

# Uloga Skupštine AP Vojvodine u kreiranju i nadzoru primene propisa u oblasti rodne ravnopravnosti - analiza

---

## *Uloga poslanika i poslanica u radu skupštine*

### Uvod

Istraživanje o rodnoj ravnopravnosti u Skupštini AP Vojvodine pokrenule smo u skladu sa mandatom Zavoda da se unapredi vidljivost i uključenost ženskih interesa u okviru delovanja pokrajinskih institucija i u skladu sa naporima da se ženska perspektiva ugradi u političke odluke, njihovu pripremu i implementaciju.

Okvir ove analize je uvođenje rodne perspektive u javne politike (u ovom slučaju na nivou Autonomne Pokrajine Vojvodine) i to u procesima donošenja odluka u okviru parlamenta, odnosno zakonodavne vlasti. Jedan od ključnih aspekata je politička participacija žena posmatrana dvostruko: kao pokazatelj rodne ravnopravnosti, ali i kao preduslov uključivanja ženske perspektive (i rodne osetljivosti) političkih odluka, potreban, ali ne i dovoljan. Povećanje broja žena na mestima odlučivanja ujedno predstavlja i pokazatelj procesa revitalizacije demokratije, načela reprezentativnosti i podrazumeva nove načine donošenja odluka koji proširuju prostore i izvore moći.

Rodno osetljiv pristup u javnim politikama ima za cilj postizanje veće efikasnosti i kvaliteta javnih politika, usluga prvenstveno, koje bi bile prilagođene potrebama građana i građanki. Kako to nije moguće u praksi prilagoditi do individualnog nivoa, polazi se od toga da je način života, a time i javne potrebe i interesi u najvećoj meri određen polom<sup>1</sup>. Sa ovim ciljem ustanovljeno je uvođenje rodne perspektive u javne politike, kao globalne strategije, koja podrazumeva niz alata, procedura i njihovog inovativnog korišćenja u procesima donošenja odluka, a u najtešnjoj vezi je sa kreiranjem politika zasnovanih na podacima.

Cilj istraživanja o rodnoj ravnopravnosti u Skupštini AP Vojvodine bio je da se utvrdi u kolikoj meri se u Skupštini Vojvodine razmatraju i usvajaju rodno osetljive odluke, ali i vrši nadzor nad primenom postojećih, za šta postoje institucionalni preduslovi i kapaciteti ali i značajni rezultati<sup>2</sup>. U Autonomnoj Pokrajini Vojvodini mehanizmi za rodnu ravnopravnost postoje u okviru zakonodavne vlasti - Odbor za ravnopravnost polova u Skupštini Vojvodine (prvi put formiran 2003), u okviru Vlade AP Vojvodine

---

1 Iako ovde nećemo ulaziti u različita teorijska razmatranja rodnih i drugih identiteta potrebno je na informativnom nivou pomenuti da različite ženske grupe, teoretičarke i aktivistkinje, pa i feministička teorija ističu i druge značajne karakteristike, koje uslovljavaju različite potrebe i interese među samim ženama – rod, klasa, rasa i sl.

2 Pokrajinska vlada je na inicijativu Pokrajinskog sekretarijata za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova u ovoj oblasti radi od 2008. uključujući i kontinuiranu izgradnju kapaciteta pokrajinske administracije. ROB se u instrukciji za izradu budžeta AP Vojvodine prvi put spominje 2009. godine, a rodno osetljivi indikatori su u Uputstvu za pripremu budžeta APV za 2015. godinu definisani kao deo finansijskog plana i to na inicijativu Pokrajinskog sekretarijata za finansije.

Pokrajinski sekretarijat za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova (sa ovom nadležnošću uspostavljen 2002. godine) i Savet za rodnu ravnopravnost formiran takođe 2002. godine. U kancelariji Pokrajinskog ombudsmana imenovana je zamenica za oblast ravnopravnosti polova (2004), a Skupština Vojvodine je osnovala Zavod za ravnopravnost polova (2004), jedinstvenu instituciju u regionu. Iste godine usvojena je i Pokrajinska odluka o ravnopravnosti polova.

Specifičnost pokrajinske Skupštine ogleda se i u tome što u prethodnim sazivima poslanici nisu birani proporcionalnim sistemom u celini, pa je tako samo za izbor polovine poslanika/ca primenjena kvota za manje zastupljeni pol. Tako Skupština Vojvodine ima najmanji procenat poslanica u odnosu na Narodnu Skupštinu Republike Srbije ili lokalne skupštine (gradova i opština). Poslanice Skupštine Vojvodine su 2014. godine uspostavile Žensku parlamentarnu mrežu, kakve su formirane i u Narodnoj Skupštini i mnogim lokalnim skupštinama. Rodno osetljive odluke Skupštine AP Vojvodine se ipak ne mogu dovesti u vezi isključivo sa brojem poslanica, niti njihovim kapacitetima, već i sa drugim faktorima koje smo nastojali da identifikujemo.

Analizirali smo:

1. učešće poslanika i poslanica u donošenju odluka u Skupštini APV
2. politike usvojene u Skupštini AP Vojvodini u poslednja dva saziva koje doprinose rodnoj ravnopravnosti
3. aktivnosti poslanika/ca u nadzoru propisa u oblasti rodne ravnopravnosti

### **Metodologija**

Za prikupljanje podataka korišćena je rodna analiza, odnosno analiza zastupljenosti, dostupnosti položaja i funkcija, raspodela resursa između muškaraca i žena – poslanika i poslanica.

Na osnovu zastupljenosti u različitim odborima i učešća na skupštinskim raspravama posmatrali smo aktivnosti poslanika i poslanica i nastojali da utvrdimo pravilnosti u učešću u formalnom donošenju odluka.

Analiza je obuhvatila period, odnosno sazive (dva) od 2008-2014. godine kada je sprovedena, odnosno prethodni i polovina mandata aktuelnog saziva. Podaci o učešću žena u skupštinskim odborima i radnim telima i u sazivima prikupljeni su iz zvanične evidencije Skupštine AP Vojvodine, a angažovanje poslanika i poslanica u donošenju odluka na skupštinskim raspravama analizirano je na osnovu Zapisnika sa sednica koji su dostavljani iz službi Skupštine AP Vojvodine, a i inače su dostupni javnosti.

Istraživanje o prepoznavanju „ulaznih tačaka“ za unapređenje rodne osetljivosti *odluka*, među poslanicama i poslanicima nije do sada uspelo da uključi sve poslanike i poslanice i biće dopunjeno u narednom periodu.

Kako na izbore za Skupštinu APV nisu primenjene kvote na polovinu mandata, broj poslanica je, kao što je rečeno znatno manji nego u drugim predstavničkim telima u Srbiji. Ovaj podatak ukazuje na značaj kvote za povećanu participaciju žena u predstavničkim telima.

U aktuelnom sazivu ima 21 poslanica, dok ih je od 2008-2012. bilo 17. U skupštinskim odborima je njihova zastupljenost različita u zavisnosti od nadležnosti odbora: u Odboru za pitanja ustavno-pravnog položaja Vojvodine na primer nema nijedne žene, dok u Odboru za demografsku politiku ima 6 žena od 11 članova odbora.

*Tabela 1. Učešće žena i muškaraca u odborima Skupštine APV*

Odbor	m	ž	Žene %	ukupno
Odbor za pitanja ustavno-pravnog položaja Vojvodine	11	0	0	11
Odboru za demografsku politiku i društvenu brigu o deci	5	6	54.5	11
Odbor za informisanje	8	3	27.3	11
Odbor za međunacionalne odnose	8	3	27.3	11
Odbor za predstavke i predloge	8	2	18.2	10
Odbor za organizaciju uprave i lokalnu samoupravu	10	1	0.9	11
Odbor za administrativna i mandatna pitanja	11	0	0.9	11
Odbor za utvrđivanje istovetnosti pokrajinskih propisa na jezicima u službenoj upotrebi	10	1	0.9	11
Odbor za bezbednost	10	1	0.9	11
Odbor za privatizaciju	11	0	0	11
Odbor za evropske integracije i međuregionalnu saradnju	7	4	36.4	11
Odbor za saradnju sa odborima Narodne Skupštine u ostvarivanju nadležnosti pokrajine	8	3	27.3	11
Odbor za ravnopravnost polova	4	7	63.6	11
Odbor za propise	10	1	0.9	11
Odbor za privredu	10	1	0.9	11
Odbor za poljoprivredu	11	0	0	11
Odbor za urbanizam, prostorno planiranje i zaštitu životne sredine	7	4	36.4	11
Odbor za budžet i finansije	10	1	0.9	11
Odbor za obrazovanje, nauku, omladinu i sport	8	3	27.3	11
Odbor za zdravstvo socijalnu politiku i rad	10	1	0.9	11

Žena je ukupno manje u Odborima nego što ih je među poslanicama, tako da se njihova manja zastupljenost ne može objasniti brojčanom podzastupljenošću. Takođe, u određenim odborima uopšte nema žena, a najviše ih je u Odboru za ravnopravnost polova i demografiju i društvenu brigu o deci. Neočekivano ih je manje u Odboru za zdravstvo, socijalnu politiku i rad, što se može smatrati rodno nestereotipnom zastupljenošću, ali i dalje neravnopravnom.

## Učešće u raspravama Skupštine AP Vojvodine

Inicijative Skupštini je u ovom sazivu uputilo samo dve poslanice i to jednu u vezi sa izveštajem o radu Zavoda za ravnopravnost polova, a druga za izbor članova Saveta tehnološkog fakulteta (ne u vezi sa ravnopravnošću polova).

Kada se posmatraju teme, odnosno tačke dnevnog reda, najviše učešća u raspravi odnosno javljanja poslanika je za tačke koje se odnose na budžet i finansije, a najmanje za kulturu i obrazovanje, odnosno ostale, nekategorisane teme. Slično je i u polovini aktuelnog saziva, ali treba imati u vidu da se kod aktuelnog saziva radi o sednicama u toku dve, a ne četiri godine.

Tabela 2. Obraćanja u plenumu po tačkama dnevnog reda, saziv 2008.

Tačke dnevnog reda/teme	Broj javljanja/obraćanja	Od toga žene (ukupno)
Finansije i budžet	343	71
Fondovi i ulaganja	146	31
Uređenje APV, propisi, međunacionalni odnosi i sl.	230	38
Prirodni resursi: vode, šumarstvo, turizam, poljoprivreda	150	35
Predlog Statuta APV	122	35
Ljudska prava, rodna ravnopravnost, Ombudsman	56	16
Kultura i obrazovanje	44	13
Ostalo	27	1

Tabela 3. Obraćanja u plenumu po tačkama dnevnog reda, saziv 2012.

Tačke dnevnog reda/teme	Broj javljanja/obraćanja	Od toga žene (ukupno)
Finansije i budžet	175	28
Fondovi i ulaganja	94	16
Uređenje APV, propisi, međunacionalni odnosi i sl.	126	14
Prirodni resursi: Vode, šumarstvo, turizam, poljoprivreda	48	4
Ljudska prava, rodna ravnopravnost, Ombudsman	20	11
Ostalo	19	1

U glavnom pretresu tokom mandata 2008-2012. poslanici su se javljali 1011 puta, podneli ukupno 295 amandmana i 37 inicijativa, a uputili samo 24 poslanička pitanja. U aktuelnom mandatu je više poslaničkih pitanja 53, a amandmana skoro upola manje 489.

Tabela 4. Aktivnosti poslanika/ca u plenumu, saziv 2008-2012.

Aktivnost poslanika/ca	Ukupno	žene
Učešće u raspravi u glavnom pretresu	1011	214 <sup>3</sup>
Podneti amandmani	295	82
Poslanička pitanja	24	6
Podnete inicijative	37	6
Javljanje po poslovniku	12	1

Tabela 5. Aktivnosti poslanika/ca u plenumu, saziv 2012-2016.

Aktivnost poslanika/ca	Ukupno	žene
Učešće u raspravi u glavnom pretresu	489	71
Podneti amandmani	50	6
Poslanička pitanja	53	12
Podnete inicijative	16	2
Javljanje po poslovniku	1	0

Na osnovu podataka vidljivo je da nisu sve poslanice/ci podjednako aktivni, što zavisi i od pozicije u poslaničkom klubu, da li su predlagači amandmana i sl. Poslanice ipak znatno manje postavljaju poslanička pitanja i podnose amandmane, ali i inicijative (iako ne znamo da li to čine individualno ili u ime odbora).

### **Rodna ravnopravnost u radu poslanika/ca**

Rodna ravnopravnost je bila na dnevnom redu Skupštine najviše zbog izveštaja o radu Zavoda za ravnopravnost polova, Pokrajinskog ombudsmana ali i sprovođenja Strategije o suzbijanju rodno zasnovanog nasilja u AP Vojvodini. Nije bilo inicijativa upućenih Skupštini od strane poslanica ili nadležnog odbora, koje bi se odnosile na rodnu ravnopravnost u okviru nadležnosti definisanih Pokrajinskom odlukom o ravnopravnosti polova. Odbor za ravnopravnost polova ima značajne mogućnosti za uvođenje rodne perspektive i poslovnikom o radu Skupštine APV. Članom 74. Poslovnika uređuje se rad ovog odbora: "Odbor za ravnopravnost polova razmatra predloge programa, odluka i opštih akata iz oblasti ravnopravnosti žena i muškaraca, razmatra analitičke i druge materijale iz oblasti ravnopravnosti žena i muškaraca, razmatra akte sa stanovišta unapređenja ravnopravnosti žena i muškaraca, sagledava vođenje politike, izvršavanje odluka i opštih akata od strane Pokrajinske vlade sa stanovišta ravnopravnosti i druga pitanja iz oblasti ravnopravnosti polova."

---

<sup>3</sup> od toga se nekoliko poslanica javljalo 60, 40 odnosno 30 puta, a mnoge nijednom.

Odbor je u mogućnosti da formira pododbore, anagažuje naučne, stručne i druge institucije u cilju sagledavanja stanja u datoj oblasti.

U Članu 131. gde se definiše donošenje akata navedeno je da „Skupština razmatra i usvaja informacije o stanju u određenoj oblasti i izveštaje o radu javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Autonomna Pokrajina Vojvodina, ukoliko je to predviđeno njihovim osnivačkim aktom.” Do sada nije predat nijedan izveštaj o stanju rodne ravnopravnosti u AP Vojvodini, niti su javna preduzeća podnosila izveštaje u kojima se iskazuje rodno osetljiva statistika ili analizira rodna ravnopravnost u njihovom delokrugu. Informacija o zastupljenosti žena u javnim preduzećima izrađena je od strane nadležnog Pokrajinskog sekretarijata 2006. godine, a takođe su, kroz informacije Sekretarijata, Skupština i odbori bili informisani o rodnoj ravnopravnosti u pojedinim oblastima. Informacije nisu dostavljene na zahtev Skupštine niti su predložene inicijative propisa ili drugih akata na osnovu informacija.

Nedovoljno je iskorišćena mogućnost rodne analize rada javnih preduzeća i fondova čiji je osnivač Pokrajina. Na primer u Izveštaju Fonda za razvoj poljoprivrede je moguće zahtevati podatke o korisnicima razvrstane po polu, takođe i o zastupljenosti žena u nadzornim i upravnim odborima javnih preduzeća. Po Pokrajinskoj odluci o ravnopravnosti polova javna preduzeća su dužna da pripreme izveštaje o stanju rodne ravnopravnosti, na svake tri godine. Nije vidljivo da li su ovi izveštaji dostavljeni.

Pokrajinska vlada i Skupština su iskazale političku volju i posvećenost uvođenju rodne perspektive u budžetu za 2015. godinu. Ustanovljeni mehanizmi i institucije nadležne za rodnu ravnopravnost, kao i Odluka o ravnopravnosti polova su značajni rezultati u ostvarivanju rodne ravnopravnosti.

Formiranje Ženske parlamentarne mreže u pokrajinskoj Skupštini je značajno za vidljivost inicijativa poslanica, njihovo povezivanje, jačanje individualnih kapaciteta i osnaživanje. Potrebno je adekvatnije koristiti mandat i ovlašćenja Odbora za ravnopravnost polova u cilju definisanja odluka u interesu žena i/ili cilju rodne ravnopravnosti.

Ipak, značajno je više koristiti raspoložive, prvenstveno institucionalne resurse i rešenja, u cilju uvođenja rodne perspektive u druge oblasti, kakva je poljoprivreda, delovanje javnih preduzeća, obrazovanje. Odbor je u mogućnosti da u saradnji sa Zavodom za ravnopravnost polova izradi izveštaj o stanju rodne ravnopravnosti na teritoriji AP Vojvodine i uspostavi bazu pokazatelja po ugledu na evropske indikatore rodne ravnopravnosti, kao i da jača kapacitete institucija u ovoj oblasti. Ovakav izveštaj mogao bi biti i osnova za izradu Strategije za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u AP Vojvodini.

Takođe, potrebno je inicirati kvotu za odbore i druga radna tela Skupštine AP Vojvodine.