

# Rodna perspektiva proračunskog procesa

---

**Sikirić, Ana Marija**

**Authored book / Autorska knjiga**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Publication year / Godina izdavanja:* **2019**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:192:820240>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-24**



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
**EKONOMSKI FAKULTET**

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of  
Economics and Business - FECRI Repository](#)



Ana Marija Sikirić

# Rodna perspektiva proračunskog procesa

Ana Marija Sikirić

# RODNA PERSPEKTIVA PRORAČUNSKOG PROCESA

## Izdavač

Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet

## Za izdavača

prof. dr. sc. Alen Host

## Autorica

doc.dr.sc Ana Marija Sikirić

## Urednik

prof. dr. sc. Davor Vašiček

## Recenzenti

prof.dr.sc. Vesna Vašiček

prof.dr.sc. Anto Bajo

## Lektura i korektura

Antonija Zavila Nemet, dipl. kroatalog

## Grafička priprema i prijelom

Sanja Jovanović, mag. art.

## Mjesec i godina objavljivanja

Srpanj 2019.

ISBN 978-953-7813-50-5 (tiskano izdanje)

ISBN 978-953-7813-51-2 (E-izdanje)

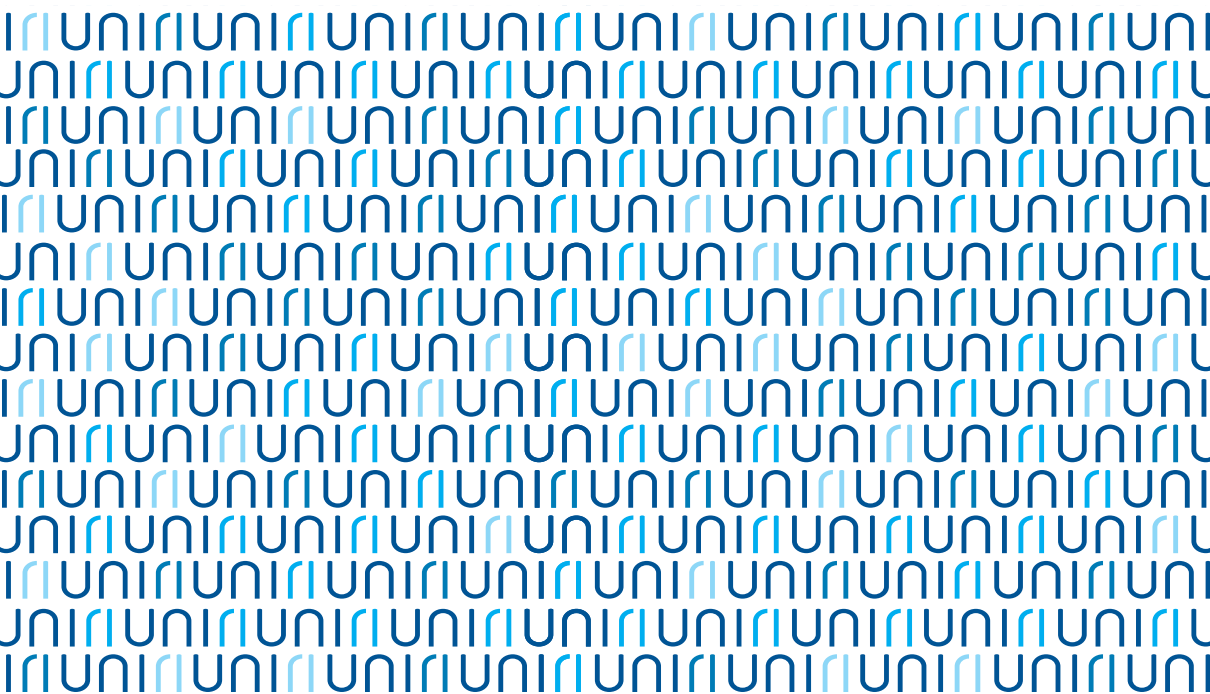
CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Sveučilišne knjižnice Rijeka pod brojem 140716072.

Odlukom Povjerenstva za izdavačku djelatnost Sveučilišta u rijeci KLASA: 602-09/19-01/16, URBROJ: 2170-57-03-19-2 ovo se djelo objavljuje kao izdanje Sveučilišta u Rijeci.

Objava ove znanstvene monografije je rezultat znanstvenog projekta broj uniri-drustv -18-77-1210 "Proračunski proces iz perspektive rodne jednakosti" sufinanciranog od strane Sveučilišta u Rijeci. Mišljenja izražena u ovoj znanstvenoj monografiji su mišljenja autorice i ne izražavaju nužno stajalište Sveučilišta u Rijeci.

Ana Marija Sikirić

# Rodna perspektiva proračunskog procesa





# SADRŽAJ

<b>1. UVOD .....</b>	<b>5</b>
<b>2. RODNA JEDNAKOST U ZEMLJAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE .....</b>	<b>7</b>
2.1. Pojmovno određenje roda .....	7
2.2. Postojeće mjere rodne jednakosti .....	10
2.3. Rodna jednakost u obrazovanju u zemljama članicama Europske unije .....	15
2.4. Rodna jednakost na tržištu rada u zemljama članicama Europske unije .....	18
2.5. Pozitivni ekonomski učinci rodne jednakosti .....	29
2.6. Zakonski okvir rodne jednakosti u Hrvatskoj .....	33
<b>3. UTJECAJ NEPLAĆENOG RADA NA RODNU JEDNAKOST NA TRŽIŠTU RADA.....</b>	<b>39</b>
3.1. Analiza utjecaj roditeljstva na zapošljavanje muškaraca i žena .....	39
3.2. Mjere za olakšano usklađivanja privatnog i poslovnog života...45	
3.2.1. Predškolski odgoj i obrazovanje .....	46
3.2.2. Rodiljin i roditeljski dopust.....	52
3.2.3. Rad s nepunim radnim vremenom, fleksibilno radno vrijeme i rad od kuće.....	53
3.2.4. Ostale mjere.....	54
<b>4. SUSTAV PRORAČUNA .....</b>	<b>55</b>
4.1. Pojmovno određenje sustava proračuna.....	56
4.2. Funkcije i ciljevi sustava proračuna.....	58
4.3. Temeljna načela proračuna .....	60
4.4. Elementi sustava proračuna.....	63
4.4.1. Prihodi i primici sustava proračuna .....	63
4.4.2. Rashodi i izdaci sustava proračuna .....	66
4.4.3. Riznica .....	68

<b>5. RODNO OSJETLJIVI PRORAČUN .....</b>	<b>71</b>
5.1. Pojmovno određenje rodno osjetljiva proračuna .....	72
5.2. Povijesni razvoj rodno osjetljiva proračuna .....	75
5.3. Pozitivni učinci rodno osjetljiva proračuna .....	79
5.4. Preduvjeti uvođenja rodno osjetljiva proračuna .....	81
5.5. Faze procesa rodno osjetljiva proračuna .....	84
5.5.1. Analiza proračuna iz rodne perspektive .....	85
5.5.1.1. Rodna perspektiva javnih prihoda .....	88
5.5.1.2. Rodna perspektiva javnih rashoda .....	92
5.5.2. Restrukturiranje proračuna na temelju rezultata rodne analize .....	109
5.5.3. Implementacija rodno osviještene politike u sve faze proračunskog procesa .....	110
5.5.3.1. Proračunski proces na središnjoj razini.....	112
5.5.3.2. Proračunski proces na regionalnoj i lokalnoj razini .....	122
5.6. Sudionici procesa uvođenja rodno osjetljivog proračuna .....	128
<b>6. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>131</b>
<b>LITERATURA.....</b>	<b>133</b>
<b>POPIS GRAFIKONA.....</b>	<b>149</b>
<b>POPIS TABLICA .....</b>	<b>151</b>
<b>POPIS SHEMA.....</b>	<b>151</b>
<b>KAZALO KRATICA IMENA DRŽAVA.....</b>	<b>152</b>



## 1. UVOD

O problemu rodne nejednakosti sve se više raspravlja u sklopu ekonomskih istraživanja zbog spoznaje da je rodna jednakost kritična komponenta društvenog napretka te da ima širok i jasan utjecaj na ekonomski i socijalni razvoj. Unatoč postojećoj zakonskoj regulativi i percepciji pojedinaca, rodna nejednakost je problem prisutan i u europskom i hrvatskom društvu, a najjasnije se statistički oslikava na tržištu rada. Podaci pokazuju da su žene premostile obrazovni jaz u usporedbi s muškarcima i predstavljaju ogroman radni ljudski potencijal, ali njihov status na tržištu rada ne odražava potpuno obrazovna dostignuća. Na tržištu rada još uvijek je prisutna rodna nejednakost koja se očituje nižom aktivnosti ženske radne snage, nižom stopom zaposlenosti i nižim dohodcima žena u odnosu na dohotke muškaraca.

Razlog neravnopravnog sudjelovanja muškaraca i žena na tržištu rada može se povezati s ulogama koje društvo pripisuje muškarcima i ženama, tzv. rodnim ulogama. Drugim riječima društvo očekuje od muškarca aktivno sudjelovanje na tržištu rada, dok se od žene očekuje da na sebe preuzima veći dio neplaćenog rada koji joj često onemogućuje aktivno sudjelovanje na tržištu rada i/ili ju stavlja u nepovoljan položaj na istom. Neuključivanjem na tržište rada žena je financijski ovisna o muškarcu što joj ograničava kontrolu nad vlastitim životom i stvara hijerarhijski odnos podređenosti između jednako vrijednih društvenih skupina.

Budući da je obveza vlade da promiče jednakost među građanima, redistribuirati resurse od onih koji imaju prema onima koji nemaju te da u jednakoj mjeri zadovoljava potrebe svih svojih građana, u zadnjih dvadesetak godina sve se više naglašava potreba da vlada i ostali akteri vlasti prije donošenje svake svoje odluke o prikupljanju i trošenju javnog novca, uz ostalo, sagledaju i kakve će ona efekte imati na žene i muškarce. Uobičajeno, vlada i građani gledaju na proračun kao na rodno neutralni instrument te ne percipiraju niti analiziraju njegov različiti utjecaj na muškarce i žene. No, činjenica da žene i dalje imaju manju ekonomsku, društvenu i političku moć nego muškarci te da se uloge, obveze i potrebe muškaraca i žena u društvu razlikuju, ukazuje da način na koji država generira javne prihode i usmjerava javne rashode ima bitno različit utjecaj na žene i muškarce. Proračun treba biti kreiran tako da omogućuje jednako zadovoljenje javnih potreba svih građana pa tako i muškaraca i žena, stoga vlada pri donošenju proračuna treba prepoznati i uvažavati različite uloge i obveze muškaraca i žena u svom društvu te na temelju navedenih spoznaja alocirati javni novac i implementirati politike i programe tako da doprinose rodnoj jednakosti. Proračun kojim se pokušava eliminirati postojeća rodna nejednakost u teoriji se zove rodno osjetljivi proračun ili rodni proračun.

Rodno osjetljivi proračun ne podrazumijeva zaseban proračun za žene niti ne stavlja žene u povlašteni položaj u odnosu na muškarce. Isto tako ne podrazumijeva ni određeni iznos javnih resursa koji se koristi za promicanje rodne jednakosti, ni da 50 % javnih sredstava koriste žene, a 50 % muškarci, nego zahtijeva holistički pristup temeljen na ravnopravnosti spolova na cjelokupni proračunski proces koji danas, unatoč formalnoj neutralnosti i jednakom tretmanu, ne osigurava i rodnu jednakost. Kao koncept koji se najčešće pogrešno interpretira, rodno osjetljivi proračun jednostavno rečeno pri planiranju i izvršavanju proračuna identificira i uzima u obzir različite društvene uloge i obveze muškaraca i žena čime omogućuje jednako zadovoljenja njihovih različitih potreba s krajnjim ciljem postizanja rodne jednakosti.

Cilj ove knjige je probuditi svijest o potencijalno nejednakom učinku proračuna na muško i žensko stanovništvo, koji se ogleda u nejednakom zadovoljenju različitih potreba muškaraca i žena. Rodno osjetljivi proračun integriranjem socijalnog i ekonomskog razvoja promiče komplementarnost gospodarskog rasta i društvene jednakosti, jača procese javnog upravljanja i doprinosi efikasnosti ekonomskih politika bez negativnog učinka na rodnu jednakost.

Sadržaj knjige je strukturiran u šest poglavlja. Nakon kratkog uvoda, u drugom poglavlju se čitatelja upoznaje s rodnim ulogama, mjerama i značenjem rodne jednakosti. Prikazom položaja žena na tržištu rada se osvještuje o problemu rodne nejednakosti kao i pozitivnim ekonomskim učincima rodne jednakosti.

U trećem poglavlju se postojeći problem rodne nejednakosti povezuje s rodnim ulogama žena i muškaraca analizom utjecaja neplaćenog rada s fokusom na brigu za djecu na zapošljavanje muškaraca i žena.

Budući da je za implementaciju rodno osjetljiva proračuna neophodno poznavanje sustava proračuna u četvrtom poglavlju, pojmovno je određen sustav proračuna, njegove funkcije, načela i elementi.

Fokus petog poglavlja je na rodno osjetljivom proračunu. Definira se pojam, naglašavaju pozitivni učinci, izdvajaju pojedine faze, opisuje proces i prepoznaju sudionici istog s namjerom informiranja svih aktera države: poreznih obveznika, nositelja lokalnih vlasti, službenika ministarstva financija i ostalih ministarstva, predstavnika u gradskim vijećima i Hrvatskom saboru, znanstvenika, nevladinih udruga za ženska prava, sindikata i drugih udruženja radnika o negativnim posljedicama rodne nejednakosti, učinku vladinih odluka na rodnu jednakost te pozitivnim učincima rodno osjetljiva proračuna.

## 2. RODNA JEDNAKOST U ZEMLJAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE

U suvremenoj društvenoj znanosti nužno je razlikovati značenje spola i roda. U svakodnevnom hrvatskom jeziku ta se razlika obično ne čini, ali važno ju je imati na umu u raspravama o rodnoj jednakosti, položaju i odnosima između muškaraca i žena i društvenim problemima općenito. Stoga je prije analize rodne jednakosti kroz položaje žena na tržištu rada neophodno pojasniti značenje pojmova spola i roda.

### 2.1. Pojmovno određenje roda

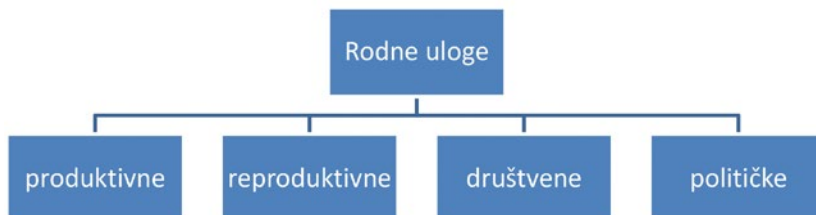
Načelno, riječ spol koristi se, u primjeni na ljudsku vrstu, za sve one razlikovne osobine koje su biološki i nasljedno uvjetovane. U većini društava spol djeluje kao kategorija s dvjema međusobno isključivim alternativama – muško i žensko, stoga spolne razlike polaze od pretpostavke da su razlike između muškog i ženskog stanovništva uvjetovane biološkim čimbenicima (Galić, 2009.).

Rod ukazuje na društveno-kulturno uobličeni pojam spola u ljudskom društvu. Podrazumijeva kulturalno i društveno proizvedene slike, predodžbe, očekivanja, norme, konvencije, stavove, vrijednosti, ponašanja i osjećaje koje društvo pripisuje biološkim spolovima, odnosno muškom i ženskom stanovništvu (Galić, 2009.). Rod je za razliku od spola dinamička kategorija koja se mijenja tijekom vremena i razlikuje od mjesta do mjesta (Sikirić, 2012.). Rodne razlike nisu uvjetovane biološkim čimbenicima, nego polaze od pretpostavke da su razlike između muškog i ženskog stanovništva posljedica kulturalno i društveno određenih različitih uloga, obveza, privilegija i očekivanja od muškaraca i žena (*Government of India*, 2007.). Društvo različitim mehanizmima kontrole ženama i muškarcima pripisuje određene društvene uloge i društvena očekivanja, iako mnogi smatraju da žene i muškarci dolaze u svoje društvene uloge „prirodno“. Na primjer da su žene „prirodne njegovateljice“ radi čega „žele postati majke i brinuti za djecu, a da su muškarci prirodno agresivni te da stoga uvijek žele napredovati u poslu“ (Fuchs Epstein, 1999., prema Galić, 2009.).

Iz ranije navedenog proizlazi da rodna jednakost podjednako obuhvaća ekonomske, socijalne i kulturološke aspekte te podrazumijeva ukidanje svih društvenih dimenzija nejednakosti između muškaraca i žena, bez obzira na njihova biološka obilježja, uključujući jednake mogućnosti pristupa, sudjelovanja, korištenja te kontrole dobara, resursa, političke moći i društvenog statusa (Kašić et al., 2005.).

Razlika između pojmova spola kao bioloških razlika između ljudskih bića i roda kao kulturalne odrednice napravljena je još početkom 70-ih godina kako bi se obrazložilo zašto su žene i djevojke u to vrijeme bile predmet diskriminacije u obrazovanju, zapošljavanju, obiteljskom životu i svim područjima javnog djelovanja i politike. Nejednak tretman i položaj muškaraca i žena nije rezultat neke vrste prirodne, biološke podređenosti nego posljedica konstrukcije koje se osmišljene i nametnute društvu društvenim i ekonomskim institucijama. Rodne uloge su direktno i/ili indirektno povezane s nizom drugih faktora koji rezultiraju nejednakošću i neravnopravnim položajem žena u odnosu na muškarce. Stoga upravo shvaćanje razlike između rodni i spolnih obilježja muškaraca i žena ključno je za razumijevanje problema postojećeg neravnopravnog položaja muškaraca i žena. Osobito stoga što za razliku od spola, rod je dinamična kategorija koja se može mijenjati tijekom vremena, što upućuje da se postojeći problem nejednakosti prisutan zbog rodni različitosti muškaraca i žena može riješiti. Današnje uloge žena i muškaraca kreirane su djelovanjem i žena i muškaraca u želji da ispune zadana očekivanja stoga i muškarci i žene svojim ponašanjem mogu doprinijeti promjenama istih.

**Shema 1:** Podjela rodni uloga



Izvor: Izrada autorice prema (Kröschell et al., n.g.).

**Produktivna uloga** odnosi se na zapošljavanje ili samozapošljavanje. U mnogim društvima se primarno muškarac percipira kao hranitelj obitelji, dok su žene zadužene za brigu za djecu i kućanstvo. Ipak, u mnogim društvima žene, čak i ako nisu zaposlene, u velikoj mjeri doprinose obiteljskom poduzetništvu, osobito ako je u pitanju poljoprivredna aktivnost, ali njen doprinos se svrstava u kategoriju neplaćenog rada.

**Reproduktivna uloga** se najčešće percipira kao uloga žene, a odnosi se na brigu za djecu, starije i kućanstvo, tzv. neplaćeni rad. Neplaćeni rad ostaje ekonomski neprepoznat zato jer je neplaćen, dok s druge strane zbog svoje opsežnosti značajno umanjuje prilike za zapošljavanje žena na puno radno vrijeme.

**Društvena uloga** se odnosi na angažman u zajednici, uključujući volonterijski rad ili u vidu članstva. Žene se često odlučuju na takav angažman i sudjeluju u organizaciji aktivnosti korisnih za društvo poput kuhanja za beskućnike, briga za nemoćne i socijalno osjetljive skupine, organiziranje dječjih druženja kao jedan vid zajedničke brige za djecu i sličnih aktivnosti.

**Politička uloga** podrazumijeva političku aktivnost. Danas se sve veći broj žena uključuje u političke aktivnosti, ali su unatoč tome još uvijek podzastupljene na višim razinama i često marginalizirane. U pojedinim slučajevima je to tako, jer se u nekim društvima smatra neprimjernim da se žena angažira oko javnih pitanja, dok u većini slučajeva žene nemaju mogućnost, zbog svojih preostalih obveza, intenzivnije se uključiti u političke aktivnosti kako na lokalnoj tako i na nacionalnoj razini. Navedeno rezultira time da žene ne sudjeluju u donošenju političkih odluka što otežava prepoznavanje njihovih stvarnih problema kao i rješavanje istih koje će kao krajnji rezultat doprinijeti boljem položaju žena.

Rodna jednakost se temelji na prepoznavanju da i žene i muškarci imaju jednaka prava i da bi trebali imati jednake prilike i odgovornost za realizaciju svog punog potencijala. Ne podrazumijeva jednak broj muškaraca i žena u svim aktivnostima ili isti tretman žena i muškaraca, nego osiguravanje jednakog ishoda objema skupinama. Rodna jednakost je proces koji vodi prema *fer* i pravednom tretmanu žena i muškaraca. Da bi se osigurala pravednost poduzimaju se određene mjere kojima se nadoknađuje povijesna i društvena nepravda koja je onemogućila da žene i muškarci u jednakoj mjeri sudjeluju u određenoj aktivnosti (UNDP, 2007.). Jednakost se povezuje s pojmom jednakopravnosti, ravnopravnosti<sup>1</sup> i politikom jednakih mogućnosti, a u širem sklopu s različitim antidiskriminacijskim postupcima, postupanjima i praksama. Prema Zakonu o ravnopravnosti spolova (NN 14/03, 82/08) ravnopravnost spolova znači da su žene i muškarci jednako prisutni u svim područjima javnog i privatnog života, da imaju jednak status, jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, kao i jednaku korist od ostvarenih rezultata. Ravnopravnost je objektivni pravni pojam te kao takav predstavlja formalnu jednakost spolova. Načelo ravnopravnosti osnova je ostvarivanje zbiljske jednakosti između muškaraca i žena, ali ostaje isprazno, a pravo neostvarivo, ako se u obzir ne uzimaju društvene norme i okolnosti koje tu ravnopravnost onemogućuju. U društvu su prisutne razlike između muškaraca i žena koje nisu samo biološki uvjetovane, nego koje su i rezultat kulturnog i društvenog poimanja

---

1 Iako se rodna ravnopravnost odnosi primarno na pravni koncept uspostavljanja jednakosti pred zakonom, odnosno jednakih prava za žene i muškarce u pravnim sustavima (Galić, 2009.).

uloga žene i muškaraca. U knjizi se ne propituje jesu li trenutačne rodne uloge žena i muškaraca ispravne ili ne, nego se naglašava nužnost uvažavanja postojećih razlika jer jedino se tako može jasno razumjeti uzrok trenutačnog podređenog položaja žena.

## 2.2. Postojeće mjere rodne jednakosti

Budući da je rodna jednakost multidimenzionalan pojam, iznimno ju je teško ispravno kvantitativno prezentirati. Najčešće se kvantificira pomoću niza indeksa rodne jednakosti koje razvijaju istraživači i relevantne organizacije. Svaki od indeksa se temelji na manjoj ili većoj grupi različitih pokazatelja što onemogućuje njihovu međusobnu usporedbu. U nastavku se prikazuju i komentiraju neki od najčešće korištenih indeksa.

Još 1995. godine je UN predstavio indeks GDI (*Gender – related Development Index*) zajedno s mjerom GEM (*Gender Empowerment Measure*). Zbog metodoloških nedostataka, UN radi na razvoju novog indeksa koji 2010. zamjenjuje GDI i GEM indeks. Novi indeks GII (*Gender Inequality Index*) s pomno odabranim pokazateljima mjeri nejednakost među spolovima u tri dimenzije te odražava reproduktivno zdravstveni status žena, njihovo osnaživanje i sudjelovanje na tržištu rada u odnosu na muškarce. Indeks ukazuje na potencijalni gubitak ljudskog kapitala zbog nejednakosti muškaraca i žena u te tri dimenzije. Vrijednost mu varira od 0 do 1, odnosno njegova vrijednost nula ukazuje da su muškarci i žene u potpunosti jednaki, dok vrijednost 1 da je rodna nejednakost izražena u sve tri dimenzije koje indeks obuhvaća. Vrijednost GII indeksa u svjetskom prosjeku iznosi 0,443, te ga se može tumačiti kao gubitak ljudskog kapitala od 44,3 % zbog nejednakosti muškaraca i žena u navedene tri dimenzije. U 2015. godini najniži GII indeks imale su Švicarska (0,040), Danska (0,041) i Nizozemska (0,044), najviši Nigerija i Chad (0,695). Vrijednost GII indeksa za Hrvatsku u 2015. godini iznosio je 0,141, dok je prosjek zemalja OECD-a iznosio 0,194 (UNDP, 2016.).

Organizacija *Social Watch* za potrebe mjerenja rodne jednakosti razvila je indeks GEI (*Gender Equity Index*) koji se nalazi u primjeni od 2004. godine. Vrijednost GEI indeksa se utvrđuje na temelju jednakosti u obrazovanju, stopi zaposlenosti i političkoj aktivnosti, a poprima vrijednosti od 0 – potpuna nejednakost do 1 – potpuna jednakost. Prema ovom indeksu u 2012. godini najveća rodna jednakost je zabilježena u Norveškoj (0,89), Finskoj (0,88), Islandu i Švedskoj (0,87), a najniža u Afganistanu (0,15) i Yemenu (0,24).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Više na: Social Watch, <http://www.socialwatch.org/taxonomy/term/527>.

Grupa istraživača razvila je SIGI (*Social Institutions and Gender Index*) indeks koji se fokusira na društvene institucije i njihov utjecaj na jednakost muškaraca i žena u društvu. Dosada se ovaj indeks koristio samo u zemljama izvan OECD-a. Sastavljen je od pet različitih indeksa (obiteljski zakon, građanske slobode, fizički integritet, preferencije prema sinovima, vlasnička prava), koji su sačinjeni na temelju 12 različitih varijabli (Branisa et al., 2009.).

Svjetski ekonomski forum od 2006. godine kao mjeru rodne jednakosti koristi GGG (*Global Gender Gap*) indeks. Njime se analizira nejednakost muškaraca i žena u četiri fundamentalne kategorije: mogućnosti i sudjelovanje u gospodarskom životu zemlje, obrazovanje, zdravlje i preživljavanje, političko osnaživanje. Indeksom se mjeri jaz, a ne razina rodne nejednakosti i to prateći se kretanje izlaznih, a ne ulaznih varijabli te se zemlje rangiraju prema rodnoj jednakosti, a ne osnaživanju žena (Hausmann et al., 2014.). Indeks poprima vrijednosti od 0 (nejednakost) do 1 (jednakost), odnosno svjetski prosjek od 0,68 označava da je 68 % jaza između muškaraca i žena „zatvoreno“, i to 96 % jaza u zdravstvu, 95 % u obrazovanju, dok samo 59 % jaza u gospodarskom životu i 23 % u politici. U 2016. godini najviši indeks imali su Island (0,874), Finska (0,845) i Norveška (0,842), a najniži Yemen (0,516). vrijednost indeksa u Hrvatskoj<sup>3</sup> je iznosio 0,70, a najveće nejednakosti su zabilježene u visini plaća za jednaki rad i sudjelovanju žena u politici i na višim pozicijama (*World Economic Forum*, 2016.).

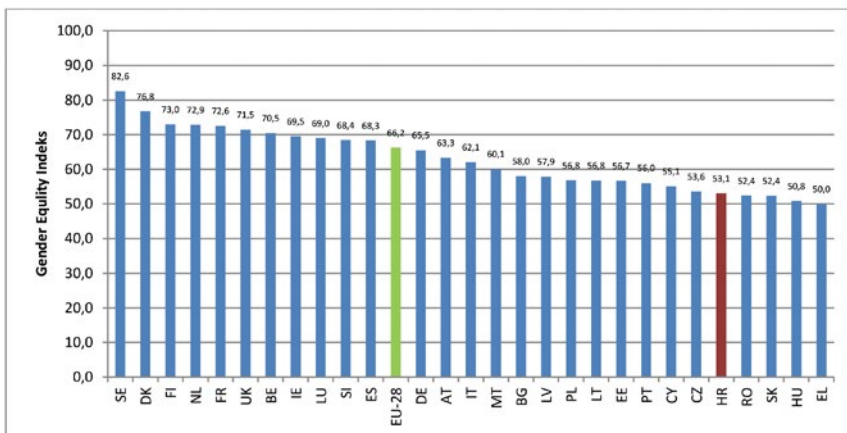
Na području Europske unije (dalje u tekstu: EU) se kao mjera rodne jednakosti koristi GEI (*Gender Equality Index*) indeks koji obuhvaća osam domena: tržište rada, financijske resurse, obrazovanje, vrijeme, moć, zdravlje, nasilje i isprepletene nejednakosti. Indeks poprima vrijednosti od 0 – potpuna nejednakost do 100 – potpuna jednakost. Visoki rezultat ostvaruju zemlje koje su uz nizak rodni jaz bliske zemljama koje ostvaruju najbolji rezultat prema pojedinim indikatorima. Time se izbjegava pozitivan utjecaj ekonomske krize na pokazatelje rodne ravnopravnosti te je rezultat indeksa isključivo temeljen na većoj ravnopravnosti, a ne negativnom djelovanju krize na živote muškaraca i žena u posljednjim godinama. Prosječna vrijednost indeksa u zemljama članicama EU se sa 62 u 2005. godine povećala tek na 66,2 u 2015. godine. Najveći porast je zabilježen u domeni moći, i to s 38,5 u 2005. na 48,9 u 2015. godini, dok je na području vremena zabilježen pad i sa 66,7 u 2005. godini na 65,7 u 2015. godini. U Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: Hrvatska) se povećao s 50,3 u 2005. na 53,1 u 2015. godini, i to su sve domene zabilježile povećanje u 2015. godini u odnosu na 2005. godinu

---

3 Više na: World Economic Forum, <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/economies/#economy=HRV>.

(*European Institute for Gender Equality, 2017.*). Vrijednosti GEI indeksa u 2015. godini za svih 28 zemalja članica prikazan je grafikonom 1 u nastavku.

**Grafikon 1:** Vrijednost GEI indeksa u zemljama članicama EU 2015. godine



Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Institute for Gender Equality, 2017.*

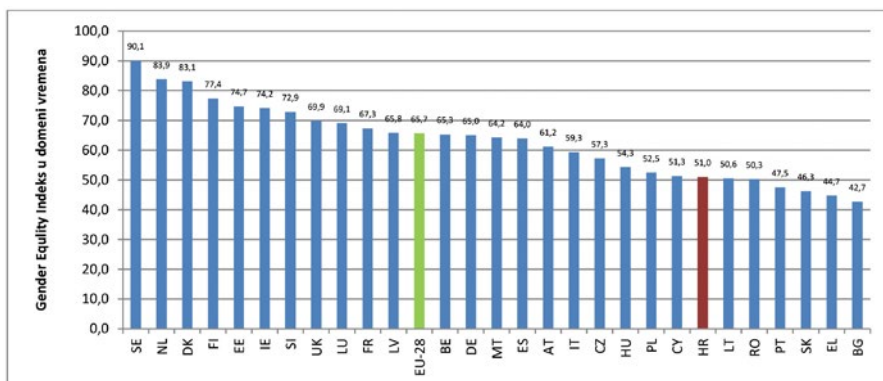
Prosječan rezultat od 66,2 od mogućih 100 bodova pokazuje da je Europa tek na putu prema rodno ravnopravnom i kohezivnom društvu. Iz grafikona 1 vidljivo je da je prema GEI indeksu najveća rodna jednakost zabilježena u Švedskoj (82,6), Danskoj (76,8) i Finskoj (73), a najniža u Grčkoj (50), Mađarskoj (50,8) i Slovačkoj (52,4). Hrvatska je među pet zemalja članica EU s najnižim GEI indeksom.

Među osam domena na temelju kojih je indeks sastavljen najveća nejednakost žena i muškarac je zabilježena na u domeni nasilja (27,5), moći (48,6), jer su žene još uvijek podzastupljene na vodećim mjestima kompanija, državnih i lokalnih vlasti i institucija te vremena (65,7) koje podrazumijeva vrijeme potrošeno na neplaćeni rad i slobodno vrijeme (37,6) (*European Institute for Gender Equality, 2017.*). U zemljama članicama EU žene obavljaju znatno veći obujam neplaćenog rada, dok muškarci u većoj mjeri koriste slobodno vrijeme u sklopu sportskih i sličnih aktivnosti, što je posljedica društveno oblikovanih uloga i obveza žena i muškaraca, odnosno rodni razlika. Neplaćeni rad podrazumijeva sve proizvodne aktivnosti koje se odvijaju izvan tržišta rada, a koje pojedinac obavlja u sklopu brige za svoje kućanstvo, kao na primjer kućanski poslovi, briga za djecu, starije i nemoćne, volonterski rad, usluge prijevoza, veći i manji popravci, rad u obiteljskom poslu i tako dalje. Navedene aktivnosti se smatraju proizvodnim aktivnostima jer se uz ograničene resurse pokušavaju zadovoljiti ljudske potrebe, a spadaju



u neplaćeni rad jer ih pojedinac obavlja samostalno, unatoč činjenici da ih u teoriji može obaviti kupnjom usluga i proizvoda na tržištu (Swiebel, 1999.). Razlika rodne jednakosti u domeni vremena među zemljama članicama prikazane su sljedećim grafikonom.

**Grafikon 2:** Rodna jednakosti u domeni vremena u 2015. godini u zemljama članicama EU



Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Institute for Gender Equality*, 2017.

Najmanja rodna nejednakost u domeni vremena prisutna je u Švedskoj, Nizozemskoj, Danskoj i Finskoj. Navedene zemlje su i članice s najvišim vrijednostima GEI indeksa. U Švedskoj muškarci i žene gotovo ravnopravno raspodjeljuju obveze u okviru neplaćenog rada te su iznimno aktivni u društvenim i humanitarnim aktivnostima. Najveća rodna nejednakost u domeni vremena je prisutna u Bugarskoj, Grčkoj i Slovačkoj. U Bugarskoj muškarci sudjeluju u brizi za djecu, ali u jako maloj mjeri sudjeluju u svakodnevnim kućanskim poslovima te se i muškarca i žene u vrlo maloj mjeri uključuju u društvene i humanitarne aktivnosti koje se organiziraju izvan njihova kućanstva.

U domeni vremena u Hrvatskoj GEI indeks iznosi 51, te samo šest zemalja članica EU ima nižu vrijednosti istoga. Navedena vrijednost je rezultat slabog uključivanja muškaraca u svakodnevne kućanske zadatke. Većina udanih žena još je uvijek neproporcionalno opterećena kućanskim poslovima i brigom za djecu. U onim obiteljima u kojima nije došlo do većega angažmana muža u obavljanju kućanskih poslova i u brizi za djecu, ženu nakon rada za plaću kod kuće čeka „druga smjena“ (Hochschild, 1990., prema Topolčić, 2001.). Čak ako je tehnologija i promijenila rad u kućanstvu, muževi jedva za to pokazuju interes. I kada podižu razinu svoje participacije u kućanskim poslovima, muškarci obično ostaju samo pomagači (Topolčić, 2001.). Navedeno potvrđuju rezultati Pilarova barometra hrvatskog društva (2016. godini) prema

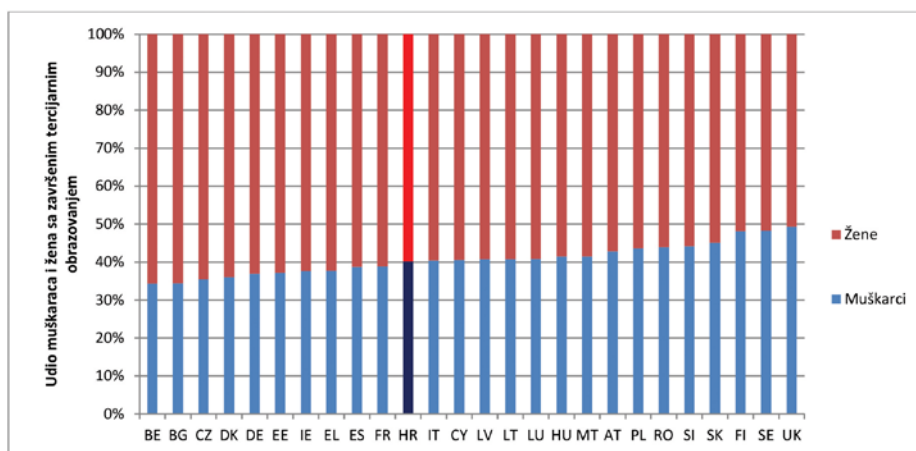
kojima u Hrvatskoj žene gotov uvijek obavljaju svakodnevne kućanske poslove poput pranja, kuhanja i čišćenja, dok muškarci pretežito obavljaju aktivnosti poput popravaka te su donekle angažirani u brizi oko djece i starijih, iako i dalje znatno manje od žena. Isto je potvrđeno i istraživanjem Ksenije Klasnić (2017.) provedenog na uzorku od 600 zaposlenih žena u dobi od 22 do 64 godine u Hrvatskoj. Prema procjenama žena, zaposlene žene tijekom jednog tipičnog tjedna provedu 24 sata u aktivnostima povezanim s brigom za djecu, dok muškarci tek 10 sati, i to najčešće u zajedničkim obiteljskim aktivnostima poput igre, šetnje i slično. Žene provode gotovo trostruko više vremena u rutinskim kućanskim poslovima (15 sati), nego njihovi partneri koji su u većoj mjeri posvećeni tipično muškim povremenim kućanskim poslovima poput sitnih opravaka i održavanja automobila. Ovakva neravnomjerna podjela obiteljskih obaveza i kućanskih poslova negativno utječe na privatni i profesionalni život žena. Većina zaposlenih žena, i to bez obzira na stupanj obrazovanja, položaj u strukturi u kojoj su zaposlene, bila je u situaciji da je zbog otežanog usklađivanja profesionalnih i obiteljskih obaveza morala napraviti izbor između istih i u takvim situacijama obično prednost daju obitelji osobito ako imaju djecu. Najčešće se događa da žene zbog opterećenosti rade pod znatno većim stresom, usporevaju svoje napredovanje, odustaju od stručnog usavršavanja i poslovnog puta te se nađu u sukobu s nadređenim i kolegama. Osim toga sukob obiteljskih i poslovnih obaveza može imati negativne posljedice i na mentalno i fizičko zdravlje žene zbog česte neispavanosti i stresa koje na dnevnoj bazi osjeća svaka druga zaposlena žena. Rezultati pokazuju da partnerov angažman u brizi za djecu je najvažniji faktor koji može omogućiti zaposlenim ženama da izbjegnu navedene negativne posljedice sukoba obiteljskih i profesionalnih obaveza. Očigledno se u Hrvatskoj, ali i ostatku Europe nastavlja utjecaj tradicije na unutarobiteljsku alokaciju rada, bez obzira na ekonomski i politički sistem.

U knjizi se polazi od pretpostavke da upravo ranije prikazana nejednakost u domeni vremena kao posljedica rodni uloga muškaraca i žena je jedan od ključnih izvora rodne nejednakosti općenito. Ako žena zbog neplaćenog rada i obaveza koje joj se društveno pripisuju nema jednake prilike za sudjelovanje u plaćenom radu, ona gubi svoju financijsku neovisnost. Financijska neovisnost omogućuje, kako ženama tako i muškarcima, kontrolu nad vlastitim životom te pruža mogućnost izbora te se promatra kao prvi korak prema postizanju veće jednakosti muškaraca i žena u društvu. Zarađivanje za vlastiti život, odnosno uključivanje na tržište rada, je najbolji način postizanja financijske neovisnosti, stoga je u nastavku naglasak stavljen na rodnu jednakost na tržištu rada, odnosno analizira se položaj žena na tržištu rada u zemljama članicama EU s osvrtom na Hrvatsku.

### 2.3. Rodna jednakost u obrazovanju u zemljama članicama Europske unije

Pružanje jednakih prilika i mogućnosti na obrazovanje muškarcima i ženama je jedan od temeljnih preduvjeta postizanja ravnopravnog položaja muškaraca i žena na tržištu rada. Grafikonom 3 se prikazuje odnos muškaraca i žena sa završenim tercijarnim obrazovanjem koje podrazumijeva završeni viši i visokoškolski stručni studij te sveučilišni studij, koji se održava u javnim zavodima: sveučilištima, fakultetima, umjetničkim akademijama, visokim stručnim školama i na neovisnim visokoškolskim zavodima.

**Grafikon 3:** Udio muškaraca i žena sa završenim tercijarnim obrazovanjem u 2016. godini u zemljama članicama EU (u %)



Izvor: izrada autorice prema podacima *European Union Statistics*, educ\_uoe\_grad03

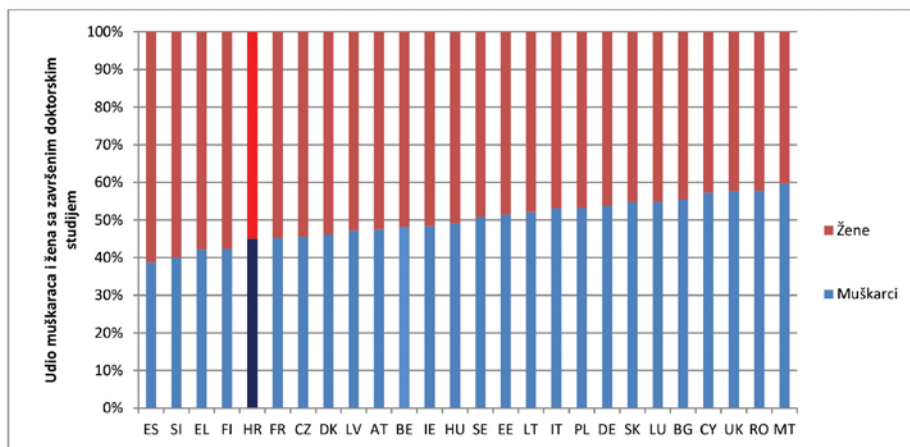
Prema prikazanim podacima vidljivo je da je u svim zemljama članicama udio visokoobrazovanih žena veći od udjela visokoobrazovanih muškaraca. Visokoobrazovane žene brojnošću osobito prednjače u Poljskoj, Latviji, Cipru, Estoniji, Slovačkoj gdje čine više od 63 % visokoobrazovanog stanovništva. Zanimljivo je da su to zemlje gdje je rodna jednakost prema GEI indeksu ispod prosjeka EU. Najmanje razlike su prisutne u Njemačkoj, Luksemburgu i Irskoj, gdje je udio visokoobrazovanih muškaraca i žena gotovo podjednak.

I u Hrvatskoj udio visokoobrazovanih žena prevladava nad muškarcima te žene čine gotovo 60 % visokoobrazovanog stanovništva, točnije 59,8 %. To nije bilo oduvijek tako. Žene su u 1960. godini činile tek 31,8 % diplomiranih studenata. Tek devedesetih godina žene brojnošću počinju prevladavati kao studenti (51 %), a još više kao studenti koji su

diplomirali (53,7%). Ipak danas u Hrvatskoj još uvijek prevladava podjela na „ženska i muška zanimanja“, pa se žene u daleko većoj mjeri odlučuju za visoka učilišta u području obrazovanja (zanimanja odgajatelja i učitelja), znanosti o obrazovanju, humanističke, društvene i biološke znanosti, a muškarci za računalstvo, inženjerstvo, usluge prijevoza i zaštite (DZS, 2018.).

Radi boljeg sagledavanja rodne jednakosti u obrazovanju grafikonom 4 se prikazuje udio muškaraca i žena sa završenim poslijediplomskim doktorskim studijem, a grafikonom 5 sudjelovanje muškog i ženskog stanovništva u cjeloživotnom obrazovanju.<sup>4</sup>

**Grafikon 4:** Udio muškaraca i žena sa završenim poslijediplomskim doktorskim studijem u 2016. godini u zemljama članicama EU (u %)



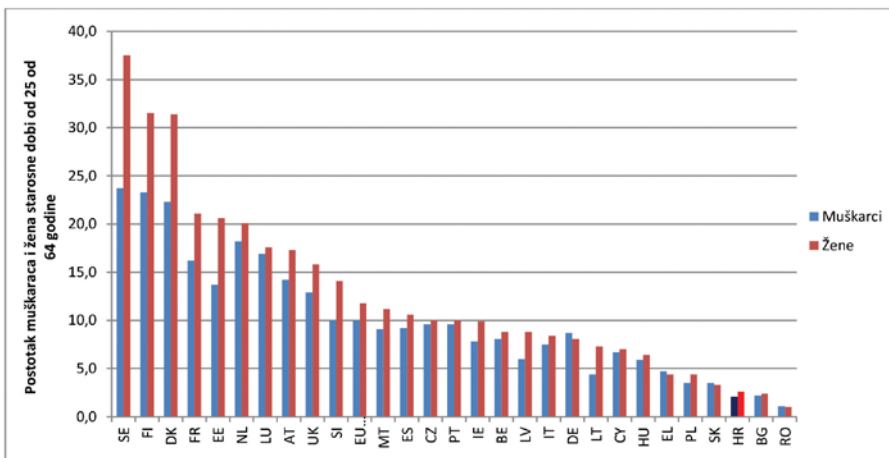
Izvor: izrada autorice prema podacima *European Union Statistics*, educ\_uoe\_grad03

Analizom proporcija prikazanih u prethodnim grafikonima uočljive su značajne razlike. U 15 od 26 zemalja članica EU za koje su dostupni podaci udio žena s titulom doktora znanosti je veći od udjela muškaraca, dok je u preostalih 11 zemalja članica veći udio muškaraca. Ipak sveukupno u prosjeku je u EU udio muškaraca za nekoliko postotnih poena veći od udjela žena. Najveći udio žena s titulom doktora znanosti je zabilježen u Estoniji, Sloveniji i Grčkoj. Hrvatska je peta zemlja po udjelu žena s titulom doktora znanosti, točnije udio žena s titulom doktora znanosti je u 2016. godini iznosio 55 %, što nije značajno niže od udjela visokoobrazovnih žena. Najmanji udio žena s titulom doktora znanosti je na Malti, Rumunjskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

<sup>4</sup> Cjeloživotno učenje obuhvaća višenamjenski proces učenja, bilo formalno, neformalno i informalno, koji se odvija na stalnoj osnovi radi unaprjeđivanja znanja, vještina i kompetencija.

Zanimljivo je da unatoč činjenici da žene čine veći udio visokoobrazovanog stanovništva muškarci prednjače u najvišoj razini obrazovanja. Teško je sa sigurnošću tvrditi koji je razlog tome, ali razmišljajući u istom smjeru se može pretpostaviti da žene zbog svojih obaveza u kućanstvu imaju manju mogućnost intenzivnijeg uključivanja u području znanstvenog istraživanja koje poslijediplomski doktorski studij podrazumijeva. Zanimljivi su i podaci o sudjelovanju muškaraca i žena u programima cjeloživotnog obrazovanja prikazani sljedećim grafikonom.

**Grafikon 5:** Postotni udio muškog i ženskog stanovništva starosne dobi od 25 do 64 godine koji je sudjelovao u programima cjeloživotnog obrazovanja u 2017. godini u zemljama članicama EU



Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Statistics*, trng\_ifs\_01

Jedan od ciljeva Strategije EU 2020. je i intenzivnije uključivanje stanovništva u programe cjeloživotnog obrazovanja (minimalno 15 %) radi razvoja EU kao naprednog društva znanja, s održivim gospodarskim razvojem, s većim brojem i boljim radnim mjestima. Do 2017. godine 10,9 % stanovništva EU starosne dobi od 25 do 64 godine se aktivno uključilo u programe cjeloživotnog obrazovanja što u odnosu na 2009. godinu predstavlja porast od 1,6 postotnih poena (*European Union Statistics*, trng\_ifs\_01). Među zemljama članicama posebno se ističu Švedska, Finska i Danska kao zemlje čije stanovništva se najviše odlučuje za programe cjeloživotnog obrazovanja. Kao kontrast njima se ističu Rumunjska, Bugarska, Hrvatska i Slovačka s iznimno niskim postotcima.

Podaci iz grafikona 5 ukazuju da je postotak ženskog stanovništva uključenog u programe cjeloživotnog obrazovanja na razini EU za 1,8 postotni poen viši od postotka muškog stanovništva. Žene su u većoj

mjeri uključene u programe cjeloživotnog obrazovanja gotovo u svim zemljama članicama EU izuzev Grčke, Rumunjske i Njemačke u kojima je udio muškog stanovništva za manje od jednog postotnog poena viši. Najveće razlike u odnosu na žensko i muško stanovništvo su prisutne u zemljama s najvišim postotkom stanovništva uključenog u programe cjeloživotnog obrazovanja, točnije u Švedskoj, Danskoj i Finskoj. To su zemlje u kojima žene značajno prednjače u sudjelovanju u programima cjeloživotnog obrazovanja.

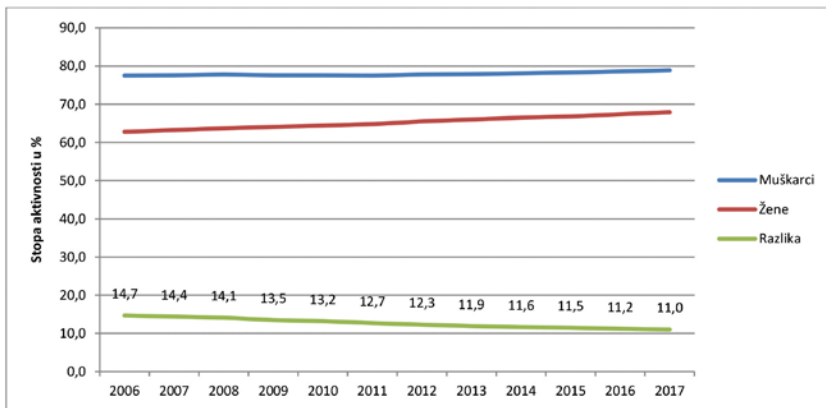
Na temelju svega prikazanog se zaključuje da su žene premostile obrazovni jaz u usporedbi s muškarcima i one danas predstavljaju ogroman ljudski potencijal. Muškarci u prosjeku prednjače pri najvišim razinama obrazovanja, dok se žene u većoj mjeri uključuju u programe cjeloživotnog obrazovanja. Velika ulaganja u obrazovanje žena stoga ne treba obezvrijediti, nego njihove stečene vještine, znanja i sposobnosti treba iskoristiti te im osigurati jednake prilike i na tržištu rada.

#### **2.4. Rodna jednakost na tržištu rada u zemljama članicama Europske unije**

Iako žene danas čine veći udio visokoobrazovanog stanovništva, njihov status na tržištu rada ne odražava potpuno obrazovna dostignuća. Situacija žena na tržištu rada značajno se popravila, ali nejednakosti još uvijek postoje. Razlike se očituju u nižoj aktivnosti ženske radne snage, nižim stopama zaposlenosti i nižim dohodima žena u odnosu na dohotke muškaraca što se i potvrđuje podacima prezentiranim u nastavku.

Grafikon 6 prikazuje kretanje prosječne stope ekonomske aktivnosti muške i ženske radne snage u 28 zemalja članica EU od 2006. do 2017. godine. Stopa ekonomske aktivnosti radne snage podrazumijeva udio zaposlenog i nezaposlenog stanovništva, uključujući i stanovništva koje aktivno obavlja neko zanimanje iako nije u radnom odnosu, u ukupnom broju radno sposobnog stanovništva (Campbell & Brue, 1992, prema Obadić & Smolić, 2011.). Radno sposobno stanovništvo je stanovništvo u životnoj dobi najčešće od 15 do 64 godine s fiziološkom sposobnosti rada u određenom radnom vremenu i s određenim stupnjem intenzivnosti (Wertheimer – Baletić, 1999, prema Obadić & Smolić, 2011.).

**Grafikon 6:** Prosječne stope aktivnosti muške i ženske radne snage u 28 zemalja članica EU od 2006. do 2017. godine (u %) i razlika između istih (u p.p.)

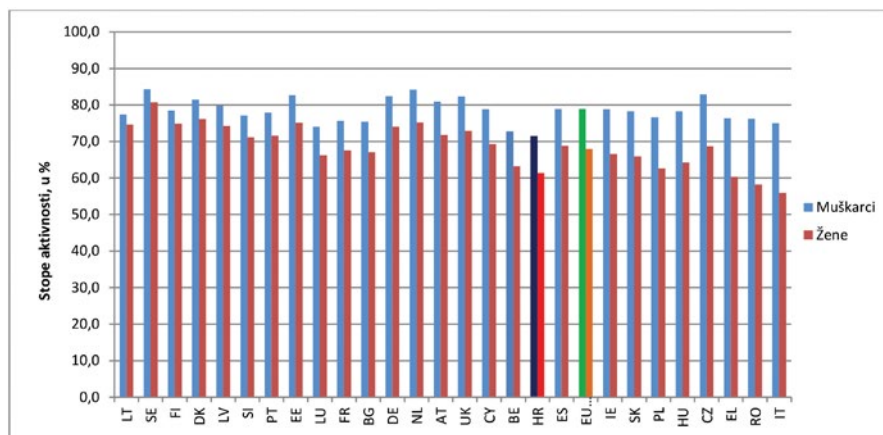


Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Labour Force Survey*, Ifsa\_argan

U 2006. godini su razlike u stopama ekonomske aktivnosti muške i ženske radne snage iznosile 14,7 postotnih poena. S vremenom su se žene sve više počele uključivati na tržište rada te su se razlike postupno smanjivale s 14,7 na 11 postotnih poena u 2017. godini. Dakako da su razlike među stopama aktivnosti muške i ženske radne snage različite među zemljama članicama što je prikazano grafikonom 7.

Na grafikonu 7 na lijevoj strani se nalaze zemlje s najnižim razlikama u stopama aktivnosti muške i ženske radne snage, a s desne strane one s najvišim razlikama. Unatoč postojećim vidljivim razlikama sve zemlje članice EU imaju više stope aktivnosti muške radne snage, nego ženske radne snage, iako žene danas u svim zemljama čine veći udio visokoobrazovanog stanovništva. U 2017. godini najmanje razlike u stopama aktivnosti muške i ženske radne snage su u Litvi i iznose 2,8 postotnih poena, Švedskoj i Finskoj (3,6 postotnih poena), a najveće razlike su na Malti gdje iznose čak 24,4 postotna poena, zatim Italiji (19,1 postotnih poena) i Rumunjskoj (18 postotnih poena).

**Grafikon 7:** Stopa ekonomske aktivnosti ženske i muške radne snage u 2017. godini u zemljama članicama EU (u %)



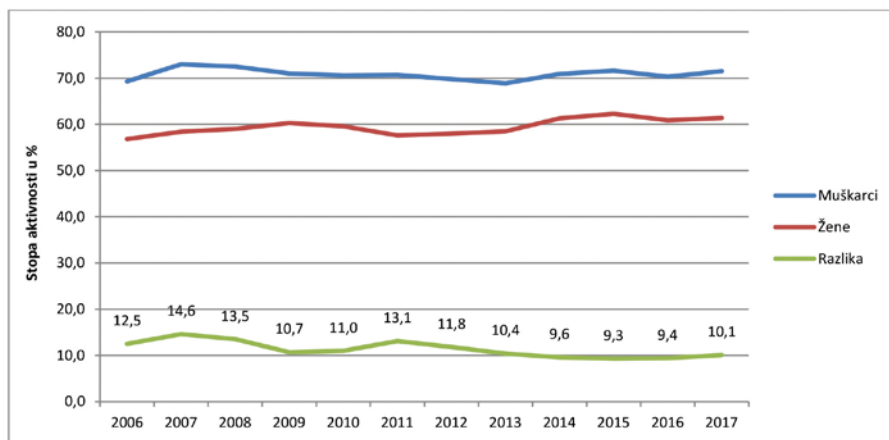
Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Labour Force Survey*, lfsi\_empa\_a

**Razlozi neaktivnost** muške radne snage u zemljama članicama EU u 2017. godini u najvećoj mjeri su stručno usavršavanje i trening, točnije 43,6 % ukupno neaktivnog muškog stanovništva, nakon čega slijede bolest (19,1 %) pa umirovljenje (16,8 %). Tek 4,6 % muškaraca je neaktivno zbog brige za djecu i odrasle. Dok čak gotovo 40,6 % žena navodi upravo brigu za djecu i odrasle kao razlog svoje neaktivnosti nakon čega slijede stručno usavršavanje (25,1 %) i umirovljenje (12,8 %). Upravo u zemljama s visokom razlikom u stopama aktivnosti muškaraca i žena, poput Malte, više od 40 % žena navodi brigu za djecu i starije kao razlog istome, a stručno usavršavanje manje od 20 % žena. Dok na primjer u Švedskoj su postotci obratni, odnosno manje od 20 % žena navodi kao razlog svoje neaktivnosti brigu za djecu i starije, a gotovo 40 % njih stručno usavršavanje (*European European Union Labour Force Survey*, [lfsa\_igar]).

U Hrvatskoj su razlike u stopama aktivnosti muške i ženske radne snage niže od prosjeka EU. Kreću se od 12,5 postotnih poena u 2006. godini do 10,1 u 2017. godini. Na sljedećem grafikonu je prikazano kretanje stopa aktivnosti muške i ženske radne snage i razlika između istih od 2006. do 2017. godine.



**Grafikon 8:** Stope aktivnosti muške i ženske radne snage u Republici Hrvatskoj od 2006. do 2017. godine

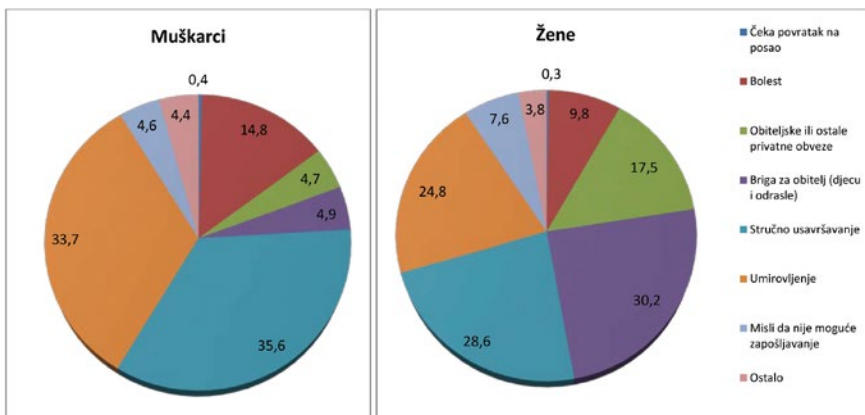


Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Labour Force Survey*, lfsi\_empa\_a

Iz grafikona je vidljivo da za razliku od prosjeka EU, gdje se razlika u stopama aktivnosti postupno smanjuju iz godine u godinu, u Hrvatskoj razlike nemaju isključivo trend pada ili rasta, nego dosta fluktuiraju. Tako je razlika u 2007. godini od 14,6 postotnih poena bila viša od prosjeka EU u istom periodu. Do 2009. godine se razlika smanjila na 10,7 postotnih poena, nakon čega ponovno raste na visokih 13,1 postotni poen u 2011. godini. Ponovnim rastom stopa aktivnosti razlika se smanjuje te iznosi 9,3 postotna poena u 2015. godini nakon čega se ponovno bilježi rast na 10,1 postotni poen u 2017. godini. Vidljivo je da na visinu razlike ne utječe nužno povećanje ukupne stope aktivnosti radne snage, odnosno da fluktuacije razlika u stopama aktivnosti ne prati u potpunosti vrijednosti stopa aktivnosti.

Kao razlog neaktivnosti 35,6 % muškarca navodi stručno usavršavanje, 33,7 % umirovljenje. Dok samo 28,6 % žena navodi stručno usavršavanje kao razlog svoje neaktivnosti, a čak 30,2 % žena navodi kao razlog brigu za djecu i obitelj, što je razlog neaktivnosti tek 4,9 % muškaraca. Iz čega se može zaključiti da u Hrvatskoj zbog nemogućnosti usklađivanja obiteljskih i profesionalnih obveza značajan broj žena odustaje od profesionalne karijere (grafikoni 9 i 10).

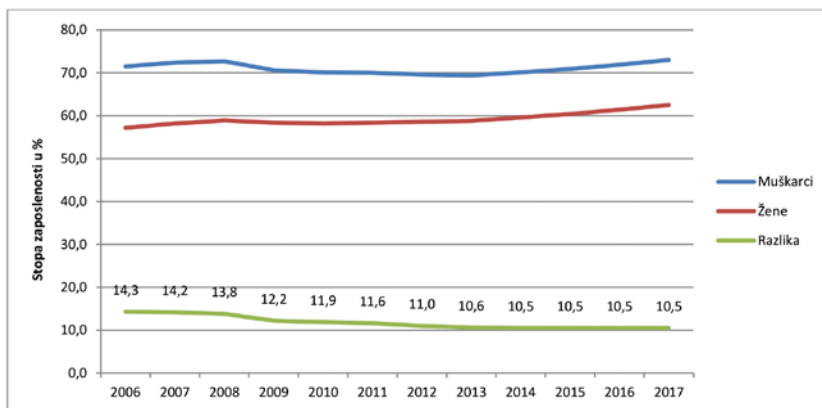
**Grafikoni 9 i 10:** Razlozi neaktivnosti muškaraca i žena u 2017. godini, u % od ukupno neaktivnog muškog i ženskog stanovništva



Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Labour Force Survey*, lfsa\_igar

Slična situacija se očekuje i kod razlika u stopama zaposlenosti žena i muškaraca koje predstavljaju udio zaposlenih u ukupnom broju ekonomski aktivnog stanovništva. Od 2006. godine do 2017. godine razlike u stopama zaposlenosti muške i ženske radne snage su se smanjile s 14,3 postotna poena koliko su iznosile u 2006. godini na 10,5 postotnih poena u 2017. godini. Kako su rasle stope zaposlenosti tako su se postupno smanjivale razlike u stopama zaposlenosti muškarac i žena u promatranom periodu. Grafikon 11 prikazuje kretanje prosječne stope zaposlenosti muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine u EU od 2006. do 2017. godine kao u razliku istih izraženu u postotnim poenima.

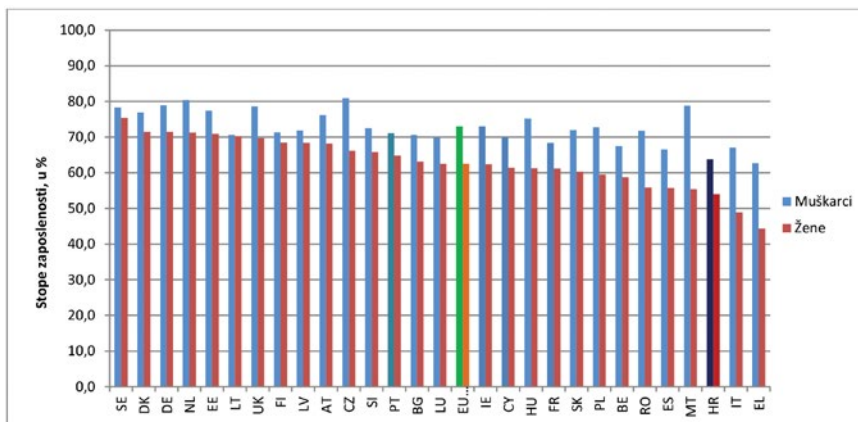
**Grafikon 11:** Prosječne stope zaposlenosti muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine u 28 zemalja članica EU od 2006. godine do 2017. godine (u %) i razliku istih (u p.p.)



Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Labour Force Survey*, lfsi\_empa\_a

Sljedećim grafikonu prikazane su stope zaposlenosti muške i ženske radne snage starosne dobi od 15 do 64 godine u 2017. godini u zemljama članicama EU. Za razliku od podataka iz grafikona 6, gdje su zemlje klasificirane prema razlikama u stopama aktivnosti muške i ženske radne snage, od najmanje do najveće, na grafikonu 12 zemlje su klasificirane prema visini stope zaposlenosti žena, od najviših prema najnižim.

**Grafikon 12:** Stope zaposlenosti muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine u 2017. godini u zemljama članicama EU (u %)



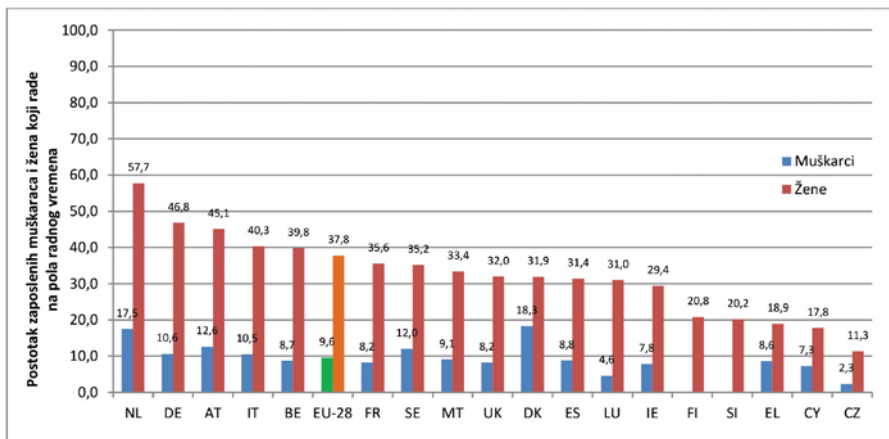
Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Labour Force Survey*, lfsi\_empa\_a

U svim zemljama članicama EU stope zaposlenosti žena niže su od stopa zaposlenosti muškaraca. Razlike u stopama zaposlenosti žena i muškaraca su najmanje u Litvi (0,4 postotna poena), Švedskoj i Finskoj. Najveće razlike su na Malti (23,4 postotna poena), Grčkoj (18,3 postotna poena) i Italiji (18,2 postotna poena) koje su među zemljama s najnižim stopama zaposlenosti žena. No, potrebno je naglasiti da više stope zaposlenosti, ne znači ujedno i smanjenje razlika između stopa zaposlenosti muškaraca i žena. Među zemljama članicama koje imaju stopu zaposlenosti iznad 70 %, Finska i Švedska imaju vrlo male razlike u stopama zaposlenosti žena i muškaraca, dok su razlike u Njemačkoj, Nizozemskoj, Austriji, Ujedinjenom kraljevstvu i Češkoj iznad 8 postotnih poena. Što upućuje da razlog niže aktivnosti i zaposlenosti žena nije niža razina gospodarskog razvoja.

Pri analizi stopa zaposlenosti potrebno je uzeti u obzir i činjenicu da jedan dio zaposlenih radi tek na pola radnog vremena te da grafikon 12 ne oslikava u potpunosti položaj žena na tržištu rada. Rad na puno radno vrijeme podrazumijeva određene radne uvjete, beneficije i punu plaću, dok rad na pola radnog vremena uz plaću najčešće ne uključuju

ostale povlastice, prava i beneficije, naprotiv u nekim zemljama zna biti i penaliziran. Da bi se dobila realna slika rodne jednakosti na tržištu rada potrebno je sagledati i udio zaposlenih žena i muškaraca koji rade na pola radnog vremena kako bi se utvrdilo jesu li u nekim zemljama visoke stope zaposlenosti žena zapravo rezultat zapošljavanja žena na pola radnog vremena (Stier et al., 2001.). Podaci prezentirani sljedećim grafikonom zasigurno daju jedan novi pogled na položaj žena na tržištu rada.

**Grafikon 13:** Postotni udio zaposlenih muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine zaposlenih na pola radnog vremena u zemljama članicama EU u 2017. godini (u %)



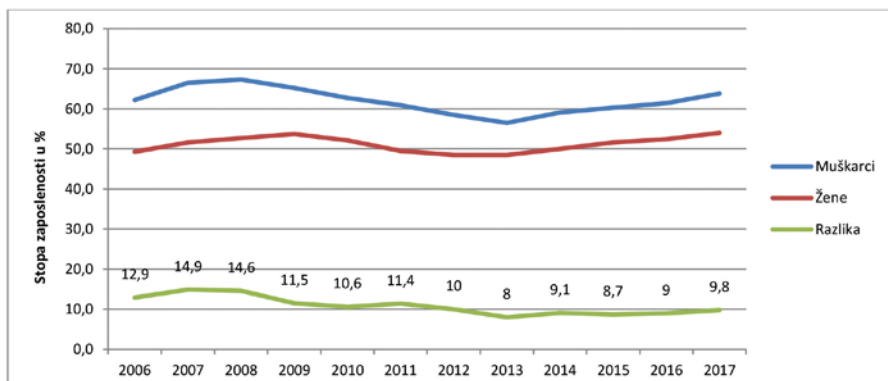
Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Statistics*, lfsa\_eppgan

Razvidno je da su žene u svim zemljama članicama za koje su podaci dostupni sklonije od muškaraca radu na pola radnog vremena. Što je veći postotak zaposlenih na pola radnog vremena, to je i veća razlika između muškaraca i žena zaposlenih na pola radnog vremena. Temeljni razlozi zašto se žene odlučuju na rad na pola radnog vremena je zbog brige za djecu (27,5 %) te zato što ne mogu pronaći posao na puno radno vrijeme (23,2 %), dok se muškarci odlučuju za rad na pola radnog vremena uglavnom zato što nisu u mogućnosti pronaći posao na puno radno vrijeme, i to čak njih 36,2 %, a tek 5 % muškaraca se odlučuje na rad na pola radnog vremena zbog brige za djecu. U zemljama za koje je karakterističan rad na pola radnog vremena, poput Nizozemske, Njemačke i Austrije više od 30 % žena se odlučuje na isti zbog brige za djecu, a manje od 10 %, jer ne mogu naći posao na puno radno vrijeme dok se manje od 10 % muškaraca odlučuje na rad na pola radnog vremena zbog brige za djecu (Eurostat, lfsa\_epgar). Navedene zemlje su omogućavajući rad na pola radnog vremena omogućile ženama lakše

usklađivanje obiteljskih i profesionalnih obveza. U Bugarskoj, Hrvatskoj, Slovačkoj i Mađarskoj i žene i muškarci su manje skloni radu na pola radnog vremena, najvjerojatnije zbog nedostatka mogućnosti zapošljavanja na pola radnog vremena. U Hrvatskoj su poslovi sa skraćanim radnim vremenom rijetki, pa su udane žene prisiljene birati između posla s punim radnim vremenom ili ostati kod kuće kao kućanice (Akrap & Čipin, 2010.). Žene zbog obaveza oko brige za djecu ili u kućanstvu često nisu u mogućnosti raditi na puno radno vrijeme te se otvaranjem mogućnosti rada na pola radnog vremena intenzivira njihovo uključivanje na tržište rada. No, potrebno je napomenuti da to nikako ne bi trebalo biti trajno rješenje jer doprinosi atrofiji ženskog ljudskog kapitala i pogoršava položaj žena na tržištu rada i u društvu općenito (Gelo et al., 2010.). Rad s nepunim radnim vremenom je jedna od alternativa prekidu zaposlenosti uzrokovanom većom količinom neplaćenog rada, ali trajno prihvaćanje takvih poslova pogoršava položaj žena na tržištu rada te ga se treba promatrati samo kao sponu do pune zaposlenosti u kasnijem životu žene.

U Hrvatskoj razlike u stopama zaposlenosti muškaraca i žena od 2006. do 2017. godine kreću se od 8 do gotovo 15 postotnih poena. Trend kretanja stopa zaposlenosti muškaraca i žena od 2006. do 2017. godine te razlike među istima prikazan je sljedećim grafikonom.

**Grafikon 14:** Prosječne stope zaposlenosti muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine u Hrvatskoj od 2006. godine do 2017. godine (u %) i razlike istih (u p.p.)



Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Labour Force Survey*, lfsi\_empa\_a

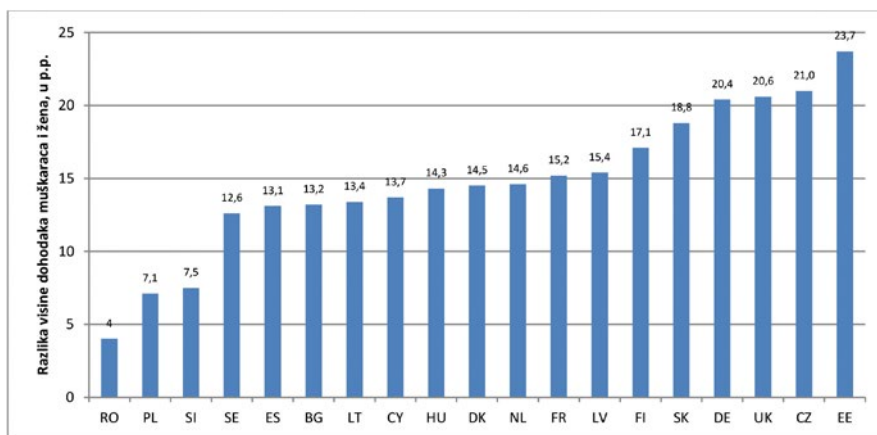
Najveće razlike u stopama zaposlenosti muškaraca i žena su bile prisutne u razdobljima gospodarskog prosperiteta, točnije u 2007. godini je stopa zaposlenosti muškaraca bila za 14,9 postotnih poena viša od stope zaposlenosti žena, a u 2008. godini 14,6 postotnih poena.

Nastupom krize razlike su se nakon trenda rasta počele smanjivati. Razlog tome je što su krizom najviše bile pogođene proizvodne i industrijske djelatnosti u kojima prevladava muška radna snaga (*European Commission* 2013. a). Stoga u 2009. godini je stopa zaposlenosti muškaraca bila viša za 11,5 postotnih poena. Stope zaposlenosti žena su se u većoj mjeri počele smanjivati tek fiskalnom konsolidacijom i rezanjem troškova u javnom sektoru. U 2013. godini su zabilježene iznimno niske stope zaposlenosti i muškaraca i žena, pa je i razlika bila mala, tek 8 postotnih poena, ali već 2014. godine razlika se rastom stopa zaposlenosti povećala na 9,1 postotni poen te u 2017. godini iznosi 9.8 postotnih poena. Za razliku od prosjeka EU u Hrvatskoj porast stopa zaposlenosti nije popraćen smanjenjem razlika u stopama zaposlenosti muškaraca i žena, stoga se ne može očekivati da će porast zaposlenosti rezultirati povećanjem zaposlenosti i muškaraca i žena te smanjiti postojeće razlike između istih.

Prikazani položaj žena na tržištu rada se može povezati s društveno kreiranom ulogom žena u društvu. Žena uz plaćeni rad za razliku od muškarca, ima i reproduktivnu ulogu u društvu koja podrazumijeva neplaćeni rad u kućanstvu, brigu o potomstvu i slično. Dosadašnje studije vremena izrađene u različitim državama su dokazale da neplaćeni rad, koji je vrlo važan faktor za održavanje stabilnog obiteljskog i društvenog života unutar društvene zajednice, u većini društava pretežito obavljaju žene, što je vidljivo i iz domene vremena GEI indeksa. Neravnomjerna podjela poslova oko brige za zajednicu i kućanstvo između žene i muškaraca je jedna od najvećih prepreka intenzivnijeg uključivanja žena na tržište rada i rodne jednakosti kod plaćenog rada.

Vrlo važan pokazatelj položaja žena na tržištu rada u nekoj zemlji je i razlika u dohodcima zaposlenih muškaraca i žena, tzv. *Gender Pay Gap* koji se definira kao razlika između prosječne bruto zarade po satu muškaraca i žena izraženih kao postotak od prosječne bruto zarade po satu muškarca (grafikon 15).

**Grafikon 15:** Razlika između bruto dohotka po satu muškarca i žena u zemljama članicama EU u 2016. godini (u p.p.)



Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Statistics, earn\_gr\_gpgr2*

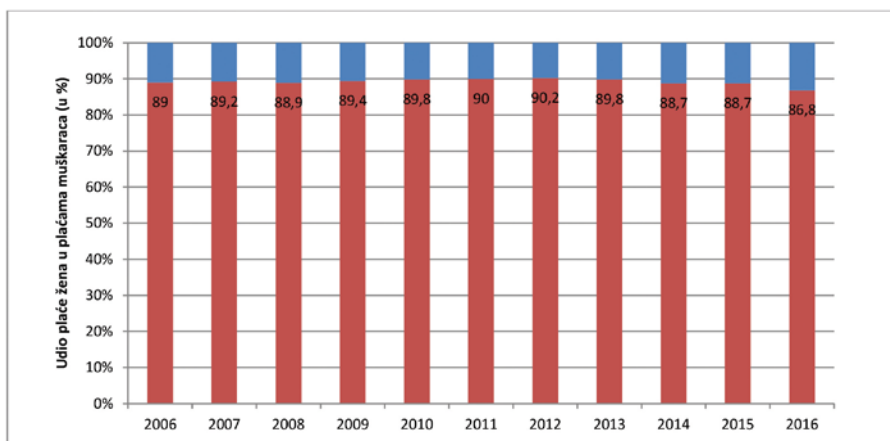
U svim zemljama članicama za koje su podaci dostupni je bruto zarada žena po satu rada niža od bruto zarade muškaraca. Razlozi razlika u dohodcima mogu biti mnogobrojni: rodna segregacija poslova<sup>5</sup>, prekidi karijere zbog roditeljskih i porodičnih dopusta i brige za djecu itd. Razlike se u EU kreću od 4 postotna poena u Rumunjskoj do 23,7 postotnih poena u Estoniji. Iz grafikona 15 se vidi da su visoke razlike u dohodcima prisutne i u zemljama s visokim stopama zaposlenosti kao što su Austrija, Njemačka, Ujedinjeno kraljevstvo pa čak ni u Finskoj razlike nisu značajno niže. Dok u zemljama s niskom stopom zaposlenosti kao što su Rumunjska i Poljska razlike puno manje. Razlog tome je što u zemljama s nižom stopom zaposlenosti žena većinom su zaposlene žene s visokom stručnom spremom. Prosječna plaća žena s visokom stručnom spremom je relativno visoka u odnosu na prosječnu plaću muškaraca. Kako udio zaposlenih žena raste tako se zapošljavaju i žene s nižom stručnom spremom na slabije plaćenim radnim mjestima što snižava prosječnu plaću žena te time razlika između plaća muškarac i žena više dolazi do izražaja (Olivetti & Petronogolo, 2008).

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku slična situacija je i u Hrvatskoj gdje je prije krize u doba gospodarskog prosperiteta razlika iznosila oko 11 postotnih poena. Tijekom krize se razlika smanjivala,

<sup>5</sup> Tendencija žena i muškaraca da izabiru različita zanimanja, odnosno da se muškarci zapošljavaju na „muškim radnim mjestima“ (inženjerstvo, znanost...), a žene na „ženskim radnim mjestima“ (zdravstvena zaštita i socijalna skrb, obrazovanje...). Čak i kada se žene educiraju za „muška zanimanja“, posao nalaze u „ženskim zanimanjima“ (European Commission, 2013.a).

ali je ponovno počela rasti gospodarskim oporavkom tako da je u 2016. godini iznosila čak 13,2 postotna poena (DZS, 2008. – 2018.). Kretanje udjela prosječne bruto mjesečne plaće žena u plaći muškaraca od 2007. do 2016. godine prikazana je na grafikonu 16.

**Grafikon 16:** Udio prosječne bruto mjesečne plaće žena u plaćama muškaraca od 2006. do 2016. godine u Hrvatskoj (u %)



Izvor: Izrada autorice prema podacima Državnog zavoda za statistiku (2008. – 2018.)

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku u Hrvatskoj prosječna mjesečna bruto plaća žene je u 2016. godini jednaka 86,8 % prosječne mjesečne bruto plaće muškaraca. Zahvaljujući progresivnoj poreznoj politici razlika u slučaju neto plaća je nešto niža, odnosno neto plaća žena u 2016. godini jednaka je 87,4 % neto plaće muškaraca. Od 19 izdvojenih djelatnosti žene imaju samo u dvije djelatnosti veću prosječnu mjesečnu bruto plaću, i to u sljedećim djelatnostima: rudarstvo i vađenje (108,3 % bruto plaće muškaraca), gdje čine tek 13,4 % zaposlenih i građevinarstvo (112 % bruto plaće muškaraca) gdje čine tek 11,7 % zaposlenih. Dok u djelatnostima u kojima čine više od 50 % zaposlenih je prosječna bruto mjesečna plaća žena niža i od prosjeka od 86,8 %, točnije u djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi gdje žene čine 78,4 % zaposlenih iznosi 72 % bruto mjesečne plaće muškaraca, u obrazovanju gdje čine 78,2 % zaposlenih 82,7 % bruto mjesečne plaće muškaraca i financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja gdje čine više od 69 % zaposlenih 74,7 % bruto mjesečne plaće muškaraca (DZS, 2018.). Navedeno potvrđuju i rezultati Pilarova barometra hrvatskog društva (2016.) prema kojima žene puno češće osiguravaju kućanstvu ukupno manji prihod od partnera, bez obzira na vrstu, od plaće ili mirovine do socijalne pomoći što zasigurno utječe i na njezinu pregovaračku moć u kućanstvu.



Polazeći od pretpostavke da postojeće rodne nejednakosti na tržištu rada kako u EU tako i u Hrvatskoj nisu posljedica diskriminacije ili bilo kakvog drukčijeg tretmana ženske radne snage u odnosu na mušku radnu snagu, uzrok se povezuje s neproporcionalnom raspodjelom neplaćenog rada između muškaraca i žena. Zbog opterećenosti neplaćenim radom žena često nije u mogućnosti raditi puno radno vrijeme i angažirati se na radnom mjestu u onom obujmu koji poslodavci zahtijevaju, što rezultira nepovoljnijim položajem žena na tržištu rada i većoj financijskoj ovisnosti žena o muškarcima. Prema rezultatima istraživanja o analizi poduzetništva žena provedeno u Zagrebu i Osijeku najveća prepreka intenzivnijeg uključivanja žena u poduzetničku aktivnost je nedostatak podrške za žene s „dva posla“, odnosno profesija i obitelj (CEPOR, Studija za Strategiju 2014. – 2020, prema, Ministarstvo poduzetništva i obrta).

## 2.5. Pozitivni ekonomski učinci rodne jednakosti

Rodna nejednakost nije samo društveno nepoželjna pojava kao i bilo koji drugi oblik nejednakosti, nego ima i negativne ekonomske učinke na gospodarski rast i razvoj što dokazuju rezultati brojnih studija i rezultati empirijskih istraživanja koja su uključivale i razvijene zemlje i zemlje u razvoju (Klasen 1999., Klasen 2002., Klasen & Laman 2009., Knowles et al., 2002., Brummet, 2008., Forbes, 2000.). Drugim riječima rodna jednakost u obrazovanju i na tržištu rada pozitivno utječe na gospodarski rast i razvoj putem sljedećim ekonomskim učincima:

**Povećanje ljudskog kapitala.** Rodna jednakost povećava ljudski kapital koji se definira kao znanje, iskustvo, sposobnosti, umijeća kreativnosti i inovativnost koje radnu snagu čine produktivnom. Povećanje ljudskog kapitala s kvantitativnog aspekta podrazumijeva povećanje broja radnika, dok s kvalitativnog aspekta podrazumijeva znanje, umijeće i inovativnost pojedinca.

Veća jednakost u obrazovanju rezultira obrazovanijom, a samim time i efikasnijom ženskom radnom snagom. U razvijenim zemljama svijeta ulaganje u obrazovanje žena je investicija s najvećim povratima (Murphy, 2009.). Osim toga, rodna jednakost, omogućavanjem veće pregovaračke moći ženama u kućanstvu, pozitivno utječe na zdravlje i razinu obrazovanja djece, čime se direktno utječe na kvalitetu budućeg ljudskog kapitala. Pregovaračka snaga u kućanstvu, osobito se to odnosi na odluke oko trošenja dohotka kućanstva, a ovisi o visini zarađenog dohotka muškaraca i žena, razini obrazovanja, obiteljskom zakonu itd. Dokazano je da se češće novac iz „ženske torbice“ troši za dobrobit i blagostanje cijele obitelji, nego novac iz „novčanika muškarca“.

jer dječju štednju prije uplaćuje onaj tko brine za obitelj, nego onaj tko donosi novac u kuću. Stoga kada je financijska snaga žena veća, dohodak kućanstva se u većoj mjeri troši na djecu, na njihovo obrazovanje, prehranu i zdravlje (Xu, 2007.). Rezultati istraživanja u Meksiku ukazuju na to da muškarci samo 50 % svog dohotka troše na dobrobit obitelji, dok žene gotovo cijeli svoj dohodak (Chant 1985.).

Obrazovanje majki ima puno veći pozitivan efekt na obrazovanje i zdravlje djeteta, nego obrazovanje očeva. Iako ne treba ni zanemariti činjenicu da se obrazovanije žene udaju i za obrazovanije muškarce pa svi navedeni pozitivni efekti mogu biti i rezultat nepromatranih pozitivnih učinaka obrazovanih očeva (Shultz, 2002.).

**Povećanje konkurentnosti.** Ako se muškarcima i ženama ne pruže jednake prilike na tržištu rada, kvaliteta radne snage će biti lošija. Isto tako poduzeća neće moći zaposliti najproduktivnije radnike što će rezultirati nižim outputom i manjom konkurentnosti kako toga poduzeća tako i gospodarstva u cijelosti (Ward et. al., 2010.).

Isto tako rodna jednakost će povećati investicije u fizički kapital jer produktivnija radna snaga osigurava veći povrat na uloženo i samim time privlači investicije. Povećanjem investicija se direktno povećava ekonomski rast. Ovaj efekt je relativno mali, ali statistički signifikantan (Klasen & Lamanna, 2009.). Najveći efekt je postignut u srednje razvijenim zemljama, dok u slabije razvijenim zemljama ovaj efekt nije primijećen prvenstveno stoga što su strane direktne investicije usmjerene na gospodarske aktivnosti za koje nije potrebna obrazovana radna snaga (Busse & Nunnenkamp, 2009.).

**Povećanje štednje.** Studija provedena u 20 srednje industrijaliziranih zemalja je pokazala da povećanje stope zaposlenosti žena i dohoda žena pozitivno utječe na štednju. No ova makroekonomska studija ne pruža objašnjenje zašto su žene više sklone štednji (Seguino & Floro, 2003.). Eventualno se to može povezati s dokazanom činjenicom da se češće novac iz „ženske torbice“ troši za dobrobit i blagostanje cijele obitelji, nego novac iz „novčanika muškarca“, jer dječju štednju prije uplaćuje onaj tko brine za obitelj, nego onaj tko donosi novac u kuću.

Štednja se preko financijskog sektora preusmjerava u investicije. Štednja stanovništva je važan izvor kapitala osobito u zemljama koje imaju ograničen pristup inozemnim tržištima kapitala. Pritom ne treba zanemariti da utjecaj veće rodne jednakosti na štednju ovisi također o kretanjima kamatne stope, oporezivanju, sklonosti štednji kreditnim zadrugama, nacionalnoj kulturi itd. (Seguino & Floro, 2003.). Na primjer u Bangladešu žena udajom može izgubiti kontrolu nad svojom štednjom i tako biti obeshrabrena odlučiti se na štednju. Ujedno ako su žene sklone štedjeti u kreditnim zadrugama, tada novac unatoč povećanoj

štednji nije dostupan za investicije i neće doprinosti ekonomskom rastu i razvoju (Ward et al., 2010.).

**Smanjenje korupcije.** Povećanje udjela žena u parlamentu za 25 postotnih poena povećava indeks korupcije<sup>6</sup> za 1 poen (Swamy et. al., 2001.). Razlozi zašto su žene u manjoj mjeri sklone korupciji nisu istraženi, ali se navedene rodne razlike najčešće pripisuje manjoj uključenosti žena u korupcijske mreže i neznanju uključivanja u takve procese.

Sudjelovanjem žena u donošenju političkih odluka osiguravaju se mogućnosti donošenja odluka usmjerenih na zadovoljavanje potreba žena, koje se zbog različitih društvenih uloga razlikuju od potreba muškaraca, što doprinosi većem zadovoljstvu građana (Chattopady & Duflo, 2004.).

**Veća makroekonomska stabilnost.** Istraživanjem provedenim u Švicarskoj je dokazana teza da veće sudjelovanje žena prilikom donošenja odluka rezultira smanjenjem budžetskog deficita lokalnih proračuna. To se pripisuje dužem životnom vijeku žena te njihovoj svjesnosti negativnih posljedica velikog deficita na buduće generacije što indirektno ima pozitivan efekt na makroekonomsku stabilnost (Krogstrup i Wälti, 2007.).

**Smanjenje rizika od siromaštva.** Viša razina obrazovanja žena, povećava mogućnost dobivanja bolje plaćenog radnog mjesta te tako znatno smanjuje rizik siromaštva (Ward et al., 2010.).

Unatoč uvjerljivim dokazima da rodna jednakost direktno ili indirektno ima pozitivan učinak na gospodarski rast, također je jasno da jačina i način utjecaja ovisi o nizu kontekstualnih faktora, uključujući strukturu gospodarstva, razinu gospodarskog razvoja, rodnoj desegregaciji gospodarskih sektora, kulturi, vjeri itd.

U nekim slučajevima rodna jednakost može imati i negativan učinak na gospodarski rast. Istraživanja su dokazala da u slabije razvijenim zemljama čije gospodarstvo se uvelike oslanja na proizvodnju i izvoz radno intenzivnih proizvoda za kojima je potražnja cjenovno elastična, rodna nejednakost ima pozitivan učinak na gospodarski rast. Niži dohodci ženske radne snage snižavaju troškove proizvodnje čime se povećava njihova konkurentnost na inozemnom tržištu, privlače investicije, povećava izvoz i gospodarski rast (Busse & Spielmann, 2006.; Blecker & Seguino, 2002.). Dakako da takav gospodarski rast nije izdavan rodnom nejednakošću, nego nižim troškovima rada. Kada gospodarstvo više ne bude ovisno isključivo o izvozu radno intenzivnih proizvoda, nejednakosti u dohodcima muškaraca i žena može imati samo štetan utjecaj na gospodarski rast (Blecker & Seguino, 2002., Schober & Winter – Ember, 2009.).

---

6 Indeks korupcije se kreće od 0 (najviše razina korupcije) do 6 (najniža razina korupcije).

Isto tako efekti investicija u obrazovanje nisu jednaki za sve zemlje. U nekim zemljama investicije u fizički kapital<sup>7</sup> mogu nositi puno veće prinose, nego ulaganja u obrazovanje. Takva situacija je prisutna u zemljama Afrike gdje ulaganje u obrazovanje bez nedovoljne količine fizičkog kapitala nosi puno niže prinose, nego investicije u fizički kapital (Bigsten et al., 2000.).

Ne smije se ni zanemariti teza da što je društvo gospodarski razvijenije to je veća rodna jednakost barem u pojedinim aspektima društva. Gospodarski razvoj povećava potražnju za radnom snagom i samim time povećava prilike za zapošljavanje žena. No, literatura naglašava da kod slabije razvijenih zemalja gospodarski rast prvotno dovodi do povećanja rodne nejednakosti. Razlog je tome što se u početku gospodarskog razvoja isključivo stopa zaposlenosti muškaraca povećava. Tek daljnjim razvojem i ulaskom žena na tržište rada nejednakosti će se smanjiti te će krajnji efekt gospodarskog rasta biti pozitivan za rodnu jednakost (Forsythe, 2003.).

Prema Seguino (2003.) stope zaposlenosti i žena i muškaraca rastu u vrijeme gospodarskog prosperiteta, a u vrijeme gospodarskog pada smanjuju. Pritom muškarci u vrijeme prosperiteta često imaju veći pristup novokreiranim radnim mjestima, čak i u sektorima u kojima pretežno prevladava ženska radna snaga, što znači da gospodarski rast ne mora nužno doprinositi rodnoj jednakosti, nego naprotiv čak ju i smanjiti. Odras toga su i podaci prikazani grafikonima u ranijem poglavlju jer je rodna nejednakost na tržištu rada prisutna čak i u zemljama s visokim stopama zaposlenosti.

Iz svega do sada navedenoga se zaključuje da nije dovoljno riješiti problem nejednakosti u obrazovanju i očekivati pozitivne rezultate o pitanju rodne jednakosti na tržištu rada. Ako obrazovane žene ostanu bez primjerenog radnog mjesta efekti postizanja rodne jednakosti u obrazovanju neće doći do izražaja. Nijedna zemlja, bila ona velika ili mala, razvijena ili nerazvijena, nema višak intelektualnog kapitala i kvalitetnih ljudskih resursa. Svakim zanemarivanjem ili onemogućavanjem jednakih prilika muškarcima i ženama, kako u obrazovanju tako i na tržištu rada, zemlja gubi mogućnost snažnijeg rasta i razvoja, odnosno mogućnost postizanja razine potencijalne proizvodnje, kao i rasta potencijalnog BDP-a. Stoga je veoma bitno da zakonodavstvo svake države prepozna važnost postizanja rodne jednakosti i da svojim odlukama i programima usmjerava društvo prema spolnoj i rodnoj jednakosti.

---

<sup>7</sup> Pod fizičkim kapitalom se podrazumijeva dugotrajna imovina koja se nalazi u vlasništvu poduzeća.

## 2.6. Zakonski okvir rodne jednakosti u Hrvatskoj

Prema Ustavu Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) sloboda, jednakost i ravnopravnost spolova su među najvišim vrednotama ustavnog poretka. U skladu s navedenim jednaka prava žena i muškaraca trebaju biti osigurana pružanjem jednakih prilika ženama i muškarcima na obrazovanje, zapošljavanje, sudjelovanje u javnim, političkim i kulturnim aktivnostima, korištenje socijalne i zdravstvene zaštite, prava iz mirovinskog osiguranja, kreiranjem uvjeta koji će omogućavati usklađivanje privatnog i poslovnog života, usvajanjem pravne, materijalne i moralne podrške za majčinstvo poput roditeljskog dopusta i naknada.

Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode razrađuju se Zakonom o ravnopravnosti spolova (NN 82/08, 69/17) i utvrđuju opće osnove za zaštitu i promicanje ravnopravnosti spolova. Hrvatski sabor je Zakon o ravnopravnosti spolova prvi put usvojio kao dio harmonizacijskih napora Hrvatske i Europske unije 14. srpnja 2003. Polazište za izradu zakonskog prijedloga temeljilo se, između ostaloga, i na uvidu da žene čine više od 50 % ukupne populacije RH, a podzastupljene su u politici i gospodarstvu, što znači da ih se rjeđe zapošljava, a profesionalno teže napreduju. Osim toga, žene su najčešće žrtve spolnog uznemiravanja, nasilja u obitelji te drugih različitih oblika diskriminacije na temelju spola. Zakonom su utvrđene opće osnove za zaštitu i promicanje ravnopravnosti spolova kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, te definiran i uređen način zaštite od diskriminacije na temelju spola i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce.

Zakonom o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12) osigurava se zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

U siječnju 2000. godine značajno se povećao broj zastupnica u Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora (s 5,7 % na 23,5 %), što je rezultiralo i osnivanjem saborskog Odbora za ravnopravnost spolova. U djelokrugu Odbora su poslovi utvrđivanja i praćenja provođenja politike, a u postupku donošenja zakona i drugih propisa ima prava i dužnosti matičnoga radnog tijela u područjima koja se odnose na poticanje i praćenje primjene načela ravnopravnosti spolova u zakonodavstvu Republike Hrvatske.

Dana 3. veljače 2004. godine osnovan je Ured za ravnopravnost spolova na temelju Uredbe Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine 18/04) kao stručna služba Vlade RH za obavljanje stručnih i administrativnih poslova u vezi s ostvarivanjem ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj. S radom je započeo u ožujku 2004. godine. Ured za Vladu Republike Hrvatske obavlja sljedeće stručne poslove (Uredba o uredu za ravnopravnost spolova, NN 39/12):

- Koordinira sve aktivnosti kojima je cilj uspostavljanje ravnopravnosti spolova, izrađuje cjeloviti sustav zaštite i promicanja ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj i prati njegovu učinkovitost, te promiče znanje i svijest o ravnopravnosti spolova.
- Odobrava tijelima državne uprave i pravnim osobama u pretežitom vlasništvu države planove djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova.
- Predlaže unaprjeđenje i usklađivanje zakonskih, podzakonskih i drugih propisa kojima se uređuju pitanja povezana s područjem ravnopravnosti spolova, s odgovarajućim nacionalnim i međunarodnim dokumentima i drugim propisima, te sudjeluje u njihovoj izradi.
- Izrađuje nacionalnu politiku za promicanje ravnopravnosti spolova i nadzire njezinu provedbu.
- Provodi istraživanja, izrađuje analize i svake dvije godine Vladu Republike Hrvatske izvještava o provedbi nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova.
- Prati usklađenost i primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na ravnopravnost spolova, u odnosu na međunarodne dokumente.
- Priprema nacionalna izvješća o ispunjavanju međunarodnih obveza u području ravnopravnosti spolova.
- Suraduje s nevladinim udrugama koje su aktivne u području ravnopravnosti spolova.
- Promiče znanje i svijest o ravnopravnosti spolova.
- Prima predstavnike stranaka o povredama odredbi ovoga Zakona i drugih propisa i prosljeđuje ih pravobranitelju/ici za ravnopravnost spolova i drugim nadležnim državnim tijelima.
- Koordinira rad županijskih povjerenstava za ravnopravnost spolova.

- Izvještava Vladu Republike Hrvatske svake godine, najkasnije krajem travnja za prethodnu godinu o svojim aktivnostima.
- Ured obavlja i druge poslove iz područja ravnopravnosti spolova koje mu povjeri Vlada Republike Hrvatske.

Osim Ureda za ravnopravnost spolova osnovana su i Povjerenstva za ravnopravnost spolova kao radno-savjetodavna tijela županijskih skupština, općinskih i gradskih vijeća u čijem sastavu su zastupljeni članovi/članice županijskih skupština, općinskih i gradskih vijeća, koordinatori/ice u uredima državne uprave, predstavnici/ce nevladinih udruga i nezavisni stručnjaci/kinje.

Svakih nekoliko godina donosi se i Nacionalna politika ravnopravnosti spolova i osnaživanja žena za određeno razdoblje, kao jedno od temeljnih načela demokratskog ustroja i društvenog poretka u Republici Hrvatskoj. Prihvaćena je na najvišoj državnoj razini odlukama Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskoga sabora donošenjem nacionalnih strateških planova za djelovanje 1997., 2001. i 2006. i 2011. godine, čime su potvrđene obveze preuzete prihvaćanjem Pekinške deklaracije i Platforme za djelovanje na Četvrtoj svjetskoj konferenciji Ujedinjenih naroda (dalje u tekstu: UN) o ženama održanoj u Pekingu 1995. godine. Nacionalnom politikom za ravnopravnost spolova propisano je da su županijske skupštine i županijska povjerenstva za ravnopravnost spolova obvezna donijeti akcijske planove za provedbu mjera Nacionalne politike za ravnopravnost spolova na razini županija i osigurati sredstva za njihovu primjenu.

Osim toga Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja koje imaju zasebno definiranu i Strategiju razvoja poduzetništva žena na temelju koje se definiraju i akcijski planovi za provedbu iste. Države članice pozvane su izraditi i realizirati nacionalne strategije koje će imati za cilj povećanje udjela žena na upravljačkim pozicijama u poduzećima, prikupljati statističke podatke uvažavajući rodni kriterij i pripremati godišnja izvješća o stanju ženskog poduzetništva na nacionalnoj razini, širiti postojeće mreže mentorica i ambasadorica ženskog poduzetništva te provoditi politike koje će omogućiti ženama usklađivanje poslovnog i obiteljskog života pokretanjem odgovarajućih programa skrbi za djecu i starije članove obitelji, posebno uzimajući u obzir mogućnosti iskorištavanja potpora u okviru fondova EU (Ministarstvo poduzetništva i obrta, n.g.)

Iako je u RH usvojeno niz strategija i akcijskih planova koje se odnose na ravnopravnost žena i muškaraca, adekvatni resursi nužni za postizanje jednakosti još uvijek nisu sistemski alocirani niti se rodno osjetljivom proračunu u Hrvatskoj pristupilo kao važnom preduvjetu ekonomskog osnaživanja žena (Vašiček & Sikirić, 2012.). Uzimajući u obzir činjenicu

da je RH od 1. srpnja 2013. godine punopravna članica EU, vlada Republike Hrvatske ima obvezu intenzivirati proces implementacije rodno osjetljivog proračuna kao instrumenata postizanja jednakosti između žena i muškaraca.

Još 1995. godine u Peking u IV. svjetskoj konferenciji o ženama u organizaciji Ujedinjenih naroda je predstavnicom Republike Hrvatske, Katica Ivanišević, u svom izvješću navela nužnost uvođenja mehanizama kojima se omogućuje lakše usklađivanje profesionalnog i obiteljskog života žena (Ivanišević, 1995.). U radu skupa sudjelovalo je oko 35 000 žena. Ukupno je održano oko 3300 skupova na kojima je bilo izneseno više od 50 000 problemski postavljenih pitanja, prijedloga za njihovo rješavanje, zakonskih i praktičnih primjera raznih metoda za postizanje ženskih ljudskih prava. Jedna od tema je bio i rodno osjetljivi proračun te su sve vlade zemalja potpisnica konferencije pozvane da uzmu u obzir rodnu perspektivu prilikom oblikovanja, donošenja i provođenja cjelokupnog proračunskog procesa radi promicanja rodne jednakosti.

Od 1995. godine pa do sada se u Republici Hrvatskoj problematikom implementacije rodno proračuna nije sustavno bavilo ni na zakonodavnoj niti na znanstveno-stručnoj sceni. Od strane Ministarstva financija RH izrađena je tek parcijalna analiza proračuna s obzirom na spol na temelju podataka o izvršenju Državnog proračuna RH za 2008. godinu i Državnog proračuna RH za 2009. godinu. U tu svrhu Ministarstvo financija zatražilo je od svih ministarstava i tijela državne uprave da iz svojih proračuna izdvoje aktivnosti i projekte čiji su rashodi usmjereni na spol (A) ili one čiji su rashodi usmjereni na ostvarivanje jednakih mogućnosti (B). Analizom je utvrđeno da je ukupni iznos sredstava za aktivnosti koje su namijenjene samo jednom spolu u 2008. godini iznosio 12. 292. 766,49 kuna, što je tek 0,01 % ukupnih rashoda državnog proračuna za 2008. godinu. Za 2009. godinu u proračunu je, za ove aktivnosti, planirano 9. 316. 000,00 kuna.

Ovakva analiza osim što je bila jednokratna, ujedno je i površna i isključivo kvantitativne prirode. Analiza proračuna iz perspektive rodne jednakosti treba biti detaljnija, sveobuhvatna i nikako jednokratna. Kod svake nove odluke i izmjene potrebno je ponovno provoditi analizu kako bi se utvrdio utjecaj iste na rodnu jednakost. Trebalo bi uspostaviti sustav sličan postojećem sustavu procjene učinaka propisa RH. Međutim postojeći sustav procjene učinaka novih propisa, imajući u vidu gospodarske, socijalne, financijske učinke, kao i učinke na okoliš, obuhvaća isključivo procjenu fiskalnog učinka na proračun u skladu s posebnim propisima, odnosno kako će se novi propis odraziti na visinu javnih prihoda i rashoda.



Iako procjena socijalnih učinaka u okviru postojećeg sustava procjene učinaka novih propisa podrazumijeva procjenu očekivanih učinaka novih propisa na socijalno osjetljive i druge skupine s posebnim interesima i potrebama (Zakona o procjeni učinaka propisa, NN 90/2011) te među kriterijima za procjenu istih se procjenjuje i utjecaj na postizanje socijalnih ciljeva u vezi s ravnopravnosti spolova (Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa, NN 66/12), kvalitativni i kvantitativni učinci na rodnu ravnopravnost se ne procjenjuju.

Da bi postojeći sustav doprinosio većoj ravnopravnosti spolova potrebno je osigurati uvjete kojima će se prvotno postići rodna jednakost uvažavanjem različitosti muškaraca i žena, a osim toga njime je potrebno obuhvatiti već postojeće propise te odluke koje se donose u sklopu proračunskog procesa radi jednakog zadovoljenja javnih potreba muškog i ženskog stanovništva. No, iako se rodno osjetljivi proračun u pravnom okviru Republike Hrvatske nigdje izravno ne spominje, u pravnom i strateškom okviru se mogu prepoznati elementi rodno osjetljiva proračuna koji čine čvrstu pravnu osnovu za djelovanje u tom smjeru. Na primjer:

- Ustavno proklamirana jednakost svih građana prema kojoj je obveza vlade da promiče jednakost među građanima.
- Ciljevi sustava proračuna su da se trošenjem javnih sredstava u jednakoj mjeri zadovolje potrebe svih građana i preraspodjelom bogatstva osigurava veća jednakost u društvu i minimalni životni uvjeti svih.
- Proračunsko načelo transparentnosti izražava zahtjev za informiranjem javnosti o određenim rješenjima i postupcima tijekom proračunskog procesa. Ovo načelo zahtjeva javnu objavu i stavljanje na uvid najširoj javnosti proračun i sve prateće dokumente.

Svrha ove knjige je u informiranju svih aktera države: poreznih obveznika, nositelja lokalnih vlasti, službenika ministarstva financija i ostalih ministarstva, predstavnika u gradskim vijećima i Hrvatskom saboru, znanstvenika, nevladinih udruga za ženska prava, sindikata i drugih udruženja radnika o negativnim posljedicama rodne nejednakosti, učinku vladinih odluka na rodnu jednakost te pozitivnim učincima rodno osjetljiva proračuna. Osnježivanje žena i poticanje rodne jednakosti je temeljni element demokratskog razvoja društva jer mnogi problemi budućnosti neće moći biti riješeni bez rodne perspektive jer je demografski i ekonomski razvoj usko povezan s postizanjem rodne jednakosti. Ekonomska snaga je neodrživa bez intenzivnijeg participiranja žena na tržištu rada. Isto tako, žene i muškarci će se odlučiti na pomladak isključivo ako imaju podršku društva te ako im suživot s djecom nudi prostora za rad i za uživanje. Rodni proračun takva odlučujuća pitanja izravno povezuje s distribucijom resursa i državnom fiskalnom politikom i stoga je od važnog značaja za budućnost društva.



### 3. UTJECAJ NEPLAĆENOG RADA NA RODNU JEDNAKOST NA TRŽIŠTU RADA

Društvo ženama i muškarcima pripisuje različite uloge, obveze i zadatke. Od ranih vremena su muškarci zaduženi za „hranjenje obitelji“ dok se žene brinu za djecu i kućanstvo. S vremenom su se životni uvjeti mijenjali, a samim time i rodne uloge. Danas žena sve češće poprima dvojnju ulogu jer svojim radom doprinosi kućnom budžetu i sudjeluje u „hranjenju obitelji“, ali zadržava i ulogu koja se odnosi na brigu za djecu i kućanstvo. No, unatoč dosadašnjim promjenama, zastupljenost žena na tržištu rada još uvijek nije zadovoljavajuća. Budući da je intenzivnije uključivanje žena na tržište temeljni preduvjet veće rodne jednakosti u društvu, za rješavanje problema rodne nejednakosti nužno je prepoznati uzroke postojeće nejednakosti kao i razlike između muškaraca i žena i uzimati ih u obzir prilikom donošenja različitih odluka na nacionalnom i lokalnom nivou. Smanjenjem opsega neplaćenog rada žena u kućanstvu, olakšava se ženi usklađivanje profesionalnog i obiteljskog života te joj se tako omogućuje ravnopravniji položaj na tržištu rada te intenzivnija poduzetnička, društvena i politička aktivnost. Postojeću nedovoljnu uključenost žena u gospodarske, društvene i političke aktivnosti ne smije se isključivo pripisivati nedostatnom interesu ili nedostatku kompetencija žena, nego nemogućnosti usklađivanja privatnog i profesionalnog života.

Iako neplaćeni rad obuhvaća niz različitih aktivnosti, kako je već ranije navedeno, u nastavku analize će fokus biti stavljen na aktivnosti koje se odnose na brigu o djeci. Razlog tome je što se utjecaj sveobuhvatnog neplaćenog rada teško može egzaktno izmjeriti i utvrditi, dok je utjecaj roditeljstva jasnije i konkretnije izražen praćenjem određenih ekonomskih i socijalnih fenomena, a i jedan od najčešćih razloga neaktivnost žena je briga za djecu i starije i nemoćne odrasle osobe.

#### 3.1. Analiza utjecaj roditeljstva na zapošljavanje muškaraca i žena

Roditeljstvo povećava opseg neplaćenog rada, a kako žene na sebe preuzimaju najveći dio neplaćenog rada, povećanje istog otežava ženi usklađivanje neplaćenog i plaćenog rada, što u konačnici rezultira nižom stopom zaposlenosti i nižim dohodcima žena u odnosu na muškarce. Žene su izložene većem riziku od nezaposlenosti, teže im je zadržati posao i teže im se vratiti na tržište rada nakon izbijanja. Druškim riječima, izlasci žena iz zaposlenosti uzrokovani majčinstvom umanjuju radno iskustvo, ljudski kapital, otežavaju povratak u zaposlenost

i zadržavanje menadžerskih pozicija, a u slučaju većega broja djece atrofija ljudskoga kapitala sve je izraženija. Prekidi zaposlenosti umanjuju i ekonomsku nezavisnost i buduću socijalnu sigurnost žena u mirovini (Fultz i Stenhilber, 2004; prema Matković, 2008).

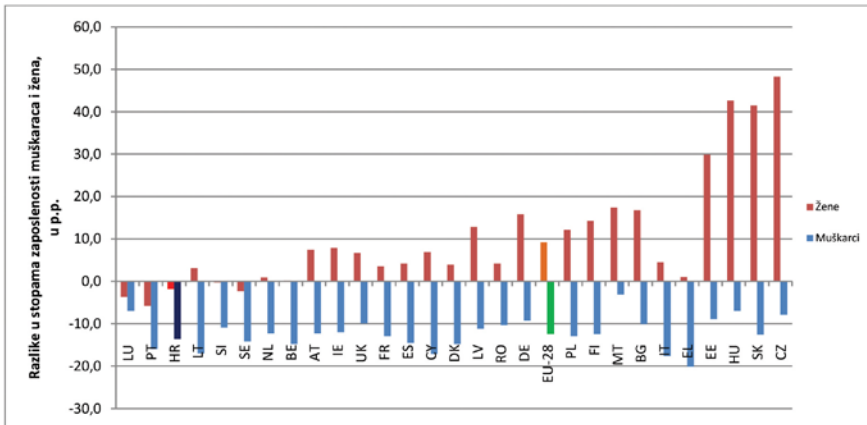
Prema Eurostatovim podacima o radnoj snazi (European Union Labour Force Survey (EU – LFS), [fst\_hheredch]), u zemljama članicama EU u 2017. godini je prosječna stopa zaposlenosti žena starosne dobi od 20 do 49 godina s jednim djetetom mlađim od 6 godina za 9,2 postotna poena niža od stope zaposlenosti žena bez djece, stopa zaposlenosti žena s dvoje djece mlađe od 6 godina za 11,4 postotnih poena, a stopa zaposlenosti s troje ili više djece mlađe od 6 godina za 28,4 postotna poena.

Nasuprot tome, očinstvo ima pozitivan utjecaj na stope zaposlenosti muškaraca što je nedvojbeno posljedica društveno oblikovanih uloga i obveza muškaraca i žena. Stope zaposlenosti muškaraca s djecom mlađom od šest godina su u prosjeku više od stopa zaposlenosti muškaraca bez djece, točnije stopa zaposlenosti muškaraca starosne dobi od 20 do 49 godina s jednim djetetom mlađim od 6 godina je u EU u 2017. godini bila za 12,4 postotna poena viša od stope zaposlenosti muškaraca bez djece, muškaraca s dvoje djece mlađe od 6 godina za 12,1 postotni poen, a muškaraca s troje ili više djece mlađe od šest godina za 5,5 postotnih poena (European Union Labour Force Survey (EU - LFS), [fst\_hheredch]).

Navedeno rezultira povećanjem razlika u stopama zaposlenosti žena i muškaraca, odnosno u prosjeku u zemljama članicama EU u 2017. godini razlika u stopama zaposlenosti muškaraca i žena starosne dobi od 20 do 49 godina bez djece iznosi tek 2,3 postotna poena, ali se razlika značajno povećava kod stopa zaposlenosti muškaraca i žena s jednim djetetom mlađim od šest godina i iznosi 23,9 postotnih poena. Dok razlika u stopama zaposlenosti muškaraca i žena s dvoje djece mlađe od šest godina iznosi 25,4 postotna poena, a u slučaju troje ili više djece mlađe od šest godina čak 34,9 postotnih poena. **Stoga je nužno uvažiti postojeće uloge i obveze muškaraca i žena prilikom donošenja odluka u sklopu proračunskog procesa koji danas, unatoč formalnoj neutralnosti i jednakom tretmanu ne osigurava i rodnu jednakost.**

Dakako da postoje značajne razlike među zemljama članica EU, stoga se na sljedećim grafikonima prikazuju razlike stopa zaposlenosti žena i muškaraca bez djece i stopa zaposlenosti žena i muškaraca s jednim, dvoje djece, troje ili više djece mlađe od šest godina po zemljama članicama EU u 2017. godini.

**Grafikon 17:** Razlike stopa zaposlenosti žena i muškaraca bez djece i stopa zaposlenosti žena i muškaraca s jednim djetetom mlađim od šest godina starosne dobi od 20 do 49 godina u zemljama članicama EU u 2017. godini (u p.p.)



Izvor: Izrada i izračun autorice na temelju podataka *European Union Labour Force Survey* (EU – LFS), [lfst\_hheredch]

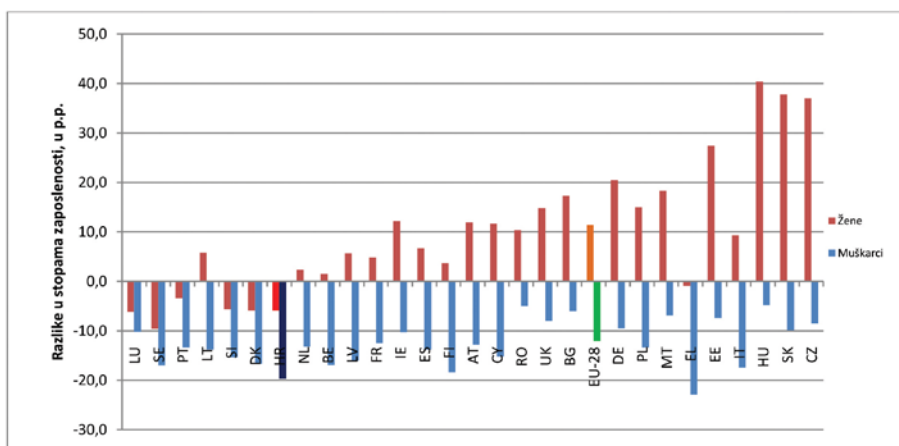
Na grafikonu 17 su zemlje poredane prema razlici stopa zaposlenosti muškaraca i žena s jednim djetetom mlađim od šest godina, odnosno od onih s najmanjim razlikama prema onim gdje su razlike u stopama zaposlenosti muškaraca i žena koji imaju jedno dijete mlađe od šest godina najveće. Luksemburg, Portugal i Hrvatska su zemlje s najnižim razlikama u stopama zaposlenosti žena i muškaraca s jednim djetetom mlađim od šest godina. U tim zemljama razlike se kreće oko 11 postotnih poena te su stope zaposlenosti i muškaraca i žena s djetetom mlađim od šest godina veće od stopa zaposlenosti muškaraca i žena bez djece. Slična situacija je i u Švedskoj i Sloveniji gdje su stope zaposlenosti i muškaraca i žena s djecom mlađom od 6 godina više od stopa zaposlenosti muškaraca i žena bez djece. No, to ne znači da majčinstvo u tim zemljama nema negativan utjecaj na zapošljavanje žena. Negativan utjecaj je vidljiv u povećanju razlika u stopama zaposlenosti žena i muškaraca s jednim djetetom mlađim od šest godina, jer se stope zaposlenosti muškaraca roditeljstvom u većoj mjeri povećavaju od stopa zaposlenosti žena. Tako na primjer u Hrvatskoj se razlika u stopama zaposlenosti žena i muškaraca bez djece sa 1,4 postotna poena povećava na 13,2 postotna poena kada muškarci i žene imaju jedno dijete mlađe od šest godina.

Na drugom kraju grafikona su Češka, Slovačka i Mađarska kao zemlje s najvećim razlikama u stopama zaposlenosti muškaraca i žena s jednim djetetom mlađim od šest godina i iznose više od 50 postotnih poena.

Upravo u tim zemljama je negativan utjecaj majčinstva na zapošljavanje žena najizraženiji, pa je i razlika u stopama zaposlenosti žena bez djece i stopa zaposlenosti žena s djetetom mlađim o šest godina visoka. U Češkoj je za čak 48,3 postotna poena stopa zaposlenosti žena s djetetom mlađim od šest godina niža od stopa zaposlenosti žena bez djece.

Iz grafikona 17 je vidljivo da su u svim zemljama EU stope zaposlenosti muškaraca s jednim djetetom mlađim od 6 godina veće od stopa zaposlenosti muškaraca bez djece, dok su stope zaposlenosti žena s djetetom mlađim od 6 godina niže od stopa zaposlenosti žena bez djece u 23 od 28 zemalja. Kao posljedica roditeljske skrbi nad jednim djetetom mlađim od šest godina u Grčkoj je porast u stopama zaposlenosti muškaraca najveći, u Portugalu porast stopa zaposlenosti žena, a u Češkoj je najveće smanjenje stopa zaposlenosti žena.

**Grafikon 18:** Razlike stopa zaposlenosti žena i muškaraca bez djece i stopa zaposlenosti žena i muškaraca s dvoje djece mlađe od šest godina starosne dobi od 20 do 49 godina u zemljama članicama EU u 2017. godini, u p.p.



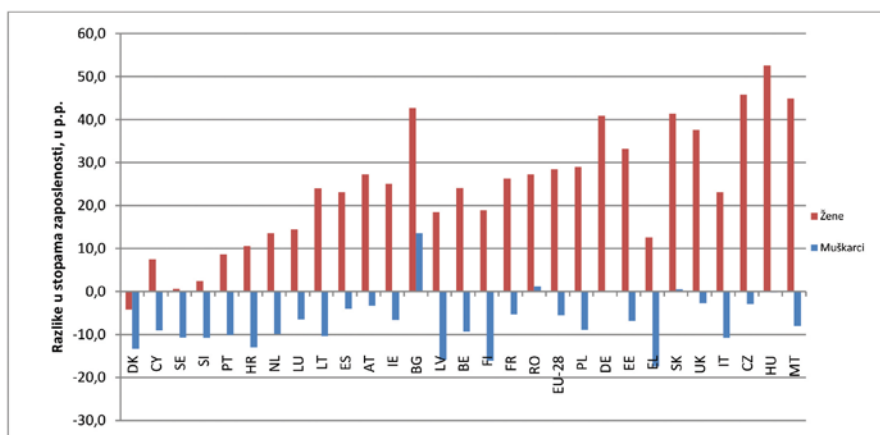
Izvor: Izrada i izračun autora na temelju podataka *European Union Labour Force Survey* (EU – LFS), [lfst\_heredch]

I na grafikonu 18 su zemlje poredane prema istom kriteriju kao i na grafikonu 17, odnosno od zemalja s najmanjim razlikama koje se kreću oko 9,6 postotnih poena prema zemljama s najvećim razlikama u stopama zaposlenosti muškaraca i žena s dvoje djece mlađe od šest godina koje iznose gotovo 50 postotnih poena. U slučaju dvoje djece najmanje razlike u stopama zaposlenosti muškaraca i žena su zabilježene u Luksemburgu i Švedskoj u kojima su u uz Portugal, Sloveniju,

Dansku, Hrvatsku i Grčku stope zaposlenosti žena i muškaraca s dvoje djece mlađe od 6 godina veće od stopa zaposlenosti žena i muškaraca bez djece.

I na grafikonu 18 su u svim zemljama članicama EU stope zaposlenosti muškaraca s dvoje djece mlađe od šest godina veće od stopa zaposlenosti muškaraca bez djece, dok je to u slučaju žena samo u 7 od 28 zemalja članica. Švedska je zemlja članica s najvišim negativnim razlikama u stopama zaposlenosti žena bez djece i žena s dvoje djece mlađe od šest godina, a Grčka u stopama zaposlenosti muškaraca bez djece i muškaraca s dvoje djece mlađe od šest godina. Najviše pozitivne razlike u stopama zaposlenosti žena bez djece i žena s dvoje djece mlađe od šest godina su zabilježene u Češkoj i Slovačkoj i iznose više od 48 postotnih poena. U tim zemljama su i najviše razlike u stopama zaposlenosti muškaraca i žena s dvoje djece mlađe od 6 godina što upućuje da je roditeljstvo jedan od ključnih uzroka značajne razlike u stopama zaposlenosti muškaraca i žena u tim zemljama. Žene se zbog brige za djecu povlače s tržišta rada, a muškarci na sebe preuzimaju obvezu „hranjenja obitelji“.

**Grafikon 19:** Razlike stopa zaposlenosti žena i muškaraca bez djece i stopa zaposlenosti žena i muškaraca s troje ili više djece mlađe od šest godina starosne dobi od 20 do 49 godina u zemljama članicama EU u 2017. godini



Izvor: Izrada i izračun autora na temelju podataka Eurostata LFS, [lfst\_hheredch]

Na grafikonu 19 su zemlje poredane po istom kriteriju kao i na grafikonu 17 i 18. Zemlje s najmanjim razlikama između stopa zaposlenosti muškaraca i žena s troje ili više djece su Danska (12,1 postotni poen), Cipar (13,4 postotni poen) i Švedska (14 postotnih poena). Pritom u Danskoj

roditeljstvo pozitivno utječe na zapošljavanje muškaraca i žena unatoč povećanju obaveza oko brige za djecu, te su čak razlike u stopama zaposlenosti između muškaraca i žena niže u slučaju troje djece, nego u slučaju jednog djeteta ili dvoje djece. U svim ostalim zemljama majčinstvo nad troje ili više djece mlađe od šest godina negativno utječe na zapošljavanje žena i to najviše u Mađarskoj i Češkoj, gdje je stopa zaposlenosti žena s troje djece mlađe od šest godina niža za 52,6 postotna poena od stope zaposlenosti žena bez djece u Mađarskoj i za 45,8 postotnih poena u Češkoj. To su ujedno uz Maltu zemlje u kojima su zabilježene najveće razlike u stopama zaposlenosti muškaraca i žena s troje ili više djece mlađe od šest godina. U Bugarskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj i Njemačkoj roditeljstvo nema samo negativan utjecaj na zapošljavanje žena, nego i na zapošljavanje muškaraca, ali u puno manjoj mjeri nego u slučaju žena.

Zanimljivo je da su u Hrvatskoj stope zaposlenosti žena bez djece starosne dobi od 20 do 49 godina niže za 1,8 postotnih poena od stopa zaposlenosti žena s jednim djetetom mlađim od 6 godina i za 5,9 postotnih poena od stopa zaposlenosti žena s dvoje djece mlađe od 6 godina. Tek prisutnost troje ili više djece mlađe od 6 godina rezultira nižim stopama zaposlenosti od stopa zaposlenosti žena bez djece i to za 10,6 postotnih poena. Stope zaposlenosti muškaraca s troje ili više djece mlađe od šest godina su više za 13 postotnih poena u odnosu na stope zaposlenosti muškaraca bez djece, ali razlika je manja u odnosu na stope zaposlenosti muškaraca s jednim ili dvoje djece mlađe od šest godina. Iz toga se zaključuje da povećanje obaveza oko brige za djecu u određenoj mjeri opterećuje i muškaraca, ali daleko više ženu što rezultira visokom razlikom u stopama zaposlenosti muškaraca i žena s troje ili više djece mlađe od šest godina od 25 postotnih poena.

Iako se situacija u Hrvatskoj na prvi pogled može činiti boljom od većine ostalih zemalja EU ne znači da problem nije prisutan i da ne treba pristupiti rješavanju istog. U Hrvatskoj su stope zaposlenosti žena s jednim i dvoje djece mlađe od šest godina veće od stopa zaposlenosti žena bez djece jer roditeljstvo ne povećava samo opseg neplaćenog rada, nego povećava i troškove kućanstva, stoga će se na roditeljstvo pojedinci odlučiti isključivo ako su sigurni da će unatoč povećanim obiteljskim obvezama uspjeti zadržati posao i financirati povećane troškove kućanstva. Drugim riječima siguran posao i sigurnost zadržavanja istog su važan čimbenik pri donošenju odluke o roditeljstvu i više stope zaposlenosti žena s jednim ili dvoje djece ne znače da u RH majčinstvo



pozitivno utječe na zapošljavanje žena, nego da će se žena odlučiti na majčinstvo tek kada ima siguran posao. Potencijalna nemogućnost usklađivanja obiteljskih i profesionalnih obveza ne rezultira samo nižim stopama zaposlenosti žena, nego i nižim stopama nataliteta. Financiranjem mjera koje omogućuju usklađivanje profesionalnih i obiteljskih obveza roditelja postiže se ostvarenje dva cilja koji se mogu činiti oprečnima, ali primjeri nekih zemalja poput Švedske pokazuju da je moguće imati i visoke stope zaposlenosti žena s djecom mlađom od 6 godina i visoke stope nataliteta.

Žene danas zarađuju manje po satu, rade manje sati te se u manjoj mjeri uključuju na tržište rada. Pобољшanje položaja žena na tržištu rada treba povezati s rješenjima koji omogućavaju lakše usklađivanje obiteljskog i profesionalnog života. Žena u gospodarskom smislu nije nedovoljno iskorištena resurs, nego naprotiv preiskorištena resurs i ima kronični nedostatak vremena te je jedna od značajnijih prepreka većoj rodnoj jednakosti na tržištu rada društveno oblikovana dvojna uloga žena, kao majki i kućanica te kao ravnopravnih sudionica na tržištu rada (Gelo et al., 2010.). Žene obaveze na poslu prilagođavaju brizi o djeci tako da rade na pola radnog vremena, češće uzimaju dopuste, idu na bolovanje kako bi se mogle brinuti o bolesnoj djeci što često rezultira nižim dohodcima i manjom mogućnosti napredovanja i razvoja karijere. Neravnomjerna podjela neplaćenog rada između žene i muškarca omogućuje jednakosti žena i muškaraca kod plaćenog rada što rezultira rodnom nejednakošću i u ostalim područjima i većoj ovisnosti žena o muškarcima.

### **3.2. Mjere za olakšano usklađivanja privatnog i poslovnog života**

Dosad analizirani podaci dokazuju da je unatoč značajnim društvenim promjenama neplaćeni rad još uvijek nejednako distribuiran između muškaraca i žena. Četiri od deset Europljana smatra da je glavna uloga žena briga za kućanstvo i djecu (44 %) dok je u Hrvatskoj taj postotak čak i viši, odnosno 60 % Hrvata se u potpunosti slaže s navedenim, dok 73 % Europljana potvrđuje da žene troše više vremena na kućanske poslove i brigu za djecu i starije. To je osobito vidljivo u periodima kada su obveze u kućanstvu zahtjevnije i mnogobrojne. Na primjer kod parova s djetetom mlađim od 6 godina, žena tjedno troši 32 sata na plaćeni rad i 39 sati na neplaćeni rad, a muškaraca 41 sat na plaćeni rad i tek 19 sati na neplaćeni. Roditeljstvo povećava broj sati potrošenih na neplaćeni rad i kod muškaraca i žena, ali ipak žene do kraja radnog života na sebe preuzimaju veći udio istog (*European Commission, 2018.*).

Budući da roditeljstvo povećava opseg neplaćenog rada, ono negativno utječe na zapošljavanje žena koje zbog opterećenosti s neplaćenim radom nemaju dovoljno vremena za plaćeni rad, što potvrđuju niže stope zaposlenosti žena s djecom mlađom od šest godina u odnosu na stopu zaposlenosti žena bez djece kao i porast razlika u stopama zaposlenosti muškaraca i žena kada članove kućanstva čine i djeca mlađa od šest godina.

Razlike u stopama zaposlenosti žena bez djece i stopa zaposlenosti žena s djecom mlađom od 6 godina se među zemljama EU značajno razlikuju. Od vrlo velikih razlika u Češkoj, Mađarskoj, Slovačkoj preko vrlo malih u Švedskoj i Sloveniji. Smatra se da su te razlike prisutne zbog različitih državnih mjera i politika koja potpomažu i potiču jače uključivanje majki na tržište rada (Spansenoska & Fetahu – Vehapi, 2011.; De Henau et al., 2010., Misra et al., 2010.). Među tim mjerama osobito je važan predškolski odgoj i obrazovanje jer djeca predškolske dobi zahtijevaju cjelodnevnu brigu. Dokazano je da zapošljavanje žena, osobito majki, uvelike ovisi o dostupnosti, kvaliteti i cijenama istog (Baker et al., 2005.), te se problem niže ekonomske aktivnosti žena može dovesti u vezu i s nedostatkom formalnih oblika skrbi za djecu, fleksibilnoga radnog vremena itd., s čime se najteže nose obitelji s nižim primanjima i žene nižega stupnja naobrazbe (Gelo et al., 2010.).

### 3.2.1. Predškolski odgoj i obrazovanje

Utjecaj majčinstva i usluga predškolskog odgoja i obrazovanja na zapošljavanje žena objašnjava se mikroekonomskim modelom ponude ženske radne snage koji polazi od pretpostavke da svaka žena ima individualne preferencije kako svoje vrijeme raspoređuje između neplaćenog i plaćenog rada. Preferencije se prikazuju krivuljama indiferencije koje predstavljaju različite kombinacije plaćenog i neplaćenog rada koje ženama daju jednaku korisnost. Budžetski pravac je određen dohotkom koji žena može ostvariti na tržištu rada i preostalim raspoloživom dohotkom kućanstva (suprugov dohodak, transferi itd.). Ravnoteža se postiže pri onoj kombinaciji plaćenog i neplaćenog rada gdje najviša krivulja indiferencije tangira budžetski pravac (Gornick et al., 1998.). Treba imati na umu da je model pojednostavljen jer se pretpostavlja da je vrijeme izvan tržišta rada u cijelosti potrošeno isključivo na neplaćeni rad izostavljajući vrijeme koji se troši na dokolicu, cijena sata rada je neovisna o broju sati rada i preostali dohodak kućanstva je neovisan o broju sati rada žene.

Djeca povećavaju vrijednost vremena koje žena provodi izvan tržišta rada te krivulje indiferencije čini strmijima, stoga prisutnost djeteta mlađeg od 6 godina značajno smanjuje vjerojatnost rada i očekivani broj

sati rada žena (Nakamura & Nakamura, 1985. prema Cleveland et al., 1999.; Connelly, 1991.; Leibowitz et al., 1988.). Dostupnost zadovoljavajuće usluge predškolskog odgoja smanjuje preferencije žena prema neplaćenom radu u odnosu na plaćeni rad, uz sve ostalo nepromijenjeno, (krivulje indiferencije su manje strme) što rezultira većim zapošljavanjem žena<sup>8</sup> (Brilli et al., 2013., De Henau et al., 2010.; Spansenoska & Fethu - Vehapi, 2011.). Osim toga dostupnost usluga predškolskog odgoja smanjuje produktivnost žene u kućanstvu te žena „dobiva“ manje ne uključivanjem na tržište rada (Mikucka, 2008).

Osim individualnih preferencija žene, vjerojatnost zapošljavanja je određena i s dva efekta: efekt supstitucije i efekt dohotka. Efekt supstitucije dolazi do izražaja kada raste dohodak žena zarađen na tržištu rada, uz sve ostalo nepromijenjeno. Porast dohotka će povećati marginalnu korisnost plaćenog rada te rezultirati većom vjerojatnošću zapošljavanja i obratno. Trošak cijene usluge predškolskog odgoja smanjuje efektivni dohodak žena što ima isti učinak kao i smanjenje dohotka, odnosno smanjuje vjerojatnost zapošljavanja i broja sati rada. Dok sniženje cijene usluga predškolskog odgoja povećava vjerojatnost zapošljavanja žena (Connelly, 1992.; Han & Waldfogel, 1998. prema Anderson & Levin, 1999.; Del Boca, 1993. prema Del Boca & Vuri, 2006.). Efekt dohotka polazi od pretpostavke da svaka dodatna jedinica zarade pri nižim razinama dohotka donosi više korisnosti, nego jedna dodatna jedinica zarade pri višim razinama dohotka. Stoga kada raste preostali dohodak kućanstva, koji ne podrazumijeva dohodak zarađen od strane žene, vjerojatnost zapošljavanja i broj očekivanih sati rada žene opada (Mikucka, 2008.).

Usluge predškolskog odgoja i obrazovanja postaju jedno od ključnih javnopolitičkih područja na čiji se razvoj gleda kao na investiciju koja ima višestruke pozitivne učinke, te se u sve većoj mjeri zagovara u EU. Osim što doprinosi razvoju kognitivnih vještina i socijalizaciji djece, omogućuje sudjelovanje oba roditelja na tržištu rada čime se indirektno smanjuje rizik od siromaštva. Stoga vlada primjerenim izdvajanjem javnih sredstava za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja, svojim proračunom može povećati vjerojatnost zapošljavanja majki i time pozitivno utjecati na rodnu jednakost. No, iako vlade diljem Europe sve više priznaju važnost ulaganja u predškolski odgoj i obrazovanje, u gotovo svim zemljama članicama EU potražnja za uslugama predškolskog odgoja i obrazovanja nadmašuje ponudu iste. Dostupne visokokvalitetne usluge predškolskog odgoja i obrazovanja zahtijevaju značajna ulaganja,

---

<sup>8</sup> Blau i Ferber (1992.) ističu da bi žena bila spremna žrtvovati neplaćeni rad za plaćeni rad to prvenstveno treba biti društveno prihvatljivo. Iako neovisno o društvenoj prihvatljivosti činjenica je da dostupnost usluga predškolskog odgoja svakako smanjuje vrijednost koju žene pripisuju neplaćenom radu (prema Gornick et al., 1996.).

a financiranje istih se razlikuje među europskim obrazovnim sustavima. Mnoge zemlje predškolski odgoj i obrazovanje smatraju nužnom javnom funkcijom te izdvajaju značajna javna sredstva za njegovo financiranje. Najčešći obrazac financiranja usluga predškolskog odgoja i obrazovanja u EU je kombinacija financiranja na središnjoj i lokalnoj razini. Podjela se obično radi između troškova infrastrukture i operativnih troškova, iako je u različitim zemljama različita razina vlasti odgovorna za pojedine elemente.

Veća javna izdvajanja uslugu predškolskog odgoja i obrazovanja čine financijski pristupačnijom građanima. U nekim zemljama djeca mogu gotovo besplatno koristiti usluge predškolskog odgoja i obrazovanja od najranije dobi, dok se u nekim zemljama pružanje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja za mlađu djecu ostavlja privatnom sektoru te se od roditelja očekuje pokriće troškova (EACEA, 2014.). Iako je financijska pristupačnost jako važan čimbenik u omogućavanju pristupa predškolskom odgoju i obrazovanju svoj djeci, posebice onoj koja su najpotrebitija, odnosno djeci koja dolaze iz obitelji nižeg imovinskog statusa, dostupnost je jednako, ako ne i više važna. Ako na nekom području nema dovoljan broj mjesta u ustanovama predškolskog odgoja, onda cijena nema gotovo nikakav utjecaj na odluku o korištenju usluge predškolskog odgoja i zapošljavanju (Del Boca & Vuri, 2006.). Čak i ako ima dovoljan broj mjesta često radni sati nisu prilagođeni radu na puno radno vrijeme (najmanje 9 sati), niti su radni sati fleksibilni što rezultira time da iako roditelji imaju mogućnost korištenja usluge predškolskog odgoja to im ne pruža mogućnost zapošljavanja na puno radno vrijeme (Kreynefeld & Hank, 1999.; Wrochlich, 2004.). U tom kontekstu, EU je u Barceloni 2002. godine postavila tzv. Barcelonski cilj (engl. *Barcelona target*). Barcelonski ciljevi su podrazumijevali da do 2010. godine obuhvat djece<sup>9</sup> do 3 godine uslugama POO treba iznositi barem 33 % te barem 90 % za djecu stariju od 3 godine do školske dobi u zemljama članicama (EC, 2013.a). Do 2010. godine samo šest<sup>10</sup> zemalja članica je zadovoljilo oba postavljena kriterija. Prosječno je obuhvat djece do 3 godine uslugama POO na razini EU bio niži od 25 %, a za djecu stariju od 3 godine do školske dobi 84 % (EC, 2013.b). U ožujku 2011. godine zemlje članice su se iznova obvezale na zadovoljenje Barcelona ciljeva u sklopu Europskog pakta za ravnopravnost spolova (2011. – 2020.), jer željenu stopu zaposlenosti od 75 % nije moguće postići bez intenzivnijeg uključivanja žena na tržište rada, dok je intenzivnije uključivanje žena na tržište rada moguće uz olakšano usklađivanje obiteljskih i profesionalnih obveza.

9 Odnos ukupnog broja mjesta u državnim ustanovama POO i ukupnog broja djece određene dobi.

10 Belgija, Francuska, Švedska, Slovenija, Danska i Ujedinjeno kraljevstvo.

Do 2015. godine na razini svih zemalja članica EU ispunjenje kriterija koji se odnosi na djecu mlađu od 3 godine iznosi 30,3 % što je porast veći od 5 postotna poena u odnosu na 2010. godinu, dok ispunjenje kriterija koji se odnosi na djecu stariju od 3 godine iznosi 83,3 % što je smanjenje za gotovo 1 postotni poen u odnosu na 2010. godinu.

Velika je razlika u dostupnosti usluga predškolskog odgoja među zemljama članicama EU. Pojedine zemlje su donijele zakone prema kojima sva djeca imaju pravo na predškolski odgoj ili prema kojima je predškolski odgoj obavezan barem neko vrijeme prije polaska u školu, stoga su obvezne osigurati dovoljan broj mjesta djeci određenih dobnih skupina. Od 28 zemalja članica tek je sedam zemalja uspjelo zadovoljiti oba kriterija dostupnosti usluga predškolskog odgoja i obrazovanja: Danska, Švedska, Belgija, Francuska, Slovenija, Španjolska i Nizozemska. Izuzev tih sedam zemalja, prvi kriterij koji se odnosi na dostupnost usluga predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu mlađu od 3 godine zadovoljile su još dvije zemlje: Luksemburg i Portugal, a drugi kriterij još Irska i Estonija. Zemlje s najnižim postocima zadovoljenja su pretežito istočnoeuropske zemlje: Slovačka, Poljska, Češka, Hrvatska, Bugarska i Rumunjska. Ove zemlje još uvijek čeka dug put k ostvarenju kriterija postavljenih Barcelonskim ciljem.

Prema rezultatima istraživanja Sikirić (2017.) veća dostupnost usluga cjelodnevnog predškolskog odgoja i obrazovanja mjerena obuhvatom djece istom doprinosi većoj zaposlenosti žena s djecom mlađom od šest godina, odnosno manjoj razlici u stopama zaposlenosti žena starosne dobi od 20 do 49 godina bez djece i stopa zaposlenosti žena s djecom mlađom od šest godina. Pritom u slučaju žena s jednim djetetom mlađim od šest godina i žena s troje ili više djece mlađe od 6 godina najznačajniji utjecaj imaju usluge cjelodnevnog boravka koje se odnose na djecu mlađu od tri godine, dok u slučaju žena s dvoje djece mlađe od 6 godina značajniji utjecaj imaju usluge cjelodnevnog boravka koje se odnose na djecu stariju od 3 godine.

U Hrvatskoj je dostupnost usluga predškolskog odgoja i obrazovanja još uvijek na vrlo niskoj razini. Prema obuhvatu djece starosne dobi do 3 godine uslugama predškolskog odgoja i obrazovanja, Hrvatska pripada skupini zemalja niže srednje pokrivenosti, a kod djece starije od 3 godine do školske dobi nakon Poljske ima najniži obuhvat. Kao alternativa nedostatnim formalnim oblicima skrbi za djecu se u Hrvatskoj u velikoj mjeri koriste i neformalni oblici koji podrazumijevaju brigu i odgoj djece od strane drugih članova obitelji, susjeda, prijatelja i slično.

U 2015. godini čak 46 % djece predškolske dobi je obuhvaćeno nekim oblikom neformalnih oblika skrbi. Prevladavajući tzv. nepodijeljeni tip obitelji za koji je karakteristično da sva braća ostaju zajedno u „velikoj kući“ pod patrijarhalnim autoritetom u RH, neformalne oblike skrbi za djecu čini dostupnijima (Todd (1994., prema Mendras, 2004.).

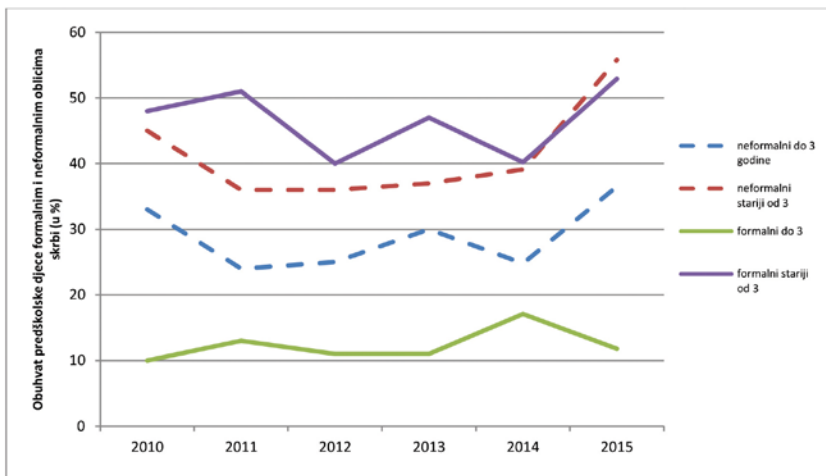
Na grafikonu 20 prikazan je obuhvat djece predškolske dobi formalnim i neformalnim oblicima skrbi u RH od 2010. do 2015. godine iz kojeg je vidljivo da je dostupnost usluga POO u RH na vrlo niskoj razini, ali je zato obuhvat djece neformalnim oblicima skrbi među najvišima u EU. Barcelonski cilj koji se odnosi na djecu mlađu od 3 godine iznosi 33 %, a u RH najveći obuhvat je bio tijekom 2014. godine i to samo 17,1 %, a i obuhvat djece starije od 3 godine je značajno niži od postavljenog kriterija od 90 % i u 2015. godini iznosi tek 52,9 %.

Iz grafikona 20 je vidljivo da u slučaju djece mlađe od 3 godine se roditelji u većoj mjeri oslanjaju na neformalne, nego formalne oblike skrbi. Doduše, vrlo mali broj djece u jaslice polazi prije prve godine života s obzirom na to da plaćeni roditeljski dopust ako ga koristi samo majka traje do prve godine života djeteta te, iako se prema zakonu usluge predškolskog odgoja i obrazovanja organiziraju već za djecu stariju od 6 mjeseci, većina ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja zahtjeva da prilikom upisa djeteta u jaslice isto ima već navršenih godinu dana (Zakon o predškolskom odgoju u obrazovanju, 10/97, 107/07, 94/13). No, za djecu stariju od godinu dana ostaje nerazjašnjeno koriste li se neformalni oblici skrbi zbog nedostatka formalnih oblika skrbi ili iz nekih drugih kulturalnih razloga.<sup>11</sup>

---

11 Nepovjerenje u kvalitetu formalnih skrbi za djecu.

**Grafikon 20:** Obuhvat djece predškolske dobi formalnim i neformalnim oblicima skrbi u RH od 2010. do 2015. godine (u %)



Izvor: Izrada autorice prema podacima *European Union Statistics on Income and Living Conditions*, [ilc\_caindformal] i [ilc\_caindothet]

Većina usluga predškolskog odgoja i obrazovanja se u Hrvatskoj odnosi na usluge cjelodnevnog boravaka (više od 80 %) dok je poludnevni boravak više karakterističan za neformalne oblike skrbi kojima se najvjerojatnije djelomično nadomešta nefleksibilno radno vrijeme ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja (grafikon 3 i 4; Eurostat SILC, [ilc\_caindothet]). Radno vrijeme ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj se ne prilagođava promjenama u radnom vremenu roditelja koje je danas u rijetkom broju slučajeva fiksno (7 – 15 ili 8 – 16 sati). Sve je češći rad u dvije smjene, blagdanima i vikendima, osobito u vrijeme ljetnih mjeseci te se radno vrijeme ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja treba prilagoditi radnom vremenu roditelja.

U Hrvatskoj se usluge predškolskog odgoja i obrazovanja nalaze u izravnoj nadležnosti gradova i općina te su prisutne značajne razlike u dostupnosti i financijskoj pristupačnosti usluga predškolskog odgoja i obrazovanja u gradovima. Neki gradovi veću važnost pridaju osiguravanju veće dostupnosti usluga predškolskog odgoja i obrazovanja, dok drugi cjenovnoj pristupačnosti te javnim sredstvima subvencioniraju veći iznos troška smještaja. Tako se obuhvat djece uslugama predškolskog odgoja i obrazovanja kreće od visokih 100 % do 0 %, a iznos prosječnog mjesečnog sudjelovanja roditelja u cijeni cjelodnevnog boravka od 350 HRK do 900 HRK. Postojeće razlike posljedica su različitog opsega javnog financiranja usluge predškolskog odgoja i obrazovanja. Javni rashodi za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja po djetetu

starosne dobi do 6 godina u nekim gradovima iznose više od 20 000 kuna, a u nekima tek nešto više od 300 kuna, te se udio javnih rashoda za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja u ukupnim javnim rashodima kreće između 29,92 % i 0,41 % (Sikirić, 2017.). Radi pružanja usluge predškolskog odgoja i obrazovanja koja u potpunosti zadovoljava potrebe građana na području grada, lokalna vlast bi trebala provesti istraživanje o potrebama roditelja za uslugama predškolskog odgoja i obrazovanja kao i razlozima zašto pojedini roditelji ne koriste postojeće usluge predškolskog odgoja i obrazovanja.

### 3.2.2. Rodiljin i roditeljski dopust

Osim usluga predškolskog odgoja i obrazovanja na ravnotežu modela utječu i neke druge mjere i politike pojedine države. Na primjer plaćeni rodiljin dopust, točnije njegovo trajanje i visina naknade utjecajem na visinu preostalog raspoloživog dohotka utječe na vjerojatnost zapošljavanje žena. No, rodiljin dopust ne osigurava usklađivanje neplaćenog i plaćenog rada kao što to čini usluga predškolskog odgoja i obrazovanja. Rodiljin dopust omogućuje ženi da privremeno napusti svoje radno mjesto kako bi se brinula za novorođenčad. Isti je važan za zadržavanje žena na tržištu rada jer da ga uopće nema majka bi bila primorana napustiti tržište rada da bi se brinula za dijete. Iako su dopusti važni za zadržavanje žena na tržištu rada, njima se omogućuje majkama da više vremena provedu van tržišta rada, odnosno žena napušta svoju profesionalnu karijeru kako bi se posvetila obiteljskim obvezama. Predugi dopusti smanjuju kontinuitet rada žene, njezinu produktivnost, njezinu plaću i vjerojatnost povratak na tržište rada. Za razliku od toga adekvatne usluge predškolskog odgoja omogućuju usklađivanje obiteljskog život s radom na puno radno vrijeme oba roditelja i izravno imaju pozitivan utjecaj na zapošljavanje žena (Del Boca & Vuri, 2006; Spansenoska & Fethu - Vehapi, 2011, De Henau et al., 2010.; Mikucka, 2008). Trajanje plaćenoga i neplaćenoga dopusta se razlikuje među zemljama, ali svaka zemlja bi trebala promatrati dopust kroz kulturalni aspekt i društvene specifičnosti karakteristične za njihovu zemlju te shodno tome odrediti trajanje rodiljinog dopusta koji treba biti popraćen adekvatnom naknadom. Korištenje rodiljinog dopusta ne smije imati nikakve negativne učinke na mirovinska prava prilikom umirovljenja, odnosno treba biti sastavni dio radnog staža i visina primljene naknade treba biti uzeta u obzir prilikom obračuna mirovine.

Osim plaćenog rodiljinog dopusta treba uvoditi i očinski dopust usporedno s trajanjem rodiljinog dopusta. Na ravnotežu modela utječu i mjere kojima se motivira očeve da koriste roditeljski dopust, poput produženja trajanja plaćenog roditeljskog dopusta ako isti koristi otac,



čime se smanjuje produktivnost žene u kućanstvu te time povećava sklonost žene prema plaćenom radu, a osim toga žene kraće vremensko razdoblje izbjivaju s radnog mjesta što smanjuje negativan učinak istog. Osim toga osiguravanje roditeljske naknade u visini pune plaće je vrlo važan poticaj za korištenje roditeljskog dopusta od strane muškaraca jer često kriterij za donošenje odluke tko će koristiti roditeljski dopust je povezan s visinom plaće muškaraca i žena. Drugim riječima, s obzirom na to da muškarci u prosjeku ostvaruju više dohotke na tržištu rada, u slučaju roditeljskih naknada koja su znatno niže od pune plaće dopust pretežito koriste žene. Ovim mjerama se potiče uključivanje muškaraca u odgoj djece ranije životne dobi te je potrebno osvijestiti važnost uloge oca u odrastanju. Dakako, da u slučaju dojenja treba ženi zakonski osigurati dovoljno dugu pauzu za dojenje tijekom radnog vremena.

### 3.2.3. Rad s nepunim radnim vremenom, fleksibilno radno vrijeme i rad od kuće

U pojedinim zemljama, iako usluge predškolskog odgoja ne daju mogućnost cjelodnevnog boravka, stopa zaposlenosti majki nije znatno niža od stopa zaposlenosti žena bez djece. Razlog tome je što žene imaju mogućnost rada na pola radnog vremena, fleksibilno radno vrijeme ili mogućnost rada od kuće što im unatoč neadekvatnim uslugama predškolskog odgoja daje mogućnost lakšeg usklađivanja profesionalnog i obiteljskog života.

Rezultati istraživanja Sikirić (2017.) pokazuju da osim usluga predškolskog odgoja i obrazovanja većoj zaposlenosti žena s djecom mlađom od šest godina, čak u većoj mjeri, doprinosi i mogućnost rada na pola radnog vremena kao jedan od načina lakšeg usklađivanja plaćenog i neplaćenog rada. Iako je rad s nepunim radnim vremenom jedna od alternativa prekidu zaposlenosti uzrokovanom većom količinom neplaćenog rada, trajno prihvaćanje takvih poslova pogoršava položaj žena na tržištu rada te ga se treba promatrati samo kao sponu do pune zaposlenosti u kasnijem životu žene. Trajno zapošljavanje žena na pola radnog vremena ima negativan učinak na njezin imovinski status i povećava rizik od siromaštva u starosti. Stoga zemlje s iznimnom visokim udjelom žena zaposlenih na pola radnog vremena danas traže način kako promijeniti kulturu rada na pola radnog vremena i potaknuti žene na rad s punim radnim vremenom.

Jedno od rješenja može biti fleksibilno radno vrijeme koje je sve češća pojava u privatnom sektoru pa čak i u javnom sektoru u vidu kliznog radnog vremena. Fleksibilno radno vrijeme je najzastupljenije u

slučajevima samozapošljavanja te žene sve češće prepoznaju poduzetništvo kao način olakšanog usklađivanja privatnog i poslovnog života. Ipak u konačnici sve ovisi o preferencijama radnika: pojedini radnici vole strogo definirano radno vrijeme nakon kojega se mogu isključivo posvetiti obiteljskom životu dok drugi preferiraju slobodno kreiranje svog radnog vremena radi lakše usklađivanja istog s privatnim obvezama.

Razvojem tehnologije u pojedinim djelatnostima je sve prisutniji i rad od kuće što zapravo omogućuje kontinuirano balansiranje između obiteljskog i profesionalnog života koje zbog uštede vremena koje se inače troši na putovanje na posao i s posla rezultirati efikasnijem iskorištavanjem vremena.

### 3.2.4. Ostale mjere

U slučaju djece školske dobi mjere koje olakšavaju usklađivanje profesionalnog i obiteljskog života su mjere poput produženog boravaka u školi, osiguravanje toplih obroka u školama, organizacija izvannastavnih aktivnosti, dodatne i dopunske nastave. Sve navedene mjere smanjuju opseg neplaćenog rada povezanog s brigom i odgojem djece.

Opseg neplaćenog rada ne povećava samo roditeljstvo, nego i briga za starije i nemoćne. Današnje stanovništvo sve više stari te što zbog kulturalnih razloga što zbog nedostataka kapaciteta u ustanovama za starije o istima skrbi obitelj i to ponovno najčešće žene. Na prijedlog Europske komisije promišlja se i o uvođenju dopusta za negovatelje koji skrbe i brinu za starije i nemoćne članove obitelji. No, slično kao i roditeljski dopusti ove mjere ne omogućavaju usklađivanje plaćenog i neplaćenog rada te je u svrhu smanjenja opsega neplaćenog rada koji se odnosi na brigu za starije i nemoćne potrebno osnivati javne i sufinancirati privatne domove za starije i nemoćne osobe.

Programi cjeloživotnog učenja također doprinose povećanju vjerojatnosti zapošljavanja žena jer povlačenje s tržišta rada radi brige za djecu umanjuje radno iskustvo, ljudski kapital i otežavaju povratak u zaposlenost ženama, a programi cjeloživotnog obrazovanja omogućavaju prekvalifikaciju kao i savladavanje novih znanja kojima će žene biti konkurentnije na tržištu rada. Dakako da i gospodarska kretanja, utjecajem na potražnju za radnom snagom kao i na visinu nadnica, utječu na vjerojatnost zapošljavanja žena s djecom (Mikucka, 2008.).

## 4. SUSTAV PRORAČUNA

Dugo se vjerovalo da su problemi siromaštva i nejednakosti automatski rješivi gospodarskim rastom i razvojem. Pomakom od neoklasičnog pristupa postaje sve jasnije da socijalni problemi nisu automatski rješivi te da, naprotiv, često mogu biti i kočnice gospodarskog razvoja. Stoga se tijekom proteklog desetljeća sve više raspravlja o problemu rodne nejednakosti te uloji makroekonomske politike u oblikovanju životnog standarda žena i mogućnosti njihovog ekonomskog osnaživanja. Odluke koje se donose u sklopu makroekonomske politike pojedine zemlje mogu poboljšati ili pogoršati životne standarde različitih skupina žena, odnosno povećati ili smanjiti rodne nejednakosti pri zapošljavanju, u dohocima, mogućnostima obrazovanja i ostalim društvenim segmentima (Budlender et al., 2002.).

Suvremena makroekonomska politika predstavlja kombinaciju mjera iz više segmenata ekonomske politike: monetarne, politike platne bilance, dohodaka, cijena te fiskalne politike. Budući da se problem rodne nejednakosti može usko povezati s neadekvatnom redistribucijom resursa i prilika te nejednakim stupnjem zadovoljenja potreba muškaraca i žena, među politikama koje čine makroekonomsku politiku fiskalna politika se smatra najboljim alatom za postizanje rodne jednakosti.

Fiskalna politika predstavlja skup poreznih mjera neke države kojima se utječe na dohotke, imovinu i akumulaciju fizičkih i pravnih osoba radi prikupljanja sredstava za financiranje općih i zajedničkih potreba kojima se ostvaraju i širi ciljevi ekonomske politike (Baletić, 1995.). Glavne funkcije fiskalne politike su: alokacijska, redistribucijska i stabilizacijska (Sever, 1995.).

Pod alokacijom se podrazumijeva financiranje javnih dobara i usluga te zadovoljenje potrebe svih građana, kako žena tako i muškaraca. Određena se javna dobra ne mogu, zbog tržišne nesavršenosti, osigurati tržištem (npr. nacionalna obrana, izgradnja auto cesta i sl.), stoga se određena količina novca iz privatnog sektora preusmjerava državi kako bi ona mogla proizvoditi javna dobra te izabrati poželjnu kombinaciju javnih dobara koju će pružati (tko će trošiti, na što i koliko). Alokacijska funkcija obuhvaća i različite aspekte utjecaja javnih prihoda i rashoda na položaj i ponašanje gospodarskih subjekata u privatnom sektoru, a samom time i na gospodarska kretanja u cjelini (Jurković, 2002.).

Redistribucija dohotka i bogatstva dovodi do ravnomjernije raspodjele i veće jednakosti. Novac se usmjerava od bogatih stanovnika siromašnima (npr. socijalnom pomoći), od mlađih generacija starijim (isplatom mirovina), te iz visokorazvijenih regija niže razvijenim regijama.

Faktorska raspodjela dohotka koja se ostvaruje na tržištu, koliko god bila ekonomski opravdana, gotovo redovito ne zadovoljava socijalne i političke kriterije (Jurković, 2002.). Redistribucijska funkcija proračuna treba osigurati minimalne životne uvjete svih građana.

Osim navedenoga država svojom potrošnjom i oporezivanjem treba doprinosti većoj stabilnosti cijena i tečaja, punoj zaposlenosti materijalnih i ljudskih resursa, zadovoljavajućem saldu bilance plaćanja, zadovoljavajućoj stopi održivog gospodarskog rasta i zadovoljavajućem tempu strukturalnih promjena u gospodarstvu, odnosno postizanju stabilizacijskih ciljeva (Jurković, 2002.). Za ostvarivanje gospodarskog rasta i razvoja, odnosno razine potencijalne proizvodnje, kao i rasta potencijalnog BDP-a nužno je omogućiti jednake prilike muškarcima i ženama kako u obrazovanju tako i na tržištu rada. Nije racionalno ulagati u obrazovanje žena, a zatim im ne omogućiti ostvarivanje profesionalne karijere uz obiteljski život. Stoga zakonodavna i izvršna tijela vlasti moraju prepoznati važnost postizanja rodne jednakosti i svojim odlukama i programima usmjeravati društvo prema spolnoj i rodnoj jednakosti.

Upravo prvenstveno zbog funkcija alokacije i redistribucije fiskalna politika treba biti alat za promicanje rodne jednakosti. Ona treba biti oblikovana tako da doprinosi ne samo većoj rodnoj jednakosti, nego sveukupnoj jednakosti svih građana, a veća rodna jednakost doprinijet će postizanju i stabilizacijskih ciljeva. Stoga se najznačajniji instrument fiskalne politike, proračun, treba koristiti u svrhu postizanja navedenog cilja. Proračun kojim se pokušava eliminirati postojeća rodna nejednakost u teoriji se zove rodno osjetljivi proračun, odnosno rodni proračun. Za implementaciju rodno osjetljiva proračuna potrebna je visoka razina rodne osviještenosti, ali i poznavanje sustava proračuna, stoga je u nastavku pojmovno određen sustav proračuna, njegove funkcije, načela i elementi.

#### **4.1. Pojmovno određenje sustava proračuna**

Za obavljanje osnovne uloge koja je vladi dodijeljena od strane građana, vlade u svim državama trebaju na primjeren i odgovarajući način prikupiti sredstva od stanovništva i iz gospodarstva te raspodijeliti koristi tih sredstava na odgovoran, pravedan i učinkovit način. Upravo je proračun glavni financijski instrument posredstvom kojeg se sve transakcije planiraju i izvršavaju i kojima vlade utvrđuju prioritete ekonomskog razvoja u okviru ograničenih sredstava koja su im na raspolaganju. Sustav proračuna je sredstvo za određivanje koje će se javne usluge i dobra pružiti i kako će biti financirane (Bajo, 2006.). Vlada u skladu sa svojim aktivnostima i željama za razvoj države sastavlja proračun,

stoga se proračun smatra važnim pokazateljem kako se gospodari državnim sredstvima i kako nacionalna vlada postavlja svoje prioritete te kako oblikuje i namjerava provoditi svoje politike i odluke.

Najjednostavnije rečeno proračun predstavlja plan prihoda i rashoda za točno određeno vremensko razdoblje. U hrvatskom jeziku se riječ proračun često izjednačava s terminom budžet koji dolazi od francuske riječi *bougette* koja je u srednjem vijeku označavala kožnu torbicu u kojoj su trgovci držali novac, dok je u Engleskoj riječ *budget* bila naziv za kožnu torbu u kojoj je ministar financija u parlament donosio plan prihoda i rashoda države za određeno vremensko razdoblje. Neki autori navode da riječ ima latinski korijen u riječi *bulga* koja također označava kožnu torbu (Sever, 1995.)<sup>12</sup>.

Proračun središnje države glavni je instrument za financiranje javne potrošnje u zemlji. Javni prihodi prikupljeni od poreza, pristojbi, doprinosa i drugih davanja se proračunom raspoređuju na određene korisnike i utvrđene namjene usmjerene na zadovoljenje javnih potreba gdje se tržište pokazalo neefikasnim mehanizmom. Pojava proračuna, kao instrumenta financiranja javnih izdataka, povezana je s tržišnom ekonomijom izraslom na kapitalističkom načinu proizvodnje. Prvi proračuni javili su se u državama gradskog tipa tijekom 15. stoljeća te se instrument proračuna postepeno razvijao sukladno jačanju države kao organiziranog mehanizma sa sve više raznovrsnih funkcija. Proračun je logična posljedica objektivnih potreba koje je sa sobom donosio novi način proizvodnje i širenje tržišnih ekonomija (Sever, 1995.).

Ne postoji jedinstvena definicija za proračun kao jedan od dominantnih instrumenata financiranja javnih rashoda. Određene razlike u definiranju su prisutne radi različitog pristupa pri izučavanju tog instrumenta, odnosno je li primaran financijski, ekonomski, pravni, politički ili socijalni aspekt budžeta i njegovih funkcija (Jelčić, 2001.).

Financijski aspekt proračuna proizlazi iz činjenice da proračun predstavlja numerički prikaz očekivanih javnih prihoda i rashoda te da je financijska analiza nužna pri utvrđivanju izvora sredstava kojima će se financirati izdaci koji se javljaju kao posljedica zadovoljenja društvenih potreba. Budžetom se usklađuju javne potrebe s financijskim mogućnostima (Jelčić, 2001.).

Pravni aspekt proizlazi iz činjenice da se budžet donosi u formi zakona te se nadovezuje na niz pravnih akata kojima je regulirano prikupljanje javnih prihoda i izvršavanje proračuna, dok je po svojem sadržaju administrativni akt „*sui generis*“, jer ga donose administrativni, a ne zakonodavni organi (Tišma, 1964., prema Jelčić, 2001.).

---

<sup>12</sup> U knjizi se pojmovi proračun i budžet koriste kao istoznačnice.

Značajan broj autora smatra da je kod budžeta primaran politički aspekt te smatraju da je proračun snažno sredstvo za provođenje određenih političkih ciljeva (Jelčić, 2001.). Budući da budžetski rashodi brojčano predstavljaju političke programe i ciljeve vladajućih, rasprava u parlamentu daje mogućnost parlamentu da rad izvršne vlasti podvrgne kritici i kontroli, odnosno da u većoj ili manjoj mjeri reducira ili modificira program budžeta kako bi se prilagodio interesima zastupljenima u parlamentu. U svakom slučaju politička funkcija budžeta mora biti u interesu najvećeg dijela društva (Sever, 1995.).

Ekonomski aspekt budžeta podrazumijeva vezu države s ekonomijom i dobiva na značenju svugdje tamo gdje se budžetskim rashodima želi postići određeni ekonomski cilj. Osobito je izražen u razdobljima gospodarske nestabilnosti i kriza kada Vlada pokušava anticikličnim budžetom oživljavati gospodarstvo i djelovati na privredna kretanja. Ekonomska funkcija budžeta proizlazi iz činjenice da se njime usklađuju javne potrebe s razvojem gospodarstva (Jelčić, 2001.).

Dok se socijalni aspekt proračuna ogleda u redistribuciji društvenog proizvoda, odnosno raspodjeli imovine i dohotka tereteći ekonomski snažnije u korist ekonomski slabijih subjekata (Jelčić, 2001.).

Iako su definicije budžeta mnogobrojne i različite, ipak je moguće zapaziti neke karakteristike koje su im zajedničke i uzimajući njih kao polaznu točku budžet se definira kao javni akt javnopravnog tijela (države) kojim je sustavno i kvantitativno utvrđen plan javnih prihodi i izdataka, a svrha mu je pružanje obvezatnog okvira djelovanja javnog sektora i namirivanje javnih potreba u određenom vremenskom razdoblju, najčešće godinu dana (Jelčić, 2001., Sever, 1995.).

## 4.2. Funkcije i ciljevi sustava proračuna

Proračun kao glavni instrument fiskalne politike приходима osigurava financiranje planiranih rashoda u tijeku jedne ili više godina. No, proračun nije samo ekonomski, već i politički, socijalni i razvojni instrument. Njegova struktura na приходnoj i rashodnoj strani jasno pokazuje kako nacionalna vlada postavlja svoje prioritete te kako oblikuje i namjerava provoditi svoje politike i odluke (Wehner & Byanyima, 2004.).

Kada bi javni resursi bili neograničeni, ne bi bilo potrebe za racionalizacijom i utvrđivanjem prioriteta koji će se financirati, nego bi se proračunom pokušale zadovoljiti javne potrebe svih. U stvarnosti potrebe značajno nadilaze novčana sredstava koja su na raspolaganju te je potrebno s ograničenim sredstvima zadovoljiti potrebe većine, odnosno efikasno upravljati javnim novcem radi postizanja maksimalnih rezultata.

Stoga analizom proračuna iz proračunskih pozicija može se saznati kako država planira prikupiti sredstva, a s druge strane stoji odgovor na pitanje kako država planira potrošiti prikupljene prihode što ukazuje na najvažnije državne ciljeve i prioritete. Proračun, nadalje služi kao instrument ekonomske politike kojim se utječe na ekonomsko stanje zemlje, odnosno na ekonomski rast, zaposlenost, raspodjelu dohotka, potrošnju, štednju, inflaciju, itd. Naposljetku, proračunom se osigurava i kontrola prikupljanja i trošenja javnog novca.

Iz navedenog proizlaze tri glavne funkcije proračuna (Institut za javne financije, 2003.):

- prikaz najvažnijih ciljeve države u fiskalnoj godini
- služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje
- te služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Funkcije i važnost proračuna mijenjale su se u skladu s razvojem financijske znanosti. U početku težilo se da proračun bude uravnotežen i što manji te kao takav da ne uzrokuje nikakve poremećaje. S vremenom proračun dobiva sve više na važnosti te on biva instrument koji se može i treba upotrijebiti da bi se njime vodila određena politika, dakle da ga se uporabi za postizanje željenog cilja (Jelčić, 2001.).

Proračun je prije svega odraz programa rada Vlade i treba doprinositi održavanju ukupne gospodarske ravnoteže uvažavanjem ciljeva alokacijske, distribucijske i stabilizacijske politike iz kojih proizlaze ciljevi sustava proračuna (Institut za javne financije, 2003.):

- Alokacija ili raspodjela javnih dobara građanima – porezima, taksama i ostalim instrumenatima se određena količina novca iz privatnog sektora preusmjerava državi kako bi ona mogla proizvoditi javna dobra te odabrati poželjnu kombinaciju javnih dobara i usluga koje će pružati.
- Preraspodjela bogatstva, odnosno dohotka – novac se doprinosima i mirovinama „pretače“ od ekonomski snažnijih prema ekonomski slabijim građanima, a različitim vrstama dotacija on se usmjerava iz visokorazvijenih regija niže razvijenim regijama.
- Stabilizacijski cilj koji podrazumijeva stalnu brigu države za osiguranjem poželjne razine zaposlenosti i niske stope inflacije.

Trošenjem javnih sredstava potrebno je u jednakoj mjeri zadovoljiti potrebe svih građana, preraspodjelom bogatstva osiguravati veću jednakost u društvu i minimalne životne uvjete svih te osiguravati kontinuiranu podršku gospodarskom razvoju.

### 4.3. Temeljna načela proračuna

Teorija i praksa su s vremenom oblikovala odgovarajuća pravila kojih se valja pridržavati prilikom sastavljanja i izvršavanja proračuna. Pritom svaka suvremena zemlja samostalno određuje kojih pravila će se pridržavati u proračunskom procesu, a suglasnost teorije je da su to u osnovu sljedeća načela (Sever, 1995.):

- načelo javnosti
- načelo jedinstva
- načelo potpunosti ili univerzalnosti
- načelo ravnoteže
- načelo prethodnog odobrenja
- načelo točnosti
- načelo periodičnosti
- načelo specifikacije.

Načelo javnosti ili transparentnosti izražava zahtjev za informiranost javnosti o određenim rješenjima i postupcima tijekom proračunskog procesa. Ovo načelo zahtjeva javno raspravljanje o proračunu u parlamentu te javnu objavu i stavljanje na uvid najširoj javnosti proračun i sve prateće dokumente jer porezni obveznici imaju pravo znati kamo se usmjerava dio njihova dohotka (Sever, 1995.).

Načelo jedinstva ili univerzalnosti polazi od toga da se sve vrste državnih prihoda tretiraju kao jedna cjelina koja se koristi za podmirenje svih državnih potreba (Sever, 1995., Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15). Zahtjev koji proizlazi iz ovog načela je da se svi prihodi i rashodi prikazuju u jednom jedinstvenom dokumentu kako bi se predstavničkom tijelu olakšalo donošenje odluka uvidom u cjelovitu sliku financijske situacije u zemlji te da se omogući lakša i brža kontrola predstavničkog tijela (Jelčić, 2001.).

Načelo potpunosti nalaže unos u proračun svih javnih prihoda i rashoda po bruto načelu koje podrazumijeva da su svi prihodi i rashodi prikazani u svotama predviđenim za realizaciju, bez ikakvih prethodnih kompenzacija (Jelčić, 2001.).

Načelo ravnoteže kao temeljno proračunsko načelo polazi od toga da ukupni javni prihodi i primici moraju u cijelosti pokrivati ukupne javne rashode i izdatke proračuna. U slučaju izvanrednih okolnosti zbog kojih dođe do smanjenja prihoda i primitaka ili povećavanja rashoda i izda-



taka proračuna, proračun se treba uravnotežiti pronalaskom novih prihoda i primitaka ili smanjenjem postojećih rashoda ili izdataka (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15).

Načelo prethodnog odobrenja uređuje odnos zakonodavne i izvršne vlasti time što predstavničko tijelo treba odobriti prihode i rashode prije nego što ih izvršna vlast počne ubirati ili trošiti (Sever, 1995.). U slučajevima kada parlament na vrijeme ne izglasa proračun, primjenjuje se tzv. privremeno financiranje koje je najčešće ograničeno na tri mjeseca. Za vrijeme privremenog financiranja rashodi mjeseca iznose dvanaestinu rashoda proračuna prethodne godine. Načelo prethodnog odobrenja uz proračun koji se donosi na početku godine, odnosi se i na dopunske proračune, kao i na eventualne izmjene i dopune proračuna (Jelčić, 2001.).

Načelo točnosti zahtjeva unošenje pouzdanih, stvarnih i realnih iznosa javnih prihoda i izdataka. Za ispunjenje ovog načela neophodno je što je objektivnije planiranje proračuna korištenjem tehnika koje stoje na raspolaganju planerima proračunskih financijskih tokova (Sever, 1995.). Za postizanje veće točnosti planiranja prihoda i time veća realnost pri utvrđivanju i izvršenju rashoda, primjenjuju se sljedeće metode (Jelčić, 2001.):

- Direktna metoda koja ostavlja potpunu slobodu odgovarajućim tijelima pri utvrđivanju prihoda i rashoda proračuna.
- Automatska metoda koja se oslanja na ostvarenje proračuna iz ranije godine ili ranijih godina. Ova metoda je iznimno jednostavna, ali nedostatak je što tijela koja očekuju novčana sredstva pokušavaju, bilo to potrebno ili ne, potrošiti u cijelosti dodijeljena im sredstva, kako bi im i u sljedećoj godini bila dodijeljena.
- Metoda majorizacije na temelju predviđanja kretanja bruto domaćeg proizvoda predviđa prihode proračuna, pa i rashode, za naredno razdoblje.

Načelo periodičnosti traži da se proračun donosi unaprijed za određeno razdoblje koje je najčešće godinu dana, tzv. proračunska godina koja može i ne mora biti jednaka kalendarskoj godini (Jelčić, 2001.). Zbog lošeg predviđanja i planiranja potrebne su kontinuirane izmjene ranije odobrenog proračuna što dovodi do gubitka autoritativnosti proračuna kao obvezujućeg sveobuhvatnog financijskog plana države (*World Bank*, 1998.).

Načelo specifikacije izražava zahtjev da prihodi budu specificirani prema izvorima i modalitetima njihova prikupljanja, a rashodi prema

namjenama za koje se troše. Ovo načelo je posebno naglašeno kod kategorije rashoda koji predstavničko tijelo ne izglasava u ukupnoj masi, nego ih raščlanjuju prema sljedećem (Jelčić, 2001.):

- Kvalitativnoj specijalizaciji na osnovu koje se određuje korisnik javnih rashoda.
- Kvantitativnoj specijalizaciji koja izražava visinu rashoda namijenjenih određenom korisniku.
- I vremenskoj specijalizaciji kojom se određuje razdoblje za koje se korisniku stavljaju na raspolaganje proračunski prihodi.

U Hrvatskoj se svi prihodi raspoređuju prema ekonomskoj klasifikaciji, a rashodi po ekonomskoj, organizacijskoj, funkcijskoj, lokacijskoj, programskoj klasifikaciji i izvorima financiranja (Zakon o proračun, NN 87/08, 136/12, 15/15).

U uvjetima suvremeno organizirane državne uprave sve se više javlja potreba za dopunom navedenih načela sa suvremenim načelima radi osiguranja racionalnog javnog menadžmenta i optimalnog procesa odlučivanja. Suvremena proračunska načela dijele se na (Jelčić, 2001.):

- Osnovna proračunska načela, u koja se ubrajaju načelo izvršne vlasti i načelo odgovornosti izvršne vlasti kojima se želi napomenuti da izvršna ima dominantan utjecaj na izradu proračuna i najveću odgovornost u izvršavanju proračuna. Zakonodavna vlast ga odobrava i može inzistirati na izmjenama, ali bilo kakva promjena predloženih budžetskih stavki nužno sa sobom povlači lančanu reakciju, jer se učinjenoj promjeni trebaju prilagoditi ostale stavke što skupa s vremenskim pritiskom pod kojim se proračun donosi rezultira proračunom koji je prvotno predložila izvršna vlast.
- Načela nadležnosti, među koje ulaze načelo operativnosti, autonomnog odlučivanja i promjenjivih rokova prema kojima su izvršnoj vlasti potrebna veća prava i fleksibilnost pri trošenju i promjenama pojedinih proračunskih pozicija kako bi mogla i ostvariti utvrđene ciljeve koji su joj stavljeni u zadatak.
- Postupovna načela uključuju načelo vertikalnog informiranja, pluralizma metoda i integrativnog budžetskog menadžmenta. Vertikalnim informiranjem izvršna i zakonodavna vlast trebaju doći do informacija potrebnih za donošenje odluka, pluralizam predlaže upotrebu posebnih postupaka i metoda za rješavanje svakog pojedinog problema, a integracija pojedinih organizacijskih jedinica u jedinstvenu javni menadžment je važno načelo suvremenog proračunskog procesa.

## 4.4. Elementi sustava proračuna

Osnovni elementi koji čine sadržaj i strukturu sustava proračuna su:

- Prihodi i primici proračuna
- Rashodi i izdaci proračuna i
- Riznica.

U nastavku je detaljnije pojašnjen svaki pojedini element sustava proračuna.

### 4.4.1. Prihodi i primici sustava proračuna

Za ispunjavanje svojih funkcija država mora prikupiti određena sredstva, odnosno potreban je određeni input sustavu proračuna kojim se financiraju funkcije i ciljevi države. Input sustava proračuna su proračunski prihodi koji predstavljaju povećanje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja u obliku povećanja imovine i priljeva novca i novčanih ekvivalenata (Jakir-Bajo et al., 2008). Broj, vrste, mjesto, uloga i modaliteti njihova prikupljanja u vremenu i prostoru različiti su i prilagođeni su potrebama država. Proračunske prihode država prikuplja iz različitih izvora i na različite načine ovisno o obliku političke vlasti, razvijenosti financijskih instrumenata, stupnju nezavisnosti državne vlasti i mnogim drugim faktorima.

Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15) javne prihode klasificira na:

- prihode od poreza i doprinosa
- primljene pomoći
- prihode od financijske i nefinancijske imovine
- prihode od pristojbi i naknada i
- kategorija ostalih prihoda koji uključuje vlastite prihode, kazne, donacije.

Međutim podjeli javnih prihoda autori pristupaju s različitih stajališta, a kao osnovna podjela prihoda nameće se podjela na (Sever, 1995.):

- fiskalne prihode i
- nefiskalne prihode.

Fiskalni prihodi su prihodi koje javna vlast uvodi na temelju svog fiskalnog suvereniteta te prikuplja i raspoređuje na temelju financijskog suvereniteta. Temelj prikupljana fiskalnih prihoda je obveznost,

odnosno državna prisila. U fiskalne sustave uvode ih nositelji zakonodavne vlasti, ne ostvaruju se posredstvom tržišta, prikupljaju se u novcu, a uključuju: poreze, doprinose, parafiskalitete i pristojbe.

Porezi su u suvremenim državama najznačajniji instrument prikupljanja prihoda. Porezi su sastavni dio socio-ekonomskog i političkog sustava. Uloga i mjesto poreza nije svuda ni uvijek jednaka te ne postoji jedna jedinstvena definicija poreza (Jelčić, 2001). Porezi se razlikuju od ostalih javnih prihoda prema sljedećim općim značajkama: (Jelčić, 2001; Sever 1995.):

- **Prisilnost.** Porez je resurs prisilne preraspodjele bogatstva i dohotka. Porezi su nametnuti na temelju fiskalnog suvereniteta javne vlasti. Neplaćanje poreza za sobom povlači razne zakonske sankcije kao i mjere za prisilnu naplatu neplaćenog poreza.
- **Odsustvo protučinidbe.** Porez je takvo otuđenje dijela bogatstva ili dohotka koje ne slijedi protučinidba. Sredstva prikupljena porezima služe za financiranje javnih potreba te porezni obveznik nema pravo od nadležnog državnog tijela tražiti neku protu-uslugu za uplaćeni iznos. Pravo na korištenje javnog dobra ima svatko, neovisno o tome je li i u kojem iznosu platio porez. Upravo odsustvo neposredne protučinidbe za plaćeni porez utječe na povećanje otpora plaćanju poreza.
- **Novčani prihod države.** Porezi su u svom pretežnom dijelu javni prihodi u novcu.
- **Nepovratno transferiranje.** Prihodi koje država ubire od poreznih obveznika postaju njezino trajno vlasništvo za financiranje zadataka i mjera iz svoje nadležnosti.
- **Izvedenost.** Porezi su izvedeni prihodi države jer ih država ubire na osnovu prava da sama regulira materiju oporezivanja.
- **Nedestiniranost.** U pravilu, namjena trošenja prihoda prikupljenih oporezivanje, nije unaprijed utvrđena, njima se pokrivaju rashodi općenito.
- **Ubiranje u javnom interesu.** Trošenjem prihoda prikupljenih od oporezivanja omogućeno je zadovoljavanje brojnih javnih potreba.

Iz izloženih osnovnih karakteristika može se zaključiti da su porezi prisilani i bez protučinidbe izvršen transfer dijela bogatstva i dohotka ekonomskih subjekata u korist institucija javne vlasti radi ostvarivanja funkcija i aktivnosti javnog sektora. U svim suvremenim zemljama oporezivanje se provodi primjenom više poreznih oblika, ali svi porezi nekog poreznog sustava nemaju jednaku ulogu niti im je dano jednako značenje ni s fiskalnog ni s ekonomskog, a ni sa socijalnog stajališta.

Stoga se među poreznim oblicima poreznih sustava izdvaja nekoliko najznačajnijih (Jelčić, 2001.):

- **Porez na dohodak** je direktni porez kojim se oporezuje dohodak fizičkih osoba. Instrument je redistribucijske politike i konjunktur- ne politike te politike rasta.
- **Porez na dobit** je direktan porez kojim se oporezuje razlika prihoda i rashoda pravnih osoba koje se bave gospodarskom dje- latnošću.
- **Imovinski porezi** su porezni oblici koji kao objekt oporezivanja imaju imovinu. Međusobno se razlikuju prema učincima zbog kojih se uvode i oblicima u kojima se pojavljuju, a uključuju porez na imovinu, porez na nasljedstva i porez na darove.
- **Opći porez na promet** je najznačajniji javni prihod velikog broja država te glavni predstavnik indirektnih poreza. Njime se opore- zuje promet svih ili najvećeg broja proizvoda i usluga u prometu.
- **Posebni porez na promet ili akcize** (trošarine) također spadaju u skupinu neizravnih poreza, a njima se oporezuje promet samo jednog ili nekolicine istovrsnih proizvoda.
- **Carine** su jedan od oblika indirektnih poreza koji se ubire pri pri- jelazu robe preko carinske granice.

Različiti porezni oblici imaju različite efekte i prilikom oblikovanja po- reznih politika vlada treba voditi računa o posljedicama istih kako bi minimizirala negativne efekte i doprinijela većoj jednakosti građana.

Doprinosi su obvezna davanja kojim obveznik doprinosa sudjeluje u troškovima javnopravnog tijela do kojih dolazi zbog obavljanja odre- đenih materijalnih usluga koje zadovoljavaju osobni interesa određe- nog kruga pojedinaca, ali ujedno i javni interes. Sličnost s porezima se ogleda u tome što se radi o prisilnim, izvedenim prihodima koji se prikupljaju u novcu za usluge čije obavljanje inicira država, a razlikuju se od poreza po tome što su doprinosi namjenski prihod koji predstavlja naknadu za činidbu, nemaju univerzalni karakter te nisu proračunski prihod (Jelčić, 2001.).

Pristojbe ili takse su javni prihod koji se u funkciji cijene javne uslu- ge novčanom naknadom ubire od korisnika javne usluge izvršene od strane tijela javne vlasti. Pristojbe ovise jedino o vrsti i veličini usluge i naplaćuju se u skladu sa zakonom (Sever, 1995.).

Parafiskaliteti su sporedni fiskaliteti, crpe sredstva iz istih ekonomskih izvora i imaju gotovo iste ekonomske učinke kao ubiranje poreza. To su davanja koja potječu od članova određene društvene grupacije povezanih

zajedničkim ekonomskim i socijalnim interesom, ne ulaze u budžet države, nego su prihodi posebnih javnopravnih tijela te ne potpadaju pod izravno reguliranje od strane tijela države (Jelčić, 2001.). U suvremenim tržišnim ekonomijama javljaju se u različitim oblicima: članarine, izvanredni porezi, kotizacije, takse, doprinosi i dr. (Sever, 1995.).

Nefiskalni prihodi ne javljaju se kao posljedica prisile javne vlasti. Javljaju se u različitim oblicima iz različitih izvora, na primjeri na osnovu vlasništva, posebnom financijsko-monetarnom aktivnošću države itd. Struktura takvih prihoda nije stabilna, a uključuje prihode od javne imovine, deficitno financiranje javnih izdataka, vlastite prihode tijela javne vlasti i potpore.

Prihode od javne imovine čine sljedeći prihodi (Sever, 1995.):

- Domenski prihodi koje država ostvaruje na osnovu raspolaganja vlastitom imovinom. Stječu se prodajom imovine, davanjem imovine u zakup ili eksploatacijom prirodnih resursa.
- Prihodi od javnih poduzeća koji se ostvaruje od javnih poduzeća.
- Prihodi od vrijednosnih papira.
- Prihodi od vlastitih investicija države.
- Prihod od javnih ustanova. Pod okriljem države djeluju različite ustanove od općeg interesa čijom djelatnošću se ubire odgovarajući prihod kojim se smanjuje državna podrška radu tih ustanova.

Deficitno financiranje kao resurs javnih prihoda, odnosno javni dug koji predstavlja akumulirana pozajmljena novčana sredstava se koristi u slučajevima kada nije moguće potrebne i planirane javne izdatke financirati iz redovnih prihoda.

Vlastiti prihodi javne vlasti su prihodi koje ostvaruju proračunski korisnici od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, i koji se ne financiraju iz proračuna.

Potpore i primljene pomoći od drugih država ili međunarodnih institucija također povećavaju prihodovnu stranu proračuna. Pod potporama se podrazumijevaju sva nepovratna plaćanja bez protuobveza kao što su ratne odštete, darovi za pojedine programe i projekte te za bilo koju drugu svrhu (Institut za javne financije, 2003.).

#### 4.4.2. Rashodi i izdaci sustava proračuna

Pod pojmom javnih rashoda podrazumijevamo sve izdatke države radi obavljanja njezinih funkcija određenih ustavom i zakonom (Jurković, 2002.). Ako su prihodi i primici input sustava proračuna, onda su rashodi i

izdaci output proračunskog procesa jer odražavaju način upotrebe proračunskih prihoda u svrhu zadovoljenja društvenih potreba. Rashodi predstavljaju svako smanjenje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja u obliku smanjenja imovine ili povećanja obveza (Jakir-Bajo et al., 2008).

Prema udjelu rashoda u stvaranju bruto domaćeg proizvoda razlikujemo rashode na dobra i usluge, kojima država kao izravni kupac izravno utječe na opseg i strukturu agregatne potražnje, te transferi iza kojih ne postoji nikakva izravna protučinidba (socijalne pomoći, mirovine, dotacije, subvencije itd.).

Ovisno o tome financira li se rashodima tekuća potrošnja ili investicije, razlikuju se tekući i kapitalni rashodi. Dok Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15) razlikuje:

- **Rashode za zaposlene** kojima se smatraju bruto plaće, nagrade, darovi, otpremnine i ostali rashodi za zaposlene.
- **Materijalne rashode** koji obuhvaćaju troškove korištenja usluga i dobara potrebnih za redovno obavljanje djelatnosti kao na primjer službena putovanja, uredski materijal, tekuće i investicijsko održavanje sitni inventar itd.
- **Financijske rashode** koji uključuju rashode za kamate, za izdane vrijednosne papire i za primljene zajmove, za bankarske usluge, usluge platnog prometa itd.
- **Subvencije** su tekući prijenosi sredstava koji se daju proizvođačima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda ili pružanje usluga.
- **Pomoći** su tekući ili kapitalni prijenosi međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama i ostalim financijskim institucijama te trgovačkim društvima.
- **Naknade građanima i kućanstvima** na temelju osiguranja i druge naknade.
- **Ostali rashodi** koji sadrže tekuće i kapitalne donacije, kazne, penale, naknade šteta, izvanredne rashode i slično.
- **Rashodi za nabavu nefinancijske imovine** uključuju rashode za nabavu neproizvedene i proizvedene dugotrajne imovine, plemenitih metala, proizvedene kratkotrajne imovine i dodatna ulaganja.

Da bi se osigurala dobra kontrola i raspodjela proračunskih sredstava, svi bi se rashodi u državnom proračunu trebali prikazivati primjenom

različitih klasifikacija. Relevantne proračunske klasifikacije rashoda uključuju (Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15):

- Organizacijsku klasifikaciju po organizacijskim jedinicama (primjerice Sabor, Vlada, ministarstva, državni zavodi i sl.).
- Ekonomsku klasifikaciju po ekonomskoj namjeni rashoda (primjerice naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade).
- Funkcijsku klasifikaciju po namjeni rashoda (primjerice obrana, zdravstvo, obrazovanje).
- Lokacijsku klasifikaciju prema teritorijalno definiranim cjelinama (primjerice državama, županijama, gradovima, općinama, područjima posebne državne skrbi).
- Programsku klasifikaciju po programima, aktivnostima i projektima (primjerice programi zaštite okoliša, informatizacije, pomoći poduzetništvu).
- Klasifikaciju po izvorima financiranja, prikaz po skupinama prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci (primjerice porezi, doprinosi, namjenski prihodi, donacije).

#### 4.4.3. Riznica

Država ispunjavajući svoje opće i posebne ciljeve troši „javni novac“. Priroda tog novca zahtijeva od države da se pridržava racionalnog plana financijskog djelovanja. Osnovno je pravilo da proračun mora biti uravnotežen, odnosno da zbroj prihoda bude jednak zbroju rashoda. Dakako, da rashodi države u jednoj fiskalnoj godini mogu biti veći od prihoda, ali jedino ako su pokriveni primicima od zaduživanja. Iz toga proizlazi da je uravnoteženi proračun onaj kod kojeg je zbroj prihoda i primitaka od zaduživanja jednak zbroju rashoda i otplata dugova. Budući da su prihodi i rashodi dvije suprotne kategorije nameće se potreba za povezujućim elementom sustava, odnosno riznicom. Riznica se pojavljuje kao nekakva vrsta veze između proračunskih rashoda s jedne i proračunskih prihoda s druge strane.

U kontekstu sustava proračuna pojam riznice označava „javnu instituciju kojom se u mnogim zemljama provodi financijska služba države i ostalih političko-teritorijalnih jedinica, a povezana je s ministarstvom financija i aktivno djeluje u području financijskih i monetarnih intervencija na suzbijanju financijske nelikvidnosti i poremećaja općeg stanja nelikvidnosti“ (Leko & Matas, 1993.).



Riznica je složen informacijski sustav za upravljanje financijama koji povezivanjem javnih prihoda i javnih rashoda omogućuje efikasno korištenje javnih resursa i uspostavljanje financijske discipline. Ciljevi koji se ispunjavaju uspostavljanjem složenog sustava riznice jesu (Vašiček et al., 2007.):

- jasan i zakonit proces izvršavanja proračuna
- financiranje rashoda u skladu s odlukama
- odgovorno i efikasno korištenje javnih resursa
- sveobuhvatne informacije o financijskom položaju i kretanjima u državi
- kontrola potrošnje proračunskih korisnika
- efikasnija raspodjela sredstava
- jeftinije i brže poslovanje i
- poboljšanje u donošenju odluka.

Uspostavljanje sustava riznice pomaže i u ostvarenju glavnih ciljeva upravljanja javnim financijama kao što su: fiskalno upravljanje, alokacija sredstava i koncept vrijednost za novac. Sustav riznice poboljšava upravljanje imovinom, obvezama, zaduživanjem i fiskalnim rizicima, drugim riječima rečeno, poboljšava fiskalno upravljanje. Također, omogućuje procjenu učinaka odluka i njihovih alternativa prije same primjene i smanjuje transakcijske troškove čime bitno doprinosi efikasnijem i efektivnijem donošenju odluka i trošenja novca (Maletić & Jakir-Bajo, 2006.).



## 5. RODNO OSJETLJIVI PRORAČUN

Proračun pokazuje kako vlada planira alocirati javni novac te zadovoljiti ekonomske i društvene potrebe svojih građana. Budući da proračun kako je navedeno predstavlja numerički prikaz ukupnih javnih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka koji rezultiraju proračunskim suficitom ili deficitom, vlada i građani na proračun gledaju kao na rodno neutralan instrument (Budlender, Sharp & Allen 1998.). Niti jedna navedena proračunska klasifikacija ne podrazumijeva participaciju prema rodnoj pripadnosti. Ipak, uzimajući u obzir da muškarci i žene imaju različito društveno i prirodno oblikovane uloge, obveze i potrebe, odluke koje se donose u sklopu proračunskog procesa zasigurno imaju različit utjecaj na muškarce i žene. Rodne razlike, odnosno različite društveno-kulturalno oblikovane karakteristike i uloge muškaraca i žena ovise o religiji, razini obrazovanja, društvenim vrijednostima, razini gospodarskog razvoja i mnogim drugim čimbenicima. Razlikuju se od društva do društva te iako su promjenjive vrlo se sporo mijenjaju tijekom vremena. Realno je očekivati da će se zbog različitih rodnih uloga i obaveza koje društvo pripisuje muškarcima i ženama, potrebe, a među njim i javne potrebe, muškaraca i žena razlikovati. Imajući to na umu, zasigurno nije svejedno na koje javne funkcije se troše javni prihodi te zanemarivanjem postojećih različitosti proračunski proces rezultira neravnomjernim ili nejednakim utjecajem na žene i muškarce.

Zanemarivanje nejednakog učinka proračuna na muškarce i žene negativno utječe na produktivnost, kvalitetu radne snage, gospodarski rast i društveno blagostanje (UNESCO, 2010.). Stoga se u zadnjih dvadesetak godina sve više naglašava potreba da vlada i ostali akteri vlasti prije donošenje svake svoje odluke o prikupljanju i trošenju javnog novca, uz ostalo, uzimaju u obzir i različite rodne uloge i potrebe muškog i ženskog stanovništva te da sagledaju i kakve će ona efekte imati na žene i muškarce. Rodno osjetljivim proračunom su različiti prioriteti i potrebe muškog i ženskog stanovništva inkorporirane u sve faze proračunskog ciklusa.

Tijekom proračunskog procese zanemaruje se sljedeće:

- Doprinos žena ekonomskom razvoju isključivo zbog pristranog tržišta i nedostatne statistike (Waring, 1989.).
- Neplaćeni rad u kućanstvu koji se u najvećem dijelu odnosi na žene i koji ima veliku važnost za budući razvoj jedne države jer briga za kućanstvo podrazumijeva i brigu za radnu snagu države i socijalni kapital koji je od vitalne važnosti za ekonomski razvoj jedne zemlje. Kao glavni argument zanemarivanja neplaćenog rada u kućanstvu se navodi nemogućnost njegova kvantificiranja i standardiziranja (Waring, 1989.).
- Da su proizvodnja, štednja, investicije, uvoz i izvoz osjetljivi na promjenu odnosa između spolova i na distribuciju resursa među spolovima (Cagaty, Elson and Grown 1995.).

## 5.1. Pojmovno određenje rodno osjetljiva proračuna

Fiskalna politika i proračun su primarni instrumenti za osiguravanje socijalne pravde. Jedan dio prisutne socijalne nepravde se odnosi na muškarce i žene. Rodno osjetljivi proračun povezuje fiskalnu politiku s rodnom jednakosti i osigurava da fiskalna politike izuzev ostalih ciljeva doprinosi i većoj rodnoj jednakosti. Istraživači koji se bave tematikom rodno osjetljiva proračuna različito, definiraju pojam rodno osjetljiva proračuna. Neke od definicija se navode u nastavku.

Budlender, Sharp & Allen (1998.) rodno osjetljivi proračun definiraju kao analizu proračuna kojom se utvrđuje različit utjecaj proračuna na žene i muškarce.

Vijeće Europe rodni proračun definira kao primjenu rodno osviještene politike<sup>13</sup> na cjelokupan proračunski proces gdje se primjena rodno osviještene politike očituje u rodnoj procjeni efekata proračuna, uključivanje rodne perspektive u sve faze proračunskog ciklusa i modifikaciji javnih prihoda i rashoda radi promicanja rodne jednakosti (COE, 2005.).

Elson (2002. a) navodi da rodno osjetljivi proračun ne podrazumijeva odvojeni proračun za žene, nego iz rodne perspektive analizira svaki oblik javnih rashoda i različite metode prikupljanja javnih prihoda. Takva analiza daje odgovor imaju li pojedini javni rashodi ili prihodi negativan, pozitivan ili neutralan učinak i utjecaj na rodnu nejednakost.

<sup>13</sup> Rodno osviještena politika podrazumijeva reorganizaciju, poboljšanje, razvoj i evaluaciju političkih procesa tako da se rodne jednakosti uključuje kao cilj u sve politike na svim razinama i u svim fazama (COE, 2005.).

Za Sharp (2007.) rodno osjetljivi proračun je strategija kojom se utječe na proračunski ciklus kako bi javni prihodi i rashodi odražavali razlike i nejednakosti između muškaraca i žena u dohodcima, imovini, moći odlučivanja, potrebama i odgovornostima.

Schratzenstaller (2008.) ističe dvojak fokus rodnog proračuna. Prvo je fokus na analizi utjecaja javnih prihoda i rashoda na rodnu jednakost. Zatim se fokus, na temelju dobivenih rezultata analize, stavlja na modifikaciju strukture proračuna tako da javni prihodi i rashodi doprinose većoj rodnoj jednakosti.

Prema Klatzer & Stiegler (2011.) rodni proračun je primjena financijskog i proračunskog ciklusa, odnosno javnih prihoda i rashoda, radi ostvarivanja ciljeva rodne osviještene politike.

Ministarstvo za žene i razvoj djece Indije rodni proračun definira kao proračun kojim se prepoznaju rodni obrasci ponašanja muškaraca i žena u društvu i alocira javni novac tako da se implementiraju politike i programi koji će dovesti do promjene tih obrazaca ponašanja tako da oni u većoj mjeri doprinose rodno jednakom društvu (Government of India, 2007.).

Prema Hewitt & Mukhopadhyay (2002.) rodno osjetljivim proračunom se kreira način procjene učinaka javnih prihoda i rashoda pojedinih programa i politika na muškarce i žene (Budlender et. al., 2002.).

Europski ženski lobi smatra da je rodno osjetljivi proračun proces kojim se utvrđuje smanjuje li proračun države ili povećava rodnu jednakost te uvođe promjene koje trebaju doprinosti rodnoj jednakosti (European Women's Lobby, 2004.).

Stotsky (2006.) naglašava da rodno osjetljivi proračun nije zaseban proračun za žene te da podrazumijeva analizu ishoda svih programa i politika iz kuta rodne jednakosti, a ne samo onih usmjerenih na žene.

Iz navedenih definicija se ističe nekoliko glavnih obilježja rodno osjetljiva proračuna:

- Rodno osjetljivi proračun uvažava različite društveno oblikovane uloge muškaraca i žena u društvu.
- Rodno osjetljivi proračun osim plaćenog rada vrednuje i uzima u obzir i neplaćeni rad u kućanstvu te njegu i skrb za obitelj i zajednicu.
- Rodno osjetljivi proračun podrazumijeva analizu cjelokupnog proračunskog procesa iz rodne perspektive kojom se utvrđuju efekti javnih prihoda i rashoda na muško i žensko stanovništvo.

- Rodno osjetljivi proračun podrazumijeva modifikaciju javnih prihoda i rashoda tako da oni doprinose većoj rodnoj jednakosti u društvu.
- Rodno osjetljivi proračun usmjerava prikupljanje javnih prihoda i javne potrošnje prema ostvarenju ciljeva rodno osviještene politike, odnosno prema većoj rodnoj jednakosti.

Iz navedenih obilježja se može izvesti sveukupna definicija rodno osjetljiva proračuna (Sikirić, 2017.):

Rodno osjetljivi proračun, uvažavajući različite društveno oblikovane uloge i potrebe muškaraca i žena, podrazumijeva kontinuiranu analizu rashoda i načina prikupljanja prihoda proračuna iz perspektive rodne jednakosti na svim razinama proračunskog procesa te modifikaciju istih radi postizanja veće rodne jednakosti u društvu. Pritom se polazi od pretpostavke da proračun ne utječe samo na distribuciju materijalnih i financijskih resursa, nego i nematerijalnih resursa, osobito na vrijeme.

Rodni proračun ne podrazumijeva zaseban proračun za žene niti ne stavlja žene u povlašteni položaj u odnosu na muškarce. Isto tako ne podrazumijeva ni određeni iznos javnih resursa koji se koristi za promicanje rodne jednakosti, ni da 50 % javnih sredstava koriste žene, a 50 % muškarci, nego zahtijeva holistički pristup temeljen na ravnopravnosti spolova na cjelokupni proračunski proces i kontinuiranu analizu utjecaja javnih prihoda i rashoda na muškarce i žene radi jednakog zadovoljenja potreba i muškog i ženskog stanovništva. Naglasak je na uvažavanju postojećih različitosti između muškog i ženskog stanovništva prilikom donošenja odluka u sklopu proračunskog procesa koji danas, unatoč formalnoj neutralnosti i jednakom tretmanu, ne osigurava i rodnu jednakost.

Uvažavanje različitih uloga i potreba muškog i ženskog stanovništva podrazumijeva da rodno osjetljivi proračun, za razliku od uobičajenog proračuna, osim plaćenog rada vrednuje i uzima u obzir i neplaćeni rad i neproporcionalnu raspodjelu istog između muškaraca i žena. Neplaćeni rad je od velike važnosti za cijelo društvo jer su inputi i outputi neplaćenog rada u kućanstvu izrazito važni za ljudsko blagostanje. Previše i premalo neplaćenog rada u kućanstvu ugrožava mogućnost življenja „dobrog života“. Drugi razlog je da, iako je neplaćeni rad u kućanstvu izvan granica proizvodnje, njegovo odvijanje utječe na broj i kvalitetu radne snage kao i natalitet pojedine zemlje (Elson, 2002. b). Dok plaćeni rad ženama osigurava financijsku neovisnost koja joj omogućuje kontrolu nad vlastitim životom te pruža mogućnost izbora.

Veća financijska neovisnost poboljšat će položaj žena i u ostalim područjima te rezultirati većom rodnom jednakošću. Stoga je potrebno staviti naglasak na mjere koje će omogućiti ženama usklađivanje poslovnog i obiteljskog života kao jednog od osnovnih polazišta rodno osjetljiva proračuna.

Temeljni cilj je implementirati takav proračun koji ne samo da neće imati različiti utjecaj na žene i muškarce, nego će ujedno i promovirati rodnu jednakost kao jedan o važnih ekonomskih, političkih i socijalnih ciljeva. Postavlja se pitanje zašto bi se vlada pri donošenju proračuna trebala baviti problemom rodne jednakosti? Razlog je ustavno proklamirana jednakost svih građana. Obveza vlade je da promiče jednakost među građanima, redistribuira resurse od onih koji imaju prema onima koji nemaju, da osigura minimalne životne uvjete i da u jednakoj mjeri zadovoljava potrebe svih svojih građana pa tako i muškaraca i žena.

## 5.2. Povijesni razvoj rodno osjetljiva proračuna

Ideja rodno osjetljiva proračuna se razvila iz rastućeg razumijevanja da makroekonomska politika doprinosi povećanju ili smanjenju rodnih razlika u područjima kao što su dohodci, zdravlje, obrazovanje te tako izravno utječe na životni standard muškaraca i žena općenito (Budlender et al., 2002.). Budući da se problem rodne nejednakosti može usko povezati s neadekvatnom redistribucijom resursa i prilika te nejednakim stupnjem zadovoljenja potreba muškaraca i žena, među politikama koje čine makroekonomsku politiku fiskalna politika se smatra najboljim alatom za postizanje rodne jednakosti. Ona treba biti oblikovana tako da doprinosi ne samo većoj rodnoj jednakosti, nego sveukupnoj jednakosti svih građana. Stoga se proračun, kao najznačajniji instrument fiskalne politike, počeo koristiti radi postizanja navedenog cilja.

Prve inicijative rodno osjetljivog proračuna, smatrajući ga osnovnim instrumentom za postizanje jednakosti između žena i muškaraca, pojavile su se 1984. godine u Australiji (COE, 2005.). U to vrijeme se još nije koristio termin rodno osjetljivi proračun, nego ženski proračun. To je stvaralo iskrivljenu sliku da se donosi zaseban proračun za žene i zaseban proračun za muškarce, stoga je termin ženski proračun kasnije zamijenjen terminom rodno osjetljivi proračun ili rodni proračun (Sharp & Broomhill, 2002.).

Proces rodno osjetljiva proračuna u Australiji je započet analizom kako pojedini dijelovi postojećeg državnog proračuna utječu na muškarce, a kako na žene i zadovoljava li proračun u istoj mjeri njihove potrebe. Sva ministarstva i agencije su trebale sastaviti izvješće u kojem iznose efekte svojih programa na žene te su trebali predložiti kako izmijeniti program,

a da on u većoj mjeri zadovoljava potrebe ženskog stanovništva. Sva izvješća su bila sakupljena u tzv. izvješće ženskog proračuna koje je bilo prezentirano u sklopu izvješća cjelokupnog proračuna (Klatzer & Stiegler, 2011.). Nakon uočenih nejednakosti i sagledavanja mogućih posljedica takvih nejednakosti pri sastavljanju proračuna svaka odluka se počela sagledavati s motrišta rodne jednakosti. U Australiji je proračun prepoznat kao važan alat za postizanje rodne jednakosti jer ideja rodne jednakosti treba biti potpomognuta državnim financijama kako bi istinski zaživjela. Praksa s državne razine se počela provoditi na nižim razinama vlasti gdje i nastavljen i nakon što je promjenom vlasti na državnoj razini došlo do usporavanja procesa rodno osjetljiva proračuna.

Primjer Australije je podigao svijest o postojećoj rodnoj nejednakosti, njezinim posljedicama te je služio kao osnova za pokretanje inicijativa i u drugim zemljama. Jedna od prvih članica EU koja je slijedila primjer Australije je Ujedinjeno kraljevstvo u kojem se još 1989. osnovala radna grupa tzv. *UK Women Budget Group* (dalje u tekstu: WBG) čiji članovi su bili sveučilišni eksperti, te predstavnici sindikata i nevladinih organizacija. Oni su svake godine sagledavali, analizirali i komentirali utjecaj proračuna na jednakost žena i muškaraca. Konzervativna Vlada toga vremena nije odgovarala ne njihove komentare i sustavno ih je zanemarivala. Tek nakon izbora 1997. godine, laburisti su dolaskom na vlast pokazali interes za njihov rad i htjeli su konzultirati građanstvo, uključujući i žene, pri donošenju odluka i sastavljanju proračuna. Time je započeta suradnja između glavne državne riznice i WBG-a.

WBG se pritom primarno fokusirao na porezni sustav i olakšice, nego na javnu potrošnju. Takav pristup ima nekoliko prednosti. Prvo, analiza proračuna i procjena učinaka je jednostavnija jer je manje poreznih oblika i poreznih olakšica, nego različitih programa potrošnje čije outpute i rezultate je teško mjeriti. Pritom, veliki broj poreza i olakšica se primjenjuje na pojedinca što također analizu čini lakšom, a učinke egzaktnije mjerljivima. Postoje i određeni nedostaci ovakvog pristupa koji se ogledaju u tome što se većina poreza i olakšica temelji na pretpostavkama o ulogama muškaraca i žena u društvu. Nositelji politike često pretpostavljaju da se novac koji ostvaruje kućanstvo jednako raspoređuje između muškarca i žene, neovisno o tome tko je novac zaradio. Samim time smatraju da je u potpunosti svedeno tko individualno snosi porezni teret i prima određene olakšice. Vlada nije svjesna da su to tek netočne pretpostavke, a ne činjenice, i da trebaju preispitivati njihovu točnost i pokušati društvo svojim djelovanjem mijenjati u smjeru u kojem žele. U WBG-u djeluju profesionalni ekonomisti i analitičari koji s vladom znaju komunicirati jezikom koji oni razumiju. Oni koristeći utvrđene ciljeve vlade, kao što su povećanje produktivnosti radne snage i



smanjenje siromaštva djece, raspravljaju o politikama javnog sektora iz kuta jednakosti žena i muškaraca. Naglasili su da će im ekonomsko osnaživanje žena pomoći u ostvarivanju postavljenih ciljeva jer se češće novac iz „ženske torbice“ troši za dobrobit i blagostanje cijele obitelji, nego novac iz „novčanika muškarca“. Dječju štednju prije uplaćuje onaj tko brine za obitelj, nego onaj tko donosi novac u kuću. Takvim argumentima je puno lakše uvjeriti vladu o važnosti rodne jednakosti i pravde (COE, 2005.).

U Europi inicijativa rodno proračuna koja se javila u Ujedinjenom kraljevstvu ostala je izolirana sve do kraja devedesetih godina kada je njihove ideje laganim korakom počela slijediti Francuska, a nakon toga i ostale zemlje. Danas je rodna jednakost jedan od glavnih prioriteta EU, ali umjesto da se oblikuje zasebna politika za promicanje rodne jednakosti Europska komisija je 1996. godine odlučila inkorporirati rodnu jednakost u sve politike i aktivnosti (Galizzi, 2010.). Pod predsjedništvom Belgije Europska unija je 2001. godine organizirala trodnevnu konferenciju s namjerom promicanja ideje rodno osjetljiva proračuna i jačanja kapaciteta vlada i organizacija civilnog društva za iniciranje rodno osjetljiva proračuna u svojoj zemlji članici EU do 2015. godine (IPU, 2004.).

Svaka zemlja proces rodno osjetljiva proračuna vidi i provodi na specifičan način te ne postoji jedinstveni recept koji jamči ostvarenje svih pozitivnih učinaka rodno osjetljiva proračuna. Zemlje proces prilagođavaju svojim uvjetima koje ovise o sustavu proračuna te zemlje, stručnosti ljudskih resursa, dostupnim informatičkim rješenjima, računovodstvenom sustavu, proračunskim klasifikacijama proračuna, ali i problemima koji se žele riješiti procesom rodno osjetljiva proračuna. Razlike između zemalja se najčešće očituju u tome (Elsong, 2002. a):

- Jesu li rodno osjetljivim proračunom obuhvaćene sve razine proračuna ili samo neke od razina?
- Analizira li se utjecaj svih prihoda i rashoda ili samo rashoda, samo rashoda pojedinih programa i razdjela, samo prihoda, samo pojedinih prihoda?
- Koje proračunske klasifikacije javnih prihoda i rashoda se koriste? Programska i lokacijska klasifikacija se smatraju najpogodnijima za rodnu analizu proračuna?
- Je li rodno osjetljivim proračunom obuhvaćen cjelokupan proračunskih proces ili samo neke od faza?
- Kako se prezentiraju rezultati rodne analize proračuna?

U nekim europskim državama proces rodno osjetljiva proračuna ugrađen je u zakonodavne temelje. Primjer takve zemlje je Austrija koja je prva zemlja koja je 2009. godine rodni proračun ugradila u svoj Ustav i učinila ga pravno obvezujućim za sva administrativna tijela javnog sektora (Klatzer et al., 2010.). U pojedinim zemljama je rodno osviještena politika utkana u vladine aktivnosti te ima jak utjecaj na način donošenja odluka tijekom proračunskog ciklusa i provođenje drugih politika. Negdje su u tijeku inicijative povezane s uvođenjem rodno osjetljivog proračuna, obično u obliku pilot-projekta kao načina ispitivanja terena, dok su se pojedine zemlje obvezale na uvođenje rodnog proračuna, ali proces još uvijek nije započet te je prioritet stavljen na rješavanje nekih drugih problema (Elson & Sharp, 2010.). Do danas, u Republici Hrvatskoj usvojeno je niz strategija i akcijskih planova koje se odnose na ravnopravnost žena i muškaraca. No, adekvatni resursi nužni za postizanje rodne jednakosti još uvijek nisu sistemski alocirani niti se rodno osjetljivom proračunu u Hrvatskoj pristupilo kao važnom preduvjetu ekonomskog osnaživanja žena (Vašiček & Sikirić, 2012.).

Iako je do danas više od šezdesetak zemalja započelo proces rodno osjetljiva proračuna, rodno osjetljivi proračun još uvijek je novo, interdisciplinarno i nedovoljno istraženo područje koje se pojavljuje kao odraz suvremenog, vrlo visokog stupnja razvoja demokracije i ljudskih prava u najširem smislu. Kompleksnost učinaka implementacije rodnog proračuna zadire u brojna područja društvenih znanosti. Može ih se prepoznati i istraživati s aspekta ekonomije, javnih financija, sociologije, političkih znanosti. Hofbauer Balmori (2003.) navodi da još uvijek izostaje napredak postizanja veće rodne jednakosti zbog toga što se prednost uporno daje gospodarskim ciljevima te se prilikom donošenja odluka u sklopu makroekonomske politike ne uzimaju obzir različite potrebe, uloge i obveze muškaraca i žena. Elson (1999.) ističe da je to najviše uočljivo zanemarivanjem neplaćenog rada prilikom donošenja odluka što žene stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na muškarce kada je u pitanju plaćeni rad.

U znanstvenoj literaturi u posljednjih nekoliko godina se na temu rodno osjetljivog proračuna objavljuju gotovo isključivo vodiči za implementaciju i različita izvješća o dosad poduzetim koracima, o iskustvima različitih zemalja, uočeni problemi ili nedostaci koji su usporili sam proces. Većina objavljenih radova je deskriptivna, narativna ili preskriptivna. Malobrojne reference su analitičke, ali također ne pružaju nikakav konkretan dokaz o rezultatima procesa istraživanja rodno osjetljiva proračuna. Dosadašnja istraživanja daju isključivo preporuke i naglašavaju

nužnost i potencijalne pozitivne učinke rodno osjetljiva proračuna. Studije su pretežito orijentirane na analizu javnih rashoda iz rodne perspektive i to poglavito rashode koji se odnose na obrazovanje i zdravstvo polazeći od pretpostavke da su to sektori koji se najviše bave tzv. ženskim pitanjima (Combaz, 2013.).

### 5.3. Pozitivni učinci rodno osjetljiva proračuna

Rodno osjetljivi proračun ukazujući kako odluke koje se donose u okviru proračunskog procesa utječu na različite grupe žena i muškaraca, dovodi do preoblikovanja političkih ciljeva i eventualnog preusmjerenja javnih sredstava koja mogu rezultirati nizom pozitivnih učinaka. Najvažniji pozitivan učinak rodno osjetljiva proračuna je **veća rodna jednakost, a i samim time veća jednakost u društvu kao jedan od temeljnih ciljeva fiskalne politike**. Rodno osjetljivi proračun uvažava različite uloge, potrebe, preferencije i interese muškog i ženskog stanovništva te sredstva usmjerava tako da se osigura jednako zadovoljenje javnih potrebe i muškaraca i žena. Osiguravanje jednakog tretmana muškaraca i žena ne podrazumijeva automatizmom i veću rodnu jednakost jer muškarci i žene zbog različitih rodnih uloga imaju različite javne potrebe. Stoga je neophodno uzimati u obzir njihove različitosti prilikom donošenja odluka te financirati i provoditi mjere koje će doprinosti većoj rodnoj jednakosti i to osobito na tržištu rada. Intenzivnijim uključivanjem žena na tržište rada žena stječe veću financijsku neovisnost, a to je moguće isključivo ako se ženu rastereti jednog dijela neplaćenog rada te joj se tako omogući lakše usklađivanje obiteljskog i profesionalnog života. To osim veće rodne jednakosti rezultira i **višim stopama zaposlenosti žena**, ali ujedno i **višim stopama fertiliteta**, jer su žene u većoj mogućnosti planirati svoj obiteljski život usporedno s profesionalnim životom (*European Commission*, 2013.b; Akrap & Čipin, 2010.).

Rodna jednakost nije samo fundamentalno ljudsko pravo. Postizanje rodne jednakosti ima ogromne socioekonomske posljedice. Rodna jednakost je kritična komponenta društvenog napretka te ima širok i jasan utjecaj na ekonomski i socijalni razvoj. Niz studija je ukazalo na pozitivne ekonomske učinke smanjenja rodne nejednakosti o čemu svjedoči i izvješće Svjetske banke (*World Bank*, 2016.). Prema izvješću je rodna jednakost faktor razvoja. Povećanje rodne jednakosti na tržištu rada predstavlja ogroman potencijal za rast, smanjenje siromaštva i zajedničkog prosperiteta. Eliminacija segregacije na tržištu rada bi povećala produktivnost radne snage za 3 % do 25 %, dok omogućavanje jednakog pristupa proizvodnim inputima uključujući zemlju i gnojivima bi povećale poljoprivrednu proizvodnju za 2,5 % do 4% (*World Bank* 2012). Rodna nejednakost na tržištu rada stvara gubitak prosječnog

kumulativnog dohotka po glavi stanovnika u zemljama OECD-a za 14 % do 15,4%, stoga veća rodna jednakost može umanjiti i negativan fiskalni efekt starenja stanovništva (*Cuberes and Teignier* 2015). Ove i druge studije ukazuju da osiguranje jednakih prilika na tržištu rada, stvaranje jednakog pristupa proizvodnji i resursima omogućuje bolje iskorištavanje ljudskih resursa i povećava prinos ženskog poduzetništva. Tako implementacija rodno osjetljiva proračuna usmjerena na ostvarenje navedenog doprinosi povećanju društvenog bogatstva i blagostanje kao i višim stopama rasta (Klatzer & Ivanina, 2014.).

Rodno osjetljivi proračun doprinosi **efektivnijem trošenju javnih sredstava**, jer uzimajući u obzir razlike između muškaraca i žena bolje identificira njihove javne potrebe i usmjerava javni novac (Bakker, 2006.). Analizom, uvažavanjem i vrednovanjem neplaćenog rada te različitih društvenih i biološki uvjetovanih uloga, potreba i preferencija muškog i ženskog stanovništva moguće je sagledati dodatne kriterije za alokaciju i distribuciju proračunskih prihoda, odnosno za usmjeravanje i determiniranje javnih rashoda na način koji će, osim stabilizacijskim ciljevima, doprinositi i boljoj preraspodjeli dohotka te jednakom zadovoljenju javnih potreba svih građana. Rezultati istraživanja Sikirić (2017.) potvrđuju da financiranjem mjera koje ženama olakšavaju usklađivanje obiteljskog i profesionalnog života svrha rodnog proračuna nadilazi postizanje rodne jednakosti kao temeljnog cilja i postaje pokretač modernizacije javnog sektora, povećava zaposlenost, produktivnost i rast cjelokupne ekonomije intenzivnijim uključivanjem žena na tržište rada te iskorištavanjem njihovih sposobnosti i intelektualnog kapitala izravno doprinosi ekonomskoj efikasnosti javnog sektora i većim društvenim prinosima.

Rodnom analizom koja se odvija u sklopu procesa rodno osjetljiva proračuna utvrđuje se rezultira li javna potrošnja ostvarenjem postavljenih ciljeva, koji su rezultati postignuti i tko su krajnji korisnici financiranih usluga. Time se sredstva bolje usmjeravaju te izbjegavaju odluke koje kratkoročno mogu dovesti do ušteda, ali dugoročno dovode do povećanih troškova ili negativno utječu na određene skupine žena ili muškaraca. To rezultira boljom alokacijom ograničenih javnih resursa koja u većoj mjeri omogućuje ostvarenje temeljnih funkcija i ciljeva proračuna.

**Kvalitetno javno upravljanje** (engl. *Good Governance*) primarno podrazumijeva pravedno, pošteno, efektivno i odgovorno pružanje javnih dobara i usluga svim građanima. Kao ključne značajke kvalitetnog javnog upravljanja ističu se transparentnost, odgovornost i participacija građana pri donošenju odluka od javnog značaja. Rodna jednakost, participacija žena kao i muškaraca u donošenju odluka na svim razinama su važni kako za inicijativu uvođenja rodnog proračuna tako i za

kvalitetu javnog upravljanja. U tom pogledu rodno osjetljivi proračun može biti važan instrument za postizanje kvalitetnog javnog upravljanja.

Rodna analiza proračuna pruža dodatne informacije o krajnjim korisnicima i efektima javne potrošnje te tako doprinosi još većoj **transparentnosti javne potrošnje**. Pravo za traženjem, primanjem i pružanjem informacije je temeljno ljudsko pravo. Sve informacije i odluke koje se donose u okviru javnog sektora trebaju biti transparentne i javno dostupne.

Jedan od ciljeva rodno osjetljiva proračuna je i intenzivnije uključivanje stanovništva, osobito žena, u proces donošenja proračuna. **Povećanjem participacije žena u procesu donošenja proračuna** lakše je prepoznati potrebe ženskog stanovništva te javnu potrošnju usmjeriti prema jednakom zadovoljenju javnih potreba muškaraca i žena. Rodno osjetljivi proračun motivira vladu na snažniju suradnju s civilnim sektorom koji nadziru i kontrolira pomake u ostvarenju cilja rodne jednakosti.

Rodni proračun je važan za **provedbu rodno osviještene politike** u različitim područjima. Rezultati rodne analize proračuna pokazuju zadovoljava li vlada u jednakoj mjeri potrebe muškog i ženskog stanovništva te smanjuje li ili povećava svojim odlukama postojeću rodnu nejednakost.

Kako je već ranije spomenuto, rodna analiza pri oblikovanju proračuna ne uzima u obzir isključivo plaćeni rad, nego i neplaćeni rad u kućanstvu koji u najvećem dijelu obavljaju žene i koji ima veliku važnost za budući razvoj jedne države jer briga za kućanstvo podrazumijeva i brigu za radnu snagu države i socijalni kapital koji je od vitalne važnosti za ekonomski razvoj jedne zemlje. Analizom koja obuhvaća i neplaćeni sektor ekonomije se **poboljšava dugoročno makroekonomsko planiranje** i evaluacija promjena produktivnosti do kojih dolazi zbog premještanja rada iz plaćenog u neplaćeni sektor.

#### 5.4. Preduvjeti uvođenja rodno osjetljiva proračuna

Najčešći uzrok sve češće nenamjerne rodne nejednakosti u razvijenim društvima je zanemarivanje različitih društveno oblikovanih uloga muškaraca i žena. Za rješavanje problema rodne nejednakosti potrebno je razumjeti postojeće odnose između spolova, njihove razlike, uloge, potrebe i preferencije te ih uzimati u obzir prilikom donošenja odluka. Dosadašnji posebni programi namijenjeni ženama pružaju određenu pomoć i potporu u nekim područjima, ali nisu dovoljni. Učinkovito suzbijanje neravnopravnosti je moguće isključivo uvođenjem rodno osviještene politike u sva područja djelovanja i kontinuiranim propitivanjem utjecaja pojedinih vladinih postupaka, politika i odluka na muškarce i žene.

Ispunjenju navedenog upravo doprinosi proces rodno osjetljiva proračuna, a za provođenje procesa rodno osjetljiva proračuna potrebna je prije svega politička volja, zatim jasno definirani ciljevi, zadatci i aktivnosti, rodno osviješteni ljudski resursi, uska koordinacija različitih državnih tijela, rodno disagregirani podaci koji će omogućiti analizu utjecaja tekućeg proračuna te budućih mjera i programa na rodnu jednakost.

U većini zemalja inicijativa rodno osjetljiva proračuna kreće od civilnog društva na čelu s nevladinim udrugama. Razgovarajući o problemu i posljedicama rodne nejednakosti oni doprinose rodnoj osviještenosti stanovništva, ali bez podrške vlade i službenika unutar vlade oni ne mogu učiniti mnogo po pitanju rješavanja toga problema. Vlada je presudan sudionik procesa uvođenja rodnog proračuna, osobito ministarstvo financija i to odjel za proračun. Odjel za proračun treba organizirati i nadzirati cjelokupan proces rodnog proračuna, razviti strategiju, donesti planove i koordinirati ostale odjele i ministarstva. Stoga jedan od najvažnijih preduvjeta za uvođenje rodno osjetljivog proračuna je **politička volja** izražena jasno određenim ciljevima ravnopravnosti spolova preoblikovanih u ostvarive kratkoročne ciljeve, jer uvođenje rodno osjetljiva proračuna, usprkos dobrim namjerama, nemoguć je bez političkih napora sa samog vrha (Sikirić & Vašiček, 2013.). Da bi državna politika rodne jednakosti postala operativna mora se definirati provedbena strategija s utvrđenim mjerilima, kratkoročnim ciljevima i pokazateljima radi praćenja napretka. Tek preciznim definiranjem ciljeva i aktivnosti procesa rodnog proračuna se utvrđuju zadaci i jača odgovornosti administracije i ostalih sudionika procesa. Potrebno je ciljeve politike rodne jednakosti postavljene na državnoj razini prilagoditi konkretnom radu svakog vladinog razdjela i tijela.

Za dobivanje podrške Vlade, civilno društvo mora iznositi znanstveno utemeljene činjenice na temelju kojih sugeriraju promjene te čvrstim argumentima potkrijepiti da proračun može imati nejednak utjecaj na muško i žensko stanovništvo te koje su posljedice te nejednakosti. Ako izostane podrška vlade, provedba procesa gotovo i nije moguća. Jedina mogućnost je da pokušaju djelovati na zakonodavno tijelo koje izravno sudjeluje u fazi donošenja proračuna. Ono, iako ne može utjecati na programe i ciljeve programa koji će se financirati proračunom, može amandmanima sredstava s jednog programa preusmjeriti na drugi radi postizanja veće rodne jednakosti.

Vrlo važan preduvjet su i **ljudski resursi**, odnosno državni službenici na različitim razinama. Oni svojim radom i znanjem omogućuju realizaciju kratkoročnih i dugoročnih planova i ciljeva. Neophodna je snažna rodna osviještenost službenika koja se postiže informiranjem te organiziranjem treninga i radionica kao i razumijevanje pozitivnih učinaka rodne jednakosti. Organiziranjem treninga i radionica se kod službenika

budi svijest o postojećim rodnim nejednakostima koje se javljaju kao rezultat pojedinih proračunskih odluka, te ih se upoznaje s temeljnim ciljevima, svrhom samog procesa i njihovom ulogom u procesu uvođenja rodnog proračuna.

Nakon definiranja konkretnih zadataka i aktivnosti nužna je koordinacija, odnosno uska suradnju svih sudionika, preraspodjela odgovornosti i zadataka, davanje jasnih uputa i smjernica za implementaciju, nadzor i neprekidno savjetovanje proračunskim procesima. Neophodna je suradnja i kooperacija stručnjaka za proračun i stručnjaka za rodna pitanja, kao i uključivanje civilnog društva i stručnjaka izvan vlade u sam proces. Stručnjaci izvan vlade mogu pomoći pri provođenju složenih analiza i tumačenju rezultata, kao i prilikom treninga administrativnog osoblja. Civilno društvo može biti posrednik između vlade i građana pružajući vladi informacije o zadovoljstvu građana, njihovim potrebama i prioritetima.

Za provođenje analize utjecaja pojedinih segmenata proračuna na muškarce i žene potrebni su **rodno disagregirani podaci**. Nedostatak podataka je najčešća kočnica daljnjeg razvoja procesa jer onemogućuje efektivno provođenje rodno osjetljive analize. Čak i najjednostavniji postupak evidentiranja spola korisnika vladinih usluga u nekim slučajevima se ne provodi. No tek započinjanjem analize utjecaja proračuna će se jasno prepoznati koji podaci nedostaju za nastavak iste, stoga je potrebna uža suradnja statističara i kreatora politika kako bi statističari razumjeli koja vrsta podataka je potrebna za oblikovanje bolje ciljanih politika; jednako tako, statističari su svjesni izazova s kojima se suočavaju prilikom prikupljanja podataka, čega kreatori politika nisu svjesni. Rodno disagregiranim podacima bi se trebao obuhvatiti kvantitativni i kvalitativni aspekt, kao i studija vremena kojom će se utvrditi preraspodjela neplaćenog rada između muškaraca i žena. Dostupnost podataka je važna u svim fazama proračunskog ciklusa kako za ocjenu trenutnog stanja, tako i za praćenje napretka i kao temelj i argument za uvođenje određenih promjena i modifikacija koje će rezultirati većom rodnom jednakosti.

Rodno osjetljivi proračun nadobudan je projekt koji zahtijeva veliki pomak u razmišljanju i u praksi. Dovodi do otvaranja procesa donošenja proračuna široj skupini sudionika, postavljanja prioriteta povezanih s pitanjima ravnopravnosti, inzistiranja na priznavanju neplaćenog rada i mijenjanja načina na koji se planiraju i izvršavaju, kako državni tako i lokalni, proračuni. Veliki broj zemalja započne proces rodno osjetljiva proračuna, ali proces u vrlo kratkom roku biva usporen ili čak zaustavljen zbog nedostataka političke volje, rodne osviještenosti, nejasno definiranih aktivnosti i ciljeva, nerazumijevanja procesa od strane službenika, nedovoljne koordinacije ili nedostatka rodno disagregiranih podataka.

## 5.5. Faze procesa rodno osjetljiva proračuna

Žene i muškarci su korisnici javnih usluga, javne infrastrukture i porezni obveznici. Implementacija rodno osjetljiva razotkriva kako državna politika, javni prihodi i rashodi utječu na socioekonomski status i prilike različitih skupina žena i muškaraca i na rodnu jednakost u zemlji. Pritom ne postoji jedinstveni recept implementacije rodno osjetljiva proračuna. Svaka zemlja proces treba prilagoditi svojim uvjetima. Prema Priručniku za uvođenje rodno osjetljiva proračuna Vijeća Europe proces rodno osjetljiva proračuna općenito čine tri izdvojene faze aktivnosti (COE, 2009.):

1. Faza: Analiza proračuna iz rodne perspektive.
2. Faza: Restrukturiranje proračuna na temelju rezultata rodne analize.
3. Faza: Implementacija rodno osviještene politike u sve faze proračunskog procesa.

Navedenim fazama prethodi još jedna faza koja podrazumijeva buđenje svijesti o prisutnosti problema rodne nejednakosti koja se javlja kao posljedica zanemarivanja rodnih razlika između muškaraca i žena. U toj pretfazi se nosioce procesa rodno osjetljiva proračuna osvještavaju o postojećem problemu rodne nejednakosti kojeg je, osobito u razvijenijim društvima, malo tko svjestan. Građani i vlada na proračun najčešće gledaju kao na rodno neutralan. Teško im je percipirati na koji način javni prihodi i rashodi utječu na rodnu jednakost. Stoga u ovoj fazi vrlo važnu ulogu ima civilno društvo, nevladine udruge i akademska zajednica koji otvaraju pitanja rodne nejednakosti i na temelju znanstveno utemeljenih činjenica potkrjepljuju da proračun ima nejednak utjecaj na muško i žensko stanovništvo te sugeriraju promjene koje će rezultirati većom rodnom jednakošću. Tako se osvještuje javnost da ženama i muškarcima društvo pripisuje različite uloge i zadaće, čime su i njihove potrebe različite te da pojedine odluke koje se donose u sklopu proračunskog procesa ipak imaju nejednak utjecaj na muško i žensko stanovništvo. Budući da je zadaća vlade da izvršavanjem javnih funkcija u jednakoj mjeri zadovolji potrebe i žena i muškaraca, u ovoj fazi se osvještuje potreba za uvažavanjem različitosti muškaraca i žena prilikom donošenja odluka o prikupljanju, a osobito trošenju javnog novca radi ostvarivanja veće rodne jednakosti. U konačnici proračun postaje efektivniji, pravedniji, transparentniji i doprinosi višim razinama ekonomskog rasta i smanjenju siromaštva. Uglavnom, cilj ove pretfaze je:

- Rodno osvijestiti sve izravne i neizravne sudionike procesa rodno osjetljiva proračuna.



- Naglasiti važnost vrednovanja neplaćenog rada žene i uvažavanja postojećih različitosti muškaraca i žena.
- Nastojati osigurati veću odgovornost vlade prema postizanju cilja rodne jednakosti.

Ova pretfaza je ključna za daljnji tijek procesa rodno osjetljiva proračuna, jer bez razumijevanja rodnih razlika, uzroka i posljedica problema rodne nejednakosti i uloge proračuna u rješavanju tog problema, izostat će politička volja za započinjanjem istog. Tijekom ove pretfaze je potrebno jasno definirati pojam i indikatore rodne jednakosti na temelju kojih će se utvrđivati utjecaj javnih prihoda i rashoda te utvrditi krajnji efekt proračuna.

### 5.5.1. Analiza proračuna iz rodne perspektive

Postoje različiti pristupi uvođenja rodno osjetljiva proračuna, ali srž je u prepoznavanju različitosti između žena i muškaraca i uzimanje istih u obzir tijekom proračunskog procesa na središnjoj i lokalnoj razini. Nakon buđenja svijesti o problemu rodne nejednakosti i shvaćanju uloge proračuna u rješavanju tog problema započinje se s prvom fazom procesa rodno osjetljiva proračuna koja podrazumijeva analizu proračuna iz rodne perspektive, tzv. rodnu analizu. Glavno pitanje rodne analize je kako proračunske mjere i s njima povezane politike utječu na rodnu jednakost: smanjuju je, povećavaju ili ostavljaju nepromijenjenom. Rodna analiza nije analiza usmjerena na žene ili rodne odnose, nego analiza kojom se uzimajući u obzir rodne različitosti i sličnosti muškaraca i žena utvrđuje stvaran utjecaj javnih prihoda i rashoda na muško i žensko stanovništvo te identificiraju ključni uzroci postojeće rodne nejednakosti (UNIFEM, 2009.).

Rodna analiza daje informacije o različitim ulogama, pristupu i kontroli nad materijalnim i nematerijalnim društvenim koristima, prioritetima, potrebama i odgovornostima žena i muškaraca. Osim toga prepoznaje faktore koji dodatno utječu na položaj različitih skupina žena poput godina, socioekonomskog statusa, nacionalnosti, razine obrazovanja i slično. Rezultati analize su temelj za donošenje odluka te argument za prepoznavanje i predlaganje mjera koje će doprinijeti osiguranju jednakih prilika za žene i muškarce u svim sferama.

Dosada je razvijeno nekoliko metoda i alata koje se uspješno primjenjuju kod analize proračuna iz rodne perspektive (Elson, 1997.; Budlender, Sharp & Allen, 1998.; Hewit, 2002.; Hofbauer Balmori, 2003.). Odabir alata ovisi o dostupnim podacima, stručnosti ljudskih resursa, dostupnim informatičkim rješenjima, računovodstvenom sustavu,

proračunskim klasifikacijama proračuna te o stavkama koje se analiziraju. Uz to različiti alati se koriste kod analize utjecaja javnih prihoda i analize utjecaja javnih rashoda. Značajan izvor podataka o javnim prihodima i rashodima u ovoj fazi je ustrojeni računovodstveni sustav. Proračunskim računovodstvom se uređuje priznavanje prihoda i primitaka, rashoda i izdataka i financijsko izvještavanje i druga područja u vezi s računovodstvenim praćenjem i evidentiranjem javnih prihoda i rashoda. U Republici Hrvatskoj se prihodi i primici, rashodi i izdaci proračuna i financijskog plana iskazuju i prate prema ranije navedenim proračunskim klasifikacijama (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15):

- Organizacijsku klasifikaciju po organizacijskim jedinicama (primjerice Sabor, Vlada, ministarstva, državni zavodi i sl.).
- Ekonomsku klasifikaciju po ekonomskoj namjeni rashoda (primjerice naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade).
- Funkcijsku klasifikaciju po namjeni rashoda (primjerice obrana, zdravstvo, obrazovanje).
- Lokacijsku klasifikaciju prema teritorijalno definiranim cjelinama (primjerice državama, županijama, gradovima, općinama, područjima posebne državne skrbi).
- Programsku klasifikaciju po programima, aktivnostima i projektima (primjerice programi zaštite okoliša, informatizacije, pomoći poduzetništvu).
- Klasifikaciju po izvorima financiranja, prikaz po skupinama prihodima i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci (primjerice porezi, doprinosi, namjenski prihodi, donacije).

Navedenim proračunskim klasifikacijama se u najvećoj mjeri prate rashodi, ali ne svi rashodi i ne na svim razinama. Pritom nijedna od postojećih klasifikacija ne podrazumijeva participaciju prema rodnoj pripadnosti. Organizacijska, funkcijska, ekonomska i klasifikacija po izvorima financiranja pretežito služe za kontrolu i nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnost javne potrošnje te informacije koje pružaju ne predstavljaju adekvatnu podlogu za rodnu analizu. Eventualno kao podlogu za rodnu analizu mogu služiti informacije prezentirane programskom i teritorijalnom klasifikacijom. Programskom proračunskom klasifikacijom su rashodi i izdaci iskazni aktivnostima i projektima, koji su povezani u program na temelju zajedničkih ciljeva. U sklopu programa su definirani pokazatelji rezultata i to njihova polazna i ciljana vrijednost čime se omogućuje praćenje napretka i ocjena jesu li postavljeni ciljevi i ostvareni, definirani su i korisnici i svrha programa (Sikirić, Sikirić & Vašiček, 2015., 168). Sve to skupa može služiti kao dobra podlogu za

rodnu analizu za čije provođenje je nužno utvrditi ulaznu mjeru, odnosno iznos potrošenog javnog novca, planirane i realizirane aktivnosti, korisnike i pokazatelje ostvarenja krajnjeg cilja kao izlaznu mjeru.

U početku se rodnom analizom mogu obuhvatiti samo pojedina područja ili programi ili samo neke skupine rashoda ili samo neke skupine prihoda ili neke skupine i prihoda i rashoda, ali krajnji cilj je iz rodne perspektive analizirati sve javne prihode i rashode svih razina proračuna. Pri analizi se uzimaju u obzir različite uloge muškaraca i žena u društvu te se propituje učestalost muškaraca i žena među kontributorima javnih prihoda i među korisnicima poreznih olakšica, subvencija, transfera, javnih dobara i usluga. Rodna analiza se ne bi trebala odnositi samo na distribuciju javnih rashoda i prihoda između muškaraca i žena, već i na njihov utjecaj na (Himmelweit, 2002.):

- **Dohodak pojedinca.** Dohodci žena su u svim zemljama u prosjeku niži od dohodaka muškaraca, stoga promjene koje porezni sustav čine progresivnijim rezultiraju većom jednakosti.
- **Dohodak kućanstva i distribuciju resursa u kućanstvu.** Životni standard pojedinca ne ovisi samo o osobnom dohotku, nego i o ukupnom dohotku kućanstva u kojem živi te njegovoj pregovaračkoj moći oko potrošnje resursa kućanstva. Dokazano je da se češće novac iz „ženske torbice“ troši za dobrobit i blagostanje cijele obitelji, nego novac iz „novčanika muškarca“ pa nije svejedno tko ima veću kontrolu nad resursima kućanstva.
- **Zapošljavanje.** Porezni sustav često može biti nepotican za zapošljavanje oba partnera. Na primjer povećanje osobnog odbitka za uzdržavane članove može rezultirati zapošljavanjem samo jednog člana kućanstva i to najčešće muškarca. Time se povećava ovisnost žene o muškarcu i rodna nejednakost na tržištu rada, a pregovaračka moć žene oko potrošnje resursa kućanstva se smanjuje.
- **Vrijeme.** Žene obavljaju veći dio neplaćenog rada u kućanstvu. Oslobođanjem žena jednog dijela neplaćenog rada može pozitivno utjecati na zapošljavanje žena i obratno. Zapošljavanjem ne nestaju obveze žene u kućanstvu, nego se povećava opterećenje žena. U tim slučajevima žena se najčešće oslanja na usluge predškolskog odgoja i obrazovanja čiji trošak ako ga snosi roditelj smanjuje efektivni dohodak žene i smanjuje vjerojatnost zapošljavanje žena. Zbog toga, unatoč raznim poticajima za zapošljavanje, stopa zaposlenosti žena je još uvijek niža od stope zaposlenosti muškaraca.

- **Životnu perspektivu.** Važno je sagledati dugoročniji utjecaj javnih prihoda i rashoda na živote žena i muškarca, jer se s vremenom životni uvjeti mogu promijeniti te je nužno utvrditi utjecaj na rodnu jednakost u dužem roku (visinu mirovina, promjene obiteljske situacije i slično).

### 5.5.1.1. Rodna perspektiva javnih prihoda

Prema dosadašnjim iskustvima zemalja koje su započele s procesom rodno osjetljiva proračuna, rodna analiza je u većoj mjeri usmjerena na javne rashode, iako javni prihodi i porezi, kao najvažniji izvor prihoda, također imaju različit alokativan i distributivan utjecaj na muškarce i žene. Razlog tome su različiti metodološki problemi, činjenica da analiza javnih prihoda može biti politički osjetljivija, jer su javni prihodi definirani nizom zakonskih propisa, a i jer se javna potrošnja izravno povezuje sa smanjenjem nejednakosti u društvu i zadovoljenjem javnih potreba stanovništva. Stoga rodno razmatranje javnih prihoda često ostaje na nekakvoj jednostavnoj i općoj razini. Ipak javni prihodi imaju važnu ulogu u rješavanju problema nejednakosti te u analizi nikako ne smiju ostati zapostavljeni.

Prihode općeg proračuna Hrvatske čine prihodi državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova te proračuna županija, gradova i općina. Najveći udio čine prihodi državnog proračuna, neki od prihoda su zajednički, odnosno dijelom pripadaju državnom proračunu, a dijelom proračunu županija i proračunu gradova/općina, a jedan manji dio je decentraliziran na niže razine proračuna. Proračunom su iznosi javnih prihoda prikazani ekonomskom klasifikacijom, a čine ih:

- Prihodi od poreza.
- Doprinosi.
- Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna.
- Prihodi od imovine.
- Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknade.
- Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija.
- Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza.
- Kazne, upravne mjere i ostali prihodi.
- Te skupina prihoda od prodaje nefinancijske imovine.

Prihodi od poreza čine najvažniju skupinu prihoda proračuna. Alati koji se može primijeniti pri analizi poreza iz rodne perspektive je **analiza utjecaja poreza na muškarce i žene** (engl. *Gender – disaggregated tax incidence analysis*) kojom se utvrđuje u kojoj mjeri direktni i indirektni porezi terete muško, a u kojoj žensko stanovništvo (Elson, 1997.; Budlender, Sharp & Allen, 1998.; Hofbauer Balmori, 2003.). Zbog različitih društvenih uloga, imovinskog i socio-ekonomskog statusa žena i muškaraca porezni sustav može rezultirati rodnom nejednakošću.

Najpoznatija podjela poreza je na direktne i indirektno poreze<sup>14</sup>. Budući da direktni porezi izravno terete poreznog obveznika rodnom analizom je moguće utvrditi distribucijski utjecaj na muškarce i žene utvrditi ako su dostupni rodno disagregirani podaci o poreznim obveznicima i njihovim poreznim obvezama. Direktni porezi u RH su porez i prirez na dohodak, porez na dobit i porez na imovinu.

Porez na dohodak je zajednički prihod, a prirez na dohodak je prihod lokalnog proračuna. U Hrvatskoj se dohodak definira kao razlika primitaka i izdataka nastalih tijekom poreznog razdoblja. Oporezuje se dohodak od nesamostalnog rada, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala i drugi dohoci (Bratić & Urban, 2006.). Prirez se obračunava na ukupan iznos poreza na dohodak.

Porez na dohodak u Hrvatskoj zbog osobnog odbitka i više poreznih stopa ima progresivan karakter. Osobni odbici umanjuju poreznu osnovicu jer se sa stajališta pravednosti smatra da ne treba oporezivati dohodak koji služi za pokrivanje osnovnih životnih potreba poreznog obveznika tzv. egzistencijalni minimum. Za utvrđivanje rodno utjecaja poreza i prireza na dohodak prvenstveno su potrebni podaci o poreznim obveznicima i visini njihova oporeziva dohotka. Pri analizi se trebaju uzeti u obzir i stavke koje umanjuju ili uvećavaju poreznu osnovicu za obračun poreza na dohodak te utvrditi kome umanjuju ili uvećavaju obvezu poreza na dohodak i koji je dugoročni efekt istih. Bez tih podataka i konkretnih izračuna se može samo pretpostaviti da zbog progresivnog karaktera poreza na dohodak u Hrvatskoj, a znajući da žene u prosjeku ostvaruju niže dohotke od muškaraca, viši iznos poreza na dohodak plaćaju muškarci. Kako je osnovica za obračun prireza iznos poreza na dohodak, pretpostavlja se da muško stanovništvo plaća i više iznose prireza. Isto tako smanjivanje stopa poreza na dohodak više koristi muškarcima, nego ženama dok povećanje minimalnih plaća ili osobnih odbitaka ima jači pozitivan utjecaj na žene.

---

14 Prema njemačkoj teoriji direktni porezi su oni porezi na čije plaćanje je direktno obavezan sam porezni obveznik te ga ne može prevaliti na drugu osobu. Nasuprot tome, indirektni porezi su porezi koje porezni obveznik snosi indirektno, odnosno prevaljuje ih sa svoje ekonomske snage na ekonomsku snagu neke druge osobe (Jelčić, 2001.).

Osobni odbitak koji se odobrava za svakog poreznog obveznika naziva se osnovnim osobnim odbitkom, ali se porezna osnovica dodatno umanjuje i za osobne odbitke za uzdržavane članove obitelji i djecu. Uzdržavanim članovima uže obitelji smatraju se bračni drug, roditelji poreznog obveznika, djeca nakon prvog zaposlenja te punoljetne osobe kojima je porezni obveznik imenovan skrbnikom prema posebnom zakonu. Uvećanjem neoporezivog dijela dohotka zbog uzdržavanog bračnog druga se teži smanjiti porezno opterećenje obitelji u kojima samo jedan od supružnika ostvaruje dohodak. Zemlje koje su napravile značajniji iskorak prema rodno osjetljivom proračunu ukidaju takve oblike poreznih rasterećenja kako bi stvorile dodatani poticaj za uključivanje žena i muškaraca na tržište rada.

Porez na dobit je izravni porez čiju osnovicu čini razlika između prihoda i rashoda, uvećana i/ili umanjena za određene stavke uključene u obračun poslovnog rezultata trgovačkih društva ili drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost radi stjecanja dobiti. Porezom na dobiti se tereti pravna osoba koja obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti, stoga je izravan učinak tog poreznog oblika na rodnu jednakost teško utvrditi. Eventualno mjere kojima se potiče žensko poduzetništvo ili nude olakšice za obavljanje neke djelatnosti u kojima prevladava muška ili ženska radna snaga mogu imati neizravan utjecaj na rodnu jednakost.

Porezi na imovinu uključuju stalne i privremene poreze na nepokretnu imovinu, porez na nasljedstva i darove, porez na kapitalne i financijske transakcije. Obveznici tih poreznih oblika su fizičke i pravne osobe u čijem vlasništvu se nalazi imovina koja je predmet oporezivanja. Za utvrđivanje učinka imovinskih poreza na rodnu jednakost potrebni su podaci o poreznim obveznicima i visini porezne osnovice.

Za razliku od direktnih poreza, indirektni porezi ne terete izravno poreznog obveznika te je puno teže utvrditi njihov utjecaj na muškarce i žene. Najznačajniji indirektni porezi u Hrvatskoj uključuju porez na dodanu vrijednost (dalje u tekstu: PDV), posebne poreze i trošarine.

PDV-om se oporezuje promet najvećeg dijela isporuka roba i usluga u RH, a posebnim porezima određena skupina dobara kao što su duhan, alkohol, benzin, prijevozna sredstva, električna energija itd. Osnovica za obračun poreza čini naknada za isporučena dobra i obavljene usluge. Rodni utjecaj ovih poreznih oblika je teško odrediti jer porezni obveznik teret poreza prevaljuje na krajnjeg potrošača o kojem u najvećem broju slučajeva ne postoje nikakvi podaci. Prikupljanje podataka o krajnjim potrošačima zahtjeva duži vremenski period kao i angažman financijskih resursa kojima će se financirati prikupljanje takvih podataka. Eventualno bi se na temelju manjeg uzorka mogli pretpostaviti obrasci potrošnje muškaraca i žena i na temelju toga donijeti

određeni zaključci i kvantificirati grube procjene. Za sada se samo logički i paušalno može zaključiti da zbog degresivnosti<sup>15</sup> iz rodne perspektive porast stope PDV-a, kojim se oporezuje najveći broj dobara i usluga, ima izraženiji negativni učinak na žensko stanovništvo čiji dohodci su niži od dohodaka muškaraca u svim zemljama članicama EU, pa u i Hrvatskoj. Kod trošarina i posebnih poreza osim obilježja degresivnosti treba analizirati udio muškog i ženskog stanovništva u konzumentima dobara koji se oporezuju posebnim poreznim stopama.

Doprinosi za zdravstveno, za mirovinsko i za zapošljavanje ovise o visini dohotka pa se može pretpostaviti da u prosjeku zbog većeg dohotka i više stope zaposlenosti muškarci više doprinose ovoj vrsti javnih prihoda.

Obveznici brojnih upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada su pravne i fizičke osobe. Analizom je posebno važno obuhvatiti one pristojbe, naknade i doprinose koje izravno terete fizičke osobe. Činjenica da se one najčešće plaćaju na razini kućanstva u kojem živi više članova, otežava utvrđivanje distribucijskog efekta na dohotke muškaraca i žena.

Na isti način treba pristupiti i rodnoj analizi prihoda od imovine i prihoda od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga. Analiza kreće od identificiranja kupaca roba ili korisnika usluga, ali i potencijalnih korisnika kada bi iste bile besplatne. Iznos koji se mora platiti može odvratiti siromašnije stanovništvo od korištenja istih, stoga ovom analizom treba sagledati više alternativnih slučajeva.

Sve je češća praksa financiranja javnih usluga korisničkim naknadama s namjerom povećanja odgovornosti i podizanja kvalitete javne usluge. Nažalost, dosada su prepoznati isključivo negativni efekti uvođenja korisničkih naknada (Esim, 2000.; Vandemoortele, 2002.):

- Smanjenje broja siromašnijih korisnika usluga koji često zbog visine korisničke naknade odgađaju ili u cijelosti izbjegavaju korištenje javne usluge.
- Degresivni karakter korisničke naknade, čak i u slučajevima kada se visina korisničke naknade utvrđuje na temelju imovinskog stanja korisnika.
- Poteškoća oko utvrđivanja visine korisničke naknade.
- Korisničke naknade su se pokazale nedostatnima za podizanje kvalitete javne usluge.

---

<sup>15</sup> Isti iznos plaćaju svi potrošači neovisno o visini njihova dohotka što rezultira time da je udio ukupno plaćenog iznosa PDV-a ili trošarine za isto dobro ili uslugu veći teret za onog tko ima niži dohodak, nego onog tko ima viši dohodak.

Kako uvođenje korisničkih naknada utječe na rodnu jednakost može se utvrditi **Analizom utjecaja korisničkih naknada na muškarce i žene** (engl. *Gender – disaggregated user fees incidence analysis*) (Elson, 1997.; Budlender, Sharp & Allen, 1998.; Hofbauer Balmori, 2003.). Budući da žene imaju niže dohotke od muškaraca, uvođenje korisničkih naknada u većini slučajeva negativno utječe na rodnu jednakost. Javne usluge trebaju biti dostupne svima, a uvođenje ovakvog oblika financiranja stavlja skupine različitih imovinskih stanja u nejednak položaj.

Ostali prihodi koji uključuju pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, prihodi od donacija, prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza, kazne, upravne mjere i ostali prihodi nemaju izravan utjecaj na dohodak pojedinca pa ni na distribuciju resursa između muškaraca i žena. No, to ne znači da ih se u analizi treba zanemariti. Nijednu stavku prihoda ne treba zanemariti dok se podacima ne potvrdi njezin neutralan učinak na rodnu jednakost.

#### **5.5.1.2. Rodna perspektiva javnih rashoda**

Pod pojmom javnih rashoda podrazumijevaju se svi izdatci države radi obavljanja njezinih funkcija određenih ustavom i zakonom (Jurković, 2002.). Računovodstveno rashodi se definiraju kao smanjenje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja u obliku smanjenja imovine ili povećanja obveza (Jakir-Bajo et al., 2008.). Ako su prihodi i primici input sustava proračuna, onda su rashodi i izdaci output proračunskog procesa jer odražavaju način upotrebe proračunskih prihoda radi zadovoljenja društvenih potreba.

Javna potrošnja ili utječe na makroekonomska kretanja koja utječu na životni standard, utječe na ukupan dohodak pojedinih skupina i kvalitete javnih usluga. Raspodjela javnih poslova u obavljanju javnih funkcija se temelji na Napatku o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda/izdataka i prihoda/primitaka (NN 93/2001.), koji je donijelo Ministarstvo financija, a koji je u skladu s međunarodnom metodologijom o vođenju državnih financija Međunarodnog monetarnog fonda.



Javne nadležnosti u obavljanju javnih poslova razvrstane su u deset funkcijskih skupina (OECD, 2015.):

1. Opće javne službe
2. Obrana
3. Javni red i sigurnost
4. Ekonomski poslovi
5. Zaštita okoliša
6. Usluge unapređenja stanovanja i zajednice
7. Zdravstvo
8. Rekreacija, kultura i religija
9. Obrazovanje
10. Socijalna zaštita.

Svaka od navedenih skupina ima još devet podskupina. Središnja država pojedine javne funkcije može prepustiti drugim institucionalnim jedinicama i nižim razinama fiskalne vlasti. Općine, gradovi i županije nemaju potpune ovlasti za obavljanje većine javnih funkcija iz svoje nadležnosti, nego se ovlasti najčešće dijele sa središnjom državom. Raspodjela ovlasti za pojedine javne funkcije prikazane su u tablici 1.

**Tablica 1:** Raspodjela pojedinih javnih funkcija prema razinama vlasti u Republici Hrvatskoj

Javne funkcije		Središnja država	Županije	Gradovi	Općine
<b>1.</b>	<b>Opće javne usluge</b>	X	X	X	X
<b>2.</b>	<b>Obrana</b>	X			
<b>3.</b>	<b>Javni red i sigurnost</b>	X		X	X
<b>4.</b>	<b>Ekonomski poslovi</b>	X	X	X	X
4. 1.	Opći ekonomski poslovi	X			
4. 2.	Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i lov	X	X		
4. 3.	Naftna industrija i energetika	X			
4. 4.	Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	X	X	X	X
4. 5.	Promet	X	X	X	X
4. 6.	Komunikacija	X	X	X	X
<b>5.</b>	<b>Zaštita okoliša</b>	X	X	X	
<b>6.</b>	<b>Unaprjeđenje stanovanja i zajednice</b>	X	X	X	X
6. 1.	Stanovanje		X	X	X
6. 2.	Razvoj zajednice		X	X	
6. 3.	Vodoopskrba	X	X	X	X
6. 4.	Javna rasvjeta		X	X	X
<b>7.</b>	<b>Zdravstvo</b>	X	X		
<b>8.</b>	<b>Rekreacija, kultura i religija</b>			X	X
<b>9.</b>	<b>Obrazovanje</b>	X	X	X	X
9. 1.	Predškolski odgoj i obrazovanje			X	X
9. 2.	Osnovno obrazovanje	X	X	X	X
9. 3.	Srednjoškolsko obrazovanje	X	X		
9. 4.	Obrazovanje nakon srednje škole	X	X		
9. 5.	Visokoškolsko obrazovanje	X			
<b>10.</b>	<b>Socijalna zaštita</b>	X	X	X	X

Izvor: Bajo & Jurlina Alibegović, 2008., Jurlina Alibegović et al., 2010.

U tablici 1 su označene ovlasti različitih razina vlasti za pojedine javne funkcije. Za neke javne funkcije su prikazane i ovlasti za poslove sekundarnog ranga. Iz tablice je vidljivo da županija nema niti jednu funkciju isključivo u svojoj nadležnosti, nego ovlasti dijeli ili sa središnjom državom i/ili lokalnom samoupravom. Gradovi i općine veliki dio poslova koje obavljaju u okviru javnih funkcija iz svoje nadležnosti obavljaju u suradnji sa središnjom državom i/ili županijom te se znatan dio rashoda za obavljanje tih funkcija financira iz državnog proračuna tako što im se osigurava pomoć posredstvom ministarstava. Lokalne jedinice veću autonomiju imaju u obavljanju i financiranju komunalne djelatnosti, predškolskog odgoja i obrazovanja te kulturne, rekreacijske i vjerske djelatnosti.

Prema udjelu rashoda u stvaranju bruto domaćeg proizvoda razlikuju se rashodi na dobra i usluge, kojima država kao izravni kupac direktno utječe na opseg i strukturu agregatne potražnje, te transferi iza kojih ne postoji nikakva izravna protučinidba (socijalne pomoći, mirovine, dotacije, subvencije itd.). Ovisno o tome financira li se rashodima tekuća potrošnja ili investicije, razlikuju se tekući i kapitalni rashodi. Dok Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15) razlikuje:

- **Rashode za zaposlene** kojima se smatraju bruto plaće, nagrade, darovi, otpremnine i ostali rashodi za zaposlene.
- **Materijalne rashode** koji obuhvaćaju troškove korištenja usluga i dobara potrebnih za redovno obavljanje djelatnosti kao na primjer službena putovanja, uredski materijal, tekuće i investicijsko održavanje sitni inventar itd.
- **Financijske rashode** koji uključuju rashode za kamate, za izdane vrijednosne papire i za primljene zajmove, za bankarske usluge, usluge platnog prometa itd.
- **Subvencije** su tekući prijenosi sredstava koji se daju proizvođačima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda ili pružanje usluga.
- **Pomoći** su tekući ili kapitalni prijenosi međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama i ostalim financijskim institucijama te trgovačkim društvima.
- **Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade.**

- **Ostali rashodi** koji sadrže tekuće i kapitalne donacije, kazne, penale, naknade šteta, izvanredne rashode i slično.
- **Rashodi za nabavu nefinancijske imovine** uključuju rashode za nabavu neproizvedene i proizvedene dugotrajne imovine, plemenitih metala, proizvedene kratkotrajne imovine i dodatna ulaganja.

Praćenje javnih rashoda iz rodne perspektive u prvom koraku podrazumijeva podjelu javnih rashodi prema svrsi i relevantnosti za ocjenu rodne jednakosti u tri skupine (Frey & Köhnen, 2012., 12; Budlender et.al, 2002., 34):

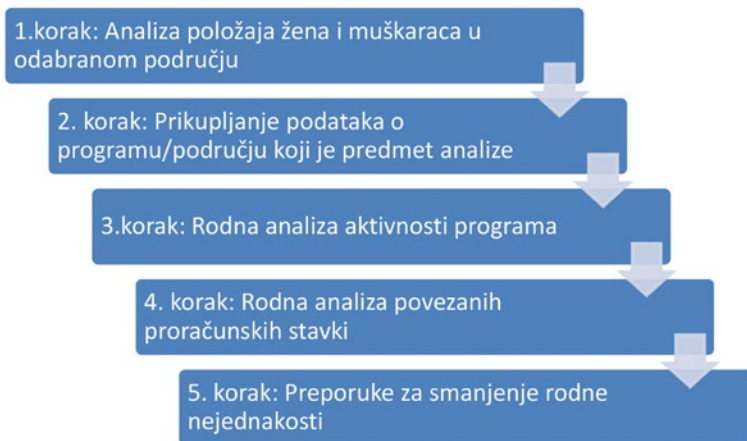
- Rashodi direktno namijenjeni muškarcima ili ženama (posebni zdravstveni programi i slično).
- Rashodi namijenjeni postizanju veće rodne jednakosti (mjere za usklađivanje obiteljskih i profesionalnih obveza i slično).
- Ostali rashodi koji nisu direktno povezani s rodnom jednakošću.

Svaka skupina rashoda zahtjeva različit pristup kod rodne analize. U prvim dvjema skupinama rodnom analizom se utvrđuje jesu li krajnji korisnici tih sredstava zaista i korisnici kojima su sredstva namijenjena te jesu li programima postignuti željeni ciljevi. Treća skupina rashoda, kojom su obuhvaćeni rashodi koji nemaju direktan utjecaj na rodnu jednakost, zasigurno čini najveći postotak ukupnih rashoda. Iako se za tu skupinu rashoda pretpostavlja da nema direktan utjecaj na rodnu jednakost, vrlo je važno pri rodnoj analizi poseban fokus staviti upravo na njih, jer utjecaj često može biti indirektan te pretpostavka o rodnoj neutralnosti tih rashoda treba biti provjerena. Ovakvom analizom se mogu utvrditi uzroci postojećih nejednakosti i razviti mjere kojima će se te nejednakosti ukloniti kao i pratiti jesu li u jednakoj mjeri zadovoljene potrebe muškog i ženskog stanovništva.

Za provođenje rodne analize prije svega važno je dobro razumijevanje položaja žena i muškaraca, točnije različitih skupina žena i muškarca u različitim sferama života. Stoga iako se u tekstu kontinuirano spominju žene i muškarci, to zapravo ne podrazumijeva uzimanje žena i muškaraca kao dvije velike kategorije, nego promatranje svake kategorije drugim karakteristikama poput godina, mjesta stanovanja (ruralno ili urbano), društvenog podrijetla, bračnog statusa, etničke pripadnosti i ostalih relevantnih karakteristika.

Prije početka analize treba odrediti što se želi analizirati (određeni program, područje...) i kako će se koristiti rezultati analize. U literaturi se preporuča praćenje pet osnovnih koraka rodne analize koji su široko primjenjivi (shema 2).

## Shema 2: Pet osnovnih koraka rodne analize



Izvor: izrada autorice

### 1. korak: Analiza položaja žena i muškaraca u odabranom području

Analiza započinje situacijskom analizom položaja žena i muškaraca u odabranom području ili području kojem pripada program koji je predmet analize. Cilj analize je identificirati ciljanu skupinu određenog programa i razumjeti moguće razlike u praktičnim i strateškim potrebama i prioritetima žena i muškaraca te naglasiti eventualne nejednakosti između žena i muškaraca koje se trebaju ukloniti javnim politikama. Ciljane skupine podrazumijevaju očekivane korisnike programa koji mogu biti određenog zanimanja i godina, nezaposleni, samozaposleni, određene razine dohotka, studenti itd.

Pri identifikaciji potreba, nužno je razlikovati strateške potrebe od praktičnih. Praktične potrebe se odnose na potrebe koje proizlaze iz uloga koje društvo pripisuje muškarcima i ženama. Strateške potrebe ovise o specifičnim društvenim, ekonomskim i političkim okolnostima u kojima žive i daju odgovor na pitanje što žene i muškarci trebaju da bi poboljšali svoj položaj ili status i uklonili ograničenja koja nameću društveno oblikovane uloge. Stoga aktivnosti koje su usmjerene isključivo na zadovoljavanje praktičnih potreba neće dati dugoročne rezultate sve dok se ne uzmu u obzir i strateške potrebe. Zadovoljenje samo praktičnih potreba može čak učvrstiti nejednak položaj žena i muškaraca, dok s druge strane strateške potrebe ne mogu biti zadovoljene bez zadovoljenja praktičnih potreba.

U ovom koraku je važno prikupiti što više podataka. Na primjer ako se analizira neki program zapošljavanja onda je fokus stavljen na položaj žena i muškaraca na tržištu rada te se prikupljaju kvantitativni podaci o broj zaposlenih i nezaposlenih žena i muškaraca, profesijama žena i muškaraca, opsegu plaćenog i neplaćenog rada, visini dohotka, razini obrazovanja, ali i kvalitativni podaci u intervjuu s korisnicima, osobama odgovornim za provedbu programa i tako dalje. Neka tijela u okviru javnog sektora već prikupljaju podatke o korisnicima svojih usluga iako ih možda uvijek javno ne objavljuju. U nekim područjima se prikupljaju podatci, ali oni nisu rodno disagregirani, dok se podaci o nekim važnim pitanjima koji su nužni za praćenje ishoda vladinih programa, projekata i proračuna niti ne prikupljaju. Stoga, da sve ne bi ostalo na pretpostavkama, potrebno je prikupiti rodno disagregirane podatke za sva područja obuhvaćena javnim prihodima i rashodima svih razina proračuna. Tek kada su podaci dostupni mogu se utvrditi uzroci postojećih nejednakosti i razviti mjere kojima će se te nejednakosti ukloniti.

Neka od pitanja na koja je potrebno odgovoriti pri analizi položaja žena i muškaraca u određenom području:

- Kakav je položaj žena i muškaraca (uključujući različite podskupine muškaraca i žena) u području na koje se program koji je predmet analize odnosi?
- Koji su interesi, potrebe i prioriteti žena i muškaraca? Postoje li razlike koje potrebno uzeti u obzir?
- Koje su nejednakosti i razlike između ženskih i muških korisnika s naglaskom na zaposlenost, raspodjelu neplaćenog rada, dohodak, korištenje prijevoznih sredstava, sudjelovanja u donošenju političkih, ekonomskih i društvenih odluka, rodnih uloga i normi?
- Koji su izazovi i prepreke u postizanju rodne jednakosti u području programa?
- Broj zaposlenih muškaraca i žena na svim razinama u području javnog sektora koji je predmet analize, uključujući pružatelje usluga, privatne izvođače itd.

Navedeno predstavlja izvrsnu podlogu za oblikovanje mjera i programa koje će doprinijeti većoj rodnoj jednakosti.

## **2. korak: Prikupljanje podataka o programu/području koji je predmet analize**

Za ovu fazu treba biti zadužena osoba odgovorna za provedbu programa. Podatci o programu koji su potrebni za analizu, a koje treba prikupiti podrazumijevaju odgovore na sljedeća pitanja:

- Koji su ciljevi programa?
- Mogu li se izdvojiti ciljevi programa koji su usmjereni na poboljšanje položaja žena i ostvarenje veće rodne jednakosti?
- Koje su aktivnosti koje se planiraju provesti u okviru realizacije programa?
- Koliko iznose proračunska sredstva koja se planiraju potrošiti za realizaciju pojedinih aktivnosti programa i koji su izvori planiranih sredstava?
- Koji su statistički podaci potrebni za ocjenu realizacije programa dostupni, a koje bi trebalo početi prikupljati (poseban fokus na podatke u vezi s planiranim korisnicima programa)?
- Tko su odgovorne osobe za izradu programa, a tko za provedbu?
- Koliko žena i muškaraca je uključeno u provedbu programa i na kojim razinama? Tko ima utjecaja na donošenje odluka koje se tiču definiranja i provedbe programa?

Već u ovoj fazi se kreatore programa potiče da promišljaju o programu iz kuta rodne jednakosti. Unaprijed se utvrđuju koji podaci potrebni za evaluaciju programa su dostupni, a koji će se morati samostalno prikupiti. Navodi se tko je odgovoran za provedbu programa što je iznimno važno ako je u provedbu uključen veći broj različitih institucija.

## **3. korak: Rodna analiza aktivnosti programa**

Nakon situacijske analize i analize programa započinje se s analizom programa iz rodne perspektive. Velike programe je teško u cijelosti analizirati stoga se odabiru određeni potprogrami ili dijelovi programa i aktivnosti. Pritom treba voditi računa da se analizom svakako obuhvate najvažniji dijelovi programa i aktivnosti čija provedba zahtjeva značajan iznos proračunskih sredstava.

Prvi dio analize je usmjeren na ciljeve i aktivnosti programa s namjerom procjenjivanja u kojoj mjeri umanjuju postojeće rodne nejednakosti i zadovoljavaju različite potrebe i prioritete muškaraca i žena. Nakon toga se u fokus analize stavljaju korisnici programa. Korisnici mogu biti direktni i indirektni. Neki programi nemaju direktne korisnike, ali zasigurno imaju indirektno koji se nikako ne smiju zanemariti.

Priprema se tablica kojem se utvrđuje broj žena i muškaraca među direktnim i indirektnim korisnicima programa zajedno s nizom drugih obilježja poput godina, imovinskog stanja, razine obrazovanja, mjesta stanovanja, broja članova kućanstva, status zaposlenosti i slično. Pri kupljanjem što većeg broja relevantnih karakteristika korisnika programa se dobiva jasnija slika o istima.

Sljedeća pitanja mogu biti korisna prilikom analize korisnika pojedinih aktivnosti programa:

- Koliko žena i muškaraca ostvaruje koristi od pružene usluge, sagrađene infrastrukture, transfera, subvencija...?
- Pružaju li se određene usluge samo ženama ili samo muškarcima?
- Koriste li ih muškarci i žene na različit način? Ako da, zašto? Postoje li određene prepreke za korištenje istih?
- Tko ne koristi usluge i zašto?

U ovom koraku najvažnije je utvrditi potencijalne prepreke za korištenje usluge, infrastrukture i slično, te razloge zašto netko ne koristi uslugu iako odgovara profilu korisnika koji su planirani programom. Time se dobiva jasniji uvid je li usluga kreirana tako da bude dostupna svima i prilagođena potrebama i mogućnostima različitih skupina korisnika. Na to se izvrsno nadovezuje nastavak analize koji se odnosi na ocjenu zadovoljstva ženskih i muških korisnika kvalitetom i dostupnošću usluge. Ocjena zadovoljstva se procjenjuje provođenjem anketnih upitnika, organiziranjem fokus grupa i slično. Najvažnije je u ovaj dio istraživanja uključiti i muške i ženske korisnike, a na temelju rezultata će se utvrditi je li potrebno uslugu prilagoditi različitim potrebama muškaraca i žena kako bi jednako bila dostupna svima. Istraživanjem treba obuhvatiti sljedeće:

- Ocjenu zadovoljstva žena i muškaraca kvalitetom i dostupnošću usluge.
- Ispitati zadovoljava li ponuda potražnju.
- Je li usluga prilagođena različitim potrebama muškaraca i žena?
- Utječu li rodne različitosti muškaraca i žena na mogućnost korištenja usluge?

Za dobivanje kvalitetnih informacija nužna je i rodna osviještenost ispitanika i razumijevanje pojmova roda, rodne nejednakosti i pozitivnih učinaka rodne jednakosti. Provođenje ovakvih istraživanja može



nositelje vlasti osvijestiti o potrebama dodatnih prilagodbi programa u svrhu većeg zadovoljstva korisnika. Prilagodbe ne moraju nužno iziskivati veći iznos javnih sredstava, nego samo promjenu načina promišljanja i uvažavanja različitih potreba muškaraca i žena prilikom kreiranja i pružanja određene usluge. Metode koje se pritom mogu koristiti su:

- **Rodno disagregirana procjena zadovoljstva korisnika javnih dobara, usluga i beneficija** (engl. *Gender – disaggregated beneficiary assessment*). Ovom istraživačkom tehnikom se ispituje stav stvarnih i potencijalnih korisnika javnih usluga i dobara o tome u kojoj mjeri vladini programi, javna dobra i usluge uistinu zadovoljavaju njihove potrebe, želje i prioritete. Primjenom anketnih upitnika, intervjua, diskusijskih grupa se ispituje žene i muškarce o njihovim potrebama, prioritetima i zadovoljstvu s dosadašnjim uslugama. Rezultati takvih istraživanja daju odgovor u kojoj mjeri su uistinu zadovoljene različite potrebe muškaraca i žena, koje potrebe bi trebale biti, a nisu još uvijek zadovoljene te daju li određene mjere rezultata zbog kojih su i poduzete. Takva istraživanja najčešće provode specijalizirane državne ili privatne organizacije, a rezultate koriste sva ministarstva uključena u pružanje javnih usluga. Prednost ovog alata je što se dobiva stvarna slika o zadovoljstvu različitih skupina korisnika te osnova na temelju koje su mogu uvoditi daljnje promjene koje će rezultirati efektivnijim trošenjem javnog novca. Nedostatak je što prikupljanje i obrada takvih podataka zahvaća duži vremenski period i zahtjeva angažman dodatnih financijskih resursa.
- **Rodno osviješteno izvješće građana o javnim uslugama** (engl. *Gender aware citizen report cards*). Izvješće građana o javnim uslugama je alat kojim se ispituje stav građana o dostupnosti i kvaliteti javnih usluga u velikom broju zemalja, i to najčešće na lokalnoj razini kako bi se provele određene promjene koje će rezultirati većim zadovoljstvom građana. Provođenje ovakvih istraživanja na reprezentativnom uzorku građana ima koristi i za kreatora javnih politike i korisnike javnih usluga (Agarwal et al, n.g.). Da bi postojeći navedeni sustav bio rodno osviješten nužno je da se vodi računa da u reprezentativnom uzorku budu uključene i žene kako bi i one svojim odgovorima doprinijele boljoj procjeni kvalitete i dostupnosti javnih usluga (Theissen et al., 2017.).

Izvješće se priprema na temelju kvantitativnih informacija prikupljenih anketom kojom se ispituje percepcija odabrane skupine građana o kvaliteti, adekvatnosti i efikasnosti jedne ili više javnih usluga. U prvom koraku se odredi usluga/e koja će biti predmet istraživanja. U drugom se pažljivo određuje uzorak na kojem

će se provesti istraživanja kako bi zahvatile različite percepcije muškaraca i žena. Treći korak podrazumijeva pripremu upitnika. Četvrti trening i pripremu administrativnog osoblja zaduženog za provođenje istraživanja. Usporedno se osvještavaju građane o važnosti odaziva istraživanju. Dok se u posljednjim koracima analiziraju podaci, osobito razlike u odgovorima između muškaraca i žena uvažavajući različite odnose moći u kućanstvu i društvu te se uspostavlja sistem kojim će i građanima biti dostupni rezultati provedenog istraživanja (Theissen et al., 2017.).

Na kraju rodne analize programa procjenjuje se stvarni utjecaj aktivnosti programa na rodnu jednakost promišljanjem kako su aktivnosti utjecale na:

- Zapošljavanje žena i muškaraca.
- Rodne uloge, norme i stereotipove, odnosno jesu li dovele do promjene istih.
- Opseg neplaćenog rada i preraspodjelu istog između muškaraca i žena.
- Mogućnost uključivanja žena i muškaraca u političke, gospodarske i društvene sfere.

Metoda korisna u ovoj fazi je **analiza utjecaja proračuna na vrijeme muškaraca i žena** (engl. *Gender – disaggregated analysis of the impact of the budget on time use*) kojom se anketiranjem kućanstva utvrđuje utjecaj proračuna na vrijeme koje članovi kućanstva troše na neplaćeni rad u kućanstvu i socijalnu reprodukciju. Socijalna reprodukcija je usko povezana s ekonomskim razvojem jer njeno smanjenje dovodi do erozije ljudskog i socijalnog kapitala, niže produktivnosti, slabljenja zdravlja i povećanja stresa, povećanja troškova socijalnih radnika i socijalnih usluga. No, socijalna reprodukcija stvara dodatni financijski i vremenski trošak za članove kućanstva. Iako socijalnoj reprodukciji doprinose i muškarci i žene, općenito je doprinos žena puno veći što ih redovito stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na muškarce na tržištu rada i rezultira većom financijskom ovisnošću žena. Stoga vlada ako želi postići veću rodnu jednakost treba analizirati kako njezine odluke utječu na distribuciju vremena članova kućanstva, točnije povećavaju li ili smanjuju opseg neplaćenog rada muškaraca i žena. Za navedeno je potrebno provesti studiju vremena te neplaćeni rad čak pokušati i monetarno vrednovati. Na primjer Kanada od 1987. godine redovito procjenjuje monetarnu vrijednost neplaćenog rada, te je 1992. godine u Kanadi neplaćeni rad imao monetarnu vrijednost jednaku 36 % GDP-a, a 1998. godine 30 % (Hamdad, 2003.).

#### 4. korak: Rodna analiza povezanih proračunskih stavki

U ovom dijelu analize se stavke proračuna povezuju s analizom korisnika programa. U fokus se stavlja trošak javnih programa/aktivnosti/usluga, odnosno **analiza utjecaja javnih rashoda na muškarce i žene** (engl. *Gender – disaggregated public expenditure incidence analysis*) kojim se procjenjuje distribucija javnih rashoda nekog programa između muškaraca i žena. Tradicionalno se pretpostavlja da je javna potrošnja jednako distribuirana između različitih korisnika, no u velikom broju slučajeva to nije tako te su javni resursi nejednako distribuirani između ruralnog i urbanog stanovništva, imućnih i siromašnih te muškaraca i žena. Ovim alatom se utvrđuje koliki iznos javnih rashoda utrošenih za provođenje nekog programa je iskorišteno od strane žena, a koliki iznos od strane muškaraca. Metodologija se temelji na dva koraka: prvim korakom se utvrđuje jedinični trošak pružanja određene usluge, a drugim korakom se utvrđuje točan broj korisnika muškog i ženskog spola te se množenjem broja muških i ženskih korisnika s jediničnim troškom utvrđuje iznos javnih rashoda utrošenih na muškarce i žene. Stoga ako su korisnici nekog programa pretežito žene izdvajanje većeg iznosa javnih sredstava za financiranje tog programa u većoj mjeri pogoduje ženama, nego muškarcima i obratno.

Analiza utjecaja javnih rashoda na muškarce i žene je izvrstan alat, jednostavan za primjenu i razumijevanje, ali zahtjeva dostupnost velike količine rodno disagregiranih podataka o korisnicima čiji nedostatak primjenu alata čini ograničenom. Kao ograničavajući čimbenici uspješne primjene ovog alata navode se i (Elson, 1998.; Budlender, Sharp & Allen, 1998.):

- Porast ili smanjenje novčanih sredstava usmjerenih na neki program može utjecati i na odnos muških i ženskih korisnika, odnosno ako se vlada odluči povećati iznos novca za programe među čijim korisnicima prevladavaju žene to povećanje može dovesti do smanjenja udjela žena u ukupnim korisnicima.
- Nemogućnost utvrđivanja krajnjeg korisnika usluge kada su sredstva usmjerena na cjelokupno kućanstvo.
- Ne daje nikakvu informaciju o različitim potrebama muškaraca i žena.
- Isključiva usmjerenost na financijski trošak, zanemarujući društveni utjecaj i važnost nekog programa.

U ovoj fazi se procjenjuje i **adekvatnost raspodjele proračuna** (engl. *assessment of adequacy of budget allocation*) kojom se utvrđuje jesu li proračunska sredstva dostatna za provedbu programa na rodno odgovoran način. Ova procjena podrazumijeva analizu (Klatzer & Ivanina, 2014.):

- Jesu li izdvojena proračunska sredstva dostatna za provedbu programa s obzirom na planirani broj korisnika i eventualno prilagođavanje usluge različitim potrebama muškaraca i žena?
- Je li se iznos proračunskih sredstava za provedbu ovog programa povećavao ili smanjivao tijekom vremena i zašto?
- Je li usluga cjenovno prihvatljiva za različite skupine muških i ženskih korisnika i kome nije?

Za dobivanje cjelovite slike u analizu se uzimaju u obzir i troškovi plaća zaposlenih, koji direktno sudjeluju u izradi i provedbi programa koji je predmet analize. Troškovi plaća se analiziraju na svim razinama i s obzirom na spol kako bi se u konačnici dobile točne rodno disagregirane vrijednosti javnih rashoda provedbe programa. Pritom je važno napomenuti da nije cilj da iznosi utrošeni na žene i muškarce budu jednaki, nego da razina zadovoljenja njihovih potreba bude jednaka.

## **5. korak: Preporuke za smanjenje rodne nejednakosti**

Na temelju svega dosada moguće je dati set preporuka kako realizacijom ciljeva i aktivnosti programa smanjiti postojeću rodnu nejednakost. Preporuke mogu uključivati modifikaciju ciljeva i aktivnosti programa ili uvođenje dodatnih specifičnih ciljeva i aktivnosti koje će doprinijeti većoj rodnoj jednakosti. Preporuke mogu biti tj. uključivati sljedeće:

- Kako omogućiti jednak pristup usluzi različitim skupinama žena i muškaraca?
- Kako modificirati aktivnosti radi jednakog zadovoljenja različitih potreba i interesa žena i muškaraca?
- Moguća unaprjeđenja usluga koje će rezultirati većim zadovoljstvom i muških i ženskih korisnika.
- Uvođenje specifičnih aktivnosti usmjerenih samo na žene ili muškarce.
- Kako u većoj mjeri uključiti građane u izradu i provedbu programa?

Preporukama se može dati više različitih rješenja za postojeće prepoznate probleme. Svako rješenje treba argumentirati i obrazložiti pozivajući se na rezultate analize. Dane preporuke moraju biti jasne i konkretne popraćene s pokazateljima prema kojima će se pratiti uspješnost

implementacije istih te prijedlogom izmjene proračunskih stavki u zadanim okvirima. Neke preporuke neće dovesti do nikakvih dodatnih troškova, na primjer ako se predlaže preusmjeravanje novčanih sredstava s jedne aktivnosti na drugu, ali implementacija pojedinih preporuka može uzrokovati dodatne troškove, stoga je potrebno predvidjeti visinu toga dodatnoga troška po aktivnostima i ukupno. Također treba i odrediti osobe odgovorne za implementaciju predloženih izmjena ili novih aktivnosti. To mogu biti voditelji odsjeka/odjela odgovornog za program, ugovoreni izvođači, odgovorna osoba ustanove zadužene za pružanje usluge i slično.

Svih navedenih pet koraka analize treba biti opisano te zajedno s rezultatima i preporukama objavljeno u sveobuhvatnom izvješću koje će biti izvrsna podloga za praćenje napretka, daljnju analizu i argument za modifikaciju pojedinih programa, aktivnosti i stavki proračuna.

Budući da su dosadašnje analize u većini slučajeva pretežito bile usmjerena na javne rashode, rodno razmatranje javnih prihoda često ostaje na nekakvoj jednostavnoj i općoj razini. Razlog tome je i što analiza javnih prihoda može biti politički osjetljivija od analiza javnih rashoda, jer su javni prihodi definirani nizom zakonskih propisa te je njihovo prikupljanje nužno za financiranje javnih funkcija i zadovoljenje potreba ženskog i muškog stanovništva. Ipak javni prihodi imaju važnu ulogu u rješavanju problema nejednakosti te u analizi nikako ne smiju ostati zapostavljeni.

Prihode općeg proračuna Hrvatske čine prihodi državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova te proračuna županija, gradova i općina. Najveći udio čine prihodi državnog proračuna, neki od prihoda su zajednički, odnosno dijelom pripadaju državnom proračunu, a dijelom proračunu županija i proračunu gradova/općina, a jedan manji dio je decentraliziran na niže razine proračuna. Proračunom su iznosi javnih prihoda prikazani ekonomskom klasifikacijom, a čine ih:

- Prihodi od poreza.
- Doprinosi.
- Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna.
- Prihodi od imovine.
- Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknade.
- Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija.
- Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza.

- Kazne, upravne mjere i ostali prihodi.
- Te skupina prihoda od prodaje nefinancijske imovine.

Prihodi od poreza čine najvažniju skupinu prihoda proračuna. Alat koji se može primijeniti pri analizi poreza iz rodne perspektive je **analiza utjecaja poreza na muškarce i žene** (engl. *Gender – disaggregated tax incidence analysis*) kojom se utvrđuje u kojoj mjeri direktni i indirektni porezi terete muško, a u kojoj žensko stanovništvo (Elson, 1997.; Budlender, Sharp & Allen, 1998.; Hofbauer Balmori, 2003.). Zbog različitih društvenih uloga, imovinskog i socio-ekonomskog statusa žena i muškaraca porezni sustav može rezultirati rodnom nejednakošću.

Najpoznatija podjela poreza je na direktne i indirektno poreze<sup>16</sup>. Budući da direktni porezi izravno terete poreznog obveznika, rodnom analizom je moguće utvrditi distribucijski utjecaj na muškarce i žene utvrditi ako su dostupni rodno disagregirani podaci o poreznim obveznicima i njihovim poreznim obvezama. Direktni porezi u RH su porez i prirez na dohodak, porez na dobit i porez na imovinu.

Porez na dohodak je zajednički prihod, a prirez na dohodak je prihod lokalnog proračuna. U Hrvatskoj se dohodak definira kao razlika primitaka i izdataka nastalih tijekom poreznog razdoblja. Oporezuje se dohodak od nesamostalnog rada, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala i drugi dohoci (Bratić & Urban, 2006.). Prirez se obračunava na ukupan iznos poreza na dohodak.

Porez na dohodak u Hrvatskoj zbog osobnog odbitka i više poreznih stopa ima progresivan karakter. Osobni odbici umanjuju poreznu osnovicu jer se sa stajališta pravednosti smatra da ne treba oporezivati dohodak koji služi za pokrivanje osnovnih životnih potreba poreznog obveznika tzv. egzistencijalni minimum. Za utvrđivanje rodnog utjecaja poreza i prireza na dohodak prvenstveno su potrebni podaci o poreznim obveznicima i visini njihova oporeziva dohotka. Pri analizi se trebaju uzeti u obzir i stavke koje umanjuju ili uvećavaju poreznu osnovicu za obračun poreza na dohodak, te utvrditi kome umanjuju ili uvećavaju obvezu poreza na dohodak i koji je dugoročni efekt istih. Bez tih podataka i konkretnih izračuna se može samo pretpostaviti da zbog progresivnog karaktera poreza na dohodak u Hrvatskoj, a znajući da žene u prosjeku ostvaruju niže dohotke od muškaraca, viši iznos poreza na dohodak plaćaju muškarci. Kako je osnovica za obračun prireza iznos poreza na dohodak, pretpostavlja se da muško stanovništvo plaća i više

<sup>16</sup> Prema njemačkoj teoriji direktni porezi su oni porezi na čije plaćanje je direktno obavezan sam porezni obveznik te ga ne može prevaliti na drugu osobu. Nasuprot tome, indirektni porezi su porezi koje porezni obveznik snosi indirektno, odnosno prevaljuje ih sa svoje ekonomske snage na ekonomsku snagu neke druge osobe (Jelčić, 2001.).

iznose prireza. Isto tako smanjivanje stopa poreza na dohodak više koristi muškarcima, nego ženama dok povećanje minimalnih plaća ili osobnih odbitaka ima jači pozitivni utjecaj na žene.

Osobni odbitak koji se odobrava za svakog poreznog obveznika naziva se osnovnim osobnim odbitkom, ali se porezna osnovica dodatno umanjuje i za osobne odbitke za uzdržavane članove obitelji i djecu. Uzdržavanim članovima uže obitelji smatraju se bračni drug, roditelji poreznog obveznika, djeca nakon prvog zaposlenja te punoljetne osobe kojima je porezni obveznik imenovan skrbnikom prema posebnom zakonu. Uvećanjem neoporezivog dijela dohotka zbog uzdržavanog bračnog druga se teži smanjiti porezno opterećenje obitelji u kojima samo jedan od supružnika ostvaruje dohodak. Zemlje koje su napravile značajniji iskorak prema rodno osjetljivom proračunu ukidaju takve oblike poreznih rasterećenja kako bi stvorile dodatan poticaj za uključivanje žena i muškaraca na tržište rada.

Porez na dobit je izravni porez čiju osnovicu čini razlika između prihoda i rashoda, uvećana i/ili umanjena za određene stavke uključene u obračun poslovnog rezultata trgovačkih društva ili drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost radi stjecanja dobiti. Porezom na dobiti se tereti pravna osoba koja obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti, stoga je izravan učinak tog poreznog oblika na rodnu jednakost teško utvrditi. Eventualno mjere kojima se potiče žensko poduzetništvo ili nude olakšice za obavljanje neke djelatnosti u kojima prevladava muška ili ženska radna snaga mogu imati neizravan utjecaj na rodnu jednakost.

Porezi na imovinu uključuju stalne i privremene poreze na nepokretnu imovinu, porez na nasljedstva i darove, porez na kapitalne i financijske transakcije. Obveznici tih poreznih oblika su fizičke i pravne osobe u čijem vlasništvu se nalazi imovina koja je predmet oporezivanja. Za utvrđivanje učinka imovinskih poreza na rodnu jednakost potrebni su podaci o poreznim obveznicima i visini porezne osnovice.

Za razliku od direktnih poreza, indirektni porezi ne teret izravno poreznog obveznika te je puno teže utvrditi njihov utjecaj na muškarce i žene. Najznačajniji indirektni porezi Hrvatskoj uključuju porez na dodanu vrijednost (dalje u tekstu: PDV), posebne poreze i trošarine.

PDV-om se oporezuje promet najvećeg dijela isporuka roba i usluga u RH, a posebnim porezima određena skupina dobara kao što su duhan, alkohol, benzin, prijevozna sredstva, električna energija itd. Osnovicu za obračun poreza čini naknada za isporučena **dobra i obavljene usluge**. Rodni utjecaj ovih poreznih oblika je teško odrediti jer porezni obveznik teret poreza prevaljuje na krajnjeg potrošača o kojem u najvećem broju slučajeva ne postoje nikakvi podaci. Prikupljanje podataka

o krajnjim potrošačima zahtjeva duži vremenski period kao i angažman financijskih resursa kojima će se financirati prikupljanje takvih podataka. Eventualno bi se na temelju manjeg uzorka mogli pretpostaviti obrasci potrošnje muškaraca i žena i na temelju toga donijeti određeni zaključci i kvantificirati grube procjene. Za sada se samo logički i paušalno može zaključiti da zbog degresivnosti<sup>17</sup> iz rodne perspektive porast stope PDV-a, kojim se oporezuje najveći broj dobara i usluga, ima izraženiji negativni učinak na žensko stanovništvo čiji dohodci su niži od dohodaka muškaraca u svim zemljama članicama EU, pa u i Hrvatskoj. Kod trošarina i posebnih poreza osim obilježja degresivnosti treba analizirati udio muškog i ženskog stanovništva u konzumentima dobara koji se oporezuju posebnim poreznim stopama.

Doprinosi za zdravstveno, za mirovinsko i za zapošljavanje ovise o visini dohotka pa se može pretpostaviti da u prosjeku zbog većeg dohotka i više stope zaposlenosti muškarci više doprinose ovoj vrsti javnih prihoda.

Obveznici brojnih upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada su pravne i fizičke osobe. Analizom je posebno važno obuhvatiti one pristojbe, naknade i doprinose koje izravno terete fizičke osobe. Činjenica da se one najčešće plaćaju na razini kućanstva u kojem živi više članova, otežava utvrđivanje distribucijskog efekta na dohotke muškaraca i žena.

Na isti način treba pristupiti i rodnoj analizi prihoda od imovine i prihoda od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga. Analiza kreće od identificiranja kupaca roba ili korisnika usluga, ali i potencijalnih korisnika kada bi iste bile besplatne. Iznos koji se mora platiti može odvratiti siromašnije stanovništvo od korištenja istih, stoga ovom analizom treba sagledati više alternativnih slučajeva.

Sve je češća praksa financiranja javnih usluga korisničkim naknadama s namjerom povećanja odgovornosti i podizanja kvalitete javne usluge. Nažalost, dosada su prepoznati isključivo negativni efekti uvođenja korisničkih naknada (Esim, 2000.; Vandemoortele, 2002.):

- Smanjenje broja siromašnijih korisnika usluga koji često zbog visine korisničke naknade odgađaju ili u cijelosti izbjegavaju korištenje javne usluge.
- Degresivni karakter korisničke naknade, čak i u slučajevima kada se visina korisničke naknade utvrđuje na temelju imovinskog stanja korisnika.

---

<sup>17</sup> Isti iznos plaćaju svi potrošači neovisno o visini njihova dohotka što rezultira time da je udio ukupno plaćenog iznosa PDV-a ili trošarine za isto dobro ili uslugu veći teret za onog tko ima niži dohodak, nego onog tko ima viši dohodak.



- Poteškoća oko utvrđivanja visine korisničke naknade.
- Korisničke naknade su se pokazale nedostatnima za podizanje kvalitete javne usluge.

Kako uvođenje korisničkih naknada utječe na rodnu jednakost može se utvrditi **Analizom utjecaja korisničkih naknada na muškarce i žene** (engl. *Gender – disaggregated user fees incidence analysis*) (Elson, 1997.; Budlender, Sharp & Allen, 1998.; Hofbauer Balmori, 2003.). Budući da žene imaju niže dohotke od muškaraca, uvođenje korisničkih naknada u većini slučajeva negativno utječe na rodnu jednakost. Javne usluge trebaju biti dostupne svima, a uvođenje ovakvog oblika financiranja stavlja skupine različitih imovinskih stanja u nejednak položaj.

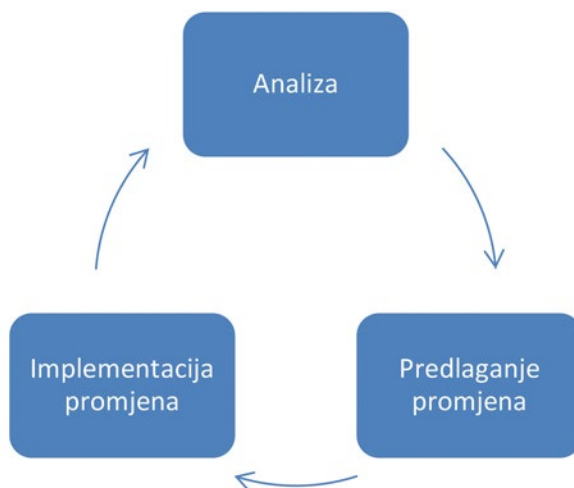
Ostali prihodi koji uključuju pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, prihodi od donacija, prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza, kazne, upravne mjere i ostali prihodi nemaju izravan utjecaj na dohodak pojedinca, pa ni na distribuciju resursa između muškaraca i žena. No, to ne znači da ih se u analizi treba zanemariti. Nijednu stavku prihoda ne treba zanemariti dok se podacima ne potvrdi njezin neutralan učinak na rodnu jednakost.

### 5.5.2. Restrukturiranje proračuna na temelju rezultata rodne analize

Rezultati analiza otkrivaju moguće skrivene rodne nejednakosti te ukazuju na potrebu za preformulacijom vladinih programa i prioriteta, odnosno ako se na temelju rezultata rodne analize utvrdi da pojedini prihodi ili rashodi imaju nejednak učinak na muškarce i žene, u drugoj fazi procesa rodno osjetljiva proračuna uvode se promjene i mjere koje ne samo da neće imati nejednak utjecaj na muško i žensko stanovništvo, nego će i promicati rodnu jednakost. Međutim, privremena, jednokratna rješenja neće osigurati kontinuiranu rodnu neutralnost proračuna. Potrebno je neprekidno promišljati o različitim potrebama muškaraca i žena te javna sredstva prikupljati i trošiti tako da se u jednakoj mjeri zadovolje potrebe muškaraca i žena i stvore preduvjeti za veću rodnu jednakost.

Započinjanje druge faze procesa, ne podrazumijeva ujedno završetak prve faze. Te dvije faze se neprekidno izmjenjuju jer osim postojećih javnih prihoda i rashoda analizom je potrebno obuhvatiti i buduće planirane javne prihode i rashode, odnosno sve odluke u okviru proračunskog procesa (shema 3).

**Shema 3:** Neprekidna izmjena 1. i 2. faze procesa



*Izvor: Izrada autorice*

Na temelju rezultata analize se predlažu promjene i modifikacije odluka, mjera, aktivnosti i programa kako iste ne bi imale nejednak učinak na muškarce i žene, nego naprotiv doprinosile većoj rodnoj jednakosti u društvu. U drugoj fazi se započinje s implementacijom predloženih promjena koje se na isti način ponovno prate radi utvrđivanja njihovog učinka jer i predložene mjere mogu imati neželjene posljedice ne nužno na rodnu jednakost, ali možda na neke druge odnose i životne uvjete. Iako donošenje odluka o predloženim promjenama nije u nadležnosti službenika koji su proveli rodnu analizu, oni svakako trebaju nastaviti pratiti implementaciju provedenih promjena te analizirati učinak istih.

### 5.5.3. Implementacija rodno osviještene politike u sve faze proračunskog procesa

Budući da se rodno osjetljivi proračun ne odnosi samo na sadržaj proračuna, nego obuhvaća i sve procese uključene u izradu proračuna, treća faza procesa rodno osjetljiva proračuna zahvaća sve faze i razine proračuna, točnije uključuje analize i konzultacije kod pripreme, planiranja, izrade, prihvatanja, izvršavanja i kontrole proračuna te zahtjeva kontinuirano prilagođavanje proračuna potrebama žena i muškaraca koje se mijenjaju tijekom vremena. Navedeno zahtjeva da se već prilikom pripreme i izrade prijedloga proračuna uvažavaju rodne razlike i donose odluke koje doprinose većoj rodnoj jednakosti.

Jedna od metoda rodne analize koje se u ovoj fazi uspješno može primijeniti je **procjenjivanje rodne osviještenosti javnih politika** (engl. *Gender aware policy appraisals*). Navedena metoda se odnosi na detaljno preispitivanje vladinih politika, odnosno njihovog utjecaja na rodnu jednakost. Polazeći od pretpostavke da potrošnja javnih sredstava prati vladine politike, analizira se jesu li strategije i programi razvijeni u sklopu vladinih politika rodno neutralni ili na bilo koji način doprinose povećanju rodne nejednakosti.

U trećoj fazi proces rodno osjetljiva proračuna postaje sadržajni dio proračunskog procesa, a rodna jednakost jedan od ciljeva fiskalne politike. Pritom se ne smije zanemariti da je proces rodno osjetljiva proračuna neprekidan vrlo složen proces koji zahtijeva duži vremenski period, izraženu političku volju i otvaranje procesa donošenja proračuna široj skupini sudionika. Navedene tri faze procesa zapravo ukazuju stupanj razvoja procesa u nekoj zemlji. Većina zemalja je još uvijek na prvoj fazi u kojoj se zbog nedostatka političke volje ili podataka na temelju kojih bi se provela rodna analiza proces usporava ili čak zaustavlja. Prvu fazu je potrebno iskoristiti kao ocjenu trenutačnoga stanja s preporukama što je još potrebno učiniti za osiguravanje veće rodne jednakosti. Započinjanje druge faza upućuje da vlada ima čvrstu namjeru provesti proces do kraja i da će se protekom vremena doći i do treće faze u kojoj će proces rodno osjetljiva proračuna postati sastavni dio proračunskog ciklusa. Kako bi to izgledalo opisano je u nastavku.

Proračun je, kao plan prihoda i rashoda države za sljedeće godišnje razdoblje, s ekonomskog, socijalnog i političkog stajališta suviše važan da bi se prepustio spontanom donošenju. Upravo zato je proračun rezultat precizno reguliranog proračunskog procesa, odnosno ciklusa. U proračunskom procesu država i lokalne jedinice definiraju ukupan plan prihoda i rashoda za narednu proračunsku godinu. Proračunski proces osigurava učinkovito upravljanje državnim i lokalnim financijama, a odvija se u četiri faze (Bajo & Jurlina Alibegović, 2008.):

- Priprema i izrada prijedloga proračuna.
- Predlaganje i odobrenje proračuna.
- Izvršenje, odnosno provedba, nadzor i kontrola proračuna.
- Vrednovanje odnosno Izvještavanje o izvršenju proračuna.

Svaka od faza treba uključivati rodnu perspektivu te sudionici svih faza trebaju biti rodno osviješteni i aktivno sudjelovati u procesu rodno osjetljiva proračuna.

### 5.5.3.1. Proračunski proces na središnjoj razini

Izrada državnog proračuna temelji se na procjeni gospodarskih kretanja i makroekonomskih pokazatelja, stoga Ministarstvo financija u suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije sastavlja uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje. Na temelju uputa ministarstva i druga tijela izrađuju svoje strateške planove koji sadrže misije, vizije, strateške ciljeve i načine ispunjavanja ciljeva te njihovu vezu s organizacijskom i programskom klasifikacijom, i mjere procjene rezultata. Pristupanjem u EU Republika Hrvatska ima obvezu na temelju strateških planova izraditi Program konvergencije i Nacionalni program reformi. Programom konvergencije ministarstvo financija definira okvir i ciljeve ekonomske politike, makroekonomska i fiskalna kretanja te ključne strukturne reforme za srednjoročno razdoblje, dok Nacionalnim programom reformi ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije definira strateški okvir za provođenje strukturnih reformi u tekućoj godini i sljedeće tri godine.

Na temelju strateških planova, nacionalnog programa reformi i programa konvergencije te posebnih preporuka Vijeća Europske unije za Republiku Hrvatsku, Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje Vlada usvaja zaključkom najkasnije do kraja srpnja. U sklopu smjernica su definirani ciljevi ekonomske politike koji se žele ostvariti izvršenjem proračuna te makroekonomski i fiskalni okvir opće države i visina financijskog plana državnog proračuna po razdjelima organizacijske klasifikacije za prethodnu i tekuću proračunsku godinu, kao i visina financijskog plana u narednom trogodišnjem razdoblju. Visina financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije obuhvaća visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa, ali i visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15).

U idealnom scenariju implementacija rodno osjetljiva proračuna bi počela već s prvim korakom izrade proračuna, odnosno već sa strateškim planovima koji trebaju biti u skladu s idejom rodne jednakosti. Osobito prilikom definiranja smjernica ekonomske i fiskalne politike je potrebno promišljati o problemu rodne nejednakosti, analizirati utjecaj ostvarenja pojedinog cilja na rodnu jednakost te procijeniti utjecaj ekonomskih politika na žene i muškarce. To je svakako složen proces koji zahtjeva formiranje radnih grupa ekonomista i rodnih analitičara koji surađujući pronalaze načine integriranja rodne perspektive već u srednjoročni makroekonomski okvir te oblikuju **rodno osviješteni okvir srednjoročne ekonomske politike** (engl. *Gender aware medium - term economic*

*policy framework*) ili u slučaju Hrvatske **rodno osviještene smjernice ekonomske i fiskalne politike**. Smjernice su putokaz proračunskim i izvanproračunskim korisnicima za izradu financijskih planova i proračuna te temelj provedbe svih ostalih koraka u proračunskom procesu, stoga već u ovom koraku rodnu jednakost treba postaviti kao jedan od ciljeva čijem ostvarivanju trebaju doprinosti proračunske mjere te sustavno vrednovati rodne učinke pojedinih proračunskih mjera.

Nakon što su definirani ciljevi koji se žele ostvariti izvršavanjem proračuna u srednjoročnom razdoblju, Ministarstvo financija započinje s izradom prijedloga proračuna te priprema i dostavlja upute za izradu proračuna ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Upute su važan alat u pripremi godišnjih proračuna i imaju vrlo važnu ulogu u implementaciji rodno osjetljiva proračuna. Korisnici proračuna na osnovu danih općih uputa i ciljeva planiraju rashode koji će nastati kao rezultat obavljanja poslova iz njihove nadležnosti vodeći pritom računa o raspoloživim prihodima i vremenskim ograničenjima.

Upute za proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna sadrže osnovne ekonomske pokazatelje iz smjernica te način izrade i rokove za izradu državnog proračuna, dok upute za izradu proračuna JLP(R)S sadrže temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica, metodologiju izrade financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinice, metodologiju izrade proračuna JLP(R)S, planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija i pripadajuće obrasce. U procesu rodno osjetljiva proračuna postojeće upute se nadopunjuju smjernicama i zahtjevima za implementaciju rodno osjetljivog proračuna, pojašnjava se važnost rodne jednakosti u odnosu na druge ciljeve i principe implementacije te korisnike proračuna potiče na alociranje javnih sredstava u one programe i prioritete koji su najpotrebniji i koji će rezultirati većom rodnom tako i sveukupnom jednakošću društva. Ministarstvo financija može postaviti zahtjeve za dostavom zasebnih pojašnjenja kako korisnici proračuna planiraju svojim programima smanjiti prepoznatu postojeću rodnu nejednakost. Iznimno je važno da upute budu jednostavne, jasne i egzaktno kako bi svi sudionici proračunskog procesa razumjeli svrhu rodno osjetljiva proračuna i svoju ulogu u implementaciji istog.

Na osnovi uputa za izradu prijedloga državnog proračuna, korisnici proračuna izrađuju prijedlog financijskog plana koji sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana. Ministarstvo financija prikuplja prijedloge te razmatra i preispituje njihovu osnovanost s jedne strane,

te mogućnost podmirivanja iz planiranih prihoda s druge strane (Jelčić, 2001.). Kod rodno osjetljivog budžetiranja Ministarstvo financija prilikom uvažavanja njihovih zahtjeva za sredstvima treba voditi računa i o rodnoj jednakosti te primjenom alata koji se u literaturi naziva **procjena utjecaja proračuna na muškarce i žene** (engl. *Gender impact assessment*) analizirati kratkoročni i dugoročni efekt prijedloga proračuna na distribuciju i dostupnost različitih resursa, uključujući i vrijeme, između muškaraca i žena te utjecaj prijedloga proračuna na rodne norme i uloge u društvu.

Svi koraci planiranja, priprema i izrada prijedloga rodno osjetljivog proračuna se trebaju temeljiti na detaljnoj rodnoj analizi mjera, politika i programa, položaja žena i muškaraca, rodnih odnosa i pitanja. Tek detaljnom analizom se mogu prepoznati stvarne razlike u potrebama i prioritetima, postojeće nejednakosti i neravnopravnosti između muškaraca i žena i na temelju istih definirati mjere, ciljevi i programe koji će doprinijeti većoj rodnoj jednakosti. Za provođenje takve analize potrebni su podaci o plaćenom i neplaćenom radu, rodnim stereotipovima, rodno specifičnim percepcijama, pravilima, simbolima, tradiciji, stupnju diskriminacije unutar društva i visoka razina rodne osviještenosti sudionika procesa koja je ključna za ispravno tumačenje rezultata analize. Dok je za donošenje konačnih zaključaka neophodno konzultirati i muškarce i žene te u prijedlog proračuna uključiti prioritete i potrebe različitih skupina žena i muškaraca. Važno je da se „glas žena čuje“ bilo kao članica Vlade ili organiziranjem javnih rasprava i prelaskom na participativno budžetiranje. Ovakav oblik budžetiranja je u najvećoj mjeri karakterističan za lokalne proračune pa će se detaljnije obraditi u narednom potpoglavlju.

Nakon provedene rodne analize priprema se rodni akcijski plan kao provedbeni dokument koji obuhvaća sljedeće:

- Opis problema prepoznatog na temelju podatka i rezultata provedene rodne analize.
- Opis mjera i aktivnosti koje se predlažu za rješavanje postojećeg problema (to mogu biti aktivnosti usmjerene na zadovoljenje specifičnih potreba žena ili muškaraca, mjere za promicanje jednakih prilika zapošljavanja i unaprjeđenja zaposlenih u javnom sektoru i slično).
- Tablicu s popisom svih mjera (uočen problem, mjera, odgovorna osoba, rok izvršenja, indikator izvršenja, status izvršenja, iznos i izvor potrebnih novčanih sredstava...).
- Preporuku i obrazloženje za uključivanje predloženih mjera u proračun.

Sve predložene mjere ne moraju rezultirati povećanom javnom potrošnjom. Na primjer, mjere poput zapošljavanja više žena na visoke pozicije, konzultiranje pravobraniteljice za ravnopravnost spolova ili članove Ureda za ravnopravnost spolova prilikom planiranja i pripreme proračuna, sastajanje s organizacijama civilnog društva kako bi se raspravljalo o određenim rodnim temama i problemima i slično ne iziskuju dodatan angažman javnih sredstava. U akcijskom planu naglasak treba staviti na cilj i na mogućnosti ostvarenja istog, a ne na zahtjev za izdvajanjem što većeg iznosa javnih sredstava za rješavanje problema rodne nejednakosti.

Za provjeru jesu li rodne razlike uzete u obzir prilikom pripreme i izrade prijedloga proračuna koristi se **kontrolni popis po rodnom aspektu** (engl. *gender checklist*). Kontrolni popisi su korisni i za bolje razumijevanje rodnih pitanja i problema, a koriste ih voditelja i članova ministarstva, odjela i odsjeka, članovi parlamenta, vijeća, skupština i odbora (Krössschell, n.g.). Njihov format treba biti jednostavan i svaki sektor priprema svoja tematska pitanja kojima se provjerava koliko žena i muškaraca je konzultirano prilikom pripreme prijedloga proračuna, jesu li uzete u obzir različitosti žena i muškaraca, hoće li i žene i muškarci imati jednak pristup uslugama i slično. Pritom važno je napomenuti da odgovori na ova kontrolna pitanja po rodnom aspektu nikako ne zamjenjuju rodnu analizu.

U fazi pripreme proračuna uputno je učiniti i procjenu resursa potrebnih za provođenje programa i mjera rodne jednakosti, ali i procjenu društvenih i ekonomskih troškova rodne nejednakosti. Rodna jednakost se često može prepoznati u planovima i prioritetima vlade, ali i resursi potrebni za njezino ostvarenje moraju biti planirani proračunom definiranjem programa i aktivnostima koje će poboljšati položaj žena u društvu. Postoje dvije metode(Theissen, 2017.):

1. Trošak jedinice: procjena ukupnog troška pružanja određene usluge ili dobra na temelju jediničnog troška iste.
2. Trošak utjecaja: procjena učinaka društveno-ekonomskih posljedica i troškova nerješavanja problema rodne nejednakosti na pojedinca, obitelji, gospodarstvo, poduzetništvo i vladu.

Koristi ovakvih procjena su u kreiranju podataka kojima se podiže osviještenost o ulozi javnih rashoda u ostvarenju veće rodne jednakosti, osigurava se da su planovi i ciljevi transformirani u aktivnosti koje se mogu provoditi i nadzirati te predstavlja moćan alat za procjenu negativnih efekata problema rodne nejednakosti čime se stvara dodatan poticaj za rješavanje istog.

U drugoj fazi, nakon što su zahtjevi korisnika usklađeni s mogućnostima, Ministarstvo financija izrađuje nacrt proračuna za proračunsku

godinu i projekciju za sljedeće dvije godine te ih dostavlja Vladi. Na sjednici Vlade se raspravlja o prijedlogu proračuna te ga Vlada prihvaća u nepromijenjenom obliku ili uz određene izmjene te ga upućuje u parlamentarnu proceduru (Jelčić, 2001.). Rasprava o proračunu započinje s raspravom o proračunu općenito, zatim o veličini sredstava koja su dodijeljena pojedinim proračunskim korisnicima, a na kraju se glasuje. Nakon što se izglasaju proračun i zakon o izvršenju proračuna, provedba proračuna postaje obvezna za sve sudionike i korisnike proračuna. Svaki zastupnik, radno tijelo Parlamenta i Vlade mogu predati svoje prijedloge za izmjenu ili eventualnu dopunu prijedloga proračuna, takozvane amandmane. Zbog načela uravnoteženosti predloženi amandmani moraju biti u skladu s utvrđenom stopom dopuštenog deficita konsolidiranog proračuna (Ott et al., 2009.). U ovoj fazi parlamentarni zastupnici mogu doprinijeti procesu rodnog proračuna tako da primjenom kontrolnog popisa za rodni aspekt provjeravaju jesu li rodne razlike uzete u obzir prilikom pripreme prijedloga proračuna i jesu li javni resursi pravedno raspoređeni. Moraju argumentirano zahtijevati primjenu metoda i alata rodnog proračuna na dio ili cijeli proračun. Problem je podzastupljenost žena u parlamentu, nedovoljna rodna osviještenost zastupnika i nedostatak znanja potrebnog za razumijevanje rodne problematike, često i samog proračunskog procesa, kao i ograničeno vrijeme od dostave prijedloga proračuna do izglasavanja istog što zahtijeva brze reakcije. Stoga organizacije civilnog društva, Ured za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova trebaju svojim angažmanom i aktivnostima pomoći članovima parlamenta u razumijevanju problema, svrhe i suštine rodno osjetljiva proračuna i svojim znanjem doprinijeti u pripremi amandmana. Osim toga treba poticati snažnije uključivanje žena u politiku, jer će se tako lakše prepoznati potrebe i prioritete žena.

Parlamentarno tijelo usvaja proračun na razini podskupine ekonomske klasifikacije za iduću proračunsku godinu i projekciju na razini skupine ekonomske klasifikacije za sljedeće dvije proračunske godine. Usvajanjem prijedloga proračuna, isti se objavljuju u službenim novinama i postaje zakonski akt kojeg se moraju pridržavati svi oni subjekti koji sudjeluju u njegovom izvršenju i ovise o njemu (Sever, 1995.). Dogodi li se da vladin prijedlog proračuna nije usvojen u propisanom roku stječu se uvjeti za privremeno financiranje za koje je uobičajeno vrijeme trajanja od tri mjeseca.

Prihvaćanjem proračuna pristupa se trećoj fazi, odnosno izvršenju proračuna. Od 1. siječnja službeno započinje fiskalna godina u kojoj se izvršava proračun. Izvršenje proračuna označava radnje koje se poduzimaju kako bi se prikupili planirani proračunski prihodi te onda dodijelili onim korisnicima za namjene koje su utvrđene proračunom uz



istovremeni nadzor i kontrolu tih operacija. Izvršenje proračuna na strani rashoda obuhvaća sljedeće radnje (Jelčić, 2001., Sever, 1995.):

- Otvaranje kredita čime se korisniku proračunskih sredstava stavljaju na raspolaganje određeni novčani iznos.
- Angažiranje kredita kojim se kreira novčana obveza organa koji angažira kredit, a ima za posljedicu isplatu novca iz državne riznice na nižim razinama vlasti.
- Utvrđivanje duga kojim se označava postupak utvrđivanja da je nabava ili usluga zbog koje je kredit angažiran stvarno i izvršena.
- Nalog za isplatu iz riznice koji predstavlja pismenu podlogu za izravnu isplatu novca iz riznice.
- Likvidacija duga i isplata slijedi nakon svih prethodnih radnji. Utvrđuje se obveza, određeno potraživanje i nakon toga slijedi isplata novca iz riznice.

Tijekom faze izvršavanja proračuna administrativno osoblje u pravilu slijedi pravno definirane smjernice i nadzire zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava. Nadzor proračuna predstavlja praćenje izvršenja proračuna u odnosu na planske veličine zadane u procesu donošenja proračuna te se pretežito fokusira na efikasnost. Kod rodno proračuna se u ovoj fazi učinkovitost i djelotvornost procjenjuje iz rodne perspektive na temelju rodno osviještenih ciljeva i pokazatelja postavljenih u fazi pripreme i planiranja proračuna. Rodna jednakost se tako postavlja kao jedan dodatni kriterij ocjene efikasnosti trošenja javnog novca.

Faza implementacije ili izvršavanja uvijek uključuje i donošenje nekih odluka. Kod donošenja odluka potrebno je sagledati doprinose li donešene odluke postavljenim ciljevima koji se tiču rodne jednakosti i jesu li u skladu s planom? Ova faza uključuje i nositelje lokalne vlasti, njihovu administraciju i korisnike njihovih proračuna pa i alokacije javnog novca s državne na lokalnu razinu trebaju doprinosti rodnoj jednakosti.

Fiskalna godina završava s 31. prosincem. Posljednja faza proračunskog ciklusa podrazumijeva aktivnosti izvještavanja o izvršenju proračuna te prezentiranje financijskih izvještaja sustava proračuna. Izvješća trebaju osigurati potpune i pouzdane informacije o svim segmentima javne potrošnje kako bi se javnost upoznala s prošlim, sadašnjim i budućim državnim aktivnostima. Informacije prezentirane u izvješćima trebaju biti razumljive korisnicima, stoga informacije imaju definirani okvir i pravila obrade i prezentiranja koji proizlazi iz računovodstvene naravi tih informacija (Vašiček, 2007.). Financijski izvještaji proračuna i proračunskih korisnika jesu izvještaji o stanju i strukturi, te promjenama

u vrijednosti i obujmu imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda, rashoda, primitaka i izdataka, odnosno novčanih tokova. Financijski izvještaji sastavljaju se za razdoblja u tijeku proračunske godine i za tekuću proračunsku godinu.

Okvir izvještavanja o izvršenju proračuna i financijskog izvještavanja u sustavu proračuna dan je Zakonom o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15). Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (NN 32/11, 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17) detaljnije je propisan oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblje za koja se sastavljaju te rokovi njihova podnošenja, a Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (NN 24/13, 102/17) propisuju se sadržaj i obveznici izrade polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna. Izvještaj o izvršenju proračuna se sastavlja za državni proračun, proračun JLP(R)S-a i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna JLP(R)S-a. Obuhvaća polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna koji sadrže (Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, NN 24/13, 102/17):

- Opći dio proračuna koji čini Račun prihoda i rashoda se iskazuje prema ekonomskoj, funkcijskoj klasifikaciji izvorima financiranja i Račun financiranja na razini odjeljka ekonomske klasifikacije.
- Posebni dio proračuna po organizacijskoj i programskoj klasifikaciji te razini odjeljka ekonomske klasifikacije.
- Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala koji daje pregled zaduživanja u izvještajnom razdoblju po vrsti instrumenata, valutnoj, kamatnoj i ročnoj strukturi.
- Izvještaj o korištenju proračunske zalihe koji sadrži podatke o donositelju rješenja o korištenju proračunske zalihe, namjeni korištenja te iznos i datum isplaćenih sredstva iz proračunske zalihe.
- Izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, sadrži pregled danih i protestiranih državnih jamstava u izvještajnom razdoblju.
- Obrazloženje makroekonomskih pokazatelja, sadrži objašnjenje kretanja osnovnih makroekonomskih pokazatelja u realnom, financijskom i međunarodnom sektoru u izvještajnom razdoblju te sadrži i prikaz razlika između izvornih makroekonomskih prognoza za proračunsku godinu i stvarnog ishoda.
- Obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka, dopunjuje podatke iz općeg dijela proračuna na opisni, broječni, grafički ili kombinirani način posebno kod obrazlaganja odstupanja izvršenja u odnosu na plan, ujedno sadrži i obrazloženje

izvršenja programa iz posebnog dijela proračuna s ciljevima koji su ostvareni provedbom programa i pokazateljima uspješnosti realizacije tih ciljeva.

- Deficit općeg proračuna.

Polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna sastavlja se za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja tekuće proračunske godine, dok se godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sastavlja za proračunsku godinu. Sastavlja ih Ministarstvo financija te dostavlja Vladi, a nakon prihvaćanja ih Vlada proslijeđuje parlamentu. Izvješća se objavljuju na internetskim stranicama Vlade Republike Hrvatske, a opći i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna objavljuju se i u »Narodnim novinama« (Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, NN 24/13).

Obveza financijskog izvještavanja u sustavu proračuna odnosi se na državni proračun, proračune JLP(R)S-a, proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna JLP(R)S-a. Financijski izvještaji daju informacije o financijskom položaju i uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Temeljni financijski izvještaji sustava proračuna RH:

- Bilanca
- Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima
- Izvještaj o prihodima i rashodima korisnika proračuna
- Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji
- Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza
- Izvještaj o obvezama
- Bilješke.

Bilješke bilo opisne, brojčane ili kombinirane nadopunjuju podataka iz financijskih izvještaja. Prema Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, (NN 32/11, 3/15, 102/17) obvezne Bilješke uz Bilancu jesu:

- Pregled stanja i rokova dospjeća dugoročnih i kratkoročnih kredita i zajmova te posebno robnih zajmova i financijskih najмова.
- Pregled dospjelih kamata na kredite i zajmove.
- Pregled ostalih ugovornih odnosa i slično, koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku i slično).

Prema članku 15. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, (NN 32/11, 3/15) u Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima potrebno je navesti razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine. Člankom 16. istog Pravilnika navodi se da u Bilješkama uz Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza se objašnjavaju značajnije promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza.

Rodno osjetljivi proračun zahtjeva izvještavanje o utjecaju javnih prihoda i rashoda na rodnu jednakost te je postojeće izvještaje potrebno upotpuniti tzv. **rodno osviještenim izvještajem proračuna** (engl. *Gender-Aware Budget Statement*) (Hewitt, 2002.). Njime se javnost i ostale dionike izvještava o:

- Udjelu javnih rashoda namijenjenih isključivo ženama kako bi se ispravile ranije moguće nejednakosti u obrazovanju i zdravstvenim programima, tržištu rada i slično, zatim se utvrđuje udio rashoda za javne usluge kojima se smanjuje teret žena, na primjer otvaranje vrtića, podizanje razine primarne zdravstvene zaštite itd.
- Udjelu rashoda namijenjenih ministarstvima za ženska pitanja.
- Udjelu žena zaposlenih u javnom sektoru.
- Izdvajanju sredstava za programe poticanja ženskog poduzetništva.
- Udjelu žena u menadžmentu javnih poduzeća.
- Udjelu sredstava svakog ministarstva namijenjenih smanjenju rodne nejednakosti i tako dalje.

Rodno osviješteni izvještaj proračuna može biti dio izvještajnog sustava proračuna u zadnjim fazama proračunskog ciklusa, ali i dio pripreme prijedloga proračuna kojim korisnici proračuna obrazlažu svoj proračun ističući kako planiraju doprinijeti većoj rodnoj jednakosti izvršavanjem istog. Izvještaj bi svakako trebao sadržavati sljedeće:

- Opis glavnih problema rodne jednakosti prepoznatih na temelju rodne analize.
- Opis mjera koje su predložene za rješavanje problema pozivajući se na rodni akcijski plan.
- Implikacije predloženih mjera na proračun.
- Usporedba planiranih i ostvarenih aktivnosti s naznakom na utrošena sredstava i ostvarene rezultate (npr. prikaz problema, programa, planiranih aktivnosti, pokazatelja kojim će se mjeriti ostvareni rezultat, iznosa planiranih proračunskih sredstava, ostvarenih rezultata u tekućoj godini...).

Za dobivanje cjelovite slike financija opće države i rodne osjetljivosti istih, potrebna je konsolidacija financijskih izvještaja. Konsolidirani financijski izvještaji su izvještaji u kojima su podaci za grupu prezentirani kao da se radi o jedinstvenom subjektu. Proces konsolidacije započinje konsolidacijom financijskih izvještaja Ministarstva i drugih državnih tijela na razini razdjela državnog proračuna te JLP(R)S-a s financijskim izvještajima proračunskih korisnika koji se prema organizacijskoj klasifikaciji nalaze u njihovoj nadležnosti. Zatim Ministarstvo financija konsolidira konsolidirane izvještaje pojedinih razdjela na razini državnog proračuna s financijskim izvještajima izvanproračunskih korisnika te sastavlja konsolidirani financijski izvještaj središnjeg proračuna. Nakon konsolidacije konsolidiranog financijskog izvještaja središnjeg proračuna i konsolidiranog proračuna JLP(R)S-a Ministarstvo financija sastavlja konsolidirana financijska izvješća opće države (Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, NN 32/11, 3/15, 102/17). U Bilješkama uz konsolidirane financijske izvještaje iskazuju se:

- Unutargrupne transakcije koje su u izvještajima eliminirane.
- Manjak ili višak u poslovanju grupe, ako je ostvaren.
- Pregled strukture manjka/viška po proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.
- Pozicije iz financijskih izvještaja proračuna i/ili proračunskih i izvanproračunskih korisnika na kojima je ostvareno značajnije odstupanje u odnosu na prethodnu godinu.

U svim fazama i koracima proračunskog procesa provodi se nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava kako bi se spriječilo da izvršna vlast ubire javne prihode i troši ih u iznosima i za namjenu za koju zakonodavno tijelo nije odobrilo. Ministarstvo financija zaduženo je za vanjski nadzor namjenskog trošenja proračunskih sredstava i financijskih planova svih korisnika. Istodobno i svi proračunski i izvanproračunski korisnici imaju odjele za unutarnju reviziju. Dok državni ured za reviziju kao samostalna i neovisna institucija ocjenjuje usklađenost trošenja proračunskih sredstava s planiranim i odobrenim iznosima, te istinitost izvješća i drugih dokumenata. Ured svojim preporukama, naložima i prijedlozima treba pridonijeti pravilnoj primjeni propisa, te zakonom, ekonomičnom, učinkovitom i svrsishodnom trošenju proračunskih sredstava.

Različite skupine ljudi (muškarce i žene, osobe različitog socioekonomskog statusa, različitih razina obrazovanja, starosti itd.) ostvaruju različite koristi od proračuna. Procjenjivanjem koristi različitih skupina od javnih politika, programa i proračuna je ključno za efektivniju i efikasniju javnu potrošnju. Prepoznati stvarne potrebe je prvi korak efektivne javne potrošnje jer je to jedini način na ispravno usmjerenje ograničenih

javnih resursa u svrhu većeg zadovoljstva građana. Za takav vid procjena se koriste alati poput analiza utjecaja javnih rashoda, procjena zadovoljstva korisnika i slično. Rezultati takvih analiza predstavljaju polaznu točku za pripremu i planiranje budućih proračuna kao i čvrst argument za promjene dosadašnjih praksi. Stoga izuzev rezultata standardne revizije, rodno osjetljivi proračun uključuje i javnu objavu rezultata **rodne revizije** (engl. *Gender Audit*). Rodnom revizijom se evaluiraju programi i proračun procjenom kako su javna sredstva utrošena radi postizanja veće rodne jednakosti. Ovakav vid revizije je najčešće iniciran od strane organizacija civilnog društva koje ih najčešće u suradnji s istraživačkim institutima i vladinim agencijama i provode. Proces rodne revizije uključuje sljedeće korake:

- Definiranje svrhe – postaviti jasno definirane ciljeve revizije i identificirati projekt ili odjel koji će biti predmet revizije.
- Dionici – odabir dionika koji će biti dio procesa revizije uključujući predstavnike vlade različitih razina, pružatelja usluga, civilnog društva, korisnika i marginaliziranih grupa.
- Prikupljanje podataka – relevantni podaci se mogu prikupiti dostupnim bazama podataka, intervjuima, anketnim upitnicima, studijama slučaja, promatranjem sudionika, panelima, službenim zapisima i dokumentima.
- Analiza podataka – sažeti rezultate u sveobuhvatnom izvješću.
- Prikupiti povratne informacije dionika – o rezultatima analize raspraviti s dionicima i zabilježiti povratne informacije.
- Organizirati javnu raspravu – javno objaviti rezultate revizije te zabilježiti preporuke i komentare građana, osobito žena i marginaliziranih skupina. Omogućiti i nositeljima vlasti da obrazlože ciljeve i rezultate projekta.
- Finalno izvješće – pripremiti finalno izvješće koje uključuje preporuke i komentare građana s javne rasprave. Rezultate diseminirati vladinim dužnosnicima, medijima i ostalim dionicima.

Cijeli proračunski proces i izvršenje proračuna završava nakon što Parlament prihvati godišnju obračun proračuna.

### **5.5.3.2. Proračunski proces na regionalnoj i lokalnoj razini**

Rodno osjetljivi proračun je proces kojim trebaju biti zahvaćene sve razine proračuna pa tako i lokalni proračuni gradova i općina. Lokalna i regionalna vlast predstavljaju razine vlasti s kojima su građani u neposrednom dodiru, stoga je na njima i izravna mogućnost i odgovornost

za uspostavljanje rodne ravnopravnosti. Iako se kompetencije i odgovornosti lokalnih i regionalnih vlasti razlikuju diljem Europe, zajednička im je obveza promicanja i provođenja pozitivnog pristupa u uspostavljanju rodne ravnopravnosti u svakodnevnom životu svojih građana. One su u položaju da, nadležnostima i suradnjom s najrazličitijim lokalnim sudionicima, poduzmu konkretne korake prema postizanju ravnopravnosti između žena i muškaraca.

Planiranje proračuna lokalnih jedinica polazi od uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Ministarstva financija donesenih sukladno Zakonu o proračunu i Smjernica ekonomske i fiskalne politike. Upute se dostavljaju svim razinama vlasti i čine podlogu za izradu prijedloga proračuna. Lokalne jedinice moraju se pridržavati proračunskih ograničenja koja se odnose na broj zaposlenih i proračunske izdatke te realno sagledati i procijeniti rast prihoda koje dobivaju na temelju udjela u zajedničkim poreznim prihodima i procijeniti lokalne porezne i neporezne prihode koje samostalno naplaćuju. Glavnu ulogu u proračunskom procesu ima odjel za financije i proračun lokalne jedinice (Bajo & Jurlina Alibegović, 2008.).

Nakon primitka uputa za izradu proračuna, upravno tijelo grada i općine nadležno za proračunskog korisnika dužno je izraditi svoje upute za izradu proračuna i dostaviti ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima proračuna JLP(R)S-a, kao podlogu za izradu njihovog prijedloga financijskog plana. Prema Zakonu o proračunu upute za izradu proračuna županije, grada ili općina sadrže temeljna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu prijedloga proračuna, opis planiranih politika, procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka proračuna u sljedeće tri godine, visinu financijskog plana po proračunskim korisnicima koja sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te visinu financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, način pripreme te terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna.

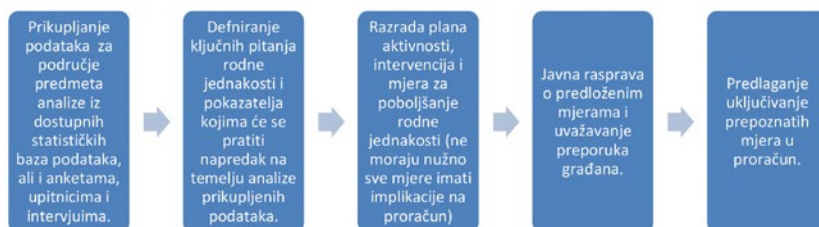
Na osnovu uputa, korisnici proračuna dostavljaju svoje prijedloge financijskog plana koji sadrže prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana. Budući da su upute temelj za pripremu financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika JLP(R)S-a, iste bi trebale sadržavati zahtjeve i obrazloženja za implementacijom rodno osjetljivog proračuna. U opisu i obrazloženju politika i ciljeva JLP(R)S-a potrebno je uključiti i cilj povećanja rodne jednakosti te potaknuti korisnike proračuna na implementaciju mjera i programa koje će doprinijeti ostvarenju

istog te uzimanje u obzir rodni razlika prilikom izrade financijskog plana. U ovom koraku je važno da korisnici razumiju svrhu, pozitivne učinke i važnost rodno osjetljiva proračuna te da izradu svojih prijedloga financijskih planova temelje na rezultatima provedenih rodni analiza. U obrazloženju financijskog plana svaki korisnik treba zasebno navesti kako svojim programima i aktivnostima planira doprinosti većoj rodnoj jednakosti.

Planiranje i pripremu rodno osjetljiva proračuna treba početi s rodnom analizom dostupnih podataka o različitim ulogama, obvezama, potrebama, interesima i brigama muškaraca i žena na svom području. Dostupnost podataka na lokalnoj razini je uobičajeno problem, ali tek će analiza ukazati koji podaci nedostaju za donošenje kvalitetnih zaključaka i odluka nakon čega treba pristupiti prikupljanju istih. Tek na temelju rezultata detaljne analize lokalna samouprava može donijeti ispravnu odluku o načinu rješavanja problema rodne nejednakosti na svom području. Ne postoje jedinstvene mjere koje će imati jednake efekte u svim lokalnim samoupravama niti jedinstven recept za implementaciju rodno osjetljivijeg proračuna koji će rezultirati većom rodnom jednakošću u društvu. Postoje znatne regionalne i lokalne razlike u rodni odnosima, stoga su potrebni različiti pristupi u rješavanju problema rodne nejednakosti.

Nedostajući kvantitativni i kvalitativni podatci se mogu prikupljati anketama i upitnicima stanovništva u vezi s pitanjima koja imaju utjecaj na život muškog i ženskog stanovništva, poput obrazovanja, zdravstava, gospodarstva, politike, društva i mnoga druga. Treba se usmjeriti na područja na koja lokalna samouprava ima utjecaj i osim stanovništva oko ključnih pitanja treba konzultirati i rodne analitičare, organizacije civilnog društva i druge stručnjake koji bolje razumiju uzroke i posljedice problema rodne nejednakosti. Analizom prikupljenih podataka lokalna samouprava će moći prepoznati prepreke veće rodne jednakosti na svom području, stav stanovništva i prioritetne probleme koje treba riješiti. Kontinuiranim prikupljanjem podataka omogućuje se i praćenje napretka te evaluacija dosadašnjih mjera. Provođenje ovakvih analiza se može podijeliti u nekoliko koraka prikazanih na shemi 4.

**Shema 4:** Koraci rodne analize podataka



Izvor: Izrada autorice



U slučaju nedostatka resursa i kapaciteta za provođenje ovakvih sveobuhvatnih analiza predlaže se fokus na jedno ili više specifičnih područja za koja se pretpostavlja da su ključna za rješavanje problema rodne nejednakosti na lokalnoj razini.

Na temelju prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika i proračunskih ograničenja izrađuje se nacrt proračuna i plan razvoja programa JLP(R)S-a za trogodišnje razdoblje koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Nacrt proračuna i plan razvojnih programa se daje na javnu raspravu s namjerom konzultiranja različitih skupina žena i muškarac i uključivanja njihovih prioriteta i potreba. Javne rasprave su korak prema participativnom budžetiranju. Kod participativnog budžetiranja svatko zainteresiran može se sudjelovanjem u javnim raspravama uključiti u izradu proračuna bilo pojedinačno ili po organizacijama civilnog društva, čime se poboljšava dijalog između lokalnih vlasti i građana, omogućuje stanovnicima svojevrstni nadzor nad alokacijom kapitalnih troškova te odlučivanje o prioritetnim pitanjima od lokalnog značaja kao što je briga za djecu, socijalnu skrbu, komunalno gospodarstvo i slično. Participativnim budžetiranjem proračuna postiže se visoka razina transparentnosti i otvorenosti javnih financija, bolje se prepoznaju potrebe i prioriteti građana, kako žena tako i muškaraca, pa čak i drugih marginaliziranih skupina građana, što osigurava da se ograničena javna sredstva alociraju na način kojim će se maksimizirati koristi pojedinca i društva (Rogić Lukarić, 2010.).

Građane treba uključivati u sve korake proračunskog ciklusa, ali nažalost dosadašnja iskustva pokazuju da se vrlo mali broj građana odaziva ovakvim aktivnostima, i to u velikoj mjeri zbog nerazumijevanja proračunskog procesa i važnosti sudjelovanja u istom. Kako bi svi mogli razumjeti svoju ulogu u participativnom budžetiranju potrebno je prvo pojednostaviti proračun što je više moguće uz što manji gubitak važnih detalja te tako proračunski proces približiti građanima. Radi toga lokalne jedinice izdaju za građane vodiče kroz proračun, proračun u malome ili izvješća u malom kojim se na jednostavan i svima razumljiv način u kratkim crtama informira građane o svim bitnim stavkama proračuna. Građani moraju razumjeti da na jedan dio proračuna lokalne vlasti ne mogu utjecati jer je određen odlukama središnje vlasti stoga lokalne vlasti imaju suženi prostor djelovanja. Također moraju znati koje javne funkcije se nalaze u nadležnosti lokalne i regionalne samouprave. Stoga neke lokalne jedinice na svojim službenim internetskim stranicama nude e-savjetovanja kako bi građani ocijenili tekući proračun i ponudili i obrazložili svoje prijedloge i projekte za iduću proračunsku godinu, edukativne proračunske igre sastavljanja proračuna, vizualizacije punjenja i pražnjenja proračuna i slično. Ovakvim vidovima animacije građana

preko službenih internetskih stranica se pomaže građanima u razumijevanju cjelokupnog proračunskog procesa na lokalnoj i regionalnoj razini.

Lokalne vlasti se moraju potruditi da odaziv na javne rasprave bude u što većem broju i da uključuje građane različitih profila i skupina. Osim slanja pozivnica i objave informacija o vremenu i mjestu održavanja učinkovitim se pokazalo i izravno pozivanje poznanika i pojašnjavanje važnosti sudjelovanja u istom. Slučajevi nekih zemalja su pokazali da se takvim raspravama češće odazivaju muškarci, i to oni koji su politički aktivni. S obzirom na to da je za rodno osjetljivi proračun neophodno uključiti žene, potrebno je istražiti zašto se žene ne odazivaju takvom vidu rasprava. Ako je potrebno, vrijeme i mjesto se prilagođava obvezama žena, te osiguravaju uvjeti koji će ženama omogućiti slobodno javno istupanje i izražavanje svog mišljenja. Lokalne vlasti u suradnji s organizacijama civilnog društva trebaju ženama pomoći u razumijevanju proračunskog procesa i osvijestiti ih o važnosti sudjelovanja u istom. U početku organizacija ovakvih rasprava zahtjeva više napora, ali s vremenom proces participativnog budžetiranja postaje poznat većini građana i odaziv bude veći.

Nakon javnih rasprava i usvajanja danih preporuka nacrt proračuna se zajedno s obrazloženjima dostavlja poglavarstvu na razmatranje i prihvaćanje. Poglavarstvo prihvaćeni prijedlog proračuna zajedno s odlukom o izvršavanju proračuna dostavlja predstavničkom tijelu na raspravu. Članovi predstavničkog tijela mogu podnositi amandmane na prijedlog proračuna i odluku o izvršavanju proračuna. U ovom koraku članovi predstavničkih tijela mogu doprinijeti implementaciji rodno osjetljiva proračuna. No, s obzirom na podzastupljenost žena u predstavničkim tijelima i nedovoljnu rodnu osviještenost, argumentirana rasprava o implementaciji rodno osjetljiva proračuna izostane. Stoga organizacije civilnog društva i tijela zadužena za pitanje ravnopravnosti spolova svojim aktivnostima trebaju utjecati na članove predstavničkih tijela, potaknuti ih na promišljanje i pomoći im u pripremi amandmana.

Poglavarstvo se izjašnjava o amandmanima i prihvaćeni amandmani postaju sastavni dio teksta proračuna i odluke. O amandmanima koji nisu prihvaćeni glasuju članovi predstavničkog tijela. Ako za prihvaćanje amandmana glasuje većina, amandman se mora uvažiti. U slučaju da proračun nije prihvaćen do zadanog roka, započinje privremeno financiranje koje najčešće traje samo 3 mjeseca (Bajo & Jurlina Alibegović, 2008.).

Nakon prihvaćanja proračuna, korisnike se upoznaje s iznosima proračuna koji njima pripadaju kako bi oni mogli sastaviti svoje konačne planove i dinamiku trošenja. Sredstva im se stavljaju na raspolaganje prema utvrđenom rasporedu te ih oni iskorištavaju prema godišnjem

financijskom planu koji su dostavili odjelu za proračun i financije. Načelnik, gradonačelnik, župan dostavlja proračun i projekcije, odluku o izvršavanju proračuna JLP(R)S-a Ministarstvu financija na način i u obliku utvrđenom uputom za izradu proračuna.

Prilikom izvršavanja proračuna proračunski korisnici i tijela JLP(R)S odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Nadzire se zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava te jesu li sredstva utrošena u skladu s planom. Izravno administrativno upravljanje sredstvima obavljaju nositelji izvršne vlasti koji su odgovorni za prikupljanje proračunskih sredstava te ujedno daju i odobrenje za isplate iz proračuna. Odgovorna osoba JLP(R)S-a i proračunskog korisnika odgovorna je za ustroj te za zakonito i pravilno vođenje proračunskog računovodstva koje treba dosljedno pratiti prihode i primitke i rashode i izdatke proračuna. Neutrošena sredstva iz mjesečnog plana prenose se na iste stavke za sljedeći mjesečni plan izvršenja proračuna. Uštede ostvarene na jednom kapitalnom projektu mogu se preraspodijeliti na drugi kapitalni projekt. Ako se na kraju godine na računima proračunskih korisnika pojave viškovi sredstava, oni se moraju vratiti u lokalni proračun. Viškovi koji ostanu na računima lokalnog proračuna prenose se u iduću proračunsku godinu te će o njihovoj potrošnji odlučivati predstavničko tijelo ponovnim proračunskim ciklusom (Bajo & Jurlina Alibegović, 2008.).

Nakon završetka proračunske godine slijedi financijsko izvještavanje. Često uz godišnja izvješća se sastavljaju i izvješća za kraće vremensko razdoblje. JLP(R)S konsolidira svoj financijski izvještaj i financijske izvještaje proračunskih korisnika koji su, prema organizacijskoj klasifikaciji u njezinoj nadležnosti i dostavlja ih Ministarstvu financija. Upravno tijelo za financije sastavlja i dostavlja poglavarstvu polugodišnji i godišnji izvještaj. Poglavarstvo ga prosljeđuje predstavničkom tijelu na usvajanje. Izvješća o izvršenju proračuna se javno objavljuju kako bi porezni obveznici bili upoznati s radom i potrošnjom javnih sredstava.

Zadovoljstvo građana i kvaliteta njihovog življenja je gotovo najvažniji kriterij vrednovanja efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje. Redovno praćenje dostupnosti i kvalitete javnih usluga je preduvjet ispravnog usmjeravanja javne potrošnje. Građane je potrebno konzultirati i tako prepoznati njihove stvarne potrebe i prioritete koji će vladi pomoći da ograničenim javnim sredstvima pokuša postići što veće zadovoljstvo svojih građana. Ideja rodno osjetljiva proračuna se upravo temelji na tome s naglaskom da se zbog različitih rodnih uloga potrebe muškaraca i žena jedinim dijelom razlikuju i da je te različitosti nužno uvažavati

prilikom definiranja javnih prihoda i rashoda. Stoga se plan proračuna treba temeljiti na rezultatima provedenih analiza o plaćenom i neplaćenom radu, rodnim stereotipovima, rodno specifičnim percepcijama, pravilima, simbolima, tradiciji i stupnju diskriminacije unutar društva te proračun treba definirati tako da uz ostalo doprinosi i jednakom zadovoljstvu muškog i ženskog stanovništva. Javnost treba redovno izvještavati o dosada učinjenom po pitanju rodne jednakosti te žene i muškarce u što većoj mjeri uključivati u proračunski proces, osobito na lokalnoj razini.

## 5.6. Sudionici procesa uvođenja rodno osjetljivog proračuna

Budući da proces rodno osjetljiva proračuna zahvaća sve faze proračunskog procesa i sve razine proračuna, zahtjeva suradnju i angažman niza različitih sudionika poput vlade, službenika u javnom sektoru, zastupnika u saboru, civilnog društva, nevladinih udruga za ženska prava, znanstvenika, statističara, međunarodnih organizacija itd. (Budlender et al., 2002.; COE, 2005.)

Civilno društvo na čelu s nevladinim udrugama za ženska pitanja ima posebno važnu ulogu u početnoj fazi procesa rodno osjetljiva proračuna, tzv. predfazi. Svojim djelovanjem i aktivnostima trebaju doprinijeti rodnom osvješćivanju svih građana i otvarati rasprave na temu problema rodne nejednakosti i nužnosti uvažavanja rodnih razlika prilikom prikupljanja i trošenja javnog novca. Argumentiranim raspravama i iznošenjem rezultata istraživanja ukazati na postojeći problem kao i mogućnosti rješavanja istog. To se pokazalo uspješnim jer je za pokretanje značajnih promjena u raspodjeli proračunskih sredstava potreban politički pritisak izvan Vlade kako bi se potaknuo tijek rada unutar Vlade. Osim toga civilno društvo ima isto tako važnu ulogu i u kontroli i evaluaciji dosad učinjenog.

No, bez podrške Vlade i službenika unutar Vlade civilno stanovništvo ne može učiniti mnogo zbog nedostatka ovlasti, tehničkih vještina i resursa potrebnih za implementaciju rodno osjetljiva proračuna. Stoga je vlada ipak presudan sudionik procesa uvođenja rodnog proračuna, osobito ministarstva financija, i to odjel za proračun. Ministarstvo financija sudjeluje u svim fazama proračunskog procesa te ima potrebna tehnička znanja za oblikovanje proračuna i uvođenje nužnih promjena. Naime, ministarstvo financija obavlja za državu sve usluge oko primanja sredstava u proračun te plaćanja iz proračuna. Ono putem svojih uprava izrađuje i kontrolira proračun, odnosno planira i prati izvršenje javnih prihoda i rashoda. Osim toga, ministarstvo financija je odgovorno za prijedloge i savjete u vezi s makroekonomskim okvirom i fiskalnom

strategijom te za prognoze pritjecanja prihoda i primitaka u državni proračun. Problem je što ministri financija teško percipiraju nejednak utjecaj proračuna na rodnu jednakost te rješavanje problema rodne nejednakosti ne smatraju svojom nadležnošću. Potrebna je promjena takvog načina razmišljanja i podizanje rodne osviještenosti kako ministarstva financija tako i ostalih ministarstava i tijela javnog sektora. Budući da sva područja proračuna trebaju biti obuhvaćena rodno osjetljivom analizom, nužna je podrška i ostalih ministarstava i tijela javnog sektora koja imaju važnu ulogu u podizanju svjesnosti o različitom učinku javnih prihoda i rashoda na žene i muškarce te izvršavanju usvojenog proračuna.

Ipak ministarstvo financija je ključno za efektivno i dugoročno usvajanje postupka rodno osjetljiva proračuna. Ono treba definirati standarde, izmijeniti pravila i regulativu te isticati odgovornost i ostalih državnih tijela i ministarstva pri postizanju veće rodne jednakosti. Efektivan pristup je uvođenje rodno osjetljiva proračuna u kurikulum kolegija u vezi s javnom administracijom na učilištima i sveučilištima.

Uredi, odbori, povjerenstva za ravnopravnost spolova slično kao i organizacije civilnog društva iznošenjem činjenica i vršenjem analiza trebaju vršiti dodatan pritisak na Vladu, ali iznutra. Svojim spoznajama, tehničkom podrškom i razumijevanjem uzroka i posljedica rodne nejednakosti trebaju doprinositi rodnom osvješćivanju svih nositelja vlasti. Sudjelovati u kreiranju zadataka i aktivnosti te pomoći u koordinaciji rada svih ministarstva.

Postupak donošenja državnog proračuna istovjetan je postupku donošenja zakona. O prijedlogu državnog proračuna provodi se jedinstvena rasprava. U ovoj fazi proračunskog procesa saborski zastupnici svojim odlukama i amandmanima mogu onemogućiti ili podržati proračun. Ponekad kada vladajući ne podržavaju inicijativu rodno osjetljivog proračuna, civilno društvo može potražiti podršku kod opozicije. Opozicija se rado odaziva njihovim inicijativama i aktivnostima jer usvajanjem novih ideja, znanja i promicanjem interesa javnosti želi efikasnije osporavati odluke vladajućih i tako ojačati svoju političku poziciju.

Osim središnje vlasti i ministarstava, važnu ulogu ima i lokalna i regionalna vlast, jer proces rodno osjetljiva proračuna treba obuhvatiti sve razine proračuna. Lokalna i regionalna vlast predstavljaju razine vlasti s kojima su građani u neposrednom dodiru te je na njima i izravna mogućnost i odgovornost za uspostavljanje rodne ravnopravnosti. Iako se kompetencije i odgovornosti lokalnih i regionalnih vlasti razlikuju diljem Europe, zajednička im je obveza promicanja i provođenja pozitivnog pristupa u uspostavljanju rodne ravnopravnosti u svakodnevnom životu svojih građana. One su u položaju da nadležnostima i suradnjom s najrazličitijim lokalnim sudionicima, poduzmu konkretne korake prema

postizanju ravnopravnosti između žena i muškaraca. Imaju važnu ulogu u prikupljanju podataka koji su ključni u dokazivanju trenutnog položaja žena i njihovog zadovoljstva postojećim javnim uslugama, stoga je neophodna visoka razina njihove rodne osviještenosti kako bi svoje proračune učinili rodno osjetljivijim, a i svojim aktivnostima poticali promjene na središnjoj razini.

Znanstvenici u procesu uvođenja rodnog proračuna imaju jednako značajnu ulogu kao i članovi civilnog društva. Uvođenje procesa rodnog proračuna zahtjeva složena istraživanja i analize, stoga se znanstvenici angažiraju kao stručni suradnici pri provođenju analiza, tumačenju dobivenih rezultata, praćenju i evoluiranju tijeka procesa.

Postavljanjem međunarodnih standarda, prihvaćanjem i diseminacijom memoranduma, rješenja i uputa međunarodne organizacije značajno doprinose procesu rodnog proračuna. Osim podizanja svjesnosti o važnosti rodne jednakosti, međunarodne organizacije pružaju i tehničku pomoć i informacije o iskustvima drugih zemalja. Svojim primjerom primjene rodno osjetljive analiza pri donošenju odluka i provođenju aktivnosti potiču inicijative rodno osjetljivog proračuna i na nacionalnoj razini.

Sindikati i ostale udruge radnika imaju važnu ulogu u organiziranju i artikuliranju kolektivne volje i na taj način, ako imaju utjecaja na donošenje pojedinih odluka, mogu doprinijeti provođenju i širenju ideje o rodnoj jednakosti.

Bez obzira na obuhvat i način započinjanja procesa implementacije rodnog proračuna nužna je prvenstveno uska suradnja svih sudionika, postavljenje jasnih ciljeva te raspodjela zadatka čije izvršenje će doprinijeti ostvarenju postavljenih ciljeva.

## 6. ZAKLJUČAK

Oснаživanje žena i poticanje rodne jednakosti je temeljni element demokratskog razvoja društva. Mnogi problemi budućnosti neće moći biti riješeni bez rodne perspektive jer je demografski i ekonomski razvoj usko povezan s postizanjem rodne jednakosti. Ekonomska snaga je neodrživa bez intenzivnijeg participiranja žena na tržištu rada. Isto tako, žene i muškarci će se odlučiti na podmladak isključivo ako imaju podršku društva te ako im suživot s djecom nudi prostora za rad i za uživanje. Rodno osjetljivi proračun takva odlučujuća pitanja izravno povezuje s distribucijom resursa i državnim fiskalnom politikom, stoga je implementacija istog od važnog značaja za budućnost društva.

Rodno osjetljivi proračun, uvažavajući različite društveno oblikovane uloge i potrebe muškaraca i žena, podrazumijeva kontinuiranu analizu rashoda i načina prikupljanja prihoda proračuna iz perspektive rodne jednakosti na svim razinama proračunskog procesa te modifikaciju istih radi postizanja veće rodne jednakosti u društvu. Pritom se polazi od pretpostavke da proračun ne utječe samo na distribuciju materijalnih i financijskih resursa, nego i nematerijalnih resursa, osobito na vrijeme. Stoga rodno osjetljivi proračun, za razliku od uobičajenog proračuna, osim plaćenog rada vrednuje i uzima u obzir i neplaćeni rad u kućanstvu te njegu i skrb za obitelj i zajednicu.

Rodno osjetljivi proračun je neizbježan korak prema poboljšanju rodne jednakosti unutar društva i postizanju veće transparentnosti i efikasnosti proračunskog procesa i zadovoljavanja različitih potreba muškaraca i žena. Drugim riječima rodno osjetljivi proračun je važan mehanizam za osiguravanje veće konzistentnosti između ekonomskih ciljeva i društvenih obveza vlade jedne države. Pritom se ne smije zanemariti da je implementacija rodno osjetljiva proračuna dugoročan i nadobudan proces koji zahtijeva veliki pomak u razmišljanju i, bez obzira na dobre pravne osnove, konstantno obvezivanje političkih i administrativnih vlasti. Istovremeno podrazumijeva otvaranje procesa oblikovanja proračuna široj skupini sudionika, ponovno postavljanje prioriteta u vezi s pitanjima jednakosti i ravnopravnosti, snažnu političku volju, inzistiranje na priznavanju neplaćenog rada i na modifikaciju načina na koji se planiraju i izvršavaju proračuni. Njime u konačnici trebaju biti zahvaćene sve razine proračuna i faze proračunskog procesa.

Ne postoji jedinstveni recept za implementaciju. Svaka zemlja procesu pristupa na drukčiji način ovisno o karakteristikama postojećeg sustava proračuna odnosno tehnikama planiranja proračuna, stupnju centraliziranosti, dostupnim podacima i informatičkim rješenjima, stručnosti ljudskih resursa, računovodstvenom sustavu, proračunskim

klasifikacijama, rodnoj osviještenosti te kulturalnim i društvenim obilježjima. Temeljni preduvjet implementacije je snažna politička volja koja treba biti prisutna u svim fazama procesa. Početak će zahtijevati veliki zaokret, stoga procesu treba pristupiti postepeno, ali dosljedno. Ispravno je proces započeti malim koracima. Treningom educirati ljudske resurse kako bi svatko razumio svrhu, cilj, pozitivne učinke i svoju ulogu u procesu. Treninzima se treba podići i razina rodne osviještenosti kako bi glavni nositelji procesa mogli svojim znanjem i sposobnostima dodatno doprinijeti razvoju procesa. Neophodna je visoka razina koordinacije jer implementacija rodno osjetljiva proračuna treba biti podržana od svih, neovisno o području i razini. Sama provedba nije moguća isključivo aktivnostima izvan sustava, nego ovisi o aktivnostima unutar sustava. Proces rodno osjetljiva proračuna može biti potaknut od manje skupine ljudi, ali se treba provoditi od svih, kako bi se ostvarili pozitivni učinci istog. Proces nije dobro suviše formalizirati na nacionalnoj razini jer se sve opisane faze, koraci, alati i tehnike trebaju prilagođavati postojećim regionalnim i kulturalnim razlikama. Isti pristup nikako nije primjeren za različite sredine i razine vlasti. Implementacije će biti otežana različitim okolnostima u različitim sredinama, ali tek kad se proces započne je moguće prepoznati stvarne mogućnosti provedbe i sve ono što je potrebno mijenjati kako bi se omogućila provedba procesa u cijelosti.



## LITERATURA

1. Agarwal, S.; Post, D. & Venugopal, V. (n.g.) *Citizen Report Cards: Monitoring Citizen Perspectives to Improve Service Delivery*, World Bank, Dostupno: <http://siteresources.worldbank.org/EXT-SOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/Citizen-Report-Cards-Final.pdf>, Pristup: 5. 9. 2018.
2. Akrap, A.; Čipin, I. (2010.) *Usklađivanje poslovnog i obiteljskog života u Hrvatskoj: Utjecaj na fertilitet*, Društvena istraživanja, Vol. 20 No. 1, str. 47–68, Dostupno: <http://hrcak.srce.hr/65351>, Pristup: 15. 12. 2014.
3. Anderson, P. M.; Levine, P. B. (1999.) *Child care and mothers' employment decisions*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Working paper 7058, Dostupno: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.160.2377&rep=rep1&type=pdf>, Pristup: 1. 10. 2014.
4. Bajo, A. (2006.) *Proračunski sustav: ornament ili sredstvo upravljanja državnim financijama*, Institut za financije, Zagreb
5. Bajo, A.; Jurlina Alibegović D. (2008.) *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga, Zagreb
6. Bakker, I. (2006.) *Gender Budget Initiatives - Why They Matter in Canada*, Canadian Centre for Policy Alternatives, Dostupno: [http://www.westcoastleaf.org/userfiles/file/Gender%20Budget%20Initiatives,%20I\\_%20Bakker.pdf](http://www.westcoastleaf.org/userfiles/file/Gender%20Budget%20Initiatives,%20I_%20Bakker.pdf), Pristup: 10. 12. 2012.
7. Baker, M.; Gruber, J.; Milligan K. (2005.) *Universal Child Care, Maternal Labour Supply and Family Well Being*, NBER Working Paper, Cambridge, Dostupno: <http://www.nber.org/papers/w11832.pdf>, Pristup: 1. 9. 2014.
8. Baletić, Z. (1995.) *Ekonomski leksikon*, Leksikografski zavod „Miroslava Krleža“, Masmmedia, Zagreb
9. Bigsten, A.; Collier, P.; Dercom, S.; Fafchamps, M.; Appelton, S.; Gauthier, B.; Gunning, J. W.; Isaksson, A.; Oduro, A.; Oostendorp, R.; Pattillo, C.; Söderbom, M.; Teal, F.; Zeufack, A. (2002.) *Rates of Return on Physical and Human Capital in Africa's Manufacturing Sector*, Economic Development and Cultural Change, Vol. 48 No. 4, str. 801–827, Dostupno: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/74184/winter2002/proceedings/pdfpapers/mod7pc.pdf>, Pristup: 1. 8. 2014.

10. Branisa, B.; Klasen, S.; Ziegler, M. (2009.) *New Measures of Gender Inequality. The Social Institutions and Gender Index (SIGI) and Its Subindices*, University of Goettingen Department of Economics, Goettingen, Dostupno: [http://www.econstor.eu/bitstream/10419/90517/1/CRC-PEG\\_DP\\_10.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/90517/1/CRC-PEG_DP_10.pdf), Pristup: 10. 9. 2013.
11. Bratić, V. & Urban, I. (2006.) *Porezni izdaci u Hrvatskoj*, Financijska teorija i praksa, Vol. 30 No.2, str. 129–194
12. Brilli, Y.; Del Boca, D.; Pronzato, C. (2013.) *Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy*, Centre for Household, Income, Labour and Demographic Economics (CHILD) – CCA, Working Paper No. 13, Dostupno: <https://ideas.repec.org/p/cca/wchild/13.html>, Pristup: 15. 11. 2014.
13. Brummet, Q. (2008.) *The Effect of Gender Inequality on Growth: A Cross - Country Empirical Study*, The Park Place Economist, Vol. 16 No. 1, str. 13–23, Dostupno: <http://digitalcommons.iwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1237&context=parkplace>, Pristup: 22. 10. 2015.
14. Budlender, D.; Elson, D.; Hewitt, G.; Mukhopadhyay, T. (2002.) *Gender Budgets Make Cents - Understanding gender responsive budgets*, Commonwealth Secretariat, London, Dostupno: <http://openbudgetsblog.org/wp-content/uploads/2011/01/GBMC.pdf>, Pristup: 10. 2. 2012.
15. Budlender, D.; Sharp, R.; Allen, K. (1998.) *How to do gender - sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat, London, Dostupno: <http://www.undp.mn/publications/GenderBudgets/Budgets%20CD%20section%205/5b%20how%20to%20do%20a%20gender%20sensitive%20analysis.pdf>, Pristup: 1. 9. 2013.
16. Busse, M.; Nunnerkamp, P. (2009.) *Gender Disparity in Education and the International Competition for Foreign Direct Investment*, Feminist Economics, Vol. 15, No. 3, str. 61–90, Dostupno: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13545700802528315>, Pristup: 15. 10. 2015.
17. Busse, M.; Spielmann, C. (2006.) *Gender Inequality and Trade*, Review of International Economics Vol. 14 No. 3, str. 362–379, Dostupno: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19280/1/308.pdf>, Pristup: 1. 8. 2014.

18. Blecker, R.; Seguino, S. (2002.) *Macroeconomic effects of Reducing Gender Wage Inequality in Export Oriented, Semi - industrialized Economy*, Review of Development Economics, Vol. 6 No. 1, str. 103–119, Dostupno: [http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion\\_199.pdf](http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_199.pdf), Pristup: 1. 8. 2014.
19. Cagaty, N., Elson, D. & Grown, C. (1995.) *Introduction to Gender Adjustment and Macroeconomics*, World Development, Vol 23, No 11, pp 1827–1836
20. Cleveland, G.; Gunderson, M.; Hyatt, D. (1996.) *Child Care Costs and the Employment Decision of Women: Canadian Evidence*, The Canadian Journal of Economics, Vol. 29 No. 1, str. 132–151, Dostupno: [https://www.jstor.org/stable/136155?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/136155?seq=1#page_scan_tab_contents); Pristup: 30. 6. 2016.
21. Chant, S. (1985.) *Single Parent Families: Choice or Constraint? The Formation of Female Headed Households in Mexican Shanty Towns*, Development and Change Vol. 16 No. 4, str. 635 –656, Dostupno: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.1985.tb00227.x/abstract>, Pristup: 10. 10. 2013.
22. Chattopadhy, R.; Duflo, E. (2004.) *Women as Policy - makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India*, Econometrica, Vol. 72 No. 5, str. 1409–1443, Dostupno: <http://economics.mit.edu/files/792>, Pristup: 1. 9. 2014.
23. COE (2005.) *Gender Budgeting: Final report of the Group of specialist on gender budgeting (EG - S - GB)*, Council of Europe, Strasbourg, Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB\(2004\)RAPFIN\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB(2004)RAPFIN_en.pdf), Pristup: 21. 5. 2012.
24. COE (2009.) *Gender budgeting: practical implementation*, Council of Europe, Strasbourg, Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/CDEG%282008%2915\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/CDEG%282008%2915_en.pdf), Pristup: 10. 10. 2012.
25. Combaz, E. (2013.) *Positive impact of Gender Responsive Budgeting*, GSDRC Helpdesk Research Report 977, Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, Dostupno: <http://gsdrc.org/docs/open/HDQ977.pdf>, Pristup: 21. 5. 2014.
26. Connelly, R. (1991.) *The Importance of Child Care Costs to Women's Decision Making*, The Economics of Child Care, NY: Russell Sage, New York, Dostupno: <https://books.google.hr/books?hl=hr&lr=&id=jQW5BgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA87&dq=The+Importance+of+Child+Care+Costs+to+Women%27s+Decision>

+Making&ots=R5DxPYY2q0&sig=Tz\_ceuTKOn1zyMAL6nvUPLi-Be7Q&redir\_esc=y#v=onepage&q=The%20Importance%20of%20Child%20Care%20Costs%20to%20Women's%20Decision%20Making&f=false, Pristup: 30. 6. 2016.

27. Cuberes, D., and M. Teignier (2015) *How Costly Are Labor Gender Gaps? Estimates for the Balkans and Turkey*, Policy Research Working Paper 7319, World Bank, Washington, DC, Dostupno: <http://documents.worldbank.org/curated/en/999501467991022574/How-costly-are-labor-gender-gaps-estimates-for-the-Balkans-and-Turkey>, Pristup: 15. 10. 2018.
28. Del Boca, D.; Vuri, D. (2006.) *The Mismatch between Employment and Child Care in Italy: the impact of Rationing*, Centre for Household Income, Labour and Demographic Economics, Dostupno: [http://dse.univr.it/espe/documents/Papers/F/1/F1\\_4dv.pdf](http://dse.univr.it/espe/documents/Papers/F/1/F1_4dv.pdf), Pristup: 15. 11. 2014.
29. De Henau, J.; Meulders, D.; O'Dorchai, S. (2010.) *Maybe Baby: Comparing Partnered Women's Employment and Child Policies in the EU - 15*, Feminist Economics, Vol. 16 No. 1, str. 43 - 77, Dostupno: [https://www.researchgate.net/publication/241768349\\_Maybe\\_baby\\_comparing\\_mothers%27\\_employment\\_and\\_child\\_policies\\_in\\_the\\_EU15](https://www.researchgate.net/publication/241768349_Maybe_baby_comparing_mothers%27_employment_and_child_policies_in_the_EU15), Pristup: 3. 12. 2014.
30. DZS (2008.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2008.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
31. DZS (2009.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2009.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
32. DZS (2010.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2010.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
33. DZS (2011.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2011.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
34. DZS (2012.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2012.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
35. 3DZS (2013.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2013.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.

36. DZS (2014.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2014.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
37. DZS (2015.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2015.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
38. DZS (2016.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2016.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
39. DZS (2017.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2017.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
40. DZS (2018.) *Žene i muškarci u Hrvatskoj 2018.*; Državni zavod za statistiku, Zagreb, Dostupno: <http://www.dzs.hr/>, Pristup: 31. 7. 2018.
41. EACEA (2014.) *Ključni podaci o predškolskom odgoju i obrazovanju u Europi*, EACEA, Luxemburg
42. Elson, D, (1997.) *Gender and Macroeconomic Policy*, Link into Gender and Development, No 2, Summer, str. 12–14
43. Elson, D. (1999.) *Gender Budget Initiatives*, Background paper, Commonwealth Secretariat, London, Dostupno: <http://www.undp.mn/publications/GenderBudgets/Budgets%20CD%20section%203/3.1%20gender%20neutral%20gender%20blind.pdf>, Pristup: 20. 4. 2013.
44. Elson, D. (2002. a) *Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples*, Paper from a High Level International Conference „Strengthening Economic and Financial Governance Through Responsive Budgeting“ Brussels 16 - 18 October 2001.; UNIFEM, New York, str. 15–29, Dostupno: [http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com\\_joomdoc&view=documents&path=resources/by-type/meeting-reports-and-presentation/strengthening-economic-and-financial-governance-through-gender-responsive-budgeting-report&Itemid=154](http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=resources/by-type/meeting-reports-and-presentation/strengthening-economic-and-financial-governance-through-gender-responsive-budgeting-report&Itemid=154), Pristup: 10. 12. 2012.
45. Elson, D. (2002. b) *Social Policy and Macroeconomic Performance - Integrating „the Economic“ and „the Social“*, UNRISD, Geneva, Dostupno: <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Mixed/elsolong.pdf>, Pristup: 1. 3. 2013.

46. Elson, D.; Sharp, R. (2010.) *Gender - responsive budgeting and women's poverty*, U: Chant, S. (ed.) International Handbook of Gender and Poverty: Concepts, Research, Policy, Edward Elgar Publishing Ltd.; Cheltenham, str. 522–527; Dostupno: <https://books.google.hr/books?id=Q7Ep1pltVIAC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>, Pristup: 1. 10. 2014.
47. Esim, S. (2000.) *Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality*, Commonwealth Secretariat, Marlborough House, London, Dostupno: [http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com\\_joomdoc&view=documents&path=resources/by-theme-issue/taxation/impact-of-government-budgets-on-poverty-and-gender-equality&Itemid=549](http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=resources/by-theme-issue/taxation/impact-of-government-budgets-on-poverty-and-gender-equality&Itemid=549), Pristup: 19. 1. 2016.
48. European Commission (2013. a) *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*, European Commission, Luxembourg, Dostupno: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130410\\_crisis\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130410_crisis_report_en.pdf), Pristup: 1. 10. 2013.
49. European Commission (2013. b) *Barcelona objectives*, European Commission, Luxembourg, Dostupno: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531\\_barcelona\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_en.pdf), Pristup: 1. 7. 2014.
50. European Commission (2018.) *Report on equality between women and men in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Dostupno: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/950dce57-6222-11e8-ab9c-01aa75ed71a1>, Pristup: 15. 11. 2018.
51. European Institute for Gender Equality (2017.), *Gender Equality Index 2017*, Dostupno: <http://eige.europa.eu/gender-equality-index/2015>, Pristup: 30. 7. 2018.
52. European Union Statistics, [educ\_uae\_grad03], Dostupno: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ\\_uae\\_grad03&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_grad03&lang=en), Pristup: 31. 7. 2018.
53. European Union Statistics, [trng\_lfs\_01], Dostupno: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng\\_lfs\\_01&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_lfs_01&lang=en), Pristup: 31. 7. 2018.
54. European Union Labour Force Survey, [lfsa\_argan], Dostupno: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_argan&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_argan&lang=en), Pristup: 31. 7. 2018.
55. European Union Labour Force Survey, [lfsi\_empa\_a], Dostupno: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, Pristup: 31. 7. 2018.

56. European Union Labour Force Survey, [lfsa\_igar], Dostupno: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, Pristup: 1. 8. 2018.
57. European Union Labour Force Survey (EU - LFS), [lfsa\_eppgan], Dostupno: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_eppgan&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_eppgan&lang=en), Pristup: 1. 8. 2018.
58. European Union Labour Force Survey (EU - LFS), [lfsa\_epgar], Dostupno: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_eppgan&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_eppgan&lang=en), Pristup: 1. 8. 2018.
59. European Union Statistics, [earn\_gr\_gpgr2], Dostupno: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn\\_gr\\_gpgr2&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_gr_gpgr2&lang=en), Pristup: 12. 8. 2018.
60. European Union Labour Force Survey (EU - LFS), [lfst\_hheredch], Dostupno: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, Pristup: 4. 9. 2015.
61. European Women's Lobby (2004.) *Gender Budgeting*, European Women's Lobby, Bruxelles Dostupno: <http://www.womenlobby.org/publications/reports/article/gender-budgeting-an-overview-by?lang=en>, Pristup: 1. 5. 2012.
62. Forbes, K. (2000.) *A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth*, American Economic Review, Vol. 90 No. 4, str. 869–887, Dostupno: <http://down.cenet.org.cn/upfile/34/200817101814118.pdf>, Pristup: 22. 10. 2015.
63. Forsythe, N.; Korzeniewicz, R.; Durrant, V.; Weathers, G.; Majid, N. (2003.) *Gender Inequality, Economic Growth and Economic Reforms. A Preliminary Longitudinal Evaluation*. ILO, Employment Sector, Dostupno: [http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_115121.pdf](http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_115121.pdf), Pristup: 30. 4. 2013.
64. Frey, R.; Köhnen, M. (2012.) *Guidance Gender Budgeting in Public Administration*, Federal Minister for Women and Civil Service, Vienna, Dostupno: [https://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/4/7/3/CH1585/CMS1467637434988/guidance\\_gender\\_budgeting\\_pu\\_26513.pdf](https://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/4/7/3/CH1585/CMS1467637434988/guidance_gender_budgeting_pu_26513.pdf), Pristup: 11. 11. 2018.
65. Galić, B. 2009. *Društvena uvjetovanost rodne diskriminacije*, U: Zbornik radova Rodna ravnopravnost i diskriminacija u Hrvatskoj, Biblioteka Ona, Zagreb, str. 9–27 Dostupno: <http://www.ured-ravnopravnost.hr/site/images/pdf/dokumenti/rodna%20ravnopravnost%202.pdf>, Pristup: 20. 4. 2012.

66. Galizzi, G. (2010.) *The Formulation of Gender Sensitive Budgets: Integrating Gender into the Balanced Scorecard*, *Economia Aziendale* 3 (2010.), str. 335–343, Dostupno: <http://riviste.paviauniversitypress.it/index.php/ea/article/view/660>, Pristup: 1. 9. 2014.
67. Gelo, J.; Smolić, Š.; Strmota, M. (2010.) *Sociodemografske odrednice zaposlenosti žena u Hrvatskoj*, *Društvena istraživanja*, Vol. 20 No. 1, str. 69–88, Dostupno: <http://hrcak.srce.hr/65352>, Pristup: 15. 12. 2014.
68. Gornick, J.; Meyers, M.; Ross, K. (1996.) *Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation Across Fourteen Welfare States*, *Sociology Paper No. 1.*; Dostupno: <http://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=soc>, Pristup: 1. 10. 2014.
69. Gornick, J.; Meyers, M.; Ross, K. (1998.) *Public Policies and the Employment of Mothers: A Cross - National Study*, *Social Science Quarterly*, Vol. 79 No. 1, str. 35–54, Dostupno: [https://www.baruch.cuny.edu/wsas/academics/political\\_science/documents/SSQarticle1998.pdf](https://www.baruch.cuny.edu/wsas/academics/political_science/documents/SSQarticle1998.pdf), Pristup: 10. 11. 2014.
70. Government of India (2007.) *Gender Budgeting Handbook for Government of India Ministries and Departments*, Government of India - Ministry of Women and Child Development, Dostupno: <http://wcd.nic.in/gbhb/Link%20hand%20pdf/Gender%20Budgeting%20Hand%20Book.pdf>, Pristup: 13. 1. 2014.
71. Hamdad, M. (2003.) *Valuing Households' Unpaid Work in Canada, 1992 and 1998: Trends and Sources of Change*, *Statistics Canada Economic Conference*, Ottawa, Dostupno: <http://www.statcan.gc.ca/sites/default/files/valuing-valeur3c-eng.pdf>, Pristup: 15. 1. 2016.
72. Hausmann, R.; Tyson, L. D.; Bekhouche, Y.; Zahidi, S. (2014.) *The Global Gender Gap and its Implications*, WEF, Dostupno: [http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGRMainChapterAppendices\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGRMainChapterAppendices_2014.pdf), Pristup: 11. 9. 2015.
73. Hewitt, G. (2002.) *Gender Responsive Budget Initiatives: Tools and Methodology*, Paper from a High Level International Conference „Strengthening Economic and Financial Governance Through Responsive Budgeting“ Brussels 16 - 18 October 2001.; UNIFEM, New York, str. 30–37 Dostupno: [http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com\\_joomdoc&view=documents&path=resources/by-type/meeting-reports-and-](http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=resources/by-type/meeting-reports-and-)



presentation/strengthening-economic-and-financial-governance-through-gender-responsive-budgeting-report&Itemid=154, Pristup: 10. 12. 2012.

74. Himmelweit, S. (2002. a) *Making Visible the Hidden Economy: The Case for gender Impact Analysis of Economic Policy*, Feminist Economics Vo. 8 No. 1, str. 49–71, Dostupno: <http://www.bridge.ids.ac.uk/docs/himmelweit.pdf>, Pristup: 1. 9. 2014.
75. Hofbauer Balmori, H. (2003.) *Gender and Budgets - Overview Report*, Institute of Development Studies, Dostupno: [http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com\\_joomdoc&view=documents&path=suggested-readings/cutting-edge-pack-on-gender-and-budgets&Itemid=587](http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=suggested-readings/cutting-edge-pack-on-gender-and-budgets&Itemid=587), Pristup: 10. 12. 2012.
76. IPU (2004.), Parliament, *The Budget and Gender*, France: Inter - Parliamentary Union, Dostupno na: [http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf), Pristup: 21. 10. 2012
77. Institut za Javne financije (2003.), *Proračunski vodič za građane*, Institut za Javne financije, Dostupno: <http://www.ijf.hr/proracunski/l-proracun.pdf>, Pristup: 28. 10. 2015.
78. Jakir-Bajo, I. et al. (2008.) *Primjena računskog plana proračuna 2008/2009*, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb
79. Jelčić, B. (2001.) *Javne financije*, RRiF, Zagreb
80. Jurković, P. (2002.) *Javne financije*, MM Masmedia, Zagreb
81. Kašić, B.; Marijan, J.; Pešut, J. (ur.) (2005) *Vodič prema politici rodne jednakosti: izazovi i mogućnosti*, Centar za ženske studije, Zagreb, Dostupno: [http://www.zenajevise.net/wp-content/uploads/2014/12/Vodic\\_2005.pdf](http://www.zenajevise.net/wp-content/uploads/2014/12/Vodic_2005.pdf), Pristup: 10. 9. 2015.
82. Klasnić, K (2017.) *Utjecaj rodne podjele obiteljskih obveza i kućanskih poslova na profesionalni život zaposlenih žena*, ACT Printlab d.o.o., Zagreb
83. Klasen, S. (1999.) *Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross - country Regression*, Policy Research Report on Gender and Development, Washington DC: World Bank, Dostupno: [https://epub.ub.uni-muenchen.de/1602/1/paper\\_212.pdf](https://epub.ub.uni-muenchen.de/1602/1/paper_212.pdf), Pristup: 22. 10. 2015.
84. Klasen, S. (2002.) *Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? Cross - country Evidence on the Effect of Gender Inequality in Education on Economic Development*, World Bank Economic Review, Vol. 16 No. 3, str. 345–373, Dostupno: <http://www.jstor.org/stable/3990191>, Pristup: 22. 10. 2015.

85. Klasen, S.; Lamanna, F. (2009.) *The impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth: New Evidence for a Panel of Countries*, Feminist Economics, Vol. 15 No. 3, str. 91–132, Dostupno: <http://chicagopolicyreview.org/wp-content/uploads/2014/09/Gender-and-Economic-Growth.pdf>, Pristup: 15. 10. 2015.
86. Klatzer, E. & Ivanina, T. (2014.) *Gender Responsive Budgeting: Analysis of budget Programmes from Gender Perspective*, UN Women - SIDA GRB Project - FES, Dostupno: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/11556.pdf>, Pristup: 15. 10. 2018.
87. Klatzer, E.; Schratzenstaller, M.; Buchinger, B.; Schaffer, N. (2010.) *Gender Budgeting in the Constitution - A look at Formal and Real Conditions in Austria*, IPG 2, str. 48–64, Dostupno: [http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010.-2/05\\_a\\_buchinger\\_us.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010.-2/05_a_buchinger_us.pdf), Pristup: 21. 10. 2012.
88. Klatzer, E.; Stiegler, B. (2011.) *Gender Budgeting - An Equality Policy Strategy*, Friedrich Ebert Stiftung, No. 12, Dostupno: [http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/library/National\\_Budget\\_Directorate/1.National\\_Budget/3.Budget%20Documentation/3.%20GRB%20Documentation/The%20Integration%20of%20Gender%20Budgeting%20in%20Performance-Based%20Budgeting.pdf](http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/library/National_Budget_Directorate/1.National_Budget/3.Budget%20Documentation/3.%20GRB%20Documentation/The%20Integration%20of%20Gender%20Budgeting%20in%20Performance-Based%20Budgeting.pdf) Pristup: 1. 10. 2012.
89. Knowles, S.; Lorgelly, P. K.; Owen, P. D. (2002.) *Are Educational Gender Gaps a Brake on Economic Development? Some Cross - country Empirical Evidence*, Oxford Economic Papers, Vol. 54 No. 1, str. 118–149, Dostupno: <http://www4.fe.uc.pt/mapsdknowleslorgellyowenoe02.pdf>, Pristup: 22. 10. 2015.
90. Kreyfeld, M.; Hank, K. (1999.) *The Availability of Child Care and Mother's Employment in West Germany*, DIW Discussion Paper No. 191, Berlin, Dostupno: <https://ideas.repec.org/p/diwwpp/dp191.html> , Pristup: 1. 10. 2014.
91. Krogstrup, S.; Wälti, S. (2007.) *Women and Budget Deficits*, HEI Working Paper No. 13/2007.; Graduate Institute of International Studies, Genova, Dostupno: [http://repec.graduateinstitute.ch/pdfs/Working\\_papers/HEIWP13-2007.pdf](http://repec.graduateinstitute.ch/pdfs/Working_papers/HEIWP13-2007.pdf), Pristup: 1. 8. 2014.
92. Krösschell, C.; Pijls, N.; Barileva, M. (n.g.) *Gender in municipal plans and budgets*, Helvetas, Kosovo, Dostupno: [https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/themen/gender/Gender-in-municipial-plans-and-budgets\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/themen/gender/Gender-in-municipial-plans-and-budgets_EN.pdf), Pristup: 30. 8. 2018.

93. Leibowitz, A.; Klerman, J. A.; Waite, L. J. (1992.) *Employment of New Mothers and Child Care Choice: Difference by Children's Age*, Journal of Human Resources, Vol. 22, No. 1, str. 112–133; Dostupno: <http://www.jstor.org/stable/145914>; Pristup: 30. 6. 2016.
94. Leko, V.; Matas, N. (1993.) *Riječnik bankarstva i financija*, MASMEDIA, Zagreb
95. Maletić, I.; Jakir-Bajo, I. (2006.) *Uspostavljanje sustava riznica u uvjetima financijskog restrukturiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Zbornik referata 41. simpozij HZRIF, Pula, str. 267–277
96. Matković, T. (2008.) *Tko što radi? Dob i rod kao odrednice položaja na tržištu rada u Hrvatskoj*, Revija za socijalnu politiku, Vol. 15 No.3, str. 479–502, Dostupno: <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/802/728>, Pristup: 4. 9. 2015.
97. Mendras, H. (2004.) *Europa i Europljani*, MASMEDIA, Zagreb.
98. Mikucka, M. (2008.) *Variation in Women's Employment Across European Countries - The Impact of Child Care Policy Solutions*, International Journal of Sociology, Vol. 38 No. 1, str. 12–37, Dostupno: [https://www.researchgate.net/publication/215644620\\_Variation\\_in\\_Womens\\_Employment\\_Across\\_European\\_Countries\\_The\\_Impact\\_of\\_Child\\_Care\\_Policy\\_Solutions](https://www.researchgate.net/publication/215644620_Variation_in_Womens_Employment_Across_European_Countries_The_Impact_of_Child_Care_Policy_Solutions), Pristup: 3. 12. 2014.
99. Ministarstvo poduzetništva i obrta (n.g.) *Strategija razvoja poduzetništva žena u Republici Hrvatskoj 2014. – 2020.*
100. Misra, J.; Budig, M.; Boeckmann, I. (2010.) *Work - family policies and the effects of children on women's employment hours and wages*, Community, Work.; Family, Vol. 14 No. 2, str. 139–157, Dostupno: <https://www.econbiz.de/Record/work-family-policies-and-the-effects-of-children-on-women-s-employment-and-earnings-misra-joya/10008669195>, Pristup: 3. 12. 2014.
101. Murphy, S. (2009.) *Investing in Girl's Education. An Opportunity for Corporate Leadership*, Cambridge, Mass: Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard Kennedy School, Dostupno: [http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report\\_40\\_investing\\_in\\_girls.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report_40_investing_in_girls.pdf), Pristup: 1. 8. 2014.
102. Naputak o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda/izdataka i prihoda/primitaka (NN 93/2001)

103. Obadić, A.; Smolić, Š. (2011.) *Analiza radnog kontingenta i ekonomska aktivnost stanovništva Hrvatske*, Serija članak u nastajanju – članak broj 7 – 11, Dostupno: [hrcak.srce.hr/file/202184](http://hrcak.srce.hr/file/202184), Pristup: 7. 10. 2015.
104. OECD (2015.) *Government at Glance 2015.*; OECD, Pariz, Dostupno: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081e.pdf?expires=1447235878&id=id&accname=guest&checksum=ABC0DBBCA7962D0267A47C48F7BCA924>, Pristup: 11. 11. 2015.
105. Olivetti, C.; Petrongolo, B. (2008.) *Unequal Pay or Unequal Employment? A Cross - Country Analysis of Gender Gaps*, Journal of Labor Economics, Vol. 26 No. 4, str. 621s–654, Dostupno: [http://personal.lse.ac.uk/petrongo/Olivetti\\_Petrongolo\\_JOLE2008.pdf](http://personal.lse.ac.uk/petrongo/Olivetti_Petrongolo_JOLE2008.pdf), Pristup: 14. 10. 2015.
106. Ott, K.; Bajo, A.; Bronić, M.; Bratić, V.; Medak Fell, D. (2009.) *Proračunski vodič za građane*, Institut za javne financije, Zagreb, Dostupno: <http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf>, Pristup: 15. 8. 2018.
107. Pilarov barometar hrvatskoga društva (2016.), Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar. Dostupno na <http://barometar.pilar.hr>, Pristup: 30. 7. 2018.
108. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (NN 32/11, 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17)
109. Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (NN 24/13, 102/17)
110. Rogić Lukarić, T. (2010.) *Pojmovnik*, Hrvatska javna uprava, Vol. 10 No. 3, str. 893–902
111. Seguino, S. (2003.) *Why are Women in the Caribbean so much likely than Men to be Unemployed?*, Social and Economic Studies, Vol. 52 No. 4, str. 83–120, Dostupno: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27865354?uid=3739256&uid=2&uid=4&sid=21104614586157>, Pristup: 15. 10. 2015.
112. Sever, I. (1995.) *Javne financije*, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka
113. Schober, T.; Winter - Ember, R. (2009.) *Gender Wage Inequality and Economic Growth: Is There Really a Puzzle*, IZA Discussion Paper 4323, Bonn: Institute for the Study of Labor, Dostupno: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X11001288>, Pristup: 22. 10. 2015.

114. Schratzenstaller, M. (2008.) *Gender Budgeting in Austria*, IFO Institute for Economic Research at the University of Munich, Vol. 6 No. 2, str. 44–51, Dostupno: <https://www.econbiz.de/Record/gender-budgeting-in-austria-schratenstaller-margit/10003744923>; Pristup: 1. 11. 2012.
115. Schultz, T. P. (2002.) *Why governments should invest more to educate girls*, World Development Vol. 30 No. 2, str. 207–225, Dostupno: <http://www.econ.yale.edu/~pschultz/GovtEducating-Girls.PDF>, Pristup: 10. 10. 2014.
116. Seguino, S.; Floro, M. S. (2003.) *Does Gender Have Any Effect on Aggregate Saving? An Empirical Analysis*, International Review of Applied Economics, Vol. 17 No. 2, str. 147–166, Dostupno: <https://ideas.repec.org/a/taf/irapec/v17y2003i2p147-166.html>, Pristup: 15. 10. 2015.
117. Sharp, R. (2007.) *Financing for gender equality and the empowerment of women*, Commission on the Status of Women Fifty-first session New York, 26 February – 9 March 2007, UN, Dostupno: [http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw51/pdfs/panel\\_papers/Rhonda%20Sharp.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw51/pdfs/panel_papers/Rhonda%20Sharp.pdf), Pristup: 5. 9. 2018.
118. Sharp, R.; Broomhill, R. (2002) *Budgeting for equality: The Australian experience*, Feminist Economics, Vol. 8 No. 1, str. 25–47, Dostupno: [http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/Docs/sharp\\_broomhill.pdf](http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/Docs/sharp_broomhill.pdf), Pristup: 10. 11. 2013.
119. Sikirić, A. M. (2012.) *Rodni proračun*, Riznica br. 4/2012, HZRIF, Zagreb, ISSN: 1845 - 8696, str. 27–30
120. Sikirić, A. M. (2013). *Access to Gender Sensitive Budgeting - Some Tools and Methods*, Economics in crisis Conference proceedings of the THE 6TH INTERNATIONAL CONFERENCE “THE CHANGING ECONOMIC LANDSCAPE: ISSUES, IMPLICATIONS AND POLICY OPTIONS, Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, str. 193–208
121. Sikirić, A.M., 2017. *Rodna perspektiva proračunskog procesa*, Doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci
122. Social Watch, Dostupno: <http://www.socialwatch.org/taxonomy/term/527>, Pristup: 29.10. 2016.
123. Spansenoska, I.; Fetahu - Vehapi, M. (2011.) *Determinants of Female Employment Rate in the European Union*, Chinese Business Review, Vol. 10 No. 11, str. 1076–1090, Dostupno: <http://www.davidpublishing.com/davidpublishing/Upfile/12/8/2011/2011120882618649.pdf>, Pristup: 15. 11. 2014.

124. Stier, H.; Lewin - Epstein, N.; Braune, M (2001.) *Welfare Regimes, Family - Supportive Policies, and Women's Employment along the Life - Course Source*, The American Journal of Sociology, Vol. 106 No. 6, str. 1731–1760, Dostupno: [http://web.stanford.edu/group/scspi/\\_media/pdf/Reference%20Media/Stier,%20Lewin-Epstein,%20and%20Braun\\_2001\\_Lifecourse,%20Family,%20and%20Demography.pdf](http://web.stanford.edu/group/scspi/_media/pdf/Reference%20Media/Stier,%20Lewin-Epstein,%20and%20Braun_2001_Lifecourse,%20Family,%20and%20Demography.pdf), Pristup: 3. 12. 2014.
125. Stotsky, J.G. (2006.) *Gender Budgeting*, IMF Working Paper, Dostupno: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf>, Pristup: 5. 9. 2018.
126. Swamy, A.; Knack, S.; Young, L.; Azfar, O. (2001.) *Gender and Corruption*, Journal of Development Economics, Vol. 64 No. 1, str. 25–55, Dostupno: [http://cde.williams.edu/wp-content/uploads/2009/11/Swamy\\_gender.pdf](http://cde.williams.edu/wp-content/uploads/2009/11/Swamy_gender.pdf), Pristup: 1. 9. 2014.
127. Swiebel, J. (1999.) *Unpaid Work and Policy - Making Towards a Broader Perspective of Work and Employment*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, Dostupno: <http://www.un.org/esa/desa/papers/1999/esa99dp4.pdf>, Pristup: 1. 12. 2014.
128. Theisen, K.; Anwar, S. & Ossmann, S. (2017.) *Guidelines for Gender Budgeting in Development Cooperation*, GIZ, Bonn and Eschborn, Dostupno: <https://www.genderingermadevelopment.net/custom/images/contentBilderGalerie/bilderGalerie1000501/giz-bmz-guidelines-gender-budgeting-2017-EN.pdf>, Pristup: 5. 9. 2018.
129. Topolčić, D. (2001.) *Muškarci to ne rade: rodno segregirana podjela rada u obitelji*, Društvena istraživanja, Vol. 10 No. 4–5, str. 767–789, Dostupno: <http://hrcak.srce.hr/20003>, Pristup: 15. 12. 2014.
130. UNDP (2007.) *Gender Mainstreaming in Practice: A Toolkit*, UNDP, Bratislava, Dostupno: [http://descentralizare.gov.md/public/publications/936268\\_en\\_gender\\_mainstre.pdf](http://descentralizare.gov.md/public/publications/936268_en_gender_mainstre.pdf), Pristup: 6. 9. 2016.
131. UNDP (2016.) *Human Development Reports*, Dostupno: <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>, Pristup: 30. 7. 2018.
132. UNESCO (2010.) *Gender Responsive Budgeting Integrated in Budget Reform: Highlights of Best Practice from Morocco*, UNIFEM, Dostupno: [https://www.unicef.org/policyanalysis/files/GRB\\_Highlights\\_of\\_Best\\_Practice\\_from\\_Morocco.pdf](https://www.unicef.org/policyanalysis/files/GRB_Highlights_of_Best_Practice_from_Morocco.pdf); Pristup: 4. 9. 2018.

133. Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa, NN 66/12
134. Uredba o uredu za ravnopravnost spolova, NN 39/12
135. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
136. Vandemoortele, J. (2002.) *Shortcuts to Public Service Provision? User Fees and Narrow Targeting*, Paper from a High Level International Conference „Strengthening Economic and Financial Governance Through Responsive Budgeting“ Brussels 16 - 18 October 2001.; UNIFEM, New York, str. 56–61 Dostupno: [http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com\\_joomdoc&view=documents&path=resources/by-type/meeting-reports-and-presentation/strengthening-economic-and-financial-governance-through-gender-responsive-budgeting-report&Itemid=154](http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=resources/by-type/meeting-reports-and-presentation/strengthening-economic-and-financial-governance-through-gender-responsive-budgeting-report&Itemid=154), Pristup: 10. 12. 2012.
137. Vašiček, D. et al. 2007. *Računovodstvo proračuna: osnove sustava, primjeri knjiženja, propisi, računski plan*, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb
138. Vašiček, D.; Sikirić, A. M. (2012.) *Rodno osjetljivi proračun: Europska iskustva i stanje u Hrvatskoj*, U: Zbornik radova „3rd INTERNATIONAL CONFERENCE “VALLIS AUREA” FOCUS ON REGIONAL DEVELOPMENT“, Požega: Polytechnic of Požega, Croatia.; DAAAM International Vienna, Austria, str. 1073–1081
139. Ward, J.; Lee, B.; Baptist, S.; Jackson, H. (2010.) *Gender Equality and Economic Growth*, Chatham House, London, Dostupno: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/0910gender.pdf>, Pristup: 1. 8. 2014.
140. Waring, M (1988.) *If Women Counted: a New Feminist Economics*, Harper and Row, New York
141. Wehner, J.; Byanyima, W. (2004.) *Parliament, the Budget and Gender*, SADAG S. A.; France, Dostupno: [http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf), Pristup: 1. 12. 2013.
142. World Bank (1998.) *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, Washington D. C.; Dostupno: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>, Pristup: 28.10. 2015.

143. World Bank (2012.) *World Development Report: Gender Equality and Development*, Washington, DC: World Bank, Dostupno: <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>, Pristup: 15. 10. 2018.
144. World Bank (2016.) *Development Goals in an Era of Demographic Change*, Washington, DC: World Bank, Dostupno: <http://pubdocs.worldbank.org/en/503001444058224597/Global-Monitoring-Report-2015.pdf>, Pristup: 15.10. 2018.
145. World Economic Forum (2016.) *The Global Gender Gap Report*, Dostupno: <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2016>, Pristup: 30. 7. 2018.
146. Wrochlich, K. (2004.) *Child Care Costs and Mothers' Labor Supply. An Empirical Analysis for Germany*, DIW Discussion Paper No. 412, German Institute for Economic Research, Dostupno: <https://ideas.repec.org/p/diw/diwwpp/dp412.html>, Pristup: 1. 10. 2014.
147. Xu, Z. (2007.) *A survey of Intra - Household Models and Evidence*, Munich RePEc Archive, MRPA No. 3736, Dostupno: [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3763/1/MPRA\\_paper\\_3763.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3763/1/MPRA_paper_3763.pdf), Pristup: 20. 4. 2013
148. Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN 10/97, 107/07, 14/13
149. Zakona o procjeni učinaka propisa, NN 90/2011
150. Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15
151. Zakon o ravnopravnosti spolova, NN 14/03, 82/08



## POPIS GRAFIKONA

<b>Grafikon 1:</b> Vrijednost GEI indeksa u zemljama članicama EU 2015. godine.....	12
<b>Grafikon 2:</b> Rodna jednakosti u domeni vremena u 2015. godini u zemljama članicama EU.....	13
<b>Grafikon 3:</b> Udio muškaraca i žena sa završenim tercijarnim obrazovanjem u 2016. godini u zemljama članicama EU (u %).....	15
<b>Grafikon 4:</b> Udio muškaraca i žena sa završenim poslijediplomskim doktorskim studijem u 2016. godini u zemljama članicama EU (u %).....	16
<b>Grafikon 5:</b> Postotni udio muškog i ženskog stanovništva starosne dobi od 25 do 64 godine koji je sudjelovao u programima cjeloživotnog obrazovanja u 2017. godini u zemljama članicama EU.....	17
<b>Grafikon 6:</b> Prosječne stope aktivnosti muške i ženske radne snage u 28 zemalja članica EU od 2006. do 2017. godine (u %) i razlika između istih (u p.p.) .....	19
<b>Grafikon 7:</b> Stopa ekonomske aktivnosti ženske i muške radne snage u 2017. godini u zemljama članicama EU (u %).....	20
<b>Grafikon 8:</b> Stope aktivnosti muške i ženske radne snage u Republici Hrvatskoj od 2006. do 2017. godine.....	21
<b>Grafikoni 9 i 10:</b> Razlozi neaktivnosti muškaraca i žena u 2017. godini, u % od ukupno neaktivnog muškog i ženskog stanovništva.....	22
<b>Grafikon 11:</b> Prosječne stope zaposlenosti muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine u 28 zemalja članica EU od 2006. godine do 2017. godine (u %) i razliku istih (u p.p.).....	22
<b>Grafikon 12:</b> Stope zaposlenosti muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine u 2017. godini u zemljama članicama EU (u %).....	23
<b>Grafikon 13:</b> Postotni udio zaposlenih muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine zaposlenih na pola radnog vremena u zemljama članicama EU u 2017. godini (u %) .....	24

<b>Grafikon 14:</b> Prosječne stope zaposlenosti muškaraca i žena starosne dobi od 15 do 64 godine u Hrvatskoj od 2006. godine do 2017. godine (u %) i razlike istih (u p.p.) .....	25
<b>Grafikon 15:</b> Razlika između bruto dohotka po satu muškarca i žena u zemljama članicama EU u 2016. godini (u p.p.).....	27
<b>Grafikon 16:</b> Udio prosječne bruto mjesečne plaće žena u plaćama muškaraca od 2006. do 2016. godine u Hrvatskoj (u %).....	28
<b>Grafikon 17:</b> Razlike stopa zaposlenosti žena i muškaraca bez djece i stopa zaposlenosti žena i muškaraca s jednim djetetom mlađim od šest godina starosne dobi od 20 do 49 godina u zemljama članicama EU u 2017. godini (u p.p.) .....	41
<b>Grafikon 18:</b> Razlike stopa zaposlenosti žena i muškaraca bez djece i stopa zaposlenosti žena i muškaraca s dvoje djece mlađe od šest godina starosne dobi od 20 do 49 godina u zemljama članicama EU u 2017. godini, u p.p.....	42
<b>Grafikon 19:</b> Razlike stopa zaposlenosti žena i muškaraca bez djece i stopa zaposlenosti žena i muškaraca s troje ili više djece mlađe od šest godina starosne dobi od 20 do 49 godina u zemljama članicama EU u 2017. godini.....	43
<b>Grafikon 20:</b> Obuhvat djece predškolske dobi formalnim i neformalnim oblici skrbi u RH od 2010. do 2015. godine (u %).....	51

## POPIS TABLICA

<b>Tablica 1:</b> Raspodjela pojedinih javnih funkcija prema razinama vlasti u Republici Hrvatskoj .....	94
--	----

## POPIS SHEMA

<b>Shema 1:</b> Podjela rodni uloga .....	8
<b>Shema 2:</b> Pet osnovnih koraka rodne analize .....	97
<b>Shema 3:</b> Neprekidna izmjena 1. i 2. faze procesa .....	110
<b>Shema 4:</b> Koraci rodne analize podataka .....	124

## KAZALO KRATICA IMENA DRŽAVA

Oznaka države <sup>18</sup>	Kratko ime u hrvatskom jeziku (geografsko ime)	Službeno ime u hrvatskom jeziku (protokolarno ime)
BE	Belgija	Kraljevina Belgija
BG	Bugarska	Republika Bugarska
CZ	Češka	Češka Republika
DK	Danska	Kraljevina Danska
DE	Njemačka	Savezna Republika Njemačka
EE	Estonija	Republika Estonija
IE	Irska	Irska
EL	Grčka	Helenska Republika
ES	Španjolska	Kraljevina Španjolska
FR	Francuska	Francuska Republika
HR	Hrvatska	Republika Hrvatska
IT	Italija	Talijanska Republika
CY	Cipar	Republika Cipar
LV	Latvija	Republika Latvija
LT	Litva	Republika Litva
LU	Luksemburg	Veliko Vojvodstvo Luksemburg
HU	Mađarska	Mađarska
MT	Malta	Republika Malta
NL	Nizozemska	Kraljevina Nizozemska
AT	Austrija	Republika Austrija
PL	Poljska	Republika Poljska
PT	Portugal	Portugalska Republika
RO	Rumunjska	Rumunjska
SI	Slovenija	Republika Slovenija
SK	Slovačka	Slovačka Republika
FI	Finska	Republika Finska
SE	Švedska	Kraljevina Švedska
UK	Ujedinjena Kraljevina	Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske

<sup>18</sup> Izvor: ISO 3166 alpha - 2, Dostupno: <https://www.iso.org/obp/ui/#search>

ISBN 978-953-7813-51-2  
(E-izdanje)