

Žene na pozicijama političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini: aksiom ili oksimoron?

Policy Brief 02

Ovaj dokument predstavlja rezime istraživanja o zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja unutar zakonodavnih i izvršnih organa vlasti, zatim unutar vodećih političkih stranaka, te unutar organa javne uprave u Bosni i Hercegovini. U sklopu programa Škole za političke studije Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini, a uz podršku Vijeća Evrope i USAID-a, istraživanje je proveo Institut za ekonomsku i političku istraživanja Univerziteta Sarajevska škola za nauku i tehnologiju (SSST). Svrha ovog istraživanja jeste da osigura jako empirijsko uporište za zagovaranje višeg nivoa zastupljenosti žena u parlamentima, vladama, organima javne uprave, te pozicijama odlučivanja unutar političkih stranaka prije, a posebno nakon Općih izbora u oktobru 2014. godine.

Pozicije moći ili moć pozicije

Savremena demokratija nezamisliva je bez integracije i ravnopravnog učešća muškaraca i žena u procesima odlučivanja u javnom i političkom životu. U Bosni i Hercegovini (BiH), tokom posljednjih nekoliko izbornih ciklusa, odnosno mandatnih perioda, učešće žena u političkom odlučivanju bilo je daleko ispod zakonski preporučenog minimuma, a posebno ispod nivoa adekvatne zastupljenosti i reprezentativne participacije.

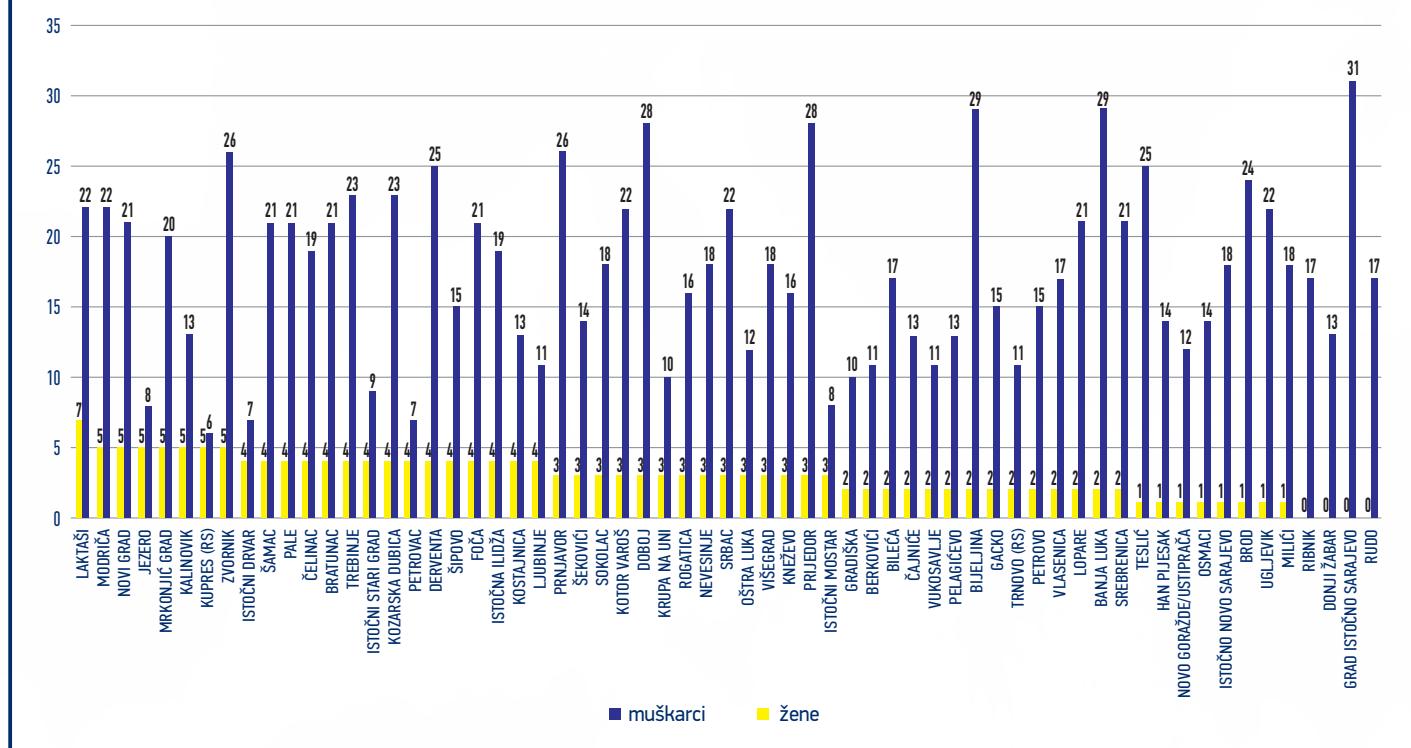
Od 143 općine u BiH, na posljednjim lokalnim izborima 2012. godine, tek četiri žene su izabrane kao načelnice. Nakon Općih izbora 2010. godine kada su žene činile 39% kandidata na izbornim listama, izmjenama Izbornog zakona 2013. godine je podignuta kvota zastupljenosti žena na listama na 40%. Time je Izborni zakon usklađen sa Zakonom o ravnopravnosti spolova, čime ova dva pravna akta predstavljaju osnovu za zagovaranje adekvatne zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja.

Ipak, na nivou zakonodavnih organa BiH, entiteta i kantona, u mandatnom periodu 2010.–2014., tek je oko 17% neposredno izabranih žena. U Vijeću ministara BiH nema nijedna žena ministar, dok na nivou entiteta od 34 pozicije u dvjema vladama, tek 7 obnašaju žene ministri, od čega je i jedna premijerka Vlade Republike Srpske. Na nivou kantonalnih vlada i skupština, te lokalnih parlamenta stanje je jednaklo loše na štetu proporcionalne zastupljenosti žena.

Posebno signifikantna jeste pozicija žena u unutarstranačkom odlučivanju. Od 20 vodećih parlamentarnih stranaka u mandatu 2010.-2014., niti jedna nema ženu lidera, tj. liderku, a zastupljenost žena u najvišim stranačkim organima takođe je neproporcionalna, dok o stvarnoj, formalnoj i praktičnoj moći i dometu "ženskog lobija" unutar stranaka teško da možemo i govoriti.

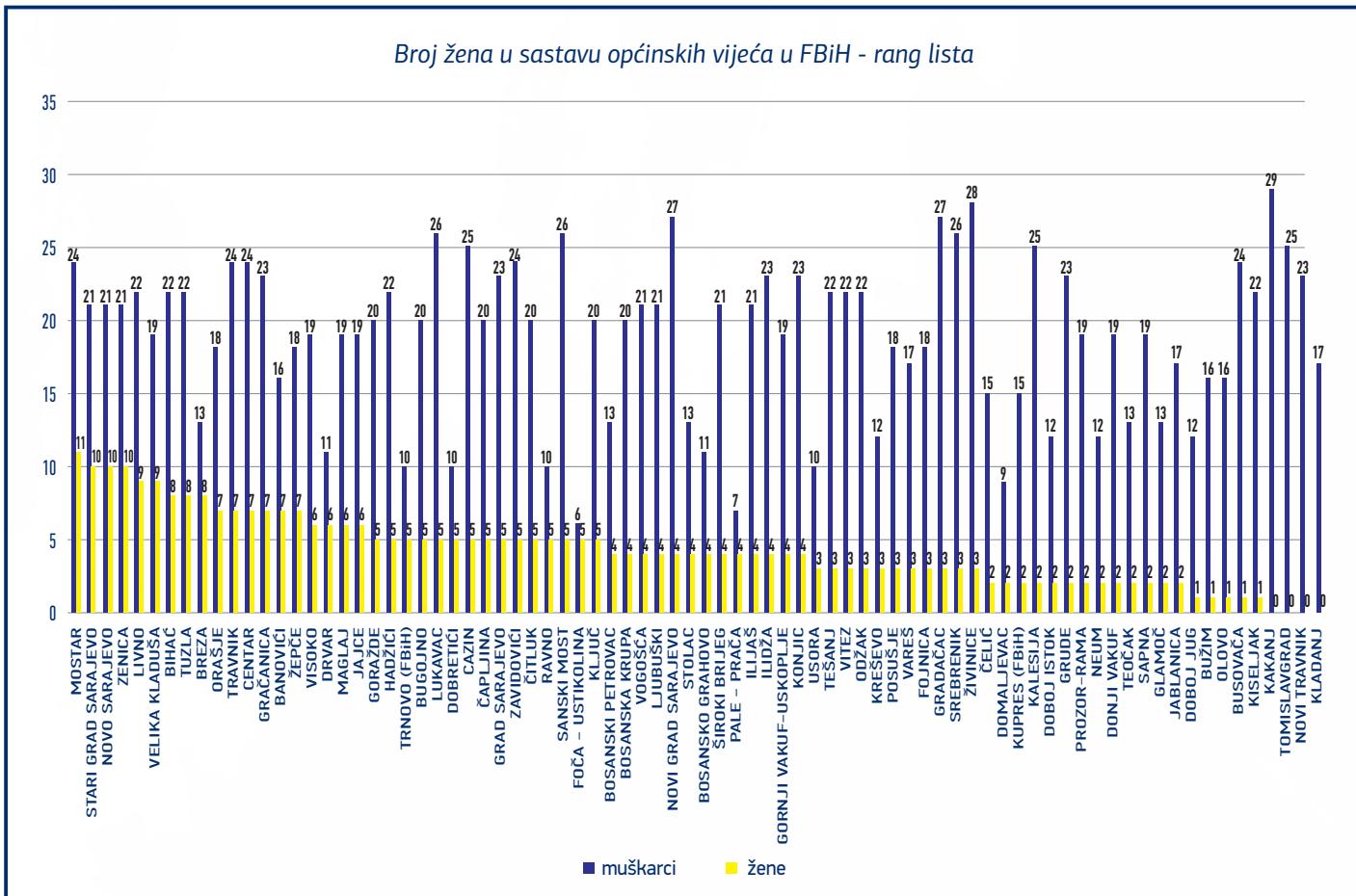
Grafikon 1. Pregled zastupljenosti žena u sastavu skupština opština u Republici Srpskoj

Broj žena u sastavu skupština opština u RS - rang lista



Žene na pozicijama političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini: aksiom ili oksimoron? (2014)

Grafikon 2. Pregled zastupljenosti žena u sastavu općinskih vijeća u Federaciji BiH



Istovremeno, javnosti je najmanje poznato stanje gender distribucije unutar tzv. indirektnih političkih funkcija, te upravljačkih i rukovodećih pozicija unutar javnog sektora, odnosno unutar organa javne uprave, institucija, agencija, ustanova, javnih fondova, javnih preduzeća, itd. Zastupljenost žena na ovom nivou odlučivanja značajno je niža čak i od parlamentarne ili izvršne, što dodatno degradira ulogu žena u političkom, ekonomskom i društvenom odlučivanju, kao i samom političkom životu, participaciji, proporcionalnoj zastupljenosti i na kraju jednakosti kao imperativu i aksiomu savremene predstavničke demokratije.

Pozicija odlučivanja u političkoj vlasti, pa i javnoj upravi, podrazumjeva političku moć u službi ostvarivanja interesa: kolektivnih, grupnih ili individualnih. Nizak nivo zastupljenosti žena u organima političke vlasti i javne uprave otvara pitanja anomalija predstavnicičke demokratije, građanske participacije, ravnopravnosti i jednakosti spolova, te u konačnici reprezentacije najkrupnijih društvenih grupa. Rezime istraživanja u nastavku daje argumentaciju za iznesene tvrdnje, te osnovu za zagovaranje promjene postojećeg stanja u korist veće zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja – pozicijama moći.

Zastupljenost žena u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti

Politički sistem BiH podrazumjeva tri, odnosno četiri nivoa političke vlasti od državnog, preko entetskog do lokalnog, pri čemu u entitetu Federacija BiH postoji još i kantonalni nivo vlasti u punom kapacitetu (zakonodavna, izvršna i sudska vlast).

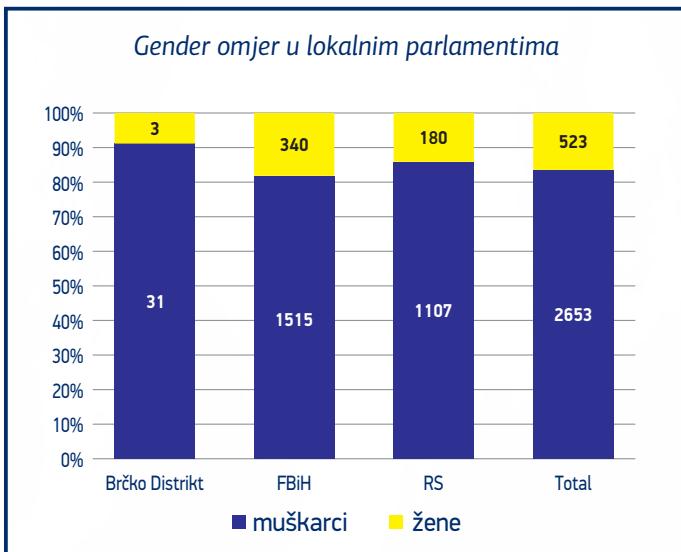
Najniži nivo vlasti podrazumjeva lokalnu samoupravu u formi općina/opština kao osnovne, te gradova kao veće i/ili složenije forme lokalne samouprave. U Bosni i Hercegovini ima 143 općine/opštine i grada, te Brčko Distrikt kao posebna jedinica lokalne samouprave. Lokalni izbori održani 2012. godine podrazumjevali su neposredne izbore za sva općinska vijeća/skupštine opština, za sve načelnike općina/opština, te za sve gradonačelnike gradova, izuzev gradova Sarajevo, Istočno Sarajevo, Mostar, te Brčko Distrikt, gdje se gradonačelnici biraju posredno unutar gradskog vijeća/skupštine, odnosno Skupštine Brčko Distrikta.

Na lokalnim izborima 2012., od 140 pozicija načelnika/gradonačelnika općina/opština i gradova koje se biraju neposredno od strane glasača, žene su izabrane na samo četiri, po dvije u oba entiteta. Unutar lokalnih parlamentara zastupljenost žena iznosi 14% u skupštinama opština u entitetu Republika Srpska, te 18% u općinskim vijećima entiteta Federacija Bosne i Hercegovine. Zastupljenost žena u Skupštini Brčko Distrikta iznosi 9%. Najviši procentualni nivo zastupljenosti žena u lokalnim parlamentima bilježe opštine Kupres, Istočni Drvar, Jezero i Petrovac u Republici Srpskoj, te općine Foča-Ustikolina, Drvar, Breza i Banovići u Federaciji BiH (grafikoni 1 i 2).

Generalno posmatrano, zastupljenost žena u lokalnim parlamentima je daleko ispod proporcionalne i adekvatne. Uprkos pozitivnim odredbama Izbornog zakona i Zakona o ravnopravnosti spolova, zastupljenost žena u lokalnim parlamentima, kumulativno, iznosi oko 16%. Izraženo u apsolutnim vrijednostima, od 3.176 pozicija u lokalnim parlamentima, na 523 izabrane su žene, a na 2.653 izabrani su muškarci.

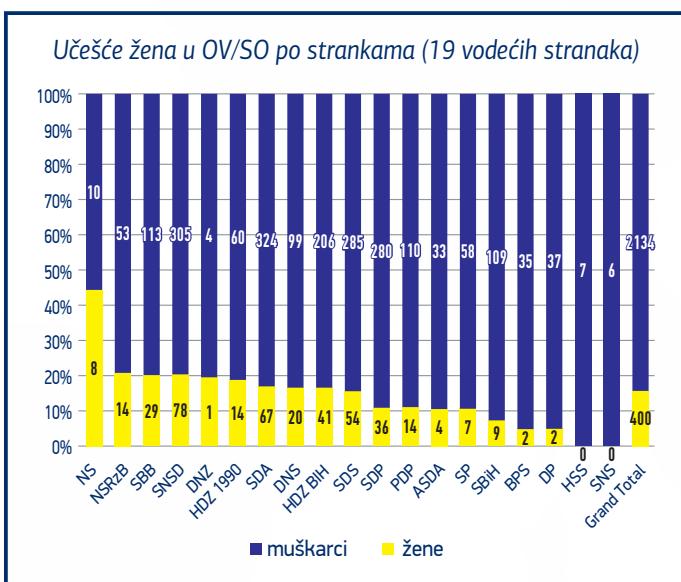
Žene na pozicijama političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini: aksiom ili oksimoron? (2014)

Grafikon 3. Omjer zastupljenosti žena i muškaraca u lokalnim parlamentima u BiH



Stranačka gender distribucija mandata u lokalnim parlamentima daje sliku prema kojoj su iznad prethodno iskazanog prosjeka od 16% zastupljenosti žena, progresivno rangirano, slijedeće stranke: SDS, HDZ BiH, DNS, SDA, HDZ 1990, DNZ, SNSD, SBB, NSRzB, te Naša stranka sa najvišim udjelom žena u ukupnom broju vlastitih općinskih vijećnika (80%). Ispod iskazanog prosjeka od 16% zastupljenosti žena u vlastitim mandatima, regresivno rangirano: SDP, PDP, A-SDA, SP, SBiH, BPS, DP, te HSS i SNS sa 0% učešća žena u vlastitim lokalnim mandatima.

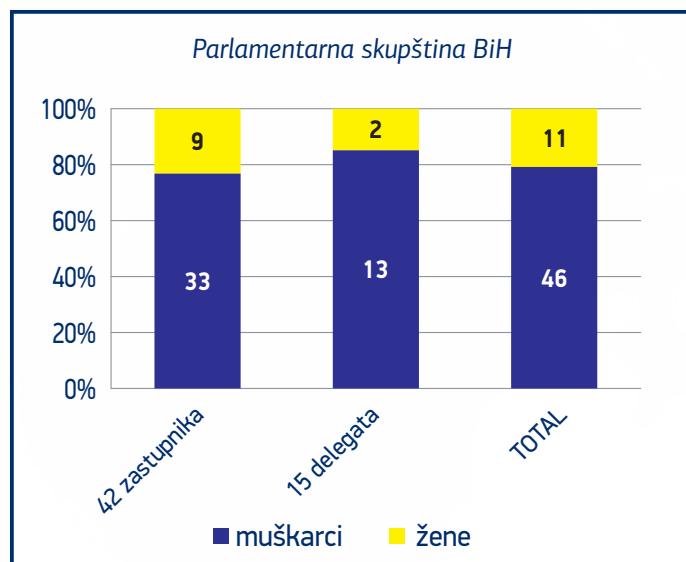
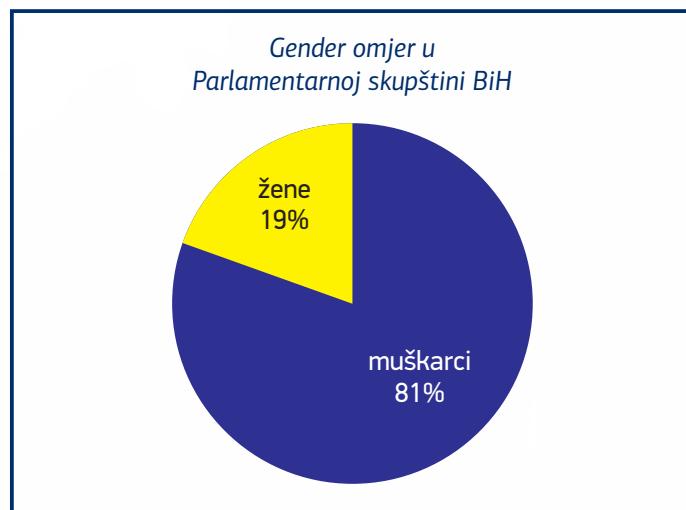
Grafikon 4. Stranačka distribucija mandata u lokalnim parlamentima – gender omjer



Na Općim/parlamentarnim izborima 2010. godine, birači su neposredno birali članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Predsjednika/potpredsjednike Republike Srpske, donji, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, zatim donji, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, poslanike u Narodnoj skupštini RS, te zastupnike u deset kantonalnih skupština. Posredno su izabrani i gornji domovi, domovi naroda, Parlamenta BiH i Federacije BiH.

Među šest izabranih članova Predsjedništva BiH i „predsjedništva“ Republike Srpske nema nijedna žena. Od 42 neposredno izabrana zastupnika u donji dom Parlamentarne skupštine BiH, tek 9 je žena, a od 15 u Domu naroda, tek dvije su žene. Kumulativno, zastupljenost žena u državnom parlamentu iznosi 19%. Izvršna vlast na nivou BiH, koju pored Predsjedništva čini i Vijeće ministara, u potpunosti je bez ženskog učešća na čelnim pozicijama.

Grafikon 5 i 6. Zastupljenost žena u Parlamentarnoj skupštini BiH

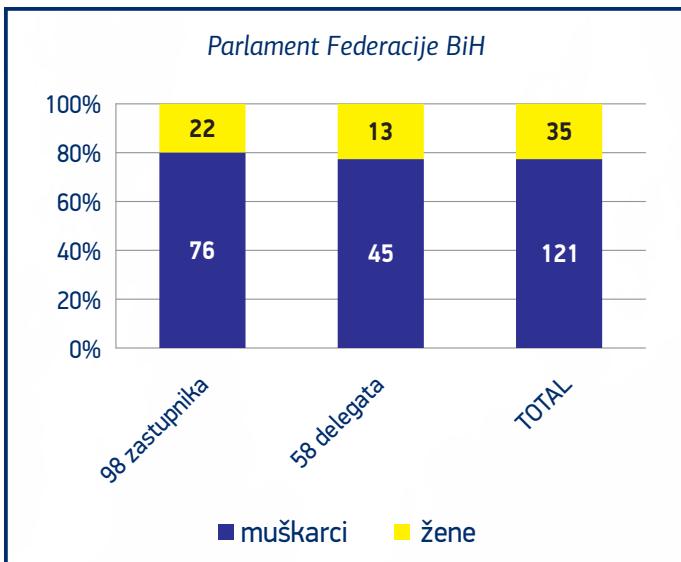


Od 121 pozicije u Parlamentu FBiH, njih 35, odnosno 22% pripada ženama zastupnicama ili delegatkinjama s obzirom na dvodomnost federalnog parlamenta. Od 83 narodna poslanika u Narodnoj skupštini RS, žena poslanica ima tek 18 ili 22%, istovjetno kao u Parlamentu Federacije BiH.

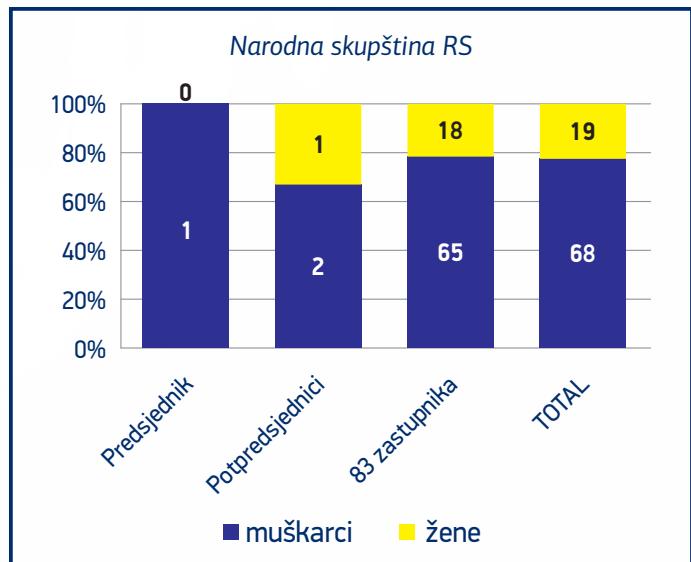
U segmentu entitetske izvršne vlasti, Vlada Federacije BiH jedan je od lošijih primjera rodnog disbalansa. Od 17 pozicija u Vladi, samo jednu obnaša ministrica. U Vladi RS, situacija je nešto povoljnija jer u aktuelnom sazivu Vlade RS (koja je imenovana na polovini manda), osim premijerke, Vludu čini još pet žena ministrica.

Žene na pozicijama političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini: aksiom ili oksimoron? (2014)

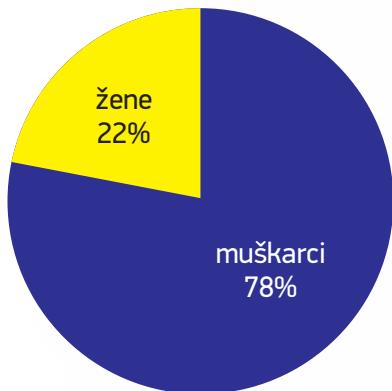
Grafikon 7, 8 i 9. Zastupljenost žena u Parlamentu i Vladi Federacije BiH



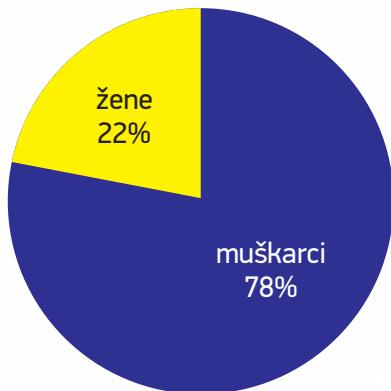
Grafikon 10, 11 i 12. Zastupljenost žena u Narodnoj skupštini i Vladi RS



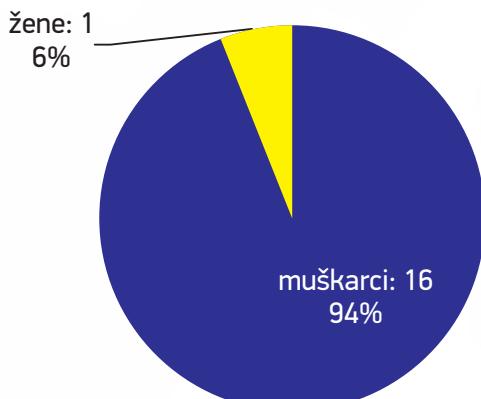
Parlament Federacije BiH - gender omjer



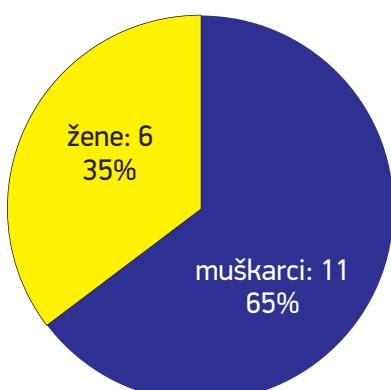
Narodna skupština RS - gender omjer



Vlada Federacije BiH - gender omjer



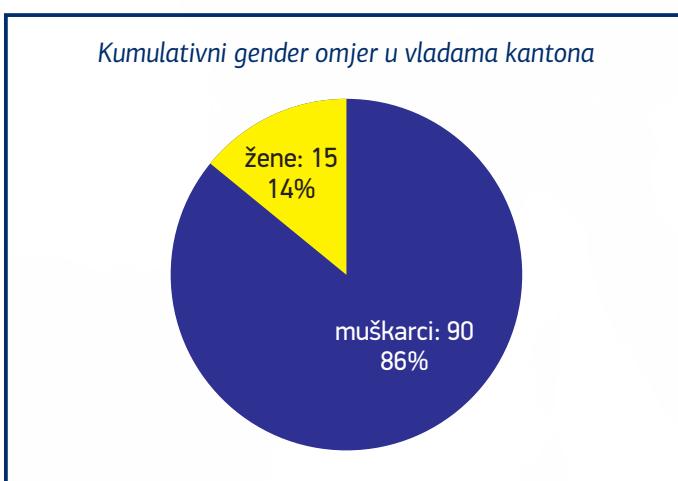
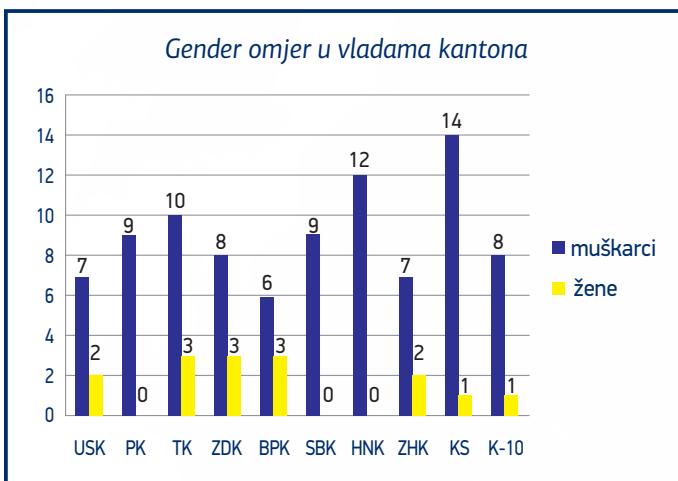
Vlada RS - gender omjer



Žene na pozicijama političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini: aksiom ili oksimoron? (2014)

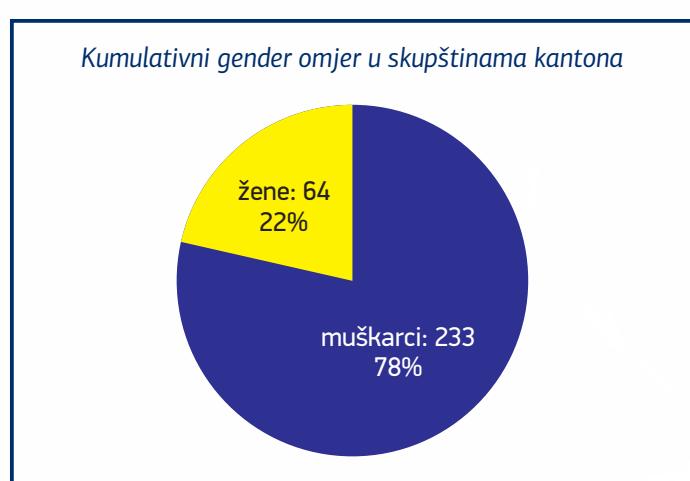
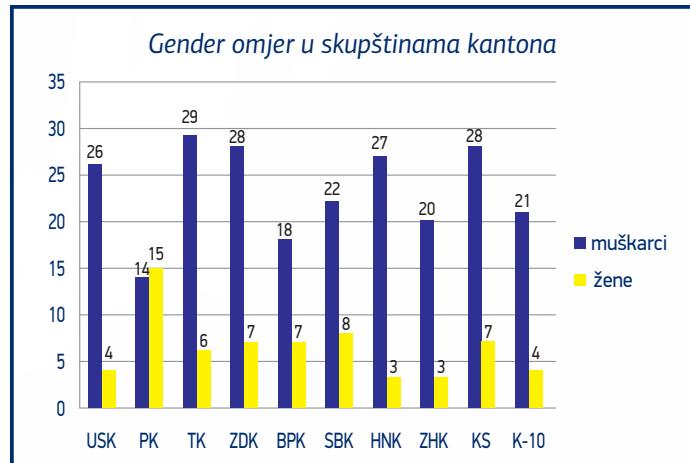
Kantonalna izvršna vlast kumulativno je ispod prosječnog nivoa zastupljenosti žena na pozicijama političkog odlučivanja. Od 89 mesta u 10 kantonalnih vlada, tek 15 mesta ili 14% popunjavaju žene - ministrike, dok se niti jedna kantonalna vlast ne može pohvaliti premijerkom na vlastitom čelu. Ubjedljivo najlošije stanje zastupljenosti žena jeste u vladama Posavskog, Srednjobosanskog i Hercegovačko-neretvanskog kantona, gdje je procenat zastupljenosti 0%. Kanton Sarajevo i Kanton 10 sa po jednom ženom ministricom tek su korak dalje od ovih najlošijih primjera. Nije suvišno na ovom mjestu napomenuti da su vlade kantona, kao i vlade entiteta odnosno sastav Vijeće ministara, imenovane posrednim putem voljom parlamentarne većine, a njihov sastav odraz je političke volje unutar vladajućih stranačkih centara moći. Ovako niska zastupljenost žena u vladama kantona i generalno u izvršnoj vlasti vodi nas ultimativnom zaključku da je unutarstranačka senzitivnost spram ravnopravne, proporcionalne ili adekvatne zastupljenosti žena još uvek samo deklarativen stav.

Grafikon 13 i 14. Zastupljenost žena u kantonalnim vladama

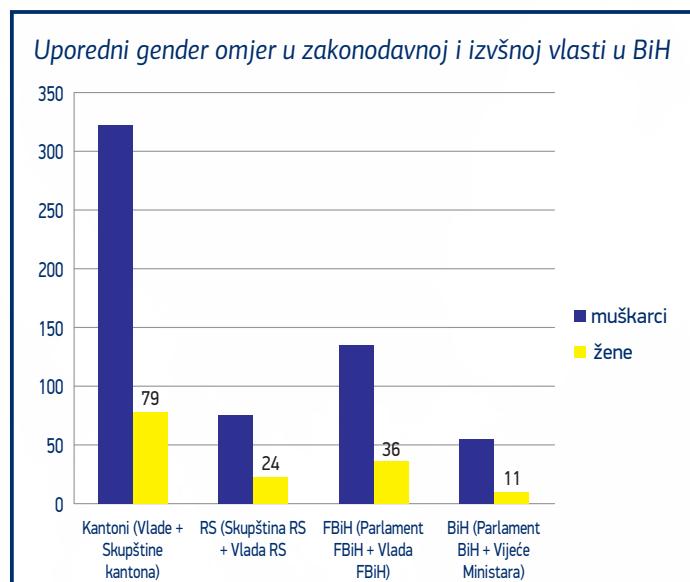


Kantonalne skupštine, tj. kantonalna zakonodavna vlast, s obzirom da je neposredno izabrana na izborima, bilježi značajno viši udio žena u skupštinskim klupama. Kumulativno je to 22% i značajno je iznad ukupnog, pa i prosjeka zastupljenosti žena u drugim zakonodavnim organima. Najviši nivo zastupljenosti žena postoji u skupštinama Posavskog i Srednjobosanskog kantona. Izuzetan je primjer da u Skupštini Posavskog kantona ima više žena nego muškaraca. Takođe, indikativan je nesrazmjer između zastupljenosti žena u Skupštini i Vladu SBK. Preciznije, građani – birači su izabrali preko 60% žena u Skupštini, a političke stranke i skupštinska većina nijednu ženu u Vladu SBK.

Grafikon 15 i 16. Zastupljenost žena u kantonalnim skupštinama



Grafikon 17. Kumulativni pregled zastupljenosti žena u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti u BiH

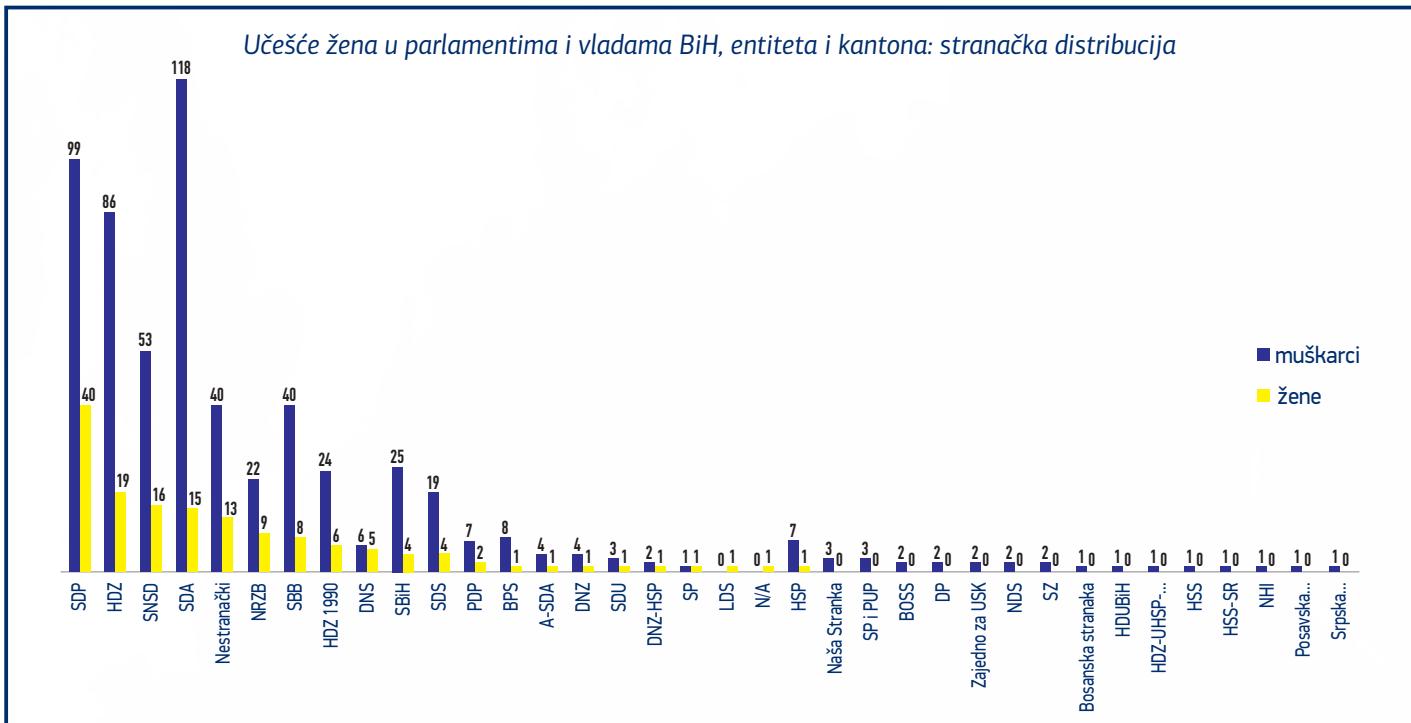


U pogledu stranačke distribucije ženskih pozicija u vladama i parlamentima, među vodećim strankama, procentualno najviši nivo zastupljenosti ostvaruju DNS, SDP i SNSD. Ako izuzmemo DNS koji je definitivno pozitivan primjer zastupljenosti (5 žena od 11 pozicija), treba uzeti u obzir da se zastupljenost kod drugih većih stranaka uglavnom

Žene na pozicijama političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini: aksiom ili oksimoron? (2014)

odnosi na zakonodavne organe gdje su birači donosili odluku o izboru, a manje na izvršne organe gdje su stranke imenovale ministre, posebno u Federaciji BiH. Od vodećih parlamentarnih stranaka, veliki nesrazmjer između broja političkih pozicija koje je stranka osvojila i zastupljenosti žena na istima, vidljiv je kod SDA i SBB-a.

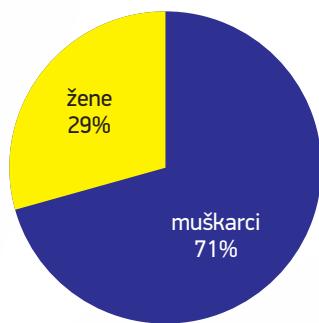
Grafikon 18. Stranačka distribucija mandata u vladama i parlamentima viših nivoa vlasti



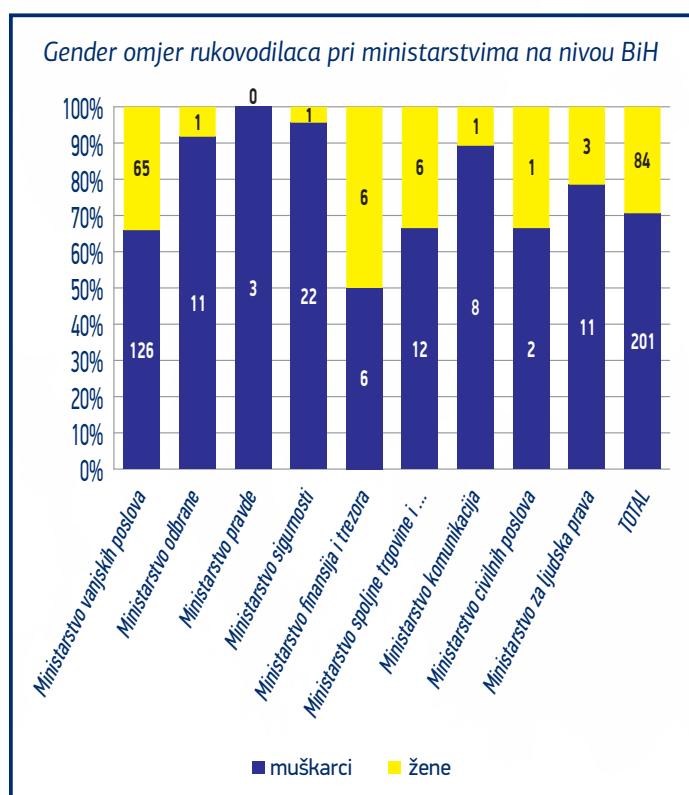
Zastupljenost žena na pozicijama odlučivanja u organima javne uprave

Unutar organa javne uprave na nivou Bosne i Hercegovine, nivo zastupljenosti žena rukovodiloča je još uvijek ispod zakonski propisanog minimuma od 40%. Od približno 330 upravljačkih i rukovodećih pozicija u organima javne uprave na nivou Bosne i Hercegovine, ova analiza je obuhvatila 285 pozicija u organima javne uprave pri Vijeću ministara i pojedinačnim ministarstvima. Rezultati govore da je na ovim pozicijama tek oko 29% žena, pri čemu se Ministarstvo finansija i trezora BiH ističe kao dobar primjer potpuno ravnomjerne zastupljenosti, a ministarstva sigurnosti i odbrane, kao loši primjeri niske zastupljenosti žena u upravljačkim ili rukovodećim pozicijama.

Kumulativni gender omjer rukovodilaca pri ministarstvima



Grafikon 19 i 20. Zastupljenost žena na rukovodećim pozicijama u organima javne uprave BiH



Žene na pozicijama političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini: aksiom ili oksimoron? (2014)

Ovdje je važno naglasiti razliku između zastupljenosti žena u zakonodavnim i izvršnim organima i u javnoj upravi. Zakonodavni organi vlasti (parlamenti, skupštine, lokalna vijeća i skupštine) popunjeni su zahvaljujući tzv. sistemu poluzatvorenenih listi putem kojeg glasači neposredno vlastitim glasovima biraju pojedince sa stranačkih listi. Shodno izbornom zakonu, 40% kandidata na listi mora biti onih manje zastupljenog spola. S obzirom da velika većina birača još uvijek glasa za stranku, tj. za generalnu listu, a ne za pojedinačne kandidate sa liste, ishod jeste ranije opisana zastupljenost žena u zakonodavnim organima. Dakle, zastupljenost žena u parlamentima direktno je proporcionalna s propisanim učešćem na listama, pozicioniranjem žena kandidatkinja na listama, te voljom glasačkog tijela prilikom biranja između stranke i njenih kandidata/kandidatkinja, čime je neposredna volja građana u ovom slučaju aktivirana i dijelom iskorištena.

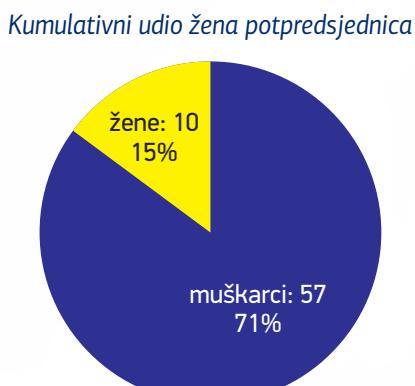
S druge strane, izvršna vlast se formira uglavnom voljom pobjedičkih stranaka tj. vladajućih koalicija, pa je sastav organa izvršne vlasti, prije svega vlada na svim nivoima, neposredni odraz pozicije žena unutar političkih stranaka. Uprkos zakonskim odredbama o minimalnoj zastupljenosti žena u organima javne uprave, politička vlast na nivou vlada ovaj princip uglavnom ne demonstrira, ne promovira, čak ni ne zagovara.

Na kraju, rukovodioci i upravljački sastav organa javne uprave imenuju se shodno zakonima o državnoj upravi i sporadično zakonima o vladinim imenovanjima, te drugim zakonima. Na većinu ovih pozicija striktno se odnose odredbe o minimalnoj kvoti zastupljenosti žena, ali se ove odredbe još uvijek ne poštuju do kraja. Izraženi i pretjerani uticaj političkih stranaka ne dozvoljava depolitizaciju, departizaciju i profesionalizaciju javne uprave, pa je nivo zastupljenosti žena na ovim pozicijama opet više izraz dominantne unutarstranačke političke kulture, a manje posljedica izostanka interesa ili potencijalnih šansi za žene na javnim funkcijama.

Zastupljenost žena na pozicijama odlučivanja u političkim strankama

Ovaj segment istraživanja podrazumjevao je analizu zastupljenosti žena u rukovodstvu 18 vodećih parlamentarnih stranaka u Bosni i Hercegovini. Ovih 18 stranaka su stranke koje imaju direktno osvojene mandate na Općim izborima 2010. ili Lokalnim izborima 2012. godine, odnosno imaju vlastite predstavnike u parlamentima od državnog do lokalnog nivoa.

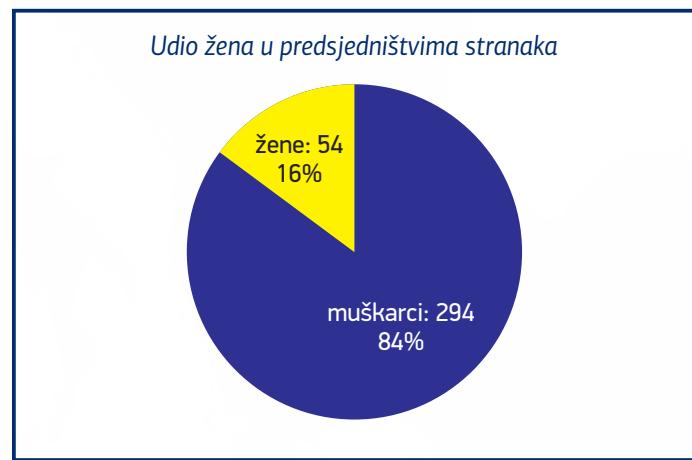
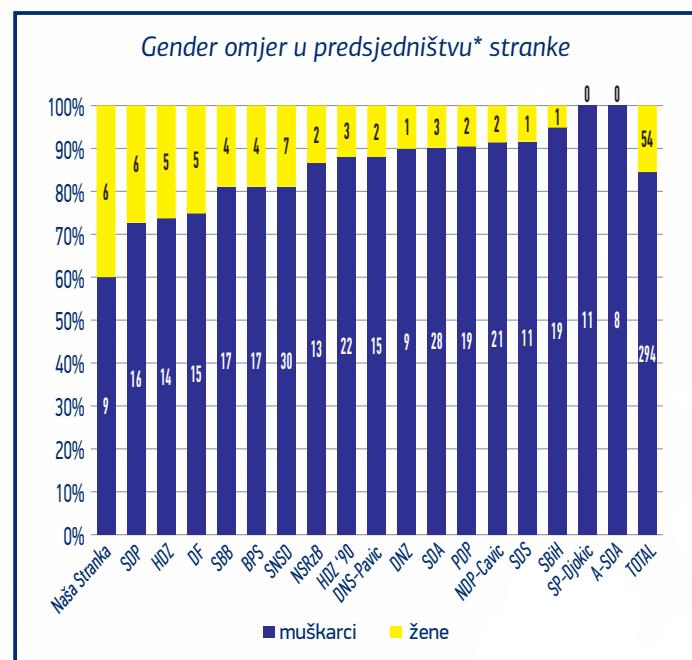
Grafikon 21. Zastupljenost žena na drugoj čelnoj poziciji u stranci



Od 18 vodećih parlamentarnih stranaka, niti jedna nema ženu na vlastitom čelu, niti su od osnivanja pobrojanih stranaka žene ikada bile na liderskoj poziciji. Na poziciji potpredsjednika stranke, zastupljenost žena takođe je vrlo niska i iznosi 15%. Preciznije, od 57 potpredsjednika u 18 vodećih stranaka, tek 15 su žene.

Unutar najvišeg izvršnog kolektivnog organa navedenih stranaka, zastupljenost žena je oko 16%, odnosno, približno svaki šesti član najvišeg organa stranke je žena. Ovakve proporcije takođe nisu ravnomjerno raspoređene unutar stranaka. Polovina stranaka unutar vlastitih organa zastupljenost žena još uvijek nije podigla iznad 10%, a pet stranaka u organima ima samo jednu ili nijednu ženu, kao što je to slučaj sa A-SDA i SP. S druge strane Naša stranka ima upadljivo najviši nivo zastupljenosti žena od 40% ili šest žena od 15 članova Predsjedništva. Pri vrhu rang liste su i SDP, HDZ BiH, te DF sa zastupljenosti žena iznad 25%.

Grafikon 22 i 23. Zastupljenost žena u najvišem izvršnom¹ organu stranke



¹ Pod najvišim izvršnim organom podrazumjevamo najviši izvršni kolektivni organ stranke u formi predsjedništva, izvršnog odbora ili ekvivalentnog tijela. Najviši generalni stranački organi poput kongresa ili konvencije nisu predmet ove analize.

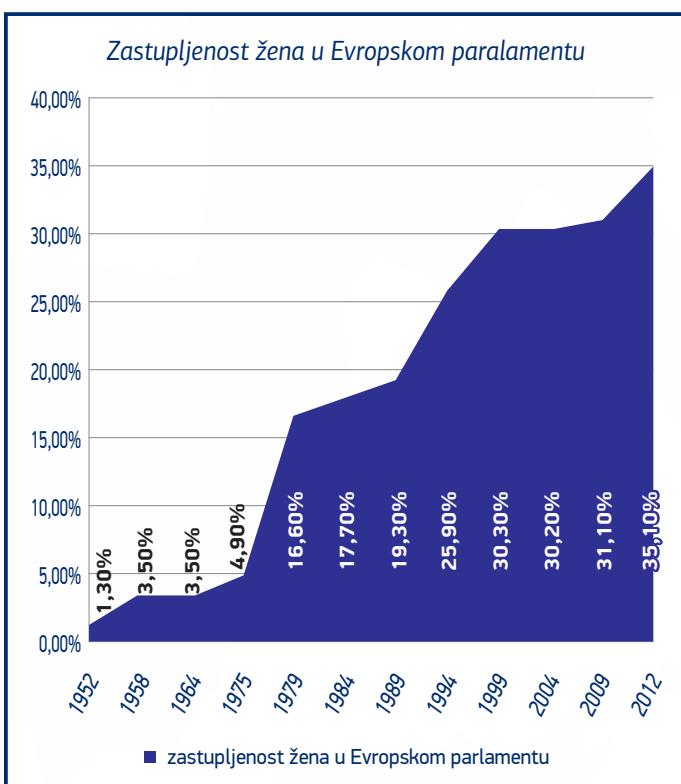
Žene na pozicijama političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini: aksiom ili oksimoron? (2014)

Vrlo niska zastupljenost žena na liderskim pozicijama, na pozicijama potpredsjednika, pa čak i unutar kolektivnih organa stranaka, koja je kumulativno niža od prosjeka zastupljenosti u zakonodavnim organima vlasti upućuje na suštinski zaključak da je problem neravноправnosti, izostanka reprezentativnosti, sve do zakonskih minimuma zastupljenosti žena ustvari problem spore, nedovršene ili izostale demokratizacije unutar političkih stranaka. Demonstracija jednakog tretiranja žena kao političkog kapitala na nivou političkog sistema, izvršne i zakonodavne vlasti, može se očekivati samo onda kada se takva politička kultura i praksa budu promovirale i demonstrirale unutar vodećih stranaka koje čine političku vlast u zemlji. Iako statističko prisustvo žena u organima stranaka, parlamentima i vladama nije garancija adekvatnog predstavljanja i interesnog zastupanja, ipak je samo prisustvo, ondosno kvantitativna zastupljenost žena ključni preduslov i za kvalitativni iskorak. Zatvorenost političkih stranaka spram masovnijeg učešća žena na pozicijama odlučivanja, generira istu takvu praksu na nivou političke vlasti. Stoga je unutarstranačka demokratizacija, jačanje „ženskog lobija“ unutar stranaka i institucija vlasti, te dosljedno provođenje pozitivnog zakonodavstva koje tretira rodnu zastupljenost i ravnopravnost, okvir u kojem se trebaju trasirati buduće politike zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja.

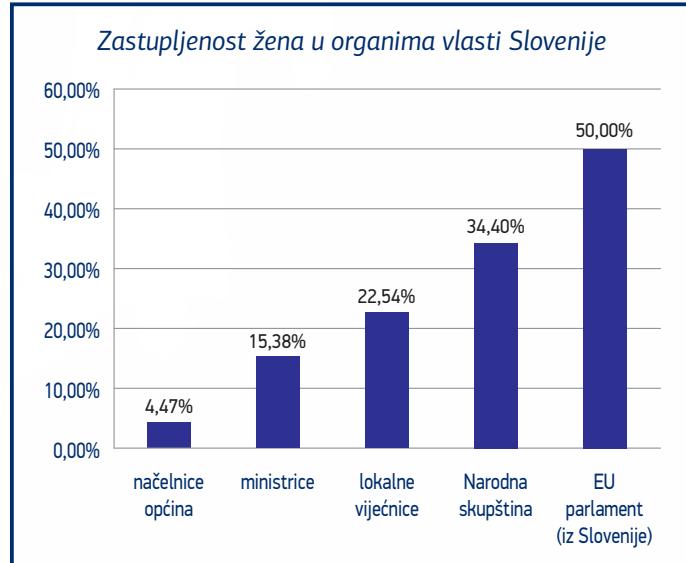
Komparativni pregled zastupljenosti žena na političkim pozicijama izvan BiH

Radi relevantnijeg uvida u problematiku zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja, u nastavku je dat generalni pregled učešća žena u političkoj vlasti na nivou Evropske unije (EU), Republike Slovenije kao starije članice EU, Hrvatske kao najsvježije članice EU i Republike Srbije kao kandidata za članstvo u EU. Sve tri države dijele dio zajedničke političke historije i tradicije sa Bosnom i Hercegovinom, pa je time indikativnija razlika u zastupljenosti žena na pozicijama moći.

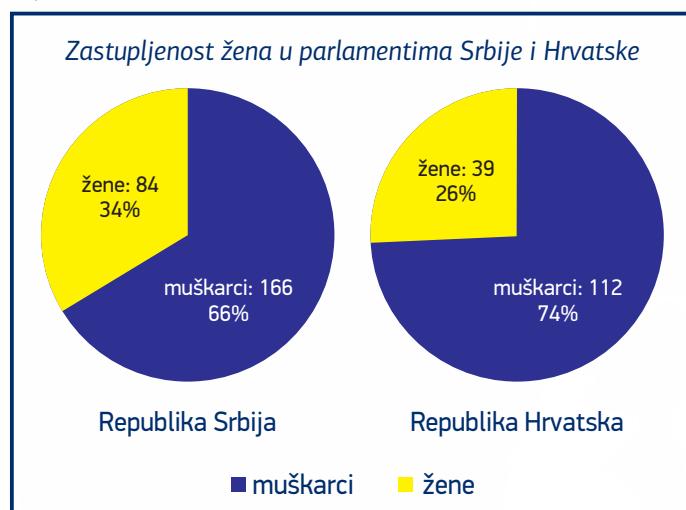
Grafikon 24. Zastupljenost žena u Evropskom parlamentu (1952-2012)



Grafikon 25. Zastupljenost žena u organima vlasti Slovenije



Grafikon 26. Zastupljenost žena u državnim parlamentima Republike Srbije i Republike Hrvatske



Primjetno je da sva četiri uporedna izvora demonstriraju viši nivo zastupljenosti žena u zakonodavnim organima vlasti (u Sloveniji i u izvršnim), u odnosu na stanje u Bosni i Hercegovini. Nivo zastupljenosti žena u zakonodavnim organima od oko 19% (koliko je zabilježeno u BiH u vrijeme provođenja ovog istraživanja), na nivou Evropskog parlamenta zabilježen je 1989. godine. Ova paralela oslikava nivo političke emancipacije bosanskohercegovačkog društva spram učešća žena u pozicijama odlučivanja – pozicijama moći.

Ovaj dokument nastao je zalaganjem alumnista Škole za političke studije Vijeća Europe u Bosni i Hercegovini, a u okviru zajedničkog programa Vijeća Europe i USAID-a pod nazivom „Jačanje uloge žena i mladih političkih lidera u Bosni i Hercegovini“. Stavovi izneseni u ovom dokumentu predstavljaju stavove Instituta za ekonomski i politička istraživanja (IEPR) i ne održavaju nužno stavove Vijeća Europe ili USAID-a.