на Ромите и степенот до кој таа придонесува за поопштата јавна цел, како и буџетот наменет за општа јавна цел од општата јавна политика. Ова е клучен чекор во оценувањето на соодветноста на планираниот буџет во текот на неговата подготовка, дали соодветните распределби на средства од буџетот се соодветни и какви подобрувања се неопходни. Ангажирањето на ресорните министерства и Министерството за финансии е од суштинско значење за обезбедување на релевантни информации потребни за анализата.

4. Евалуација на извршувањето на буџетот

Додека претходните чекори се однесуваат на процесот на планирање на буџетот, овој чекор се осврнува на спроведувањето на буџетот и како тој придонесува за постигнување на наведените цели за интеграција на Ромите и општата политика што одговара на анализираната буџетска програма. При евалуацијата се споредуваат влезните параметри за буџетот со излезните параметри и резултатите на политиката. За да се изврши овој чекор, од суштинско значење е да се воспостави соодветен систем за следење кој ќе може да обезбеди податоци поделени по пол и етничка припадност за појдовната состојба, расходите, корисниците и постигнатото влијание. Се оценува апсорпциониот капацитет на агенциите кои го спроведуваат буџетот, додека буџетските трендови (зголемување или намалување на распределбата на средства од буџетот и расходите) се оценуваат врз основа на нивна споредба со трендовите забележани на теренот (промена во ситуацијата на Ромите и општата популација). Врз основа на собраните информации, овој чекор дава информации за тоа како планирањето и извршувањето на буџетот може да се прилагодат со цел да служат и на општите цели и на целите за интеграција на Ромите.

5. Резимé на буџетирањето одговорно кон Ромите

Потребните чекори за промовирање на интеграцијата на Ромите од перспектива на буџетот се утврдени врз основа на резултатите од анализата извршена во претходните чекори и се вклучени во еден документ: резимé за буџетот. Резимéто за буџетот треба да се подготвува и изменува на годишно ниво. Најсоодветно е да се направи листа на препораки за неопходните интервенции (како што се пилотирање на програми за буџетирање одговорно кон Ромите, вклучување на националното контакт лице за Роми во преговорите за буџетот на ресорните министерства и сл.), истовремено исто така земајќи предвид кои препораки би можеле реално да се усвојат во моментот. Првичниот предлог е да се спроведе пилот на помал број програми во согласност со пристапот од пет чекори и да се подготват насоки и препораки за конкретната земја врз основа на наодите.

Насоките се однесуваат на првична анализа на ситуацијата во конкретна земја во оние секторски политики попознати како тематски приоритети за интеграција на Ромите (образование, вработување, здравство, домување и некои од приоритетите на конкретната земја), гледано од буџетска перспектива. Со ова ќе се привлече вниманието на јазовите кои треба да се надминат. Сепак, буџетирањето одговорно кон Ромите треба постепено да ги покрие сите општи социо-економски политики и мерки кои може да ѝ користат на ромската популација. Соодветно, петте предложени чекори исто така важат и за други секторски политики, како и за други целни групи. Владите треба понатаму да ја спроведуваат предложената анализа во пет чекори за останатите сектори, со цел да осигурат дека планираните и спроведените политики одговараат на барањата за интеграција на Ромите.

Треба да се напомене дека во Насоките се користат слични идеи кои се развиени во други сектори, како што е родово одговорното буџетирање. Сепак, ова претставува нов и претходно неиспитан пристап кон прашањето за интеграција на Ромите и затоа секоја дополнителна

информација што ќе се добие со неговото спроведување ќе обезбеди податоци за понатамошен развој на Насоките.

Сега е клучен момент за воведување на стандарди за буџетирање одговорно кон Ромите, бидејќи може да се поврзе со тековните буџетски реформи во земјите на Западен Балкан чија цел е воведување на програмско (и засновано на успешноста) буџетирање.

Придобивки од спроведувањето на буџетирање одговорно кон Ромите

Буџетирањето одговорно кон Ромите нуди низа предности кои ја надминуваат социјалната интеграција на Ромите и ефективно придонесуваат за севкупниот раст во регионот за проширување.

- **Поголема транспарентност на буџетот која се однесува на политичките одлуки во врска со буџетот.**

Буџетирањето одговорно кон Ромите дава анализа на буџетот од перспектива на интеграцијата на Ромите и претставува вклучување на перспективата за еднаквост на Ромите во сите политики на сите нивоа и во сите фази во рамките на буџетскиот процес. Претставува проценка на буџетите во однос на Ромите и преструктуирање на расходите со цел да се промовира еднаквоста на Ромите.

- **Поголема прецизност и одржливост на јавните средства, бидејќи средствата се попрецизно прилагодени на реалните потреби на ромската заедница и на групите во нејзините рамки (на пример постарите лица, децата, лицата со попреченост, женската популација).**

За да се разбере влијанието на буџетот врз Ромите потребна е длабинска анализа на постојните буџети, како и на спроведувањето на политичките програми поврзани со интеграцијата на Ромите. Со анализата треба да се оцени врската помеѓу целите и целните вредности за интеграцијата на Ромите и програмите и буџетите на општите политики. Резултатот од таквата анализа треба да обезбеди релевантни информации за тоа како и каде може да се подобрат овие врски. Анализата исто така треба да обезбеди податоци за исплатливоста на мерките кои се веќе поврзани со буџетот (односот помеѓу инвестираните ресурси и постигнувањата). Користењето на добиените информации ќе доведе до инвестиции засновани на докази, приоритизација на успешните политики и соодветно ефикасно трошење на ресурсите. Анализата на влијанието на буџетот (од аспект на интеграцијата на Ромите) претставува економска проценка со која се проценуваат финансиските последици од усвојувањето на нова интервенција (мерка или проекти) или евалуација на интервенција што веќе постои во подготовката на буџетот. Анализата овозможува подобро разбирање на резултатите и влијанијата (мерено преку индикаторите на влијание).

- **Индикации за дискриминаторски импликации на одлуките за финансирање ќе доведе до поправедни одлуки за преструктуирање на распределбата на ресурсите.**

Ги истакнува јазовите меѓу политиките и наменетите ресурси; со други зборови, го фокусира вниманието на недостатокот на интеграција во рамките на стратегиското планирање и процесот на буџетирање. При примената на буџетирањето одговорно кон Ромите, земјите ќе можат барем да извршат мапирање на стратегиските приоритети, цели и исходи и да ги поврзат со расходите. Соодветно, со ова се олеснува утврдувањето на буџетските плафони на ниво на сектори и дефинирањето на хиерархијата на документи со јасно дефинирани одговорности.

Предуслови за буџетирање одговорно кон Ромите

Потребно е поволно окружување за буџетирањето одговорно кон Ромите да почне да се спроведува и да ги даде посакуваните резултати. Предусловите се опишани подолу.

- **Длабоко разбирање на интеграцијата на Ромите:** Како да се интегрираат ромските прашања во различните политики и способност да се решаваат прашањата со конкретни (нови или постоечки) мерки/проекти. Ова е можно преку постепен пристап, обука на буџетските корисници, подигнување на свеста и градење на капацитетите на сите заинтересирани актери.
- **Политичка волја:** Извршната и законодавната власт треба да ја признаат потребата од итни и постојани активности за интеграција на Ромите и да го пренесат истото на целата јавна администрација и Собранието.
- **Финансиска обврска:** Интеграцијата на Ромите не може да напредува исклучиво преку владината политика и/или стратегија. Неопходни се финансиски обврски за да се поддржи овој владин приоритет. Освен тоа, финансиските обврски за интеграцијата на Ромите треба да се вградат во основната работа на службениците задолжени за буџетот во владините институции/министерства.
- **Воспоставување на системи за расчленети податоци:** Од најголемо значење е да се обезбедат расчленети податоци на сите нивоа кои се потребни за да се осигури ефективна и ефикасна распределба, трошење и следење на средствата. Во врска со ова, исто така е неопходно да се ангажираат заводите за статистика во прибирањето на релевантни социо-економски статистички податоци за општата популација и за ромската популација.

Засегнати страни со улоги и одговорности

Институциите што генерално се вклучени во подготовката и спроведувањето на буџетите и, следствено, во буџетирањето одговорно кон Ромите се следниве:

- **Министерството за финансии** игра централна и суштествена улога во однос на сите буџети, како и во однос на одговорното буџетирање. Ова министерство е во позиција да прави измени на буџетскиот циркулар, да ги проверува буџетските барања на ресорните министерства во однос на упатствата во буџетскиот циркулар, да го одобрува форматот на сите извештаи за буџетот и да објавува различни извештаи за буџетот.
- **Ресорните министерства** се одговорни за подготвување и поднесување на буџетски проценки до Министерството за финансии и за извршување на буџетите согласно нивните секторски политики и приоритети. Ресорните министерства треба да ги земат предвид наодите од истражувањата за интеграцијата на Ромите за нивниот конкретен сектор при формулирањето на политиките и изготвувањето на буџетите. Тие подготвуваат предлози во согласност со буџетскиот циркулар и можат (ако се воведат) да подготвуваат и извештаи/кратки извештаи за буџетирање одговорно кон Ромите за нивните соодветни тематски приоритети.
- **Кабинетот на премиерот и/или вицепремиерот** е одговорен за конечните одлуки/дискусии за стратегиските приоритети.
- **Министерот или друг висок функционер од секторот за социјални работи, човекови/малцински права или друг релевантен сектор, одговорен за интеграција на Ромите** на ниво на целата влада, го координира и го следи севкупниот процес на интеграција на Ромите и, исто така, треба да се задолжи и да ја води иницијативата за буџетирање одговорно кон Ромите.
- **Органите на локалната самоуправа и јавните претпријатија** кои се финансираат од јавниот буџет и кои се занимаваат со подобрување на статусот на Ромите. Тие имаат мандати за планирање, спроведување и известување за буџетот. Со текот на времето, буџетирањето одговорно кон Ромите треба да се применува на локално ниво, при што може да се започне со негово пилотирање во неколку избрани општини.

- **Собранието** го усвојува јавниот буџет врз основа на предлог на Владата. Пратениците може да влијаат врз содржината на буџетот преку комисии, преговори на коалициите и т.н. за да се вклучат содржини предложени преку буџетирањето одговорно кон Ромите.
- **Организациите на граѓанското општество, истражувачите, академиците и другите групи** кои имаат интерес се важни засегнати страни кои треба да се консултираат во текот на фазата на подготовка и да бидат вклучени во следењето на извршувањето на буџетот. Во некои случаи, овие засегнати страни, исто така, може да дејствуваат како носители на спроведувањето на мерки (на пример, со примена и спроведување на проекти финансирани преку Инструментот за претпристапна помош (ИПА)).
- **Заводот за статистика** треба да ги обезбеди податоците и националните статистики за индикаторите за влијание врз политиката.
- **Медиумите** треба да бидат вклучени во промовирањето на буџетирањето одговорно кон Ромите.

Интеграцијата на Ромите во моментов се буџетира преку акциските планови за интеграција на Ромите, кои понекогаш отстапуваат од буџетите на релевантните ресорни министерства или пак не се целосно усогласени со нив. Како резултат на тоа, ресорните министерства не ги спроведуваат целосно мерките за интеграција на Ромите.

Степенот до кој интеграцијата на Ромите директно се поврзува со буџетските програми и буџетските реформи во однос на програмското буџетирањето, значително варира во регионот на Западен Балкан. Земјите се наоѓаат во различни фази од реформата на јавните финансии, а некои од нив веќе ја користат Среднорочната рамка на расходи како и програмското буџетирање (буџетирање засновано на успешност), додека други во моментов ги дефинираат основните елементи на таквото буџетирање. Буџетирањето и понатаму е под силно влијание на ограничените горни граници на буџетот поставени од министерствата за финансии и недостатокот на сумативни и расчленети информации во однос на крајните корисници и приматели. Неприлагодените буџетски циклуси, во однос на навременото планирање и спроведување, како и специфичните контексти во земјите и секторите имаат такво влијание што фактичкиот буџет во голема мера се преработува од година во година без соодветно оправдување. Поради ваквите системски предизвици во буџетирањето, интеграцијата на Ромите во голема мера зависи од донаторското финансирање. Исто така, општите програми и мерки, како и оние за интеграција на Ромите не се оценуваат од аспект на влијанието што го имаат врз Ромите.

Мора да се исполнат два основни предуслови за да може да се утврди степенот до кој се постигнати целите за интеграција на Ромите и да се измери влијанието:

- **Воведување на јасно дефинирани и добро структурирани цели, реалистични целни вредности, изводливи временски рамки и планирана распределба на средства од буџетот за интеграција на Ромите.**
- **Воведување на соодветни индикатори и веродостојни расчленети статистички податоци.**

Со исполнувањето на овие предуслови ќе се олесни спроведувањето на ex post и ex ante евалуација на политиките.

Во моментов, треба да се земат предвид следните слабости кои би можеле да ја ограничат примената на буџетирањето одговорно кон Ромите:

- Целите, вклучувајќи ги целите поврзани со влијанието, исходот, резултатите и излезните параметри, не се соодветно структурирани.
- На некои нивоа нема дефинирани цели или пак се поставени несоодветни цели. Ова особено важи во однос на поставувањето на целните вредности.
- Временските рамки не се јасно дефинирани (останува нејасно дали тие се однесуваат на одредена година или на целиот период на времетраење на планскиот документ).
- Поставените целни вредности често се нереални, а понекогаш и воопшто не се поставени целни вредности.
- Изворот на финансирање е непрецизно утврден (планираните буџети не одговараат на усвоените буџетски средства на надлежните институции).
- Поставени се несоодветни индикатори (клучни индикатори на успешноста) за целиот синџир на резултати (влијание, исходи, резултати и излезни параметри).
- Недостасуваат расчленети статистички појдовни и периодични податоци, особено за општите мерки како што се образование, домување, вработување, здравство и слично.
- Постои силна зависност од донаторското финансирање.
- Не се вршат проценки на влијанието.

Разбирање на контекстот на буџетирањето одговорно кон Ромите

Одговорните службеници од институциите релевантни за интеграција на Ромите треба да го познаваат општиот циклус на јавното буџетирање.

РАЗБИРАЊЕ НА БУЏЕТСКИОТ ЦИКЛУС:

1. Каква е законската рамка која го уредува јавното буџетирање? Прочитајте го Законот за буџет и соодветните подзаконски акти и буџетските упатства. Консултирајте го Министерството за финансии за појаснување по потреба.
2. Кои се процедурите за буџетирање (клучните датуми, кога се поставуваат границите и дали границите се поставуваат на ниво на ресорните министерства или секторската политика)? Кога се формулираат мерките, потпрограмите и програмите? Кои институции и документи ги поставуваат целите, индикаторите и целните вредности?

   Исто така, проверете го и следново:

   - роковите за подготовка на годишниот буџет и барањата за консултации на јавноста;
   - формата на буџетот: дали станува збор за линиски буџет, заснован на програма (и успешност) или комбиниран;
   - датумите до кога може да се доставаат предлози и аргументи за буџетот и до кои институции;
   - буџетскиот календар, клучните фази и точки на можно влијание врз буџетот;
   - процесот на преговори за буџетот и институциите што ги имаат и извршуваат главните одговорности;
   - барањата или ограничувањата на дигиталниот систем за јавниот буџет и носителите на одлуки;
   - можностите и постапките за пренесување на неискористените средства/пари (од буџетските ставки, во рамките на потпрограмите) од една година во следната;
   - постапките за финансирање од ИПА/донатори, главната владина институција одговорна за финансирање од ИПА/донатори и методите за интегрирање на донаторските средства во општите буџетски постапки;
   - обврските поврзани со одобрените средства и поврзаните постапки;
   - постапката и одговорните институции/службеници за носење одлуки за воведување на нови или менување на постојните буџетски линии.
3. Како се утврдуваат приоритетите? Како и каде се дава приоритет на соодветните буџетски расходи? Која класификација се користи? Како таа се поврзува со Програмата за економски реформи и нејзините приоритети?
4. Каква е формата на буџетот и циркуларот? Кои се главните елементи? Дали ги даваат сите потребни информации? Дали се можни измени?
5. Каква улога игра законодавното тело во јавното буџетирање?
6. Што се случува кога нема доволно пари за сите мерки? Како се решава ова и кој ја донесува конечната одлука?
7. Кој може да ги измени приоритетите на јавната потрошувачка? Како се дефинира/спроведува ваквиот процес на измени на приоритетите? Кои се постапките за ребаланс на буџетот?
8. Како и кога може да се промовира буџетирањето одговорно кон Ромите во рамките на буџетските постапки на секторските политики?

Чекорите во буџетирањето одговорно кон Ромите

Се предлага буџетирањето одговорно кон Ромите да го следи пристапот во пет чекори опишан подолу.

Петте чекори се објаснети во следните под-поглавја преку прашања и примери. Овие чекори треба да се земат предвид при проценката на степенот до кој процесот на буџетирање ги исполнува аспирациите за унапредување на интеграцијата на Ромите. По проценката, може да се подготват предлози поврзани со изготвувањето, спроведувањето и прегледот на буџетот со цел буџетот да се направи поодговорен за интеграцијата на Ромите. Националните контакт лица за Ромите, министерствата за финансии, ресорните министерства и другите институции кои имаат мандат да ги планираат и буџетираат активностите поврзани со интеграцијата на Ромите, можат да ги користат Насоките за буџетирање одговорно кон Ромите. Се препорачува во раната фаза од примената на одговорното буџетирање за Роми да се формира работна група која ќе има мандат да го тестира буџетирањето одговорно кон Ромите. Работната група треба да се состои од што е можно повеќе претставници на релевантните владини институции и ресорните министерства, во согласност со претходно опишаните засегнати страни и нивните улоги и одговорности.

Крајната цел е буџетирањето одговорно кон Ромите да стане составен дел од општиот буџетски циклус. Со други зборови, интеграцијата на Ромите треба да стане општа тема која ќе биде вклучена во секој чекор и во секоја димензија на буџетскиот процес. Следствено, расчленувањето на буџетот јасно ќе покаже како тој одговара и влијае на различните потреби и приоритети на Ромите. За да се постигне оваа цел потребен е постепен долгорочен процес на примена преку различни фази и пракси во рамките на буџетскиот циклус. Во оваа фаза, буџетирањето одговорно кон Ромите се предлага како модел што е заснован на анализата на моменталната состојба. Треба понатаму да се испитува и да се анализира преку неговата примена и, следствено, да се развива и доградува. Од анализата треба да произлезат конкретни наоди и препораки кои ќе го поддржат преминот кон подготвувањето на буџет одговорен кон Ромите. Во согласност со препораките, интеграцијата на Ромите треба јасно и сé повеќе да се поврзува со јавниот буџет преку конкретни буџетски елементи како што се буџетските програми, потпрограми, буџетските ставки, индикатори, класификација на расходите и слично.

Резултатот од примената на моделот на буџетирањето одговорно кон Ромите во пет чекори треба да биде резимé на буџетирањето одговорно кон Ромите. Резимéто на буџетирањето одговорно кон Ромите треба да претставува краток преглед на пристапот во пет чекори. Владата би можела да го усвои кога ќе се известува за спроведувањето на Националната стратегија за интеграција на Ромите, да го претстави во форма на извадок во рамките на владините документи кои се однесуваат на националните приоритети за спроведување на буџетот (како буџетскиот меморандум или фискалната стратегија) или како објаснување во рамки на буџетот. Ако, поради некоја причина, не е можно да се изготви официјално резимé на буџетирањето одговорно кон Ромите, тогаш како алтернатива може да се изготви посебен извештај, по можност во времето на усвојувањето на Среднорочната рамка за расходи. Во резимéто или анализата ќе се презентираат достигнувањата во интеграцијата на Ромите и ќе се вклучи компаративна анализа на целите, придобивките и расходите за интеграција на Ромите, кои произлегуваат од анализата на буџетските програми, потпрограми, проекти/активности, буџетските ставки и т.н. Најважниот дел од резимéто треба да бидат конкретните буџетски препораки. Според тоа, резимéто ќе служи како извештај за напредокот во воведувањето на буџетирањето одговорно кон Ромите, ќе се осврне на можните пречки или слабости поврзани со буџетирањето и ќе содржи сугестии за конкретни подобрувања на буџетот. И на крај, информациите од резимéто за буџетот треба да се искористат за да се преговара, врз основа на фактите, за распределбата на средства за интеграција на Ромите во следниот буџетски циклус. На кратко, воведувањето на буџетирањето одговорно кон Ромите како дел од буџетскиот систем има различни фази и претставува долгорочен процес. Иако треба формално да се воведе резимé на буџетирањето одговорно кон Ромите, соодветните извештаи за буџетот би можеле да послужат како привремен резултат од буџетирањето одговорно кон Ромите.

1. Категоризација на буџетските програми

Со цел да се изврши првиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите, од суштествено значење е темелно да се познава и разбира политиката за интеграција на Ромите. Ова, меѓу другото, се однесува на планските документи, односно стратегијата и акциските планови.

Целта на првиот чекор е да се категоризираат буџетските програми, потпрограмите и програмските активности/проекти според нивната важност за интеграцијата на Ромите. Со цел да се поедностави описот, терминот „буџетска програма“ ќе се однесува на програмите, потпрограмите и програмските активности/проекти. Така, процесот на буџетирање одговорно кон Ромите се смета за применлив на сите овие нивоа на буџетот. Треба да се напомене дека реалниот буџет може да содржи помалку или повеќе нивоа, во зависност од расчленувањето на буџетската програма. Исто така, треба да се забележи дека во буџетите во регионот сè уште се користат буџетски линии кои ги претставуваат расходите според економската класификација (како што се плати, капитални инвестиции и сл.). Во овој случај буџетските линии не треба да се разгледуваат, бидејќи не содржат информации од значење за овој чекор.

> Првиот чекор во буџетирањето одговорно кон Ромите е да се категоризираат сите буџетски програми според нивната релевантност за интеграцијата на Ромите.
>
> Ова служи за идентификување на буџетските програми кои можат да се трансформираат на начин кој придонесува за спроведување на политиката за интеграција на Ромите.

Секоја буџетска програма треба да се категоризира со „1“, „2“ или „0“, во согласност со описот подолу.

Категорија 1. Програмата е **директно поврзана** со интеграцијата на Ромите. Ваквите програми служат за спроведување на политиката за интеграција на Ромите и обично се експлицитно насловени како такви.

Категорија 2. Програмата е **индиректно поврзана** со интеграцијата на Ромите. Ваквите програми не ја спроведуваат експлицитно политиката за интеграција на Ромите, но може да имаат очигледна или потенцијално индиректна релевантност за спроведувањето на политиката за интеграција на Ромите (што е очигледно од нивниот наслов). Индиректно поврзаните програми обично се наменети за целото население или за ранливите или малцинските групи. Доколку постои дилема за тоа дали програмата не е поврзана или индиректно е поврзана со интеграцијата на Ромите, се препорачува таква програма да се категоризира под „2“. На овој начин ќе се подложи со понатамошна анализа (преку следните чекори).

Категорија 0. Програмата **не е поврзана** со интеграцијата на Ромите. Според насловот на буџетската програма, евидентно е дека не е релевантна за интеграцијата на Ромите.

Категоризацијата треба да започне со пониските нивоа на програмирање (од најниските нивоа на расчленување на буџетските програми па нагоре по буџетските програми). Горните нивоа на програмирање треба да се категоризираат со разгледување на нивните пониски нивоа и да се стават во највисоката категорија на релевантност дадена на пониските нивоа.

Практичен пример за чекор 1

Следната табела претставува извадок од хипотетичкиот буџет за Министерството за образование како буџетски корисник (во примерот под број 24). Таа содржи распределба на буџетот според програми (нумерирани со 24.x) и потпрограми (нумерирани со четирицифрени броеви). Последната колона не е содржана во фактичкиот буџет, но е додадена во примерот за да се илустрира можната категоризација на буџетските програми во рамките на првиот чекор на буџетирањето одговорно кон Ромите.

	Програма/ потпрограма	Активност/проект	Буџет	
24	МИНИСТЕРСТВО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ		143.150.613	
24	МИНИСТЕРСТВО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ – ОПШТО		2.568.439	2
201	Развој на науката и технологијата		1.857.572	0
		Поддршка за остварување на општи интереси во иновациите	100.002	0
		Администрација и управување	103.048	0
		ИПА поддршка за членство во програми	1.654.522	0
2001	Управување, следење и развој на сите образовни нивоа		710.867	2
		Подготовка на законодавство на сите нивоа на образование	259.379	2
		Инспекција над работата на сите образовни установи	58.122	2
		Администрација и управување	218.967	0
		Унапредување на квалитетот на образованието	53.420	2
		Зголемување на пристапноста до образованието, спречување на осипувањето и дискриминацијата	25.007	2
		Подготовка на рамка на квалификации	3.000	2
		Поддршка за проекти од интерес за образованието	10.000	2
		ИПА 2014 - Секторска поддршка за вработување и активно вклучување на младите	57.843	2
		ИПА 2013 - Поддршка за евроинтеграциите и развојните проекти за 2014-2020	25.129	2
24.1	ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ		72.090.351	2
2002	Предучилишно образование		2.200.000	2
		Поддршка за реализација на четиричасовната подготвителна предучилишна програма	2.200.000	2
2003	Основно образование		69.890.351	2
		Реализација на основното образование	67.087.013	2
		Натпревари на учениците (основно)	7.500	0

	Програма/ потпрограма	Активност/проект	Буџет	
		Модернизација на инфраструктурата на основните училишта	2.162.944	0
		Набавка на наставни материјали за учениците, новозапишани и објекти	632.894	2
24.2	СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ		33.437.603	1
2004	Средно образование		33.437.603	1
		Реализација на средното образование	31.658.348	2
		Работа со талентирани студенти	15.000	0
		Модернизација на инфраструктурата во средните училишта	1.240.130	0
		Стипендии за ученици Роми во средното образование	514.125	1
		Реформа на средното образование	10.000	0
24.3	СТУДЕНТСКИ СТАНДАРД (пред-универзитетски)		3.896.976	2
2007	Поддршка за учениците во образованието		3.896.976	2
		Систем на установи за студентски стандард	3.169.854	0
		Индивидуална поддршка за ученици	727.122	2
24.4	ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ		23.881.420	2
2005	Универзитетско образование		23.881.420	2
		Поддршка за работата на универзитетот во градот X	17.575.735	0
		Поддршка за работата на универзитетот во градот Y	5.840.485	0
		Поддршка за отвореноста на универзитетското образование	214.000	2
		Поддршка за реализација на постдипломски студии	200.000	0
		Развој на високото образование	51.200	0
24.5	СТУДЕНТСКИ СТАНДАРД (универзитет)		7.031.464	2
2007	Поддршка за учениците во образованието		7.031.464	2
		Систем на установи за студентски стандард	5.173.664	2
		Индивидуална поддршка за ученици	1.857.800	2
24.6	ИНСТИТУТ ЗА РАЗВОЈ НА ОБРАЗОВАНИЕТО		142.068	2
2001	Управување, следење и развој на сите нивоа на образование		142.068	1
		Преглед на учебници за отстранување на предрасудите кон Ромите, лицата со попреченост и други	127.008	1
		Стручно образование и образование за возрасни	4.870	2
		Професионален развој на наставниот кадар	10.190	2
24.7	ИНСТИТУТ ЗА ЕВАЛУАЦИЈА НА КВАЛИТЕТОТ НА ОБРАЗОВАНИЕТО		102.292	2
2001	Управување, следење и развој на сите нивоа на образование		102.292	2
		Обезбедување на квалитет на образовниот систем	93.034	2
		Стручна поддршка за евалуација и самоевалуација на образовните установи	9.258	0

Категоризацијата на означените конкретни буџетски програми од примерот е објаснета подолу.

- ***Подготовка на законодавство на сите нивоа на образование:*** Оваа програма не е директно поврзана со интеграцијата на Ромите. Во овој случај, треба да се провери политиката за интеграција на Ромите (стратегија и акциски план) во однос на можните предложени интервенции во законодавството во областа на образованието. Доколку такви предлози не постојат, тогаш буџетската програма треба да се категоризира како „0". Сличен пример има и во буџетската програма во рамките на *Модернизација на инфраструктурата на основните училишта*. Во овој случај, ако политиката за интеграција на Ромите предвидува, на пример, реновирање на училиште во ромска населба тогаш категоријата треба да биде „2".
- ***Зголемување на достапноста до образованието, спречување на осипување и дискриминација:*** Оваа програма е пример на индиректно поврзана програма (се однесува на целата популација) и затоа е категоризирана како „2". Бидејќи осипувањето и дискриминацијата претставуваат две прашања од суштинска важност за образованието на Ромите, таа директно влијае врз спроведувањето на политиката за интеграција на Ромите.
- ***Подготовка на рамка на квалификации:*** Со оглед на тоа што со рамката на квалификации се воспоставува системот на занимања, оваа буџетска програма е релевантна за голем број области на интеграција на Ромите, каде што се предвидени каков било тип на ромски медијатори (здравствени, социјални, и слично), покрај областа на образованието.
- ***Стипендии за ученици Роми во средно образование:*** Ова е пример за буџетска програма директно поврзана со спроведувањето на политиката за интеграција на Ромите, бидејќи политиката предвидува стипендии за ученици Роми во средното образование. Буџетската програма е конкретно насочена кон Ромите.
- ***Поддршка за отвореноста на универзитетското образование:*** Ова е пример за буџетска програма со нејасен наслов. Не обезбедува доволно информации за тоа на што се однесува, и како таква е подложна на толкување. Вклучувањето на повеќе Роми во високото образование е предвидено во повеќето политики за интеграција на Ромите. Ако „отвореноста" на универзитетите се толкува во смисла на отвореност за вклучување на повеќе студенти, тогаш буџетската програма би била несомнено индиректно поврзана со политиката за интеграција на Ромите и треба да се категоризира како „2". Потребна е дополнителна анализа за да се утврди дали категоризацијата на оваа буџетска програма е точна.
- ***Преглед на учебниците со цел да се отстранат предрасудите кон Ромите, лицата со попреченост и други:*** Ова е пример за буџетска програма директно поврзана со интеграцијата на Ромите, која експлицитно е насочена кон Ромите покрај другите ранливи групи како што се лицата со попреченост и другите групи на малцинства.

Во текот на фазата на пилотирање на буџетирањето одговорно кон Ромите, се препорачува да се категоризира буџетот распределен на ресорните министерства одговорни за приоритетните области во рамките на политиката за интеграција на Ромите (образование, вработување, здравство, домување и т.н.). Другите делови од буџетот кои можат да се однесуваат на меѓусекторски теми за интеграцијата на Ромите, како што се недискриминацијата, намалувањето на сиромаштијата, регистрацијата на граѓаните и

родовата рамноправност, исто така, може да се категоризираат за време на пилотирањето или во следната фаза од спроведувањето на буџетирањето одговорно кон Ромите. Целта треба да биде постепено да се категоризира целиот буџет.

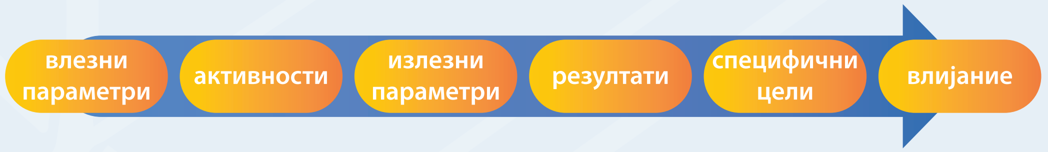
2. Анализа на усогласеноста со содржината на политиката

Во чекорите од 2 до 5 се анализираат сите поединечни буџетски програми. Во фазата на пилотирање на буџетирањето одговорно кон Ромите, може да се анализираат само 1 до 2 буџетски програми, по можност од категориите 1 и 2. Постепено анализата треба да ги опфати сите буџетски програми од сите категории. Анализата на буџетската програма треба да станува полесна со текот на времето, бидејќи програмите воглавном остануваат исти или слични. Сепак, буџетските програми можат да се променат во смисла на нивната категоризација и содржина, што се анализира во следните чекори. Таквите промени треба да се земат предвид кога ќе се појават.

> Во вториот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите се анализира буџетската програма, во однос на политиката за интеграција на Ромите, така што се споредуваат нивните цели, индикатори и активности.
>
> **Служи за да се утврди нивото на усогласеност со што ќе се обезбедат информации за процесот на буџетирање.**

Со цел да се спроведе вториот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите, од суштествено значење е да се разбере пристапот на логичка рамка. Овој пристап се користи при планирање на каква било интервенција, без разлика дали е програма, потпрограма, проект или слично. Се фокусира на резултатите кои треба да се постигнат преку интервенцијата и начинот на кој се мерат резултатите. Пристапот на логичката рамка исто така се користи за да се прикаже интервенција на логичен начин преку матрица која обезбедува концизен преглед на целата интервенција.

Главниот дел од пристапот на логичката рамка е хиерархијата на целите, односно синџирот на резултати. Ова ја покажува логиката со која влезните параметри на интервенцијата се трансформираат во влијание кое интервенцијата врз целокупната ситуација која треба да се промени. Ваквата логика може едноставно да се претстави со илустрацијата подолу.



- Влезните параметри (инпути) се сите ресурси кои се инвестираат во интервенцијата, кои може да бидат финансиски, човечки, материјални или друга форма на ресурси.
- Имплементаторите преземаат акција со користење на ресурсите.

- Акцијата создава излезни параметри (аутпути) кои претставуваат конкретни материјални резултати кои произлегуваат од акцијата, кои може да бидат во вид на произведени добра, испорачани услуги, усвоени документи или слично. Излезните параметри се средства со помош на кои се добиваат резултати, а не се цел на интервенцијата како таква.
- Резултатите, специфичните цели и влијанието се реалните промени кои се случуваат во областа во која се презема интервенцијата. Тие се разликуваат по нивото.
- Резултати се промените што се директно предизвикани од интервенцијата и се целосно под контрола на интервенцијата.
- Специфичните цели се однесуваат на промените кои се директно предизвикани од интервенцијата, но тие можат да бидат под влијание и на други фактори кои се одвоени од интервенцијата.
- Влијание е поширока, индиректна промена што е предизвикана од интервенцијата или промената кон која интервенцијата придонесува, заедно со низа други интервенции и надворешни фактори.
- Резултатите, специфичните цели и влијанието ја сочинуваат хиерархијата на целите или синџирот на резултати.

Терминологијата што се користи за опишување на пристапот на логичката рамка може да се разликува, како што е прикажано во табелата подолу.

Концепт	Различни термини што се користат
Акции	Мерки, проекти, активности
Излезни параметри	Испорачани добра/услуги
Резултати	Исходи, непосредни исходи, привремени исходи
Специфични цели	Општи цели, исходи, цели
Влијание	Стратегиска цел, општа цел

Соодветните индикатори и вредностите на индикаторите се поврзани со секоја од целите во хиерархијата на целите во логичката рамка. Индикаторите се единици мерки со кои се мери успехот на постигнувањето (или степенот до кој се постигнува целта). Понекогаш се употребува називот „објективно проверливи индикатори" поради тоа што е потребно да може фактички да се утврди нивната вредност во даден момент, вредностите од различно време да се чуваат, и да бидат достапни. Во одредени матрици на логичката рамка се бараат изворите (средствата) за проверка, кои се всушност фактичките агенти (институции, лица) кои го вршат мерењето според индикаторите и ги утврдуваат (објавуваат) нивните вредности во текот на времето. Вредноста на индикаторот се менуваат со текот на времето. На почетокот на секоја интервенција, вредноста на индикаторот се нарекува „основна вредност" или „појдовна точка". Одредена интервенција започнува од појдовната со цел да се промени дадената ситуација, а истовремено вредноста на индикаторот се менува во однос на појдовната точка. Вредноста на индикаторот треба да се мери со текот на времето, особено за време на спроведувањето на интервенцијата. Вредноста на индикаторот во дадено време ја претставува „сегашната вредност". Обично, вредностите на индикаторот се мерат периодично, а не постојано. Посакуваната вредност на индикаторот што се очекува да се постигне со спроведување на интервенцијата е „целна вредност".

Логичката рамка може да содржи претпоставки или фактори и ризици поврзани со спроведувањето на интервенцијата и постигнувањето на секоја цел во синџирот на резултати. Во однос на буџетирањето одговорно кон Ромите, овој дел од логичката рамка не е предмет на анализата.

Подолу е прикажана матрицата на логичката рамка, како што се користи од Европската Унија.

	Синџир на резултати	Индикатор	Основна вредност	Сегашна вредност	Целна вредност	Извори и средства за проверка	Претпоставки
Влијание (општа цел)	Пошироката долгорочна промена кон која акцијата треба да придонесе на локално или секторско ниво во политичкиот, социјалниот, економскиот контекст и во контекстот на животната средина, што ќе произлезе од интервенциите преземени од сите релевантни актери и засегнати страни.	Квантитативната и/или квалитативната варијабла која обезбедува едноставно и сигурно средство за мерење на постигнувањето на соодветниот резултат. Да се презентираат, по потреба, расчленети по пол, возраст, урбана/рурална средина, попреченост и т.н.	Вредноста на индикаторот(ите) пред интервенцијата наспрема која може да се оцени нивото на напредок или да се направат споредби.	Најновата достапна вредност на индикаторот(ите) во моментот на известување.	Предвидената крајна вредност на индикаторот(ите).	Изворите на информации и методите кои се користат за собирање и известување за вредностите на индикаторот(ите), вклучувајќи и кој, кога и колку често ги собира информациите.	Не се применува на ова ниво
Исход(и) (Специфична цел(и))	Главниот среднорочен ефект на интервенцијата, со фокус на промените во однесувањето и во институциите кои произлегуваат од интервенцијата (обично една или повеќе за поголеми акции)	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	Фактори надвор од контрола на раководството на проектот кои можат да влијаат на влијанието/исходот(ите).

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

	Синџир на резултати	Индикатор	Основна вредност	Сегашна вредност	Целна вредност	Извори и средства за проверка	Претпоставки
****Други исходи (*каде е релевантно)***	Онаму каде што е релевантно, другите краткорочни ефекти на интервенцијата со фокус на промените во однесувањето и институциите кои произлегуваат од интервенцијата (на пример, тука може да се опфатат привремените исходи).	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	Фактори надвор од контрола на раководството на проектот кои можат да влијаат на поврзаноста на специфичната цел/другите исходи.
Излезни резултати (аутпути)	Директните/материјални производи (инфраструктура, добра и услуги) што се испорачуваат/создаваат со интервенцијата. (*Излезните резултати во принцип треба да бидат поврзани со соодветните исходи со јасно нумерирање).	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	(исто како горе)	Фактори надвор од контрола на раководството на проектот кои можат да влијаат на поврзаноста на другите исходи/ излезните параметри.
Матрица на активности	Кои се клучните активности што треба да се извршат за да се добијат планираните излезни резултати? (* Активностите во принцип треба да бидат поврзани со соодветните излезни резултати со јасно нумерирање).	Средства Кои се политичките, техничките, финансиските, човечките и материјалните ресурси потребни за спроведување на овие активности, на пр. персонал, опрема, потрошен материјал, работни простории и т.н. Трошоци Кои се трошоците за акцијата? Како се класифицирани? (Преглед во буџетот за Акцијата)					Фактори надвор од контролата на раководството со проектот, кои би можеле да имаат влијание врз поврзаноста на активностите/излезните параметри.

Вториот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите е да се спореди и да се утврди степенот до кој буџетската програма и политиката за интеграција на Ромите се усогласени во однос на нивните цели во синџирот на резултати, нивните индикатори и вредности (основни, сегашни и целни) и нивните активности. За да се изврши овој чекор, неопходно е да се разгледаат релевантните плански документи кои одговараат на анализираната буџетска програма и евентуално да се работи со лицата одговорни за таа програма.

Треба да се направи споредба меѓу хиерархијата на целите на анализираната буџетска програма и политиката за интеграција на Ромите во однос на нивната содржина. Во оваа смисла, треба да се утврдат клучните концепти и идеи за целите (изразени преку користените клучни зборови и фрази) и да се споредат за да се најдат сличности. Оваа задача треба да резултира со препораки во врска со усогласувањето на целите на буџетската програма и политиката за интеграција на Ромите.

Индикаторите (за секоја од целите во синџирот на резултати) треба да се анализираат во смисла на нивниот назив и дефиниција. Иако називите може да се разликуваат, суштината на индикаторите може да биде иста. Во исто време, иако називите може да бидат слични многу често може да се разликуваат дефинициите (или начинот на пресметување или влезните параметри што се користат за пресметување на индикаторите). Подолу се дадени примери.

Споредувањето на активностите е релативно едноставна постапка, бидејќи активностите се обично наведени и опишани, ретко подложни на толкување или нејасни. Иако активностите често не се формулирани на ист начин, сличностите се обично очигледни. Доколку постои некаква неизвесност во врска со природата на активноста, тогаш треба да се бараат дополнителни информации од функционерите и јавните службеници одговорни за буџетската програма, а можеби и за конкретните активности.

Со цел да се илустрира вториот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите, избрана е една буџетска програма од примерот во првиот чекор: Реализација на основното образование. Примерот е хипотетички, а целите, индикаторите и акциите се формулирани на начин што ќе може да го илустрираат вториот чекор во буџетирањето одговорно кон Ромите.

	Буџетска програма	Политика за интеграција на Ромите	Чекор 2 Анализа
Назив	Реализација на основното образование	Национална стратегија за интеграција на Ромите - Акциски план за образование - поглавје за основно образование	Не се прави анализа на називите
Стратегиска цел	1) Подигнување на **квалитетот** на процесот и на **исходите** од образованието до највисоко ниво што може да се достигне: произлегува од научните сознанија во рамките на образованието и познатите образовни пракси. 2) Зголемување на **опфатот на целата популација** на сите нивоа на образование, од предучилишно образование до доживотно учење. 3) Постигнување и одржување на **релевантноста** на	Обезбедување на **целосна вклученост** на децата и младите од ромската заедница во **квалитетно** предучилишно, основно и средно образование, **поголем опфат** на мажите и жените Роми во студентската популација и обезбедување на **поддршка за образованието** на млади и возрасни лица кои **не посетувале училиште**	Со утврдување на клучните зборови во двете цели, може да се заклучи дека целите се поврзани на следниов начин: 1. Квалитетното образование се обезбедува за сите/вклучувајќи ги и Ромите. 2. Поголем опфат на сите/вклучително и Ромите во образованието на сите нивоа. 3. Образованието е релевантно во однос на примената на малцинските права за Ромите во образованието. 4. Ефикасноста во образованието е зголемена, што значи максимално образование со користење на минимални ресурси (со намалено осипување и зголемено присуство на наставата).

	Буџетска програма	Политика за интеграција на Ромите	Чекор 2 Анализа
Стратегиска цел	образованието, особено на формите на образование кои целосно или делумно се финансираат од јавни извори, преку усогласување на структурата на образовниот систем со непосредните и развојните потреби на **поединците**, економските, социјалните, културните, истражувачките, образовните, јавните, административните и други системи. 4) Зголемување на **ефикасноста** на користењето на средствата за образование: завршување на образованието на време, со **минимално продолжување и намалена стапка на осипување**.	**или го напуштиле**, заедно со воведувањето на ефективни и ефикасни механизми за **борба против дискриминацијата** и создавање на услови во кои Ромите можат да ги остварат сите **малцински права** во рамките на образовниот систем.	Двете цели се разликуваат во следните аспекти: 1. Зголемувањето на исходите од образованието е предвидено за општата, но не за политиката за интеграција на Ромите. 2. Посебно внимание во политиката за интеграција на Ромите се посветува на реинтеграцијата на лицата кои не посетуваат училиште или го напуштиле, но не и во општата политика. 3. Политиката за интеграција на Ромите предвидува борба против дискриминацијата, но во општата политика ова не е јасно наведено (иако релевантноста на образованието може да вклучи одредби кои се однесуваат на недискриминација). Покрај препораката за подобро усогласување на стратегиските цели на двете политики (општата политика и интеграцијата на Ромите), се препорачува да се подобри формулирањето на целите (со користење на принципот СМАРТ).
Индикатор	Не се предвидени индикатори за мерење на влијанието (стратегиска цел/општа цел).	Не се предвидени индикатори за мерење на влијанието (стратегиска цел/општа цел).	Бидејќи ниту една од политиките нема индикатори за влијанието, очигледно е дека препораката во однос на индикаторите за влијанието би била да се воспостават такви индикатори кои ќе бидат усогласени во двете политики. Преку утврдените клучни концепти во стратегиските цели, може да се заклучи дека треба да се утврдат индикатори за мерење на: квалитетот, опфатот (на пример, стапки на запишување и завршување на образование), релевантност, ефикасност (на пример, стапка на осипување), дискриминација (на пример, појава на дискриминација). Исто така, би се препорачало индикаторите да овозможуваат расчленување според пол и етничка припадност. Понатаму, по формулирањето на индикаторите, исто така треба да се утврдат основните, сегашните и целните вредности.
Специфична цел	До 2020 година сите **деца** на возраст за образование, како што е дефинирано со закон (најмалку 98% од секоја генерација), без оглед на нивните социо-економски, национални, јазични, етнички, верски и други карактеристики, се **вклучени** во **квалитетно** основното образование, со **осипување** помало од 5 проценти (на пример, 93% од секоја генерација **завршува** основно образование), на национално ниво, вклучувајќи ги и децата од ранливите групи (рурални, Роми, сиромашни, со попреченост и други).	Да се обезбеди основно и средно образование со добар **квалитет** за ромските деца и млади, ефективно да се спречи **осипувањето** и да се обезбедат различни дополнителни форми на **поддршка** до **завршување** на средното образование.	Специфичните цели на двете политики се генерално усогласени. И двете се однесуваат на квалитетот на образованието, спречување на осипувањето и завршувањето на образованието. Сепак, целта на општата политика не се однесува експлицитно на дополнителна поддршка за Ромите или ранливите групи. Освен тоа, политиката за интеграција на Ромите не се однесува експлицитно на посакуваните нивоа на запишување и завршување. Тие се вклучени во целта на општата политика и се всушност целни вредности на политиката. Истите целни вредности треба да се применуваат и за ромските деца.

	Буџетска програма	Политика за интеграција на Ромите	Чекор 2 Анализа
Индикатор(и)	Не се формулирани конкретни индикатори за специфичната цел. Стапка на запишување Стапка на осипување Стапка на завршување на образование (расчленети по пол, регион, етничка припадност, попреченост)	Нето стапка на запишување Нето стапка на посетување на настава Стапка на завршување Индекс на родова еднаквост	Општата политика не содржи конкретни индикатори. Тие можат да се утврдат од формулацијата на самата цел (како што е направено во првата колона). Политиката за интеграција на Ромите експлицитно предвидува индикатори.
Основни	Стапка на запишување: 95% или 97%. Стапка на посетување на настава: 98% (стапката на осипување од запишаните е 2%). Стапка на завршување: 95% (за оние кои посетуваат последна година на образование).	Стапка на запишување: 78% или 69,1%. Стапка на посетување на настава: 85%. Стапка на завршување: 64%.	Како општите така и политиките за интеграција на Ромите обезбедуваат одредени основни податоци за индикаторите и за општата популација и за Ромите. Сепак, дадените вредности се разликуваат. Во однос на стапката на запишување, општата политика вели дека 95% од целокупното население се запишува во основното образование, додека политиката за интеграција на Ромите вели дека 97% од вкупното население се запишува во основното образование. Во исто време, општата политика вели дека 78% од Ромите се запишуваат во основно образование, додека политиката за интеграција на Ромите вели дека 69,1% од Ромите се запишуваат во основно образование. Стапката на посетување на наставата во рамките на целокупната стратегија е дадена, а стапката на осипување може да се пресмета од стапката на посетување настава, но само за целокупната популација. Стапката на посетување настава за Ромите е дадена само во рамките на политиката за интеграција на Ромите, каде што не е дадена споредба со вкупното население. Стапката на завршување е дадена слично на стапката на посетување настава, со забелешка дека општата политика ја следи стапката на завршување за оние кои ја посетуваат последната година од даденото ниво на образование, наместо за сите во рамките на соодветната генерација. Се препорачува основните вредности да се усогласат и да се користат истите извори, методологии и години.
Целни	Стапка на запишување: 99%. Стапка на осипување: 5%. Стапка на завршување: 93%.	Во политиката за интеграција на Ромите не се дадени целни вредности.	Ниту општата ниту политиката за интеграција на Ромите експлицитно не вклучуваат целни вредности. Сепак, целните вредности за целокупното население се вклучени во општата политика како дел од специфичната цел. Политиката за интеграција на Ромите, во овој случај, не вклучува никакви целни вредности. Препораката од оваа анализа е да се постават целни вредности за ромската популација и да се усогласат целните вредности за целокупната и за ромската популација во двете политики.

Анализата на резултатите, вклучувајќи ги индикаторите и вредностите за индикаторите за резултатите, е извршена на сличен начин како и анализата на стратегиската цел. Од анализата треба да се извлечат соодветни препораки.

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

	Буџетска програма	Политика за интеграција на Ромите	Чекор 2 Анализа
Акции	◎ Да се подготват локални акциски планови за образование. ◎ Да се изградат 5 нови училишта. ◎ Да се вклучат ромските деца во воннаставни активности. ◎ Да се ревидираат наставните програми за основното образование. ◎ Да се развие механизам за избирање на изборни предмети од страна на учениците. ◎ Да се анализираат учебниците со цел да се утврдат недостатоците во постојните учебници во однос на родовата рамноправност, мултикултурализмот, почитувањето на различностите и демократските вредности. ◎ Да се спроведе моделот за идентификација на лицата обврзани да го завршат своето образование.	◎ Да се ангажираат асистенти за настава. ◎ Правна и административна поддршка за запишување ◎ Обука на наставниците за инклузија. ◎ Работилници за девојчињата Ромки при преминот од четврто во петто одделение. ◎ Превоз до училиште за деца (растојание над 3 километри). ◎ Идентификување на ромските деца во ризик од осипување.	Споредбата помеѓу активностите предвидени во буџетската програма и политиката за интеграција на Ромите соодветствуваат до одреден степен. Општата политика, на пример, предвидува спроведување на модел за идентификација на лицата обврзани да го завршат своето образование, што може да соодветствува со идентификацијата на ромските деца во ризик од осипување; исто така содржи вклучување на ромските деца во воннаставни активности (што не е предвидено во политиката за интеграција на Ромите, но е релевантно за спроведување на нејзините цели). Исто така, содржи и други активности кои би можеле да бидат релевантни за спроведување на политиката за интеграција на Ромите. Од друга страна, политиката за интеграција на Ромите содржи голем број на мерки кои не се предвидени во буџетската програма, како што се превозот на деца, правна и административна помош за запишување, обука на наставници и т.н. Препораката од оваа анализа е да се усогласат мерките од двете политики и особено да се вклучат мерките предвидени со политиката за интеграција на Ромите, во буџетската програма.

Препораките кои произлегуваат од анализата на хиерархијата на целите, индикаторите (и нивните вредности) и активностите треба да бидат што е можно поконкретни. Препораките претставени во примерот се од општа природа. Во конкретните препораки треба прецизно да се објасни како треба да се усогласат политиките, вклучувајќи ја и точната предложена формулација, формулацијата на индикаторите со нивните дефиниции, предлозите за фактичките извори на информации и т.н.

Исто така, препораките може да се однесуваат на предлози за измени на буџетската програма, на политиката за интеграција на Ромите, или и на двете. Иако Насоките се фокусираат на анализа и предлози за ефективни интервенции со цел буџетот да биде поодговорен во однос на интеграцијата на Ромите, со анализата извршена во текот на овој процес може да се откријат недостатоци во дизајнот на политиките, како во буџетската програма, така и во политиката за интеграција на Ромите. Ова е тесно поврзано со буџетот, бидејќи целта на буџетот е да се постигнат посакуваните цели и целни вредности. Затоа, анализата спроведена во вториот чекор, иако од аспект на буџетот, може да доведе до заклучоци за потребата од ревидирање на целите и индикаторите или активностите во рамките на политиките. Во оваа смисла, може да се утврди дека целите се или премногу амбициозни или недоволно амбициозни, дека индикаторите се или не се доволно релевантни за мерење на резултатите, дека не се воспоставени системи за добивање на податоци со можност за расчленување според пол и етничка припадност за да обезбедат информации за постигнувањето на целите и на тој начин за ефективноста на потрошениот буџет или дека активностите на некоја од политиките треба да се подобрат за да се постигнат поставените цели.

Во оваа смисла, треба да се формулираат соодветни препораки во текот на анализата спроведена во вториот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите. Покрај тоа, вториот чекор помага да се утврдат стратегиските точки за интервенција и носителите на одлуки кои треба да бидат известени за можностите за подобрување. На овој начин ќе се осигури дека средствата се трошат подобро и дека на терен се случуваат вистински промени, како за Ромите, така и за општеството во целина.

Како што се гледа од дадениот пример, информациите што се потребни за анализата на буџетирањето одговорно кон Ромите може да не бидат достапни (во политиките може да недостасуваат индикатори, може целите да не се јасно дефинирани, формулациите можат да бидат подложни на толкување и т.н.). Можеби ќе бидат потребни напори да се увиди и да се соберат информации за да се утврди кои информации недостасуваат, или барем да се обезбедат заменски информации. Ова треба да се направи во тесна соработка со функционерите и јавните службеници одговорни за анализираната буџетска програма.

Како што праксата најверојатно ќе покаже, понекогаш можеби нема да може да се изврши успешно усогласување поради неусогласеност на степенот на расчленување на планските документи и/или буџети. Ова системско прашање ќе се разреши со текот на времето како што ќе напредува реформата на програмското буџетирање. Сепак, дури и во таков случај, овој чекор јасно ќе укажува на несоодветностите и на потребата за понатамошно расчленување и усогласување на политиката и буџетите. Во оваа смисла, во вториот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите се добиваат корисни информации преку кои носителите на одлуки можат да се информираат за потребните измени на политиките и буџетите.

Во најдобар случај, анализата спроведена во текот на вториот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите треба да обезбеди информации до кој степен целите на политиката за интеграција на Ромите придонесуваат кон целите на буџетската програма и обратно. Можно е да се направи ваква пресметка доколку се достапни информациите за целите и индикаторите (со основните и целните вредности) и истите се усогласат (во смисла на формулацијата/дефиницијата и изворите на податоци). Доколку индикаторите се изразени како проценти, за пресметката ќе бидат потребни и апсолутните броеви. Пресметката може да се направи само ако двете политики имаат исти временските рамки (вклучувајќи го и временскиот распоред на основните и целните вредности).

Пример

	Буџетска програма	Политика за интеграција на Ромите
Цел	Зголемување на запишувањето на деца во основно образование.	Зголемување на запишувањето на деца Роми во основно образование.
Индикатор	Стапка на запишување	Стапка на запишување
Основа	95%	78%
Целна вредност	98%	90%
Апсолутни вредности	Сите деца: 350.000 95% запишување: 332.500 98% целни: 343.000 Разлика: 10.500	Деца Роми: 7.500 78% запишување: 5.850 90% целни: 6.750 Разлика: 900

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

	Буџетска програма	Политика за интеграција на Ромите
Придонес на целта поврзана со Ромите со целта на буџетската програма: 900/10.500 или (изразено како процент): 8,6%.		

Во овој хипотетички пример има 350.000 деца, вклучувајќи 7.500 деца Роми на соодветна возраст за запишување на училиште. Апсолутната вредност на децата што фактички се запишуваат во училиште може да се добие или пресмета доколку се обезбеди основната вредност на индикаторот. Во примерот, 332.500 деца, вклучително 5.850 деца Роми, се запишуваат на училиште. За да се постигнат поставените целни вредности, треба да се запишат уште 10.500 деца според буџетската програма, а уште 900 деца Роми треба да се запишат за да се постигне целта на политиката за интеграција на Ромите. Ова значи дека ако се постигне целта на политиката за интеграција на Ромите, таа ќе претставува **8,6 отсто** од постигнувањето на целта на буџетската програма. Оваа пресметка е корисна за подоцнежната фаза кога ќе се спроведе анализа на буџетот и ќе се подготват препораки за да се осигури дека буџетот е одговорен кон Ромите.

Додека анализата во рамките на вториот чекор е во голема мера квалитативна, во смисла дека ја споредува содржината на буџетската програма и политиката за интеграција на Ромите, последната задача на вториот чекор е квантитативната анализа која може да има финансиски импликации. Таа ги дава информациите потребни за квантитативните предлози поврзани со буџетот, служи како аргумент за прилагодување на буџетот и претставува мост кон третиот и централен чекор во буџетирањето одговорно кон Ромите, во кој се анализира фактичката распределба на средства од буџетот. Информациите за квантитативниот придонес на политиката за интеграција на Ромите кон целите, и што е најважно кон влијанието на буџетската програма, треба да се користат за да се изведат заклучоци и да се донесат одлуки за фактичкиот буџет.

3. Анализа на буџетот

Третиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите претставува комплексна анализа на фактичкиот буџет во рамки на анализираната буџетска програма. Од оваа анализа можат да произлезат неколку заклучоци кои се однесуваат на следново:

- буџетот распределен за политиката за интеграција на Ромите во анализираната буџетска програма;
- усогласеноста на делот од буџетот за интеграција на Ромите со планираниот буџет во рамките на документите за политиката за интеграција на Ромите (а со тоа и со целите на политиката за интеграција на Ромите);
- усогласеноста на делот од буџетот за интеграција на Ромите со општите цели на анализираната буџетска програма, според учеството на целите за интеграција на Ромите во целите на буџетската програма.

Анализата во третиот чекор ќе обезбеди информации за тоа дали финансиските влезни параметри се соодветно распределени за поддршка на целите на политиката за интеграција на Ромите на одржлив начин.

За извршување на анализата потребни се следните информации:

а. **планираните расходи за политиката за интеграција на Ромите** (обично достапни во Стратегијата или во документот на Акцискиот план), по можност соодветни на временската рамка на јавниот буџет;

б. **квантитативни информации за придонесот кој целта за интеграција на Ромите го има во однос на целта на анализираната буџетска програма**, пресметана или проценета како последна задача од вториот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите (во примерот погоре, запишувањето на 900 деца Роми во основно образование, како што е утврдено во целта за интеграција на Ромите, претставува учество од 8,6 отсто во постигнувањето на целта на буџетската програма);

в. **расходите кои се фактички доделени за целта на буџетската програма што соодветствува со целта за интеграција на Ромите** како дел од вкупните расходи распределени во рамките на анализираната буџетска програма, расчленети по буџетските ставки;

г. **расходите кои се фактички доделени за спроведување на политиката за интеграција на Ромите** во рамките на анализираната буџетска програма како дел од распределбата на средства за соодветната цел на буџетската програма.

Третиот чекор на буџетирањето одговорното кон Ромите претставува комплексна анализа на буџетот во рамките на анализираната буџетска програма, гледано од перспектива на барањата за спроведување на политиката за интеграција на Ромите.

Ова е централен дел на процесот од кој произлегуваат голем број на заклучоци и препораки поврзани со буџетот.

Најверојатно ќе биде полесно да се направи анализа на буџетот на буџетска програма од Категорија 1, директно поврзана со спроведувањето на политиката за интеграција на Ромите, отколку за буџетска програма од Категорија 2, според нивната категоризација во рамките на првиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите. Буџетските програми категоризирани како Категорија 1 можат да бидат буџетски програми кои се наменети јасно и исклучиво, или јасно, но не и исклучиво за спроведување на политиката за интеграција на Ромите. Во првиот случај, целиот буџет распределен во рамките на буџетската програма е всушност за спроведување на политиката за интеграција на Ромите и според тоа анализата треба да се фокусира исклучиво на нејзината усогласеност со планираниот буџет во рамките на планските документи за интеграција на Ромите. Во вториот случај, потребна е целосна анализа на буџетот со цел да се утврди делот од буџетот за буџетската програма што всушност е наменет за спроведување на политиката за интеграција на Ромите, како што би било случај за секоја буџетска програма од Категоријата 2.

Во практична смисла, за да се изврши третиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите, треба да се разгледа буџетот на буџетската програма, расчленет по буџетски ставки, како и буџетот планиран во планските документи на политиката за интеграција на Ромите (Стратегија или Акциски план). Доколку временските рамки на двата буџети не се усогласени, треба да се направат пресметки или проценки со цел да се утврди буџетот за соодветните буџетски години, како за буџетската програма, така и за политиката за интеграција на Ромите.

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

Во следната табела е даден хипотетички пример за двата буџети. Буџетската програма е расчленета според расходите, а политиката за интеграција на Ромите според активностите. Примерот во овој чекор претставува продолжување на примерот користен во претходните чекори, со кој беше утврдено дека учеството на целта на политиката за интеграција на Ромите во соодветната цел на буџетската програма за запишувањето на деца во основно образование изнесува 900 деца Роми или 8,6 отсто од вкупно 10.500 деца.

	Буџетска програма - Основно образование		Политика за интеграција на Ромите - Основно образование		
Активности	Определување на децата на соодветна возраст		Кампања за подигање на свеста кај родителите		Активности
	Доставување на писма за запишување на родителите		Правна помош за добивање на лични документи		
	Обезбедување на социјална помош на родителите кои имаат потреба		Определување на децата на соодветна возраст		
	Изградба на пет нови училишта				
Буџетски ставки	111 Плати за вработените	28.000,200	Кампања за подигање на свеста кај родителите	10.000	Мерки на политиката за интеграција на Роми и распределен буџет (во Акцискиот план)
	112 Социјални придонеси	7.800,000	Правна помош за добивање на лични документи	10.000	
	113 Непарични придонеси	**300.000**	Определување на децата на соодветна возраст	5.000	
	114 Дневници	1.700.000	ВКУПНО	25.000	
	115 Награди за вработените	350.000			
	116 Тековни трошоци за одржување	7.000.000			
	117 Патни трошоци	3.500.000			
	118 Исплати по договори за услуги	**35.000.000**			
	119 Посебни услуги	**4.560.000**			
	120 Даноци	200.000			
	150 Машини и опрема	500.000			
	ВКУПНО	88.910.200			

Во табелата погоре се споредува буџетската програма за основно образование со делот што се однесува на основното образование во политиката за интеграција на Ромите (Примерот е хипотетички и поедноставен за да се овозможи негово подобро разбирање и анализа). Мерките екстраполирани од политиката за интеграција на Ромите придонесуваат кон целта на буџетската програма за зголемување на запишувањето во основното образование воопшто. Сепак, распределбата на средства од буџетот по ставките содржани во буџетската програма не овозможува лесно да се разбере за кои конкретни активности тие придонесуваат. Во тесна соработка со функционерите и јавните службеници одговорни за буџетската програма, анализа слична на онаа опишана подолу треба да ги обезбеди неопходните информации за воспоставување на врска помеѓу политиката за интеграција на Ромите и буџетот.

Анализата на двата буџета, буџетскиот план за буџетската програма и буџетскиот план од планскиот документ за политиката за интеграција на Ромите (Стратегија или Акциски план), се состои од следниве задачи:

1. **Идентификување на буџетските ставки во рамките на буџетската програма преку кои акциите што се планираат во рамките на политиката за интеграција на Ромите се/би можеле да се финансираат и спроведат како дел од спроведувањето на буџетската програма.** Во пракса, ова значи дека за секоја активност/мерка планирана во рамките на политиката за интеграција на Ромите треба да се идентификува буџетска ставка преку која активноста/мерката може да се финансира. Бидејќи буџетските ставки не се разбирливи сами по себе, оваа анализа мора да се изврши во тесна соработка со функционерите или јавните службеници одговорни за буџетот на буџетираната програма. Тие треба да можат да дадат информации за фактичките трошоци (кои може да бидат) покриени со секоја од буџетските ставки.

   Можни се три сценарија:

   а. Финансирањето на активностите на политиката за интеграција на Ромите е планирано како дел од одредена буџетска ставка во рамките на буџетската програма.

   б. Финансирањето на активностите на политиката за интеграција на Ромите не е планирано како дел од одредена буџетска ставка во рамките на буџетската програма, но постојат релевантни буџетски ставки преку кои може да се спроведе финансирањето на активностите за интеграција на Ромите.

   в. Финансирањето на активностите на политиката за интеграција на Ромите не е планирано како дел од ниту една буџетска ставка и нема соодветни буџетски ставки преку кои може да се финансираат активностите на политиката за интеграција на Ромите.

   Во случај на второто сценарио, една од препораките поврзани со буџетот би била да се распредели соодветен дел од соодветната буџетската ставка за спроведување на активностите за интеграција на Ромите во соодветен износ. Во третото сценарио, препораката за буџетот би била да се вклучи дополнителна соодветна буџетска ставка преку која активностите за интеграција на Ромите ќе се финансираат до соодветниот износ.

   Во секој случај, треба да следат следниве задачи поврзани со утврдување на соодветниот износ кој одговара на плановите на политиката за интеграција на Ромите и нејзиниот придонес во целите на буџетската програма.

2. **Утврдување на делот од определените расходи на буџетската ставка во рамките на буџетската програма распределени за општата политика што соодветствува на политиката за интеграција на Ромите.** Секоја буџетска програма содржи буџет кој се распределува на низа цели и активности на буџетската програма, како и за други трошоци (како што се оперативните трошоци). Преку овој чекор од анализата, треба да се утврди, пресмета или процени фактичкиот буџет наменет за спроведување на целта на буџетската програма која соодветствува на целта за интеграција на Ромите. Задачата треба да се изврши во соработка со релевантните лица кои работат на буџетската програма, ставка по ставка. Посебно внимание треба да се посвети на оние ставки кои се релевантни за спроведување на политиката за интеграција на Ромите утврдени преку првата задача на буџетската анализа опишана погоре.

3. **Утврдување на распределбата на расходите за политиката за интеграција на Ромите во рамки на ставката на буџетската програма; пресметување на делот (процентот) од фактичката распределба за политиката за интеграција на Ромите во рамките на ставката за буџетската програма; споредување на фактичката распределба за политиката за интеграција на Ромите утврдена во рамките на ставката на буџетската програма со буџетот планиран за соодветната активност во рамките на планот за интеграција на Ромите.**

   Ова значи дека од буџетската распределба за секоја буџетска ставка планирана за спроведување на целта на буџетската програма што соодветствува на целта за интеграција на Ромите, треба да се утврди, пресмета или процени фактичкиот дел што е планиран или може да се планира за спроведување на активностите за интеграција на Ромите. Потоа треба да се спореди со планираниот буџет во рамките на документите за политиката за интеграција на Ромите.

   Повторно, постојат неколку сценарија:

   а. Не е планиран буџет за спроведување на активностите за интеграција на Ромите како дел од буџетската ставка соодветна за финансирање на овие активности.

   б. Дел од буџетот за соодветната буџетската ставка е планиран за спроведување на активностите за интеграција на Ромите, но не во потребниот износ, како што е планирано во рамките на документите за политиката за интеграција на Ромите.

   в. Дел од буџетот за соодветната буџетска ставка е планиран за спроведување на активностите за интеграција на Ромите до износ што точно одговара на планираниот износ во рамките на документите за политиката за интеграција на Ромите.

   г. Дел од буџетот за соодветната буџетската ставка е планиран за спроведување на активностите за интеграција на Ромите до износ што го надминува планираниот буџет во рамките на документите за политиката за интеграција на Ромите.

   Освен во случајот на третото сценарио, за сите други сценарија се потребни буџетски интервенции или во рамки на буџетската програма или во плановите за политиките за интеграција на Ромите за да се зголеми или да се намали планираниот дел за политиката за интеграција на Ромите во рамки на буџетската програма или за да се прилагодат плановите за политиката за интеграција на Ромите. Треба да се подготват препораки во согласност со наодите.

4. **Споредба на утврдениот сооднос на расходите распределени за политиката за интеграција на Ромите во однос на придонесот кој целта на интеграцијата на Ромите го постигнува во рамки на дадениот период.** Оваа крајна задача на анализата на буџетот треба да обезбеди информации за соодветноста на распределбата на буџетските средства за спроведување на политиката за интеграција на Ромите во рамките на анализираната

буџетска програма, гледано од перспектива на постигнување на целта на политиката за интеграција на Ромите, а со тоа и нејзиниот придонес во постигнувањето на целта на буџетската програма. Очигледно, ако распределбата е несоодветна, тогаш треба да се формулира соодветна препорака. По можност, препораката треба да содржи конкретен предлог за распределбата на буџетот што ќе се разгледа и договори со функционерите или јавните службеници одговорни за буџетската програма. Треба да се забележи дека дури и во случај на соодветна буџетска распределба од аспект на придонесот на целта на политиката за интеграција на Ромите кон општата цел на буџетската програма, распределбата од буџетот сепак може да се покаже како несоодветна за постигнување на целта на буџетската програма или на целта за интеграција на Ромите. Ова треба да се утврди во рамките на четвртиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите, во кој се анализира фактичкото извршување на буџетот наспроти неговата ефикасност и ефективност во остварувањето на целите на програмата.

По анализата на примерот (табелата) даден погоре и по консултациите со ресорното министерство и Министерството за финансии, се утврди дека:

- Дел од средствата во износ од 500.000 во ставката „Исплати по договор за услуги" е наменет за активноста „Кампања за подигање на свеста кај родителите". Од оваа сума, 7.000 се планирани за спроведување на соодветната активност планирана во рамките на политиката за интеграција на Ромите, за која се распределени 10.000 во планот на политиката за интеграција на Ромите.
- Дел од средствата во износ од 20.000 во ставката „Посебни услуги" е наменет за активноста „Определување на децата на соодветна возраст", но нема средства јасно распределени за соодветната активност од политиката за интеграција на Ромите.
- Во буџетот не се распределени средства за активноста „Правна помош за добивање на лични документи", иако вкупно 10.000 кои не се посебно наменети се резервирани за реалните расходи што би можеле да настанат, што одговара на ставката.

Овие наоди можат да се претставаат на следниов начин:

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

Политика за интеграција на Ромите		Ставки на буџетската програма				
Активност	**Планиран буџет (во планските документи за интеграција на Ромите)**	**Буџетска ставка од буџетската програма**	**Планиран буџет**	**Распределен дел за општата цел на буџетската програма за зголемување на запишувањето во основното образование**	**Дел реално распределен за соодветната активност за интеграција на Ромите**	
					Износ	**Соднос**
Кампања за подигање на свеста кај родителите	10.000	**Исплати по договори за услуги**	35.000.000	500.000	7.000	1,4%
Определување на децата на соодветна возраст	5.000	**Посебни услуги**	4.560.000	20.000	0	/
Правна помош за добивање на лични документи	10.000	**Непарични придонеси**	300.000	0 (10,000 може да се распределат)	0 (2.000 може да се распределат)	20%
Вкупно	25.000		39.560.000	520.000	7.000	1,34%

Во врска со првата активност „Кампања за подигање на свеста кај родителите", 10.000 се планирани во документите за политиката за интеграција на Ромите, додека реалната распределба на средства од буџетот изнесува 7.000. Оттука, најмалку што може да се направи е да се зголеми реалната распределба од буџетот така што ќе одговара на планот на политиката за интеграција на Ромите. Исто така, реалната распределба од буџетот за политиката за интеграција на Ромите во оваа буџетската ставка е само 1,4 проценти (7.000 од вкупно 500.000). Целта поврзана со Ромите придонесува за соодветната цел на буџетската програма со 8,6 проценти и затоа би требало да се препорача реалната распределба за спроведување на оваа мерка за интеграција на Ромите да се зголеми на 43.000 за да одговара на овој процент од вкупната буџетска ставка распределена за соодветната цел на буџетска програма од 500.000. Следствено, препораките за измени во буџетот се однесуваат и на планскиот документ за политиката за интеграција на Ромите и на буџетот на анализираната буџетска програма.

Во врска со активноста „Определување на децата на соодветна возраст", нема распределба на средства во буџетот за целта на интеграцијата на Ромите. Очигледно, препораката треба да биде да се одразат средствата планирани во политиката за интеграција на Ромите во буџетската програма. Ако, сепак, износот од 5.000 планирани во политиката за интеграција на Ромите се распредели од соодветната буџетска ставка од 20.000, тогаш делот за спроведување на политиката за интеграција на Ромите би бил 25 проценти, што не е во согласност со утврдениот соднос на учество на целта на политиката за интеграција на Ромите во општата цел на буџетската програма од 8,6 проценти. Повторно, може да се даде препорака за прилагодување на едниот или двата буџети (политиката за интеграција на Ромите и буџетската програма) за да се одрази односот во целите. Ако препораката се однесува на планираниот буџет во рамки на политиката за интеграција на Ромите, тогаш би била да се намали износот на 1.720 (или 8,6% од 20.000). Ако препораката се однесува

на планираниот буџет во рамки на буџетската програма, тогаш би била да се зголеми износот до 58.140 (каде што 5.000 планирани во политиката за интеграција на Ромите ќе одговараат на 8,6%). Доколку препораката е да се прилагодат и двата буџети тогаш треба да се предложат конкретните износи притоа водејќи сметка да се одржи соодносот од 8,6 проценти од распределбата за политиката за интеграција на Ромите во рамките на ставката на буџетската програма.

Во случај на активноста „Правна помош за добивање на лични документи" воопшто не се распределени средства, ниту за општата цел на буџетската програма, ниту пак за целта на интеграцијата на Ромите. Сепак, разговорите со одговорните функционери и државните службеници би можеле да доведат до нивно укажување дека може да се распределат 10.000 (за општата) и 2.000 (за целта на интеграција на Ромите). Иако распределбата не го одразува соодносот на учеството на целта за интеграција на Ромите во општата цел на буџетската програма, препораката би била да се задржи утврдената распределба и постепено да се прилагодуваат износите во идните буџетски циклуси врз основа на реалните расходи и постигнувањата направени во насока на остварување на целите на интеграцијата на Ромите и на буџетската програма како резултат на спроведените активности со користење на распределениот буџет.

Примерот што беше користен за да се илустрира анализата на буџетот извршена во третиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите служи само за практично објаснување на процесот. Не ги исцрпува сите можни сценарија кои можат да се јават во реалноста, бидејќи тие се многубројни. Лицата кои вршат буџетирање одговорно кон Ромите треба да бидат отворени за многуте можности кои би можеле да се појават и треба да поседуваат аналитички вештини за да се извлечат соодветни заклучоци и да се формулираат соодветни препораки врз основа на фактичката ситуација. Силно се препорачува да се изврши анализата и да се формулираат заклучоци и препораки во тесна соработка со лицата одговорни за буџетот и спроведувањето на буџетските програми, за да се зголеми количината на собрани информации, да се утврдат изводливи и реалистични можности и да помогнат да се формулираат прифатливи и добро засновани препораки за буџетот.

Сепак, дури и кога постои блиска соработка со лицата одговорни за буџетската програма, можеби нема да биде можно да се добијат потребните информации за анализата, особено за висината на средствата, па дури и за ставките преку кои се финансираат одредени активности. Во таков случај, треба да се објасни важноста на политиката за интеграција на Ромите и да се предложат решенија со цел да се најде начин да се распределат средствата за спроведување на политиката за интеграција на Ромите во рамките на буџетот. Ова треба да се направи што е можно поконкретно, а со цел да се подобри процесот во следните циклуси на буџетирањето одговорно кон Ромите.

При спроведувањето на овој чекор во буџетирањето одговорно кон Ромите, како што беше претходно споменато, од суштинско значење е да се ангажираат ресорните министерства и Министерството за финансии, како и другите функционери и јавни службеници. Со оглед на недоволно развиеното програмско буџетирање во регионот на проширувањето, нема да биде доволно само да се разгледаат буџетските документи и јавно достапните информации за расходите на буџетските програми. Иако буџетските ставки кои одговараат на одредена буџетска програма даваат одредени информации за расчленувањето на расходите (економска класификација - за плати, административни трошоци и слично), тие ретко укажуваат на буџетските средства распределени за конкретни интервенции на политиката (на пример за зголемување на запишувањето во основно образование). За да се добијат подетални информации за соодветната буџетска програма неопходно е да се консултираат релевантните службеници за да може да се анализираат буџетската програма и политиката за интеграција на Ромите од аспект на буџетот.

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

Претходно во Насоките беше предложено дека лицата кои се задолжени за буџетирањето одговорно кон Ромите треба да имаат познавања на буџетскиот циклус како што е пропишан и како што се спроведува во пракса. Третиот чекор во овој процес служи за да обезбеди подобро разбирање на овие прашања. Исто така, служи за определување на главните стратегиски влезни точки (во однос на постапките и влијателните засегнати страни). Врз основа на ова разбирање ќе биде можно да се дадат изводливи препораки во петтиот чекор.

4. Евалуација на извршувањето на буџетот

Претходните три чекори на буџетирањето одговорно кон Ромите се однесуваат на **процесот на планирање**. Во овие чекори до највисок можен степен се поврзуваат политиката за интеграција на Ромите и општата политика со нејзината соодветната буџетска програма. Плановите за двете политики се анализираат во фазата на подготовка, а препораките што произлегуваат се однесуваат на плановите, вклучувајќи го и планираниот јавен буџет за следната година или следниот период.

> Во четвртиот чекор се врши евалуација на извршувањето на релевантниот буџет за интеграција на Ромите и неговиот придонес во постигнувањето на поставените цели, како на политиката за интеграција на Ромите, така и на буџетската програма.
>
> **Добиените информации, вклучувајќи информации за појавата на одредени трендови со текот на времето, потоа се внесуваат во процесот на планирање на буџетот за следната година, со што се зголемува одговорноста на буџетот кон интеграцијата на Ромите.**

Во четвртиот чекор се врши евалуација на извршувањето на буџетот и како тој придонесува кон целите на интеграцијата на Ромите и анализираната буџетска програма. Евалуацијата служи за да се воспостават врски помеѓу влезните параметри на буџетот и излезните параметри и резултатите од политиката. Ова значи дека планираниот буџет (за којшто придонесуваат првите три чекори) сега се следи за време на неговото извршување за да се процени неговата успешност.

Со текот на годините, може да се забележат одредени трендови во однос на промените во буџетот, а ова може дополнително да помогне за изведување на релевантни заклучоци и предлагање на релевантни промени во буџетот.

Врз основа на евалуацијата на извршувањето на буџетот и резултатите постигнати преку извршувањето на буџетот, може да се дадат предлози за планирањето, извршувањето

и контролата на буџетот (за тековните или идните буџетски циклуси), како и соодветната структура на средствата и планираните и потрошените износи.

Со едноставни зборови, во четвртиот чекор ќе се процени дали постојните влезни параметри и соодветните излезни параметри придонесуваат за посакуваниот исход. Можно е да се утврдат различни сценарија поврзани со соодветноста на планирањето, извршувањето и влијанието на буџетот, но, со цел да се изведат заклучоци и препораки, анализата треба да одговори на прашањата наведени подолу.

- **Дали буџетот се извршува според планираното? Ако ова не е случај, дали има прекумерно или недоволно трошење на средствата? Дали прекумерното или недоволното трошење се постојани и ако е така, до кој степен?**

За да се одговори на овие прашања неопходно е да се добијат информации за спроведените активности/мерки, вклучувајќи и информации за корисниците расчленети по пол и етничка припадност; реалните расходи, вклучувајќи ги и потрошените износи и распределбата на расходите по буџетските ставки како што се дадени во извештаите; евентуалните ревизии на буџетот и прераспределбата на средства во буџетските ставки. Доколку нема достапни информации, една од препораките мора да биде да се осигури достапноста на потребните информации. Врз основа на информациите и детално анализирање на буџетскиот процес, треба да се донесат низа заклучоци во врска со износите на буџетот, апсорпцијата, флуктуацијата и сл. За целосното спроведување на планираните активности/мерки, особено е важно да се донесат соодветни заклучоци во однос на тоа дали буџетот е доволен, или пак истиот треба да се зголеми или намали. Освен тоа, прекумерното или недоволното трошење на средствата од буџетот се исто така важни прашања, особено ако станува збор за ситуација која се повторува. Следењето на средствата распределени за спроведување на политиката за интеграција на Ромите е важно воопшто, а особено во однос на ревизијата на буџетот. Причините што доведуваат до овие прашања треба да се истражат колку што е можно повеќе, со цел да се формулираат соодветни препораки, без разлика дали се однесуваат на промени во распределбата на буџетот (намалување/зголемување), подобрување на капацитетите за апсорпција, прилагодување и подобрување на прописите и праксите за извршување на буџетот (вклучувајќи и водење евиденција за извршување на буџетот), прилагодување и подобрување на спроведувањето на активностите или прилагодување и подобрување на собирањето на податоци и евидентирање на резултатите од активностите (особено за корисниците).

- **Дали буџетот директно придонесува за целните вредности на политиката за интеграција на Ромите исто како и за соодветната општа буџетска програма?**

Потребно е да се спореди планираниот буџет со фактички реализираниот буџет со цел да се процени дали постојат системски прашања во врска со планирањето, контролата и извршувањето на буџетот. Исто така, треба да се соберат информации што го поврзуваат извршувањето на буџетот со конкретните промени на теренот. Во оваа смисла, треба да се утврди степенот до кој извршувањето на буџетот придонесува за целните вредности поставени во политиката за интеграција на Ромите и буџетската програма. Покрај информациите за корисниците, Роми и други, потребно е да се одговори дали извршените активности/мерки директно ги произведуваат предвидените промени. Добиените информации ќе покажат дали финансиската распределба ја исполнува целта или не, дали политиката е добро осмислена и дали постојат пречки во спроведувањето. Доколку планираните активности/мерки финансирани преку распределениот буџет не ги даваат очекуваните резултати тогаш постои потреба за ревизија на политиката, особено во поглед на вклучување и/или давање приоритет на активностите/мерките кои навистина би ги дале посакуваните резултати. Во оваа смисла, постојат голем број на можни сценарија. Информациите, на пример, може да покажат дека активностите финансирани преку буџетот придонесуваат за постигнување на целите на буџетската програма, но не придонесуваат или придонесуваат во помала мера за постигнување на соодветните цели за интеграција на Ромите. Ова, всушност, би значело дека тие го ограничуваат остварувањето на целта на буџетската програма и предизвикуваат понатамошно заостанување на Ромите. Оттука, ваквото сценарио ќе налага значително повеќе напори во иднина за да се урамнотежи ситуацијата. Можеби ќе биде неопходно да се предложи афирмативна акција за експлицитно насочување на средства кон Ромите во рамки на распределбата на буџетот. Друго можно сценарио може да биде спроведените активности финансирани преку буџетот да даваат резултати само за време на животниот век на активностите, но да не предизвикуваат одржливи промени. Сите заклучоци изведени од анализата на собраните информации треба да се преведат во соодветни препораки за подобрување на дизајнот на политиката, нејзиното буџетирање, спроведување и следење.

- **Како влијаеле буџетските расходи на планираните цели (позитивно или негативно)?**

За ова прашање се потребни информации за влијанието на политиките, мерено според општите статистички податоци (како што се податоците за стапката на вработување, стапката на завршување на образованието, стапката на ризик од бездомништво, стапката на покриеност со здравствено осигурување и т.н.). Многу е важно да се собираат статистички податоци со текот на времето во согласност со соодветната фреквенција и истите да се расчленуваат по пол и етничка припадност. Овој тип на информации служи за стратегиска ориентација, бидејќи упатува на севкупните стратегиски заложби, како во рамките на политиката за интеграција на Ромите, така и во општата буџетска програма, во однос на поставените стратегиски цели. Од анализата може да произлезат заклучоци и соодветни препораки во врска со стратегиските цели, како што е потребата тие да бидат пореалистични или пак целните вредности да се поставаат на повисоко ниво, како и за соодветноста на расходите во однос на постигнувањето на поставените стратегиски цели. Покрај тоа, анализата на стратегиската ориентација може да укаже на потребата од промена на самата стратегиска ориентација со цел да се одговори на контекстот што постојано се менува и надворешните фактори (како што се нова легислатива или слично) кои влијаат на спроведувањето на политиката и нејзините резултати.

При споредувањето на два последователни буџетски циклуси, дали трендовите поврзани со распределбата на буџетот соодветствуваат со апсорпцијата на буџетот и забележаните промени во ситуацијата на теренот со текот на времето?

За да се одговори на ова прашање потребно е да се споредат буџетите во текот на најмалку две години со цел да се утврдат трендовите во расходите: дали буџетските средства се намалуваат или зголемуваат со текот на времето и дали овој тренд е соодветен во однос на постигнатите резултати со претходните расходи. Може да се утврди дали се извршени кратења на буџетот иако постигнувањата не се доволни за да се обезбеди долгорочна промена или дури и дека ситуацијата на теренот назадува, дека буџетите се зголемуваат и покрај доказите дека соодветната политика не дава директен ефект врз набљудуваната ситуација, дека буџетската распределба се зголемува и покрај постојаната недоволна апсорпција и т.н. Споредбата на трендовите во распределбата на средства од буџетот и расходите со постигнувањата може да даде информации дали треба да се зголеми буџетот во наредните буџетски циклуси (оние кои се планирани во моментов) или да се намали.

Треба да постои добро развиен систем за следење со цел да се добијат сите потребни информации за спроведување на евалуацијата во четвртиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите. Процесот на следење треба да биде континуиран за да може да се надгледува спроведувањето на планираните финансиски ресурси во тековната година и да се предложи интервенција онаму каде што е потребно. Расходите не треба само да се евидентираат, туку и да се поврзуваат со реалните интервенции кои се планирани во рамките на буџетската програма и политиката за интеграција на Ромите. Понатаму, треба да обезбедат информации за бројот на Ромите и вкупниот број на корисници (поделени по пол) и статистички податоци потребни за мерење на постигнатото влијание. За ова е потребно да се воведат системи за собирање на расчленети податоци. Во реалноста, некои од информациите нема да бидат достапни и поради тоа ќе биде неопходно да се направат проценки или да се обезбедат заменски информации врз основа на постоечките и достапните информации (од официјални и од други извори), со пресметување на најдобрите можни проценки врз основа на достапните информации. Со текот на времето, системите за собирање на податоци, следење и известување треба доволно да напреднат и да можат да ги обезбедат сите потребни информации. Како такви, овие информации не само што ќе послужат за буџетирањето одговорно кон Ромите, туку, всушност, ќе послужат и за подобрување на севкупното работење на владата во однос на нејзините стратегиски приоритети.

Министерството за финансии има најдобар преглед на исходите што ги произведуваат другите поединечни министерства и колку добро тие ги планираат и апсорбираат ресурсите. Затоа, тоа треба да биде вклучено во процесот на буџетирањето одговорно кон Ромите за да ги обезбеди потребните буџетски информации. Исто така, треба да се ангажираат и заводите за статистика за да се осигури дека се собираат и ставаат на располагање потребните информации за постигнувањето на целите на политиката. Очигледно, ресорните министерства одговорни за буџетските програми и владините единици/тела одговорни за интеграција на Ромите се водечките засегнати страни во овој процес. Јавниот буџет обично е децентрализиран и затоа треба да се вклучат локалните власти за да обезбедат соодветни информации. Исто така, со текот на времето треба да се вклучат и невладините засегнати страни кои поседуваат релевантни информации за ситуацијата на теренот и влијанието (промените) предизвикано со спроведувањето на политиките.

Насоки за буџетирање одговорно кон Ромите

Следниот текст е хипотетички пример за потребните информации за извршување на евалуацијата на четвртиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите; се заснова на примерот што беше користен за илустрација на претходните чекори.

Како и во примерот од претходниот чекор, целта на буџетската програма за основно образование е да се зголеми нивото на запишување на деца на соодветната возраст во основното образование за 3 отсто, што ефективно претставува запишување на 10.500 деца повеќе. Соодветната цел на политиката за интеграција на Ромите е да се зголеми стапката на запишување на Ромите на соодветната возраст во основното образование за 12 отсто, што ефективно претставува запишување на 900 деца Роми повеќе.

Буџетската распределба за општата цел во рамки на буџетската програма, како што е планирано, изнесува 520.000, од кои 10.720 (под претпоставка дека се усвоени препораките од примерот од претходниот чекор) се распределени за да се постигне целта на политиката за интеграција на Ромите. Планираните активности се „Кампањи за подигнување на свеста кај родителите" (со буџет од 500.000 за сите, од кои 7.000 за Ромите), „Определување на децата на соодветната возраст" (со буџет од 20.000 за сите, од кои 1.720 се за Ромите) и „Правна помош за добивање на лични документи" (со буџет од 10.000 за сите, од кои 2.000 за Ромите).

Анализата на извршувањето на буџетот покажува дека институциите одговорни за спроведувањето не знаат колкав дел од буџетот се троши за да се опфатат децата Роми кои треба да се запишат во основното образование. Сепак, може да постојат информации за извршувањето на буџетот воопшто, за зголемување на бројот на деца запишани во основно образование и за бројот на Роми од тие деца. Овие податоци може да бидат следниве:

- Извршен буџет за зголемување на запишувањето во основно образование 450.000
- Зголемување на бројот на деца запишани во основно образование 6.000
- Зголемување на бројот на деца Роми запишани во основно образование 450

Очигледно, би било добро да има информации за тоа колкав дел од буџетот всушност е потрошен за да се обезбеди зголемување на запишувањето на децата Роми во основно образование, а ова треба да биде и една од препораките. Во овој случај овие информации не се достапни и затоа ќе биде неопходно да се пресмета приближна вредност за тоа колку средства се потрошени за оваа намена. Ова се прави со пресметување на расходите по корисник (450.000/6.000 = 75) и врз основа на оваа бројка, се пресметува проценка на трошоците за спроведување на политиката за интеграција на Ромите во однос на оваа специфична цел (450 x 75 = 33.750, што претставува 7,5% од вкупните трошоци). Иако ова е најдобра можна проценка врз основа на достапните информации, голем број причини би можеле да предизвикаат отстапување од вистинската вредност: бројот на Ромите можеби

не е точен (поради проблеми со самоизјаснувањето), пресметката на апсолутните броеви на деца потребни за постигнување на поставените цели најверојатно се променила со демографските промени (за пресметување на процентот се користат нови вредности на апсолутните броеви), трошокот по корисник за Ромите може да се разликува од просечниот трошок (поради, на пример, географската оддалеченост), и т.н.

Сепак, можно е да се извлечат повеќе заклучоци во врска со извршувањето на буџетот врз основа на достапните информации. Тука спаѓаат, меѓу другото, и следниве:

1. Недоволно средства се трошат за целта за зголемување на бројот на деца запишани во основно образование.
2. Целните вредности, како за буџетската програма, така и за политиката за интеграција на Ромите, не се постигнати.
3. Податоците потребни за правилна проценка на расходите и резултатите не се собираат.

Следствено, може да се извлечат соодветни препораки за подобрување на капацитетите за апсорпција, ревизија на активностите/мерките насочени кон обезбедување на подобри резултати и подобрено собирање податоци за буџетските расходи и корисниците (расчленети по пол и етничка припадност).

Информациите за расходите треба понатаму да се споредат со постигнатите влијанија. Се препорачува да се вклучат заводите за статистика, кои треба да можат да обезбедат податоци (вредности) за индикаторите на влијание (како што се стапката на запишување, постигнувањата во образованието, стапката на осипување, соодносот на учениците кои преминуваат во средно образование и т.н.). Во овој случај, потребни се стапките на запишување во основното образование за вкупното население и за Ромите. Доколку заводите за статистика не можат да ги обезбедат овие информации, треба да се користат информациите од надворешни извори и од достапните истражувања. Целта е да се направи стабилна проценка која би можела да обезбеди информации за процесот на буџетирање во следните буџетски циклуси.

5. Резимé на буџетирањето одговорно кон Ромите

> Во петтиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите, резултатите, заклучоците, аргументите и препораките извлечени од темелната анализа спроведена во претходните чекори се собираат во буџетско резимé, кое потоа служи како влезен параметар за следниот циклус на јавниот буџет.

Последниот чекор предвидува собирање на резултатите, заклучоците и препораките кои произлегуваат од сите претходни чекори на буџетирањето одговорно кон Ромите и нивно презентирање во еден документ наречен **„Резимé на буџетирањето одговорно кон Ромите"** (во натамошниот текст: Буџетско резимé). Информациите и аргументите од буџетскотто резимé треба да се користат како влезни параметри во процесот на буџетирање, со цел буџетот да стане поодговорен кон целите на политиката за интеграција на Ромите, а со тоа и кон соодветните цели на релевантните буџетски програми. Како што е наведено претходно, препораките треба да бидат колку што е можно поконкретни и да содржат квантитативни предлози. Анализата треба, колку што е можно повеќе, да покаже што е реалистично и каде се можни и изводливи интервенции.

Буџетското резимé служи за подобрување на процесот на буџетирање бидејќи нуди конкретни препораки. Документот треба да содржи и анализа на ситуацијата (спроведена во четирите претходни чекори на процесот на буџетирање одговорно кон Ромите) во сумирана форма и изводливи предлози за конкретни подобрувања. Во текот на четирите чекори би требало да може да се процени кои препораки е поверојатно да се усвојат, во зависност од политичката клима, расположливите средства, фазата на реформите и напредокот на системите за јавни финансии и програмско буџетирање. Секако, проценката на изводливоста на секоја од предложените препораки би била многу пореалистична доколку се дискутираат и договорат со функционерите и јавните службеници кои се директно вклучени во процесот на буџетирање (од министерствата за финансии и соодветните ресорни министерства).

Буџетското резимé подготвено преку процесот на буџетирање одговорно кон Ромите, може да се усвои на следниве начини:

- Како посебен документ усвоен од страна на владата, националното контакт лице за Ромите, интердисциплинарното тело одговорно за интеграција на Ромите или одредена работна група/посебен тим одговорен за буџетирањето одговорно кон Ромите. Буџетското резимé во оваа форма може да се искористи за да се обезбедат информации за собраниски расправи, јавни расправи, партиципативни политички процеси и други настани наменети за транспарентно и партиципативно формулирање на јавниот буџет.
- Како составен дел од Извештајот за спроведување на политиката за интеграција на Ромите кој е усвоен од Владата и е достапен за јавноста. Како таков, може да се користи за да обезбеди информации за формулирањето на политиката и буџетот на политиката за интеграција на Ромите и соодветниот буџет што е дел од јавниот буџет.

- Како прилог на меморандумот за буџетот (или сличен документ) подготвен од страна на Министерството за финансии за да се приложи со годишниот јавен буџет. Во овој случај, буџетското резимé се приложува на годишниот јавен буџет и на тој начин се разгледува на секоја дискусија во врска со годишниот јавен буџет.
- Како прилог на предлог буџетот за следната фискална година (или за среднорочен период) усвоен од Владата и презентиран на Собранието за расправа како дел од расправата за годишниот (или среднорочниот) предлог за јавниот буџет.

Најверојатно ќе бидат потребни неколку години за да се воведе буџетирањето одговорно кон Ромите и да се осигури дека истото е соодветно за спроведување на политиката за интеграција на Ромите, имајќи ги предвид препораките од овој процес при креирањето на јавниот буџет. Воведувањето на буџетирањето одговорно кон Ромите како официјален дел од процесот на јавното буџетирање треба да се изведе на контролиран начин, со постепено вклучување на повеќе буџетски програми во анализата, и постојано подобрување на самиот процес, како и на буџетското резимé како негов продукт. Тој треба сè повеќе да содржи подобро информирани, порелевантни и изводливи аргументи и препораки за јавниот буџет. Во рамките на процесот на постепено воведување на буџетирање одговорно кон Ромите, ресорните министерства кои можат соодветно да ги планираат политиките за интеграција на Ромите во рамките на соодветниот буџет (врз основа на докази што вклучуваат соодветни индикатори, собирање на релевантни податоци за трошоците и резултатите и известување за резултатите) треба да имаат доволно финансиски средства за политиките за интеграција на Ромите одобрени од Министерството за финансии за следната буџетска година. Информациите дадени во буџетскоро резимé од анализата на буџетот одговорен кон Ромите за период од една година треба да служат за информирање на релевантните засегнати страни и да доведат до ревидирање на приоритетите за владините расходи со цел попрецизно да ги одразат потребите на Ромите.

Описот на претходните четири чекори на буџетирањето кое е одговорно кон Ромите содржи бројни примери за можни препораки. Дополнителните можни препораки се следниве:

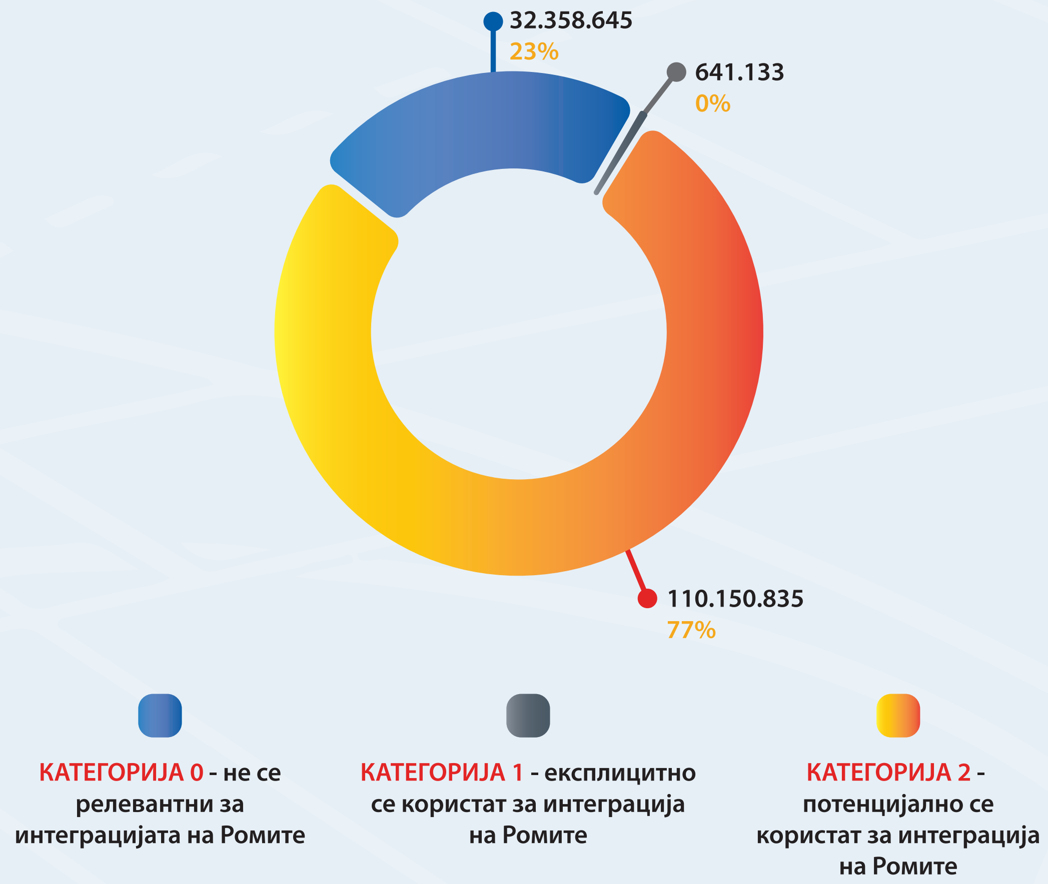
- Да се воведе извештај за трошоците за интеграција на Ромите како дел од извештајот за соодветната буџетска програма со цел да се претстават трошоците и постигнувањата.
- Да се подобри форматот на описот на буџетската програма, хиерархијата на нејзините цели и усогласувањето со политиката за интеграција на Ромите.
- Да се одрази политиката за интеграција на Ромите (Стратегијата и Акцискиот план) во јавниот буџет како целина.
- Да се одразат индикаторите за политиката за интеграција на Ромите во индикаторите за општата политика.
- Да се одразат индикаторите за буџетот за политиката за интеграција на Ромите во индикаторите за буџетот на општата политика.
- Да се донесе методологија според која трошењето на средствата за политиката за интеграција на Ромите ќе може точно да се следи во рамки на јавниот буџет, како на пример преку воведување на посебна буџетска шифра.
- Да се ревидираат постојните релевантни општи политики така што повеќе ќе се потпираат на успешноста и ефикасноста, вклучително и преку подобрување на опфатот на Ромите, со измени на критериумите за корисниците, со цел да се обезбеди пристап за Ромите, вклучување на Ромите во спроведувањето, осмислувањето на конкретни активности/мерки насочени кон Ромите (согласно нивните конкретни услови), и т.н.
- Да се приоритизираат и/или да се зголемат постојните мерки кои имаат влијание.
- Да се воведат нови мерки со зголемен потенцијал да го предизвикаат посакуваното влијание за Ромите и целокупното население.
- Да се укинат мерките на политиката кои не предизвикуваат (доволно) влијание, особено ако се скапи.
- Да се промовира учеството на заедницата во планирањето на буџетот и политиката со цел подобро да се насочат кон реалните потреби на заедницата, кои инаку може да останат непознати за јавните службеници.
- Официјално да се овласти националното контакт лице за Ромите за вклучување во процесот на буџетирање во релевантните ресорни министерства и воопшто (во Владата и во Собранието).

Улогата на националното контакт лице за Ромите во процесот на буџетирање треба да вклучува координација и соработка со релевантните министерства и други институции, вклучувајќи го Министерството за финансии и Заводот за статистика, спроведување на буџетирањето одговорно кон Ромите и подготовка на буџетското резимé. Националното контакт лице за Ромите, исто така, треба да има официјална улога за консултации/придонес во процесот на буџетирање во рамките на Владата и Собранието за да го презентира буџетското резимé, особено релевантните аргументи и препораките за јавниот буџет.

Буџетското резимé, особено неговите препораки изведени врз основа на соодветен и стручно спроведен процес на буџетирање одговорно кон Ромите, ќе се заснова на детална проценка, ќе обезбеди доволно детални информации и ќе се заснова на конкретни докази и аргументи. Како такво, се очекува да се разгледува во текот на циклусот на јавниот буџет и да има финансиски импликации, најверојатно преку официјално усвоен механизам.

Буџетското резимé треба да содржи преглед на тековниот план за расходи за спроведувањето на интеграцијата на Ромите како што е утврдено во рамките на првиот чекор од буџетирањето одговорно кон Ромите, во кој се категоризираат буџетските програми според нивната важност за интеграцијата на Ромите. Ваквиот преглед обезбедува информации за јавните службеници за соодветните распределби на средства од буџетот и расходите за интеграција на Ромите на многу концизен начин.

Прегледот од користениот хипотетички пример што се заснова на категоризацијата на буџетските програми извршена во првиот чекор, е прикажан подолу:



Овој графикон јасно покажува дека делот од јавниот буџет кој директно придонесува за спроведување на политиката за интеграција на Ромите (категоризиран како Категорија 1) е многу мал. Притоа, ваквата категоризација не нужно значи дека овој дел од буџетот се користи исклучиво за спроведување на политиката за интеграција на Ромите.

Делот од јавниот буџет што потенцијално може да придонесе за спроведување на политиката за интеграција на Ромите (категоризиран како Категорија 2) е, како што се очекува, најголемиот дел од јавниот буџет. Во процесот на планирање на јавниот буџет треба во најголема можна мерка да се осигури дека овој потенцијал фактички се користи за спроведување на политиката за интеграција на Ромите.

Делот од јавниот буџет што е сосема ирелевантен за политиката за интеграција на Ромите (категоризиран како Категорија 0) е прилично значаен.

56

Чекорите од два до четири на буџетирањето одговорно кон Ромите, обезбедуваат длабинска анализа на (сите или избрани) буџетските програми категоризирани како Категорија 1 или Категорија 2. Достапните информации собрани преку анализата може да го усовршат прегледот на буџетските средства што служат за целта на спроведувањето на политиката за интеграција на Ромите. Исто така, анализата открива низа дополнителни информации релевантни за циклусот на јавниот буџет во однос на политиката за интеграција на Ромите.

Со спроведувањето на процесот на буџетирање одговорно кон Ромите во текот на неколку години постепено ќе се анализираат повеќе буџетски програми кои се директно или индиректно релевантни за интеграцијата на Ромите. Со ова дополнително ќе се усоврши прегледот на буџетот релевантен за интеграцијата на Ромите и квантитативните информации ќе станат многу попрецизни.

Ова ќе овозможи подобро оценување на распределените средства и учеството на расходите за интеграција на Ромите. Според тоа, ќе биде можно да се извлечат порелевантни и изводливи заклучоци и предлози во врска со потребните промени или реформи за подобра промоција на интеграцијата на Ромите, како и поефикасно и поефективно користење на јавните средства. Крајната цел мора да биде да се постигне целосна интеграција на ромската популација, како што е утврдено во стратегиските документи.

Во рамките на процесот на буџетирање одговорно кон Ромите, посебно внимание треба да се посвети на финансирањето од ИПА и другите потенцијални донаторски финансиски средства. Стратегиските документи на донаторите и релевантните расходи, исто така, може да се анализираат во согласност со буџетирањето одговорно кон Ромите, предложено во овие Насоки. Со усогласување на политиката за интеграција на Ромите и релевантните општи политики со ИПА и програмските документи на донаторите потенцијално би се обезбедило максималното влијание со расположливите средства за интеграција на Ромите и би се избегнал ризикот од преклопување на ресурсите.

Буџетското резимè треба да се подготвува еднаш годишно. Релевантните проценки и препораки треба да се засноваат на информациите добиени преку процес на континуирано следење, кој исто така треба да се подобрува со текот на времето.

Обука, градење на капацитетите и застапување

Подигнувањето на свеста и сензибилизацијата на јавните службеници врз основа само на буџетското резимè не би била доволна за успешно промовирање на буџетирањето одговорно кон Ромите. На различните засегнати страни во овој процес им се потребни различни вештини и капацитети и тие треба да се зајакнат преку обуки.

Препораки за обука и целни групи:

- **Владини службеници на високо ниво:** а) генерален секретаријат, б) раководители на сектори за буџет, в) директори и/или раководители на сектори за приоритетни секторски политики, г) собраниска комисија за буџет.
- **Националните контактни лица за Ромите и интер-дисциплинарните тела одговорни за интеграција на Ромите.**
- **Ресорните министерства кои се занимаваат со приоритетните секторски политики за интеграција на Ромите** (со постепено вклучување на другите ресорни министерства): а) стратегиски единици, б) персонал задолжен за финансии/сметководство, в) правници, г) персонал во секторот задолжен за конкретна буџетска програма, мерка или проект.
- **Државни службеници одговорни за програмирање на фондовите од ЕУ:** орган на управување, орган за сертификација, орган за следење, и т.н.
- **Аналитичарите на Министерството за финансии одговорни за приоритетните секторски политики за интеграција на Ромите** (со постепено вклучување на други буџетски аналитичари) и, евентуално, аналитичарите кои се конкретно назначени како одговорни за буџетирањето одговорно кон Ромите.

RegionalCooperationCouncil

ROMA INTEGRATION 2020
Regional Cooperation Council

Roma Integration 2020 Action Team Office

Ruzveltova 61, 11000 Belgrade, Serbia
T: +381 (11) 4046 891 F: +381 (11) 4046 894
E: romaintegration2020@rcc.int

rcc.int/romaintegration2020 RomaIntegration2020
RomaIntegration RCCSec

RegionalCooperationCouncil

Regional Cooperation Council Secretariat

Trg Bosne i Hercegovine 1/V
71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina
T +387 33 561 700 F +387 33 561 701 E rcc@rcc.int

rcc.int RegionalCooperationCouncil rcc.int RCCSec
RegionalCooperationCouncil

Roma Integration 2020 is co-funded by:

European Union OPEN SOCIETY FOUNDATIONS RegionalCooperationCouncil