

Katarina Kosmina, istraživačica
Katarina Tadić, mlađa istraživačica

Rodna jednakost i odlučivanje u državnoj upravi

Rodna nejednakost na nivou državnih službenika na položaju služi kao pokazatelj šire rodne nejednakosti u zemlji, posebno imajući u vidu donosioci odluka u okviru državne uprave utiču na sve građane i građanke kroz kreiranje javnih politika, upravljaše budžetom, sprovođenje javnih nabavki i sl.

Iako je poslednjih decenija globalno zabeležen veliki napredak u dostizanju rodne ravnopravnosti, neravnopravnost je i dalje veoma zastupljena čak i u najrazvijenijim društvima sa snažnim javnim politikama koje ciljaju na postizanje jednakosti. U kontekstu državne uprave Srbije¹, na najvišim rukovodećim pozicijama unutar ministarstava zastupljeno je 30% žena², iako u celokupnoj javnoj upravi one čine 62,24%³. Navedeno poređenje ukazuje na značajnu rodnu nejednakost u donošenju odluka⁴ unutar sektora koji je dužan da služi celokupno stanovništvo, problem kojem ni institucije kao što je SIGMA/OECD, koja kontinuirano procenjuje sveukupno stanje u državnoj upravi u Srbiji (DU), nisu sistematski i kritički pristupile⁵. Rodna nejednakost na nivou državnih službenika na položaju služi kao pokazatelj šire rodne nejednakosti u zemlji, posebno imajući u vidu donosioci odluka u okviru DU utiču na sve građane i građanke kroz kreiranje javnih politika, upravljaše budžetom, sprovođenje javnih nabavki i sl. Ovaj siže politike ima za cilj da dublje istraži značaj ovog pitanja, razloge nedostatka rodne jednakosti, trenutnu situaciju u Srbiji, kao i moguće odgovore, u vidu javnih politika, potrebne za rešavanje trenutne nejednakosti.

Zašto je rodna jednakost bitna u donošenju odluka unutar državne uprave?

*U budućnosti neće postojati žene lideri. Postojeće samo lideri.*⁶

Promovisanje jednakosti i osnaživanje žena u svim aspektima političkog, ekonomskog i kulturnog života, je već decenijama jedan od globalnih političkih ciljeva.⁷ Rodna ravnopravnost je jedan od osnovnih principa Evropske unije, kao i predmet brojnih napora koji su učinjeni na nacionalnom i evropskom nivou kako bi se osigurale jednake mogućnosti i ravnopravno učešće žena i muškaraca. Međutim, uprkos rasprostranjenosti javnoj posvećenosti ravnopravnosti polova, rodna nejednakost i dalje istrajava u EU.⁸

Nedostatak rodne jednakosti na rukovodećim pozicijama kako u privatnom, tako i u javnom sektoru, ukazuje na postojanje niza strukturnih, pravnih i društvenih prepreka koje nastavljaju negativno da utiču na napredovanje i učešće žena na pozicijama moći.

Nedostatak rodne jednakosti na rukovodećim pozicijama kako u privatnom, tako i u javnom sektoru, ukazuje na postojanje niza strukturnih, pravnih i društvenih prepreka koje nastavljaju negativno da utiču na napredovanje i učešće žena na pozicijama moći.

1. Terminom državna uprava obuhvatamo uži, centralni deo javne uprave (ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva, stručne službe Vlade i posebne organizacije).
2. Evropska komisija, Rodna jednakost u nacionalnim upravama (eng. Gender Equality in National Administrations) [Podaci sakupljeni između 26/06/2016-12/10/2016], http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/public-administration/national-administrations/index_en.htm.
3. SIGMA, Monitoring Report: The Principles of Public Administration (Serbia 2016), OECD Publishing, Pariz, maj 2016, <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Serbia.pdf>, 15.
4. Ovaj siže se fokusira na žene na rukovodilačkim pozicijama u državnoj upravi, ali ne obuhvata politički postavljene rukovodioce (npr. ministri, državni sekretari).
5. Na primer, najskoriji izveštaj SIGMA za Srbiju, iz maja 2016. godine, pohvalio je povećanje udela žena na pozicijama rukovodilaca na položaju bez postavljanja pitanja da li se ovo uvećanje dogodilo kao rezultat aktivnog institucionalnog pristupa ili je još jedan primer nestalnosti i variranja ovog procenta, što je primećeno nekoliko puta tokom poslednjih godina. Videti: SIGMA, Monitoring Report: The Principles of Public Administration (Serbia 2016), OECD Publishing, Pariz, maj 2016, <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Serbia.pdf>.
6. Sheryl Sandberg, Lean In: Women, Work, and the Will to Lead (Njujork: Knopf, 2013), 360.
7. Ciljevi održivog razvoja, Cilj 5: Postići rodnu ravnopravnost i osnaživati žene i devojčice, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>.
8. Evropska komisija, Rodni balans na rukovodilačkim pozicijama (eng. Gender balance in decision-making positions), 24. novembar 2016, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/index_en.htm.

Te prepreke mogu uključivati direktnu diskriminaciju, diskriminatorne mehanizme napredovanja i teškoće u postizanju ravnoteže između posla i života, ali one su upotpunjene i široko rasprostranjenim stereotipima i društvenim stavovima.

Kao rezultat toga, u nedavnoj prošlosti, pitanje jačanja učešća žena u donošenju odluka je postalo sve izraženije na nacionalnom, evropskom i međunarodnom planu. U Srbiji, ovim pitanjem su se bavile različite institucije unutar državnog i civilnog sektora. Na primer, jedna nedavna studije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja istraživala je učešće žena kao donosioca odluka na lokalnom nivou, identifikujući primere dobre prakse u zemlji.⁹ Značaj rodne jednakosti u odlučivanju u DU proizlazi iz šire ideje stvaranja pravednog i istinski ravnopravnog društva, u kome svi mogu u potpunosti da učestvuju i doprinose donošenju odluka koje utiču na njihove živote. Pored ove šire perspektive, postoji niz konkretnih razloga za svaku državu da teži rodnoj jednakosti u sklopu upravljačkih struktura unutar DU, koji su predstavljeni u nastavku teksta.

Pre svega, rodna jednakost u donošenju odluka je ključni pokazatelj nivoa rodne (ne)ravnopravnosti u društvu, i učešće žena i muškaraca u odlučivanju bi trebalo da budu što precizniji odraz celokupnog društva. Dakle, preovlađujuća rodna nejednakost u DU otkriva patrijarhalni karakter institucija koje ne predstavljaju podjednako sve građane/ke i doprinose postojećoj diskriminaciji žena. Sa druge strane, ravnopravnost između žena i muškaraca u odlučivanju u DU može da posluži kao model za celo društvo, putem promovisanja principa jednakih mogućnosti i osnaživanja žena.

Rodna jednakost na rukovodećim pozicijama u DU može stvoriti inkluzivniju i odgovorniju državnu upravu, sposobnu da bolje odgovori na potrebe građana/ki.

Kao drugo, rodna jednakost na rukovodećim pozicijama u DU može stvoriti inkluzivniju i odgovorniju državnu upravu, sposobnu da bolje odgovori na potrebe građana/ki. Kao mesto gde se nacionalne politike oblikuju i sprovode, učešće žena u procesu donošenja odluka bi doprinelo da se rodna perspektiva uključi u proces planiranja i donošenja javnih politika. Ovo, naravno, zavisi od toga da li su uspostavljene adekvatne komplementarne politike koje podižu svest među ženama i muškarcima i obučavaju ih da omoguće uspostavljanje ravnopravnijih praksi i organizacione kulture.

Jednaka zastupljenost žena u donošenju odluka u DU, može dozvoliti modeliranje ženskog liderstva. Trenutna rasprostranjeno razumevanje moći i liderstva kao muških osobina, dovela je do situacije u kojoj su žene obeshrabrene da zamišljaju sebe na pozicijama odlučivanja. S druge strane, jedna psihološka studija iz 2011. godine ukazuje na osnaženo ponašanje žena kada su izložene uticaju liderki.¹⁰

Sledeće, suprotno čestim pristrasnim pretpostavkama o nedostatku stručnosti kod žena, u EU žene u proseku imaju viši nivo obrazovanja od njihovih muških kolega.¹¹ Naime, 34% zaposlenih žena ima neki nivo tercijarnog obrazovanja, u poređenju sa 28% muškaraca. Međutim, poslovne žene ostaju nedovoljno zastupljene na najvišem nivou. Stoga, njihove profesionalne karijere ne odražavaju u potpunosti nivo njihove stručnosti, što predstavlja gubitak ljudskih resursa i sposobnosti. Argumenti koje su do sada izneti su samo neki od ključnih razloga zašto je rodna jednakost u DU značajna i zašto bi nacionalne vlade trebalo da teže rodnoj jednakosti u DU, ne samo da bi u okviru svojih zemalja stvarale ravnopravnije društvo, već i da bi poboljšale učinak i kvalitet svojih državnih uprava. Međutim, ove prednosti se ne mogu postići dok se razlozi za postojeće nejednakosti adekvatno ne analiziraju, čime se bavi sledeći deo sižea.

Kako objasniti nedostatak rodne ravnopravnosti u upravljanju unutar DU?

Jasno je da se žene i dalje suočavaju sa značajnim pravnim, društvenim, finasijskim i kulturnim preprekama u tržištima rada širom sveta.¹²

O bjašnjenja za to što žene ostaju nedovoljno zastupljene na pozicijama odlučivanja su često zasnovana na pretpostavkama o ženskim izborima zanimanja ili nedostatku stručnosti.

Suprotno čestim pristrasnim pretpostavkama o nedostatku stručnosti kod žena, u EU žene u proseku imaju viši nivo obrazovanja od njihovih muških kolega. Međutim, poslovne žene ostaju nedovoljno zastupljene na najvišem nivou.

9. Višnja Bačanović, Učešće žena u odlučivanju na lokalnom nivou, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, februar 2014, http://zir.rs/wp-content/uploads/2015/11/Knjiga_Ucesce_zena_18-09-2014.pdf.

10. Ioana M. Latu, Marianne Schmid Mast, Joris Lammers i Dario Bombari, „Successful female leaders empower women's behaviour in leadership tasks,” *Journal of Experimental Social Psychology* 49.3(2013): 444-448.

11. Evropska komisija, Žene i muškarci u liderskim pozicijama u Evropskoj uniji 2013, izveštaj, oktobar 2013 (eng. Women and men in leadership positions in the European Union 2013), http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_balance_decision_making/131011_women_men_leadership_en.pdf.

Jaz između različitih zakona i propisa, na primer onih koji se odnose na rodnu ravnopravnost i onih koji se odnose na javnu upravu, može da stvori prostor za kontinuirano diskriminisanje žena.

Na primer, skoro jedna trećina Evropljana veruje da su žene manje spremne da se bore za svoju karijeru, kao i da su manje zainteresovane za pozicije odlučivanja u poređenju sa muškarcima.¹³ U nekim zemljama ovaj broj obuhvata skoro 50% ispitanika i ispitanica. Pored toga, jedan od četiri Evropljana/ki veruje da žene imaju manje kvaliteta i veština kada su pozicije odlučivanja u pitanju. Međutim, ove opšte pretpostavke ne uzimaju u obzir uticaj sistemske i sveprisutne rodno-zasnovane diskriminacije, koja nastavlja da karakteriše i 'najrazvijenija' društva.

Izveštaj "Ravnopravnost polova u državnoj upravi"¹⁴ identifikovao je zajedničke prepreke za jednaku zastupljenost žena u odlučivanju. Ove prepreke su podeljene u četiri grupe:

Propusti u usvajanju i sprovođenju pravnih i političkih okvira

Usklađivanje nacionalnih propisa i javnih politika sa

međunarodnim standardima i normama, koje zahtevaju ravnopravno učešće u odlučivanju, igra važnu ulogu u obezbeđivanju jednakog pristupa rukovodećim pozicijama ženama unutar javne uprave. U izveštaju se takođe navodi da 'naizgled rodno-neutralni zakoni', veoma često imaju diskriminatorni uticaj na žene. Štaviše, jaz između različitih zakona i propisa, na primer onih koji se odnose na rodnu ravnopravnost i onih koji se odnose na javnu upravu, može da stvori prostor za kontinuirano diskriminisanje žena.

Diskriminatorna i nepodsticajna organizaciona kultura unutar državne uprave

Kao što se u izveštaju navodi: „organizaciona kultura je pod uticajem rodni normi koje su obično neartikulisane, nepisane, i ponekad nesvesne, i zbog toga se teško identifikuju i rešavaju“.¹⁵ Posebno su važni rodni stereotipi o liderkama i

njihovim ličnim osobinama (npr. poslušnost, emotivnost), koje im se pripisuju isključivo zbog njihovog pola. Rekrutovanje i pravila o učešću u obukama se navode kao dva dodatna aspekta unutar državne uprave koji mogu podstaći diskriminaciju i staviti žene u nepovoljan položaj. Štaviše, teškoće postizanja ravnoteže između posla i života (uz podršku stereotipa o rodnim ulogama unutar porodice) s jedne strane, i takozvane kulture dugog radnog vremena (eng. long-hours culture) s druge strane,¹⁶ sprečavaju žene koje obično preuzimaju veliki broj porodičnih odgovornosti da ravnopravno učestvuju u državnoj upravi generalno, i posebno u procesu donošenja odluka.

Jaz u podacima i analizama

Nedostatak dostupnih podataka i analiza prepoznat je kao ozbiljna prepreka za bilo kakav napor u cilju poboljšanja ravnopravnog učešća žena u donošenju odluka u DU.

U izveštaju se naglašava da

većina zemalja pati od opšteg nedostatka adekvatnih i uporednih podataka koji se mogu koristiti u procesu kreiranja politika. Posledica ovog nedostatka je to što se sprečava kreiranje činjenično utemeljenih politika i praćenje sprovedenih mera.

Nedovoljno urođjavanje javnih politika

Proces reformisanja državne uprave i naponi da se stvori efikasan i moderan sistem, predstavljaju dragocenu priliku za urođjavanje i ravnopravnije učešće žena u odlučivanju. Zanimarivanje zagovaranja većeg učešća žena i uvođenja javnih politika koje će osnažiti žene, znači propuštanje prilike da se stvori inkluzivnija državna uprava koja odražava raznolikost društva kojem služi.

12. Globalni indeks žena kao liderki u javnom sektoru: Otvaranje prilika za žene u državnom sektoru (eng. Worldwide Index of Women as Public Sector Leaders: Opening doors for women working in government), 2013, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY__Worldwide_Index_of_Women_as_Public_Sector_Leaders/\\$FILE/EY-Worldwide-Index-of-Women.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY__Worldwide_Index_of_Women_as_Public_Sector_Leaders/$FILE/EY-Worldwide-Index-of-Women.pdf), 19.

13. Objašnjenja za to što žene ostaju nedovoljno zastupljene na pozicijama odlučivanja su često zasnovana na pretpostavkama o ženskim izborima zanimanja ili nedostatku stručnosti. Na primer, skoro jedna trećina Evropljana veruje da su žene manje spremne da se bore za svoju karijeru, kao i da su manje zainteresovane za pozicije odlučivanja u poređenju sa muškarcima. U nekim zemljama ovaj broj obuhvata skoro 50% ispitanika i ispitanica. Pored toga, jedan od četiri Evropljana/ki veruje da žene imaju manje kvaliteta i veština kada su pozicije odlučivanja u pitanju. Međutim, ove opšte pretpostavke ne uzimaju u obzir uticaj sistemske i sveprisutne rodno-zasnovane diskriminacije, koja nastavlja da karakteriše i 'najrazvijenija' društva.

14. UNDP, „Gender Equality in Public Administration,“ 2014, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/gepa/.

15. Ibid, 20.

16. Takozvana kultura dugog radnog vremena (eng. long-hours culture) je nepisan (ali ponekad eksplicitan) zahtev za dokazivanje posvećenosti organizaciji tako što zaposleni rade izvan okvira radnog vremena. Ova pojava se rasprostranjeno posmatra kao primarno muški model rada. Videti: GEPA Global Report, maj 2014, 23.

Pored toga, izveštaj Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost,¹⁷ koji je istražio ravnopravnost na pozicijama odlučivanja između 2003. i 2014. godine, prepoznaje slične negativne društvene i institucionalne faktore koji objašnjavaju nedovoljnu zastupljenost žena. Slično kao i u izveštaju UNDP-a, naglašava se da tradicionalna podela rada u domaćinstvu utiče na sposobnost žena da dođu do leaderskih pozicija, dok percepcija leaderskih osobina kao muških otežava ženama liderkama da ih slobodno iskažu.

Da li Srbija napreduje u postizanju rodne ravnopravnosti?

Mi, okupljene/i na jednom mestu uverene/i smo da je rodna ravnopravnost preduslov razvoja i ključ za rešenje najvećih razvojnih izazova Srbije.¹⁸

U srpskom kontekstu, u poslednje vreme se sve više primećuje sveprožimajuća priroda rodne nejednakosti i činjenica da javne politike nisu rodno neutralne. Najbolji primer je Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost 2016-2020 koja ističe da bi svi državni organi trebalo da „prate sprovođenje principa rodne ravnopravnosti u svim oblastima javnog života“.¹⁹ Međutim, postoje značajne praznine između različitih propisa koje sprečavaju da se stvori jednak prostor za žene u Srbiji. Na primer, Zakon o državnim službenicima indirektno sprečava žene koje se vraćaju sa porodijskog odsustva da napreduju do viših pozicija.²⁰

Jedan od glavnih razloga postojanja ovih praznina jeste nedostatak urođnjavanja javnih politika u Srbiji.²¹ CEP-ov raniji siže politika o urođnjavanju u oblasti kreiranja javnih politika ističe da: „propust da se uključe odredbe koje se odnose na urođnjavanje javnih politika može voditi ka daljoj praksi kreiranja rodno neosetljivih javnih politika u Srbiji i posledično do dalje diskriminacije i nejednakosti u društvu.“²²

Pored zakonskih i političkih nedostataka, dodatan problem je pitanje organizacione kulture, koje omogućava nastavak rodne neravnopravnosti. Na primer, Poverenica za zaštitu

ravnopravnosti u Srbiji objavila je izveštaj 2015. godine, u kojem ističe da je institucionalni seksizam široko rasprostranjen kroz „duboko ukorenjene sisteme stavova i ponašanja profesionalaca u insitucijama sistema, zasnovanih na rodnim stereotipima i predrasudama.“²³ Uzimajući ove pravne, političke i socijalne faktore u obzir, takođe postoji i pitanje Srbije kao sredine sa nedostatkom podataka (eng. data light environment). Drugim rečima, postoji nedostatak sistemskog pristupa prikupljanju podataka i praćenja trendova u Srbiji.²⁴ Ovo dovodi do situacije u kojoj je teško ili prosto nemoguće kontinuirano pratiti trendove u pogledu rodne (ne)jednakosti u različitim sektorima.

U srpskom kontekstu, u poslednje vreme se sve više primećuje sveprožimajuća priroda rodne nejednakosti i činjenica da javne politike nisu rodno neutralne. Međutim, postoje značajne praznine između različitih propisa koje sprečavaju da se stvori jednak prostor za žene u Srbiji.

Žene rukovodioci u DU u Srbiji u brojevima

Nedostatak podataka otežava kreiranje politika i procenu napretka, sprečavajući vlade i organizacije da naprave značajne korake ka osnaživanju žena i poboljšanju života.²⁵

Srbija je u različitim izveštajima o rodnoj ravnopravnosti dobila i različite ocene. Na primer, Društvene institucije i rodni indeks (eng. Social Institutions and Gender Index - SIGI)²⁶ Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) svrstava Srbiju na peti najniži nivo diskriminacije od 108 zemalja uključenih u procenu.

17. Evropski institut za rodnu ravnopravnost, „Gender Equality in Power and Decision-Making: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States,” Luksemburg: Publications Office of the European Union, 2015, <http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0215090enn.pdf>.

18. „Ženska platforma za razvoj Srbije 2014-2020”, Palic, 2. novembar, 2014, http://sociojalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/04/Zenska_platforma_za_razvoj_Srbije_Palic_III_2014_final.pdf, 1.

19. Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020, Republika Srbija, <http://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine-sa-akcionim>.

20. Preciznije, član 83. Zakona o državnim službenicima ne dozvoljava zaposlenima koji su radili manje od 6 meseci u datoj kalendarskoj godini da budu ocenjenivani za svoj rad. Ovo dovodi do situacije u kojoj, u skladu sa drugim članovima Zakona, nedostatak ocene može dovesti do nemogućnosti napredovanja.

21. Urođnjavanje je „(re)organizacija, poboljšanje, razvoj i evaluacija procesa javnih politika, tako da je rodna perspektiva uključena u sve politike, na svim nivoima i u svim fazama od strane aktera koji su inače uključeni u kreiranje politika.” Videti: Savet Evrope, „Gender Mainstreaming conceptual framework, methodology and presentation of good practices - Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming”, Strazbur, 1998, 17.

22. Katarina Tadić, „Urođnjavanje javnih politika u Srbiji: Razlog za (blagi) optimizam”, Centar za evropske politike - CEP, Beograd, oktobar 2016, http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/train_brief_final.pdf.

23. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji žena, maj 2015, http://ravnopravnost-5bfc.kxcdn.com/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Poseban_izvestaj_o_diskriminaciji_zena_priprema_korigovana-1.pdf, 24.

24. Katarina Kosmina, „Potražnja za otvorenim podacima u Srbiji: Uloga tink tankova i istraživačkih organizacija civilnog društva”, Centar za evropske politike - CEP, Beograd, septembar 2016, https://wbc-rti.info/object/document/15352/attach/demanding_open_data_in_serbia.pdf.

25. The New York Times, „Closing the Gender Data Gap: How Efforts to Collect Data About Women and Girls Drive Global Economic and Social Progress,” 13. maj 2016, <http://paidpost.nytimes.com/gates-foundation/closing-the-gender-data-gap.html>.

26. Društvene institucije i rodni indeks (eng. Social Institutions and Gender Index) (SIGI), OECD, 2014, <http://www.genderindex.org/ranking/all>.

Prema podacima Evropske komisije, vrhunac u broju žena rukovodilaca na položaju u okviru ministarstava postignut je 2011. godine, kada su žene činile 39% viših rukovodilaca. (pogledati grafikon ispod).

S druge strane, EU Indeks rodne ravnopravnosti (eng. Gender Equality Index) stavlja Srbiju ispod EU proseka.²⁷ Međutim, ove različite procene su fokusirane na celokupnu rodnu ravnopravnost, i dok većina direktno ili indirektno obuhvata državnu upravu, one nisu dovoljno precizne da se pozabave rodnom jednakosti u odlučivanju unutar DU.

Kao što je ranije objašnjeno, rodne razlike su obično praćene odgovarajućim jazovima u podacima i analizama. U slučaju Srbije, teško je naći pouzdan podatak o broju žena u javnoj upravi. Izvori iz SIGMA/OECD misije pokazuju da Služba za upravljanje kadrovima (SUK) ne poseduje pouzdane podatke o odnosu rodne ravnopravnosti u državnoj upravi. Dodatni problem je činjenica da postoji odstupanje u postojećim podacima, u zavisnosti od izvora o broju žena rukovodilaca.

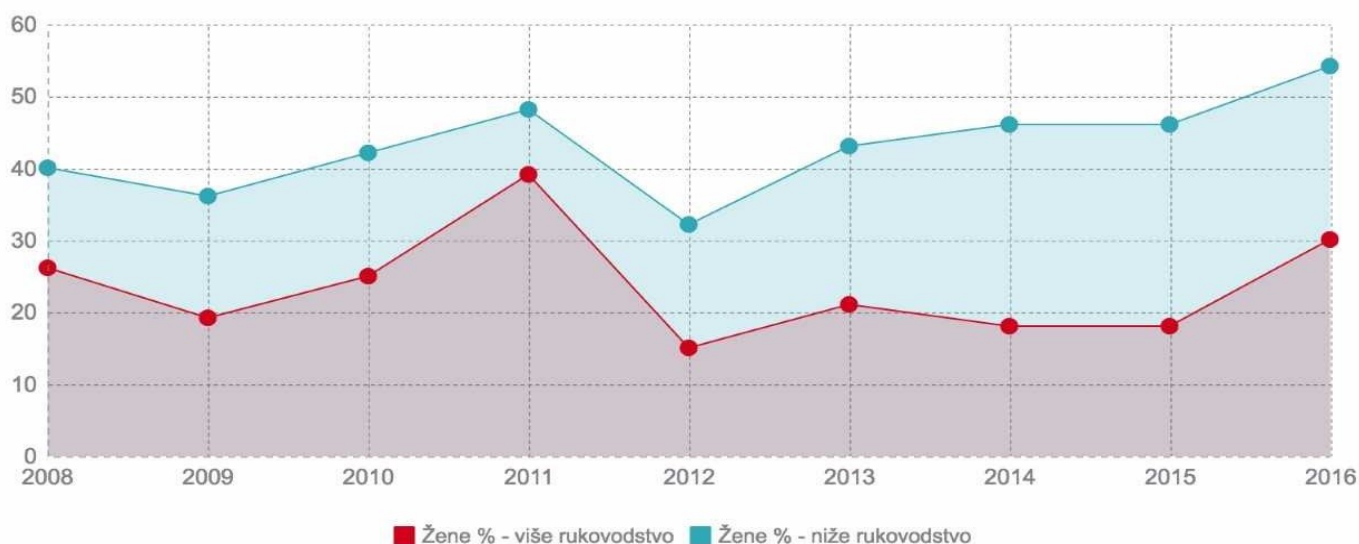
Prema podacima Evropske komisije, vrhunac u broju žena rukovodilaca na položaju u okviru ministarstava postignut je 2011. godine, kada su žene činile 39% viših rukovodilaca (pogledati grafikon ispod).²⁸

Međutim, već sledeće godine je zabeležen drastičan pad na

15%, koji se onda polako popeo na 30% do 2016. godine. Nažalost, podaci Komisije se ne slažu sa podacima iz SUK-a. U dokumentu SUK-a, u 2015. godini je procenat žena na višim rukovodećim pozicijama u ministarstvima bio 45%, dok podaci Komisije pokazuju 18% za tu godinu. Drugi primer neslaganja podataka je između SUK-a i SIGME/OECD. Izveštaj SIGME/OECD -a iz maja 2016. pokazuje da je u 2015. godini bilo 44,7% žena na višim rukovodećim pozicijama u državnoj upravi. S druge strane, za istu godinu i okvir, podaci SUK-a pokazuju 41%.

U principu, odstupanje u podacima dobijenih iz relevantnih izvora ukazuje na opšteprisutan nizak nivo pouzdanosti podataka i predstavlja problem ne samo za ovu analizu, već i za buduće napore civilnog društva i državnih institucija da prate ili ocenjuju rodnu ravnopravnost u državnoj upravi. Na primer, opsežna studija o kontekstu javnog upravljanja i reformi u državnom sektoru u Srbiji u 2013, koja je bila zasnovana na „istraživanju velikog obima o višim rukovodiocima u državnoj upravi“, pokazuju da su 52,4% viših rukovodilaca koji su se odazvali anketi, bile žene.²⁹

Žene u rukovodilačkim strukturama u ministarstvima Srbije: 2008-2016.



27. Evropski institut za rodnu ravnopravnost, "Serbia - the first EU candidate country to produce a Gender Equality Index," 2. februar 2016, <http://eige.europa.eu/news-and-events/news/serbia-first-eu-candidate-country-produce-gender-equality-index>.

28. Evropska komisija, Baza podataka - Žene i muškarci u odlučivanju, 24. januar 2017, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm.

29. Ovo istraživanje je isključilo Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova kao ministarstva sile. Vid Štimac i Mina Lazarević, „Kontekst javnog upravljanja i reforme u Srbiji: Rezultati ankete viših rukovodilaca u državnoj upravi“, Beogradski fond za političku izuzetnost i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Republike Srbije, Beograd, 2013, http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013_Public-Management-Work-Context-and-Reform_Serbia.pdf, 18.

Ovaj opširan istraživački napor, koji je obuhvatio više od hiljadu službenika, je svakako za pohvalu i može pružiti značanje uvide, ali s obzirom da nema preciznih ili pouzdanih podataka o rodnom sastavu javnog sektora, teže je izvući verodostojne zaključke iz ovog uzorka, jer se ne može zaključiti u kojoj meri je cela državna uprava predstavljena.³⁰

Žene rukovodioci u DU ukazuju na niži nivo samostalnosti i ovlašćenja u poređenju sa njihovim muškim kolegama, dok obe grupe rukovodilaca imaju sličan nivo lične odgovornosti.

Osim nesigurnosti postojećih brojeva, tu je i pitanje koliko bi trebalo da se brine o procentima? Preciznije, da li jednaki brojevi znače isto što i jednaka zastupljenost? Naše istraživanje ukazuje na probleme koje prevazilaze procentualnu zastupljenost. Nedavni podaci³¹ ukazuju na značajne razlike u nivou samostalnosti, formalnim ovlašćenjima za donošenje odluka i odgovornosti između muškaraca i žena rukovodilaca u DU. Naime, dok je nivo odgovornosti isti za rukovodioce oba pola, nezvano od njihovog rukovodećeg nivoa, nivoi autonomije i donošenja odluka su povezani sa polom. Preciznije, žene rukovodioci u DU ukazuju na niži nivo samostalnosti i ovlašćenja u poređenju sa njihovim muškim kolegama, dok obe grupe rukovodilaca imaju sličan nivo lične odgovornosti. Na primer, u oblasti planiranja i kreiranja javnih politika, žene i muškarci rukovodioci imaju sličan nivo odgovornosti, dok je nivo ovlašćenja žena rukovodilaca 10 procenta niži u odnosu na njihove muške kolege (videti grafikon ispod).

Iako su ovo samo brojevi, a ne stvarna profesionalna iskustva žena koje rade u DU, nije teško zamisliti situaciju koju stvaraju neuravnoteženi nivoi samostalnosti, ovlašćenja i odgovornosti. Na primer, u oblastima kao što su javne nabavke, upravljanje budžetom i kreiranje javnih politika, žene rukovodioci se redovno mogu naći u situacijama u kojima ne mogu da postupaju u skladu sa svojim nivoom znanja, stručnosti ili profesionalne odgovornosti. Dok bi kvalitativni aspekti rodne nejednakosti u ovoj oblasti trebalo da budu dublje analizirani, ovo primeri ukazuju ne samo na nedostatke podataka i analize ovog pitanja, već i na nedostatak politika koje se njime direktno bave.

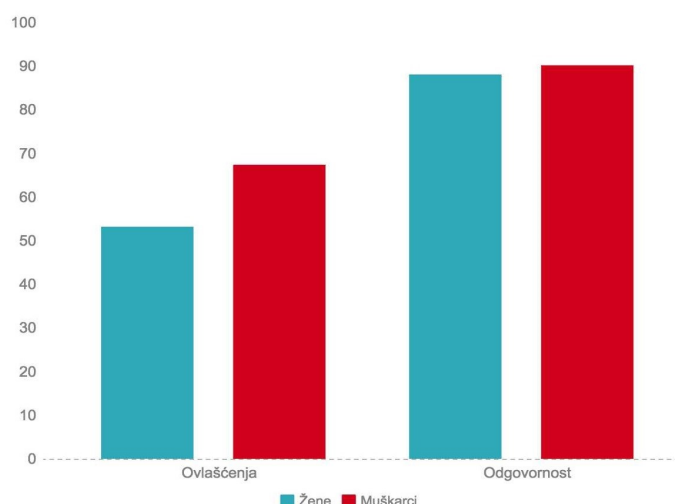
Ostvarivanje jednakosti kroz aktivne politike: Učimo od Slovenije?

Za proteklih 40 godina, vlade širom sveta su sprovodile mere za rešavanje rodne nejednakosti na radnom mestu, uvodile propise o jednakim mogućnostima i stvorale zaštite protiv diskriminacije.³²

Korišćenje najnovijih podataka Evropske komisije o ženama i muškarcima u procesu odlučivanja nam omogućava da se fokusiramo na nivo ministarstava i pravimo poređenja širom EU i zemalja kandidata. U kontekstu Srbije, najviše smisla imaju poređenja na regionalnom nivou, s obzirom da region uključuje države iz bivše Jugoslavije, koje dolaze iz slične administrativne kulture. Iako je procenat žena kao viših rukovodilaca u ministarstvima porastao na 30% u 2016. godini³³, Srbija je i dalje nisko rangirana, u poređenju sa, na primer, Slovenijom (52%), Makedonijom (47%) i Crnom Gorom (38%).³⁴ U ovom kontekstu, Srbija je trenutno jedino bolje rangirana od Hrvatske, koja ima 20% žena u višim rukovodećim strukturama. S obzirom da podaci Evropske komisije pokazuju da je rodna jednakost na najvišem nivou upravljanja uspevala da varira od 39% do 15% u roku od samo 5-6 godina, jasno je da ne postoji stabilan politički okvir koji omogućava napredak u pogledu rodne jednakosti. Jednostavnije rečeno, rodna jednakost varira u zavisnosti od okolnosti koje je teško proceniti bez preciznih podataka i temeljne analize.

Nivoi ovlašćenja i odgovornosti u planiranju i kreiranju javnih politika

Srbija 2016.



30. Bitno je napomenuti da ovo nije samo problem nedostatka rodni podataka, već širi problem nedostatka adekvatnih podataka o broju i sastavu zaposlenih državnih službenika unutar državne uprave.

31. Sakupljeno kroz SIGMA/OECD naručeno istraživanje o upravljačkoj odgovornosti, jesen 2016. Ovo istraživanje je uključilo nalaze od 309 državnih službenika.

32. Globalni indeks žena kao liderki u javnom sektoru: Otvaranje prilika za žene u državnom sektoru (eng. Worldwide Index of Women as Public Sector Leaders: Opening doors for women working in government), 2013, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Worldwide_Index_of_Women_as_Public_Sector_Leaders/\\$FILE/EY-Worldwide-Index-of-Women.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Worldwide_Index_of_Women_as_Public_Sector_Leaders/$FILE/EY-Worldwide-Index-of-Women.pdf), 13.

33. Prema metodologiji Evropske komisije, ovo uključuje samo rukovodioce nivoa 1.

34. Evropska komisija, Baza podataka - Žene i muškarci u odlučivanju, 24. januar 2017, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm.

Postojanje ravnopravne zastupljenosti muškaraca i žena je zasigurno dugoročan cilj i zahteva promene u svim aspektima privatnog i profesionalnog života u jednom društvu. Većina zemalja u evropskom kontekstu su razvile i primenile 'aktivne javne politike' (npr. upotreba raznovrsnosti ili rodne kvote, pravila/smernice o jednakim platama, obuke za rukovodstvo) da bi osigurale jednaku zastupljenost žena na radnom mestu, uključujući i rukovodeće pozicije.³⁵ Šta može biti koristan pristup jeste pogledati kako su članice EU, slične Srbiji u pogledu administrativne kulture unutar DU, kreirale i sprovele politike da poboljšaju rodnu jednakost u rukovodećim strukturama. Najznačajniji slučaj može biti Slovenija, koja je imala 24% žena u najvišem rukovodstvu u ministarstvima 2003. godine, a dostigla 50/50 odnos do 2008.³⁶

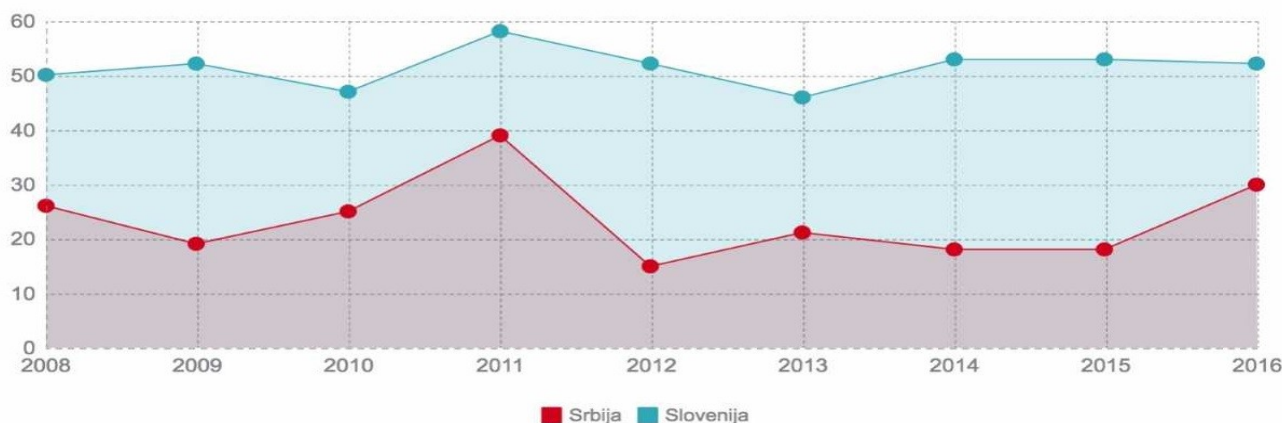
Tabela ispod pokazuje kako je procenat žena na najvišim rukovodećim nivoima varirao između 2008-2016. Kao što se jednom izveštaju navodi: „Slovenija je bila jedna od prvih evropskih zemalja u tranziciji koja je uvela inicijative civilnog društva o ženskim i rodnim pitanjima iz kasnih 1980-ih, u državne političke programe i propise.

Dakle, proces ostvarivanja rodne ravnopravnosti je inicijativa koja traje već decenijama i koja je angažovala različite sektore društva - vladu, civilno društvo i građane.“³⁷ Ozbiljne političke odluke usmerene ka rodnoj ravnopravnosti pokrenute su u

ranim 2000-im, kada je vlada napravila nekoliko koraka ka rešavanju postojećih nejednakosti. Na primer, 2001. godine, vlada je osnovala Kancelariju za jednake mogućnosti koja je bila „prvenstveno odgovorna za promovisanje jednakih mogućnosti i rodne ravnopravnosti.“³⁸ Drugi pozitivan primer su politike ostvarivanja ravnoteže između posla i života (eng. work-life balance policies), koje su podjednako važne zato što su žene tradicionalno pod pritiskom da preuzmu veći deo odgovornosti o porodičnom životu - počevši od kućnih poslova do brige o deci. Slovenija je imala dobro iskustvo i na ovom polju. Naime, ona je jedna od nekoliko evropskih zemalja koje su dostigle tkz. 'Ciljeve Barselone'.³⁹ Koristi od ovih dostignuća mogu se videti, na primer, u činjenici da je Slovenija jedna od tri evropske zemlje koja ima veću stopu zaposlenosti za majke nego za žene bez dece.⁴⁰

Ono što je možda najkorisnija lekcija za Srbiju jeste da rodna ravnopravnost u donošenju odluka u DU ne može biti rešena kroz politički status kvo, i da je aktivan politički pristup jedini način da se postigne odgovarajući napredak u ovoj oblasti. Osim toga, slučaj Slovenije pokazuje da, pored politika direktno usmerenih na upravljanje DU, dodatne politike koje utiču na privatnu sferu gde se žene suočavaju sa jednakim ili većim stopama diskriminacije su takođe neophodne da bi se postigla rodna jednakost.

Žene u višim rukovodilačkim strukturama u ministarstvima u Srbiji i Sloveniji: 2008-2016.



35. OECD (2013), „Women in senior administrative positions in central government“, u Government at a Glance, 2013, OECD Publishing, Pariz, 124.

36. Evropska komisija, Baza podataka - Žene i muškarci u odlučivanju, 24. januar 2017, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm.

37. Evropska komisija, „Gender equality and women's rights / empowerment in Slovenia“, 18. jul 2013, http://ec.europa.eu/europeaid/gender-equality-and-womens-rights-empowerment-slovenia_en.

38. Međutim, Kancelarija je ukinuta 2012. godine zbog mera štednje i njena ovlašćenja su prenetna na Ministarstvo rada, porodice i socijalne zaštite. Videti: Evropski parlament, The Policy on Gender Equality in Slovenia, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510010/IPOL_STU\(2015\)510010_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510010/IPOL_STU(2015)510010_EN.pdf), 10. Takođe pogledati: European network of legal experts in the non-discrimination field, Closing down of the Government Office for Equal Opportunities, vest, april 2012, <http://www.equalitylaw.eu/downloads/2566-si-31-office-for-equal-opportunities-closed-down>.

39. 'Ciljevi Barselone' su postavljeni u martu 2002. godine kada je Savet Evrope prepoznao značaj brige o deci za rodnu ravnopravnost. U skladu sa ovim ciljevima, Slovenija sada pruža brigu za preko 90% dece između 3 godine uzrasta do početka osnovnog školovanja, kao i brigu o najmanje 33% dece koja imaju ispod 3 godine. Videti: Evropska komisija, „Gender equality in the workforce: Reconciling work, private and family life in Europe“, JUST/2011/GEND/PR/1081/A4, april 2014, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/140502_gender_equality_workforce_ssr_en.pdf.

40. Evropska komisija, „Gender equality in the workforce: Reconciling work, private and family life in Europe“, JUST/2011/GEND/PR/1081/A4, april 2014, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/140502_gender_equality_workforce_ssr_en.pdf.

Rodna ravnopravnost u odlučivanju kao preduslov za dobru vladavinu

*Jednako učešće žena i muškaraca u odlučivanju je stvar pravde, ljudskih prava i dobre vladavine.*⁴¹

Navedeni argumenti služe kao jasan pokazatelj da Srbija treba da kreira i sprovodi politike usmerene ka postizanju ravnopravnog učešća žena i njihovo liderstvo u državnoj upravi. Pored toga, ove politike moraju biti zasnovane na pouzdanim podacima. Preciznije, rodni jaz u rukovodstvu može biti adekvatno prevaziđen jedino ako, kao preduslov, postoje kvalitetni podaci o rodnoj ravnopravnosti. Osim toga, primeri kao što je Slovenija mogu se koristiti da bi se podstaklo pametno kreiranje politika ili naučile značajne lekcije od zemalja koje imaju slične administrativne kulture unutar državne uprave, ali su postigle viši nivo jednakosti od Srbije.

Ono što je najvažnije, postojeći podaci i analize ukazuju na to da, ukoliko ne bude aktivnog odgovora, rodni jaz u upravljačkim strukturama u DU može nastaviti da varira u zavisnosti od političkih, socijalnih i ekonomskih trendova. Jednostavno rečeno, rodna neravnopravnost neće nestati ako bude ignorisana ili neadekvatno rešavana. Umesto toga, rodna ravnopravnost zahteva pouzdane podatke, kvalitetno istraživanje, detaljnu analizu, i pažljiv razvoj i sprovođenje politika. Žene moraju da postanu ključne ličnosti na putu Srbije ka rodnoj ravnopravnosti i reformi državne uprave, a ne da budu marginalizovane u procesima donošenja odluka.

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost 2016-2020, i činjenica da je Srbija u 2016. godini postala prva država koja

nije članica Evropske unije, a koja je odradila zvaničnu procenu jednakosti koristeći indeks Evropske unije za rodnu ravnopravnost, pokazuje da ozbiljno razmatranje politika na temu rodne ravnopravnosti postoji u zemlji. Međutim, postojeća nejednakost u odlučivanju u DU zahteva politiku posebno prilagođenu ovom sektoru i preprekama sa kojima se žene suočavaju u njemu. Pre svega, bilo bi neophodno da aspekt rodne ravnopravnosti u odlučivanja u državnoj upravi bude sastavni deo javnih politika koje se bave ravnopravnošću, imajući u vidu da nije uključen u važeću Strategiju za rodnu ravnopravnost. Drugo, pitanje rodne jednakosti i odlučivanja treba da postane element nerazdvojan od reforma državne službe koje se tiču upravljanja ljudskim resursima, i odgovarajućih politika i zakonskih propisa.

Postojeći podaci i analize ukazuju na to da, ukoliko ne bude aktivnog odgovora, rodni jaz u upravljačkim strukturama u DU može nastaviti da varira u zavisnosti od političkih, socijalnih i ekonomskih trendova. Jednostavno rečeno, rodna neravnopravnost neće nestati ako bude ignorisana ili neadekvatno rešavana.

41. Evropska komisija, „Report on equality between women and men 2015,” 2016, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/annual_reports/160422_annual_report_en.pdf.
42. Evropski institut za rodnu ravnopravnost, „Serbia - the first EU candidate country to produce a Gender Equality Index,” 2. februar 2016, <http://eige.europa.eu/news-and-events/news/serbia-first-eu-candidate-country-produce-gender-equality-index>.

O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

 EuropeanPolicyCentre

 @CEPBelgrade

 Centar za evropske politike

 EuropeanPolicyCentre

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital

čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija posetite sajt www.europeanpolicy.org.