

Lazar Stefanović

# Smernice za inkluzivno budžetiranje u skladu sa UN Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom

Lokalne samouprave

Autor: Lazar Stefanović

Naslov: Smernice za inkluzivno budžetiranje u skladu sa UN Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom: Lokalne samouprave

Za izdavača: Snežana Lazarević

Beograd

Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S

Juli 2024.

ISBN broj: 978-86-88501-47-7

„Ovaj materijal objavljen je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za njegovu sadržinu odgovorna je isključivo Inicijativa za prava osoba sa invaliditetom MDRI-S i ona ne odražava nužno stavove Evropske unije.“

# Sadržaj

Predgovor .....	4
Uvod.....	5
Šta je inkluzivno budžetiranje za osobe sa invaliditetom.....	6
Principi INB-a.....	7
Transparentnost i participacija.....	7
Usklađenost sa UN Konvencijom.....	7
Mejnstriming .....	8
Intersekcionalnost.....	8
Ciljevi održivog razvoja i INB.....	9
Situacija u Srbiji.....	10
Lokalni budžet i INB.....	13
Građanski vodič i učestvovanje građana.....	18
Određivanje ciljeva i indikatora.....	20
Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje.....	24
Lokalni i ekonomski razvoj .....	27
Razvoj turizma.....	30
Alati za INB.....	33
Analiza efekata.....	33
Budžetska izjava i izveštaj.....	34
Jedinstveni okvir rezultata.....	35
Preporuke .....	36
Preporuke za nadležne organe Vlade.....	36
Preporuke za nadležne organe lokalne samouprave .....	37
Reference.....	39
Zakoni .....	39
Ostalo.....	39
Aneks .....	41

# Predgovor

Zahvaljujemo se našim donatorima na velikodušnoj podršci koja je omogućila realizaciju ovog projekta. Posebnu zahvalnost dugujemo Opštini Raška i Srđanu Vasiljeviću za njihovu neizmernu pomoć i podršku, kao i za njihovo razumevanje i želju da unaprede funkcionisanje lokalne samouprave i položaj osoba s invaliditetom. Takođe, želimo da izrazimo zahvalnost Nedeljku Čuriću iz Stalne konferencije gradova i opština za izdvojeno vreme i pružanje informacija o situaciji i napretku lokalnih samouprava u sprovođenju participativnog i rodno odgovornog budžetiranja.

Ove smernice su namenjene svim lokalnim samoupravama u Srbiji i rezultat su projekta pod nazivom „Inkluzivno budžetiranje za osobe sa invaliditetom u jedinicama lokalne samouprave“. Projekat se realizuje u okviru projekta „EU Resurs centar za civilno društvo u Srbiji“ koji Beogradska otvorena škola sprovodi u partnerstvu s organizacijama civilnog društva: Novosadska novinarska škola, ENECA, Užički centar za prava deteta, Nova planska praksa, Sigurne staze, Mladi poljoprivrednici Srbije i međunarodnim partnerom, fondacijom Fridrih Ebert (Friedrich Ebert Stiftung). Projekat je podržan od strane Evropske unije i biće realizovan u periodu od 2023. do 2026. godine.

# Uvod

Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji 2020-2024 sadrži „Treći posebni cilj: sistemsko uvođenje perspektive invaliditeta u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika“.<sup>1</sup> Ovaj posebni cilj obuhvata uvođenje perspektive invaliditeta na svim nivoima vlasti i u svim politikama, programima i merama, te podrazumeva i „pravično budžetiranje koje uzima u obzir potrebe osoba sa invaliditetom“. Ove Smernice se oslanjaju na tu stratešku meru Vlade Republike Srbije i teže da doprinesu njenoj realizaciji.

Smernice za inkluzivno budžetiranje za osobe sa invaliditetom,<sup>2</sup> u skladu sa UN Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom (INB), nastaju zbog potrebe za efikasnijim prikupljanjem, raspoređivanjem i trošenjem novca građana Republike Srbije, kojim se treba obezbediti ravnopravno uživanje javnih usluga i benefita. Time se obezbeđuje održiva budućnost za društvo u Republici Srbiji u pogledu ravnopravnosti i socijalne sigurnosti za sve društvene grupe. Održivi razvoj neće biti moguć u uslovima drastičnih socijalnih razlika, u uslovima gde grupe stanovništva koje su mnogobrojne, poput osoba sa invaliditetom, žive u uslovima društvene isključenosti i ekonomske deprivacije.

Ove Smernice kreirane su kroz konsultativni proces sa ograničenim brojem učesnika koji rade na pitanjima budžeta u jedinicama lokalne samouprave (JLS), lokalne administracije, socijalne zaštite, obrazovanja. Konsultativni proces podrazumevao je održavanje jedne informativno-konsultativne radionice na Kopaoniku, čiji su učesnici pre svega bili članovi organa lokalne samouprave, zaposleni u ustanovama socijalne zaštite i obrazovnim institucijama, predstavnici nevladinih organizacija i tela za regionalnu saradnju Moravičkog i Raškog okruga. Osim radionice, održano je i nekoliko sastanaka, uključujući i sa predstavnikom Stalne konferencije gradova i opština.

Smernice su primarno namenjene lokalnim samoupravama i državnim organima zaduženim za upravljanje budžetom. Na lokalnom nivou, primarne ciljne grupe su rukovodeći organi JLS, organ uprave nadležan za finansije, grupa za programsko budžetiranje i budžetski korisnici, kao i organizacije osoba sa invaliditetom. Na centralnom nivou, primarno je targetirano Ministarstvo finansija, koje upravlja budžetskim sistemom, ali i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje razvija, sprovodi i nadzire sprovođenje Strategije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji.

---

1 „Službeni Glasnik RS“, br. 30/18, poseban cilj 1.3.

2 Ove Smernice preuzimaju otvorenu i evolutivnu definiciju osoba s invaliditetom iz Konvencije: *Osobe s invaliditetom obuhvataju one osobe koje imaju dugotrajna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja koja, u interakciji sa raznim preprekama, mogu ometati njihovo potpuno i učinkovito učešće u društvu, na jednakoj osnovi sa drugima.*

# Šta je inkluzivno budžetiranje za osobe sa invaliditetom

INB se odnosi na planiranje i trošenje javnih budžetskih resursa s ciljem smanjenja i eliminacije društvenih barijera koje ometaju puno učešće osoba s invaliditetom, u skladu s UN Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom (UN Konvencija). Cilj je smanjiti nejednakosti i omogućiti potpuno uključivanje osoba s invaliditetom u društvo, osiguravajući jednako učešće u svim oblastima života i javnim politikama (učestvovanje na tržištu rada, pristup pravdi, zdravstvenim i socijalnim uslugama, obrazovanju, prevozu i javnoj infrastrukturi, kulturnim, sportskim i turističkim sadržajima itd).

INB se fokusira na efikasnu raspodelu javnih resursa za postizanje najboljih mogućih rezultata za sve građane, uključujući osobe sa invaliditetom. Takav pristup ne obuhvata samo budžetski proces, zakone i politike povezane s budžetom, već sve relevantne zakone, javne politike, programe i planove na nacionalnom i lokalnom nivou. Perspektiva invaliditeta mora biti integrisana u sve faze budžetiranja, a sve aktivnosti moraju biti u skladu s UN Konvencijom.

INB teži postizanju stvarne i transformacione jednakosti za sve osobe s invaliditetom, uzimajući u obzir ekonomske, socijalne, političke i kulturne nejednakosti i adresirajući sve oblike diskriminacije. Državni i lokalni nadležni organi treba da ispituju sve prepreke i usmere resurse na njihovo uklanjanje.

INB je ključan alat za ostvarivanje prava osoba s invaliditetom i implementaciju Konvencije, a temelji se na Ustavu, međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i domaćem zakonodavstvu. Adekvatne budžetske alokacije su ključne za uspešnu implementaciju Ciljeva održivog razvoja UN-a, koji takođe sadrže ciljeve i mere u vezi sa osobama sa invaliditetom.

Uključivanje rashoda vezanih za invaliditet u različite sektore, bez nužnog usklađivanja s UN Konvencijom nije INB (pogledati aneks). Takvo budžetiranje nije adekvatno i može dovesti do kašnjenja u ostvarivanju prava osoba s invaliditetom i do njihovog kršenja. Dakle, sve mere koje se finansiraju javnim sredstvima moraju biti usklađene sa UN Konvencijom.

# Principi INB-a

## Transparentnost i participacija

Transparentnost omogućava jednostavan pristup i dostupnost informacija o budžetu javnosti, čime se smanjuje korupcija i nepravedna raspodela i utrošak javnih finansija. Transparentnost povećava odgovornost, jer građani mogu pratiti proces budžetiranja, a ministarstva i JLS i njihovi budžetski korisnici mogu pokazati rezultate svog rada.

Transparentnost i participacija su povezane, jer prva omogućava drugu. One zajedno povećavaju legitimitet i integritet državnog budžeta, poboljšavajući poverenje između građana i vlade. Vlada može povećati transparentnost putem medija, web stranica, javnih prezentacija i specijalizovanih publikacija. „Građanski vodič kroz budžet“ omogućava javnosti da razume državne prihode i rashode, budžetski ciklus i načine za uključivanje u ove procese.

Participacija osoba s invaliditetom u budžetskom ciklusu, posebno u formulisanju i praćenju budžeta, osigurava transformativnu jednakost. To je i pravna obaveza prema UN Konvenciji. Konsultacije s osobama s invaliditetom tokom pripreme budžeta pomažu u identifikaciji njihovih potreba i prioriteta. Važno je osigurati pristupačnost materijala i prostorija za konsultacije.

## Usklađenost sa UN Konvencijom

Inkluzivno budžetiranje mora biti usmereno na programe i mere u skladu s UN Konvencijom. Države ne bi trebale samo izdvajati sredstva za osobe s invaliditetom, već ta sredstva moraju podržavati njihovo društveno uključivanje u svim oblastima. Investicije u institucije i mere koje doprinose isključenju osoba s invaliditetom nisu u skladu s UN Konvencijom i zahtevaju reformu.

Reforme mogu biti postupne, ali s jasno definisanim rokovima. Na primer, transformacija alternativne nege za decu s smetnjama u razvoju i prelazak na porodičnu negu ili samostalan život zahtevaju pažljivo planiranje i implementaciju uz učešće osoba s invaliditetom. Planirane akcije treba analizirati i prilagoditi preporukama Komiteta UN-a za prava osoba s invaliditetom.

## Mejnstriming

Mejnstriming invaliditeta znači uzimanje u obzir prava i potreba osoba s invaliditetom pri planiranju, sprovođenju i evaluaciji javnih politika i budžeta u svim oblastima. To je alat za osiguranje jednakosti i sprečavanje diskriminacije. Invaliditet treba biti „horizontalna“ tema u svim zakonima i javnim politikama, ne samo u onima koji se posebno odnose na osobe s invaliditetom.

Primeri mejnstriminga uključuju strategije zapošljavanja i obrazovanja koje obuhvataju osobe s invaliditetom. Budžeti za ove sektore treba da osiguraju sredstva za inkluzivno obrazovanje i zapošljavanje osoba s invaliditetom (npr. radna asistencija, podrška samozapošljavanju, subvencije za poslodavce itd.).

Pri budžetiranju, važno je postaviti pitanja o uticaju mera na osobe s invaliditetom i osigurati njihovo uključivanje u sve faze budžetskog ciklusa i za sve programe. Takođe, treba uzeti u obzir generisanje budžetskih prihoda i osigurati da porezi ne utiču ne-srazmerno na osobe s invaliditetom (npr. olakšice za sredstva potrebna osobama sa određenim tipovima invaliditeta, poput pomagala, medicinskih sredstava, vozila itd.).

## Intersekcionalnost

Intersekcionalnost invaliditeta i pola/roda mora se uzeti u obzir. Osobe s invaliditetom mogu imati različita iskustva i suočavati se s preprekama zavisno od njihovog pola/roda. Inicijative za rodnu ravnopravnost treba da imaju perspektivu invaliditeta i obrnuto. Pri kreiranju budžeta osetljivih na pol/rod, treba razmotriti kako planirane akcije utiču na osobe s invaliditetom jednog pola/roda u odnosu na drugi. Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) i INB su komplementarni koncepti koji se međusobno ojačavaju.

U Irskoj se od 2017. godine sprovodi inicijativa „Budžetiranje za jednakost“, koja je prvobitno bila fokusirana na rodnu ravnopravnost, a kasnije je uključila osobe s invaliditetom i druge dimenzije jednakosti.



# Ciljevi održivog razvoja i INB

Ciljevi održivog razvoja (COR), uključuju prava osoba s invaliditetom unutar svojih različitih ciljeva.<sup>3</sup> Jedan od principa COR-a je „da niko ne bude izostavljen, i prvo doći do najugroženijih“, što je ujedno i ključni pristup za bilo koju inkluzivnu i društveno odgovornu javnu politiku.

Implementacija COR-a, slično UN Konvenciji, uveliko zavisi od budžeta. Iz tog razloga, globalna inicijativa za implementaciju budžeta za COR je u toku. Države članice Ujedinjenih nacija se podstiču da usvoje određene standarde budžetiranja kako bi omogućile bolje planiranje, praćenje i izvršavanje budžeta za ostvarivanje COR-a. UNDP centar za održive finansije je 2022. godine izdao priručnik za budžetiranje u skladu sa COR-om.<sup>4</sup> U suštini, uvođenje i implementacija budžeta za COR ima niz zajedničkih elemenata s INB, iako COR obuhvataju širi spektar pitanja radi postizanja održivog razvoja na globalnom nivou.

Umesto da predstavljaju dodatno opterećenje, budžetiranje za COR i INB su inicijative koje se međusobno podržavaju i omogućavaju efikasnije upravljanje budžetom. Društvena inkluzija osoba s invaliditetom je ključna komponenta COR-a, a INB se može smatrati integralnim delom budžetiranja za COR.



3 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Transformisanje našeg sveta: Agenda 2030 za održivi razvoj), A/RES/70/1, UN General Assembly, 2015.

4 Budgeting for the SDGs: A Modular Handbook (Budžetiranje za COR: Modularni priručnik)(UNDP Sustainable Finance Hub. 2022).

# Situacija u Srbiji

**Strategija unapređenja položaja OSI 2020-2024 predviđa da sve javne politike i mere imaju perspektivu invaliditeta.**<sup>5</sup> U skladu sa tim i sa obzirom na to da je budžet osnovni dokument ekonomske politike Vlade,<sup>6</sup> odnosno lokalnih samouprava, državni budžet i lokalni budžeti treba da uključe perspektivu invaliditeta, kroz sprovođenje INB-a.

Reforma upravljanja javnim finansijama se sprovodi u Srbiji duži niz godina. Ciljevi ovih reformi su pre svega dostizanje učinkovitijeg, efikasnijeg, transparentnijeg i odgovornijeg raspolaganja javnim sredstvima građana Srbije. Reforma se bazira, između ostalog, na uvođenju i uspešnom sprovođenju budžetiranja baziranog na performansama (PBB).<sup>7</sup> Usmerenost ka ostvarivanju tačno određenih rezultata i organizacija budžeta kroz programe, omogućavaju integraciju i sprovođenje principa INB-a u planiranje, trošenje, monitoring i evaluaciju, kako državnog tako i budžeta opština.

Do sada su na snazi bila dva Programa reforme upravljanja javnim finansijama (PRUJF) u Srbiji. Prvi PRUJF bio je od 2016. do 2020. godine, a drugi, tekući, na snazi je od 2021. godine i trajeće do 2025. Ovo su dokumenti javnih politika kojima se planira niz mera i intervencija u oblasti budžetiranja, kako na centralnom tako na lokalnom nivou. Oba dokumenta (PRUJF 2016 i PRUJF 2021) po jednom su revidirana (2019. i 2023.). PRUJF 2021 sastavljen je od strane državnih tela i institucija, **bez učešća organizacija civilnog društva i organizacija osoba sa invaliditetom.**<sup>8</sup>

PBB je koncept nastao iz potrebe da se poveća efikasnost, transparentnost i odgovornost budžetskih korisnika za trošenje javnog novca. U skladu sa tim, PBB podrazumeva uspostavljanje jasne veze između alociranih sredstava, utrošenih sredstava i rezultata koji su postignuti.<sup>9</sup> Posebno značajan aspekt PBB-a je nadzor i kontrola budžetskih procesa, odnosno evaluacija postignutosti željenih rezultata. U skladu sa tim, jedan od osnovnih elemenata PBB-a su pokazatelji uspešnosti (indikatori) koji moraju biti adekvatno postavljeni.

Primena PBB modela može da predstavlja značajan izazov za nadležne institucije, posebno na lokalnom nivou, zbog ograničenih kapaciteta lokalnih administracija.

---

5 „Službeni Glasnik RS“, br. 30/18, poseban cilj 1.3.

6 Zakon o budžetskom sistemu, čl. 2 (23).

7 Engleski izraz 'Performance-based Budgeting' postao je opšte-poznat u ovoj sferi, pa se u radu koristi skraćenica PBB.

8 Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025, „Službeni Glasnik RS“, br. 70/2021, Ministarstvo finansija, str. 2-3.

9 Nikodijević, Budžetiranje zasnovano na performansama kao instrument finansijskog oporavka lokalnih samouprava Republike Srbije, CIVITAS, 2019, 9(2), str. 3.

Međutim, sprovođenje PBB-a nije bez značajnih izazova, a Nikodijević ih izlaže nekoliko, od lažnog predstavljanja rezultata od strane budžetskih korisnika, do prirodnih nepogoda.<sup>10</sup>

Generalno se savetuje da, zbog obimnosti reforme koji podrazumeva prelazak na PBB, ona bude preduzimana postupno, i to tako što će se pre svega primeniti u određenim sektorima, za određene programe i projekte. Sličan pristup se preduzima i u vezi sa drugim sveobuhvatnim inicijativama u oblasti budžetiranja, poput ROB-a, što savetuje i Državna revizorska institucija.<sup>11</sup>

Kao što je navedeno, Irska inicijativa budžetiranja za jednakost započeta je kao pilot, fokusirana samo na rodnu jednakost, a onda proširena kako bi uključila osobe s invaliditetom i druge dimenzije jednakosti. U skladu sa tim, donosioci odluka mogu razmotriti **postepeno uvođenje INB, sa ciljem da se model adekvatno razvije i upodobi, a da ne proizvede nerazumne napore za nadležne subjekte.**

PBB podrazumeva precizno definisanje **programa, projekata i aktivnosti** u budžetu. Zbog toga se budžeti rađeni po PBB modelu nazivaju i programskim. Organizacija budžeta prema ovim elementima omogućava veću transparentnost alokacije i trošenja sredstava, kao i transparentniju vezu između odgovornih tela (budžetskih korisnika), alokacije sredstava i postizanja predviđenih rezultata. Na taj način, zainteresovane strane, npr. **organizacije osoba sa invaliditetom, mogu jednostavnije pratiti alokaciju i utrošak novca namenjenog za unapređenje položaja OSI, što će omogućiti i jasno i transparentno uspostavljenju odgovornost budžetskih korisnika za adekvatno trošenje sredstava.**

Međutim, transparentnost utroška novca za mejnstriming OSI u različitim oblastima (programima), neće biti adekvatna ukoliko budžetski korisnici ne prikažu alokaciju za inkluziju OSI u vidu posebne budžetske aktivnosti ili posebnog programa. **Alokacija sredstava za unapređenje položaja OSI i njihovu inkluziju se može jasno prikazati i u programima koji nisu posebno skrojeni za OSI, kroz budžetske aktivnosti i projekte.** Na taj način, mejnstriming invaliditeta u budžetu može biti jasno prikazan, vidljiv i efektno može biti praćena njegova primena.

PRUJF se oslanja na uslove koji se nalaze pred Srbijom u kontekstu pridruživanja EU, a odnose se na pitanja javne uprave, javnih nabavki, makroekonomske stabilnosti, oporezivanja, finansijske transparentnosti itd. U skladu sa tim, korisno je naglasiti **trostruku vezu između reforme upravljanja javnim finansijama, poboljšanja položaja i poštovanja prava OSI i procesa pristupanja Evropskoj Uniji.** Ovo su komplementarni procesi, te njihovo uvezivanje doprinosi efektivnijem i efikasnijem sprovođenju reformi u oblasti javnih finansija, te reformi u oblasti položaja i prava OSI, kao i napretku u

---

<sup>10</sup> Nikodijević, 2019.

<sup>11</sup> Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja: Uspostavljanje rodno odgovornog budžetiranja u Republici Srbiji. Državna revizorska institucija, 2023, str. 37.

pregovorima sa EU. Drugim rečima, **Srbija ima priliku da, sprovodeći INB, ostvari dodatnu vrednost u reformama jer će biti u prilici da poboljša živote osoba s invaliditetom, osigura dugoročnu isplativost i pravednost politike invaliditeta, te podrži svoj put prema članstvu u EU.**

**Građanski vodiči** kroz državni budžet, kao i vodiči kroz budžete JLS su uvedeni kako bi povećali transparentnost i pristupačnost ovih značajnih dokumenata opštoj populaciji. Sa aspekta položaja i prava OSI, građanski budžeti bi mogli da doprinesu vidljivosti uticaja budžeta na OSI, ukoliko bi sadržali takve informacije. Uzimajući u obzir da građanski vodiči kroz budžete sadrže informacije o ROB-u, ovo predstavlja priliku i za prikazivanje budžetskih informacija u vezi sa OSI. Dakle, **spvođenjem PRUJF-a, kao i ROB-a, stvaraju se temelji na kojima se može izgraditi INB.**

PRUJF 2021 prepoznaje doprinos ROB-a transparentnosti i efektivnosti pripreme budžeta, te vidi ROB kao integralni deo reformi upravljanja javnim finansijama.<sup>12</sup> Osim što sprovođenje ROB-a doprinosi valjanosti budžeta, PBB je omogućavajući faktor za uspešno sprovođenje ROB-a. Drugim rečima, postavljanje rodnih ciljeva i indikatora, i praćenje njihove uspešnosti je značajno olakšano primenom PBB-a.<sup>13</sup> Slične efekte, treba očekivati i u slučaju uspešnog sprovođenja INB-a, uzimajući u obzir sličnost ROB-a i INB-a, a posebno navedene ključne principe ovog koncepta.<sup>14</sup> ROB u Srbiji podrazumeva **rodno-osetljivu analizu budžeta** u svim fazama budžetskog procesa, **restrukturiranje prihoda i rashoda** radi smanjenja rodne nejednakosti. **Rodno osetljivi pokazatelji (indikator)** su jedan od glavnih alata za sprovođenja ROB-a, a u Srbiji se koriste od 2016.<sup>15</sup> **Kod definisanog svakog rodno cilja, potrebno je definisati barem jedan rodni pokazatelj**, koji će služiti za merenje ostvarenosti cilja programa ili projektne aktivnosti (ili projekta), u okviru kojeg je rodni cilj postavljen.

Sa obzirom na sličnost ROB-a i INB-a, kao i preporučeno postepeno uvođenje oba, korisno je podsetiti na dinamiku i pravila postepenog uvođenja ROB-a. Naime, Zakon propisuje postupno sprovođenje odredaba zakona koje se odnose na ROB, u skladu sa godišnjim planovima uvođenja ROB-a, sve do 2025. kada će se odredbe primenjivati u celini.<sup>16</sup> Rok za celovitu primenu normi u vezi sa ROB-om tri puta je pomanan, od inicijalne 2020. godine. PRUJF 2020 pokazuje da je do 2020. 41 od 47 budžetskih korisnika uvelo elemente ROB-a.<sup>17</sup>

---

12 Ministarstvo finansija, 2019, str. 26; Plan uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta Republike Srbije za 2024. godinu, Broj: 40 1 -0 0-1967 12023-03, Ministarstvo finansija, 2023.

13 Više o ovome: Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou. ur. Vladislavljević, Aleksandra, SKGO, Beograd, 2018.

14 Vidi odeljak „Principi INB-a“.

15 Zakon o budžetskom sistemu, „Sl. Glasnik RS“, br. 54/2009, posl. izmena 92/2023, član 58v.

16 Zakon o budžetskom sistemu, član 16(s7).

17 Ministarstvo finansija, 2019, str. 27.

# Lokalni budžet i INB

Programski budžet JLS drugačije je organizovan od republičkog budžeta. Budžeti JLS su uniformni i imaju 17 programa, dok je za sprovođenje jednog programa zadužen jedan ili više budžetskih korisnika. Osim programa, uniformni su i ciljevi i indikatori, koje priprema Ministarstvo finansija. Uniformni programi, ciljevi i indikatori dostupni su na veb sajtu Ministarstva finansija.<sup>18</sup> JLS pripremaju svoje odluke o budžetu prema uputstvu Ministarstva finansija, koje ovo ministarstvo upućuje svake godine u skladu sa čl. 36a Zakona o budžetskom sistemu.

Na lokalnom nivou, godišnje planove uvođenja ROB-a donosi opštinski organ nadležan za budžet, i to u saradnji sa institucijama za unapređenje rodne ravnopravnosti, do 31. marta tekuće godine za budžet sledeće godine.<sup>19,20</sup> Saradnja lokalnih organa sa navedenim institucijama je značajna jer može da doprinese kvalitetu ROB-a. Ova zakonska obaveza nadležnih opštinskih organa može da predstavlja značajan mehanizam u sprovođenju ROB-a, i primer je dobrog rešenja. U skladu sa tim, **preporučuje se saradnja opštinskog organa nadležnog za budžet sa institucijama za zaštitu ravnopravnosti i ljudskih prava, kao i prava osoba sa invaliditetom u formulisanju ciljeva i indikatora, na nivou programa ili aktivnosti, koji doprinose jednakosti OSI.** Štaviše, sa obzirom da je participacija jedan od osnovnih principa INB-a, te da **organizacije osoba sa invaliditetom i druge nevladine organizacije koje se bave pravima osoba sa invaliditetom mogu posedovati značajno znanje i iskustvo**, lokalni organi mogu i sa ovim subjektima sarađivati u razvoju INB-a.



18 Dokumenti – Lokalna vlast. Ministarstvo finansija, Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/lokalna-vlast>, poslednji put pristupljeno: 3.6.2024.

19 Ibid.

20 Uputstvo za pripremu Odluke o budžetu lokalne vlasti za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu, Ministarstvo finansija, 2023. Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/lokalna-vlast>

Tabela 1 Budžetski kalendar JLS prema ZBSu.

Rok	Aktivnost
31. mart	JLS donosi plan za uvođenje ROB-a za narednu godinu.
15. jun	Vlada usvaja i dostavlja Fiskalnu strategiju lokalnoj vlasti.
1. avgust	Lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja uputstvo za pripremu nacрта budžeta lokalne vlasti.
15. septembar	Direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti dostavljaju predlog finansijskog plana lokalnom organu uprave nadležnom za finansije za budžetsku i naredne dve fiskalne godine, koji sadrži izveštaj o učinku programa za prvih šest meseci tekuće godine.
1. novembar	Lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti.
15. novembar	Nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja predlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti.
20. decembar	Skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu lokalne vlasti.
25. decembar	Lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja ministru odluku o budžetu lokalne vlasti.

Uniformna struktura programskog budžeta JLS 2024. godine sadrži sledeće programe i programske aktivnosti:

Tabela 2 Budžetski programi JLS prema Aneksu 5 Ministarstva Finansija.

1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje	10. Srednje obrazovanje
2. Komunalne delatnosti	11. Socijalna i dečija zaštita
3. Lokalni ekonomski razvoj	12. Zdravstvena zaštita
4. Razvoj turizma	13. Razvoj kulture i informisanja
5. Poljoprivreda i ruralni razvoj	14. Razvoj sporta i omladine
6. Zaštita životne sredine	15. Opšte usluge lokalne samouprave
7. Organizacija saobraćaja i saobraćajna infrastruktura	16. Politički sistem lokalne samouprave
8. Predškolsko vaspitanje	17. Energetska efikasnost i obnovljivi izvori energije
9. Osnovno obrazovanje	

U Srbiji, osobe s invaliditetom formalno (najvećim delom) imaju jednaka prava, uključujući jednak pristup beneficijama i uslugama koje pružaju lokalne vlasti, kao i jednako učestvovanje u lokalnoj zajednici. Prava na jednak tretman i jednako učestvovanje u zajednici zaštićena su Ustavom, Zakonom o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (UN Konvencija)<sup>21</sup> i antidiskriminacionim zakonodavstvom. Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da je nadležnost opštine ostvarivanje „posebnih potreba“ osoba sa invaliditetom i zaštita njihovih prava.<sup>22</sup> U skladu sa tim, **JLS imaju obavezu preduzeti mere koje će omogućiti jednako uživanje prava osobama sa invaliditetom u svim oblastima, obezbediti njihovo uključivanje u donošenje odluka i javnih politika, uključujući odluku o budžetu.**

Nacionalni propisi već određuju obavezu nadležnih da analiziraju (*ex ante* i *ex post*) efekte javnih politika i propisa na osobe sa invaliditetom, u skladu sa Vladinom uredbom.<sup>23</sup> Ova obaveza nije opšta i ne odnosi se na sve javne politike i zakone, već na one koji imaju značajan efekat na društvo. Sa obzirom da svaka javna politika ima (neposredan ili posredan) uticaj na društvo, problematizuje se široko postavljeno polje kod odlučivanja nadležnih da li je potrebno sprovođenje analize efekata, što može da omogući propuštanje da se takva analiza sprovede češće nego što bi to smelo. Zbog toga se savetuje da nadležni donosioci politika i propisa na lokalnom nivou, uvek kada je to moguće, uzmu u obzir njihove efekte na ranjive grupe, a posebno na osobe sa invaliditetom. Na taj način će podići kvalitet takvih politika i propisa i uspešnije odgovoriti na potrebe lokalne zajednice. Sa druge strane, ROB podrazumeva rodnu analizu u procesu pripreme budžeta (i restrukturiranje troškova), te poseduje sopstveni pravni okvir u vidu Zakona o rodnoj ravnopravnosti i Zakona o budžetskom sistemu. Stoga, **INB treba shvatiti kao inicijativu koja se naslanja na principe i pravila ROB-a, te koja teži da dostigne nivo pravnog utemeljenja i institucionalnog okvira kakav ima ROB.**

Tabela 3 i Tabela 4 pokazuju vezu između budžetskih programa JLS i nekih od prava osoba sa invaliditetom prema Zakonu o ratifikaciji UN Konvencije, čija realizacija je delom ili u potpunosti u nadležnosti JLS, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi. Uspostavljanje tematske veze između programa i članova UN Konvencije je korisno za adekvatno određivanje programskih ciljeva, koji su u skladu sa preuzetim međunarodnim standardima.

---

21 Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, „Sl. Glasnik RS“, br. 42/2009.

22 „Sl. Glasnik RS“, br. 129/2007, posl. izmena 111/2021 – dr. zakon, Član 20(5).

23 Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, „Sl. Glasnik RS“, br. 8/2019.

Tabela 3 Veza članova UN Konvencije sa budžetskim programima JLS, grupisano prema članovima UN Konvencije.

UN Konvencija	Prava osoba sa invaliditetom	Budžetski programi JLS
Čl. 4(3)	Učestvovanje u donošenju odluka vlasti u vezi sa politikama koje se odnose na osobe sa invaliditetom i druga pitanja	16. Politički sistem lokalne samouprave.
Čl. 9	Pristupačnost javnih površina, javnog informisanja, puteva, zgrada, javnog prevoza, zdravstvenih i ustanova socijalne zaštite, sudova, policijskih objekata, predškolskih ustanova i škola, biračkih mesta, hotela, muzeja i atrakcija itd.	1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje. 4. Razvoj turizma. 7. Organizacija saobraćaja i saobraćajna infrastruktura. 8. Predškolsko vaspitanje. 9. Osnovno obrazovanje. 10. Srednje obrazovanje. 12. Zdravstvena zaštita. 15. Opšte usluge lokalne samouprave.
Čl. 19	Samostalan život i uključenost u zajednicu, dostupnost specifičnih i opštih usluga socijalne zaštite i drugih javnih usluga.	1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje. 7. Organizacija saobraćaja i saobraćajna infrastruktura 15. Opšte usluge lokalne samouprave. 11. Socijalna i dečija zaštita.
Čl. 21	Pristup informacijama.	13. Razvoj kulture i informisanja
Čl. 24	Inkluzivno obrazovanje.	8. Predškolsko vaspitanje. 9. Osnovno obrazovanje. 10. Srednje obrazovanje 11. Socijalna i dečija zaštita
Čl. 25	Jednak pristup kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti.	12. Zdravstvena zaštita.
Čl. 27	Rad i zapošljavanje.	3. Lokalni ekonomski razvoj. 11. Socijalna i dečija zaštita.
Čl. 28	Adekvatan životni standard i socijalna zaštita.	1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje. 11. Socijalna i dečija zaštita.



UN Konvencija	Prava osoba sa invaliditetom	Budžetski programi JLS
Čl. 20	Učestvovanje u javnom i političkom životu.	16. Politički sistem lokalne samouprave. 13. Razvoj kulture i informisanja.
Čl. 30	Učestvovanje u kulturnom životu, rekreaciji, odmoru i sportu.	1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje. 4. Razvoj turizma. 7. Organizacija saobraćaja i saobraćajna infrastruktura. 13. Razvoj kulture i informisanja. 14. Razvoj omladine i sporta.

Tabela 4 Veza budžetskih programa JLS sa pravima OSI iz UN Konvencije.

Naziv budžetskog programa	UN Konvencija
1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje.	Čl. 9, Čl. 19, Čl. 28, Čl. 30
3. Lokalni ekonomski razvoj.	Čl. 27
4. Razvoj turizma.	Čl. 30, Čl. 9
7. Organizacija saobraćaja i saobraćajna infrastruktura.	Čl. 9, Čl. 30
8. Predškolsko vaspitanje.	Čl. 9, 24
9. Osnovno obrazovanje.	Čl. 9, Čl. 24
10. Srednje obrazovanje.	Čl. 9, Čl. 24
11. Socijalna i dečija zaštita.	Čl. 7, Čl. 19, Čl. 23, Čl. 28
12. Zdravstvena zaštita.	Čl. 9, Čl. 25
13. Razvoj kulture i informisanja.	Čl. 20, Čl. 21, Čl. 23
14. Razvoj omladine i sporta.	Čl. 30
15. Opšte usluge lokalne samouprave.	Čl. 9, Čl. 19
16. Politički sistem lokalne samouprave.	Čl. 4(3), Čl. 20

## Građanski vodič i učestvovanje građana

Izrada i izdavanje Građanskog vodiča kroz budžet jeste još jedna obaveza JLS, koja ima za cilj da građanima predstavi lokalni budžet (prihode, rashode, budžetske korisnike itd.) na jednostavan i pristupačan način. **Vodič bi, takođe, trebalo da sadrži informacije o postignutim ciljevima i merama za postizanje rodne ravnopravnosti ali i jednakosti osoba s invaliditetom.** Tako osobe s invaliditetom, uključujući starije osobe i one s kognitivnim, intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom, mogu biti informisane o tome kako njihova lokalna samouprava koristi budžet za unapređenje njihovog položaja. **Nažalost, građanski vodiči za sada ne sadrže informacije o ROB-u, što bi trebalo promeniti u najkraćem roku, te osvrnuti se na alokaciju i utrošak sredstava za osobe sa invaliditetom u svim relevantnim budžetskim programima.**

*Građanski vodič kroz budžet JLS treba da sadrži lako razumljive informacije o alociranim (i utrošenim) sredstvima za postizanje rodne ravnopravnosti, kao i ravnopravnosti osoba sa invaliditetom.*

Participacija građana u kreiranju budžeta kao i lokalnih javnih politika je obaveza JLS. Međutim, ostvarivanje učestvovanja građana može predstavljati veći izazov od samog objavljivanja poziva za javnu raspravu ili konsultacije. Naime, **usled različitih političkih, kulturnih, socio-ekonomskih faktora, građani mogu biti nezainteresovani za sudelovanje u takvim procesima ili smatrati da je njihovo učešće beznačajno.** Kada su u pitanju organizovane grupe građana, poput nevladinih organizacija za ljudska prava, zaštitu životne sredine itd. odnosno **organizacije osoba sa invaliditetom**, njihovu participaciju bi trebalo da bude lakše ostvariti. Takve organizacije civilnog društva su neretko zainteresovane za procese kreiranja javnih politika, pa i budžeta, na lokalnom i nacionalnom nivou. Naposljetku, učestvovanje medija takođe doprinosi većoj transparentnosti i dizanju svesti građana te pogoduje njihovom uključivanju. Stoga, JLS treba da preduzme mere kako bi podigla svest građana o značaju njihovog učestvovanja, kao i da sprovede aktivnosti kojima će olakšati učestvovanje zainteresovanih pojedinaca, te da podstakne i ne ometa učestvovanje OCD i medija.

Mnoštvo inicijativa i projekata je sprovedeno u cilju unapređenja participacije građana u donošenju odluka lokalne vlasti, pa se stoga, ove Smernice ne bave detaljno tim pitanjem. JLS ne smeju izgubiti iz vida osobe sa invaliditetom i njihove organizacije kod organizovanja aktivnosti direktnog učestvovanja građana u donošenju odluka, poput javnih rasprava i drugih aktivnosti. Ovo mora da se odnosi i na odluke koje ne pogađaju isključivo osobe sa invaliditetom, već i one odluke koje se odnose na razne

oblasti funkcionisanja i razvoja lokalne zajednice (npr. urbani razvoj, razvoj turizma i sporta, razvoj preduzetništva itd.).

Pojedini lokalni akteri ukazuju na problem neučinkovitog učestvovanja u javnim raspravama za donošenje odluke o budžetu opštine. Prema nezadovoljnim akterima, **javne rasprave se održavaju suviše kasno u budžetskom ciklusu, kada je prostor za izmene nacrtu minimalan.** Ovakvo učestvovanje javnosti u procesima donošenja odluka se nekada naziva tokenističkim, te predstavlja ozbiljnu manjkavost. Tokenističko učestvovanje postoji kada vlasti uključuju građane, odnosno određene grupe građana, kako bi izbegle kritike tj. zadovoljile određene standarde dobrog upravljanja, bez namere da obezbede svrsishodnost takvog učestvovanja. Javna rasprava ili konsultacije koje ne rezultiraju određenim izmenama na osnovu sugestija građana ne mogu se smatrati valjanim. Stoga, kako bi učestvovanje građana, uključujući građane sa invaliditetom bilo efektivno, ono mora biti sprovedeno u periodu kada su značajne izmene u nacrtu odluke o budžetu još moguće, dakle pre donošenja nacrtu odluke o budžetu.

*Tokenističko učestvovanje postoji kada vlasti uključuju građane, odnosno određene grupe građana, kako bi izbegle kritike tj. zadovoljile određene standarde dobrog upravljanja, bez namere da uvažavaju predloge građana.*

JLS su pilotirale različite vidove učestvovanja, uključujući neposredno uključivanje kroz organizovanje diskusija u mesnim zajednicama, gde se građani izjašnjavaju o prioritetima za budžetiranje, onda „izborne dane“ u mesnim zajednicama (gde građani na biračkim listićima zaokružuju budžetske prioritete), kao i kroz posebne onlajn platforme.<sup>24</sup> Takođe, opštine organizuju i konsultativne sastanke u prostorijama opštinske uprave, te pozivaju građane da dostave predloge na obrascu na adresu elektronske pošte.<sup>25</sup> Takve akcije pogoduju centralnim urbanim sredinama i učestvovanju OCD, posebno onim koje se bave zagovaranjem. Međutim, takav vid uključivanja ne pogoduje građanima koji nisu upućeni u funkcionisanje lokalne administracije i oni koji žive dalje od administrativnih centara.

U konsultativnom procesu u vezi sa ovim Smernicama, akteri na lokalnom nivou su se izjasnili da direktno učestvovanje kroz mesne zajednice može predstavljati značajan

24 Npr. Participativni budžet, Opština Bečej, 2020. Pristupljeno 4. jul 2024, Dostupno na: <https://participativni-budzet.rs/>

25 Npr. Participativno budžetiranje – da se starograđani pitaju, Opština Stari Grad, 2023. Pristupljeno 4. jul 2024, Dostupno na: <https://www.starigrad.org.rs/sastanak-participativno-budzetiranje/?script=lat#:~:text=%E2%80%9EProces%20participativnog%20bud%C5%BEetiranje%20je%20uvo%C4%91enje,svih%20nas%20na%20Starom%20gradu.>

napor za ograničene resurse lokalne uprave, ali i da je odziv građana u takvim akcijama zadovoljavajući. Potencijalni izazov sa onlajn platformama je u ograničenoj mogućnosti da uključe građane koje ne koriste kompjutere i pametne telefone, te one koji se ne informišu preko onlajn medija, što predstavlja poseban rizik za isključivanje osoba koje žive u uslovima deprivacije i starije građane. U svakom slučaju, organizatori moraju voditi računa o pristupačnosti objekata u kojima se sprovode konsultacije, kao i pristupačnosti informativnih i izbornih materijala.

JLS treba da obrate posebnu pažnju na balans učestvovanja pružalaca usluga socijalne zaštite sa jedne strane, i korisnika usluga socijalne zaštite sa druge u procesima donošenja odluka, uključujući odluku o budžetu. Učestvovanje pružalaca usluga za osobe sa invaliditetom ne može biti zamena za učestvovanje osoba sa invaliditetom. U nekim slučajevima, pružaoci usluga mogu imati finansijske interese koji nisu u skladu sa pravima osoba sa invaliditetom i njihovim interesima. UN Komitet za prava osoba sa invaliditetom upozorio je na probleme učestvovanja pružalaca smeštaja za osobe sa invaliditetom u procesima deinstitutionalizacije.<sup>26</sup>

*Učestvovanje pružalaca usluga za osobe sa invaliditetom ne može biti zamena za učestvovanje osoba sa invaliditetom u donošenju odluka.*

## Određivanje ciljeva i indikatora

Ovaj odeljak sadrži objašnjenje o načinu kreiranja INB ciljeva i indikatora za budžetske programe lokalne samouprave. Iako je struktura budžetskih programa uniformna za sve opštine, ove Smernice pokazuju na primeru Opštine Raška i tri izabrana budžetska programa, koji INB ciljevi i indikatori bi mogli biti uvršteni u budžet ove, ali i drugih opština širom Srbije. Ciljevi i indikatori će najviše zavisiti od postojećih nacionalnih i lokalnih strateških i planskih dokumenata, odnosno biće usklađeni sa tim dokumentima. Onde gde takvi dokumenti ne postoje, odnosno ne postoje određeni ciljevi, mere i indikatori na nacionalnom i lokalnom nivou, budžetski korisnici mogu kreirati sopstvene. U tom slučaju, budžetski korisnici efektivno kreiraju javnu politiku za određenu oblast (pre svega postavljajući kvantitativne ciljeve vrednosti koje treba dostići), što može zahtevati konsenzus sa drugim organima lokalne samouprave.

---

<sup>26</sup> Smernice za deinstitutionalizaciju, uključujući i vanredne situacije, CRPD/C/27/3, UN Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2022, para. 34.

Sa obzirom da uvođenje INB-a ima najveću sličnost sa procesom uvođenja i sprovođenja ROB-a, korisno je skrenuti pažnju na neke odlike ovog procesa u JLS. JLS je dužna da usvoji plan uvođenja ROB-a svake godine, kojim će precizirati budžetske korisnike i programe za koje se sprovodi ROB.<sup>27</sup> Na primer, opština Raška je planom za uvođenje ROB-a za 2024. godinu odredila jednog budžetskog korisnika i tri programa, za koja se sprovodi rodna analiza i određuju ciljevi i indikatori.<sup>28</sup> Dinamika sprovođenja ROB-a na lokalnom nivou nije ravnomerna širom države, već se prilagođava mogućnostima JLS. Poređenja radi, Grad Kragujevac je u planu za 2024. godinu ROB-om obuhvatio sve budžetske korisnike i programe.<sup>29</sup>

**Budžetski korisnici mogu i treba sami da postavljaju ciljeve i indikatore za ROB. Postojeće liste kako programskih ciljeva i indikatora tako i za ROB nisu obavezujuće.**

Sa druge strane, kod postavljanja ciljeva i indikatora za ROB i za INB, mora se voditi postojećim nacionalnim i lokalnim strategijama i postojećim rodnim analizama. U tom smislu, korisno je skrenuti pažnju na postojeće analize o položaju osoba sa invaliditetom u Srbiji, uključujući:

- Situaciona analiza prava osoba sa invaliditetom u Srbiji (Ujedinjene nacije),
- Ljudska prava u Srbiji 2023 (Beogradski centar za ljudska prava),
- Analiza politika i preporuke za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom na tržištu rada (FMI),
- Položaj osoba sa invaliditetom u Srbiji – Nulti izveštaj (MDRI-S),
- Analiza sprovođenja Preporuka Komiteta za prava osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji (Drugo dopunjeno izdanje) (NOOIS).<sup>30</sup>
- Izveštaji Državne revizorske institucije, Republičkog zavoda za statistiku, Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu i drugih tela.

---

27 Vidi referencu 27, str. 2.

28 To su programi: Program 11 Socijalna i dečja zaštita, Program 14 Razvoj sporta i omladine, Program 15 Opšte usluge lokalne samouprave.

29 Plan postupnog uvođenja rodno-odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta Grada Kragujevca za 2024. godinu, broj 40/23 – XXVI – 03, Grad Kragujevac, 2023.

30 Situaciona analiza prava osoba sa invaliditetom u Srbiji, Ujedinjene nacije, 2023. Dostupno na: [https://unprpd.org/situational\\_analysis](https://unprpd.org/situational_analysis). Ljudska prava u Srbiji 2023. Beogradski centar za ljudska prava, 2024. Dostupno na: <https://www.bgcentar.org.rs/biblioteka/izvestaji-o-stanju-ljudskih-prava/>. Analiza politika i preporuke za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom na tržištu rada. FMI, 2023, Dostupno na: <https://fmi.rs/preuzimanje/>. Položaj osoba sa invaliditetom u Srbiji – Nulti izveštaj. MDRI-S, 2022. Dostupno na: <https://www.mdri-s.org/e-biblioteka/kategorija/Izve%C5%A1taji>. Analiza sprovođenja Preporuka Komiteta za prava osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji (Drugo dopunjeno izdanje). NOOIS, 2020. Dostupno na: <https://noois.rs/wp-content/uploads/>.

**Navedene analize mogu biti korisna polazna tačka za kreiranje ciljeva i indikatora za INB na lokalnom nivou.** Sa druge strane, specifične, **lokalne analize položaja osoba sa invaliditetom u svakoj od relevantnih oblasti omogućavaju bolje planiranje, u skladu sa lokalnim specifičnostima.** Štaviše, adekvatno postavljanje baznih i ciljanih vrednosti je nemoguće bez postojanja podataka na lokalnom nivou o datoj pojavi. Stoga, iako analize na nacionalnom nivou mogu poslužiti lokalnim donosiocima odluka, one uglavnom nisu dovoljno detaljne da omogućće postavljanje indikatora, ali pre svega baznih i ciljanih vrednosti za te indikatore na lokalnu. Lokalni plan zapošljavanja Opštine Raška predstavlja dobar primer prikupljanja i analize podataka koji su adekvatno razvrstani, te omogućavaju valjano planiranje.<sup>31</sup>

JLS su dužne da se vode postojećim strateškim i planskim dokumentima i propisima u relevantnim oblastima, uključujući one koje se odnose na rodnu ravnopravnost, antidiskriminaciju, odnosno na osobe sa invaliditetom (u slučaju INB-a), zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i javno zdravlje itd. Stoga, u onim oblastima gde postoje važeći nacionalni i lokalni planski dokumenti, JLS, odnosno budžetski korisnici, su relativno ograničeni u postavljanju sopstvenih ciljeva i indikatora. Iz toga proizlazi da postavljanje ciljeva i indikatora za osobe sa invaliditetom, posebno kada se uzme u obzir mali broj budžetskih korisnika i programa/aktivnosti u pilot fazi, ne bi trebalo da predstavlja **nerazuman napor najvećem broju JLS.**

*Podići kapacitete za prikupljanje i obradu kvantitativnih podataka o osobama sa invaliditetom na lokalnom nivou, uključujući kapacitete za praćenje indikatora COR-a na lokalnom nivou.*

Indikatori treba da budu upareni sa ciljanim vrednostima, kako bi se mogla meriti uspešnost. Postavljanje ciljanih vrednosti je posebno izazovno bez baznih podataka, tj. poznavanja situacije. Stoga, da bi postavljanje ciljanih vrednosti bilo adekvatno, neophodno je prikupiti informacije o situaciji koja se targetira, proceniti mogućnosti i odrediti ciljanu vrednost za naredne 3 godine. Period od 3 godine se uzima zbog srednjoročnog budžeta koji se donosi za narednu i sledeće 2 godine.

Izbor jednog ili više budžetskih korisnika i programa, za koje će se sprovesti INB, zasniva se na postojećim nacionalnim i lokalnim dokumentima javnih politika, te prethodno utvrđenim prioritetnim oblastima u kojima je takva intervencija najpotrebnija i može da dovede do najboljih efekata, kako je to slučaj i sa ROB-om.<sup>32</sup> Opština Raška

31 Lokalni planski dokument u oblasti zapošljavanja u Opštini Raška za period od 2024-2026.

32 Uputstvo za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja za 2024. godinu. Ministarstvo finansija, 2023. Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/>. str. 2.

je donela odluku da za 2024. godinu jedini budžetskih korisnik koji će sprovesti ROB bude Opštinska uprava, u tri programa (11, 14 i 15) i to tako što će postaviti rodne ciljeve i indikatore. Na sličan način se može započeti sa sprovođenjem INB-a, kako opštine ne bi bile preopterećene i kako bi se stvorili primeri dobre prakse.

U ovim smernicama su za ilustraciju izabrani budžetski programi koji nisu tradicionalno posmatrani kao posebno relevantni za osobe sa invaliditetom, uprkos njihovom velikom značaju. Svođenje pitanja za osobe sa invaliditetom na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, odnosno zapošljavanje, predstavlja pogrešku zbog koje je napredak i u tim oblastima kompromitovan. **Zadovoljavajuće učestvovanje svih osoba sa invaliditetom u navedenim oblastima i u svim oblastima života biće moguće samo kada se perspektiva invaliditeta sagledava u svim oblastima javnih politika i u svim (ili skoro svim) budžetskim programima** (mejnstriming).

Preduslov za postavljanje adekvatnih ciljanih vrednosti i njihovo praćenje je **dostupnost relevantnih podataka**. Iz tog razloga, ROB i INB indikatore potrebno je uskladiti sa mogućnostima da se prikupe i analiziraju podaci. Sa obzirom da statistika u Srbiji, prema Svetskoj banci, uprkos napretku, nije na visokom nivou, ovo predstavlja značajnu prepreku za sprovođenje kako INB-a tako i ROB-a. Lokalni akteri smatraju da je praćenje indikatora ROB-a osujećeno nedostatkom potrebnih podataka. Zbog toga, uporedo sa razvojem ovih inicijativa (ROB i INB) neophodno je razvijati kapacitete za prikupljanje i obradu podataka. Za ovu svrhu posebno značajne su statističke publikacije koje objedinjeno predstavljaju indikatore za osobe sa invaliditetom u raznim oblastima, na taj način omogućavajući kontinuirano i transparentno praćenje uspešnosti javnih politika, odnosno praćenje efikasnosti utroška budžetskih sredstava. Gde god je to moguće, **nadležni organi treba da koriste indikatore za praćenje ostvarenosti COR-a**. Posebno relevantni akti i alati za kreiranje budžetskih ciljeva i indikatora za INB su:

- Zakon o ratifikaciji UN Konvencije i zakonodavstvo u vezi sa decom i odraslima sa invaliditetom i srodnim temama;
- Nacionalni i lokalni strateški i planski dokumenti;
- Preporuke UN Komiteta za prava OSI i drugih međunarodnih i regionalnih tela za ljudska prava;
- Postojeće, odnosno analize položaja osoba sa invaliditetom koje tek treba izraditi;
- Tabela veza između budžetskih programa JLS i prava osoba sa invaliditetom prema Zakonu o ratifikaciji UN Konvencije (Tabela 4);



## Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje

Budžetski program 1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje, značajan je za osobe sa invaliditetom sa više aspekata, uključujući učestvovanje u životu zajednice i život van institucije, stanovanje, pristupačnost javnih površina, pravo na mobilnost i rekreaciju. U skladu sa tim, JLS imaju obavezu uklanjanja barijera osobama sa otežanim kretanjem, izgradnju javnih površina koje su pristupačne osobama sa invaliditetom, izgradnju pristupačnih stanova i obezbeđivanje različitih vidova stambene podrške, uključujući javne programe subvencionisanog stanovanja, odnosno kupovine ili iznajmljivanja stanova itd.



Tabela 7 Informacije koje se uzimaju u obzir pri određivanju INB ciljeva i indikatora za budžetski program 1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje.

Kategorija	Informacija
<b>Veza sa UN Konvencijom</b>	Čl. 9 pristupačnost javnih površina, Čl. 19 samostalan život i uključenost u zajednicu, Čl. 28 adekvatno stanovanje i pristup javnim programima subvencionisanog stanovanja, Čl. 30 pravo pristupa prostorima za rekreaciju.
<b>Propisi</b>	UN Konvencija, Zakon o zabrani diskriminacije (ZZD), Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (ZSDOSI), Zakon o planiranju i izgradnji <sup>33</sup> (Čl. 5), Zakon o stanovanju i održavanju zgrada <sup>34</sup> .
<b>Strategije</b>	<b>Nacionalne:</b> Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom i 2020-2024 i akcioni plan (SUPOSI i AP) (Mera 1.1.1., 1.1.3.), <sup>35</sup> Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije <sup>36</sup> (Mera 2.1.4., 2.1.5., 3.2.2.). <sup>37</sup>
	<b>Lokalne:</b> Plan razvoja Opštine Raška (Mera 2.5.4., <sup>38</sup> Dodatne mere i Aktivnosti 1. Izgradnja zgrade za socijalno stanovanje u Mislopolju).
<b>Analize</b>	UN Situaciona analiza.
<b>Međunarodne preporuke</b>	UN Komitet – obezbediti socijalno stanovanje prema zakonskoj kvoti od 10% za osobe sa invaliditetom.

33 „Sl. Glasnik RS“, br. 72/2009, posl. izmena 62/2023.

34 „Sl. Glasnik RS“, br. 104/2016, 9/2020.

35 Mera 1.1.1: Obezbeđivanje pune pristupačnosti objekata, javnih površina, informacija, usluga i proizvoda osobama sa invaliditetom; Mera 1.1.3: Poboľšanje kvaliteta života osoba sa invaliditetom i usvajanje programa deinstitutionalizacije, uz obezbeđivanje adekvatne podrške za život u zajednici i porodici, uključujući i razvoj usluga podrške za samostalni život u zajednici. Mera 3.2.2 Uređivanje javnih površina i objekata u skladu sa konceptom pristupačnosti za ugrožene kategorije stanovništva (lica sa invaliditetom, stariji, žene sa decom).

36 „Službeni Glasnik RS“, br. 47/2019.

37 Mera 2.1.4 Uređenje i očuvanje javnih prostora, na osnovu istraživanja identiteta naselja, anketa građana i urbanističko-arhitektonskih konkursa (javnih ili pozivnih) za originalni urbani dizajn kontekstualno primeren i pristupačan za sve; Mera 2.1.5 Unapređenje pristupačnosti i bezbednosti u urbanim naseljima; Mera 3.2.2. Uređivanje javnih površina i objekata u skladu sa konceptom pristupačnosti za ugrožene kategorije stanovništva (lica sa invaliditetom, stariji, žene sa decom).

38 Mera 2.5.4 Izgradnja i rekonstrukcija javnih zelenih površina (parkova i staza).

Tabela 8 Primer INB ciljeva i indikatora za Program 1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje.

Program 1. Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje.	
INB Cilj	INB Indikator
OSI imaju pristup svim javnim površinama, kao i stambenoj podršci, kada im je potrebna.	1. Procenat javnih površina i objekata u javnoj upotrebi adaptiranih tako da budu pristupačni osobama sa invaliditetom. Ciljana vrednost: $X_1\%$ , $X_2\%$ , $X_3\%$ (za 3 godine <sup>39</sup> )
	2. Udeo OSI kojima je obezbeđena stambena podrška u ukupnom broju OSI koji imaju potrebu za takvom podrškom. Ciljana vrednost: $X_1\%$ , $X_2\%$ , $X_3\%$
PA 0001 Prostorno i urbanističko planiranje	
INB Cilj	INB Indikatori
Dimenzija invaliditeta uključena u sve prostorne i urbanističke planove.	1. Planovi sadrže konkretne mere u vezi sa osobama sa invaliditetom omogućavajući nesmetan pristup i kretanje svim javnim površinama. Ciljana vrednost: 100% planova donesenih od usvajanja odluke o budžetu.
	2. Procenat zgrada u javnoj upotrebi koje ispunjavaju standarde ISO 21542:2011 o pristupačnosti i upotrebljivosti izgrađenog okruženja. (COR ind. 11.7) Ciljana vrednost: $X_1\%$ , $X_2\%$ , $X_3\%$
	3. Procenat javnih zelenih površina (parkova i prostora za rekreaciju) koje ispunjavaju minimalne nacionalne standarde za pristupačnost osobama sa invaliditetom (COR ind. 11.7.) Ciljana vrednost: $X_1\%$ , $X_2\%$ , $X_3\%$
PA 0004 Stambena podrška	
INB Cilj	INB Indikatori
Sve OSI, koje imaju potrebu za stambenom podrškom, ostvaruju je u skladu sa zakonom.	1. Udeo OSI kojima je obezbeđeno zaštićeno socijalno stanovanje u ukupnom broju OSI koji imaju potrebu za takvom stambenom podrškom. Ciljana vrednost: $X_1\%$ , $X_2\%$ , $X_3\%$
	2. Udeo OSI koji ostvaruju druge vrste stambene podrške, u odnosu na broj OSI kojima je takva podrška potrebna, razvrstano prema tipu podrške i polu. Ciljana vrednost: $X_1\%$ , $X_2\%$ , $X_3\%$

39 Lokalne vlasti treba da postave ciljane vrednosti tako da budu ambiciozne i dostižne.

## Lokalni i ekonomski razvoj

Budžetski program 3. Lokalni i ekonomski razvoj obuhvata pitanja rada i zapošljavanja i razvoja preduzetništva. U oblasti rada i zapošljavanja neretko se uračunava dimenzija invaliditeta za razliku od mnogih drugih oblasti, pa planski dokumenti u ovoj oblasti već sadrže ciljeve i mere za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom na tržištu rada. Sličan je slučaj i sa domaćim, nacionalnim strateškim i planskim dokumentima i lokalnim planovima za zapošljavanje (LAPZ). Stoga, JLS neće imati veći problem da definišu ciljeve i indikatore za osobe sa invaliditetom u oblasti rada i zapošljavanja, posebno ako poseduju LAPZ, kojim se definišu ciljevi i indikatori u vezi sa osobama sa invaliditetom na tržištu rada. U tom slučaju, ukoliko su ciljevi i indikatori u vezi sa zapošljavanjem osoba sa invaliditetom adekvatno definisani LAPZ-om, oni će se koristiti i kao budžetski ciljevi i indikatori u pripadajućem budžetskom programu i aktivnostima, povećavajući transparentnost alokacije i utroška sredstava za sprovođenje mera iz LAPZ.

LAPZ Opštine Raška predviđa aktivne mere zapošljavanja za period 2024-2026, kao i finansijska sredstva kojima će mere biti izvršene. Ukupno tri mere su planirane i nijedna od tri ne isključuje osobe sa invaliditetom, s tim što se jedna odnosi isključivo na osobe sa invaliditetom. Druge dve se odnose na podsticanje zapošljavanja teže zapošljivih grupa, u koje spadaju i osobe sa invaliditetom, i na podsticanje samozapošljavanja uopšte. Sledeća tabela je preuzeta iz LAPZ-a Opštine Raška za 2024-2026.

Ilustracija 1 LAPZ Opština Raška za period 2024-2026 str. 53.

Mera	Očekivani rezultati	Nosioci/partneri	Indikator	Ciljane vrednosti	Izvori finansiranja
Subvencije za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih	Povećano zapošljavanje osoba iz teže zapošljivih kategorija uz dodelu subvencija poslodavcima u privatnom sektoru	Lokalni savet za zapošljavanje/ Nacionalna služba za zapošljavanje/ SCIR Opštinske uprave Raška	Broj i struktura lica zaposlenih uz subvenciju poslodavcu, Broj i struktura lica iz kategorije teže zapošljivih zaposlenih uz subvenciju poslodavcu	2024: 24, 2025: 20, 2026: 20	JLS, NSZ

Mera	Očekivani rezultati	Nosioci/partneri	Indikator	Ciljane vrednosti	Izvori finansiranja
Podrška samozapošljavanju	Povećano zapošljavanje uz dodelu subvencija nezaposlenim licima	Lokalni savet za zapošljavanje/ Nacionalna služba za zapošljavanje/ SCIR Opštinske uprave Raška	Broj i struktura lica nezaposlenih lica koja su se samozaposlila uz subvenciju, Broj i struktura lica iz kategorije teže zapošljivih zaposlenih	2024: 33, 2025: 29, 2026: 29	JLS, NSZ
Javni radovi na kojima se angažuju osobe sa invaliditetom	Sprovođenje javnih radova od interesa za opštinu u oblastima humanitarnih delatnosti i održavanje infrastrukture i zaštite životne sredine	Lokalni savet za zapošljavanje/ Nacionalna služba za zapošljavanje/ Opština Raška	Broj i struktura angažovanih lica na javnim radovima iz kategorije teže zapošljivih lica	2024: 6, 2025: 6, 2026: 6	JLS, NSZ

Planirane mere sadrže ciljane vrednosti i indikatore i omogućiće praćenje ispunjenosti ciljeva, uključujući zapošljavanje osoba sa invaliditetom. **Dva indikatora koja ne pominju izričito osobe sa invaliditetom bi trebalo da prikažu broj zaposlenih osoba sa invaliditetom, razvrstano prema polu.** Iako ovo nije izričito navedeno indikatorom, pretpostavlja se da nadležni pod terminom „struktura lica“ podrazumevaju i razvrstavanje po invaliditetu, polu i drugim značajnim ličnim karakteristikama. U ovoj analizi ne ulazi se u obim mera, broj lica koja treba da obuhvate, niti visinu namenjenih finansijskih sredstava. Međutim, u skladu sa dole navedenim aktima, nacionalnim strategijama, preporukama i analizama, mere bi mogle uključivati i druge aktivnosti, poput obezbeđivanja usluge savetnika za pronalaženje, zasnivanje i održanje radnog odnosa osoba sa invaliditetom.

INB podrazumeva da ciljevi i indikatori budu izraženi i u lokalnom budžetu Opštine Raška. Njihovo iskazivanje omogućava transparentnije praćenje alokacije, a pre svega utrošak novca za navedene mere. Dakle, na nivou programa 3. Lokalni ekonomski razvoj, te na nivou dve programske aktivnosti: 0002 Aktivne politike zapošljavanja, 0003 Podrška ekonomskom razvoju i promociji preduzetništva, treba utvrditi INB ciljeve i indikatore.

Tabela 9 Primer INB ciljeva i indikatora za Program 3. Lokalni ekonomski razvoj za Opštinu Raška, usklađen sa LAPZ za Opštinu Raška.

Program 3. Lokalni ekonomski razvoj	
INB Cilj	INB Indikator
Povećanje zaposlenosti osoba sa invaliditetom na teritoriji opštine Raška	Nezaposlenost na teritoriji opštine (razvrstano prema invaliditetu i polu) – veza sa COR ind. 8.5 Ciljana vrednost: $X_1, X_2, X_3$
PA 0002 Aktivne politike zapošljavanja	
INB Cilj	INB Indikator
Povećanje zaposlenosti osoba sa invaliditetom kroz realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja.	1. Broj novozaposlenih osoba sa invaliditetom koje su se prethodno nalazili na evidenciji NSZ, uz dodelu subvencija poslodavcima u privatnom sektoru, (razvrstano prema polu). – veza sa LAPZ 2024-2026 Ciljana vrednost: $X_1, X_2, X_3$
	2. Broj osoba sa invaliditetom, stanovnika opštine, angažovanih na javnim radovima (razvrstanih prema polu). – veza sa LAPZ 2024-2026 Ciljana vrednost: $X_1, X_2, X_3$
PA 0003 Podrška ekonomskom razvoju i promociji preduzetništva	
Cilj	INB Indikator
Povećanje zaposlenosti osoba sa invaliditetom kroz samozapošljavanje	Broj osoba sa invaliditetom, stanovnika opštine, koji su se samozaposlili, a prethodno su se nalazili na evidenciji NSZ (razvrstano prema polu). – veza sa LAPZ 2024-2026 Ciljana vrednost: $X_1, X_2, X_3$ (za 3 godine)

U slučaju kada opština nema LAPZ kojim se već definišu određeni ciljevi i mere za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, odnosno u slučaju da nadležni žele da prošire postojeće planove, proces utvrđivanja ciljeva i indikatora bi uzimao u obzir sledeće elemente:

Tabela 10 Informacije koje se uzimaju u obzir pri određivanju INB ciljeva i indikatora za budžetski program 11. Socijana i dečja zaštita..

Kategorija	Informacija
<b>Veza sa UN Konvencijom</b>	
<b>Propisi</b>	UN Konvencija, Zakon o radu, <sup>40</sup> Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, <sup>41</sup> ZZZ, ZOSDOSI, Zakon o socijalnoj zaštiti <sup>42</sup> .
<b>Strategije</b>	<b>Nacionalne:</b> SUPOSI 2020-2024 pripadajuću akcioni plan 2023-2024 (Aktivnost 3.2.1.1, 3.2.1.2.), Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period 2021-2026 (Mera 2.6.), Akcioni plan za Poglavlje 19 – socijalna politika i zapošljavanje, COR (Podcilj 8.5).
	<b>Lokalne:</b> Lokalni planski dokument u oblasti zapošljavanja u Opštini Raška za period od 2024-2026 (Prioritet 2)., Plan razvoja Opštine Raška 2023-2029 (Mera 2.4.2.).
<b>Analize</b>	UN Situaciona analiza, Analiza politika i preporuke za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom na tržištu rada (FMI), analize sadržane u relevantnim strateškim dokumentima i evaluacijama o njihovom sprovođenju.
<b>Međunarodne preporuke</b>	UN Komitet za prava OSI – između ostalog preporučuje prelazak sa zapošljavanja u zatvorenim oblicima zapošljavanja (preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju, radni centri) na otvoreno tržište rada, uključujući kroz obezbeđivanje odgovarajućeg prilagođavanja radnih mesta i poslova.

## Razvoj turizma

Na osnovu Tabele 4, vidimo da je razvoj turizma na nivou JLS tesno povezan sa članovima 9 i 30 UN Konvencije. Član 9 se odnosi na fizičku i informacionu pristupačnost okoline osoba sa invaliditetom, dok se Član 30 odnosi na učestvovanje u kulturnom životu, na rekreaciju, odmor i sport (Tabela 3). Ukratko, JLS i drugi akteri imaju obavezu učiniti sve objekte u javnoj upotrebi, uključujući objekte za kulturu, rekreaciju, odmor i sport pristupačnim osobama sa invaliditetom. Ovo može da podrazumeva modifikacije na objektima, poput rampi, liftova, odgovarajućih ulaza, toaleta, ali i inter-

40 „Sl. Glasnik RS“, br. 24/2005, posl. izmena 113/2017.

41 „Sl. Glasnik RS“, br. 36/2009, posl. izmena 14/2022.

42 „Sl. Glasnik RS“, br. 24/2011 i 117/2022 – odluka US.

vencije na infrastrukturi, odnosno pristupačan javni prevoz, trotoare, ulice, postavljane zvučne i svetlosne signalizacije itd. Takođe, informacije o kulturnim i turističkim atrakcijama i na mestu takvih objekata treba da budu dostupne u više formata, kako bi osobe sa različitim čulnim invaliditetima mogle da im pristupe. Sa obzirom na to da postoji poseban budžetski program 7. Saobraćaj i saobraćajna infrastruktura, INB ciljevi u vezi sa pristupačnošću saobraćajnica, iako doprinose i pristupačnosti turističke ponude, treba da budu sadržani u navedenom programu. Takođe, razvoj turizma je povezan i sa kulturnom ponudom, poput muzeja, istorijski značajnih lokaliteta, ali sa obzirom na to da postoji budžetski program 13. Razvoj kulture i informisanja, INB ciljevi i indikatori u vezi sa kulturnim sadržajima i osobama sa invaliditetom treba da budu sadržani u navedenom programu.

*Tabela 11 Informacije koje se uzimaju u obzir pri određivanju INB ciljeva i indikatora za budžetski program 4. Razvoj turizma.*

Kategorija	Informacija
<b>Veza sa UN Konvencijom</b>	Čl. 9 pristupačnost, Čl. 30 pravo na rekreaciju i odmor.
<b>Propisi</b>	UN Konvencija, ZZZ, ZSDOSI, Zakon o turizmu, Zakon o ugostiteljstvu, Pravilnik o uslovima i načinu obavljanja ugostiteljske delatnosti.
<b>Strategije</b>	<b>Nacionalne:</b> SUPOSI 2020-2024 i AP 2023-2024 (Mera 1.1.2., Aktivnost 1.1.2.2.), Strategija razvoja kulture 2020-2029 (Mera 2.2.), Strategija razvoja turizma 2016-2025, Strategija razvoja sistema javnog informisanja 2020-2025.
	<b>Lokalne:</b> Plan razvoja Opštine Raška 2023-2029 (Mere 1.1.2, 2.1.3., 3.3.2., 3.4.1.).
<b>Analize</b>	UN, Mapa pristupačnosti, pojedinačne opštinske i regionalne analize, i smernice.
<b>Međunarodne preporuke</b>	/

Tabela 12 Primer INB ciljeva i indikatora za budžetski program 4. Razvoj turizma.

Program 4. Razvoj turizma	
INB Cilj	INB Indikator
Osobe sa invaliditetom imaju jednak pristup svim turističkim lokalitetima i ugostiteljskim objektima	<p>Procenat ugostiteljskih objekata i turističkih atrakcija na teritoriji opštine pristupačnih osobama sa invaliditetom.</p> <p>Ciljana vrednost: <math>X_1\%</math>, <math>X_2\%</math>, <math>X_3\%</math></p>
PA 0001 Upravljanje razvojem turizma	
INB Cilj	INB Indikatori
Sve turističke atrakcije i ugostiteljski objekti pristupačni osobama sa invaliditetom.	<p>1. Procenat turističkih atrakcija na teritoriji opštine pristupačnih osobama sa invaliditetom.</p> <p>Ciljana vrednost: <math>X_1\%</math>, <math>X_2\%</math>, <math>X_3\%</math></p>
	<p>2. Procenat ugostiteljskih objekata na teritoriji opštine pristupačnih osobama sa invaliditetom.</p> <p>Ciljana vrednost: <math>X_1\%</math>, <math>X_2\%</math>, <math>X_3\%</math></p>



# Alati za INB

Sledeća poglavlja se osvrću na korisne alate koje JLS mogu koristiti da olakšaju sprovođenje INB-a, ali i da povećaju transparentnost i efikasnost budžeta. Neki od ovih alata se koriste u kontekstu INB-a a drugi su razvijeni i korišćeni u okviru ROB-a i drugih srodnih inicijativa. Nijedan od alata nije neophodan, međutim pokazuje se da je uspešnu inicijativu teško sprovesti bez analize efekata. Takođe, budžetska izjava o INB-u (i ROB-u) predstavlja posebno značajan element u sprovođenju ovih inicijativa. Posebno se preporučuje kreiranje jedinstvenog okvira rezultata (ciljeva i indikatora).

## Analiza efekata

Analiza efekata (procena uticaja/efekata; rodna analiza) je alat koji bi trebalo da JLS već sprovedu u vezi sa ROB-om, u skladu sa Zakonom.<sup>43</sup> O značaju ovog alata govori činjenica da su nadležni organi zakonski obavezani da je sprovedu. Zakon je definiše kao „procenjivanje uticaja posledica svake planirane aktivnosti, uključujući zakonodavstvo, mere i aktivnosti, javne politike i programe, po žene i muškarce i rodnu ravnopravnost u svim oblastima i na svim nivoima“.<sup>44</sup> Takođe, SUPOSI 2020-2024 predviđa da sve javne politike, programi, mere, uključujući i budžetiranje, budu pravični i sadrže perspektivu invaliditeta. Ovo podrazumeva i sprovođenje *ex ante* i *ex post* analizu efekata.<sup>45, 46</sup>

Osim za identifikaciju uspešnosti mera koje se sprovedu, analize su ključne za otkrivanje polaznih podataka o osobama sa invaliditetom, kreiranje indikatora i određivanje ciljanih vrednosti za indikatore. Zbog toga, JLS, odnosno nadležni organi, bi trebalo da započnu sprovođenje INB-a tako što će predvideti sprovođenje početne analize o osobama sa invaliditetom u vezi sa konkretnom oblašću (odnosno budžetskim programom) koja se planira targetirati (npr. stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje), ukoliko relevantni podaci nisu već na raspolaganju. Na isti način se otpočinje sa sprovođenjem ROB-a.

---

43 Zakon o rodnoj ravnopravnosti, „Sl. Glasnik RS“, br. 52/2021, čl. 5.

44 „Sl. Glasnik RS“, br. 52/2021, čl. 6 st. 1 t. 7.

45 Iako SUPOSI apostrofira da se perspektiva invaliditeta mora uvesti na svim nivoima, za nadležno telo za sprovođenje, između ostalog, analize efekata određuje Ministarstvo za rad, zapošljavanje i boračka i socijalna pitanja, dok izostavlja JLS.

46 „Sl. Glasnik RS“, br. 30/18, Mera 3.1.1.

Posebno je značajno uključiti organizacije osoba s invaliditetom u sprovođenje ovih analiza, pre svega u identifikaciji barijera sa kojima se osobe s invaliditetom suočavaju, proceni adekvatnosti tekuće potrošnje na invaliditet i formulisanju planova za rešavanje problema nejednakosti i nedostataka u finansiranju. Ovo se može postići različitim istraživačkim metodama, uključujući fokus grupe, intervjuje i upitnike. JLS, treba da obezbede učestvovanje osoba sa invaliditetom u procesu sprovođenja analize.

*Osigurati uključivanje osoba sa invaliditetom direktno, i preko njihovih organizacija, u sprovođenje ex ante i ex post analize efekata*

Za sprovođenje analize efekata organima JLS mogu biti potrebni dodatni resursi. Iz tog razloga, **prvi korak, u slučaju nepostojanja raspoloživih podataka i analiza, treba da bude planiranje i budžetiranje sprovođenja takve analize u najkraćem roku**, koje može biti sprovedeno od strane eksternih stručnjaka. Osim toga, dizanje kapaciteta JLS i kreiranje posebnih timova (grupa, komisija), kakav je slučaj sa sprovođenjem ROB-a, može biti održivije rešenje za kontinuirano sprovođenje INB-a. Prema SKGO, tim za ROB u JLS, je podgrupa grupe za programsko budžetiranje.<sup>47</sup>

## Budžetska izjava i izveštaj

Budžetska izjava je uobičajen alat kojim budžetski korisnici obrazlažu način na koji će njihovi budžeti doprineti unapređenju položaja osoba sa invaliditetom u narednoj godini. Ona se najvećim delom zasniva na *ex ante* proceni uticaja budžetskog programa na osobe sa invaliditetom i podnosi se uz predlog budžeta budžetskog korisnika.

Osim budžetske izjave o budžetu za narednu godinu, nadležni organi bi trebalo da imaju obavezu podnošenja izveštaja o uticaju izvršenih budžeta na osobe sa invaliditetom. Takav izveštaj koristi da uspostavi snažniju vezu odgovornosti između budžetskih korisnika i utroška namenjenih sredstava, kao i da unapredi praćenje postignutosti rezultata. Prema Čl. 79 Zakona o budžetskom sistemu, nadležni organ JLS priprema završni račun budžeta koji uključuje izveštaj o učinku na unapređenje rodne ravnopravnosti i deo je završnog računa budžeta JLS. **Takav instrument bi bio naročito koristan za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom kroz budžete JLS.**

---

<sup>47</sup> Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou, 2018, SKGO. str. 17.

## Jedinstveni okvir rezultata

Unapred pripremljeni univerzalni okvir ciljeva i indikatora za INB može značajno olakšati posao lokalnih samouprava. **Takav okvir bi trebalo da bude pripremljen u saradnji sa JLS, a proces vođen od strane Ministarstva finansija, uz učestvovanje organizacija osoba sa invaliditetom i organizacija za ljudska prava osoba sa invaliditetom i proizvođača statistike.** Ministarstvo finansija je razvilo set ciljeva i indikatora za rodnu ravnopravnost, koje JLS mogu da koriste ali su u isto vreme ohrabrene da postavljaju sopstvene ciljeve i indikatore, zbog toga što je neophodno da takvi ciljevi i indikatori odgovaraju lokalnim okolnostima, mogućnostima i planovima lokalne samouprave.

Takvi, predefinisani ciljevi i indikatori pružaju mogućnost koordinisanog pristupa INB-u, koji može da omogući njegovu ravnomjerniju implementaciju širom države. Takođe, činjenica da u njihovom definisanju učestvuje više zainteresovanih aktera, uključujući nadležna ministarstva (pre svih Ministarstvo finansija), lokalni organi, proizvođači statistike, organizacije osoba s invaliditetom, stručnjaci, doprinosi stvaranju autoriteta takvog krovnog okvira ciljeva i indikatora. Stoga, univerzalni nacionalni okvir ciljeva i indikatora za INB može olakšati saradnju između nivoa vlasti i sektora, te doprineti koherentnosti i konzistentnosti sprovođenja INB-a.

# Preporuke

## Preporuke za nadležne organe Vlade

Preporuke	
<b>Institucionalni okvir</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Odrediti nacionalno telo koje će nadgledati implementaciju inkluzivnog budžetiranja na svim nivoima vlasti, koje uključuje organizacije OSI.</li><li>2. Razmotriti učešće nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u nadgledanje inkluzivnog budžetiranja.</li><li>3. Kreirati smernice za inkluzivno budžetiranje u lokalnim samoupravama.</li><li>4. Razmotriti kreiranje univerzalnog okvira ciljeva i indikatora za inkluzivno budžetiranje na lokalnom nivou.</li></ol>
<b>Zakonodavne i političke reforme</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>5. Potrebno je izmeniti postojeće zakone kako bi se obavezno integrisala perspektiva invaliditeta u sve faze budžetskog ciklusa, uključujući planiranje, izvršenje i evaluaciju.</li><li>6. Uvesti politike koje zahtevaju da sve javne politike i programi prođu procenu uticaja na invaliditet.<sup>48</sup></li></ol>
<b>Mehanizmi za praćenje i evaluaciju</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>7. Razviti i sprovesti robusan okvir za praćenje i evaluaciju kako bi se pratila realizacija inicijativa inkluzivnog budžetiranja.</li><li>8. Osigurati redovno izveštavanje i javno objavljivanje podataka vezanih za uticaj inkluzivnog budžetiranja na osobe sa invaliditetom, uključujući u Građanskom vodiču.</li></ol>
<b>Uključivanje zainteresovanih strana</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>9. Uspostaviti formalne mehanizme za participaciju organizacija osoba sa invaliditetom u budžetskom procesu na svim nivoima vlasti.</li><li>10. Obezbediti pravovremene konsultacije sa organizacijama OSI kako bi se prikupile povratne informacije i osiguralo da budžetske odluke odražavaju potrebe i prioritete OSI.</li></ol>

48 Delimično ispunjeno u SUPOSI 2020 – 2024, mera

Preporuke	
<b>Izgradnja kapaciteta i obuke</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Implementirati nacionalne programe obuke za javne službenike o praksama inkluzivnog budžetiranja, naglašavajući važnost uključivanja OSI.</li> <li>Pružiti tehničku pomoć lokalnim samoupravama kako bi razvile svoje kapacitete za inkluzivno budžetiranje i osigurale da poseduju neophodne alate i znanje.</li> </ol>
<b>Finansijska podrška i podsticaji</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Alocirati specifična sredstva unutar nacionalnog budžeta za podršku lokalnim samoupravama u implementaciji inicijativa inkluzivnog budžetiranja.</li> <li>Uvesti finansijske podsticaje za lokalne samouprave koje uspešno implementiraju inkluzivno budžetiranje i postižu merljive rezultate u inkluziji osoba sa invaliditetom.</li> </ol>

## Preporuke za nadležne organe lokalne samouprave

Oblast	Preporuka
<b>Institucionalni okvir</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kreirati radnu grupu, u okviru grupe za programski budžet, koja će se baviti inkluzivnim budžetiranjem.</li> </ol>
<b>Planiranje inkluzivnog budžeta</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Definisati budžetske programe u okviru kojih će se pilotirati inkluzivno budžetiranje.</li> <li>Sprovesti inicijalnu i redovne situacione analize i procene potreba kako bi se identifikovale polazne vrednosti, kao i nejednakosti OSI u svim programima.</li> <li>Integrirati nalaze iz procena potreba u proces planiranja budžeta kako bi se osiguralo da alokacija resursa adresira identifikovane nedostatke.</li> </ol>
<b>Participativno budžetiranje</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Uspostaviti platformu za participaciju osoba sa invaliditetom i njihovih predstavničkih organizacija u budžetskom procesu.</li> <li>Organizovati pravovremene javne konsultacije kako bi se prikupile informacije od OSI o budžetskim prioritetima i alokacijama.</li> </ol>

Oblast	Preporuka
<b>Praćenje i evaluacija</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Uspostaviti lokalne okvire za praćenje i evaluaciju kako bi se procenila efikasnost inicijativa inkluzivnog budžetiranja.</li> <li>8. Pripremiti izveštaj o inkluzivnom budžetiranju u sklopu završnog računa budžeta opštine.</li> </ul>
<b>Transparentnost i odgovornost</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9. Objavljivati građanski vodič koji jasno prikazuje kako se sredstva alociraju i troše na inicijative za inkluziju OSI u svim oblastima.</li> </ul>
<b>Izgradnja kapaciteta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10. Obučiti osoblje lokalnih samouprava o principima i praksama inkluzivnog budžetiranja.</li> <li>11. Razvijati partnerstva sa nevladinim organizacijama i međunarodnim organizacijama kako bi se unapredili kapaciteti lokalnih samouprava za inkluzivno budžetiranje.</li> </ul>
<b>Implementacija inkluzivnih politika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>12. Osigurati da sve lokalne politike i projekti prođu procene uticaja na OSI, kao i da sadrže ciljeve i mere za OSI, kako bi se uskladili sa principima inkluzivnog budžetiranja. (npr. lokalni plan za zapošljavanje, lokalni plan za razvoj turizma itd.)</li> <li>13. Razvijati i implementirati planove kojim se adresiraju usluge usmerene na poboljšanje kvaliteta života OSI (npr. lokalni plan za inkluzivno obrazovanje).</li> </ul>

# Reference

## Zakoni

- Zakon o budžetskom sistemu, „Sl. Glasnik RS“, br. 54/2009, posl. izmena 92/2023.
- Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. Glasnik RS“, br. 129/2007, posl. izmena 111/2021 – dr. zakon.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, „Sl. Glasnik RS“, br. 42/2009.
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti, „Sl. Glasnik RS“, br. 52/2021.

## Ostalo

- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Transformisanje našeg sveta: Agenda 2030 za održivi razvoj), A/RES/70/1, UN General Assembly, 2015.
- Analiza politika i preporuke za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom na tržištu rada. FMI, 2023, Dostupno na: <https://fmi.rs/preuzimanje/>.
- Analiza sprovođenja Preporuka Komiteta za prava osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji (Drugo dopunjeno izdanje). NOOIS, 2020. Dostupno na: <https://noois.rs/wp-content/uploads/>.
- Budgeting for the SDGs: A Modular Handbook (Budžetiranje za COR: Modularni priručnik)(UNDP Sustainable Finance Hub. 2022).
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja: Uspostavljanje rodno odgovornog budžetiranja u Republici Srbiji. Državna revizorska institucija, 2023.
- Ljudska prava u Srbiji 2023. Beogradski centar za ljudska prava, 2024. Dostupno na: <https://www.bgcentar.org.rs/biblioteka/izvestaji-o-stanju-ljudskih-prava/>.
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, „Sl. Glasnik RS“, br. 8/2019.
- Plan uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta Republike Srbije za 2024. godinu, Broj: 40 1 -0 0-1967 12023-03, Ministarstvo finansija, 2023.
- Položaj osoba sa invaliditetom u Srbiji – Nulti izveštaj. MDRI-S, 2022. Dostupno na: <https://www.mdri-s.org/e-biblioteka/kategorija/Izve%C5%A1taji>.
- Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025, „Sl. Glasnik RS“, br. 70/2021, Ministarstvo finansija.

- Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou. ur. Vladislavljević, Aleksandra, SKGO, Beograd, 2018.
- Situaciona analiza prava osoba sa invaliditetom u Srbiji. Ujedinjene nacije, 2023. Dostupno na: [https://unprpd.org/situational\\_analysis](https://unprpd.org/situational_analysis)
- Smernice za deinstitucionalizaciju, uključujući i vanredne situacije, CRPD/C/27/3, UN Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2022.
- Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji 2020-2024 „Službeni Glasnik RS“, br. 30/18
- Uputstvo za pripremu Odluke o budžetu lokalne vlasti za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu, Ministarstvo finansija, 2023. Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/lokalna-vlast>
- Uputstvo za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja za 2024. godinu. Ministarstvo finansija, 2023. Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/>



# Aneks

Ilustrativna tabela pojedinih mera i aktivnosti, u tri izabrane oblasti, koje nisu u skladu sa UN Konvencijom, te čije finansiranje treba redukovati u korist mera koje omogućavaju osobama sa invaliditetom da uživaju sva svoja prava i učestvuju u životu zajednice.

Oblast	Troškovi (mere) u skladu sa CRPD	Troškovi (mere) koji nisu u skladu sa CRPD
<i>Inkluzivno obrazovanje</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lični pratilac deteta;</li> <li>• Personalna asistencija;</li> <li>• Podrška u učenju i predavanju;</li> <li>• Asistivne tehnologija;</li> <li>• Prilagođeni didaktički materijali;</li> <li>• Prepravke na infrastrukturi u cilju omogućavanja pristupa;</li> <li>• Obuke za predavače;</li> <li>• Prevoz učenika sa invaliditetom od kuće do škole;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrazovanje u školama za decu sa smetnjama u razvoju/resurs centrima;</li> <li>• Isključivanje dece sa invaliditetom iz sistema obrazovanja.</li> </ul>
<i>Podrška porodici i podrška za stanovanje u zajednici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usluga samostalnog stanovanja za osobe sa invaliditetom;</li> <li>• Materijalna i druge vrste pomoći i podrške porodici sa decom sa invaliditetom i roditeljima sa invaliditetom;</li> <li>• Hraniteljstvo, podrška hraniteljskim porodicama; nega u srodničkim porodicama i podrška;</li> <li>• Savetovanje; pomoć u kući; fleksibilne, multikomponentne usluge;</li> <li>• Dostupnost i pristupačnost opštih usluga (zdravstvo, javni prevoz, finansijske usluge);</li> <li>• Centri za mentalno zdravlje u zajednici;</li> <li>• Drop-in centri;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rezidencijalne ustanove za decu i za odrasle sa invaliditetom;</li> <li>• Male domske zajednice za decu sa invaliditetom i za odrasle sa invaliditetom;</li> <li>• Rezidencijalne ustanove za predah smeštaj;</li> <li>• Škole za decu sa smetnjama u razvoju sa internatima;</li> <li>• Psihijatrijske rezidencijalne ustanove za dugotrajno zbrinjavanje;</li> <li>• Dnevni centri.</li> </ul>

Oblast	Troškovi (mere) u skladu sa CRPD	Troškovi (mere) koji nisu u skladu sa CRPD
<p><i>Rad i zapošljavanje</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mere aktivne politike zapošljavanja na otvorenom tržištu rada, uključujući samozapošljavanje i preduzetništvo (subvencije za zarade, poreske olakšice, grantovi za preduzetnike, kvotni sistem);</li> <li>• Podrška i savetovanje za poslodavce o zapošljavanju osoba sa invaliditetom;</li> <li>• Mere za prelazak sa zapošljavanja u pravnim licima specijalizovanim za zapošljavanje osoba sa invaliditetom na otvoreno tržište rada;</li> <li>• Podrška u pronalaženju posla, zapošljavanju i održanju posla;</li> <li>• Obuke za osobe sa invaliditetom za obavljanje poslova;</li> <li>• Prilagođavanje radnih mesta i poslova;</li> <li>• Dizanje svesti opšte javnosti i poslodavaca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podrška privrednim subjektima koji radno angažuju osobe sa invaliditetom: u segregisanim uslovima, bez naknade koja omogućuje pokrivanje troškova za minimalno zadovoljenje životnih potreba.</li> </ul>

