



ROMA INTEGRATION 2020  
Regional Cooperation Council

# Smjernice za BUDŽETIRANJE ODGOVORNO PREMA ROMIMA



Izdavač: Akcioni tim za integraciju Roma 2020 Savjeta za regionalnu saradnju

Ruzveltova 61, 11 000 Belgrade, Serbia

Tel: +381 (11) 4046 891

Fax: +381 (11) 4046 894

E-mail: [romaintegration2020@rcc.int](mailto:romaintegration2020@rcc.int)

Website: [rcc.int/romaintegration2020/](http://rcc.int/romaintegration2020/)

Urednik: Orhan Usein

Koeditori: Aleksandra Bojadjieva i Danilo Smolović

ISBN: 978-86-81358-01-6

Ograničenje odgovornosti: Stavovi iz ove publikacije ne odražavaju nužno stavove Savjeta za regionalnu saradnju ili njegovih učesnica, kao ni Evropske unije i Fondacija za otvoreno društvo.

# Smjernice za budžetiranje odgovorno prema Romima

decembar 2018.

# Sadržaj

<i>Kratak rječnik pojmova</i>	8
<i>Uvod</i>	12
<i>Koristi od primjene budžetiranja odgovornog prema Romima</i>	16
<i>Preduslovi za budžetiranje odgovorno prema Romima</i>	18
<i>Akteri sa svojim ulogama i odgovornostima</i>	19
<i>Razumijevanje konteksta budžetiranja odgovornog prema Romima</i>	22
<i>Koraci u budžetiranju odgovornom prema Romima</i>	24
1. Kategorizacija budžetskih programa	26
2. Analiza usaglašenosti sadržaja politika	30
3. Analiza budžeta	40
4. Ocjena izvršenja budžeta	47
5. Sažetak budžeta odgovornog prema Romima	52
<i>Obuka, jačanje kapaciteta i zagovaranje</i>	57

# Kratak rječnik pojmova<sup>1</sup>

**Budžet linijskih stavki (Linijski budžet):** Budžet predstavljen kao vid računa za izvor i iznose prihoda i vrsta i iznosa rashoda po standardnoj ekonomskoj klasifikaciji. Linije (poznate i kao „predmeti rashoda“) samo su načini da se razvrstaju različite vrste rashoda. Na najosnovnijem nivou, glavne kategorije linija su sljedeće: ljudstvo, radne aktivnosti i oprema. Sistemi klasifikacije postali su prilično složeni. Linija budžeta precizno prati novac potrošen na određenu vrstu rashoda.

**Programsko budžetiranje (budžetiranje po učinku):** Budžetiranje zasnovano na učinku ima za cilj unaprjeđenje efikasnosti i djelotvornosti javne potrošnje. Povezuje finansiranje u javnom sektoru sa rezultatima koje ostvaruje, koristeći na sistematski način informacije o učinku. Najosnovniji vid budžetiranja po učinku ima za cilj da obezbijedi da ključni donosioci odluka prilikom formulisanja vladinog budžeta sistematski uzimaju u obzir rezultate koje treba ostvariti planiranom potrošnjom. Ono je sredstvo da se unaprijedi prioritizacija rashoda i podstakne efikasnija potrošnja kroz povećanje svijesti o učinku. Budžetiranje zasnovano na učinku se prirodno uklapa sa srednjoročnim budžetskim okvirom. Najbolji način da se unaprijedi formulisanje politika na osnovu potrošnje je da se maksimalno iskoriste informacije o učinku i da se razmotre srednjoročne implikacije mogućeg izbora potrošnje.

**Ekonomska i funkcionalna klasifikacija:** Određuje se po vrsti rashoda koji se snose, kako utvrđuje Vladina finansijska statistika (GFS),<sup>2</sup> „trošak“ je smanjenje neto vrijednosti kao posljedica neke transakcije. GFS razvrstava „transakcije troškova“ na dva načina, pri čemu se jedan zasniva na ekonomskoj klasifikaciji, a drugi na funkcionalnoj klasifikaciji. Kada se nabavljaju netržišna dobra i usluge za zajednicu, vladina jedinica može sama da proizvodi dobra i usluge i da ih distribuira, kupuje ih od trećeg lica i distribuira ili da prenosi gotovinu na račun domaćinstava onda direktno kupujuju dobra i usluge. Ekonomska klasifikacija prepoznaje vrstu rashoda podnijetih radi kupovine dobara i usluga, a funkcionalna klasifikacija daje informacije o svrsi u koju su nastali rashodi.

**Programska klasifikacija:** Skup hijerarhijski strukturisanih kategorija koji se koristi za predstavljanje budžeta, a radi podrške djelotvornom i efikasnom planiranju i korišćenju raspoloživih resursa. Kategorije su postavljene tako da se sve javne usluge i aktivnosti sa zajedničkim ishodom grupišu zajedno. Svrha programske klasifikacije je da u najvećoj

mogućoj mjeri uskladi i poveže strateško planiranje, srednjoročno planiranje i pripremu budžeta da bi se budžet mogao zasnivati na informacijama o ostvarenim rezultatima. Na ovaj način se posredno povezuju rezultati sa iskorišćenim sredstvima. Hijerarhijski, može se posmatrati kao program na više nivoa zasnovan na klasifikaciji rashoda gdje su prioritetne oblasti razložene na programe, a programi dalje na potprograme nižih nivoa.

**Oblast politike (sektorska politika):** Namijenjene ostvarenju istih generalnih ciljeva, oblasti politike čine najviši nivo strukture programske klasifikacije. Oblasti politike su kategorije rashoda koje uključuju različite grupe izlaznih parametara (produkata) i ishoda koji dijele zajednički generalni cilj, obično efekat po društvo ili opšti ishod. Oblasti politike omogućavaju donosiocima odluka, građanima i poreskim obveznicima da vide koje politike se sprovode, koje javne usluge i aktivnosti čine politike, kao i koliko novca se troši na svaku. Oblasti politike, prema tome, ne prate organizacionu strukturu institucija, već obuhvaju oblasti koje pripadaju različitim ministarstvima i budžetskim korisnicima.

Da bi se obezbijedila jasna odgovornost, samo jedno resorno ministarstvo i ministar se imenuju kao odgovorni za datu oblast politike, na osnovu toga što im pripada većina aktivnosti i mjera u okviru te oblasti politike. To ministarstvo i ministar saraduju sa drugim budžetskim korisnicima u datoj oblasti politike i služe kao budu spona između njih i Ministarstva finansija.

**Program:** Program se sastoji od potprograma koji obuhvataju niz javnih usluga i aktivnosti koje služe istoj svrsi i imaju iste specifične ciljeve. Programi čine drugi nivo programske klasifikacije. Svaki program jasno se dodjeljuje jednoj oblasti politike, kao podrška njenim generalnim ciljevima. Programi treba da kombinuju sve aktivnosti, usluge, produkte, prenose, plaćanja i projekte koji služe istoj svrsi i imaju isti specifičan cilj (bez obzira na izvor prihoda), mjerljive zajedničkim indikatorima ishoda.

**Potprogrami:** Specifičniji skup aktivnosti, projekata i/ili mjera namijenjenih postizanju konkretnih rezultata i neposrednih produkata. Definisane potprograme prati ista pravila opisana za programe, ali oni imaju praktičniji pristup. Svaki potprogram dodjeljuje se jednom programu, kao podrška njegovim specifičnim ciljevima. Ciljevi i indikatori od potprograma pa sve do oblasti politike treba da budu hijerarhijski strukturisani da bi mogli da podrže vladu i budžetske korisnike u donošenju odluka i utvrđivanju prioriteta (političkih i upravljačkih).

**Cilj:** Ciljevi opisuju konačno stanje koje se želi ostvariti vladinim mjerama. Ciljevi omogućavaju budžetskim korisnicima da planiraju i organizuju svoj rad u skladu sa željenim i unaprijed utvrđenim uticajima, ishodima i rezultatima. Ciljevi se postavljaju za svaki nivo programske klasifikacije. Najviši nivo hijerarhije su generalni ciljevi oblasti politike ili ciljevi uticaja. Drugi nivo su određeni ciljevi programa odnosno ishoda. Ciljevi ishoda doprinose ostvarenju ciljeva uticaja. Treći nivo potprograma određuje željene rezultate koji doprinose ishodima; oni su jasno povezani sa aktivnostima koje dovode do produkata mjera ili projekata. Hijerarhija ciljeva (lanac rezultata) pomaže

<sup>1</sup> Ove definicije preuzete su iz priručnika o Programskom budžetiranju izrađenog u okviru tvining projekta MK11 IB FI 01. Dostupan je na [www.finance.gov.mk/files/u6/Manual%20Programme%20%20%20%20Budgeting\\_final.pdf](http://www.finance.gov.mk/files/u6/Manual%20Programme%20%20%20%20Budgeting_final.pdf)

<sup>2</sup> Dostupno na [www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm)

budžetskim korisnicima i Ministarstvu finansija da utvrde zašto određeni ciljevi jesu ili nijesu ostvareni i kako se ubuduće može poboljšati učinak.

Prilikom definisanja ciljeva i ciljnih vrijednosti, budžetski korisnici (naročito nadležna resorna ministarstva) u saradnji sa Ministarstvom finansija treba da slijede načela postavljanja S.M.A.R.T. ciljeva.



**Indikatori:** To su mjere koje variraju po vrijednosti. Indikatori su realni i mjerljivi kriterijumi koji se koriste da se procijeni napredak programa ka ostvarenju ciljeva. Indikatori mogu biti kvantitativni ili kvalitativni. Treba ih definisati prije početka programa i njihova vrijednost se u toj fazi naziva polaznom vrijednošću. Promjene u vrijednosti indikatora u toku realizacije programa, u odnosu na polaznu vrijednost, pokazuju napredak / uspjeh date intervencije, ili razliku / promjenu do koje program dovodi. Indikatori se određuju za svaki nivo programske klasifikacije, npr. uticaj, ishod, rezultat i produkt. Pružaju dokaze da se nešto dogodilo, bilo da je riječ o isporučenom produktu, neposrednom uticaju ili primijećenoj dugoročnoj promjeni, u skladu sa hijerarhijom ciljeva. Podatke potrebne za utvrđivanje vrijednosti indikatora treba periodično prikupljati i objavljivati/o njima izvještavati. Preporučuje se da viši nivoi indikatora budu međunarodno uporedivi (npr. korišćenje rangiranja i mjerila koje objavljuju Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Svjetska banka, itd.).<sup>3</sup>

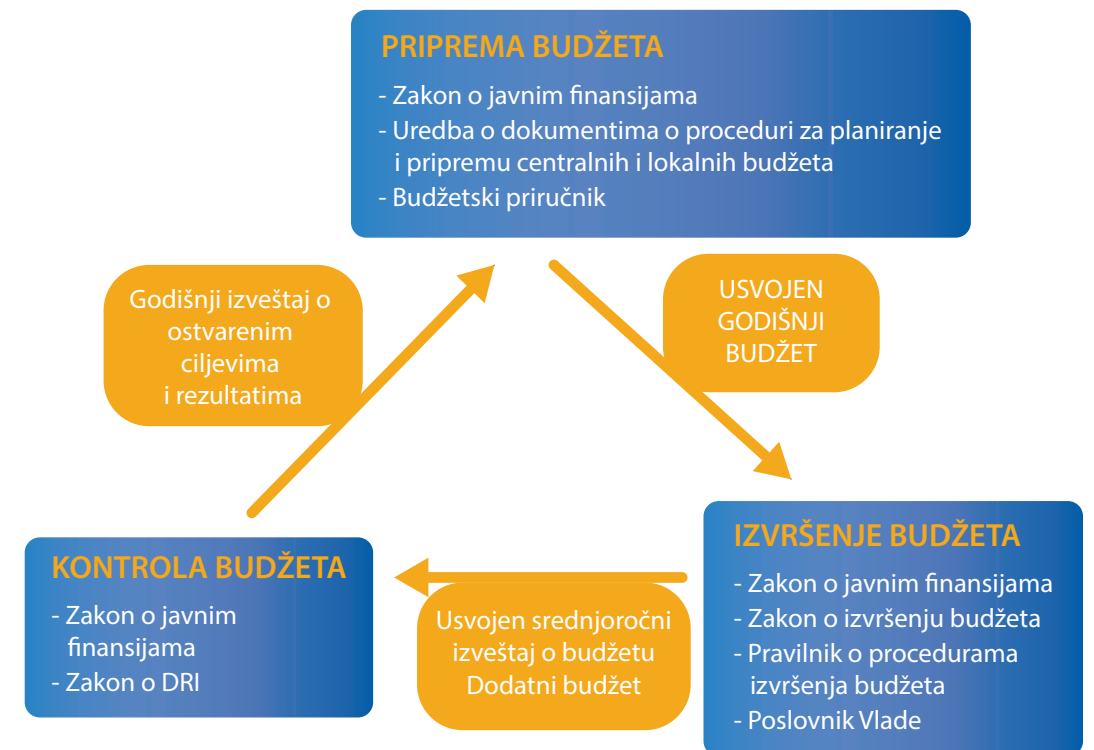
**Projekat:** Projekat je ekonomski nedjeljiva cjelina aktivnosti kojom se vrši tačno utvrđena (tehnička/tehnološka) funkcija sa jasno utvrđenim ciljevima koji daju osnovu za ocjenu da li je projekat ispunio unaprijed određene kriterijume. Projekat ima unaprijed određen period trajanja, ograničen datumom početka i datumom završetka. Projekat je skup aktivnosti sa određenom svrhom za koju se troše različita sredstva (finansijska, materijalna, ljudski resursi, vrijeme i ostala) radi ostvarivanja utvrđenih ciljeva ili koristi.

**Mjera (javna mjera/mjera politike):** Mjera se sastoji od skupa ključnih povezanih aktivnosti koje se preduzimaju radi ostvarivanja zadatog cilja javne politike. Mjera politike može se odnositi na bilo koji nivo u hijerarhiji programske klasifikacije ili

<sup>3</sup> Detaljnija objašnjenja i primjeri mogu se naći na: <https://commdev.org/userfiles/Hierarchy%20of%20Indicators%20for%20CI%20projects.pdf> and [www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf)

na redovno funkcionisanje organa vlasti/javne službe. Prema vrsti, mjera može biti regulatorna, podsticajna, institucionalna, nabavka dobara, pružanje usluga, itd. Može biti ograničena ili neograničena vremenski i po cilju (ciljnoj vrijednosti) i služi da dovede do konkretne promjene za konkretnu ciljnu grupu.

**Budžetski ciklus:** Odnosi se na proces kojim Vlada izrađuje, usvaja, izvršava, vrši reviziju i ocjenjuje javni budžet, kako je prikazano.



**Analiza efekata:** Proces ocjene vjerovatnog uticaja predložene intervencije politike. Uzima u obzir međusobno povezane društveno-ekonomske, kulturne i efekte po zdravlje ljudi, kako korisne, tako i nepovoljne.

# Uvod

Smjernice za budžetiranje odgovorno prema Romima proistekle su iz rada Međuvladine radne grupe za budžetiranje odgovorno prema Romima uz podršku Akcionog tima projekta Integracija Roma 2020 Savjeta za regionalnu saradnju. Ekonomije Zapadnog Balkana su pozvane da raspodjeljuju potrebna sredstva za generalne i ciljane politike koje će obezbijediti efikasnu integraciju Roma. Primjena Smjernica za budžetiranje odgovorno prema Romima (Smjernice) obezbijediće da vlade Zapadnog Balkana usvoje i ispune konkretne ciljeve integracije Roma u okviru izrade generalnih politika kroz uspostavljanje veze između tih ciljeva i javnih budžeta. Svrha uspostavljanja takve veze je dvostruka: prvo, dovešće do generalnih socio-ekonomskih politika koje će biti osjetljivije i odgovornije prema Romima i time objezbediti veću jednakost u rezultatima tih politika, i, drugo, dopriniće odgovarajućem budžetiranju i realizaciji ciljeva integracije Roma kao dijela osnovnih javnih usluga.

Ove Smjernice namijenjene su prije svega vladama u regionu, posebno resornim ministarstvima zaduženim za različite prioritetne oblasti u integraciji Roma, a prije svega Ministarstvima finansija. Relevantne institucije treba da budu u stanju da prepoznaju i obezbijede adekvatan odgovor na potencijal da se integracija Roma promoviše prilikom pripreme i usvajanja prijedloga politika i konkretnih mjera politike, bilo da se radi o generalniom socio-ekonomskim politikama ili ciljanim politikama integracije Roma.

Krajnji cilj je osigurati ravnopravnost Roma smanjenjem socio-ekonomskog jaza između Roma i ostatka društva. Ovaj cilj se može ostvariti samo odgovarajućim inkorporiranjem integracije Roma u postojeće generalne politike i javne usluge. Cio niz generalnih politika bitan je za Rome i stoga se to pitanje može riješiti jednostavno praćenjem učešća Roma u takvim politikama da bi se ustanovilo da li one daju iste rezultate za Rome kao za ostale građane. Međutim, u slučaju određenih generalnih politika može postojati i potreba za dodatnim naporima kako bi se ostvarili jednaki rezultati za Rome kao i za druge.

Takvi dodatni naporima mogu se grupisati u tri kategorije:

- ✳ **mjere povećanja obuhvata** da bi se izmijenili kriterijumi za korisnike, čime bi se obezbijedio jednak obuhvat Roma, na način na koji obuhvataju i druga lica koja su u sličnoj situaciji,
- ✳ **mjere afirmacije** da bi se alocirao određeni dio javnih usluga za Rome kako bi im se obezbijedile jednake šanse,
- ✳ **prilagođavanje mjera** kako bi se promijenile postojeće ili uvele nove javne usluge koje su osmišljene prema specifičnim okolnostima Roma i drugih lica u sličnoj situaciji.

Ovo bi omogućilo postizanje ciljeva integracije Roma, kao i ciljeva generalnih socio-ekonomskih politika, dok bi se istovremeno izbjeglo udvajanje politika i ljudskih i

materijalnih resursa. Primjena budžetiranja odgovornog prema Romima znači da se raspodjela sredstava za integraciju Roma vrši kroz već postojeće rashode u osnovnim politikama, a ne izdvajanjem dodatnog budžeta specifično za integraciju Roma (iako i poseban budžet može biti potreban za rješavanje određenih pitanja odnosno znatnih nedostataka).

Smjernice predlažu ciklus od pet glavnih koraka za ostvarivanje budžetiranja odgovornog prema Romima, kako je dato u nastavku.

## 1. Kategorizacija budžetskih programa

*Kategorizacija se vrši putem budžetske analize koja potpomaže stvaranje veze između javnih budžetskih programa i procesa integracije Roma. Ta veza može biti direktna, indirektna ili se smatrati neutralnom. Direktno povezani programi budžeta su oni koji eksplicitno referiraju na neposredne potrebe Roma. Indirektno povezani programi budžeta ne referiraju eksplicitno na Rome, ali može se pretpostaviti da su od značaja za Rome, isto kao što su relevantni za ostale pojedince koji potpadaju pod kriterijume za korisnike (koji uključuju i Rome). Neutralne budžetske stavke, kao treća grupa, su one koje na prvi pogled nemaju veze sa ciljevima integracije Roma.*

## 2. Analiza usaglašenosti sadržaja politika

*Nakon obavljanja kategorizacije budžetskih programa, neophodno je napraviti poređenje sa politikom integracije Roma u smislu ciljeva, pokazatelja i aktivnosti. Takvo poređenje nalaže proučavanje budžetskih objašnjenja i planskih dokumenata politike. Ako su potrebne dodatne informacije, treba ih pribaviti od lica odgovornih za analizirani program budžeta. Cilj je uspostavljanje određenog nivoa sinhronizacije između analiziranih programa budžeta i politike integracije Roma.*

## 3. Analiza budžeta

*Pri ovom koraku, analiza budžeta sprovodi se da bi se došlo do dubinskih zaključaka o relevantnosti budžeta opredijeljenog za politiku integracije Roma i njene ciljeve. U tom smislu, porede se različite informacije da bi se procijenilo da li budžet izdvojen za Rome odgovara: budžetu planiranom u planskim dokumentima politike integracije Roma, ciljevima politike integracije Roma i mjeri do koje doprinosi generalnijem cilju politike, kao i budžetu izdvojenom za pripadajući generalni cilj politike. Ovaj korak je ključan za ocjenu prikladnosti procesa planiranja budžeta, toga da li je raspodjela budžeta odgovarajuća i koja poboljšanja su potrebna. Angažovanje resornih ministarstava i Ministarstva finansija je od ključne važnosti radi pružanja relevantnih informacija potrebnih za analizu.*



#### 4. Ocjena izvršenja budžeta

*Dok se prethodni koraci odnose na proces planiranja budžeta, ovaj korak sagledava realizaciju budžeta i to kako ona doprinosi ostvarenju utvrđenih ciljeva integracije Roma i ciljeva generalne politike koji se finansiraju iz analiziranog program budžeta. Ocjena poredi ulazne parametre budžeta sa izlaznim parametrima i rezultatima politika. Da bi se preduzeo ovaj korak, ključno je uspostaviti odgovarajući sistem praćenja koji će moći da pruži podatke o polaznim vrijednostima, potrošnji, korisnicima i ostvarenom uticaju, razložene po polu i etničkoj pripadnosti. Ocjenjuju se apsorpcioni kapaciteti organa koji izvršavaju budžet, dok se budžetska kretanja (povećanje ili smanjenje u raspodjeli budžeta i potrošnji) ocjenjuju u smislu poređenja sa kretanjima na terenu (promjena u položaju Roma i opšte populacije). U skladu sa prikupljenim podacima, ovaj korak daje informacije o tome kako se planiranje i izvršenje budžeta može prilagoditi da bi služilo i generalnim i ciljevima integracije Roma.*

#### 5. Sažetak budžeta odgovornog prema Romima

*Neophodni koraci za unaprjeđenje integracije Roma kroz perspektivu budžeta se određuju prema rezultatima analize obavljene u prethodnim koracima i uvrštavaju su u jedinstveni dokument: sažetak budžeta. Sažetak budžeta treba pripremati odnosno mijenjati jednom godišnje. Najpraktičnije je sačiniti spisak preporuka o neophodnim intervencijama (kao što je pilotiranje programa budžeta odgovornih prema Romima, angažovanje Nacionalne kontakt-osobe za Rome u pregovorima o budžetu resornih ministarstava, itd. Istovremeno treba uzimati u obzir i koje preporuke se realno mogu usvojiti u datom trenutku. Sugestija je da se na početku pilotira manji broj programa kroz primjenu modela u pet koraka, dok bi se potom izradile smjernice za budžetiranje odgovorno prema Romima prilagođene konkretnoj ekonomiji i preporuke zasnovane na nalazima primjene modela u pet koraka.*

Smjernice su zasnovane na početnoj analizi situacije u datoj ekonomiji u oblastima politika, poznatijim kao tematski prioriteti integracije Roma (obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, stanovanje i neki prioriteti specifični za konkretnu ekonomiju), posmatrano sa budžetskog stanovišta. Početna analiza ukazuje na nedostatke koje treba otkloniti. Ipak, budžetiranje odgovorno prema Romima treba postepeno da obuhvati sve generalne socio-ekonomske politike i mjere politika koje mogu da donesu korist romskoj populaciji. U skladu s ovim, predloženih pet koraka takođe je validno za druge oblasti politike i za druge ciljne grupe. Vlade treba da obezbijede dalje sprovođenje analiza u pet koraka za preostale oblasti politike da bi se obezbedila usklađenost planiranih i sprovedenih politika sa zahtjevima za integraciju Roma.

Treba napomenuti da Smjernice koriste ideje slične onim koje su razvijene u drugim sektorima, kao što je rodno odgovorno budžetiranje. Ipak, u pitanju integracije Roma,

ovo predstavlja nov i do sada neispitan pristup. Stoga će sve dodatne informacije dobijene primjenom Smjernica dati podatke za njihovu dalju razradu.

Ovo je kritičan trenutak za uvođenje standarda budžetiranja odgovornog prema Romima jer je moguće osloniti se na tekuće budžetske reforme u ekonomijama Zapadnog Balkana s ciljem uvođenja programskog budžetiranja (i budžetiranja prema učinku).



# Koristi od primjene budžetiranja odgovornog prema Romima

Budžetiranje odgovorno prema Romima nudi cio niz prednosti koje prevazilaze društvenu integraciju Roma i efektivno doprinose cjelokupnom rastu u okviru regiona proširenja.

- ✳ **Veća budžetska transparentnost povezana sa političkim odlukama koje imaju implikacije na budžet.**

*Budžetiranje odgovorno prema Romima daje analizu budžeta sa stanovišta integracije Roma i predstavlja usvajanje perspektive ravnopravnosti Roma u svim politikama na svim nivoima i u svim fazama u okviru budžetskog procesa. Predstavlja procjenu budžeta sa romskog stanovišta i restrukturiranje rashoda kako bi se unaprijedila ravnopravnost Roma.*

- ✳ **Veća preciznost i održivost javnih sredstava, budući da se izdvajanje javnih sredstava preciznije prilagođava stvarnim potrebama romske zajednice i grupa unutar nje (npr. stariji, djeca, lica sa invaliditetom, ženska populacija).**

*Da bi se razumio uticaj budžeta na Rome, potrebno je dubinski analizirati postojeće budžete, kao i realizaciju programa javnih politika koje se odnose na integraciju Roma. Analiza treba da procijeni povezanost ciljeva i ciljnih vrijednosti integracije Roma sa generalnim programima javnih politika i pripadajućim budžetima. Rezultat takve analize treba da pruži relevantne informacije o tome gdje i kako se ta povezanost može unaprijediti. Analiza treba i da pruži podatke o isplativosti mjera koje su već povezane sa budžetom (veza između uloženi sredstava i rezultata). Korišćenje dobijenih informacija*

*dovelo bi do ulaganja na osnovu činjenica, prioritiziranja uspješnih politika i efikasnog utroška sredstava.*

*Analiza uticaja budžeta (sa stanovišta integracije Roma) je ekonomska procjena koja ocjenjuje finansijske posljedice usvajanja nove intervencije (mjere ili projekta) ili ocjenjuje one već postojeće u planu budžeta. Ova analiza daje bolje razumijevanje rezultata i uticaja (koji se mjere indikatorima uticaja).*

- ✳ **Upućuje na bilo kakve diskriminatorne implikacije odluka o finansiranju što dovodi do pravednijih odluka o prestrukturiranju raspodjele sredstava.**

*Ističe jaz između politika i opredijeljenih sredstava; drugim riječima, usmjerava pažnju na nedostatak integrisanja sa strateškim planiranjem i procesom budžetiranja. Primjenom budžetiranja odgovornog prema Romima, ekonomije su barem u stanju da obave mapiranje strateških prioriteta, ciljeva i ishoda, kao i njihovu vezu sa potrošnjom. U skladu s tim, to omogućava postavljanje limita rashoda na nivou politike i definisanje hijerarhije dokumenata sa jasno utvrđenim institucionalnim odgovornostima.*

# Preduslovi za budžetiranje odgovorno prema Romima

Budžetiranje odgovorno prema Romima zahtijeva povoljno okruženje da bi postalo operativno i dalo željene rezultate. Preduslovi su opisani u nastavku.

- ✳ **Sveobuhvatno razumijevanje integracije Roma:** Kako integrisati romska pitanja u različite politike i sposobnost da se rješavanju pitanja pristupi konkretnim (novim ili postojećim) mjerama/projektima. Ovo je moguće primjenom postepenog pristupa, obukom budžetskih korisnika, podizanjem nivoa svijesti i jačanjem kapaciteta svih zainteresovanih strana.
- ✳ **Politička volja:** Izvršna i zakonodavna vlast treba da prepoznaju potrebu za blagovremenim i trajnim djelovanjem u cilju integracije Roma i da o toj potrebi iskomuniciraju sa javnom upravom i parlamentom.
- ✳ **Finansijska opredjeljenost:** Integracija Roma ne može da napreduje isključivo putem vladine politike i/ili strategije. Neophodno je i opredijeliti finansije da bi se podržao taj vladin prioritet. Uz to, finansijske obaveze prema integraciji Roma treba da postanu dio standardnog opisa posla budžetskih zvaničnika u vladinim institucijama/ministarstvima.
- ✳ **Uspostavljanje sistema raščlanjenih (razloženih) podataka:** Od najvećeg je značaja da se obezbijede razloženi podaci na svim nivoima, potrebni da bi se obezbijedila djelotvorna i efikasna raspodjela, potrošnja i praćenje sredstava. S tim u vezi, neophodno je angažovati zavode za statistiku radi pružanja relevantnih društvenoekonomskih statističkih podataka, i za većinsko i za romsko stanovništvo.

# Akteri i njihove uloge i odgovornosti

Sljedeće institucije su generalno uključene u pripremu i realizaciju budžeta, a time i u budžetiranje odgovorno prema Romima:

- ✳ Ministarstvo finansija igra centralnu i ključnu ulogu u budžetiranju. Ministarstvo je u poziciji da unosi izmjene u budžetski cirkular, provjerava budžetske prijedloge resornih ministarstava u odnosu na uputstva iz budžetskog cirkulara, odobrava format svake budžetske izjave i objavljuje različite budžetske iskaze.
- ✳ Resorna ministarstva odgovorna su za pripremu i podnošenje procjena budžeta Ministarstvu finansija i za izvršenje budžeta po sektorskim politikama i prioritetima. Resorna ministarstva treba da uzmu u obzir sektorski relevantne nalaze iz istraživanja o integraciji Roma kada formulišu politike i nacрте budžeta. Pripremaju prijedloge u skladu sa cirkularom budžeta i mogu da pripremaju Sažetak (ili izjavu) budžeta odgovornog prema Romima (ukoliko se ovakva obaveza uvede) za pojedine tematske prioritete.
- ✳ Kabinet predsjednika Vlade i/ili potpredsjednika Vlade zadužen je za konačne odluke/diskusiju o strateškim prioritetima.
- ✳ Ministar ili drugi visoki funkcioner iz sektora za socijalna pitanja, ljudska/manjinska prava, ili drugog relevantnog sektora, odgovoran za integraciju Roma na nivou cijele vlade, zadužen da koordinira i prati cjelokupan proces integracije Roma. Takođe treba da ima zadatak da predvodi inicijativu za budžetiranje odgovorno prema Romima.
- ✳ Organi lokalne samouprave i javna preduzeća koja su zadužena za unaprjeđenje položaja Roma, a koji koriste sredstva iz javnog budžeta. Oni imaju mandate u planiranju i realizaciji budžeta, kao i u izvještavanju o njemu. Vremenom bi budžetiranje odgovorno prema Romima trebalo primijeniti i na lokalni nivo, pri čemu bi se započelo kroz inicijativu pilotiranja u par izabranih opština.

- ✳ Parlament usvaja javni budžet na osnovu vladinog prijedloga. Poslanici mogu da utiču na sadržaj budžeta preko skupštinskih odbora, koalicionih pregovora, itd, kako bi uvrstili sadržaj predložen kroz budžetiranje odgovorno prema Romima.
- ✳ Organizacije civilnog društva, istraživači, naučnici i druge interesne grupe važni su akteri i treba ih konsultovati tokom faze pripreme budžeta i uključiti u praćenje njegovo izvršenja. U nekim slučajevima, ti akteri mogu biti uključeni kao izvršioci mjera (na primjer, primjenom i sprovođenjem projekata finansiranih iz Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA)).
- ✳ Zavod za statistiku treba da obezbijedi podatke i nacionalnu statistiku za indikatore uticaja politike.
- ✳ Mediji treba da se angažuju na promociji budžetiranja odgovornog prema Romima.

Integracija Roma trenutno se budžetira kroz akcione planove za integraciju Roma. Akcioni planovi ponekad odstupaju ili nisu potpuno sinhronizovani sa budžetima relevantnih resornih ministarstava. Shodno tome, resorna ministarstva ne primjenjuju u potpunosti mjere integracije Roma.

Mjera do koje je integracija Roma direktno povezana sa programima budžeta i budžetskim reformama ka uspostavljanju programskog budžetiranja razlikuje se u velikoj mjeri u zemljama Zapadnog Balkana. Ekonomije su u različitim fazama reforme javnih finansija, a neke već primjenjuju Srednjoročni budžetski okvir i programsko budžetiranje (odnosno budžetiranje po učinku), dok drugi trenutno utvrđuju osnovne elemente takvog budžetiranja. Praksa budžetiranja i dalje je velikim dijelom definisana maksimalno odobrenim limitima rashoda koje postavljaju ministarstva finansija. Nedostatak sumarnih i razloženih informacija o krajnjim korisnicima takođe snažno utiče na budžetski proces. Neprilagođeni budžetski ciklusi (u smislu neblagovremenog planiranja i realizacije) i specifični konteksti u ekonomijama i sektorima politika, imaju za posljedicu to da se stvarni budžet iz godine u godinu u velikoj mjeri preslikava bez odgovarajućeg opravdanja. Usljed takvih sistemskih izazova u budžetiranju, politika integracije Roma je obično veoma zavisna od donatorskih sredstava. Štaviše, kako generalni tako i ciljani programi i mjere, ne ocjenjuju se sa stanovišta uticaja koji imaju na Rome.

**Dva glavna preduslova moraju se ispuniti da bi se mogla odrediti mjera do koje su ostvareni ciljevi integracije Roma i da bi se mjerio uticaj:**

**1) Uvesti jasno utvrđene i dobro strukturisane ciljeve, realistične ciljne vrijednosti, izvodljive vremenske okvire i planiranu raspodjelu budžetskih sredstava za integraciju Roma.**

**2) Uvesti odgovarajuće indikatore i pouzdane razložene statističke podatke.**

Ispunjenost ovih preduslova bi olakšala sprovođenje *ex post* i *ex ante* ocjena politika.

Trenutno, treba uzeti u obzir sljedeće slabosti koje bi mogle da ograniče primjenu budžetiranja odgovornog prema Romima:

- ✳ Ciljevi, uključujući i ciljeve uticaja, ishoda, rezultata i produkata (izlaznih parametara) produkta, nijesu adekvatno strukturisani.
- ✳ Na nekim nivoima, ciljevi nijesu definisani ili su postavljeni neadekvatni ciljevi. Ovo posebno važi za postavljanje ciljnih vrijednosti.
- ✳ Vremenski okviri nijesu jasno utvrđeni (ostaje nejasno da li se odnose na određenu godinu ili cio period važenja planskog dokumenta politike).
- ✳ Postavljene ciljne vrijednosti često su nerealne, a i ponekad se uopšte i ne postavljaju.
- ✳ Izvor finansiranja je neprecizan (planirani budžeti ne odgovaraju usvojenoj raspodjeli budžeta nadležnih institucija).
- ✳ Neadekvatni indikatori (ključni indikatori učinka) postavljaju se za cio lanac rezultata (uticaj, ishodi, rezultati i produkti).
- ✳ Postoji nedostatak razloženih statističkih polaznih i periodičnih podataka, posebno za osnovne mjere kao što je obrazovanje, stanovanje, zapošljavanje, zdravstvo i slično.
- ✳ Prisutna je snažna zavisnost od donatorskog finansiranja.
- ✳ Ne obavlja se analiza uticaja.

# Razumijevanje konteksta budžetiranja odgovornog prema Romima

Odgovorni zvaničnici iz institucija značajnih za integraciju Roma treba da razumiju standardni ciklus javnog budžetiranja.

## RAZUMIJEVANJE BUDŽETSKOG CIKLUSA:

1. Koji je zakonodavni okvir koji uređuje javno budžetiranje? Pročitati Zakon o budžetu i odgovarajuća podzakonska akta i budžetska uputstva. Po potrebi konsultovati Ministarstvo finansija radi razjašnjenja.
2. Koje su procedure za budžetiranje (ključni datumi, kada se određuju limiti rashoda i da li se postavljaju na nivou resornih ministarstava ili sektorske politike)? Kada se definišu mjere, potprogrami i programi? Koje institucije i dokumenta postavljaju ciljeve, indikatore i ciljne vrijednosti?

Uz to, provjeriti i sljedeće:

- ⦿ izrada godišnjeg budžeta u odnosu na rokove i zahtjeve za javnom raspravom;

- ⦿ format budžetiranja: da li je budžet linijskih stavki, programski (i po učinku), ili mješoviti;
  - ⦿ datumi do kojih se prijedlozi i argumenti za budžet mogu iznijeti i kojim institucijama;
  - ⦿ budžetski kalendar, ključni podciljevi i planirano vrijeme njihovog dostizanja, strateške ulazne tačke uticaja;
  - ⦿ proces pregovora o budžetu i institucije koje su nosioci i izvršioци glavnih ovlašćenja;
  - ⦿ uslovi ili ograničenja digitalnog sistema javnog budžetiranja i donosioci odluka;
  - ⦿ mogućnosti i procedure za prenos neiskorišćenih sredstava/novca (iz budžetskih stavki, u okviru potprograma) iz godine u godinu;
  - ⦿ procedure za IPA/donatorsko finansiranje, glavna vladina institucija nadležna za IPA/donatorsko finansiranje i metode za integrisanje donatorskih sredstava u standardne budžetske procedure;
  - ⦿ obaveze u odnosu na određivanje visine sredstava i srodne procedure;
  - ⦿ procedura i institucija/funkcioner nadležni za odluke o uvođenju nove ili izmjeni postojeće linije budžeta.
3. Kako se utvrđuju prioritete? Kako i gdje se daje prioritet odgovarajućoj budžetskoj potrošnji? Koja klasifikacija se koristi? Povezanost sa Ekonomskim programom reformi i njegovim prioritetima?
  4. Kakav je budžetski format i cirkular budžeta? Koji su glavni elementi? Da li daje sve neophodne informacije? Da li su moguće izmjene?
  5. Kakve uloge ima zakonodavni organ u javnom budžetiranju?
  6. Što se dešava kad nema dovoljno novca za sve mjere? Kako se to rješava i ko donosi konačnu odluku?
  7. Ko može da izmijeni utvrđene prioritete u javnoj potrošnji? Kako se taj proces ponovnog utvrđivanja definiše/sprovodi? Koje su procedure za rebalans budžeta?
  8. Kako i kada se budžetiranje odgovorno prema Romima može promovirati u okviru budžetskih procedura po sektorskim politikama?



# Koraci u budžetiranju odgovornom prema Romima

Prijedlog je da budžetiranje odgovorno prema Romima slijedi pristup u pet koraka opisan niže.



U narednim potpoglavljima, pet koraka je objašnjeno kroz pitanja i primjere. Treba ih uzeti u obzir prilikom procjene mjere do koje proces budžetiranja ispunjava težnje ka promociji integracije Roma. Nakon procjene, moguće je formirati prijedloge u vezi sa izradom nacрта, izvršenjem i revizijom budžeta da bi budžet bio odgovorniji prema integraciji Roma. Nacionalne kontakt-osobe za Rome, ministarstva finansija, resorna ministarstva i druge institucije sa mandatom da planiraju i budžetiraju mjere za integraciju Roma mogu koristiti Smjernice za budžetiranje odgovorno prema Romima. Preporučuje se formiranje radne grupe sa mandatom da testira budžetiranje odgovorno

prema Romima u ranoj fazi primjene budžetiranja odgovornog prema Romima. Radna grupa treba da se sastoji od predstavnika što više relevantnih državnih institucija i resornih ministarstava, u skladu sa prethodno opisanim akterima i njihovim ulogama i odgovornostima.

Konačan cilj je da budžetiranje odgovorno prema Romima postane sastavni dio standardnog budžetskog ciklusa. Drugim riječima, integracija Roma treba da postane opšta tema uvrštena u svaki korak i svaku dimenziju budžetskog procesa. Kao rezultat toga, pogled u elemente budžeta jasno će pokazati kako oni odgovaraju na različite potrebe i prioritete Roma i sa kakvim efektima. Ostvarenje ovog cilja nalaže postepen i dugoročan proces primjene kroz različite faze i prakse u okviru budžetskog ciklusa. U ovoj fazi, budžetiranje odgovorno prema Romima predlaže se kao model zasnovan na analizi trenutne situacije. Treba ga testirati i dalje analizirati kroz primjenu i, samim tim, dalje razvijati i nadograđivati. Analiza treba da otkrije konkretne nalaze i preporuke koje će podržati prelazak na izradu budžeta odgovornog prema Romima. U skladu sa preporukama, integracija Roma treba da postaje eksplicitno i sve više povezana sa javnim budžetom preko konkretnih elemenata budžeta kao što su budžetski programi, potprogrami, budžetske linije, indikatori, klasifikacija potrošnje i slično.

Finalni produkt primjene modela u pet koraka za budžetiranje odgovorno prema Romima treba da bude sažetak budžeta odgovornog prema Romima. Sažetak budžeta odgovornog prema Romima bio bi rezime primjene pet koraka. Mogla bi ga usvojiti vlada prilikom izvještavanja o sprovođenju Nacionalne strategije za integraciju Roma, predstavljajući ga u vidu apstrakta u vladinim dokumentima koji se odnose na nacionalne prioritete u izvršenju budžeta (kao što je memorandum o budžetu ili fiskalna strategija), ili kao eksplanatorna nota u budžetu. Ukoliko, iz bilo kog razloga, formalni sažetak o budžetiranju odgovornom prema Romima nije moguć, onda bi se kao alternativa tome izradio zaseban izvještaj, poželjno u vrijeme usvajanja Srednjoročnog budžetskog okvira. Sažetak ili analiza predstavili bi rezultate integracije Roma i uključili uporednu analizu ciljeva, rezultata i potrošnje za integraciju Roma. Uporedna analiza bi se ostvarila analizom budžetskih programa, potprograma, projekata/mjera, budžetskih linija, itd. Najvažniji dio sažetka ili izvještaja treba da budu konkretne preporuke za budžet. Tako bi sažetak poslužio kao izvještaj o napretku uvođenja budžetiranja odgovornog prema Romima, odrazio prepreke ili slabosti u pogledu budžetiranja i obuhvatio sugestije za konkretna poboljšanja budžeta. Na kraju, informacije iz sažetka o budžetu treba koristiti za pregovore, na osnovu dokaza, o raspodjeli sredstava za integraciju Roma u sljedećem budžetskom ciklusu. Ukratko, uvođenje budžetiranja odgovornog prema Romima kao dijela sistema budžetiranja ima različite faze i dugoročan je proces. Iako treba uvesti formalne sažetke o budžetu odgovornom prema Romima, odgovarajući izvještaji o budžetu mogu poslužiti kao privremeni produkti budžetiranja odgovornog prema Romima.

## 1. Kategorizacija budžetskih programa

Da bi se obavio prvi korak budžetiranja odgovornog prema Romima, ključno je imati dubinsko znanje i razumijevanje politike integracije Roma. Ovo obuhvata i poznavanje dokumenata koja uređuju ovu oblast, prije svega strategija i akcionih planova.

Cilj prvog koraka je da se kategorišu budžetski programi, potprogrami i programske aktivnosti/projekti u skladu sa njihovim značajem za integraciju Roma. Da bi se pojednostavila objašnjenja u Smjernicama, termin „budžetski program“ koristiće se kao oznaka za programe, potprograme i programske aktivnosti/projekte. Prema tome, proces budžetiranja odgovornog prema Romima treba smatrati primjenjivim na sve ove nivoe budžeta. Treba primijetiti da bi u stvarnom budžetu moglo biti sadržano manje ili više nivoa, u zavisnosti od toga kako je razložen na programe i niže nivoe klasifikacije. Treba konstatovati i to da se budžetske linije koje predstavljaju potrošnju po ekonomskoj klasifikaciji (kao što su plate, kapitalne investicije, itd.) i dalje koriste u budžetima u regionu. U prvom koraku ne treba razmatrati budžetske linije, budući da one ne sadrže informacije od značaja za ovaj korak.

Svaki budžetski program treba kategorisati kao '1', '2' ili '0', u skladu sa opisom datim u nastavku.

**Kategorija 1.** Program je **direktno povezan** sa integracijom Roma. Takvi programi služe primjeni politike integracije Roma i obično su eksplicitno i naslovljeni kao takvi.

**Kategorija 2.** Program **indirektno povezan** sa integracijom Roma. Takvi programi ne sprovode eksplicitno politiku integracije Roma, ali mogu imati očigledan ili potencijalan značaj za politiku integracije Roma (što odražava i njihov naslov). Indirektno povezani programi obično su posvećeni cjelokupnom stanovništvu ili osjetljivim ili manjinskim grupama. Ako postoji dilema u pogledu toga da li je program uopšte povezan ili da li je indirektno povezan sa integracijom Roma, onda se savjetuje kategorizacija oznakom '2'. Ovo će dozvoliti njegovu dalju analizu (kroz naredne korake).

**Kategorija 0.** Program **nije povezan** sa integracijom Roma. Po naslovu budžetskog programa, nije očigledan njegov mogući značaj za integraciju Roma.

Kategorizacija treba da počne od nižih nivoa izrade programa (od najnižih nivoa na koje se razlaže budžetski program) naviše ka nivou budžetskog programa. Kategorizacija (1,2,0) viših nivoa programiranja treba da se vrši prema njihovim nižim nivoima, tako što se smještaju u kategoriju pripisanu nižim nivoima.

Prvi korak u budžetiranju odgovornom prema Romima je da se izvrši kategorizacija svakog budžetskog programa prema njegovom značaju za integraciju Roma.

Služi za identifikaciju budžetskih programa koji se mogu transformisati na način da doprinose sprovođenju politike integracije Roma.

## Praktičan primjer za korak 1.

Naredna tabela je preuzeta iz hipotetičkog javnog budžeta Ministarstva prosvjete kao budžetskog korisnika (označenog brojem 24 u primjeru). Sadrži raspodjelu budžeta po programima (označenim sa 24.x) i potprogramima (označenim četvorocifrenim brojevima). Posljednja kolona nije sadržana u pravom budžetu, nego dodata u primjeru da bi se ilustrovala moguća kategorizacija budžetskih programa u okviru prvog koraka budžetiranja odgovornog prema Romima.

	Program/ potprogram	Aktivnost/projekat	Budžet	
24	MINISTARSTVO PROSVJETE		143.150.613	
24	MINISTARSTVO PROSVJETE – OPŠTE		2.568.439	2
201	Nauka i tehnološki razvoj		1.857.572	0
		Podrška realizaciji opštih interesa u inovacijama	100.002	0
		Administracija i uprava	103.048	0
		Podrška IPA za članstvo u programima	1.654.522	0
2001	Upravljanje, praćenje i razvoj svih nivoa obrazovanja		710.867	2
		Izrada zakonodavstva za sve nivoe obrazovanja	259.379	2
		Nadzor nad radom u svim obrazovnim objektima	58.122	2
		Administracija i uprava	218.967	0
		Unaprjeđenje kvaliteta obrazovanja	53.420	2
		Jačanje dostupnosti obrazovanja, sprječavanje napuštanja školovanja i diskriminacije	25.007	2
		Izrada okvira kvalifikacija	3.000	2
		Podrška projektima od interesa u obrazovanju	10.000	2
		IPA 2014 – Sektorska podrška zapošljavanju mladih i aktivnoj inkluziji	57.843	2
		IPA 2013 – Podrška eurointegracijama i izradi projekata za period 2014–2020.	25.129	2
24.1	OSNOVNO OBRAZOVANJE		72.090.351	2
2002	Predškolsko obrazovanje		2.200000	2
		Podrška realizaciji četvorosatnog predškolskog programa	2.200.000	2
2003	Osnovna škola		69.890.351	2
		Realizacija osnovnog obrazovanja	67.087.013	2
		Učenička takmičenja (osnovna)	7.500	0
		Modernizacija infrastrukture osnovnih škola	2.162.944	0
		Nabavka nastavnog materijala za učenike, novoupisane i objekte	632.894	2



	Program/ potprogram	Aktivnost/projekat	Budžet	
24.2	SREDNJE OBRAZOVANJE		33.437.603	1
2004	Srednje obrazovanje		33.437.603	1
		Realizacija srednjoškolske nastave	31.658.348	2
		Rad sa talentovanim učenicima	15.000	0
		Modernizacija infrastrukture srednjih škola	1.240.130	0
		Stipendije za romske srednjoškolce	514.125	1
		Reforma srednjeg obrazovanja	10.000	0
24.3	UČENIČKI STANDARD (preduniverzitetski)		3.896.976	2
2007	Podrška učenicima u školovanju		3.896.976	2
		Sistem ustanova učeničkog standarda	3.169.854	0
		Individualna podrška učenicima	727.122	2
24.4	TERCIJARNO OBRAZOVANJE		23.881.420	2
2005	Univerzitetsko obrazovanje		23.881.420	2
		Podrška radu univerziteta u gradu X	17.575.735	0
		Podrška radu univerziteta u gradu Y	5.40.485	0
		Podrška otvorenosti univerzitetskog obrazovanja	214.000	2
		Podrška realizaciji postdiplomskih studija	200.000	0
		Razvoj tercijarnog obrazovanja	51.200	0
24.5	STUDENSKI STANDARD (univerzitet)		7.031.464	2
2007	Podrška studentima u školovanju		7.031.464	2
		Sistem ustanova studentskog standarda	5.173.664	2
		Individualna podrška studentima	1.857.800	2
24.6	ZAVOD ZA RAZVOJ OBRAZOVANJA		142.068	2
2001	Upravljanje, praćenje i razvoj svih nivoa obrazovanja		142.068	1
		Pregled udžbenika radi ukidanja predrasuda prema Romima, licima sa invaliditetom i drugima	127.008	1
		Stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih	4.870	2
		Stručno usavršavanje nastavnog osoblja	10.190	2
24.7	ZAVOD ZA OCJENU KVALITETA OBRAZOVANJA		102.292	2
2001	Upravljanje, praćenje i razvoj svih nivoa obrazovanja		102.292	2
		Osiguranje kvaliteta obrazovnog sistema	93.034	2
		Stručna podrška obrazovnim ustanovama u ocjenjivanju i samoocjenjivanju	9.258	0

Kategorizacija specifičnih budžetskih programa iz primjera objašnjena je niže u tekstu.

- ✿ **Izrada zakonodavstva za sve nivoe obrazovanja:** Ovaj program nije direktno povezan sa integracijom Roma. U tom slučaju, politiku integracije Roma (strategiju i akcioni plan) treba provjeriti u smislu izraženih potreba za zakonodavnim intervencijama u oblasti obrazovanja. Ako takvi predlozi ne postoje, onda taj

budžetski program treba kategorisati kao '0'. Sličan primjer se nalazi u programu Modernizacija infrastrukture osnovnih škola. U slučaju da slično predviđa i politika integracije Roma, na primjer, renoviranje škole u romskom naselju, program treba da pripada kategoriji '2'.

- ✿ **Jačanje dostupnosti obrazovanja, sprječavanje napuštanja školovanja i diskriminacije:** Ovo je primjer indirektno povezanog programa (budući da se odnosi na cjelokupno stanovništvo) i stoga pripada kategoriji '2'. S obzirom na to da rano napuštanje školovanja i diskriminacija predstavljaju dva pitanja od ključnog značaja za obrazovanje Roma, on direktno utiče na sprovođenje politike integracije Roma.
- ✿ **Izrada okvira kvalifikacija:** Budući da okvir kvalifikacija uspostavlja sistem profesija, ovaj budžetski program, osim za datu oblast obrazovanja, je takođe značajan za druge oblasti integracije Roma u kojima je predviđen bilo koji tip romskog medijatora (zdravstvenog, socijalnog, itd.).
- ✿ **Stipendije za romske srednjoškolce:** Ovo je primjer budžetskog programa direktno povezanog sa sprovođenjem politike integracije Roma zbog toga što politika predviđa stipendije za Rome srednjoškolce. Budžetski program je specifično namijenjen Romima.
- ✿ **Podrška otvorenosti univerzitetskog obrazovanja:** Ovo je primjer budžetskog programa sa nejasnim naslovom. Ne pruža dovoljno informacija o tome na što se odnosi i kao takav je podložan različitim tumačenjima. Uključivanje većeg broja Roma u tercijarno obrazovanje predviđeno je većinom politika za integraciju Roma. Ako se „otvorenost“ univerziteta tumači kao uključivanje većeg broja studenata, onda bi ovaj budžetski program jasno bio u indirektnoj vezi sa politikom integracije Roma i pripadao bi kategoriji '2'. Bila bi potrebna dalja analiza da bi se ustanovilo da li je kategorizacija ovog budžetskog programa ispravna.
- ✿ **Pregled udžbenika radi ukidanja predrasuda prema Romima, licima sa invaliditetom i ostalim:** Ovo je primjer budžetskog programa direktno povezanog sa integracijom Roma, budući da je eksplicitno namijenjen Romima, između ostalih osjetljivih grupa, kao što su lica sa invaliditetom i druge manjinske grupe.

Tokom faze pilotiranja budžetiranja odgovornog prema Romima, savjetuje se kategorizacija budžeta dodijeljenih resornim ministarstvima nadležnim za prioritetne oblasti u okviru politike integracije Roma (obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, stanovanje, itd.). Drugi djelovi budžeta koji se mogu odnositi na horizontalne teme integracije Roma, kao što su zabrana diskriminacije, smanjenje siromaštva, upis u matične knjige i rodna ravnopravnost, takođe se mogu kategorisati tokom pilotiranja sljedeće faze realizacije budžetiranja odgovornog prema Romima. Cilj treba da bude postepena kategorizacija cijelog budžeta.

## 2. Analiza usklađenosti sadržaja politike

Koraci od dva do pet analiziraju svaki pojedinačni budžetski program. U fazi pilotiranja budžetiranja odgovornog prema Romima, treba analizirati samo jedan do dva budžetska programa, poželjno iz kategorija 1 i 2. Postepeno, analiza treba da uključi sve budžetske programe iz svih kategorija. Analiza svakog budžetskog programa vremenom treba da postaje lakša, jer programi obično ostaju isti. Ipak, budžetski programi se mogu mijenjati tokom vremena u smislu sadržaja i kategorizacije, što se analizira u narednim koracima. Takve promjene treba uzeti u obzir kada se pojave.

Da bi se obavio naredni korak budžetiranja odgovornog prema Romima, od ključnog je značaja da se razumije pristup logičkog okvira. Ovaj pristup se koristi kada se planira bilo koja intervencija, bilo da je riječ o programu, potprogramu, projektu ili slično. Usredsređuje se na rezultate koje treba ostvariti datom intervencijom i na način kojim se mjere rezultati. Pristup logičkog okvira koristi se i da predstavi intervenciju na logičan način putem matrice koja daje sažet pregled cijele intervencije.

Drugi korak budžetiranja odgovornog prema Romima analizira budžetske programe i politiku integracije Roma, upoređujući njihove ciljeve, indikatore i aktivnosti.

Služi da se utvrdi nivo sinhronizacije koji će informisati dalji proces budžetiranja.

Glavni dio pristupa logičkog okvira je hijerarhija ciljeva ili lanac rezultata. Prikazuje logiku po kojoj se ulazni parametri intervencije pretvaraju u uticaj intervencije na cjelokupnu situaciju koju treba mijenjati. Ova logika se može predstaviti jednostavno putem sljedeće ilustracije



- ✳ Ulazni parametri su bilo koja sredstva uložena u intervenciju, koja mogu biti finansijska, ljudska, materijalna ili bilo koji druga vrsta resursa.
- ✳ Nosioци implementacije preduzimaju aktivnosti koristeći resurse.
- ✳ Aktivnosti dovode do produkata (izlaznih parametara) koji predstavljaju sve konkretno opipljive rezultate dobijene kao posljedica aktivnosti. Produkti mogu

biti u vidu proizvedenih dobara, pruženih usluga, usvojenih dokumenata ili slično. Produkti su sredstva za dobijanje rezultata, a ne svrha intervencije sama po sebi.

- ✳ Rezultati, specifični ciljevi i uticaj su stvarne promjene do kojih dolazi u oblasti u kojoj se sprovodi intervencija. Razlikuju se po nivou.
- ✳ Rezultati su promjene do kojih intervencija direktno dovodi i potpuno su pod kontrolom intervencije.
- ✳ Specifični ciljevi odnose se na promjene do kojih je intervencija direktno dovela, ali oni mogu biti pod uticajem i drugih faktora nezavisnih od intervencije.
- ✳ Uticaj je šira, posredna promjena do koje dovodi intervencija ili promjena kojoj ta intervencija doprinosi, uz cio niz drugih intervencija i spoljnih faktora.
- ✳ Rezultati, specifični ciljevi i uticaj čine hijerarhiju ciljeva ili lanac rezultata.

Terminologija koja se koristi za opis pristupa logičkog okvira može se razlikovati, kao što je prikazano u tabeli ispod.

Koncept	Različiti termini u upotrebi
Aktivnosti	Mjere, projekti, aktivnosti
Produkti	Isporučena roba/usluge
Rezultati	Ishodi, neposredni ishodi, međuishodi
Specifični ciljevi	Ciljevi, ishodi, zadati ciljevi
Uticaj	Strateški cilj, opšti cilj, sveobuhvatni cilj

Relevantni indikatori i vrijednosti indikatora prate svaki cilj u hijerarhiji ciljeva logičkog okvira. Indikatori su mjere kojima se mjeri uspjeh nekog ostvarenja (ili mjera do koje je cilj ostvaren). Ponekad se nazivaju „objektivno provjerljivim indikatorima“ zbog potrebe da je moguće utvrditi njihovu vrijednost u vremenu i da se te vrijednosti bilježe i stave na uvid. Određene matrice logičkog okvira traže izvore (sredstva) verifikacije, a to su zapravo nosioци (institucije, lica) koji obavljaju mjerenja prema indikatorima i izrađuju (objavljaju) svoje vrijednosti tokom vremena. Vrijednosti indikatora se vremenom mijenjaju. Na početku svake intervencije, vrijednost indikatora naziva se „osnovicom“ ili „polaznom vrijednošću“. Intervencija kreće od polazne vrijednosti da bi se data situacija promijenila i od te osnove treba mijenjati vrijednost indikatora. Vrijednost indikatora treba mjeriti tokom vremena, posebno tokom sprovođenja intervencije. Vrijednost indikatora u datom trenutku je „trenutna vrijednost“. Obično se vrijednosti indikatora mjere periodično (prije nego li konstantno). Željena vrijednost indikatora čije se dostizanje očekuje od sprovođenja intervencije naziva se „ciljna vrijednost“.

Logički okvir može uključiti pretpostavke ili faktore i rizike povezane sa sprovođenjem intervencije i postizanjem svakog cilja u lancu rezultata. Za budžetiranje odgovorno prema Romima, ovaj dio logičkog okvira ne ulazi u fokus analize.

Matrica logičkog okvira, kako je koristi Evropska unija, prikazana je u nastavku.

Lanac rezultata	Indikator	Polazna vrijednost	Trenutna vrijednost	Ciljna vrijednost	Izvor i sredstva verifikacije	Pretpostavke	Uticaj (opšti cilj)	Ishod (i) (Specifični cilj(evi))	*Drugi ishodi(*kada je to relevantno)
Šira dugoročnija promjena kojoj aktivnost doprinosi na nivou ekonomije, regiona ili sektora u političkom, društvenom, ekonomskom i ekološkom globalnom kontekstu, a koji će proistići iz intervencija koje preduzimaju svi relevantni akteri i zainteresovane strane.	Kvantitativna i/ili kvalitativna varijabla koja daje jednostavna i pouzdana sredstva za postizanje odgovarajućih rezultata. Predstaviti, kada je relevantno, odvojeno po polu, starosnoj dobi, urbanoj/ruralnoj sredini, invaliditetu, itd.	Vrijednost indikatora prije intervencije u odnosu na koju se ocjenjuje nivo uspjeha ili prave poređenja.	Najnovija raspoloživa vrijednost indikatora u vrijeme izvješćavanja.	Namjeravana konačna vrijednost indikatora.	Izvori informacija i metode koje se koriste za prikupljanje i izvješćavanje o vrijednostima indikatora, uključujući i to ko, kada i koliko često prikuplja informacije.	Nije primjenjivo		Faktori van kontrole rukovodstva projekta koji mogu uticati na uticaj/ishode.	Faktori van kontrole rukovodstva projekta koji mogu uticati na veze između specifičnih ciljeva i drugih ishoda.
Glavni srednjoročni efekat intervencije, sa fokusom na bihevioralnim i institucionalnim promjenama koje proističu iz te intervencije (obično jedna ili više većih aktivnosti)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)		(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)
Kada je relevantno, drugi kratkoročni efekat (-i) intervencije sa fokusom na bihevioralnim i institucionalnim promjenama koje proističu iz te intervencije (npr. ovdje mogu biti svrstani neposredni ishodi).	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)		(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)

Lanac rezultata	Indikator	Polazna vrijednost	Trenutna vrijednost	Ciljna vrijednost	Izvor i sredstva verifikacije	Pretpostavke	Produkti (Izlazni parametri)	Matrica aktivnosti
Direktni/opipljivi produkti (infrastruktura, dobra i usluge) isporučeni/proizvedeni intervencijom. ↳ Produkti treba u načelu da budu povezani sa odgovarajućim ishodima jasnom numeracijom).	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	Faktori van kontrole rukovodstva projekta koji mogu uticati na veze između drugih produkata i ishoda.		Faktori van kontrole rukovodstva projekta koji mogu imati uticaj na veze između aktivnosti i produkata.
Koje su ključne aktivnosti koje treba sprovesti da bi se došlo do željenih produkata?	Sredstva Koji su to politički, tehnički, finansijski, ljudski i materijalni resursi potrebni za sprovođenje ovih aktivnosti, tj. osoblje, oprema, materijal, objekti za rad, itd. Troškovi Koji su troškovi aktivnosti? Kako su razvrstani? (Razloženoš troškova u budžetu za datu mjeru/aktivnost)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)	(isto kao prethodno)		
↳ Aktivnosti u načelu treba da budu povezane sa odgovarajućim produktima jasnom numeracijom).								



Drugi korak budžetiranja odgovornog prema Romima je poređenje i utvrđivanje mjere do koje su budžetski program i politika integracije Roma sinhronizovani u smislu njihovih ciljeva u okviru lanca rezultata, indikatora i vrijednosti (polazne, trenutne i željene vrijednosti), kao i aktivnosti. Da bi se obavio ovaj korak, neophodno je pregledati relevantna dokumenta politike koja odgovaraju analiziranom budžetskom programu i, po mogućnosti, raditi sa licima odgovornim za analizirani program.

Poređenje između hijerarhije ciljeva analiziranog budžetskog programa i politike integracije Roma treba izvoditi u odnosu na njihov sadržaj. U tom smislu, ključni koncepti i ideje predstavljene ciljevima (izraženi kroz ključne korištene riječi i izraze) treba da se odrede i porede kako bi se ustanovile sličnosti. Ovaj zadatak treba da dovede do preporuka u vezi sa sinhronizacijom ciljeva budžetskog programa sa ciljevima politike integracije Roma.

Indikatore (za svaki od ciljeva u lancu rezultata) treba analizirati u smislu njihovog imena i definicije. Treba imati u vidu da dok se imena mogu razlikovati, suština indikatora može biti ista. Istovremeno, iako imena mogu biti slična, veoma često se definicija (ili metoda računanja ili ulazne vrijednosti koje se koriste za računanje vrijednosti indikatora) mogu razlikovati. Primjeri su dati u nastavku.

Poređenje aktivnosti je relativno jednostavan postupak, jer se aktivnosti obično navode i opisuju. Samim tim aktivnosti su rijetko podložne tumačenju ili nejasne. Iako se aktivnosti obično ne formulišu na isti način, sličnosti su obično očigledne. Ako postoji bilo kakva nesigurnost u vezi sa prirodom aktivnosti, onda treba potražiti dodatne informacije od zvaničnika i funkcionera zaduženih za budžetski program, a možda i za te konkretne aktivnosti.

*Radi ilustracije drugog koraka budžetiranja odgovornog prema Romima izabran je primjer iz prvog koraka „Realizacija osnovnog obrazovanja“. Primjer je fiktivan, njegovi ciljevi, indikator i aktivnosti su formulisani tako da olakšaju prikaz drugog koraka.*

	Budžetski program	Politika integracije Roma	Analiza u drugom koraku
<b>Naziv</b>	Realizacija osnovnog obrazovanja	Nacionalna strategija za integraciju Roma – Akcioni plan za obrazovanje – poglavlje o osnovnom obrazovanju	Nije primjenjivo

	Budžetski program	Politika integracije Roma	Analiza u drugom koraku
<b>Strategic objective</b>	<p>1) Poboljšanje <b>kvaliteta</b> procesa i <b>ishoda</b> obrazovanja do najvišeg ostvarivog nivoa: proističe iz naučnog znanja u obrazovanju i priznatih obrazovnih praksi.</p> <p>2) Povećanje <b>obuhvaćenosti cijelog stanovništva</b> na svim nivoima obrazovanja, od predškolskog do cjeloživotnog.</p> <p>3) Postizanje i očuvanje <b>značaja</b> obrazovanja, posebno vidova obrazovanja koji se u potpunosti ili djelimično finansiraju iz javnih sredstava, usklađivanjem strukture obrazovnog sistema sa neposrednim i razvojnim potrebama <b>pojedinaца</b>, ekonomskih, socijalnih, kulturnih, istraživačkih, obrazovnih, javnih, upravnih i drugih sistema.</p> <p>4) Jačanje <b>efikasnosti</b> korišćenja resursa za obrazovanje: završetak školovanja na vrijeme, uz <b>minimalno produženje i smanjenu stopu napuštanja</b>.</p>	<p>Obezbjediavanje <b>pune inkluzije</b> djece i mladih iz romske zajednice u <b>kvalitetno</b> predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, <b>veće obuhvaćenosti</b> Roma u studentskoj populaciji i pružanje <b>podrške obrazovanju</b> mladih i odraslih <b>koji nisu pohađali školu ili su je rano napustili</b>, zajedno sa uvođenjem djelotvornih i efikasnih mehanizama za <b>borbu protiv diskriminacije</b> i stvaranje uslova u kojima Romi mogu da ostvaruju sva <b>manjinska prava</b> u okviru obrazovnog sistema.</p>	<p>Identifikacijom ključnih riječi kod dva cilja, može se zaključiti da su ciljevi povezani na sljedeći način:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kvalitetno obrazovanje obezbijeđeno je za sve/ uključujući Rome.</li> <li>2. Veća obuhvaćenost svih/uključujući Rome u obrazovanje na svim nivoima.</li> <li>3. Obrazovanje je značajno za Rome u pogledu ostvarivanja manjinski prava u obrazovanju.</li> <li>4. Efikasnost u obrazovanju je poboljšana, što znači maksimalno obrazovanje uz korišćenje minimuma sredstava (uz smanjenu stopu napuštanja i povećanu prisutnost na nastavi).</li> </ol> <p>Dva cilja se razlikuju po sljedećim aspektima:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poboljšanje ishoda obrazovanja predviđeno je u generalnoj, ali ne i u politici integracije Roma.</li> <li>2. Poseban akcenat u politici integracije Roma stavlja se na reintegraciju lica koja nisu pohađala školu ili su se rano ispislala. Ovo nije slučaj sa generalnom politikom.</li> <li>3. Politika integracije Roma predviđa borbu protiv diskriminacije, ali je generalna politika eksplicitno ne pominje (iako bi značaj obrazovanja mogao da uvrsti odredbe koje se odnose na borbu protiv diskriminacije).</li> </ol> <p>Uz preporuku za bolju sinhronizaciju strateških ciljeva dvije politike (generalne i za integraciju Roma), savjetuje se unaprjeđenje formulacije ciljeva (primjenom načela S.M.A.R.T.).</p>
<b>Indikator</b>	Nema indikatora predviđenih da mjere uticaj (strateški cilj/ opšti cilj).	Nema indikatora predviđenih da mjere uticaj (strateški cilj/ opšti cilj).	<p>Budući da ni jedna ni druga politika ne uključuje indikatore uticaja, očigledno je da bi preporuka u pogledu indikatora uticaja bila da se uspostave takvi indikatori koji su sinhronizovani između dvije politike. Kroz identifikovane ključne koncepte u strateškim ciljevima, može se zaključiti da indikatori treba da se izrade za mjerenje: kvaliteta, obuhvata (npr. stope upisa i pohađanja), značaja (relevantnosti), efikasnosti (npr. stopa napuštanja), diskriminacije (npr. pojava slučajeva diskriminacije). Treba preporučiti i mogućnost da indikatori prikazu vrijednosti rasčlanjene po polu i etničkoj pripadnosti. Dalje, nakon formulisanja indikatora, treba ustanoviti i polazne, trenutne i ciljne vrijednosti.</p>

	Budžetski program	Politika integracije Roma	Analiza u drugom koraku
<b>Specifični cilj</b>	Do 2020. godine, <b>sva djeca</b> školskog uzrasta, kako to propisuje zakon (minimum 98% svake generacije), bez obzira na socio-ekonomske, nacionalne, jezičke, etničke, vjerske i ostale karakteristike, <b>uključena su u kvalitetno</b> osnovno obrazovanje, uz <b>napuštanje</b> ispod 5 procenata (npr. 93% svake generacije <b>završi</b> osnovnu školu), na nacionalnom nivou, uključujući i djecu iz osjetljivih grupa (seoska, romska, siromašna, sa invaliditetom i druga).	Obezbijediti <b>kvalitetno</b> osnovno i srednje obrazovanje za romsku djecu i mlade, djelotvorno spriječiti <b>napuštanje</b> školovanja i obezbijediti različite dodatne vidove <b>podrške</b> sve do <b>završetka</b> srednjeg obrazovanja.	Specifični ciljevi dviju politika generalno su usklađeni. Oba se odnose na kvalitet obrazovanja, sprječavanje napuštanja i završetak školovanja.  Međutim, cilj generalne politike ne odnosi se eksplicitno na dodatnu podršku za Rome ili osjetljive grupe.  Uz to, politika integracije Roma ne odnosi se eksplicitno na željene nivoe upisa i završetka. Oni su obuhvaćeni generalnom politikom i zapravo su njene ciljne vrijednosti odnose i na Rome. Iste ciljne treba primijeniti i na romsku djecu.
<b>Indikator(i)</b>	Nema eksplicitno formuliranih indikatora za specifične ciljeve. Stopa upisa Stopa napuštanja Stopa završetka (raščlanjeno po polu, regionu, etničkoj pripadnosti, invaliditetu)	Neto stopa upisa Neto stopa pohađanja Stopa završetka Indeks rodnoeg pariteta	Generalna politika ne sadrži eksplicitno formulirane indikatore. Oni se mogu utvrditi iz same formulacije cilja generalne politike.  Politika integracije Roma eksplicitno predviđa indikatore.
<b>Polazna vrijednost</b>	Stopa upisa: 95% ili 97%. Stopa pohađanja: 98% (stopa napuštanja među upisanimima je 2%). Stopa završetka: 95% (za one koji su pohađali završnu godinu školovanja).	Stopa upisa: 78% ili 69,1%. Stopa pohađanja: 85%. Stopa završetka: 64%.	I generalna i politika integracije Roma daju određene polazne podatke za indikatore, kako o opštoj, tako i o romskoj populaciji. Ipak, date vrijednosti se razlikuju.  Za stopu upisa, generalna politika navodi da se 95% cjelokupnog stanovništva upisuje u osnovne škole, dok politika integracije Roma navodi da se 97% ukupnog stanovništva upisuje u osnovno obrazovanje. Istovremeno, generalna politika navodi da se 78% Roma upisuje u osnovno obrazovanje, a politika integracije Roma navodi da se 69,1% Roma upisuje i osnovno obrazovanje.  Stopa pohađanja je data u generalnoj strategiji dok se stopa napuštanja školovanja može izračunati na osnovu stope pohađanja, ali samo kod cjelokupnog stanovništva. Stopa pohađanja Roma je da samo u politici integracije Roma, pri čemu nije dato poređenje sa cjelokupnim stanovništvom.  Stopa završetka školovanja je data slično kao stopa pohađanja, uz napomenu da generalna politika prati stopu završetka onih koji pohađaju posljednju godinu svog nivoa obrazovanja, a ne svih učenika u okviru odgovarajuće generacije.  Preporučuje se da se polazne vrijednosti sinhronizuju i da se koriste isti izvori, metodologije i godine.

	Budžetski program	Politika integracije Roma	Analiza u drugom koraku
<b>Ciljna vrijednost</b>	Stopa upisa: 99%. Stopa napuštanja: 5%. Stopa završetka: 93%.	Ciljne vrijednosti nisu uvrštene u politiku integracije Roma.	Ni generalna ni politika integracije Roma eksplicitno ne definišu ciljne vrijednosti. Međutim, ciljne vrijednosti za cjelokupno stanovništvo uvrštene su u generalnu politiku kao dio njenog specifičnog cilja. Politika integracije Roma, u ovom slučaju, ne sadrži nikakve ciljne vrijednosti.  Preporuka iz analize je da se postave ciljne vrijednosti za romsko stanovništvo i da se u okviru obje politike sinhronizuju ciljne vrijednosti za ukupno i za romsko stanovništvo.
Analiza rezultata, uključujući i indikatore i vrijednosti indikatora rezultata, obavlja se na sličan način kao analiza strateškog cilja. Na osnovu analize treba definisati odgovarajuće preporuke.			
<b>Aktivnosti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Izraditi lokalne akcijske planove za obrazovanje.</li> <li>⦿ Izgraditi 5 novih škola.</li> <li>⦿ Uključiti romsku djecu u vannastavne aktivnosti.</li> <li>⦿ Revidirati nastavni plan i program za osnovne škole.</li> <li>⦿ Razviti mehanizam za odabir izbornih predmeta od strane učenika.</li> <li>⦿ Analizirati udžbenike da bi se ustanovili nedostaci u postojećim udžbenicima u pogledu rodne ravnopravnosti, multikulturalnosti, poštovanja različitosti i demokratskih vrijednosti.</li> <li>⦿ Primijeniti model za identifikaciju pojedinaca sa obavezom završetka školovanja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Angažovanje pedagoških asistenata.</li> <li>⦿ Pravna i administrativna podrška upisu.</li> <li>⦿ Obuka nastavnika o inkluziji.</li> <li>⦿ Radionice za romske djevojčice o prelazu iz četvrtog u peti razred.</li> <li>⦿ Prevoz djece u školu (za udaljenost preko 3 kilometra).</li> <li>⦿ Identifikovati romsku djecu pod rizikom od ranog napuštanja školovanja.</li> </ul>	Poređene aktivnosti predviđene budžetskim programom i politikom integracije Roma donekle se poklapaju. Generalna politika, na primjer, predviđa primjenu modela za identifikaciju pojedinaca čija je obaveza da završe školovanje, što može da se poklapa sa identifikacijom romske djece pod rizikom od preranog napuštanja školovanja; obuhvata i uključivanje djece u vannastavne aktivnosti (što nije predviđeno politikom integracije Roma, ali jeste relevantno za realizaciju njenih ciljeva). Na sličan način, sadrži druge aktivnosti koje bi mogle biti od značaja za politiku integracije Roma. S druge strane, politika integracije Roma sadrži više mjera koje nisu predviđene budžetskim programom, kao što je prevoz djece, pravna i administrativna podrška upisu, obuka nastavnika, itd.  Preporuka iz ove analize je da se sinhronizuju mjere iz obje politike i, naročito, da se u budžetski program uvrste mjere predviđene politikom integracije Roma.

Preporuke koje se dobiju analizom hijerarhije ciljeva, indikatora (i njihovih vrijednosti) i aktivnosti treba da budu što konkretnije. Preporuke predstavljene u primjeru su prilično opšte. Konkretne preporuke treba da precizno razrade kako se politike mogu sinhronizovati, uključujući konkretan prijedlog formulacija politika, formulacija indikatora sa pripadajućim definicijama, prijedloge konkretnih izvora informacija, itd.

Preporuke se takođe mogu odnositi na sugestije za izmjene budžetskog programa, politike integracije Roma, ili oboje. Dok su Smjernice fokusirane na analizu i prijedloge djelotvornih intervencija kako bi budžet postao odgovorniji prema integraciji Roma, analiza obavljena u tom procesu može otkriti nedostatke u izradi politike kako kod budžetskog programa tako i kod politike integracije Roma. Oba slučaja su u tijesnoj vezi sa sa budžetom, budući da je svrha budžeta postizanje željenih ciljeva i ciljnih

vrijednosti. Stoga, iako se analiza sprovedena u drugom koraku vrši sa stanovišta budžeta, ona isto tako može dovesti do zaključaka o potrebi da se revidiraju ciljevi i indikatori ili aktivnosti bilo koje politike. U tom smislu, može se utvrditi da li su ciljevi previše ili nedovoljno ambiciozni ili da li su indikatori relevantni za mjerenje rezultata. Takođe je moguće ustanoviti da li su uvedeni sistemi za izradu podataka sa mogućnošću njihovog razdvajanja po polu i etničkoj pripadnosti, radi informisanja o ostvarivanju ciljeva, a samim tim i o djelotvornosti potrošenog budžeta, ili pak da li treba unaprijediti aktivnosti bilo koje politike da bi se ostvarili njom zacrtani ciljevi.

U tom smislu, treba formulirati odgovarajuće preporuke tokom analize sprovedene pri drugom koraku budžetiranja odgovornog prema Romima. Štaviše, drugi korak pomaže da se utvrde strateške ulazne tačke za intervencije i donosioci odluka koje treba informisati o mogućnostima unaprjeđenja. Ovo bi obezbijedilo bolji utrošak sredstava i stvarne promjene na terenu, kako za Rome, tako i za društvo u cjelini.

Iz datog primjera se takođe vidi i da informacije potrebne za budžetiranje odgovorno prema Romima možda nisu lako dostupne (moguće je da politikama nedostaju indikatori, da ciljevi nisu jasno definisani, da su aktivnosti podložne tumačenjima, itd.). Možda će biti potreban trud da se razumiju i prikupe potrebne informacije. Rezultat može da bude i saznanje o tome koje informacije nedostaju i eventualno obezbjeđenje posrednih informacija umjesto nedostajućih. Prikupljanje informacija treba raditi u tijesnoj saradnji sa zvaničnicima i funkcionerima odgovornim za budžetski program koji se analizira.

Kako će praksa vjerovatno pokazati, u nekim slučajevima možda neće biti moguće da se izvede uspješno uparivanje podataka zbog rasporenosti na nivou raščlanjenosti dokumenata politika i/ili budžeta (odnosno broja programskih nivoa u ovim dokumentima). Čak i u takvim slučajevima, ovaj korak će jasno ukazati na nekompatibilnosti i na potrebu za daljim raščlanjivanjem i sinhronizacijom politike i budžeta. U tom smislu, drugi korak budžetiranja odgovornog prema Romima proizvodi korisne informacije koje mogu da pomognu donosiocima odluka o potrebi izmjena politike i budžeta.

Idealno bi bilo da analiza sprovedena prilikom drugog koraka budžetiranja odgovornog prema Romima pruži informacije o tome do koje mjere ciljevi politike integracije Roma doprinose ciljevima budžetskog programa i obratno. Proračun je moguć ako su informacije o ciljevima i indikatorima (sa polaznim i ciljnim vrijednostima) dostupne i sinhronizovane (u smislu formulacije/definicije i izvora podataka). U slučaju da se indikatori izražavaju u procentima, za izračunavanje su potrebne i apsolutne brojke. Računanje se može obaviti samo ako je predviđen isti vremenski okvir za obje politike (uključujući i vremenski okvir za polazne i ciljne vrijednosti).

### Primjer

	Budžetski program	Politika integracije Roma
Cilj	Povećati upis djece u osnovno obrazovanje.	Povećan upis romske djece u osnovno obrazovanje.
Indikator	Stopa upisa	Stopa upisa
Polazna vrijednost	95%	78%
Ciljna vrijednost	98%	90%
Apsolutne vrijednosti	Sva djeca: 350.000 95% upisano: 332.500 98% ciljano: 343.000 Razlika: 10.500	Romska djeca: 7.500 78% upisano: 5.850 90% ciljano: 6.750 Razlika: 900
Doprinos cilja koji se odnosi na Rome cilju budžetskog programa: 900/10.500 ili (izraženo u procentima): 8,6%.		

Postoji 350.000 djece u ovom hipotetičkom primjeru, uključujući 7.500 romske djece uzrasta adekvatnog za upis u školu. Apsolutna vrijednost broja djece koja se stvarno upisuju u školu može biti dostupna ili se izračunati ako se zna vrijednost indikatora polazne vrijednosti. U ovom primjeru, 332.500 djece, uključujući 5.850 romske djece, upisuje se u školu. Da bi se dostigle postavljene ciljne vrijednosti, po budžetskom programu treba da se upiše još 10.500 djece, a još treba upisati i 900 romske djece da bi se ostvario cilj politike integracije Roma. To znači da, ako se ostvari cilj politike integracije Roma, činiće **8,6 posto** ostvarenja cilja budžetskog programa. Ova računica je od koristi u kasnijoj fazi kada se sprovodi analiza budžeta i formulišu preporuke da bi se obezbijedila odgovornost budžeta prema Romima.

Dok je analiza u okviru drugog koraka uglavnom kvalitativna, u smislu poređenja sadržaja budžetskog programa i politike integracije Roma, posljednji zadatak drugog koraka je kvantitativna analiza koja može da ima finansijske implikacije. Kvantitativna analiza daje informacije potrebne za formulisanje kvantitativnih prijedloga u odnosu na budžet i predstavlja most prema trećem i centralnom koraku u budžetiranju odgovornom prema Romima kojim se analizira stvarna raspodjela budžeta. Informacije o kvantitativnom doprinosu politike integracije Roma ciljevima i naročito uticaju budžetskog programa, treba koristiti za formiranje sudova i donošenje odluka u vezi sa stvarnim budžetom.



### 3. Analiza budžeta

Treći korak budžetiranja odgovornog prema Romima je složena analiza stvarnog budžeta u okviru analiziranog budžetskog programa. Niz zaključaka treba da proizađu iz ove analize, koji se odnose na sljedeće:

- ✳ budžet izdvojen za politiku integracije Roma u okviru analiziranog budžetskog programa;
- ✳ usaglašenost udjela budžeta izdvojenog za integraciju Roma sa budžetom planiranim u okviru dokumenata politike integracije Roma (i time sa ciljevima politike integracije Roma);
- ✳ usaglašenost udjela budžeta izdvojenog za integraciju Roma sa opštim ciljevima analiziranog budžetskog programa, u skladu sa doprinosom ciljeva integracije Roma ukupnim ciljevima budžetskog programa.

Treći korak budžetiranja odgovornog prema Romima je složena analiza budžeta u okviru analiziranog budžetskog programa, posmatrano sa stanovišta potreba za sprovođenje politike integracije Roma.

Ovo je centralni dio procesa i rezultira nizom zaključaka i preporuka u vezi sa budžetom.

Analiza u trećem koraku daće informacije o tome da li se finansijska izdvajanja adekvatno i na održiv način dodjeljuju za podršku ciljevima politike integracije Roma.

Da bi se obavila analiza, potrebne su sljedeće informacije:

- a. potrošnja planirana za politiku integracije Roma** (obično dostupna u dokumentu Strategije ili Akcionog plana), poželjno u skladu sa vremenskom dinamikom javnog budžeta;
- b. kvantitativne informacije o udjelu cilja integracije Roma u odnosu na cilj analiziranog budžetskog programa, onako kako je** izračunato ili procijenjeno u sklopu završnog zadatka u drugom koraku budžetiranja odgovornog prema Romima (U navedenom primjeru, upis 900 romske djece u osnovne škole, kako predviđa cilj integracije Roma, predstavlja doprinos of 8,6 posto ostvarenju većeg cilja budžetskog programa);
- c. potrošnja stvarno izdvojena za cilj budžetskog programa povezan sa ciljem integracije Roma** kao dio ukupne potrošnje raspodijeljene za analizirani budžetski program, raščlanjena po stavkama budžetkih linija;
- d. potrošnja stvarno izdvojena za sprovođenje politike integracije Roma** u okviru analiziranog budžetskog programa, kao dio raspodjele za povezani cilj budžetskog programa.

Analiza budžeta za Kategoriju 1 budžetskog programa, direktno povezanog sa politikom integracije Roma, najvjerovatnije će biti lakša nego za Kategoriju 2 budžetskog programa, onako kako su kategorisani u prvom koraku budžetiranja odgovornog prema Romima. Budžetski programi kategorisani kao Kategorija 1 mogu biti budžetski programi eksplicitno i isključivo ili alternativno eksplicitno ali ne i isključivo posvećeni sprovođenju politike integracije Roma. U prvom slučaju, cio budžet dodijeljen u okviru budžetskog programa zapravo je namijenjen sprovođenju politike integracije Roma i stoga analiza treba da se usredsredi samo na usaglašenost sa budžetom planiranim u okviru dokumenata politike integracije Roma. U drugom slučaju, potrebna je puna analiza da bi se utvrdio udio izdvojen za sprovođenje politike integracije Roma u ukupnom budžetu pripadajućeg budžetskog programa, što bi bio slučaj sa svakim budžetskim programom Kategorije 2.

U praktičnom smislu, prilikom obavljanja trećeg koraka budžetiranja odgovornog prema Romima treba sagledati budžet pripadajućeg budžetskog programa raščlanjen po stavkama budžetskih linija kao i budžet planiran u dokumentima politike integracije Roma (Strategije ili Akcionog plana). U slučaju da vremenski okviri ova dva budžeta nijesu sinhronizovani, potrebni su proračuni ili procjene da bi se utvrdio budžet za odgovarajuće budžetske godine za oba budžeta (budžetskog programa i planiran politikom integracije Roma).

*Tabela koja slijedi daje hipotetički primjer dva budžeta. Budžetski program je raščlanjen po potrošnji, a politika integracije Roma po aktivnostima. Primjer u ovom koraku nastavlja se na primjer korišćen u prethodnim koracima, kojima je utvrđeno da je doprinos cilja politike integracije Roma odgovarajućem cilju budžetskog programa u pogledu upisa djece u osnovno obrazovanje 900 djece, odnosno 8,6 posto od ukupno 10.500 djece.*

	Budžetski program – osnovno obrazovanje		Politika integracije Roma – osnovno obrazovanje		
Aktivnosti	Identifikovati djecu odgovarajućeg uzrasta		Kampanja podizanja svijesti roditelja		Aktivnosti
	Poslati pisma o upisu roditeljima		Pravna pomoć u pribavljanju ličnih dokumenata		
	Pružiti socijalnu pomoć roditeljima u potrebi		Identifikovati djecu odgovarajućeg uzrasta		
	Izgraditi pet novih škola				
Stavke budžetskih linija	111 Plata za zaposlene	28.000.200	Kampanja podizanja svijesti kod roditelja	10.000	Mjere politike integracije Roma i planirani budžet (po Akcionom planu)
	112 Socijalni doprinosi	7.800.000	Pravna pomoć za dobijanje ličnih dokumenata	10.000	
	<b>113 Nenovčani doprinosi</b>	<b>300.000</b>	Identifikacija djece odgovarajućeg uzrasta	5.000	
	114 Dnevnice	1.700.000	<b>UKUPNO</b>	<b>25.000</b>	
	115 Naknade za zaposlene	350.000			
	116 Troškovi tekućeg održavanja	7.000.000			
	117 Putni troškovi	3.500.000			
	<b>118 Isplate po ugovoru o uslugama</b>	<b>35.000.000</b>			
	<b>119 Posebne usluge</b>	<b>4.560.000</b>			
	120 Porezi	200.000			
	150 Mašine i oprema	500.000			
<b>UKUPNO</b>	<b>88.910.200</b>				

Gornja tabela poredi budžetski program za osnovno obrazovanje sa dijelom politike integracije Roma koji se odnosi na osnovno obrazovanje (Primjer je hipotetički i pojednostavljen da bi omogućio bolje razumijevanje i analizu). Mjere izvučene iz politike integracije Roma doprinose cilju budžetskog programa da se generalno poveća broj djece upisane u osnovno obrazovanje. No, raspodjela po stavkama budžetske linije u okviru budžetskog programa ne otkriva na lako razumljiv način kojim konkretnim aktivnostima doprinose. Stoga, analiza slična onoj koja je opisana u nastavku treba da pruži potrebne informacije kako bi se uspostavila veza između politike integracije Roma i budžeta. Za analizu je potrebna tijesna saradnja sa službenicima i funkcionerima odgovornim za budžetski program.

Analiza dva budžeta, budžetskog plana budžetskog programa i budžetskog plana iz dokumenta politike za integraciju Roma (Strategije ili Akcionog plana) sastoji se od sljedećih zadataka:

1. **Utvrđiti stavke budžetske linije u programu budžeta kroz koje se finansiraju/mogu finansirati aktivnosti iz politike integracije Roma u sklopu sprovođenja budžetskog programa.** U praksi, to znači da za svaku aktivnost/mjeru planiranu kroz politiku integraciju Roma, treba identifikovati stavku budžetske linije kroz koju se može finansirati. Pošto stavke budžetskih linija nisu same po sebi jasne, ova analiza se mora sprovesti u tijesnoj saradnji sa službenicima ili funkcionerima odgovornim za budžet budžetskog programa. Oni treba da budu u mogućnosti da pruže informacije o stvarnim troškovima koji su (koji mogu biti) pokriveni svakom od stavki budžetskih linija.

Moguća su tri scenarija:

- a. Finansiranje aktivnosti na integraciji Roma planira se kao dio određene stavke u budžetskoj liniji unutar budžetskog programa.
- b. Finansiranje politike integracije Roma ne planira se kao dio određene stavke budžetske linije u okviru budžetskog programa, ali postoje relevantne stavke budžetskih linija kroz koje se mogu finansirati
- c. Finansiranje aktivnosti politike integracije Roma ne planira se kao dio bilo koje stavke budžetskih linija i ne postoje adekvatne stavke budžetske linije kroz koje politika integracije Roma može da se finansira.

U slučaju drugog scenarija, jedna od preporuka koje se odnose na budžet bila bi raspodjela relevantnog dijela odgovarajuće stavke budžetske linije za sprovođenje aktivnosti na integraciji Roma, u odgovarajućem iznosu. Po trećem scenariju, preporuka koja se odnosi na budžet bila bi da se uključi dodatna adekvatna stavka budžetske linije kroz koju bi se finansirale aktivnosti na integraciji Roma, u odgovarajućem iznosu.

U svakom slučaju, zadaci koji se odnose na identifikaciju odgovarajućeg iznosa koji odgovara planovima politike za integraciju Roma i njenom doprinosu ukupnim ciljevima budžetskog programa su sljedeći:

2. **Utvrđiti dio potrošnje pod stavkom budžetske linije u okviru budžetskog programa koji je namijenjen generalnoj politici, a odgovara politici integracije Roma.** Svaki budžetski program sadrži budžet koji se raspoređuje na niz ciljeva i aktivnosti budžetskog programa, kao i druge troškove (kao što su operativni troškovi). Kroz ovaj korak analize, treba utvrditi, izračunati ili procijeniti stvaran budžet koji je namijenjen realizaciji cilja budžetskog programa koji odgovara cilju integracije Roma. Zadatak treba obaviti u saradnji sa relevantnim licima koja rade na budžetskom programu, jednu po jednu stavku budžetske linije. Poseban fokus treba staviti na stavke linija budžeta koje su relevantne za sprovođenje politike integracije Roma i utvrđene kroz prvi, gore opisani zadatak analize budžeta.
3. **Utvrđiti raspodjelu za potrošnju za politiku integracije Roma u okviru stavke budžetske linije u budžetskom programu; izračunati udio (procenat) stvarne raspodjele za politiku integracije Roma u okviru stavke budžetske linije (u budžetskom programu); uporediti stvarnu raspodjelu za politiku integracije Roma u stavki budžetske linije sa budžetom planiranim za odgovarajuću aktivnost u planu integracije Roma.**

To znači da od raspodjela budžeta za svaku stavku budžetske linije planiranu za sprovođenje cilja budžetskog programa koji odgovara cilju politike integracije Roma treba utvrditi, izračunati ili procijeniti stvaran udio koji se planira ili se može planirati za sprovođenje politike integracije Roma. Potom to treba porediti sa budžetom planiranim u okviru dokumenata politike integracije Roma.

Opet, postoji nekoliko scenarija:

- a. Ne planira se budžet za sprovođenje aktivnosti na integraciji Roma kao dio stavke budžetske linije adekvatne za finansiranje tih aktivnosti.
- b. Udio u budžetu za odgovarajuću stavku budžetske linije planira se za realizaciju aktivnosti integracije Roma, ali ne do mjere potrebne po planu iz dokumenata politike integracije Roma.
- c. Udio u budžetu za odgovarajuću stavku budžetske linije planira se za sprovođenje aktivnosti na integraciji Roma do mjere koja tačno odgovara planiranom iznosu iz dokumenata politike integracije Roma.
- d. Udio u budžetu za odgovarajuću stavku budžetske linije planira se za sprovođenje aktivnosti na integraciji Roma u iznosu koji premašuje planirani budžet iz dokumenata politike integracije Roma.

Osim u slučaju trećeg scenarija, sva ostala scenarija zahtijevaju budžetske intervencije bilo u okviru budžetskog programa, bilo u planovima politike integracije Roma da bi se povećao ili smanjio dio planiran za politiku integracije Roma u okviru budžetskog programa ili prilagodili planovi politike integracije Roma. Preporuke treba formulirati u skladu sa ovim nalazima.

#### 4. Uporediti utvrđeni udio potrošnje izdvojene za politiku integracije Roma sa udjelom kojim cilj politike integracije Roma doprinosi cilju generalne politike.

Ovaj konačni zadatak analize budžeta treba da pruži informacije o adekvatnosti raspodjele budžeta za sprovođenje politike integracije Roma u okviru analiziranog budžetskog programa. Ocjena se vrši posmatrano sa stanovišta ostvarenja cilja politike integracije Roma, a time i njegovog doprinosa ostvarenju cilja budžetskog programa. Očigledno, ako je raspodjela neadekvatna, onda treba izraditi odgovarajuću preporuku. Poželjno bi bilo da preporuka pruži konkretan prijedlog raspodjele budžeta koji je razmatran i za koji je obezbjeđena saglasnost službenika ili funkcionera odgovornih za budžetski program. Treba konstatovati da čak i u slučaju adekvatnog budžetskog (dijela) izdvajanja sa stanovišta doprinosa cilja integracije Roma cjelokupnom cilju budžetskog programa, raspodjela budžeta se ipak može pokazati neadekvatnom za ostvarenje cilja budžetskog programa ili cilja integracije Roma. Ovo posljednje treba utvrditi u okviru četvrtog koraka budžetiranja odgovornog prema Romima, kojim se analizira stvarno izvršenje budžeta u odnosu na njegovu efikasnost i djelotvornost u ostvarenju ciljeva programa.

Nakon analize gore datog primjera (tabele) i nakon konsultacija sa resornim ministarstvom i Ministarstvom finansija, utvrđuje se da:

- ✱ Sredstva u iznosu od maksimalnih 500.000 pod stavkom linije „Isplate po ugovoru o uslugama“ izdvajaju se za aktivnost „Kampanja podizanja svijesti kod roditelja“. Od tog iznosa, 7.000 se planira za sprovođenje odgovarajuće aktivnosti koja se planira politikom integracije Roma, a koja se po planu politike integracije Roma budžetira sa 10.000.
- ✱ Iznos sredstava u maksimalnoj visini od 20.000 pod stavkom budžetske linije „Posebne usluge“ izdvaja se za aktivnost „Identifikacija djece odgovarajućeg uzrasta“, ali nema sredstava eksplicitno namijenjenih odgovarajućoj aktivnosti politike integracije Roma.
- ✱ Sredstva iz budžeta se ne izdvajaju za aktivnost „Pravna pomoć u pribavljanju ličnih dokumenata“, iako je u stavci budžetske linije rezervisano ukupno 10.000 koje nisu namjenski opredjeljene, za stvarnu potrošnju u slučaju moguće potrebe.

Ovi nalazi mogu se prikazati na sljedeći način:

Politika integracije Roma		Stavke linije budžetskog programa				
Aktivnost	Planirani budžet (u dokumentima politike integracije Roma)	Stavka budžetske linije iz budžetskog programa	Planirani budžet	Udio opredjeljen za opšti cilj budžetskog programa za povećanje stope upisa u osnovno obrazovanje	Udio stvarno izdvojen za odgovarajuću aktivnost integracije Roma	
					Iznos	Udio
Kampanja podizanja svijesti kod roditelja	10.000	Isplate po ugovoru o uslugama	35.000.000	500.000	7.000	1,4%
Identifikovati djecu odgovarajućeg uzrasta	5.000	Posebne usluge	4.560.000	20.000	0	/
Pravna pomoć u pribavljanju ličnih dokumenata	10.000	Nenovčani doprinosi	300.000	0 (10.000 se može dodijeliti)	0 (2.000 se može dodijeliti)	20%
<b>Ukupno</b>	<b>25.000</b>		<b>39.560.000</b>	<b>520.000</b>	<b>7.000</b>	<b>1,34%</b>

U pogledu prve aktivnosti, „Kampanja podizanja svijesti kod roditelja“, 10.000 je planirano u dokumentima politike integracije Roma, dok je stvarno izdvajanje u budžetu 7.000. Stoga, kao minimum, stvarna raspodjela budžeta treba da se poveća da bi odgovarala planu politike integracije Roma. Dalje, stvarno izdvajanje budžeta za politiku Roma u okviru ove stavke budžetske linije je samo 1,4 posto (7.000 od ukupno 500.000). Cilj koji se odnosi na Rome doprinosi odgovarajućem cilju budžetskog programa procentom od 8,6 posto. Prema tome, radi usklađivanja između dva cilja, treba preporučiti da se stvarno izdvajanje za sprovođenje ove mjere za integraciju Roma poveća na 43.000 u sklopu ukupne stavke budžetske linije odgovarajućeg cilja budžetskog programa koja iznosi 500.000. Stoga, preporuke za izmjene budžeta odnose se i na dokument politike integracije Roma i na budžet analiziranog budžetskog programa.

Kad je riječ o aktivnosti „Identifikovati djecu odgovarajućeg uzrasta“, u budžetu nisu dodijeljena sredstva za taj cilj integracije Roma. Očigledno, preporuka bi bila da sredstva planirana u politici integracije Roma treba da se odraze u budžetskom programu. Međutim, ako se planiranih 5.000 u politici integracije Roma dodijeli iz odgovarajuće stavke budžetske linije od 20.000, onda bi udio za sprovođenje politike integracije Roma bio 25 posto. Ovo opet nije u skladu sa utvrđenim koeficijentom doprinosa cilja politike integracije Roma generalnom cilju budžetskog programa koji je iznosio 8,6 posto. Mogla bi se iznijeti preporuka da se prilagode jedan ili oba budžeta (i politika integracije Roma i budžetski program) tako da bolje reflektuju srazmjernost ciljeva. Ako se preporuka tiče samo budžeta planiranog u okviru politike integracije Roma, onda bi ona bila da se iznos smanji na 1.720 (ili 8,6% od 20.000). Ako se preporuka odnosi samo na budžet planiran



u okviru budžetskog programa, onda bi bila da se poveća na 58.140 (gdje bi 5.000 planirano po politici integracije Roma odgovaralo procentu od 8,6%). Ako je preporuka izmjena oba budžeta, onda bi se predložili konkretni iznosi, imajući u vidu održavanje proporcije izdvajanja za politiku integracije Roma od 8,6 posto u okviru ukupne stavke budžetske linije.

U slučaju aktivnosti „Pravna pomoć u pribavljanju ličnih dokumenata“, sredstva se uopšte ne dodjeljuju, ni za generalni cilj budžetskog programa, ni za cilj integracije Roma. Međutim, diskusije sa odgovornim službenicima i državnim funkcionerima mogli bi da dovedu do toga da oni ukažu na mogućnost da se dodijeli 10.000 (za generalni) i 2.000 (za cilj integracije Roma). Mada raspodjele ne odražavaju udio cilja integracije Roma u generalnom cilju budžetskog programa, preporuka bi mogla biti da se zadržavaju moguća izdvajanja onako kako su predložena i da se postepeno usklađuju iznosi u budućim budžetskim ciklusima. Usklađivanja bi se vršila na osnovu stvarne potrošnje na aktivnosti koje se realizuju korišćenjem izdvojenog budžeta, i ostvarenja u dostizanju ciljeva integracije Roma i budžetskog programa kao rezultata datih aktivnosti.

Primjer upotrijebljen da ilustruje analizu budžeta koja se sprovodi u trećem koraku budžetiranja odgovornog prema Romima služi samo za praktično objašnjenje ovog procesa. Ne iscrpljuje sva moguća scenarija do kojih može doći u stvarnosti, jer su veoma brojna. Lica koja obavljaju budžetiranje odgovorno prema Romima treba da budu otvorena za mnoge mogućnosti koje se mogu javiti i da posjeduju analitičke vještine da izvuku odgovarajuće zaključke i formulišu odgovarajuće preporuke na osnovu stvarnog stanja. Veoma se preporučuje obavljanje analize i formulisanje zaključaka u tijesnoj saradnji sa licima odgovornim za budžet i realizaciju budžetskih programa, da bi se povećala količina prikupljenih informacija, utvrdile izvodljive i realistične prilike i pomoglo u izradi prihvatljivih i dobro utemeljenih preporuka za budžet.

Čak i kada postoji tijesna saradnja sa licima odgovornim za budžetski program, moguće je da se ne mogu dobiti informacije potrebne za analizu, naročito o iznosu sredstava i, čak, o linijskim stavkama kroz koje se finansiraju određene aktivnosti. U tom slučaju, treba objasniti značaj politike integracije Roma i predložiti rješenja ne bi li se našao način da se u budžetu opredjele sredstva za implementaciju politika integracije Roma. Ovo treba raditi na što konkretniji način, imajući u vidu unaprjeđenje procesa u narednim ciklusima budžetiranja odgovornog prema Romima.

Kako je ranije pomenuto, prilikom realizacije ovog koraka budžetiranja odgovornog prema Romima, ključno je angažovati resorna ministarstva i Ministarstvo finansija, kao i druge relevantne službenike i funkcionere. S obzirom na nedovoljno razvijeno programsko budžetiranje u regionu proširenja, neće biti dovoljno samo razmatrati budžetska dokumenta i javno dostupne informacije o potrošnji prema budžetskim programima. Dok budžetske linije koje odgovaraju određenim budžetskim programima daju neke informacije o raščlanjenosti potrošnje (ekonomska klasifikacija – na plate, administrativne troškove i slično), rijetko ukazuju na budžetske raspodjele za konkretne

intervencije politike (npr. povećanje stope upisa u osnovno obrazovanje). Da bi se dobile detaljnije informacije o odgovarajućem budžetskom programu, neophodno je konsultovati relevantno osoblje da bi se analizirao budžetski program i politika integracije Roma sa stanovišta budžeta.

Ranije u Smjernicama je iznijet prijedlog da lica koja obavljaju budžetiranje odgovorno prema Romima treba da razumiju budžetski ciklus i kako je propisan i kako je realizovan u praksi. Treći korak u ovom procesu služi da se pruži bolje razumijevanje ovih pitanja. Takođe služi i da se utvrde glavne strateške ulazne tačke (u smislu procedura i uticajnih aktera). Na osnovu tog razumijevanja, biće moguće izraditi izvodljive preporuke u okviru petog koraka.

## 4. Ocjena izvršenja budžeta

Prethodna tri koraka budžetiranja odgovornog prema Romima odnose se na proces planiranja. U ovim koracima se do najveće moguće mjere uspostavljaju veze između politike integracije Roma i generalne politike zajedno sa odgovarajućim budžetskim programom. Planovi za obje politike analiziraju se tokom faze izrade i rezultirajuće preporuke odnose se na planove za narednu godinu ili period, uključujući planirani javni budžet.

Četvrti korak ocjenjuje izvršenje budžeta i to kako ono doprinosi ciljevima integracije Roma i analiziranom budžetskom programu. Ova ocjena služi da se uspostave odnosi između budžetskih unosa i produkata i rezultata politike. To znači da se planirani budžet (kome doprinose prva tri koraka) u četvrtom koraku prati tokom izvršenja da bi se ocijenila njegova svrsishodnost.

Tokom godina, mogu se uočiti trendovi u smislu promjena u budžetu, što može dalje pomoći u izradi relevantnih zaključaka i prijedloga budžetskih izmjena.

Na osnovu ocjene izvršenja budžeta i rezultata ostvarenih tokom izvršenja budžeta, mogu se iznijeti prijedlozi u vezi sa planiranjem, izvršenjem i kontrolom budžeta (za tekući ili buduće budžetske cikluse), kao i adekvatna struktura resursa i sredstava koja se planiraju i troše.

Četvrti korak ocjenjuje izvršenje budžeta relevantnog za integraciju Roma i njegov doprinos ostvarenju postavljenih ciljeva, kako u okviru politike integracije Roma, tako i u budžetskom programu.

Dobijene informacije, uključujući i one o trendovima koji se izražavaju tokom vremena, integrišu se u proces planiranja budžeta za narednu godinu, čime se povećava odgovornost budžeta prema integraciji Roma.

Jednostavno rečeno, četvrti korak procjenjuje da li postojeći unosi i odgovarajući produkti doprinose željenom ishodu. Moguće je utvrditi različita scenarija u vezi sa adekvatnošću planiranja, izvršenja i uticaja budžeta. Analiza u ovom koraku treba da odgovori na dolje navedena pitanja da bi se formulisali zaključci i preporuke.

✿ **Da li se budžet izvršava kako je planirano? Ako to nije slučaj, da li se negdje premalo ili previše troši? Da li je ta premala ili prevelika potrošnja stalna i, ako jeste, do koje mjere?**

*Da bi se odgovorilo na ova pitanja, neophodno je dobiti informacije o realizovanim aktivnostima/mjerama, uključujući i informacije o korisnicima raščlanjene po polu i etničkoj pripadnosti; stvarnoj potrošnji, uključujući potrošene iznose i raspodjelu troškova po stavkama budžetskih linija prema izvještavanju; eventualnim revizijama budžeta i preraspodjeli budžetskih linija. U slučaju da informacije nisu dostupne, jedna od preporuka mora biti da se obezbijedi dostupnost potrebnih informacija. Na osnovu informacija i nakon detaljne analize budžetskog procesa, treba iznijeti niz zaključaka o iznosima u budžetu, apsorpciji, fluktuaciji, itd. Da bi se u potpunosti realizovale planirane mjere/aktivnosti, naročito je važno da se donesu odgovarajući sudovi o dovoljnosti budžeta i eventualnoj potrebi da se on poveća ili smanji. Manja ili veća budžetska potrošnja od planirane takođe je veoma važna, naročito ako se stalno javlja. Praćenje sredstava dodijeljenih za sprovođenje politike integracije Roma je uopšte važno, a naročito kad postoje revizije budžeta. Razloge koji dovode do ovakvih situacija treba istražiti do najveće moguće mjere da bi se formulisale adekvatne preporuke, bilo o izmjenama u raspodjeli budžeta (smanjenje/povećanje), unaprjeđenju apsorpcionih kapaciteta, prilagođavanju i poboljšanju propisa i prakse u izvršenju budžeta (uključujući evidentiranje podataka o izvršenju budžeta), izmjenama i unaprjeđenjima u sprovođenju aktivnosti ili izmjenama i unaprjeđenju prikupljanja podataka i evidentiranja produkata aktivnosti (naročito u vezi sa korisnicima).*

✿ **Da li budžet neposredno doprinosi ciljnim vrijednostima politike integracije Roma i odgovarajućeg generalnog budžetskog programa u jednakoj mjeri?**

*Neophodno je uporediti planirani i izvršeni budžet da bi se procijenilo da li postoje sistemski problemi u vezi sa planiranjem, kontrolom i izvršenjem budžeta. Takođe treba prikupiti informacije koje povezuju izvršenje budžeta sa stvarnim promjenama na terenu. U tom smislu, treba utvrditi mjeru do koje izvršenje budžeta doprinosi ciljnim vrijednostima predviđenim u politikama integracije Roma odnosno budžetskog programa. Uz informacije o korisnicima, kako Romima tako i ostalima, potrebno je odgovoriti na pitanje da li sprovedene aktivnosti/mjere direktno proizvode predviđene promjene. Informacije koje su odgovor na ovo pitanje pokazaće da li raspodjela finansijskih sredstava služi svojoj svrsi ili ne, da li je politika dobro osmišljena*

*i da li postoje uska grla u realizaciji. Ako planirane aktivnosti/mjere koje se finansiraju kroz budžetska izdvajanja ne daju željene rezultate, potrebna je revizija politike, naročito u smislu uključivanja i/ili prioritizacije aktivnosti/mjera koje zapravo mogu dovesti do željenih rezultata. U tom smislu moguć je ceo niz scenarija. Informacije bi, na primjer, mogle da pokažu da aktivnosti koje se finansiraju iz budžeta doprinose ostvarenju ciljeva budžetskog programa, ali ne doprinose ili u manjoj mjeri doprinose ostvarenju odgovarajućih ciljeva politike integracije Roma. Ovo bi u suštini značilo da ograničavaju ostvarenje cilja budžetskog programa i dovode do daljeg zaostajanja Roma u socio-ekonomskom položaju. Stoga bi takav scenario nalagao znatno veće napore za postizanje uravnotežene situacije u budućnosti. Može se ispostaviti da je neophodno predložiti afirmativne mjere eksplicitno namijenjene Romima u okviru raspodjele budžeta. Još jedan moguć scenario bio bi da realizovane aktivnosti koje se finansiraju iz budžeta dovode do rezultata samo tokom trajanja aktivnosti, ali da ne dovode do održivih promjena. Svaki zaključak izveden iz analize prikupljenih informacija treba pretočiti u odgovarajuće preporuke ka unaprjeđenju izrade politike, njenog budžetiranja, realizacije i praćenja.*

✿ **Kako je budžetska potrošnja uticala (pozitivno ili negativno) na planirane ciljeve?**

*Ovo pitanje zahtijeva informacije o uticajima politika, mjerenim po opštim statističkim podacima (kao što su podaci o stopi zaposlenosti, stopi završetka školovanja, stopi izloženosti riziku od beskućništva, stopi pokrivenosti zdravstvenim osiguranjem, itd.). Veoma je važno prikupljati statističke podatke tokom vremena prema odgovarajućoj dinamici, kao i razdvajati ih po polu i etničkoj pripadnosti. Ovaj tip informacija služi za stratešku orijentaciju jer ukazuje na cjelokupna strateška opredjeljenja i posvećenost u odnosu na postavljene strateške ciljeve, kako u politici integracije Roma, tako i u generalnom programu budžeta. Ova analiza bi mogla da dovede do zaključaka i odgovarajućih preporuka u pogledu strateških ciljeva, kao što je potreba da budu realističniji ili postavljanjem ambicioznijih ciljeva, kao i u pogledu adekvatnosti potrošnje u odnosu na ostvarenje postavljenih strateških ciljeva. Štaviše, analiza strateške orijentacije mogla bi da ukaže na potrebu za promjenom same strateške orijentacije da bi se odreagovalo na kontinuirane promjene konteksta i vanjskih faktora (kao što je novo zakonodavstvo ili slično) koje utiču na sprovođenje politike i njene rezultate.*

✿ **Prilikom poređenja dva uzastopna budžetska ciklusa, da li trendovi u raspodjeli budžeta adekvatno prate apsorpciju budžeta i uočene promjene u situaciji na terenu tokom vremena?**

*Da bi se odgovorilo na ovo pitanje, neophodno je porediti budžete tokom minimum dvije godine za redom da bi se ustanovila kretanja u potrošnji: da*

*li budžetska izdvajanja vremenom rastu ili se smanjuju i da li je trend (rasta odnosno smanjivanja) odgovarajući u odnosu na postignuća ostvarena kroz prethodnu potrošnju. Moguće je utvrditi da li se budžet smanjuje iako rezultati nisu dovoljni za obezbjeđenje dugoročne promjene ili čak da se situacija na terenu pogoršava, da se budžeti povećavaju uprkos dokazima da odgovarajuća politika nema direktan uticaj na posmatranu situaciju, da se budžetska izdvajanja povećavaju uprkos konstantnoj nemogućnosti da se apsorbuju, itd. Poređenje kretanja u raspodjelama budžeta i stvarnoj potrošnji sa postignućima treba da da informacije o tome da li budžet u narednim budžetskim ciklusima (čije je planiranje u toku) treba povećavati ili smanjivati.*

Dobro razvijen sistem praćenja treba da postoji da bi se pribavile sve informacije neophodne za obavljanje ocjene prema četvrtom koraku budžetiranja odgovornog prema Romima. Proces praćenja treba da bude kontinuiran kako bi omogućio nadzor nad trošenjem planiranih sredstava u tekućoj godini i da po potrebi predloži intervencije. Potrošnja ne bi trebalo samo da se evidentira, nego i povezuje sa stvarnim intervencijama koje se planiraju u okviru budžetskog programa i politike integracije Roma. Treba pružiti informacije o broju romskih i ukupnih korisnika (razdvojeno po polovima) i statističke podatke potrebne za mjerenje ostvarenog uticaja. Ovo nalaže uvođenje sistema za prikupljanje raščlanjenih podataka. U stvarnosti, neke od informacija neće biti dostupne i stoga će biti potrebno da se učine procjene ili daju posredni podaci. Procjene ili posredni podaci se u tom slučaju baziraju na postojećim i raspoloživim informacijama (i iz zvaničnih i iz ostalih izvora) izračunavanjem najboljih mogućih procjena (na osnovu raspoloživih informacija u datom trenutku). Tokom vremena, sistemi za prikupljanje podataka, praćenje i izvještavanje trebalo bi da postanu dovoljno napredni i u stanju da daju sve potrebne informacije. Kao takve, ove informacije ne bi poslužile samo za budžetiranje odgovorno prema Romima, nego bi i unaprijedile cjelokupan učinak Vlade u pogledu njenih strateških prioriteta.

Ministarstvo finansija ima najbolji pregled ishoda koje ostvaruju ostala pojedinačna ministarstva i o tome da li dobro planiraju i apsorbuju dodjeljena sredstva. Stoga je potrebno učešće Ministarstva finansija u procesu budžetiranja odgovornom prema Romima da bi pružilo neophodne budžetske informacije. Zavodi za statistiku takođe treba da se angažuju kako bi se postarali da se sve potrebne informacije o ostvarenju ciljeva politike prikupe i stave na raspolaganje. Očigledno, i resorna ministarstva odgovorna za budžetske programe i vladine jedinice/organi odgovorni za integraciju Roma su vodeći akteri u procesu. Javni budžet je najčešće decentralizovan i potrebna je i uključenost lokalnih samouprava da pruže potrebne informacije. Na sličan način, nevladin sektor posjeduje relevantne informacije o situaciji na terenu i uticaju (promjenama) do kojih je dovelo sprovođenje politika. Tokom vremena bi u proces budžetiranja odgovornog prema Romima trebalo uključiti i nevladine organizacije.

*Tekst koji slijedi je hipotetički primjer informacija potrebnih za ocjenu u četvrtom koraku budžetiranja odgovornom prema Romima: nadovezuje se na primjer korišćen za ilustraciju prethodnih koraka.*

Kao i u primjeru iz prethodnog koraka, cilj budžetskog programa za osnovno obrazovanje je povećanje nivoa upisa djece odgovarajućeg uzrasta za 3 posto, što u stvari predstavlja upis dodatnih 10.500 učenika. Odgovarajući cilj politike integracije Roma je da se stopa upisa Roma odgovarajućeg uzrasta u osnovno obrazovanje poveća za 12 posto, što u stvari čini upis još 900 romske djece.

Raspodjela budžeta za generalni cilj u okviru budžetskog programa, prema planiranom, iznosi 520.000, od čega je 10.720 (pod pretpostavkom da se usvoje preporuke iz prethodnog koraka) raspoređeno za ostvarenje cilja politike integracije Roma. Planirane aktivnosti su „Kampanje za podizanje svijesti kod roditelja“ (sa budžetom od 500.000 za sve, od čega je 7.000 namijenjeno Romima), „Identifikacija djece odgovarajućeg uzrasta“ (sa budžetom od 20.000 za sve, od čega je 1.720 namijenjeno Romima) i „Pravna pomoć u pribavljanju ličnih dokumenata“ (sa budžetom od 10.000 za sve, od čega je 2.000 namijenjeno Romima).

Analiza izvršenja budžeta pokazuje da institucije izvršioci nisu upoznate sa tim koliko budžeta se troši na obuhvat romske djece koju treba upisati u osnovno obrazovanje. Međutim, mogu postojati informacije o izvršenju budžeta uopšte, o povećanju broja djece upisane u osnovno obrazovanje i o broju romske djece među njima. Ti podaci mogli bi biti sljedeći:

- ✳ Izvršeni budžet za povećanje broja djece upisane u osnovno obrazovanje 450.000
- ✳ Povećanje broja djece upisane u osnovno obrazovanje 6.000
- ✳ Povećanje broja romske djece upisane u osnovno obrazovanje 450

Očigledno je da bi bilo dobro imati informacije o tome koliko se budžeta stvarno troši na obezbjeđivanje većeg broja romske djece upisane u osnovno obrazovanje, te to treba da bude jedna od preporuka. U ovom slučaju, takve informacije ne postoje, pa će biti neophodno izračunati približan iznos sredstava potrošen u tu svrhu. To se radi računanjem potrošnje po korisniku ( $450.000/6.000=75$ ) i, na osnovu te brojke, računa se procjena potrošnje za sprovođenje politike integracije Roma u smislu ovog konkretnog cilja ( $450 \times 75 = 33.750$ , što čini 7,5% ukupne potrošnje). Iako je ovo najbolja moguća procjena po raspoloživim informacijama, iz više mogućih razloga ona može da odstupa od stvarne vrijednosti: broj Roma možda nije tačan (zbog pitanja samo-izjašnjavanja), računica o apsolutnim brojevima djece potrebnim za ostvarenje postavljenih ciljeva najvjerovatnije je pretrpjela promjene usljed demografskih promjena (stare vrijednosti apsolutnih brojeva korišćene su za izračunavanje procenta), troškovi na Rome po korisniku mogu se razlikovati od prosječnih troškova (na primjer, zbog geografske udaljenosti), itd.



Ipak, moguće je doći do izvjesnog broja zaključaka u vezi sa izvršenjem budžeta na osnovu raspoloživih informacija. Oni obuhvataju, između ostalih, sljedeće:

1. Nedovoljno se izdvaja na dostizanje cilja porasta broja djece upisane u osnovno obrazovanje.
2. Ciljane vrijednosti, kako za program budžeta, tako i za politiku integracije Roma, nisu ostvareni.
3. Podaci potrebni za adekvatnu procjenu potrošnje i rezultata se ne sakupljaju.

Na osnovu zaključaka mogu se izraditi odgovarajuće preporuke za unaprjeđenje apsorpcionih kapaciteta, pregled aktivnosti/mjera namijenjenih postizanju boljih rezultata i unaprijeđenom prikupljanju podataka o budžetskoj potrošnji i korisnicima (razloženo po polu i etničkoj pripadnosti).

Informacije o potrošnji treba dalje porediti sa ostvarenim uticajem. Savjetuje se angažovanje zavoda za statistiku, koji treba i da pruže podatke (vrijednosti) indikatora uticaja (kao što je stopa upisa, rezultati u školovanju, stopa preranog napuštanja školovanja, procenat đaka koji nastavljaju sa srednjoškolskim obrazovanjem, itd.). U ovom slučaju, potrebne su stope upisa u ustanove osnovnog obrazovanja za cjelokupno stanovništvo i za Rome. Ako zavodi za statistiku nisu u stanju da pruže ove informacije, onda treba koristiti informacije iz spoljnih izvora i raspoloživih istraživanja. Cilj je da se napravi zdrava procjena koja može dati informacije za proces budžetiranja u narednim budžetskim ciklusima.

## 5. Sažetak budžeta odgovornog prema Romima

Posljednji korak predviđa sabiranje rezultata, zaključaka i preporuka proisteklih iz svih prethodnih koraka budžetiranja odgovornog prema Romima i predstavlja ih u vidu jedinstvenog dokumenta koji se zove „Sažetak budžeta odgovornog prema Romima“ (u daljem tekstu: sažetak budžeta). Informacije i argumente iz sažetka budžeta treba koristiti kao ulazne podatke u procesu budžetiranja radi dobijanja što odgovornijeg budžeta u odnosu na ciljeve politike integracije Roma, a time i odgovarajuće ciljeve relevantnih budžetskih programa. Kako je ranije konstatovano, preporuke treba da budu što

Peti korak odgovornog budžetiranja sabira rezultate, zaključke, argumente i preporuke dobijene kroz analize koje su sprovedene tokom prethodnih koraka u budžetskom sažetku, koji potom služe kao ulazni podaci za naredni budžetski ciklus.

konkretnije i da obuhvataju kvantitativne prijedloge. Analiza treba da, u mjeri do koje je to moguće, prikaže što je realno i gdje su intervencije moguće i izvodljive.

Sažetak budžeta služi unaprjeđenju procesa budžetiranja tako što nudi konkretne preporuke. Dokument treba da pruži i situacionu analizu (kakva se obavlja u prethodnim koracima procesa budžetiranja odgovornog prema Romima) na rezimiran način i da iznese izvodljive sugestije za konkretna poboljšanja. Tokom četiri koraka, trebalo bi da je moguće procijeniti koje preporuke će se vjerovatnije usvojiti u zavisnosti od političke klime, raspoloživih sredstava, faze reforme odnosno nivoa razvoja sistema javnih finansija i programskog budžetiranja. Naravno, procjena izvodljivosti svake od predloženih preporuka bila bi mnogo realnija ako bi se diskutovala i usaglasila sa javnim službenicima i funkcionerima koji se direktno bave procesom budžetiranja (iz Ministarstava finansija i relevantnih resornih ministarstava).

Sažetak budžeta izrađen tokom procesa budžetiranja odgovornog prema Romima može se usvojiti na sljedeće načine:

- ✳ Kao zaseban dokument koji usvaja vlada, Nacionalna kontakt-osoba za Rome, međuresorno tijelo nadležno za integraciju Roma ili posebna radna grupa zadužena za budžetiranje odgovorno prema Romima. Sažetak budžeta u ovom obliku mogao bi se koristiti kao materijal za skupštinske rasprave, javna slušanja, participativne političke procese i druge prilike koje služe transparentnom i participativnom formulisanju javnog budžeta.
- ✳ Sastavni dio Izvještaja o sprovođenju politike integracije Roma koji usvaja Vlada i stavlja na uvid javnosti. Kao takav, može se koristiti kao izvor informacija prilikom formulisanja politike integracije Roma i odgovarajućeg budžeta kao dijela javnog budžeta.
- ✳ Prilog dodat memorandumu budžeta (ili sličnom dokumentu) koji priprema Ministarstvo finansija uz godišnji javni budžet. U ovom slučaju, budžetski sažetak prilaže se uz godišnji javni budžet i tako uzima u obzir tokom svih rasprava o godišnjem javnom budžetu.
- ✳ Prilog dodat prijedlogu budžeta za narednu fiskalnu godinu (ili srednjoročni period) koji usvaja Vlada i dostavlja Skupštini na raspravu kao dio rasprave o prijedlogu godišnjeg (ili srednjoročnog) javnog budžeta.

Uvođenje budžetiranja odgovornog prema Romima i obezbjeđivanje njegove adekvatnosti za sprovođenje politike integracije Roma uzimanjem u obzir preporuka iz ovog procesa prilikom izrade budžeta najvjerovatnije će trajati godinama. Uvođenje budžetiranja odgovornog prema Romima kao zvaničnog dijela procesa javnog budžetiranja treba obaviti na kontrolisan način, postepenim uključivanjem više budžetskih programa u analizu, kao i konstantnim unaprjeđivanjem samog procesa i budžetskog sažetka kao njegovog produkta. Proces budžetiranja bi trebalo da vremenom, u sve većoj mjeri, postane baziran na dobro proverenim informacijama i da sadrži argumente i preporuke za javni budžet, koji će postajati sve relevantniji i izvodljiviji. U okviru procesa postepenog uvođenja budžetiranja odgovornog prema Romima,

resorna ministarstva koja su u stanju da adekvatno planiraju politike integracije Roma u okviru odgovarajućeg budžeta (zasnovano na dokazima koji obuhvataju adekvatne indikatore, sakupljanje relevantnih podataka o potrošnji i rezultatima, kao i izvještavanje o rezultatima) treba da dobiju dovoljno finansijskih sredstava za politike integracije Roma. Sredstva bi trebalo da odobri Ministarstvo finansija za narednu budžetsku godinu. Informacije date u produktu analize budžetiranja odgovornog prema Romima za jednu godinu treba da daju informacije relevantnim akterima i dovedu do ponovnog utvrđivanja prioriteta potrošnje kako bi preciznije odrazila potrebe Roma.

Opis prethodna četiri koraka u budžetiranju odgovornom prema Romima sadrži i niz primjera mogućih preporuka. Moguće dalje preporuke obuhvataju sljedeće:

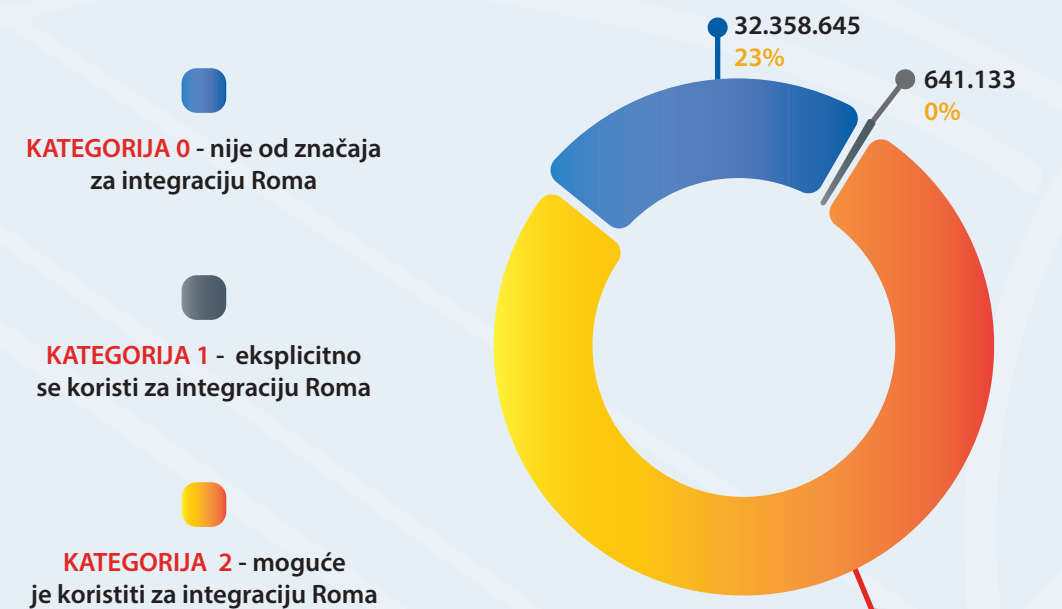
- ✳ Uvesti izvještaj o potrošnji na integraciju Roma kao dio izvještaja o relevantnom budžetskom programu da bi se odrazili rashodi i rezultati.
- ✳ Unaprijediti format opisa budžetskog programa, hijerarhiju njegovih ciljeva i sinhronizaciju u skladu sa politikom integracije Roma.
- ✳ U cjelini reflektovati politiku integracije Roma (Strategiju i Akcioni plan) u javnom budžetu.
- ✳ Reflektovati indikatore politike integracije Roma u sklopu indikatora generalne politike.
- ✳ Reflektovati budžetske indikatore politike integracije Roma u budžetskim indikatorima generalne politike.
- ✳ Usvojiti metodologiju kojom se potrošnja na politiku integracije Roma može precizno pratiti u okviru javnog budžeta, kao npr kroz uvođenje zasebnog budžetskog koda.
- ✳ Redizajnirati postojeće relevantne generalne politike da bi se više oslanjale na svrsishodnost i efikasnost, uključujući i ostvarenje boljeg kontakta sa Romima, izmjene kriterijuma za korisnike da bi se obezbijedio pristup Romima, uključivanje Roma u sprovođenje odnosno izradu određenih aktivnosti/mjera namenjenih Romima (u skladu sa njihovim posebnim položajem), itd.
- ✳ Utvrditi prioritete i/ili proširiti postojeće mjere koje donose efekte.
- ✳ Uvesti nove mjere sa većim potencijalom za postizanje željenog uticaja za Rome i za cjelokupno stanovništvo.
- ✳ Odustati od mjera politike koje ne čine (dovoljan) uticaj, naročito ako su i skupe.
- ✳ Unaprijediti učešće zajednice u planiranje politike i budžeta da bi se bolje rješavale realne potrebe zajednice, koje bi inače mogle ostati nepoznate javnim funkcionerima.
- ✳ Zvanično ovlastiti Nacionalnu kontakt-osobu za Rome da se angažuje u procesu budžetiranja u okviru relevantnih resornih ministarstva i u generalnom procesu (sa Vladom i Skupštinom).

Uloga Nacionalne kontakt-osobe za Rome u procesu budžetiranja treba da bude u koordinaciji i saradnji sa drugim resornim ministarstvima i drugim institucijama, uključujući Ministarstvo finansija i statistički zavod, da bi obavili budžetiranje odgovorno prema Romima i izradili sažetak budžeta. Nacionalna kontakt-osoba za Rome treba i da ima zvaničnu konsultativnu/doprinosuću ulogu u procesu budžetiranja u okviru Vlade i Skupštine da bi izložila sažetak budžeta, naročito relevantne argumente i preporuke za javni budžet.

Sažetak budžeta, naročito njegove preporuke dobijene iz adekvatno i profesionalno sprovedenog procesa budžetiranja odgovornog prema Romima, zasnivaće se na dubinskoj procjeni. Daće dovoljno detalja i temeljiće se na konkretnim dokazima i argumentima. Kao takav, razmatraće se tokom budžetskog ciklusa i imaće finansijske implikacije, po mogućnosti preko zvanično usvojenog mehanizma.

Sažetak budžeta treba da sadrži i pregled aktuelnog plana budžetske potrošnje za sprovođenje politike integracije Roma koji kategoriše budžetske programe po značaju za integraciju Roma, kako je utvrđeno pri prvom koraku budžetiranja odgovornog prema Romima. Takav pregled na veoma sažet način daje informacije javnim funkcionerima o relevantnoj raspodjeli budžeta i potrošnji na integraciju Roma.

Pregled iz korišćenog hipotetičkog primjera, na osnovu kategorizacije budžetskih programa obavljene pri prvom koraku, predstavljen je niže:



Ovaj grafikon jasno prikazuje da je udio javnog budžeta koji direktno doprinosi sprovođenju politike integracije Roma (kategorisan kao Kategorija 1) veoma mali. Ni ova sredstva se nužno ne koriste isključivo za sprovođenje politike integracije Roma.

Za udio javnog budžeta koji bi mogao doprinijeti sprovođenju politike integracije Roma (kategorisan kao Kategorija 2) očekuje se da bude najveći u javnom budžetu. Proces planiranja javnog budžeta treba da do maksimalne mjere obezbijedi iskorišćenje tog potencijala u svrhe sprovođenja politike integracije Roma.

Udio javnog budžeta koji je sasvim beznačajan za politiku integracije Roma (kategorisan kao Kategorija 0) prilično je značajan u ukupnoj raspodjeli.

Koraci od dva do četiri u budžetiranju odgovornom prema Romima daju dubinsku analizu (svih ili odabranih) budžetskih programa kategorisanih kao Kategorija 1 ili Kategorija 2. Raspoložive informacije prikupljene putem analize mogu da izoštre sliku o raspodjeli budžeta koja služi sprovođenju politike integracije Roma. Dalje, analiza otkriva niz dodatnih informacija od značaja za ciklus javnog budžetiranja kad je riječ o politici integracije Roma.

Sprovođenje procesa budžetiranja odgovornog prema Romima nekoliko godina u nizu postepeno će značiti i analizu većeg broja budžetskih programa koji su direktno ili indirektno značajni za integraciju Roma. Ovo će dalje značiti jasniji pregled budžeta relevantnog za integraciju Roma i precizirati kvantitativne informacije. To će omogućiti bolju procjenu raspodjele finansijskih sredstava i potrošnje za integraciju Roma. Stoga bi bilo moguće izvući relevantnije i izvodljivije zaključke i prijedloge u vezi sa promjenama ili reformama potrebnim za bolju promociju integracije Roma i za efikasnije i djelotvornije korišćenje javnih sredstava. Konačni cilj mora biti ostvarenje pune integracije romskog stanovništva, kako nalažu i strateški dokumenti.

U okviru procesa budžetiranja odgovornog prema Romima, posebnu pažnju treba posvetiti finansiranju iz IPA fondova i drugih potencijalnih donatorskih izvora. Strateška dokumenta donatora i relevantna potrošnja mogu se takođe analizirati u skladu sa budžetiranjem odgovornim prema Romima predloženim u Smjernicama. Usklađivanje politike integracije Roma sa IPA i donatorskim dokumentima programiranja moglo bi da obezbijedi maksimalan uticaj u granicama raspoloživih sredstava, pri čemu bi se izbjegao rizik od preklapanja sredstava.

Sažetak budžeta treba pripremati jednom godišnje. Relevantne procjene i preporuke treba zasnivati na informacijama dobijenim kroz proces stalnog praćenja, koji vremenom takođe treba unaprijediti.

# Obuka, jačanje kapaciteta i zagovaranje

Podizanje nivoa svijesti i senzibilizacija javnih službenika zasnovani samo na sažetku budžeta ne bi bili dovoljni za uspješno promovisanje budžetiranja odgovornog prema Romima. Različitim akterima u ovom procesu potrebni su različite vještine i kapaciteti i njih treba jačati putem obuka.

Preporuke za obuku i ciljne grupe:

- ✳ **Visoki državni funkcioneri:** a) generalni sekretarijat, b) direktori za budžet, c) direktori /ili načelnici odjeljenja za prioritetne sektorske politike, d) skupštinski odbor za budžet.
- ✳ **Nacionalne kontakt-osobe za Rome i interdisciplinarna tijela nadležna za integraciju Roma.**
- ✳ **Resorna ministarstva koja se bave prioritetnim sektorskim politikama za integraciju Roma** (uz postepeno uključivanje ostalih resornih ministarstava): a) strateške jedinice, b) finansijsko/računovodstveno osoblje, c) pravnici, d) osoblje odjeljenja zaduženo za konkretan budžetski program, mjeru ili projekat.
- ✳ **Državni službenici odgovorni za programiranje sredstava EU:** rukovodeći organ, organ koji izdaje sertifikate, nadzorni organ, itd.
- ✳ **Analitičari Ministarstva finansija odgovorni za prioritetne sektorske politike za integraciju Roma** (with the gradual incorporation of other budget analysts) and possibly analysts designated specifically as responsible for Roma responsive budgeting uz postepeno uključivanje ostalih budžetskih analitičara) i, moguće, analitičari određeni konkretno za praćenje budžetiranja odgovornog prema Romima.



 **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](http://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](mailto:rcc@rcc.int)



[rcc.int](http://rcc.int)



RegionalCooperationCouncil



[rcc.int](http://rcc.int)



RCCSec



RegionalCooperationCouncil

Roma Integration 2020 is co-funded by:



European  
Union



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS



RegionalCooperationCouncil