

Rodna analiza budžetiranja odgovora na COVID – 19 u Republici Srbiji



Autorke:

Višnja Baćanović

Dr Marija Vlahović

Dr Tatjana Đurić Kuzmanović

Dušica Stojadinović

„Veliki deo odgovora na krizu pao je na leđa OCD, pogotovo u odnosu na marginalizovane grupe, dok su se OCD najmanje pitale o adekvatnim merama“.

(ispitanica – predstavnica ženske organizacije civilnog društva)

Sadržaj

Uvod	2
Metodologija	3
Kriterijumi za procenu urođjenosti mera	5
Rodni aspekti epidemije i mera za sprečavanje širenja zarazne bolesti COVID – 19 - pregled	7
Izmene u budžetu zbog odgovora na epidemiju i krizu izazvanu zaraznom bolešću COVID – 19.....	11
Rodna procena donetih i sprovedenih državnih mera	18
Učešće ženskih nevladinih organizacija u planiranju mera.....	23
Zaključci	27
Literatura.....	28

Uvod

Rodna Analiza budžetiranja odgovora na COVID – 19 u Republici Srbiji sprovedena je u okviru projekta „Mreža za praćenje rodno odgovornog budžetiranja na Zapadnom Balkanu i u Republici Moldaviji“ (*Gender Budget Watchdog Network – GBWN*), u periodu od jula – decembra, 2020. godine. Na neki način je započeta još u aprilu, 2020. godine, kao „brza procena“ ili „mapiranje teritorije“¹ uticaja epidemije na žene, osetljive grupe i rodnu ravnopravnost (Baćanović, 2020). U avgustu 2020. godine objavljena je rodna analiza koju je sprovedla Ženska Platforma za razvoj Srbije uz podršku Misije OEBS u Srbiji (Pajvančić i sarad., 2020), a nakon toga su izrađene i druge analize uticaja krize na žene i osetljive grupe sa preporukama i smernice međunarodnih organizacija i razvojnih agencija (UN, 2020; UN Women, 2020a, UN Women, 2020b).

U međuvremenu je znanje o samom virusu značajno povećano, kao i odgovori vlada širom sveta na epidemiju i njene, pre svega, ekonomske posledice, gde su se pod ekonomijom prevashodno podrazumevali plaćeni poslovi, tržište kapitala, rada, roba i usluga. Povećalo se i znanje civilnog sektora, kao i aktivnosti koje su usmerene na posledice epidemije, pre svega, one koje su se odnosile na položaj osetljivih grupa i na promene u svakodnevnom životu žena i muškaraca.

Specifičnost ove analize je rodna procena mera koje su donošene tokom pandemije COVID – 19 iz perspektive ženskih organizacija civilnog društva (ŽOCD). Rodna perspektiva podrazumeva feministički političko-ekonomski pristup koji preispituje “odnose moći i rodne režime u nacionalnoj ekonomiji koji proizvode i reprodukuju podređenost žena u odnosu na muškarce u privatnoj i javnoj sferi (...) i međuzavisnost između ekonomskih i društvenih, kulturnih i političkih procesa” (Đurić Kuzmanović, 2018). Fokus analize i procene usmeren je i na transparentnost i participativnost procesa kreiranja i sprovođenja mera i izveštavanja o njima. U pitanju su mere koje su institucije i organi Republike Srbije doneli do juna 2021. godine², a koje su podrazumevale izdvajanja iz budžeta i koje su, prema tipologiji instrumenata javnih politika, određenoj članom 24. Zakona o planskom sistemu³, definisane kao podsticajne, fiskalne mere i mere za obezbeđenje dobara i usluga. Kako bi se imala celovita slika fiskalne godine, analizirane su mere koje su donete kroz oba rebalansa – iz aprila, 2021. godine, kao prvi odgovor na krizu i drugi, iz novembra, 2021. godine.

Analiza je organizovana u nekoliko celina: na početku je predstavljena metodologija, pristup, prikupljanje i izvori podataka i kriterijumi na osnovu kojih su mere procenjivane. U drugom poglavlju prikazani su rodni aspekti pandemije i epidemioloških mera, te posledice istih na žene i osetljive grupe, rodno uslovljene promene u svakodnevnicima, socio-ekonomskom položaju i potrebama. U trećem delu analizirane su izmene u budžetu, u kontekstu odgovora na epidemiju, iz rodne perspektive. Promene su prikazane po ministarstvima, funkcionalnoj klasifikaciji i u delu prihoda. U četvrtom delu izvršena je rodna procena mera koje su

¹Rod i epidemija COVID – 19. Mapping the Territory for the Gender Aspects of COVID-19 Response in Serbia, <https://genderhub.org.rs/2021/02/10/rod-i-epidemija-covid-19/#>

² Mere koje su donete nakon toga se nisu značajno razlikovale, kada su u pitanju mere za odgovor na posledice epidemioloških mera na ekonomiju, dok su epidemiološke mere menjane često i velikom brzinom.

³*Zakono planskom sistemu republike Srbije*. (2018). Beograd: "Sl. glasnik RS", br. 30/2018). <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html> (15.04.2021.).

finansirane iz budžeta i koje su sagledive na osnovu rebalansa budžeta u odnosu na pitanja i kriterijume definisane metodologijom ove analize. Ovaj deo uključuje i ocenu urođenosti⁴ (koja u ovom slučaju znači stepen i način na koji je uključena rodna perspektiva) pojedinačnih mera. Peto poglavlje analizira participativnost i transparentnost procesa donošenja odluka u uslovima zdravstvene krize, i daje procenu korisnosti mera za žene i rodnu ravnopravnost iz perspektive ženskih nevladinih organizacija. Ovo poglavlje prikazuje i analizira podatke iz istraživanja u kome je učestvovalo 17 ženskih nevladinih organizacija iz Srbije, a koje je sprovedenog u oktobru 2020. godine. Poslednji, šesti segment čine zaključci (grupisani u odnosu na polazna istraživačka pitanja koja su navedena u narednom poglavlju). Na kraju je dat obiman spisak najnovije literature koja predstavlja pravu riznicu znanja o posledicama pandemije na rodnu ravnopravnost, žene i druge osetljive grupe. Iskreno se nadamo da će i ova analize, kao i mnoge druge, biti inspiracija za kreiranje praktičnih rešenja i oporavak na bolje.

Metodologija

U ovoj analizi mere se posmatraju iz političko-ekonomske perspektive **feminističke ekonomije**. U tom smislu posebno su bile važne mere koje utiču na:

I Podelu na **plaćeni i neplaćeni rad**;

II **Rodni jaz u plaćenju ekonomiji** - zastupljenost žena i muškaraca po sektorima i **jaz u zaradama**;

III **Nevidljivost potreba** žena i drugih ranjivih grupa usled nedostatka podataka ili nekorišćenja rodne statistike pri planiranju mera i politika.

Analiza pre svega ima za cilj da ponudi analitički pregled prisustva **rodne perspektive**, ili da prepozna njeno odsustvo, odnosno **rodno slepilo** u kontekstu preduzimanih mera. Ona polazi od činjenice da se mnoge mere i politike, koje su kreirane kao **rodno neutralne**, ispoljavaju kao rodno slepe i često proizvode nove oblike i dimenzije rodnih nejednakosti, a uz to ne uspevaju da adekvatno ispune svoj cilj, i usled nedostatka specifičnih podataka nisu fokusirane na potrebe krajnjih korisnika (WECF, 2018).

Mere i odgovori na COVID – 19 krizu posmatrani su i u odnosu na realizaciju Ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih nacija, posebno cilja 5 Rodna ravnopravnost (UN General Assembly, 2015) i podciljeva 5.4. i 5.2. Podcilj 5.4 odnosi se na „prepoznavanje i vrednovanje neplaćenog rada kroz dostupnost javnih usluga, infrastrukture i socijalne politike i promociju podele

⁴ Po definiciji iz Rečnik i pojmovnika rodne ravnopravnosti Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost (EIGE), urođavanje znači: „Sistematsko razmatranje razlika između uslova, situacija i potreba žena i muškaraca u svim politikama i akcijama“, Rečnik i pojmovnik rodne ravnopravnosti, prevod Kuća rodnih znanja i politika, 2021. (u štampi).

U Polaznim osnovama za izradu Zakona o rodnoj ravnopravnosti republike Srbije (dostupno na:

[https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-](https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-21/Polazne_osnove_za_izradu_nacrta_Zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti.pdf)

[21/Polazne_osnove_za_izradu_nacrta_Zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-21/Polazne_osnove_za_izradu_nacrta_Zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti.pdf), isti izraz je definisan kao:

„sredstvo za ostvarivanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti kroz uključivanje rodne komponente u sve javne politike, planove i prakse“.

odgovornosti na nivou domaćinstva“. Podcilj 5.2. zahteva eliminaciju „svih oblika nasilja prema ženama i devojčicama u javnoj i privatnoj sferi, uključujući i trgovinu i seksualnu i druge forme eksploatacije“.

Metodologija koja se primenjuje zasnovana je i na Okviru za procenu javne potrošnje i finansijske odgovornosti (PEFA okviru) i testirana u okviru projekta “Mreža za praćenje rodno odgovornog budžetiranja”. Ovaj okvir se bazira na proceni javne potrošnje i finansijske odgovornosti i praćenja integracije rodno odgovornog budžetiranja u budžetski proces. Stoga PEFA okvir omogućava uvid u to koliko se instrumenti fiskalne, ekonomske i drugih javnih politika koriste da unaprede rodnu ravnopravnost i da doprinesu osnaživanju žena, kroz sve faze budžetskog ciklusa. Ova dimenzija metodologije, zasnovana na PEFA indikatorima, odnosi se na mere u pogledu njihove: pravovremenosti; urođenosti; i prisustva rodne perspektive u upravljanju javnim finansijama. Navedena metodologija je prilagođena kontekstualnim uslovima i dostupnim podacima u Srbiji u momentu kada je rađena (jul – decembar, 2020 godine), uz dopune u martu 2021. godine, pre svega u delu analize drugog rebalansa iz novembra 2020. godine.

Okvir za procenu javne potrošnje i finansijske odgovornosti (PEFA) procenjuje sistem upravljanja javnim finansijama (PFM). PEFA meri koliko procedure i institucije doprinose željenim budžetskim ciljevima, fiskalnoj disciplini, strateškoj raspodeli resursa i efektivnom pružanju usluga. Pomoću PEFA okvira moguće je proceniti javnu potrošnju i finansijsku odgovornost države, odnosno ekonomske politike, kroz 7 stubova: i. Budžetska pouzdanost; ii. Transparentnost javnih finansija; iii. Upravljanje sredstvima i nadležnostima; iv. Budžetiranje i fiskalne strategije zasnovane na politikama; v. Predvidivost i kontrola u izvršenju budžeta; vi. Odgovornost i izveštavanje; i vii. Nezavisno ispitivanje i revizija u okviru budžetskog ciklusa. Pri proceni se koristi 31 indikator, podeljen na 94 dimenzija (PEFA, 2019).

Ova rodna analiza daje odgovore na sledeća pitanja:

1. Da li je sprovedena rodna analiza prilikom dizajniranja institucionalnih ekonomskih mera donetih tokom pandemije virusa COVID-19?
2. Da li su mere koje su donošene od strane države u svojim ciljevima uključivale rodnu dimenziju?
3. Da li su žene, a posebno ženske organizacije, učestvovala u dizajniranju mera?
4. Da li postoje i, ako postoje, kakvog su karaktera, razlike u položaju muškaraca i žena u oblastima koja su predmet intervencije države - na osnovu dostupnih statističkih podataka i iz izveštaja o budžetu i rebalansima budžeta Republike Srbije?
5. Na koji način se statistički registrovane rodne razlike u oblastima koje su bile predmet intervencije države mogu odraziti na rodne nejednakosti (posebno kroz pristup resursima i raspodelu resursa)?
6. Da li su uključene mere obuhvatale unapređenje bezbednosti žena od rodno zasnovanog nasilja u porodičnom kontekstu?

Ova su pitanja dalje konkretizovana na dva nivoa:

Prvi nivo rodne analize odnosio se na izbor mera koje su donete kao odgovora na COVID – 19 krizu „u celini“. Ovaj nivo analize daje odgovore na sledeća pitanja:

- 1. Koliko su mere uključivale problem i kontekst raspodele neplaćenog rada (ekonomije nege i staranja)?**
- 2. Koliko su se mere odnosile specifično na „ženske“ sektore, kao što su na primer obrazovanje, socijalna zaštita i probleme sa kojima su se suočile posebno žene, odnosno pripadnici/e osetljivih grupa?**
- 3. Da li su mere doprinele ostvarivanju i/ili unapređenju zaštite žena od nasilja?**
- 4. Koliko su u kreiranju mera učestvovalе ženske organizacije civilnog društva?**

Drugi nivo rodne analize odnosio se na karakter pojedinačnih mera koje su bile finansirane kao odgovor na epidemiju. Procena rodnoг karaktera primenjenih pojedinačnih mera sagledavana je na osnovu odgovora na sledeća pitanja:

- 1. Kakva je zastupljenost žena i muškaraca u ciljnoj grupi kojoj su mere namenjene, ili u oblasti na koju se mera odnosi i kako se efekat mere odražava na rodnu raspodelu resursa?**
- 2. Da li su primenjene afirmativne mere ili na drugi način prepoznate specifične potrebe žena?**

Analiza se oslanja na primarne i sekundarne izvore podataka. Primarni podaci prikupljeni su upitnikom za ženske organizacije civilnog društva o njihovom učešću u kreiranju mera i proceni urođnjenosti donetih mera, u toku septembra i oktobra 2020. godine. Na upitnik je odgovorilo 17 organizacija. Prikupljanje sekundarnih podataka o ključnim rodnoг aspektima i potrebama žena obavljeno je kroz pregled literature, a posebno empirijskih podataka objavljenih u rodnoj analizi Ženske platforme za razvoj Srbije iz juna, 2020. godine, prikupljenih kroz intervjuе i fokus grupe za različitim grupama žena, uključujući i žene iz osetljivih grupa, ali drugih istraživanja u Srbiji sprovedenih od početka epidemije do oktobra 2020. godine⁵. Prikupljanje sekundarnih podataka u vezi sa budžetom, obuhvatilo je podatke iz izveštaja Fiskalnog saveta, sa sajtova Vlade Republike Srbije i nadležnih ministarstva, iz Službenih glasnika, Zakona o budžetu za 2020. godinu, rebalansa budžeta iz aprila i novembra 2020. godine.

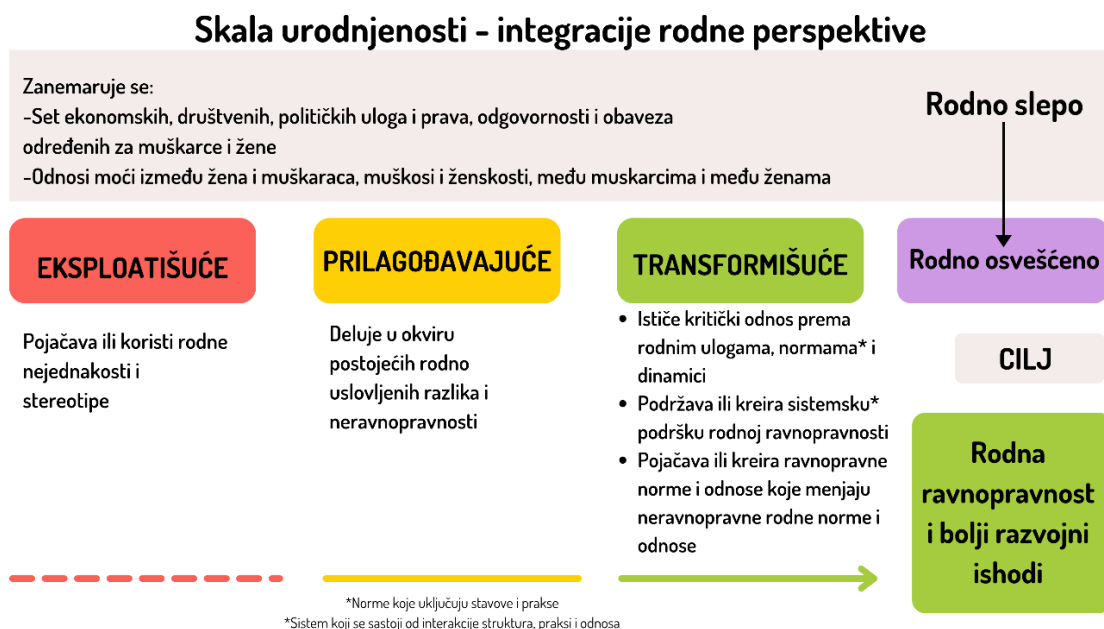
Kriterijumi za procenu urođnjenosti mera

Pod procenom urođnjenosti mera podrazumeva se analiza u kojoj meri određeni projekat ili mere doprinose ili ne doprinose rodnoj ravnopravnosti (Gupta, 2020), odnosno na koji način je integrisana rodna perspektiva. U odnosu na to, mere se klasifikuju na:

⁵ Na primer, Rodna analiza mera za odgovor na COVID – 19 u Republici Srbiji, Misija OEBS u Srbiji, 2020, rodne analize koje je sprovedla Secons grupa, analize koje su proveli Femplatz i Amity i druge analize i preporuke koje su navedene i u ovom izveštaju.

1. Rodno negativne – u kojima su postojeće rodne uloge, norme i odnosi prepoznati, a koje se na njima i baziraju i time se neravnopravnosti produbljuju i pojačavaju.
2. Rodno slepe – u kojima se rodne uloge, norme i odnosi ne prepoznaju i ne uvažavaju, i pretpostavlja se da mere imaju jednak uticaj na sve, odnosno ne sprovodi se (rodna) analiza.
3. Rodno osetljive – u kojima su rodne uloge, norme i odnose prepoznate, na primer kroz prikupljanje podataka o korisnicima, ali ne uključuju aktivnosti i ciljeve vezane za povećanje ravnopravnosti i osnaživanje žena.
4. Rodno transformativne - kojima se nastoji promovisati rodna ravnopravnost i ostvariti drugi ekonomski i društveni ciljevi, koji uključuju i transformaciju postojećih rodni nejednakosti i usmerene su, na primer, na osnaživanje diskriminiranih grupa stanovništva.

Slika 1. Skala urođjenosti - integrisanja rodne perspektive



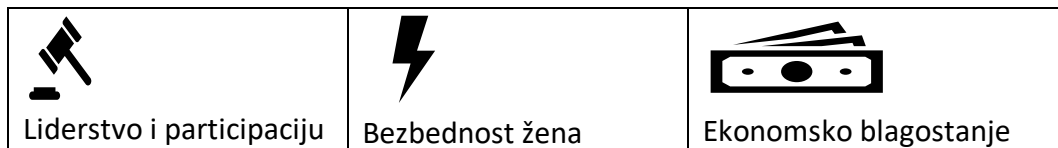
Izvor: (Gupta prema: Bujak Stanko 2021, 29. str.) – prevod na srpski i prilagođavanje GKH

Za potrebe ove analize uvedeno je dodatno razlikovanje rodno slepih od rodno neutralnih mera. Rodno slepe su one mere koje zanemaruju rodne uloge, norme, položaj i potrebe muškaraca i žena i dizajnirane su bez rodne analize i oslikavaju i repliciraju neravnopravnost (i) kroz raspodelu resursa. Rodno neutralne su one mere koje su takođe dizajnirane bez rodne analize i jasnih rodni ciljeva, ne uključuju reprodukciju neravnopravnosti ali ni ne prepoznaju specifične potrebe žena unutar ciljne grupe i niti afirmativne mere koje bi osigurale ravnopravnost u raspodeli resursa.

Na osnovu modela procene urođjenosti (Slika 1.) nastali su različiti alati za procenu urođjenosti programa, projekata i intervencija. Jedan od njih, „rodni semafor“, takođe prilagođen, se koristi i za procenu urođjenosti budžetskih programa u godišnjim izveštajima

o napretku u uvođenju rodno odgovornog budžetiranja u sistem planiranja javnih finansija u Republici Srbiji koje priprema Agencija Ujedinjenih nacija za prava žena - UN Women⁶. Alatka za procenu urođjenosti programa, projekata i intervencija koje su korišćene u ovoj analizi uključuje tri dimenzije: liderstvo i participaciju; bezbednost žena; i ekonomsko blagostanje. On se koristi za brzu procenu urođjenosti humanitarnih projekata, a razvila ga je Agencija za prava žena (UN Women, 2020c).

Slika 2. Tri dimenzije Alata za brzu procenu urođjenosti humanitarnih projekata



Izvor: UN Women (2020c)

Ograničenja

Inicijalno je GBWN metodologija obuhvatala i pitanje o transparentnosti i rodne odgovornosti u upravljanju javnim finansijama i izveštavanju o promenama u budžetu. To između ostalog znači, da i sprovedena *ex-ante* rodna analiza mera, da li je sprovedena evaluacija mera iz rodne perspektive, da li izveštavanje o merama uključuje rodnu perspektivu i podatke razvrstane po polu, te da li su ti podaci dostupni javnosti.

Po budžetskom kalendaru, rok za pripremu završnog računa je jun tekuće, za prethodnu godinu, da Ministarstvo finansija pripremi nacrt zakona o završnom računu, a jul da ga dostavi Narodnog skupštini Republike Srbije, tako da podaci za 2020. godinu još uvek nisu dostupni.

Nije nam poznato da je *ex-ante* rodna analiza sprovedena, odnosno, nije dostupna na sajtovima Vlade Republike Srbije, Ministarstva finansija ili Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost.

U okviru analize nismo prikupljale podatke na nivou pojedinačnih ministarstava o potrošnji i korisnicima mera po polu, pa tako nemamo podatke o tome da li su uopšte dostupni. To bi bili podaci o broju žena i muškaraca koji su koristili subvencije za poljoprivredu ili broj preduzetnika i preduzetnica, po polu, koji su koristili subvencije, uključujući i iznose koji su opredeljeni, odnosno rodna analiza incidencije potrošnje.

Rodni aspekti epidemije i mera za sprečavanje širenja zarazne bolesti COVID – 19 - pregled

Posledice krize su različite za različite grupe ljudi, jer ih kriza ni ne zatiče u jednakom i ravnopravnom položaju. Naša prethodna saznanja (Baćanović, 2014; Baćanović, 2015) i analize potvrđuju da u vanrednim situacijama kao što elementarne nepogode i druge katastrofe i njihove posledice, različito pogađaju grupe koje su u neravnopravnijem položaju i time ranjivije, zbog prisutnih postojećih i dugoročnih strukturnih nejednakosti. U slučaju krize

⁶ Izveštaji o napretku su dostupni na sajtu Koordinacionog tela, na sledećem linku: <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/index.php/sr/rodna-ravnopravnost/rodno-odgovorno-budzetiranje?page=1>

izazvane pandemijom, očigledno je nesrazmerno učešće žena u odnosu na muškarce u raspodeli troškova i njihova nesrazmerna izloženost teretu pandemije zbog poslova koje obavljaju u domaćinstvu, zajednici i na tržištu rada. Urodnjene posledice pandemije aktuelizovale su koncept *kontributivne* pravde (Gomberg, 2007) koji se može povezati sa rodno pristrasnim vrednovanjem (engl. *gender biased*)⁷, što u ovom slučaju znači da je povezano sa stereotipima i predrasudama i tradicionalnim patrijarhalnim shvatanjem plaćenog i neplaćenog rada u Srbiji.

Primeru radi, u studiji „Urodnjenost uticaja COVID – 19 krize i perioda nakon krize“ Odeljenja za politike, građanska prava i konstitutivna pitanja Evropskog parlamenta (2020) posebno je istaknuto pet oblasti koje imaju izrazitu rodnu dimenziju. To su:

1. posledice epidemije i krize na osetljive grupe, kao što su Romi, LGBT osobe, nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom;
2. uticaj na zdravstvene radnike;
3. ekonomija nege i staranja o deci u domaćinstvima sa dvoje roditelja, jednim roditeljem i o starima;
4. nasilje prema ženama;
5. zdravstveni sistem i nedostupnost zdravstvenih usluga i
6. ekonomske posledice.

Na osnovu sprovedenih i dostupnih analiza u Srbiji ključne rodno zasnovane posledice epidemije i epidemioloških mera su sledeće:

1. U oblasti ekonomije nege i staranja, povećan je obim neplaćenog rada za žene; smanjena je dostupnost usluga na tržištu u oblasti neformalne ekonomije; povećan i izmenjen način rada u sektorima obrazovanja i zdravstva, u kom većinu čine žene; uočen je nedostatak usluga vrtića i brige o deci koje su, s jedne strane, povećale obim neplaćenog rada žena, a sa druge strane, više uticale na kvalitet rada i blagostanje žena koje rade od kuće, nego muškaraca koji rade od kuće (Secons, 2020a).
2. Žene su u izolaciji i sa ograničenim mogućnostima kretanja izložene većem riziku od porodičnog nasilja⁸. Podaci pokazuju da globalni trend rasta nasilja prema ženama. U Srbiji međutim, prema zvaničnim podacima broj prijavljenih slučajeva nije porastao. To se takođe može tumačiti i činjenicom da je prijavljivanje nasilja otežano usled izolacije i žrtava i nasilnika (Ignjatović, 2020). S tim u vezi u su ženske organizacije upućivale inicijative i dopise nadležnim ministarstvima i sačinile smernice za unapređenje zaštite žena od nasilja u toku vanrednog stanja i pandemije⁹.
3. Žensko preduzetništvo u Srbiji karakterišu najčešće mikro i mali biznisi, u sektoru ličnih usluga, ugostiteljstva, trgovine na veliko i malo. Upravo u ovim sektorima, preduzetnice/i su morale/i da prekinu poslovanje (po Uredbi Vlade Republike Srbije), ili u su drugim

⁷ *Gender biased* – rodno pristrasno znači: Predrasude ili stavovi zasnovani na rodnoj percepciji da žene nisu jednake muškarcima u pravima i dostojanstvu (EIGE Rečnik i pojmovnik rodne ravnopravnosti, Kuća rodnih znanja i politika, 2021., u štampi). U ovom kontekstu rodno pristrasne mere znači da su zasnovane odnosno odražavaju rodne predrasude.

⁸ <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1576-saopštenje-za-javnost-zastita-i-podrska-zenama-zrtvama-nasilja-tokom-prvih-mesec-dana-vanrednog-stanja>

⁹ Smernice institucijama, udruženje Fenomena, jun, 2020. <https://www.fenomena.org/covid19-resursi-za-nvo/cssp-smernice>

sektorima imale/i problem da dođu do klijenata, ili do sirovina. Takođe, muškarci samozaposleni u saobraćaju i građevinarstvu su bili u najvećoj meri pogođeni krizom (Secons, 2020b).

4. Zaposlenost i rad je oblast u kojoj su posledice krize bile veoma vidljive i imale svoje rodne aspekte. Oko 9.1% osoba koje su bile zaposlene su izgubile posao, odnosno nije im produžen ugovor (Secons, 2020c). Naj snažnije su pogođeni gubitkom posla zaposleni/e u trgovini na veliko i malo, uslugama smeštaja i ishrane i prerađivačkoj industriji. U okviru navedenih sektora najviše su pogođene osobe koje obavljaju jednostavna zanimanja, kao što su higijeničari/ke, pomoćni i fizički radnici/e.
5. Među ženama je bilo više onih koji su prešle na rad od kuće, jer je više žena zaposleno u sektorima u kojima je to primenljivo, poput obrazovanja, administrativnih delatnosti, državne uprave. One su u odnosu na muškarce koji su prešli na rad od kuće bile više opterećene i češće su radile noću da bi uskladile obaveze kod kuće i na poslu (isto).
6. Uticaji na ranjive grupe žena elaborirani su u analizi koju je sprovedla Ženska platforma za razvoj Srbije. Ova analiza pokazuje da su Romkinje, žene starije od 65 godina i žene sa invaliditetom bile u posebno nepovoljnom položaju, odnosno da je pandemija samo pojačala njihovo siromaštvo, isključenost i postojeće rodne nejednakosti (Pajvančić i sarad., 2020).

Uticaj pandemije na osobe, posebno žene sa invaliditetom, je detaljno analiziran u studiji koju je sprovedo Udruženje građanki Femplatz iz Pančeva.

Tabela br.1. Pregled posledica epidemioloških mera i odgovora na njih kroz druge državne mere

Mera	Posledica	Odgovor	Finansirano iz budžeta
Zabrana kretanja, ukidanje javnog prevoza, zabrana kretanja za starije od 65 i osobe koje spadaju u rizične grupe	Smanjena mogućnost zaštite od porodičnog i partnerskog nasilja	Izuzeće od zabrane kretanja za žene u situaciji porodičnog nasilja na osnovu inicijative ženskih organizacija (AŽC i Osvit)	Ne
	Nemogućnost ili otežano viđanje maloletne dece sa roditeljem sa kojim ne žive	Inicijativu u vezi sa ovim pitanjem je Ministarstvu pravde i Ministarstvu za rad, boračka i socijalna pitanja uputio AŽC, ali instrukcije sa ovim u vezi nisu donete ¹⁰	Ne
	Povećane obaveze nege i staranja o članovima porodice koji ne mogu da brinu o sebi ili ne mogu da izlaze iz kuće	Nema	Ne

¹⁰ <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1567-azc-uputio-predloge-institucijama-da-izdaju-uputstva-za-vidanje-dece-sa-roditeljem-sa-kojim-ne-zive>

	Veća potreba za uslugama za starije od 65 godina i druge grupe sa ograničenjem kretanja	Volonterski servisi dostupni u nekim opštinama i gradovima	Nema podataka
	Smanjena mogućnost obavljanja neformalnog posla	100 eura za sve punoletne građane i građanke Srbije	Da
Zabrana obavljanja određenih delatnosti, nemogućnost ili otežano obavljanja delatnosti	Zatvaranje preduzetničkih radnji	Minimalna zarada u trajanju od 3 meseca, odgoda poreza	Da
	Otpuštanje zaposlenih	Minimalna zarada za zaposlene koji ne rade; odgoda plaćanja poreza;	Da
	Otežana nabavka materijala i plasman poljoprivrednih proizvoda	Podsticaji za registrovana gazdinstva	Da
Rad od kuće	Otežano usklađivanje/balansiranje između porodičnog i profesionalnog života	Ne /da	Ne
	Zavisnost od upotrebe informaciono komunikacionih tehnologija Dodatni ekonomski troškovi obezbeđivanja potrebne opreme i interneta	Ne /da	Ne
Obustava rada škola i vrtića i online nastava	Nedostatak usluga za brigu o deci	Preporuka za rad od kuće za roditelje dece mlađe od 12 godina	Ne
	Nesrazmerno povećan obim neplaćenog rada za žene i devojčice u odnosu na muškarce i dečake	Ne /da	Ne
	Izmene u načinu rada za zaposlene u obrazovanju	Ne	Ne
	Nemogućnost održavanja nastave	Dostupnost nastave na daljinu	Da
	Nemogućnost praćenja nastave za svu decu	Ne /da	Ne
Izmene u funkcionisanju	Veći rizik od razboleivanja i duži radni sati u težim	Povećanje plata za zaposlene u zdravstvu	Da

zdravstvenog sistema i dostupnosti zdravstvenih usluga	uslovima za zaposlene u zdravstvu Nedovoljno i neadekvatno povećanje zarada zaposlenima za vanredan rad u vanrednim okolnostima Nedostatak zaštitnih sredstava i osoblja	Puna plata tokom bolovanja za zaposlene u zdravstvu koji su se razboleli ili su u samoizolaciji	Da
	Otežan pristup zdravstvenim uslugama i briga o hroničnim bolesnicima – povećan obim neplaćenog rada za žene	Ne /da	Ne
	Otežan pristup uslugama u oblasti reproduktivnog zdravlja za žene	Ne /da	Ne

Izvor: Tabela je napravljena na osnovu pregleda dostupnih izveštaja i analiza o uticaju COVID – 19 pandemije na žene i osetljive grupe za potrebe konsultacija u okviru pripreme konferencije povodom 20 godine Ženske platforme za razvoj Srbije

Izmene u budžetu zbog odgovora na epidemiju i krizu izazvanu zaraznom bolešću COVID – 19

Od proglašenja epidemije, u martu 2020. godine bilo je dva rebalansa budžeta: jedan u toku vanrednog stanja, u aprilu 2020. godine i drugi u novembru 2020. godine. Rebalansima su smanjena planirana sredstva za neka ministarstva odnosno sektore, dok su za neke povećana u odnosu na budžet za 2020. godinu (koji je usvojen u novembru 2019. godine). U nastavku je dat tabelarni prikaz izmena u procentima i najveća povećanja, odnosno smanjenja, u prvom i drugom rebalansu, u odnosu na budžet 2020. godine, kao i u drugom rebalansu u odnosu na prvi.

Kalkulacije su date na osnovu sledećih dokumenata:

1. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu („Sl. glasnik RS“, br. 84 od 29. novembra 2019. godine;
2. Uredba o izmeni opštih prihoda i primanja, rashoda i izdataka budžeta Republike Srbije za 2020. godinu radi otklanjanja štetnih posledica usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, "Službeni glasnik RS", broj 60 od 24. aprila 2020. godine;
3. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu, Službeni glasnik RS“, br. 135/2020.

Tabela 2. Pregled promena u budžetima ministarstava u odnosu na budžet za 2020. godinu, u %.

Budžetski korisnik	Promene u prvom rebalansu u odnosu na budžet za 2020. godinu u %	Najznačajnije promene ↑ Povećanje / ↓Smanjenje	Promene u drugom rebalansu u odnosu na budžet za 2020. godinu u %	Najznačajnije promene ↑ Povećanje / ↓Smanjenje
Ministarstvo unutrašnjih poslova	-3%	↓Kapitalni izdaci nije obeleženo kretanje ↓Rashodi za robu i usluge	-0,87%	↓Kapital. izdaci ↑Rashodi za robu i usluge u sektoru bezbednosti
Ministarstvo finansija	16%	↓Otplata glavnice, kapitalni izdaci i otplata kamata i prateći troškovi zaduživanja ↑Dotacije organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja i transferi ostalim nivoima vlasti	5,27%	↓ Otplata glavnice, kapitalni izdaci i otplata kamata i prateći troškovi zaduživanja ↑Dotacije organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja i transferi ostalim nivoima vlasti
Ministarstvo spoljnih poslova	-7,6%	↓Rashodi službenih putovanja, članarina za članstvo u međunarodnim organizacijama, kapitalni izdaci, dotacije NVO	-6,82%	↓Rashodi službenih putovanja, usluge po ugovorima, članarina za članstvo u međunarodnim organizacijama, izdaci za konzularna predstavništva, izdaci za saradnju dijasporom, dotacije NVO
Ministarstvo za evropske integracije	-5,7%	↓Sve pozicije za robu i usluge su smanjene, dominantno poslovanje po ugovoru ↑ Ostale donacije i transferi povezani sa planiranjem, programiranjem, praćenjem i izveštavanjem o EU sredstvima i međunarodnoj pomoći	-6,82%	↓Sve pozicije za robu i usluge su smanjene, dominantno usluge po ugovoru ↓Ostale donacije i transferi povezani sa planiranjem, programiranjem, praćenjem i izveštavanjem o EU sredstvima i međunarodnoj pomoći
Ministarstvo odbrane	-3,6%	↓Rashodi, za robu i usluge (sve pozicije)	12,53%	↑ izdvajanja za naoružanje i vojnu opremu ↓Troškovi putovanja, rash. za robu i usluge, donacije međunarodnim organizacijama, naknada za socijalnu zaštitu iz budžeta, izdvajanja za specijalne veze = donacije NVO ostaju na istom nivou koji je predviđen budžetom za 2020, kao i ulaganja u naučno stručnu delatnost u vojsci , izdvajanja za civilnu odbranu (vanredne situacije), kao i stambeni fond
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	-26,0%	↓Transferi ostalim nivoima ↓Dotacije međunarodnim organizacijama ↓Subvencije ↓Rashoda za robu (najviše usluge po ugovoru i troškovi putovanja) ↓Kapitalni izdaci ↓ Dotacije nevladinim organizacijama -5 mln. (u vezi sa pravama nacionalnih manjina na samoupravu)	-14,99%	↓ Transferi ostalim nivoima ↓Dotacije međunarodnim organizacijama) ↓izdaci za unapređenje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava ↓Rashodi za robu i (najviše usluge po ugovoru i troškovi putovanja) ↓Kapitalni izdaci ↓Budžetski fond za nacionalne manjine ↓Dotacije nevladinim organizacijama (u vezi sa pravama nacionalnih manjina na samoupravu) ↑Finansiranje lokalnih samouprava ↑Izdaci za reformu javne uprave

Ministarstvo privrede	478,9%	<p>↑ subvencije (povećanje je u vezi sa novom subvencijom namenjenoj za prevenciju i ublažavanje posledica nastalih usled bolesti COVID-19;</p> <p>↓ subvencija za podršku razvoju preduzetništva)</p> <p>↑ Izdaci za nabavku domaće finansijske imovine mlrd. (povećanje se pre svega odnosi na novu budžetsku pozajmicu namenjenu privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtnih sredstava u otežanim ekonomskim uslovima usled pandemije COVID-19;</p> <p>↓ budžetske pozajmice za osnivački ulog RS u privrednom društvima i izgradnja stanova za pripadnike snaga bezbednosti). Novi projekti koji se predviđaju Uredbom o izmeni budžeta: Prevencija i ublažavanje posledica nastalih usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 (subvencije, i budžetska pozajmica namenjena privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtnih sredstava +), Aneks III B zajam za mala i srednja preduzeća i druge prioritete Izgradnja opštinske i regionalne infrastrukture - Evropska investiciona banka i Dogradnja objekta bolničkog stacionara u Jagodini</p>	695,29%	<p>↑ Subvencije (povećanje je u vezi sa novom subvencijom namenjenoj za prevenciju i ublažavanje posledica nastalih usled bolesti COVID-19</p> <p>↓ subvencija za podršku razvoju preduzetništva)</p> <p>↓ subvencije za razvoj konkurentnosti</p> <p>↓ izdvajanja za regionalni razvoj</p> <p>↓ izdaci za privlačenje investicija</p> <p>↑ Izdaci za nabavku domaće finansijske imovine (povećanje se pre svega odnosi na novu budžetsku pozajmicu namenjenu privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtnih sredstava u otežanim ekonomskim uslovima usled pandemije COVID-19;</p> <p>↓ budžetske pozajmice za osnivački ulog RS u privr. društvima i</p> <p>↓ izgradnja stanova za pripadnike snaga bezbednosti)</p> <p>↑ Novi projekti koji se predviđaju Uredbom o izmeni budžeta: Prevencija i ublažavanje posledica nastalih usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 (i to subvencije, i budžetska pozajmica namenjena privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtnih sredstava +),</p> <p>↑ Aneks III B zajam za mala i srednja preduzeća i druge prioritete</p>
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	-7,5%	<p>↓ Kapitalni izdaci, Izdaci za nabavku domaće fin. imovine (budžetska pozajmica u vezi sa programom vodosnabdevanja i prečišćavanja otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji - program III i V)</p> <p>Subvencije mlrd (povećane su subvencije za drumski saobraćaj mlrd, a smanjene za železnički i intermodalni saobraćaj)</p>	40,74%	<p>↓ Izdaci za nabavku domaće fin. imovine (budžetska pozajmica u vezi sa programom i prečišćavanja otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji - program III i V)</p> <p>↓ Program upravljanja čvrstim otpadom</p> <p>↑ Subvencije (povećane su subvencije za drumski, železnički intermodalni i vazdušni saobraćaj)</p> <p>↑ Sektor podrške mladima u aktivnoj inkluziji</p> <p>= donacije NVO su ostale na nivou usvojenog budžeta za 2020. godinu</p>
Ministarstvo pravde	- 11,3%	<p>↓ Kapitalni izdaci</p> <p>↓ Rashodi za robu i usluge (najviše stalni troškovi, materijal i usluge po ugovoru)</p> <p>↓ Transferi ostalim nivoima vlasti (za besplatnu pravna pomoć) Dotacije crkvama i verskim organizacijama</p>	-13,31%	<p>↓ Unapređenje i zaštita ljudskih i manjinskih prava</p> <p>↓ Besplatna pravna pomoć (smanjeni stalni troškovi i usluge po ugovoru)</p> <p>↓ Transferi ostalim nivoima vlasti (za besplatnu pravnu pomoć)</p> <p>↓ saradnja sa crkvenim i verskim zajednicama</p> <p>↓ donacije NVO</p>
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	-2,5%	<p>↓ Rashodi za robu i usluge (najviše specijalizovane usluge i tekuće popravke i održavanje)</p> <p>↓ Kapitalni izdaci (dominantno sa razdela Min. poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede)</p>	6,36%	<p>↑ Rashodi za robu i usluge (najviše specijalizovane usluge i tekuće popravke i održavanje)</p> <p>↑ Integralno upravljanje vodama</p> <p>↓ Transferi ostalim nivoima vlasti</p> <p>↑ Subvencije - Nova kategorija</p>

		↓Transferi ostalim nivoima vlasti -149 mln ↑Subvencije		preventivne mere za ublažavanje posledica izazvanih virusom =donacije NVO
Ministarstvo zaštite životne sredine	-17,7%	↓Subvencije (najviše sa razdela Zelenog fonda Republike Srbije) ↓Transferi ostalim nivoima vlasti (najviše sa razdela Zelenog fonda Republike Srbije) ↓Kapitalni izdaci (na razdelu Ministarstva zaštite životne sredine)	-25,57%	=Subvencije na nivou prvog rebalansa =Donacije NVO na nivou prvog rebalansa ↓Transferi ost. nivoima vlasti (najviše sa razdela Zelenog fonda Republike Srbije) ↓Kapitalni izdaci (na razdelu Min. zaštite životne sredine) ↓izdvajanja za sistem upravljanja otpadnim vodama
Ministarstvo nauke, prosvete i tehnološkog razvoja	-1,4%	↓Kapitalni izdaci ↓Transferi ost. nivoima vlasti (za realizaciju četvoročasovnog pripremnog predškolskog programa) ↓Subvencije -200 mln (za Fond za inovacionu delatnost i Fond za nauku) ↓Rashodi za robu i usluge -140 mln (smanjene su specijalizovane usluge, a povećane ostale pozicije) ↓Socijalna zaštita iz budžeta	-0,75%	↓Kapitalni izdaci ↓Socijalna zaštita iz budžeta dotacije NBO ostale na nivou Budžeta 2020.
Ministarstvo zdravlja	-30,9%	↓Ostale dotacije i transferi ↓Kapitalni izdaci	54,19%	≈Preventivna zdravstvena zaštita ↓Podrška aktivnostima udruženja građana u oblasti prevencije i kontrole HIV infekcije ↑ Opremanje Covid bolnica ↑ Prevencija ublažavanja posledica COVID-19
Ministarstvo rudarstva i energetike	-7,4%	↓ Subvencije ↓Osnovna sredstva ↓Transferi ostalim nivoima vlasti	40,83%	↑socijalna zaštita (energetski ugroženi kupac) ↑subvencije ↑Osnovna sredstva ↑Transferi ostalim nivoima vlasti
Ministarstvo. kulture i informisanja	-19,4%	↓Rashodi za robu i usluge (smanjene su sve pozicije, a najviše specijalizovane i usluge po ugovoru) ↓Transferi ostalim nivoima vlasti ↓Subvencije ↓Kapitalni izdaci (kod Ustanova kulture) ↓Dotacije nevladinim organizacijama	7,28%	↓Kulturna delatnost društveno osetljivih grupa ↑Naknada za socijalnu zaštitu iz budžeta ↓, ↑ Dotacije nevladinim organizacijama , neke su povećane, neke smanjene, neke ostale na nivou prvog rebalansa ↓budžetska jedinica za Prevencija i ublažavanje posledica nastalih usled bolesti COVID-19
Ministarstvo za rad, zapošljavanje i boračka pitanja	-1,1%	↓Socijalna zaštita iz budžeta ↓Subvencije ↓Kapitalni izdaci ↓ Dotacije NVO ↓Dotacije međunarodnim organizacijama - ↓Transferi ostalim nivoima vlasti -151 mln (za podršku udruženjima i lokalnim zajednicama) ↑Rashodi za zaposlene (odnosi se na zaposlene u ustanovama socijalne zaštite)	-4,01%	↓Socijalna zaštita iz budžeta ↓Subvencije ↓Kapitalni izdaci ↓ Dotacije NVO ↓Dotacije međunarodnim organizacijama ↓Transferi ostalim nivoima vlasti - 151 mln (za podršku udruženjima i lokalnim zajednicama) ↑Rashodi za zaposlene (odnosi se na zaposlene u ustanovama socijalne zaštite)

Ministarstvo omladine i sporta	-24,2%	<ul style="list-style-type: none"> ↓Kapitalni izdaci ↓Dotacije ↓Socijalna zaštita iz budžeta (stipendije, nagrade i nac. priznanja za sportiste i Fond za mlade talente) ↓Rashodi za robu i usluge 	7,43%	<ul style="list-style-type: none"> ↑Kapitalni izdaci ↑Dotacije Socijalna zaštita iz budžeta (stipendije, nagrade i nac. priznanja za sportiste i Fond za mlade talente) ↑Donacije NVO Nova budžetska stavka prevencija i ublažavanje covid krize pomoć NVO od 1,1mlrd dinara ↓Fond za mlade talente
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	4,7%	<ul style="list-style-type: none"> ↑Subvencije (povećane za vaučere za intenziviranje korišćenja turističke ponude, a smanjene za Turističku organizacija Srbije) 	7,43%	<ul style="list-style-type: none"> ↓Subvencije za vaučere za intenziviranje korišćenja turističke ponude =subvencije za Turističku organizacija Srbije ostale na nivou prvog Rebalansa ↑Kapitalni izdaci

Izvor: Kalkulacija GKH na osnovu rebalansa budžeta iz aprila i iz novembra 2020. godine.

Najviše je povećan budžet Ministarstva privrede, za oko 700% , a najviše je smanjen budžet Ministarstva zaštite životne sredine za oko 25% u odnosu na planirana sredstva. U mnogim ministarstvima su, posebno u prvom rebalansu, smanjenja ili potpuno ukinuta sredstva predviđena za donacije nevladinim organizacijama.

Drugim rebalansom predviđene su donacije za nevladine organizacije iz budžeta Ministarstva omladine i sporta u iznosu od 1,1 mlrd. dinara (analiza nije uključila raspodelu resursa na nivou ministarstava i pojedinačnih mera).

Smanjeni su rashodi za službena putovanja i usluge po ugovoru (naročito) u: Ministarstvu spoljnih poslova, Ministarstvu za evropske integracije i Ministarstvu kulture i informisanja, a u poslednjem je uvedena nova budžetska linija za prevenciju i ublažavanje posledica nastalih usled bolesti COVID-19. Nemamo podatke koje su mere i aktivnosti finansirane sa ove linije.

Budžet Ministarstva zdravlja je povećan drugim rebalansom (a smanjen prvim i to za oko 30%), a dodate su dve nove budžetske stavke: opremanje COVID bolnica i prevencija i ublažavanje posledica nastalih usled bolesti COVID - 19. Drugim rebalansom one su povećane u odnosu na prvi rebalans, ali su i dalje smanjenje donacije nevladinim organizacijama koje se bave prevencijom i kontrolom HIV infekcije.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je drugim rebalansom vratilo planirana sredstva za Fond za inovacionu delatnosti i Fond za nauku, izbrisana sredstva planirana za četvoročasovni predškolski program i nemamo podatke za šta su prenamenjena.

Budžet Ministarstva pravde je drugim rebalansom smanjen za još 2,26% u odnosu na prvi. Potpuno je ukinuta besplatna pravna pomoć – stalni troškovi i usluge po ugovoru.

Osim smanjenja budžeta Ministarstva pravde, smanjen je i budžet Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Drugim rebalansom je opredeljeno 151 milion dinara za transfere ostalim nivoima vlasti i nevladine organizacije iz budžeta Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, ali su i dalje sve pozicije ovog ministarstva smanjene

u odnosu na planirani budžet. Povećane su, u odnosu na prvi rebalans, subvencije za zapošljavanje mladih i zarade za zaposlene u ustanovama socijalne zaštite za 140.329.000 dinara (1,52%) u odnosu na plate predviđene budžetom za 2020 godinu.

Istovremeno, „većina usluga socijalne zaštite nije bila dostupna (ili je bila dostupna u smanjenom obimu), a postupci za korišćenje usluge socijalne zaštite bili su otežani odnosno onemogućeni, a komunikacija sa centrima za socijalni rad se odvijala putem telefona, pošte ili elektronske pošte. Humanitarne i druge aktivnosti na lokalnom nivou su organizovali krizni štabovi u opštinama i gradovima. Sa posebnim teškoćama u toku vanrednog stanja i epidemije suočili su se: samohrani roditelji, Romi i Romkinje (posebno oni koji žive u neformalnim naseljima), osobe sa invaliditetom, stariji od 65 godina (posebno osobe koje žive same), migranti, azilanti, i beskućnici. Posebne mere za ove ranjive grupe nisu donete, a mnoge od postojećih usluga su prestale da funkcionišu.“ (Pajvančić i sarad., 2020).

U budžetu Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture su u odnosu na prvi rebalans povećane subvencije za drumski, železnički, vazdušni i intermodalni transport, od čega najviše za vazdušni saobraćaj. U odnosu na prvi rebalans, drugim su povećana sredstva za podršku mladima u aktivnoj inkluziji. Radi se o projektu koji finansira Evropska unija, a jedan od partnera je i Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture¹¹.

Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave je vraćen deo sredstava i to u delu podrške reformi javne uprave i unapređenje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava, ali je ostao smanjen budžetski fond za nacionalne manjine.

Za Ministarstvo odbrane je povećan budžet i to u delu rashoda za robu i usluge ali i za nabavku naoružanja i vojne opreme.

U Ministarstvu poljoprivrede predviđene su subvencije registrovanim gazdinstvima i preventivne mere za ublažavanje posledica izazvanih virusom i budžet ovog ministarstva je zbog toga povećan drugim rebalansom.

Tabela 4. Struktura rashoda i izdataka budžeta (u milijardama dinara) i procentima

Rashodi i izdaci budžeta	Budžet 2020	Rebalans april, 2020	Rebalans novembar, 2020	Indeks	Struktura rashoda rebalans april, 2020, y %	Struktura rashoda rebalans novembar, 2020, y %
UKUPNI RASHODI I IZDACI	1.334,68	1.625,82	1.774,41	109,14	100,00%	100,00%
Tekući rashodi	1.119,49	1.439,25	1.526,56	106,07	88,52%	86,03%
Rashodi za zaposlene	318,58	318,91	322,42	101,10	19,62%	18,17%
Rashodi za korišćenje usluga i roba	138,13	128,62	135,42	105,29	7,91%	7,63%
Otplata kamata i prateći troškovi zaduženja	111,44	106,95	108,45	101,40	6,58%	6,11%
Subvencije	95,83	202,98	278,16	137,04	12,48%	15,68%
Donacije stranim vladama	0,00	0,25	0,28	109,43	0,02%	0,02%
Dotacije međunarodnim organizacijama	5,42	5,08	6,15	120,89	0,31%	0,35%

¹¹<https://social-housing.euzatebe.rs/rs/o-projektu>

Transferi ostalim nivoima vlasti	89,01	95,32	93,83	98,44	5,86%	5,29%
Dotacije organizacijama za obavezno socijalno osiguranje	186,63	349,04	341,63	97,88	21,47%	19,25%
Ostale dotacije i transferi	15,85	6,74	9,91	146,98	0,41%	0,56%
Socijalno osiguranje i socijalna zaštita	124,95	123,71	119,07	96,25	7,61%	6,71%
Ostali tekući rashodi	33,65	101,63	111,24	109,46	6,25%	6,27%
Izdaci za nefinansijsku imovinu	198,93	154,14	201,65	130,82	9,48%	11,36%
Izdaci za otplatu glavnice, u cilju sprovođenja javnih politika	6,70	8,80	7,80	88,64	0,54%	0,44%
Izdaci za nabavku finansijske imovine u cilju sprovođenja javnih politika	9,56	23,63	38,41	162,51	1,45%	2,16%

Tabela 5. Prihodi i primanja u 2020. godini – usvojen budžet i rebalansi (u milijardama dinara) i %

Prihodi budžeta	Budžet2020	Rebalans april, 2020	Rebalans novembar, 2020	Indeks novembar / april	Struktura prihoda reb. april 2020, u %	Struktura prihoda reb. novembar, 2020, u %
Ukupno	1.314,5	1.244,8	1.291,4	103,7	100,0	100,0
Poreski prihodi	1.132,1	1.064,3	1.090,0	102,4	86,1	84,4
Porez na dohodak građana	70,2	57,2	66,5	116,3	5,3	5,1
Porez na dobit pravnih lica	104,0	89,3	113,0	126,5	7,9	8,8
Porez na dodatnu vrednost	582,0	565,8	547,5	96,8	44,3	42,4
Akcije	311,0	296,1	299,7	101,2	23,7	23,2
- Akcize na derivate nafte	168,5	157,6	160,0	101,5	12,8	12,4
- Akcize na duvanske preradevine	106,5	104,5	104,0	99,5	8,1	8,1
- Ostale akcize	36,0	34,0	35,7	105,0	2,7	2,8
Carine	52,2	44,4	51,0	114,9	4,0	3,9
Ostali poreski prihodi	12,7	11,5	12,3	107,0	1,0	1,0
Neporeski prihodi	167,4	165,5	187,5	113,3	12,7	14,5
Donacije	15,0	15,0	13,8	92,2	1,1	1,1

Iz tabele koja prikazuje prihode i primanja, jasno se uočava novi javni dug, koji će otplaćivati buduće generacije, ali koji može da utiče i na mogućnost ulaganja u javne usluge.

U Oceni Vladine uredbe o rebalansu budžeta za 2020. godinu (Republika Srbija Fiskalni savet, 2020b), koja se odnosi na prvi rebalans iz aprila 2020. godine, Fiskalni savet navodi da je ukupan trošak antikriznih mera oko 320 milijardi dinara. Od tog iznosa je više od 30 mlrd. rsd kroz prvi rebalans prebačeno Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje (RFZO) za nabavku opreme i materijala i lekova u cilju odgovora na pandemiju.

Za fondove obaveznog osiguranja i nadoknadu manjka prihoda zbog odlaganja plaćanja doprinosa, država je izdvojila sredstva iz budžeta, a za Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO) i dodatna sredstva za jednokratnu isplatu 4.000,00 rsd penzionerima u aprilu 2020. godine.

Obezbeđene su bile i subvencije javnim preduzećima za vazdušni saobraćaj, koje nisu uključene u program podrške privredi, a koje su finansirane iz budžeta Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kao i subvencije putarskim preduzećima u iznosu od 12 milijardi.

U Izveštaju o oceni programa antikriznih ekonomskih mera Fiskalnog saveta Republike Srbije (Republika Srbija Fiskalni savet, 2020a) navodi se da su mere podrške privredi dobre i neophodne, kao i da je dobro što su usmerene ka malim preduzećima. Po oceni Fiskalnog saveta mere nisu pravovremene, jer su bile sprovedene u maju, a privreda efekte krize trpi od marta 2020. godine.

Prema mišljenju Fiskalnog saveta na drugi rebalans u 2020. godini, iz novembra, komentariše se i povećanje budžeta u bezbednosnom sektoru: „Ako na kapitalne rashode Ministarstva odbrane bez zdravstva (35 mlrd) dodamo i umanjeni kapitalni budžet Ministarstva unutrašnjih poslova (10 mlrd. dinara), ukupni kapitalni rashodi za nabavku opreme i naoružanja bezbednosnog sektora ove godine dostižu čak 45 mlrd dinara. Podsećanja radi, investicije u zdravstvu u 2020. iznose 27 mlrd, tj. tek dve trećine kapitalnog budžeta bezbednosnog sektora. Takva preraspodela javnih sredstava nema opravdanja u situaciji kada se zemlja suočava se nezapamćenom zdravstvenom krizom.“ (Republika Srbija Fiskalni savet, 2020c)

Odgovor na krizu je po našoj oceni bio pravovremen, jer je rebalans budžeta sproveden već u aprilu 2020. godine. Odgovor kroz rebalans budžeta je pre svega bio orijentisan na podršku privredi, dok smanjenje ili ublažavanje posledica epidemije i epidemioloških mera (uključujući i potpune zabrane kretanja) pre svega na žene i osetljive grupe, nisu bili sadržani u odgovoru na COVID-19 krizu kroz raspodelu budžetskih sredstava odnosno finansiranje novih mera ili raspodeli sredstava u okviru postojećih.

Rodna procena donetih i sprovedenih državnih mera

Odgovor države je na krizu izazvanu epidemijom zarazne bolesti COVID – 19 je bio u celini „rodno slep“, što znači da nisu uzete u obzir rodno uslovljene razlike u posledicama i potrebama žena i muškaraca u toku pandemije i da su mere kreirane tako da ne osiguraju dostupnost opredeljenih resursa ženama, imajući u vidu strukturne nejednakosti. *Ex – ante* rodna analiza nije sprovedena u toku kreiranja mera, ili, ukoliko jeste, nije javno dostupna na sajtovima Vlade republike Srbije, nadležnih ministarstva i Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost.

Mere su se najmanje ili nimalo odnosile na oblasti u kojima je uticaj pandemije na žene bio najveći, kao što su: povećan rizik od nasilja u porodici i smanjena dostupnost mera zaštite, nedostatak usluga (prevoz, briga o deci, briga o starima, usluge za decu i osobe sa invaliditetom i sl.) i neplaćeni rad i gubitak posla u sektorima u kojima žene čine većinu zaposlenih, kao što je pre svega sektor usluga.

Kako bi odgovorila na izazove pandemije Vlada Srbije je, u okviru paketa mera za podršku privredi, predvidela isplatu tri minimalne zarade preduzetnicima, paušalcima, mikro, malim i

srednjim preduzećima, za svakog zaposlenog u tim preduzećima, što je, po proceni Ministarstva finansija oko 900.000 ljudi.

Kroz Fond za razvoj su dostupni subvencionisani krediti uz jedan odsto kamate, za mikro, mala preduzeća i preduzetnike, uključujući poljoprivredna gazdinstva i zadruge. Ove mere imale za cilj da obezbede likvidnost privrednih subjekata.

Sprovedena je isplata iznosa od 100 eura svim punoletnim građanima, po prestanku vanrednog stanja, koja je obrazložena podrškom ekonomiji i jačanju potrošnje, kao fiskalni stimulanis i direktna podrška svim punoletnim građanima¹².

Važna je i nefiskalna mera koju je, kao preporuku, donelo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja za rad od kuće za sve zaposlene, a posebno roditelje dece mlađe od 12 godina, sa iznosom pune zarade (koja pada na teret poslodavaca).

Doneta je mera odlaganja plaćanja poreza na zarade, na najmanje tri meseca, kao i poreza na dobit za drugi kvartal 2020., kao i oslobađanje od PDVa za ona preduzeća koja daju donacije. Uzimajući u obzir vanrednu situaciju izazvanu pandemijom covid – 19, Narodna banka Srbije je tokom vanrednog stanja stavila moratorijum na kredite, a izvršenja po osnovu sudskih odluka (po Zakonu o izvršenju i obezbeđenju) su obustavljene u toku trajanja vanrednog stanja.

Tabela 6. Pregled mera podrške privredi iz ocene programa antikriznih mera Fiskalnog saveta

Naziv mere	u mlrd. Dinara	u % BDP
Mere poreske politike	161	2,9
Odlaganje plaćanja poreza na zarade i doprinose za privatni sektor tokom trajanja vanrednog stanja, uz kasniju otplatu nastale obaveze u ratama sa početkom najranije od 2021.	140	2,5
Odlaganja plaćanje akontacija poreza na dobit u drugim kvartalu	21	0,4
Oslobođenje davalaca donacija od obaveza plaćanja PDV-a	-	
2. Direktna pomoć preduzećima za zaposlene	97,3	1,8
Direktna pomoć preduzetnicima koji se paušalno oporezuju i koji plaćaju porez na stvarni prihod, miktor, malim i srednjim preduzećima u privatnom sektoru – uplata pomoći u visini minimalca (za vreme trajanja vanrednog stanja – 3 minimalne zarade)	92,8	1,7
Direktna pomoć velikim preduzećima u privatnom sektoru – uplata pomoći u visini 50% neto minimalne zarade (za vreme trajanja vanrednog stanja) za zaposlene kojima je rešenjem utvrđen prestanak rada	4,5	0,1
Mere za likvidnost privredi	264	4,8
Podrška privredi preko Fonda za razvoj Republike Srbije	24	0,4
Garantna šema za podršku privredi preko banaka	240	4,4
Od čega garancije države (prema izjavama zvaničnika)	60	1,1
Ostale mere	86	1,6
Moratorijum na isplatu dividendi do kraja godine, osim za JP	16	0,3
Isplata 100 eura svim punoletnim građanima	70	1,3
Budžetske mere (1,2,4 i Fond za razvoj) – uticaj na budžetski deficit	386,3	6,7
Budžetske mere i garancije države – uticaj na javni dug	430	7,8
Ukupne mere (1,2,34)	608,3	11,00

Izvor: Fiskalni savet

Uz to, bila je obezbeđena i direktna pomoć velikim preduzećima u privatnom sektoru – uplata pomoći u visini 50 odsto neto minimalne zarade (za vreme trajanja vanrednog stanja) za

¹² Spisak paketa mera za ublažavanje posledica epidemije na privredu dostupan je ovde:

<https://www.srbija.gov.rs/vest/456168/za-ublazavanje-posledica-epidemije-na-privredu-51-milijarda-evra.php>

zaposlene kojima je rešenjem utvrđen prestanak rada (član 116 i 117. Zakona o radu, 95/2018). Nismo pronašle podatke razvrstane po polu o broju osoba koje su ostale bez posla.

Mere direktne pomoći državi najviše su podrazumevale mere za likvidnost privrede i to najviše u vidu garantne šeme privredi preko banaka (za uzimanje kredita), a manje preko Fonda za razvoj. Mere poreske politike su imale drugostepeni značaj, te se najviše uštede ostvarilo odlaganjem plaćanja poreza na zarade i doprinose tokom trajanja vanrednog stanja uz mogućnost kasnije otplate na rate. Iako socijalno najpoželjnija mera, direktna pomoć preduzećima za zaposlene, učestvovala je u ukupnim sredstvima državne pomoći sa svega 16%.

Mere za podršku privredi: isplata tri minimalne zarade po zaposlenom u mikro, malim i srednjim preduzećima – rodno slepa mera

Mere direktne pomoći privredi su bile: odlaganje plaćanja poreza, direktna pomoć mikro, malim i srednjim preduzećima u iznosu od 3 minimalne zarade tokom trajanja vanrednog stanja, pomoć velikim preduzećima za zaposlene kojima je prestao radni odnos, podrška privredi preko Fonda za razvoj i garantna šema podrške privredi preko banaka.

Ova mera je bila relativno pravovremena, jer su prve subvencije uplaćene u maju 2020. godine, dva meseca od proglašenja vanrednog stanja. Preduzetnice su u istraživanjima ocenile da su mere bile korisne, ali da je nedostajala šira i sveobuhvatnija podrška, kao i duže trajanje mera (odgoda plaćanja poreza, umesto tri, mogla bi da traje 6 meseci). Pozitivno ocenjujemo to što je pored subvencija za velika preduzeća država ovaj put mislila i na male i to prvo na male, među kojima je većina žena preduzetnica. Ipak, mera je bila rodno slepa, jer nije predviđala mogućnost afirmativnih mera prema ženama kao preovlađujuće ugroženoj grupi u oblasti malog preduzetništva, iako su one bile istaknute u preporukama u konsultacijama sa ženskim organizacijama koje je su aprilu 2020. godine organizovale UN Women (UN Women, 2020b)¹³.

Sektor koji je najviše pogođen je sektor usluga, u kome je i najviše žena preduzetnica, a zatim u sektoru poljoprivrede. Rodno osetljiva mera bi bila veća podrška sektoru usluga i sektorima koji su više pogođeni, kao i preduzećima / preduzetničkim radnjama koja su prekidala rad. Ovako je pomoć bila dostupna onima koji su radili, a ne i onima koji nisu mogli ni da rade, ni da održavaju preduzeće aktivnim. Nisu objavljeni podaci razvrstani po polu o broju osoba koje su stavile preduzeće u mirovanje ili koje su ostale bez posla. Ukoliko je na primer, među onima koji su stavili firmu u mirovanje više žena, to bi značilo posledice strukturnih neravnopravnosti koje su prilikom dizajniranja mera zanemarene.

Žene čine 30% samozaposlenih (Republički zavod za statistiku, 2021) i samim tim je, u najboljem slučaju, 30% sredstava u okviru ove mere stiglo do žena. Nemamo podatke ni o zastupljenosti žena, preduzetnica i vlasnica biznisa među korisnicima kredita uz garanciju države.

¹³ Dostupno na

<https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20eca/attachments/publications/2020/04/voices%20of%20womens%20organizations%20on%20covid19final.pdf?>

Prikupljanje podataka o preduzetnicima po sektorima delatnosti, broju zaposlenih, statusu preduzeća, bilansu uspeha regionima bi bilo neophodno i rodno odgovorno, kao i prikupljanje i analiza podataka po polu i po sektorima za one koji su koristili subvencije, po polu vlasnika i iznosu subvencija.

Mera za podršku poljoprivredi – rodno slepa mera

Vlada Republike Srbije je izdvojila i posebna sredstva za podršku poljoprivredi, definisana u dve Uredbe, od kojih se jedna odnosila na kredite, a druga na jednokratnu pomoć po kvadratnom metru zasađene površine, grlu krave, ovce ili po košnici.¹⁴ Ova mera je rodno slepa, pre svega zato što je namenjena registrovanim gazdinstvima, kojih je većina registrovana na muškarce što je posledica strukturnih neravnopravnosti, a 19% poljoprivrednih gazdinstava je 2018. godine¹⁵ bilo registrovano na žene, dok je u Popisu poljoprivrede iz 2012. godine taj procenat bio 17%. Najveći broj žena sa sela neformalno je angažovano kao radna snaga u poljoprivredi (63%), a samo 14,8% su stalno zaposlene (Beker, 2017). Rodno slepilo mere se ogleda u podršci određenim sektorima. Naime, podrška je bila namenjen pre svega za stočarstvo, ratarstvo, vinogradarstvo u kojima je zastupljeno i angažovano više muškaraca. Krediti i subvencije su predviđene i za povrtarstvo i to 25 RSD po metru kvadratnom pod povrtnjakom.¹⁶ Imajući u vidu da se žene ređe bave stočarstvom i ratarstvom, pa i pčelarstvom, ove subvencije nisu bile specifično razmatrane iz perspektive podrške ženama koje se bave poljoprivrednom proizvodnjom. Takođe, žene imaju i manje zemljišne posede u svom vlasništvu, tako da se ovako definisanom merom ograničava mogućnost podrške ženama i smanjuje udeo resursa koji do njih stiže. Ove subvencije, po oceni Fiskalnog saveta nisu povećale ukupnu masu subvencija za poljoprivredu.

Isplata 100 eura svim punoletnim građanima – rodno slepa mera

Fiskalni savet kao najmanje korisnu i svrsishodnu meru procenjuje meru od 100 eura svim punoletnim građanima, pre svega jer ona nije ciljana prema grupama kojima je pomoć najpotrebnija. Stoga je ona od strane Fiskalnog saveta ocenjena kao veoma skupa i sa nejasnim efektima. Fiskalni savet osporava mišljenje Međunarodne organizacije rada i Evropske banke za obnovu i razvoj koje ovu meru ocenjuju kao dobru sa „zadivljujuće snažnim efektima na smanjenje nejednakosti i siromaštva“ i insistira na tome da su mere morale biti bolje ciljane i usmerene ka najugroženijim domaćinstvima čime bi se postigli veći efekti i smanjilo zaduživanje države, a ne bi se zapravo smanjivao potencijal za pomoć najugroženijem stanovništvu¹⁷. Mera je ipak bila veoma značajna siromašnim građanima, osobama koje rade neformalno, na primer Romima i Romkinjama i koje su ostale bez posla.

Iako mera dodele 100 eura svim punoletnim građanima nije socijalna, nego ekonomska, za podizanje likvidnosti i podsticanje potrošnje, njeni su efekti ocenjivani kao pozitivni iz

¹⁴ Uredbe Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede su dostupne na <http://www.minpolj.gov.rs/dokumenti/uredbe/?script=lat>

¹⁵ Anketa o strukturi poljoprivrednih gazdinstava, RSZ, 2018.

¹⁶ Uredbe Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede su dostupne na <http://www.minpolj.gov.rs/dokumenti/uredbe/?script=lat>

¹⁷ http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2020/FS_Efekti_mere_100_evra_na_siromastvo_i_nejednakost.pdf

perspektive podrške najsiromašnijim građanima. Rodne razlike u izloženosti riziku od siromaštva, po starosnim kategorijama su izražene za žene starije 65 godina (koje su za 4,9% u većem riziku od muškaraca) i za muškarce između 55-64 godine starosti koji su za 4.9% u većem riziku u odnosu na žene. Po statusu na tržištu rada, u najvećem riziku od siromaštva su radno neaktivne žene, penzionerke i nezaposleni muškarci (Republički zavod za statistiku, 2021). Sudeći po prikazanim statističkim podacima o riziku od siromaštva, žene nisu većina među osobama u riziku, kada se posmatra položaj na tržištu rada i starost. Ali, žena je više u samačkim staračkim domaćinstvima, (a žene u proseku primaju niže penzije), i u jedno - roditeljskim porodicama sa jednim ili više maloletne dece, gde je ova mera imala najmanji efekat po članu domaćinstva. To znači da su od ove mere najmanje koristi imale žene upravo zbog specifičnih rodno uslovljenih faktora.

Jedna od suštinskih prednosti primene rodno odgovornog budžetiranja je u boljem targetiranju mera i efikasnijem i efektivnijem trošenju javnih sredstava, olakšavanju da sredstva najbrže i najlakše dospeju do onih kojima su namenjena, (Elson, 2004; Bundledler i Gay, 2002), a ovde nije bilo primenjeno.

Povećanje plata za zaposlene u zdravstvu - rodno neutralna mera

Ova mera je rodno neutralna, iako je usmerena ka sektoru zdravstva u kom su više zaposlene žene. Kako je evidentno u drugom rebalansu, ovo povećanje iznosi 21.896.000 dinara, što je povećanje od 7,87% u odnosu na plate u zdravstvu predviđene budžetom za 2020. godinu. Pri tome, plate su rasle u sektoru uređenja zdravstvenog sistema, sanitarnog nadzora, administracije i uprave, kao i u Upravi za biomedicinu. Rodno odgovorna mera bi bilo povećanje plata ciljano za medicinske sestre ili lekare u Covid bolnicama i ambulancama, kao nadoknada za vanredno dugo odsustvo od kuće i rad u nebezbednim i na svaki način teškim uslovima.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, rodni jaz u zaradama u sektoru zdravstva i socijalnih usluga je takav da plata žena u proseku iznosi 85% plate muškaraca u istom sektoru¹⁸. To znači da će od povećanja plata i dalje više koristi imati muškarci nego žene.

Povećane plata za zaposlene u ustanovama socijalne zaštite i povećanje broja zaposlenih: rodno neutralna mera

Ova mera na prvi pogled deluje kao rodno osetljiva, jer se odnosi na sektor u kom su dominantno zaposlene žene, pa time posredno i na vrednovanje ekonomije nege, kao i na potencijalno povećanje dostupnosti socijalnih usluga, koje su značajne ženama (u kontekstu neplaćenog rada). Međutim, imajući u vid postojeće "staklene plafone i zidove", ali rodni jaz u platama, detaljnija rodna analiza bi morala da uključi raspodelu sredstava po polu, odnosno zastupljenost žena i muškaraca na rukovodilačkim i više plaćenim pozicijama. Istovremeno, ukinuta je besplatna pravna pomoć, socijalne usluge su bile nedostupne ili ograničeno dostupne, a ženske organizacije koje pružaju podršku i usluge ženama žrtvama nasilja su bile smanjenih kapaciteta i nije bilo finansiranja dodatnih usluga ili prilagođenih usluga, niti podrške ženskim organizacijama.

U izveštaju koji je Republika Srbija podnela Ekspertskoj grupi Saveta Evrope, za sprečavanje nasilja nad ženama (*Group of Experts on Action Against Violence Against Women - Grevio*

¹⁸ Isto.

komitetu), navodi se da je ženskim organizacijama koje pružaju usluge ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja (za ukupno 20 organizacija) obezbeđena jednokratna podrška, ali je važno imati u vidu da sredstva nisu opredeljena iz budžeta Republike Srbije nego kroz projekat finansiran od strane Norveške Ambasade¹⁹. U istom izveštaju navedeno je da su raspoloživa sredstva iz IPA 2016 projekta preusmerena za humanitarnu pomoć najranjivijim grupama žena, ali nije navedeno o kom se broju žena radi niti na koji način je pomoć distribuirana.

Učešće ženskih nevladinih organizacija u planiranju mera

Saradnja organa vlasti i javnih institucija sa organizacijama civilnog društva smatra se preduslovom participativne demokratije i doprinosi transparentnosti i odgovornosti politika, ali i uključivanju perspektive žena i osetljivih grupa u kreiranje mera i politika. Na nivou Ujedinjenih nacija istaknuto je da vlade bez partnerstva sa OCD ne mogu dostići postavljene ciljeve održivog razvoja i Agende 2030 (UN General Assembly, 2015).

Takođe, jedno od načela Okvira za smanjenje rizika od katastrofa iz Sendaija²⁰, koja su uključena i u Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 87/2018), je učešće organizacija civilnog društva (posebno ženskih i omladinskih), ne samo u planiranju, nego i u sprovođenju mera za odgovor na krizu.

Neke od značajnih uloga OCD u odgovoru na COVID – 19 su podizanje svesti zajednice i jačanje poverenja u državne mere; distribucija humanitarne pomoći, kontrola javnih nabavki i pružanja usluga, kreiranju budžeta i revizija, praćenje mera i zagovaranje za specifične mere (Bhargava, 2021).

U oceni saradnje države sa civilnim društvom u Rodnoj analizi mera za odgovor na COVID – 19 Ženske platforme za razvoj Srbije istaknuto je da je: „Izostala (...) primena dva ključna načela od kojih zavisi delotvoran odgovor na rizike po zdravlje i dobro upravljanje kriznom situacijom – načelo ravnopravnosti i zaštite ljudskih prava i načelo participativnosti i solidarnosti“ što je sadržano i u Članu 8. Zakona o upravljanju vanrednim situacijama (...) Veliko znanje i resursi OCD nisu iskorišćeni iako one imaju veliko iskustvo u radu sa ranjivim grupama i odlično poznaju prilike na terenu. Umesto da budu prepoznate kao partneri u kompleksnom procesu osmišljavanja adekvatnih odgovora na krizu, one su uglavnom bile ignorisane“. (Pajvančić i sarad., 2020., str. 40).

Od samog početka pandemije, ženske organizacije su sprovodile istraživanja i procene, pripremale i objavljivale preporuke, od kojih gotovo ni jedna nije bila uključena u mere odgovora na COVID – 19. Prve konsultacije sa ženskim organizacijama organizovale su UN Women u Srbiji, 04.04.2020. godine, u okviru regionalnih konsultacija za Zapadni Balkan i Tursku. U zaključcima konsultacija mapirani su izazovi za žene i ranjive grupe, date su i preporuke za kreiranje mera, kao što su, na primer, ciljane mere za preduzetnice u okviru

¹⁹ <https://www.coe.int/en/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights#%2263001324%22%3A35> (13.03.2021.)

²⁰ <http://ruczrs.org/wp-content/uploads/2019/09/Okvir-za-smanjenje-rizika-od-katastrofa-iz-Sendaija-za-period-2015.-2030..pdf>

podrške malim i mikro preduzećima, ali i pregled aktivnosti i doprinosa ženskih organizacija u odgovoru na krizu (UN Women, 2020b).

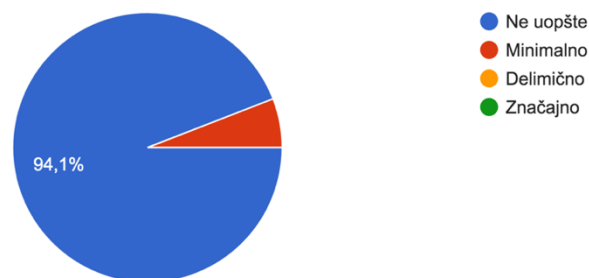
U studiji sprovedenoj za Evropski ekonomski i socijalni odbor (Tageo i sarad., 2021) o učešću organizacija civilnog društva u odgovoru na COVID – 19 i restriktivne mere širom Evrope, istaknuto je da su kapaciteti OCD bili značajno uzdrmani pandemijom, ali i da je njihovo učešće ključno za oporavak i doprinos održivim, pravednim i produktivnijim zajednicama. Ono što su predstavnici OCD istakli kao posebne izazove je nedostatak ključnih i neophodnih usluga tokom ograničenja kretanja, gubitak poslova, posebno u sektorima u kojima su zastupljene žene, teškoće pri učenju na daljinu i tako dalje.

Ženske organizacije u Srbiji su od početka epidemije i vanrednog stanja skretale pažnju na izazove u vezi sa zaštitom žena od nasilja, otežan položaj osoba sa invaliditetom, posebne teškoće za žene na selu u pristupu uslugama, posledicama nedostatka javnog prevoza i ekonomskim posledicama epidemije na žene. Ne samo kroz konsultacije koje su organizovane, nego i kroz istraživanja koja su podržale: Misije OEBS u Srbiji, Fridrih Ebert Fondacija, UN Women, kreirane su preporuke za mere koje će odgovoriti na izazove sa kojima se suočavaju žene, ali nisu bile zvanično konsultovane oko donošenih mera niti su preporuke uključene u kreiranje mera.

U istraživanju sprovedenom u okviru ove analize, najveći broj anketiranih predstavnica ženskih organizacija – 94.4%, je odgovorilo da vlada nije omogućila organizaciji učešće u kreiranju mera, dok je u 5,9% bilo omogućeno minimalno učešće. Isti su odgovori i na pitanje da li je, na osnovu informacija kojima one raspolažu, bilo konsultacija sa predstavnicima i predstavnicama osetljivih grupa ili ženama.

5. Da li je vlada omogućila Vašoj organizaciji učešće u kreiranju mera odgovora na COVID-19?

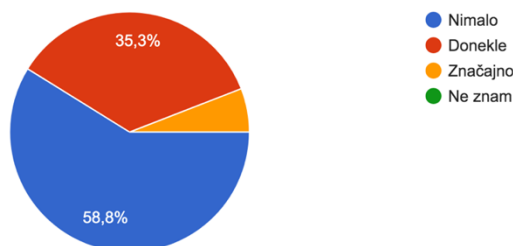
17 одговора



Najveći broj predstavnica OCD je procenio da mere nisu nimalo ili su donekle odgovorile na najveće poteškoće sa kojima su se suočile žene, dok 5.9% smatra da su mere značajno odgovorile na najveće poteškoće sa kojima su se suočile žene, misleći prvenstveno na podršku preduzetništvu.

3. U kojoj meri smatrate da se odgovor vlade na COVID-19 osvrnuo na najveće poteškoće za žene?

17 одговора

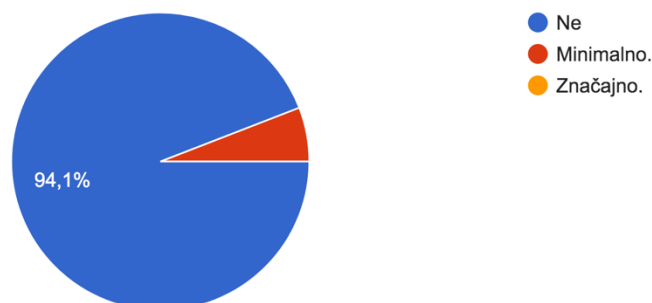


Osim mera za podršku privredi i podrške zaposlenim u zdravstvu predstavnice ženskih organizacija ne prepoznaju ni jednu rodno osetljivu meru i ističu nedostatak rodne statistike i podataka razvrstanih po polu kao ključni dokaz rodne neosetljivosti procesa planiranja mera. Ipak, kako bi odgovor bio pravovremen, što je kao prioritet istaknuto i u oceni Fiskalnog saveta, nisu sprovedene dubinske analize mera za podršku privredi, ali su postojale preporuke koje su se odnosile na položaj preduzetnica.

Predstavnice ženskih organizacija ističu da je najnepovoljniji bio položaj višestruko marginalizovanih grupa žena i da nije bilo državnih mera koje su usmerene ka njima.

7. Da li su na osnovu informacija koje vi imate žene i osetljive grupe konsultovane prilikom kreiranja mera odgovora na COVID-19 krizu?

17 одговора



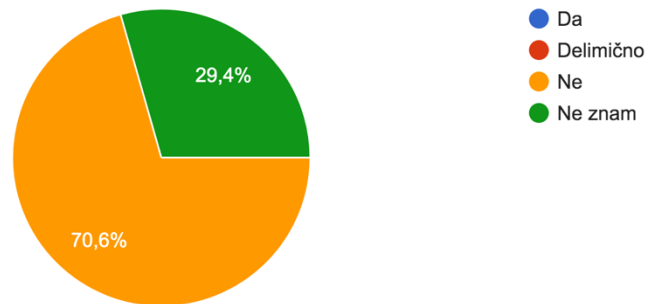
„Romkinje, stanovnice neformalnih naselja, kao i geografski izolovanijih područja tokom vanrednog stanja i nepostojanja javnog prevoza gurnute su na ivicu različitih rizika, od nasilja do zdravstvenih opasnosti, usled potpune odsečnosti od sveta i prepuštenosti sebi samima ili eventualno civilnom društvu.“ (ispitanica, predstavnica ženske nevladine organizacije).

Doprinos organizacija civilnog društva i inicijative upućene u vezi sa posledicama pandemije koje su ispitanice istakle su: “inicijativu u vezi sa zabranom kretanja za decu i odrasle sa autizmom, da su na zalaganje Poverenice za ravnopravnost mere za njih bile popuštene i da su mogli da izlaze van u doba kada je bio na snazi karantin” i inicijativa Autonomnog ženskog centra i Udruženja Osvit i SOS Vranje, za dozvolu ženama u situaciji nasilja da napuste kuću / zajedničko domaćinstvo u vreme policijskog časa bez posledica, kao i inicijativa organizacije A11 u vezi sa položajem Roma u neformalnim naseljima.

Na pitanje da li je bilo javne rasprave o budžetu, **skoro trećina ispitanica je odgovorila da ne zna**, dok je 70,6% odgovorilo da nije bilo javne rasprave.

12. Da li je bilo javne rasprave o raspodeli budžeta za odgovor na COVID-19?

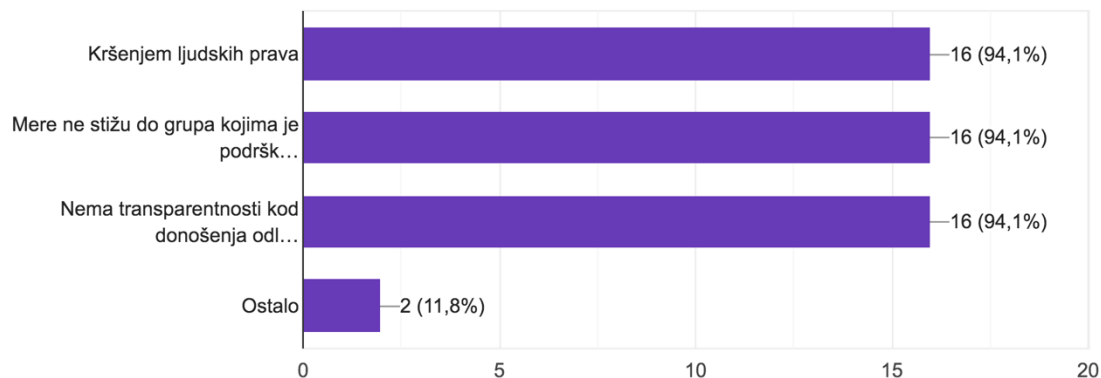
17 одговора



Zbog vanrednog stanja u kom je doneta, odluka o rebalansu budžeta je bila u formi Uredbe vlade, a ne zakona, i samim ti je isključena javna i čak skupštinska rasprava, a pandemija i donete mere, posebno vanredno stanje, doprineli su smanjenju transparentnosti kreiranja i donošenja mera.

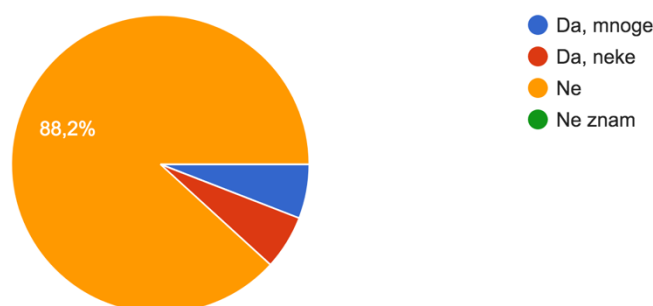
11. Prema Vašem mišljenju, kako manjak učešća organizacija civilnog društva može da utiče na odgovor na COVID-19? Manjak učešća OCD rezultira:

17 одговора



14. Da li su mere vlade doprinele smanjivanju rodne neravnopravnosti?

17 одговора



Zaključci

Odgovor na krizu jeste bio pravovremen, ali su pravovremene bile i procene ženskih nevladinih organizacija, a odgovor i donete mere koje su usledile su bile većinom rodno slepe, a dve rodno neutralne.

Nije bilo rodne analize pre donošenja institucionalnih ekonomskih mera. **Ženske organizacije civilnog društva nisu zvanično i formalno bile uključene u konsultacije u vezi sa rodnim aspektima krize. Konsultacije koje su organizovane (prve 04.04.2020. od strane UN Women) i analize koje su sprovedene nisu na adekvatan način uspele da informišu proces donošenja odluka.**

Posledice epidemije i epidemioloških mera su bile izrazito rodno uslovljene, pre svega u domenu neplaćenog rada i ekonomije nege, kao i teškoća u zaštiti žena od rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici. **Odgovorom na krizu nisu ciljano rešavani specifični izazovi i rodno uslovljene posledice krize na žene i osetljive grupe, niti su podržane ženske NVO koje su u okviru svojih aktivnosti odgovarale na ove potrebe.**

Ono što institucionalni odgovor na epidemiju čini rodno slepim u celini, jeste činjenica da je bio usmeren pretežno ili čak isključivo, na ekonomske posledice krize i to u domenu plaćenog rada. Nije bilo specifičnih mera koje odgovaraju na potrebe žena u pandemiji, kao što su dodatna i prilagođena zaštita od nasilja, briga o deci i drugim zavisnim članovima domaćinstava, nedostatak javnog prevoza, smanjena dostupnost zdravstvenih usluga za trudnice i porodilje, nedostatak neformalnih usluga i nege.

Mere koje su donete su bile rodno slepe ili rodno neutralne, ali većinom rodno slepe i rodno pristrasne – zasnovane na postojećim podelama u okviru rodnog režima. Neki od primera su ulaganje u vazdušni i drumski saobraćaj i naoružanje s jedne strane i ukidanje besplatne pravne pomoći, sa druge ili smanjenje ulaganja u zaštitu životne sredine i budžeta nadležnog ministarstva, budžet ministarstva nadležnog za socijalna pitanja ili obrazovanje, što su sektori u kojima su zaposlene većina žena i u pandemiji su bili veoma važni.

One mere koje su bile rodno neutralne, a usmerene ka sektorima u kojima je više žena (kao što su u preduzetništvu mikro i mala preduzeća) nije bilo rodne statistike, odnosno ex – ante rodne analize mera, niti su mere uključivale dodatne kriterijume kako bi više odgovarale na potrebe žena, odnosno, nisu bile ciljane, pa su njihovi efekti i ravnopravnost u raspodeli resursa upitni. Tako je na primer “100 eura za sve punoletne građane”, “helikopter” novac koji se “baca” i pogađa jednako sve, ali nije svima jednako koristan. Najmanje je koristan jednoroditeljskim porodicama sa jednim ili više maloletne dece, među kojima su većina majke sa decom. Nedostatak rodne statistike onemogućava sagledavanje krajnjih efekata donetih mera, ali i njihovo rodno odgovorno dizajniranje.

Tako nam iskustva iz pandemije i državnog odgovora na nju nam pokazuju da je za rodno odgovoran odgovor na krizu neophodno: **Sagledavanje i prikupljanje rodne statistike i podataka razvrstanih po polu, kako pri kreiranju mera, tako i prilikom izveštavanja o njima; primena postojeće regulative o rodno odgovornom budžetiranju i uključivanje ženskih organizacija u kreiranje mera ili njihovo prilagođavanje potrebama žena pre svega korišćenjem postojećih mehanizama za rodnu ravnopravnost.**

Nadamo da će ova analiza biti od koristi svim zainteresovanim i odgovornim za dalje tumačenje i kreiranje rodno utemeljenih rešenja ne samo na krizu COVID-19, već i za unapređenje rodne ravnopravnosti i društvenog i ekološki utemeljenog održivog razvoja Srbije i dobrobiti njenih građanki i građana.

Literatura

- Baćanović, V. (2014). *Rodna analiza uticaja poplava u Srbiji u 2014. godini*. Beograd: Misija OEBS. <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/135026.pdf> (10. 03. 2021)
- Baćanović, V. (2015). Uključivanje žena u izradu procene rizika i planova zaštite i spasavanja na lokalnom nivou u Vojvodini. U: A. Čović (Ur.), *Rodna ravnopravnost i smanjenje rizika od katastrofa* (str. 44-55). Novi Sad: Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman. https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1669/RR_Smanjenje_rizika_od_katastrofa.pdf (10. 03. 2021.)
- Baćanović V. (2020). *Rod i epidemija COVID – 19. Mapping the Territory for the Gender Aspects of COVID-19 Response in Serbia*. <https://genderhub.org.rs/2021/02/10/rod-i-epidemija-covid-19/#> (12.03.2021).
- Beker, K. (2017). *Izveštaj o položaju žena na selu u Srbiji*, prema: Rodna analiza mera odgovora na COVID -19, Ženska platforma za razvoj Srbije, Misija OEBS u Srbiji. (19. 02. 2021.)

- Bhargava, V.(2021). Engaging Civil Society Organizations to Enhance the Effectiveness of COVID-19 Response Programs in Asia and the Pacific. *The Governance Brief (42)*, 1-18. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/689831/governance-brief-042-civil-society-covid-19-asia-pacific.pdf> (27. 03. 2021.)
- Bujak Stanko, J. (2021). *Gender Mainstreaming for Gender Equality. Manual for planning and implementation of gender mainstreaming into project interventions*. Roma Education Fund. (01. 03. 2021.)
- Budlender Debbie and Hewitt Guy (2002). *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice* Budlender London, Commonwealth Secretariat. ISBN: 0-85092-734-X.
- Gomberg, P. (2007). *How to make opportunity equal – race and contributive justice*. Wiley-Blackwell. ISBN 9780470691625.
- Gupta, G. R. (2000). Gender, sexuality, and HIV/AIDS: the what, the why, and the how. *Canadian HIV/AIDS policy & law review*, 5(4), 86–93. (25. 03. 2021.)
- Đurić Kuzmanović, T. (2018). Feministička ekonomija u postsocijalističkoj Srbiji – metodološki i kontekstualni izazovi. U: Zaharijević, A., Lončarević, K. (ur.). *Feministička teorija je za sve. Zbornik radova sa konferencije "Neko je rekao feminizam? Feministička teorija u Srbiji danas"*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju i Fakultet političkih nauka, 239-260.
- Elson, Diane. (2004). "Social Policy and Macroeconomic Performance: Integrating the Economic and the Social". In: Thandika Mkandawire (ed.), *Social Policy in a Development Context*. UNRISD/Palgrave, Basingstoke.
- Ignjatović, T. (2020). *Nasilje prema ženama u vreme epidemije*. Beograd: Hainrich Boell Stiftung. <https://rs.boell.org/sr/2020/03/23/nasilje-prema-zenama-u-vreme-epidemije> (02.03.2021.)
- Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladislavljević, A. i Baćanović, V. (2020). *Rodna analiza odgovora na COVID-19 u Republici Srbiji*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Ženska platforma za razvoj Srbije 2014-2020. ISBN 978-86-6383-094. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/459391.pdf>. (10.03.2021.)
- PEFA (2019). *Okvir za upravljanje javnim finansijama. Unapređenje upravljanja javnim finansijama. Podrška održivom razvoju.*

https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/2021000523SRsr001_webSrbian_0.pdf (18. 03. 2021.)

- Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament (2020). *The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis period.* [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658227/IPOL_STU\(2020\)658227_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658227/IPOL_STU(2020)658227_EN.pdf) (11. 03. 2021.)
- Republički zavod za statistiku (2019). *Anketa o strukturi poljoprivrednih gazdinstava, 2018.* <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/poljoprivreda-sumarstvo-i-ribarstvo/anketaostrukturipopgazdinstava/> (12.03.2021.)
- Republički zavod za statistiku (2021). *Žene i muškarci u Republici Srbiji.* <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/stanovnistvo/statistika-polova/20210129-zene-i-muskarci/> (30. 03. 2021.)
- Republika Srbija Fiskalni Savet (2020a). *Ocena antikriznog programa ekonomskih mera.* http://www.fiskalisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2020/FS-Ocena_antikriznog_programa_ekonomskih_mera.pdf (10. 04. 2021.)
- Republika Srbija Fiskalni Savet (2020b). *Ocena Vladine odluke o rebalansu budžeta za 2020. godinu.* http://www.fiskalisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2020/FS-Ocena_Vladine_uredbe_o_rebalansu_bud%C5%BEeta_za_2020.pdf (10. 03. 2021.)
- Republika Srbija Fiskalni Savet (2020c). *Ocena predloga rebalansa budžeta za 2020. i preporuke za fiskalnu politiku u 2021. godini.* http://www.fiskalisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2020/FS_Ocena_predloga_rebalansa_budzeta_Republike+preporuke_za_2021.pdf (10. 03. 2021.)
- Secons (2020a). *Ekonomija brige u vreme Pandemije COVID – 19 i mera za njeno sprečavanje u Srbiji.* <https://www.secons.net/files/publications/119-publication.pdf> (10.03.2021.)
- Secons (2020b). *Uticao pandemije Covid 19 i mera za njeno sprečavanje na preduzetnice u Srbiji.* <https://www.secons.net/files/publications/118-publication.pdf> pristup (07. 03. 2021.)
- Secons (2020c). *Uticao Covid – 19 pandemije i mera za njeno sprečavanje na zaposlenosti i uslove rada žena i muškaraca u Srbiji* <https://www.secons.net/files/publications/113-publication.pdf> (10.03.2021.)

- Tageo, V., Dantas, C., Corsello, A., Dias, L. (2021). *The response of civil society organisations to face the COVID-19 pandemic and the consequent restrictive measures adopted in Europe*. European Economic and Social Committee <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-21-011-en-n.pdf> (14. 03. 2021.)
- UN General Assembly (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html> (08.02. 2021.)
- UN Women (2020a). *COVID – 19: kako uključiti marginalizovane i ranjive osobe u komunikaciju o riziku i u angažovanje zajednice*. <https://www.unicef.org/montenegro/sites/unicef.org.montenegro/files/2020-04/COVID-19%20-%20lektorisano%20How%20to%20include%20marginalized%20and%20vulnerable%20people%20in%20risk%20communication%20and%20community%20engagement10116.pdf> (12. 02. 2021.)
- UN Women (2020b). *Voices of Women’s Organizations on COVID-19: April 2020 Sub-regional Consultations*. <https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20eca/attachments/publications/2020/04/voices%20of%20womens%20organizations%20on%20covid19final.pdf?> (10. 02. 2021)
- UN Women (2020c). *UN Women rapid assessment tool to evaluate gender equality and women’s empowerment results in humanitarian contexts*. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/rapid-assessment-tool-to-evaluate-gewe-results-in-humanitarian-contexts> (09.03.2021.)
- United Nations (2020). *Analysis of the impact of COVID-19 epidemic and adopted measures on vulnerable groups in the Republic of Serbia*. https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-02/LNOB%20analiza_ENG_web.pdf (12. 03.2021)
- *Uredba o izmeni opštih prihoda i primanja, rashoda i izdataka budžeta Republike Srbije za 2020. godinu radi otklanjanja štetnih posledica usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, "Službeni glasnik RS", broj 60 od 24. aprila 2020.godine*. <https://www.mfin.gov.rs/propisi/uredba-o-izmeni-opstih-prihoda-i-primanja-rashoda-i-izdataka-budzeta-republike-srbije-za-2020-godinu-radi-otklanjanja-stetnih-posledica-usled-bolesti-covid-19-izazvane-virusom-sars-cov-2-sluzbeni/> (10.03.2021).

- WECF (2018). *Gender impact assessment and monitoring tool*. <https://www.wecf.org/the-gender-impact-assessment-and-monitoring-tool/> (10.03.2021.)
- *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu* („Sl. glasnik RS“, br. 84 od 29. novembra 2019. godine; <https://www.mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2019-godinu-sl-glasnik-rs-br-95-od-8-decembra-2018-god/>) (10.03.2021).
- *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu*, *Službeni glasnik RS*“, br. 135/2020. <https://www.mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-budzetu-republike-srbije-za-2020-godinu/> (10.03.2021).
- *Zakon o planskom sistemu republike Srbije*. (2018). Beograd: "Sl. glasnik RS", br. 30/2018). <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html> (10.03.2021.)
- *Zakon o radu* ("Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017, 95/2018) https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_radu.html (10. 03. 2021.)
- *Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije* ("Sl. glasnik RS", br. 87/2018) <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-smanjenju-rizika-od-katastrofa-i-upravljanju-vanrednim-situacijama.html> (12. 03. 2021.)