

decembar 2019



ŠTA NAM DONOSI REFORMSKA AGENDA II: PREGLED KROZ PRIZMU ŽENSKIH PRAVA



ŠTA NAM DONOSI REFORMSKA AGENDA II: PREGLED KROZ PRIZMU ŽENSKIH PRAVA

U maju 2019. godine, Evropska komisija usvojila je Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine (BiH) za članstvo u Evropskoj uniji, koje još jednom ističe značaj postizanja dogovora o novom setu mjera socio-ekonomskih reformi, te osiguranje njihove provedbe od strane vlasti na svim nivoima u BiH.¹ Uz Mišljenje Evropske komisije priložen je i Analitički izvještaj², koji skreće pažnju na nejednakost žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnim politikama, te nedovoljnu zastupljenost žena u političkom životu.

Na tragu ranije usvojene Reformske agende, te potvrđujući da je pristupanje Evropskoj uniji zajednički strateški cilj, a u odgovoru na Mišljenje Evropske komisije, entitetske vlade su u oktobru 2019. godine usvojile dokument Zajedničke socioekonomske reforme za period 2019.-2022. godine ili kako je još zovu Reformska agenda II (u nastavku teksta: Reformska agenda II).

Ovo je razlog više da se ovaj dokument temelji na formalno provedenoj procjeni efekata ranije usvojene Reformske agende I, ali prema našim saznanjima takva procjena nije učinjena. Također, pri donošenju morala se provesti široka javna rasprava u institucijama, koja bi svakako uključivala i civilno društvo i širu javnost. Ovo naročito zbog toga što je kao jedan od nedostataka u provođenju ranije Reformske agende istican nedostatak transparentnosti u provođenju reformi, izostanak javne rasprave, nedostatak objektivnosti u planiranju reformi, ali i nedostatak opredjeljenja za provođenje reformi. Ipak, sve ovo se i ovaj put propustilo.

Vlade su se (opet) obavezale u sferi svojih nadležnosti da će: poboljšati poslovno okruženje, stimulirati rast i konkurentnost, depolitizirati javna preduzeća, reformisati zdravstveni sistem, te konačno pružiti bolje prilike za mlade, žene i socijalno osjetljive grupe.

Ako pak gledamo ovaj dokument kroz prizmu ženskih prava, onda se mora istaći da ovako predstavljen program reformi kroz proces donošenja i razrade mjera potrebnih za njihovo provođenje, u potpunosti zanemaruje princip rodne ravnopravnosti, kako kroz analizu postojećeg stanja, tako i u reformskim mjerama. Na ovaj način sistemska diskriminacija žena u svim segmentima se i dalje nesmetano nastavlja.

Proces evropskih integracija, sa posebnim fokusom na pitanja rodne ravnopravnosti predmet je višegodišnjeg monitoringa Ženske zagovaračke grupe. Znajući da ovakav program reformi nužno sa sobom nosi donošenje novih kao i izmjenu postojećih zakona i politika, u nastavku dokumenta ćemo se kroz prizmu ženskih prava kratko osvrnuti na sadržaj reformskih mjera koje su vlade oba entiteta ocijenile kao prioritet.

¹ Dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>, str.4

² Dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/05/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

³ Dostupno na: [http://www.fbihvlada.gov.ba/file/zbhs-converted\(1\).pdf](http://www.fbihvlada.gov.ba/file/zbhs-converted(1).pdf)

⁴ Žensku zagovaračku grupu, čiji rad od 2016. godine koordinira Udruženje „Prava za sve“, čini 14 organizacija civilnog društva i aktivistica: ICVA (Inicijativa i civilna akcija) (Sarajevo), Udruženje „Zemlja djece“ (Tuzla), Fondacija „Udružene žene“ (Banja Luka), Fondacija lokalne demokratije (Sarajevo), Fondacija CURE (Sarajevo), Centar ženskih prava (Zenica), UG „Budućnost“ (Modriča), Udruženje „Žena BiH“ (Mostar) i aktivistica Memnuna Zvizdić, a od 2019. godine grupi su se pridružile i studentske organizacije ELSA Sarajevo, ELSA Zenica, LEGIS Tuzla i Udruženje studenata prava Zenica.



Možda je najbolja procjena efekata primjene ranije Reformske agende I navedena u preambuli novousvojene Reformske agende II, u kojoj, između ostalog, entitetske vlade navode:

„društvo ubrzano stari, previše građana kontinuirano trpi posljedice široko rasprostranjene korupcije, a mladi napuštaju BiH u potrazi za boljom budućnošću, čime ostajemo bez našeg najvrjednijeg kapitala. Vladavina prava je na niskom nivou, dok glomazni i neefikasni javni sektor konstantno opterećuje privatni sektor, koji još uvijek ne pruža dovoljno mogućnosti. Tekuće mandate ćemo posvetiti održivom i ubrzanim ekonomskom rastu, većoj konkurentnosti privatnog sektora i boljem poslovnom okruženju. Posebnu pažnju ćemo posvetiti depolitizaciji i povećanoj efikasnosti preduzeća u javnom vlasništvu, a reforma zdravstvenih sistema će postati jedan od naših glavnih prioriteta. U konačnici, uradit ćemo mnogo više na zaustavljanju neprekidnog odlaska ljudi iz zemlje i omogućavanju mladima i ženama da dostignu svoj puni potencijal.“

Kako i na koji način će se omogućiti ženama da dostignu svoj puni potencijal obzirom da gotovo u cijelom dokumentu pitanje rodne ravnopravnosti i značaj položaja žena nigdje nisu istaknuti niti analizirani, što je ključni preduslov za definisanje adekvatnih reformskih mjera. Zbog toga postoji opravdana bojazan da će ovo pitanje jednako tako biti isključeno i u procesu donošenja konkretnih mjera za provođenje reforme što vodi daljoj diskriminaciji i isključenosti žena iz društva.

U tekstu se navodi i da će se „mjere dalje razrađivati u saradnji s Evropskom unijom i međunarodnim finansijskim institucijama, osiguravajući njihovu usklađenost s Programom ekonomskih reformi zemlje i zajednički dogovorenim smjernicama o politikama. Ovakav koordinirani pristup predstavlja garanciju da će mjere poduzete u ovom kontekstu podržati usklađenost zemlje sa Zahtjevima za pristupanje Evropskoj uniji i time ubrzati proces pridruživanja.“

Nedostaje obaveza saradnje u razradi mjera sa domaćim ekspertima i eksperticama za pojedine oblasti, civilnim društvom, ali i javnosti uopšte koja bi uključivala i institucije na svim nivoima. Provođenje ovako složene reforme bez uključivanja onih kojih se to tiče je apsolutno neprihvatljivo, jer pored političke podrške za ove procese jednako je važna i podrška građana i građanki. Ovo naročito jer je na putu evropskih integracija uloga građana, naročito civilnog društva, što predstavnici EU često ističu, izuzetno važna, a nekada čak i ključna.



O dokumentu.....

Reformska agenda II se sastoji od četiri poglavlja: (1) Održiv i ubrzan ekonomski rast, povećana konkurentnost privrede i unapređenje poslovnog okruženja, (2) Depolitizacija, veća održivost i efikasnost javnih preduzeća, (3) Sveobuhvatna reforma i poboljšanje kvalitete zdravstvenog sistema, i (4) Politike koje pružaju prilike mladima, ženama i ostalim ranjivim kategorijama.

Svako poglavlje sadrži vrlo kratak pregled postojećeg stanja, nakon čega se predlažu potrebne reformske mjere što podrazumijeva u pravilu donošenje novih ili izmjenu postojećih zakona i/ili politika.

Kroz cijeli dokument, prilikom navođenja podataka, primjetan je nedostatak statističkih podataka razvrstanih po spolu, osim šturih podataka o zapošljavanju u posljednjem poglavlju.

Ovim se nastavlja praksa neadekvatnog i nepotpunog prikupljanja i analize podataka koji su razvrstani po spolu, uključujući podatke o prosječnoj plati, zapošljavanju u različitim sektorima, zastupljenosti na rukovodećim pozicijama, te u nadzornim i upravnim tijelima (što se posebno odnosi na upravljačku strukturu javnih preduzeća), učešće u „sivoj ekonomiji“, itd.

Ovo je izuzetno važno pitanje, i bitan nedostatak dokumenta, jer nije moguće utvrditi primjerene i adekvatne reformske mjere kao što je donošenje novih reformskih zakona i/ili izmjena zakona i politika, ukoliko nije sačinjena sveobuhvatna analiza problema sa svim relevantnim statističkim podacima, što mora uključivati i podatke razvrstane po spolu.

Reformske mjere koje se navode se ne referišu na obavezu provođenja procesa procjene uticaja prilikom donošenja novih zakona i politika na stanovništvo, posebno s obzirom na muškarce i žene.

Nedostatak provođenja ovakve procjene različitog uticaja zakona i politika na žene i muškarce je zabrinjavajuća u kontekstu evropskih integracija i ističe se i u Analitičkom izvještaju Evropske komisije.⁵ Procjena uticaja svih relevantnih propisa u svrhu postizanja ciljeva vezanih za ravnopravnost spolova je obavezna, a u skladu sa Uredbom o postupku procjene uticaja propisa FBiH⁶ i Odlukom o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa RS⁷, te će morati pratiti provođenje svih budućih reformi, u skladu sa zahtjevima Evropske unije.

Nije prihvatljivo pristupiti procesu definisanja reformskih mjer bez provođenja postupka procjene uticaja propisa/politika, naročito obzirom na žene i muškarce, uz obvezno uključivanje predstavnica institucija za ravnopravnost spolova, civilnog društva, kao i žena ekspertica za specifične oblasti na koje se zakoni i/ili propisi donose u ove procese.

⁵ Analitički izvještaj Evropske komisije, str. 51

⁶ „Službene novine Federacije BiH“, broj 55/14

⁷ „Službeni glasnik RS“, broj 56/15



KRATAK PREGLED SVA ČETIRI POGLAVLJA REFORMSKE AGENDE II, UZ REFERISANJE NA MIŠLJENJE EVROPSKE KOMISIJE I PRATEĆI ANALITIČKI IZVJEŠTAJ KROZ PRIZMU ŽENSKIH PRAVA

I Održiv i ubrzani ekonomski rast, povećana konkurentnost privrede i unapređenje poslovnog okruženja

Ovo poglavlje posvećeno je najvažnijim pitanjima iz oblasti ekonomskog razvoja, u kojima bi predložene reformske mjere trebale pokrenuti sveukupni ekonomski rast zemlje. Da bi se to ostvarilo potrebno je usvojiti nove i/ili izmijeniti cijeli niz postojećih zakona u brojnim sektorima privrede, fiskalnog poslovanja i drugih ekonomskih segmenata što će značajno uticati na živote svih građana i građanki.

Zbog toga je izuzetno zabrinjavajuće što se predložene reformske mjere ni na koji način ne referišu niti uzimaju u obzir diskriminirajući položaj žena u sektoru privrede i ekonomije u različitim oblastima. Naročito se ne uzimaju u obzir pitanja siromaštva žena, koje posebno pogodaž žene na selu, predominantnog angažovanja žena u neplaćenoj ekonomiji brige, žena sa invaliditetom, Romkinja, samohranih majki, žena koje žive u ruralnim oblastima, koje nisu u sistemu zdravstvene i socijalne zaštite, žena treće dobi, LBT žena, žena žrtava nasilja u porodici i dr.

Kako će se ove mjere odraziti na njihov život i ekonomsku poziciju u društvu? Ukoliko se ovo pitanje pažljivo ne razmotri i pri donošenju mera ne uvaže objektivno njihove specifične potrebe onda se neće moći ostvariti željeni napredak. Ništa manje važno pitanje je i ko će imati koristi a ko štete od najavljenih ekonomskih i privrednih reformskih mera, muškarci, žene, mladi, poslodavci, država, neko treći? Ovo ukazuje na značaj provođenja finansijske procjene svih reformskih mera koje će se u ovom procesu implementacije donositi.

Kako je moguće govoriti o napretku i razvoju društva u kojem je gotovo polovina stanovništva diskriminirana, obespravljena i isključena iz razvojnih i poticajnih programa?

Žene i aktivistkinje u organizacijama civilnog društva koje se decenijama bave zaštitom ljudskih prava podrškom ženama, kao i podrškom demokratskim procesima i razvoju društva te izgradnjom mira moraju biti uključene u važne reformske procese, a iskustva i znanje, kao i ženske perspektive i stavovi, integrисани u javne politike.

II Depolitizacija, veća održivost i efikasnost javnih preduzeća

Iako se nedostatak transparentnosti detaljnih informacija iz registara preduzeća u javnom vlasništvu ističe kao izazov postojećeg stanja u Reformskoj agendi II, nije posebno istaknut problem nedostatka statističkih podataka o spolnoj strukturi nadzornih i upravnih tijela u javnim preduzećima. Niska participacija žena prvenstveno se ogleda kroz nisku



zastupljenost u predstavničkim tijelima i na drugim izbornim funkcijama, ali i kroz zanemarenost imenovanja na položaje donositeljica odluka u političkim partijama, izvršnoj vlasti, upravljačkim strukturama i na rukovodećim pozicijama javnih preduzeća.

Kao jedna od mjera unapređenja efikasnosti javnih preduzeća, navodi se i uvođenje OECD principa korporativnog upravljanja.⁸ Ovi principi u poglavlju o odgovornosti odbora, između ostalog, navode mogućnost uvođenja kvota kao mjera za poboljšanje rodne raznolikosti u odborima i u višem menadžmentu.⁹ Osiguravanje rodne ravnopravnosti dodatno je potcrtano u komplementarnim OECD smjernicama za korporativno upravljanje u državnim preduzećima¹⁰, u kojima se navodi i da se težnja različitosti u sastavu odbora s obzirom na spol smatra dobrom praksom¹¹.

Ovakve kvote već su predviđene Zakonom o ravnopravnosti spolova u BiH¹², koji propisuje obavezu svih pravnih lica u vlasništvu ili pod kontrolom države da osiguraju i promovišu ravnopravnu zastupljenost spolova u upravljanju, procesu odlučivanja i predstavljanju, stoga se o ovome mora voditi računa prilikom utvrđivanja konkretnih reformskih mjera.

Napominjemo da se zakonska obaveza poštivanja rodne ravnopravnosti prilikom sastava svih javnih tijela još uvijek rijetko implementira. Tako se u Analitičkom izvještaju Evropske komisije navodi primjer sedmočlanog Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije BiH, koje imenuje Parlamentarna skupština BiH na prijedlog Vijeća ministara, uz obavezu da vode računa o ravnopravnoj zastupljenosti oba spola, a čiji su članovi trenutno samo muškarci¹³.

III Sveobuhvatna reforma i poboljšanje kvalitete zdravstvenog sistema

Kao ključni izazov sistema zdravstvene zaštite BiH, u reformskoj agendi II identifikovano je izuzetno važno pitanje unapređenja dostupnosti, kvaliteta, efikasnosti i održivosti sistema za sve građane. Dokument također skreće pažnju da je kvalitet zdravstvene zaštite ispod želenog nivoa, te na postojanje pritiska na formalno zaposlene osobe za izdržavanje penzionera i nezaposlenih.

Imajući u vidu navedene probleme, te vrlo općenite mjere reformi u ovom poglavlju, napominjemo da se prilikom provođenja kompleksnih reformi u sektoru zdravstvenog sistema specifičan položaj žena mora uzeti u obzir. Nužno je osigurati jednak pristup zdravstvenoj zaštiti za sve žene, posebno vodeći računa o osiguravanju pristupa zdravstvu ženama sa invaliditetom za koje skoro ne postoje odgovarajuće i prilagođene ginekološke ordinacije, ženama treće dobi, te ženama u ruralnim sredinama koje često ne mogu ostvariti svoja prava radi udaljenosti i nepristupačnosti nadležnih institucija.

Posebno skrećemo pažnju da bi nagovještene mjere dodatnog ograničavanja prava na zdravstveno osiguranje kroz novi program reformi posebno pogodile žene, koje prema posljednjoj Anketi o radnoj snazi u BiH čine 60,6% neaktivnog, 37,4% zaposlenog i 42,3% nezaposlenog stanovništva¹⁴.

Reformske mjere zbog toga moraju biti usmjerene ka usklađivanju sistema zdravstvene zaštite i osiguranju da žene, uključujući ugrožene grupe žena imaju pravo na ravnopravan pristup i odgovarajuću pokrivenost zdravstvenim osiguranjem.

⁸ OECD principi korporativnog upravljanja pomažu kreatorima politika da evaluiraju i poboljšaju pravni, regulatorni i institucionalni okvir korporativnog upravljanja, uz podržavanje ekonomske efikasnosti, održivog razvoja i finansijske stabilnosti. Puni tekst dostupan na: OECD (2015), G20/OECD Principles of Corporate Governance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>

⁹ Ibid., str. 53

¹⁰ OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

¹¹ Ibid., str. 73

¹² "Službeni glasnik BiH", brojevi 16/03 i 102/09

¹³ Analitički izvještaj Evropske komisije, str. 108

¹⁴ Anketa o radnoj snazi, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2018), str.22



IV Politike koje pružaju prilike mladima, ženama i ostalim ranjivim kategorijama

Klasifikacija žena kao ranjive kategorije unutar Reformske agende II je poražavajuća i najbolje govori o statusu žena u BiH društvu. Iako je diskriminacija žena prisutna u svim sferama, prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2013. godine, žene čine 50,9% populacije BiH¹⁵ te bi stoga morale biti tretirane kao ravnopravne članice društva.

U opisu postojećeg stanja koje prati ovo poglavlje, Reformska agenda II referiše se na problem stalne visoke razlike u stopi zaposlenosti kod spolova koja se nije poboljšala tokom poslednjih godina i koja je dvostruko viša od prosjeka Evropske unije, i na nisku stopu ekonomski aktivnosti radnospособnih žena, ali bez navedenih mjera koje bi doprinijele rješenju problema

U ovom dokumentu također je propuštena prilika za isticanje izuzetno važnih statističkih podataka. Prema posljednjoj Anketi o radnoj snazi BiH za 2018. godinu, razlike u zastupljenosti spolova na tržištu rada su drastične. Stopa aktivnosti za muškarce iznosi 53,2%, a za žene tek 31,4%.¹⁶ Stopa zaposlenosti muškaraca je 44,1%, a žena 25%, dok stopa nezaposlenosti za muškarce iznosi 17,2%, a za žene 20,3%.¹⁷ Razlike su evidentne i u strukturi stanovništva koje obavlja neplaćeni rad u kućanstvu, uključujući i rad u poljoprivredi: 68,2% žena u odnosu na 31,8% muškaraca.¹⁸

Zvanični podaci o razlikama u platama za žene i muškarce ne postoje, osim procjena u literaturi, pa se tako, primjera radi, u Analitičkom izvještaju Evropske komisije navodi da žene u prosjeku zarađuju 78-85% u odnosu na platu muškarca na istoj poziciji.¹⁹ Starosna i invalidska penzija u Republici Srpskoj u prosjeku su 50 KM niže za žene,²⁰ dok za Federaciju BiH ovi podaci nisu dostupni.

I pored ovako zabrinjavajuće lošeg ekonomskog statusa žena na koji ukazuju navedeni statistički podaci, kao jedine mjere u Reformskoj agendi II usmjerene na poboljšanje položaja žena, navodi se obaveza Federacije BiH da razmotri različite mogućnosti usklađivanja naknada za porodiljsko odsustvo na teritoriji FBiH, te uvođenje jedinstvenog minimalnog nivoa naknada i zaštite za vrijeme porodiljskog odsustva u cijeloj zemlji. Važno je napomenuti i da je usvajanje Okvirne smjernice za zaštitu ljudskih prava majki i razvoj roditeljstva BiH jedina konkretna aktivnost navedena u Akcionom planu za realizaciju Analitičkog izvještaja Evropske komisije koji je objavila Direkcija za evropske integracije BiH.²¹

Međutim, o porodiljskim naknadama se u FBiH intenzivno raspravlja proteklih deset godina, a do sada je predloženo više konkretnih mjera za rješenje ovog pitanja, koje Vlada FBiH do sada niti jednom nije ozbiljno uzela u razmatranje.

¹⁵ Žene i muškarci u Bosni i Hercegovini, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2018), str. 11

¹⁶ Anketa o radnoj snazi, str. 27

¹⁷ Ibid., str. 27

¹⁸ Ibid., str. 99

¹⁹ Analitički izvještaj Evropske komisije, str. 51

²⁰ Žene i muškarci u Republici Srpskoj (2017), Republički zavod za statistiku Republike Srpske, str. 47

²¹ Dostupno na: <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/default.aspx?id=22453&langTag=sr-SP-Cyril>, str. 44



ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zajednički dokument entitetskih vlada ponudio je pregled postojećeg stanja u četiri posebne oblasti, te prijedlog pratećih reformskih mjera. Dokument je ujedno i politička osnova za pokretanje sveobuhvatnih reformi koje će, ukoliko budu provedene, izazvati turbulentne promjene u društvenom i ekonomskom životu uzrokovane donošenjem novih i izmjenama postojećih zakona i politika.

Ovim osvrtom blagovremeno ukazujemo na nužnost integrisanja principa ravnopravnosti spolova u svaki segment reformi u kontekstu evropskih integracija BiH, te posebno skrećemo pažnju na već postojeća zakonska rješenja sadržana u Zakonu o ravnopravnosti spolova u BiH, te relevantnih entitetskih propisa za procjenu uticaja prilikom donošenja zakona i politika.

Još jednom napominjemo da se u proces razrade i implementacije ovako sveobuhvatnih i značajnih reformskih mjera moraju uključiti žene, ženski stavovi i znanje koje postoji u okviru civilnog sektora, te akademske i poslovne zajednice.



PRAVA ZA SVE je bh. organizacija civilnog društva koja se bavi zaštitom i zagovaranjem ljudskih prava u cilju stvaranja pravednog i demokratskog društva zasnovanog na principima ljudskih prava. PRAVA ZA SVE traži odgovornost države za poštovanje, zaštitu i ostvarenje ljudskih prava za sve; traži pravdu za žrtve kršenja ljudskih prava; promovira jednake mogućnosti za sve, bez obzira na spol li rod, onesposobljenje, rasu ili status manjine, spolnu ili rodnu orientaciju, ili bilo koju drugu razliku; podržava razvoj vještina i osnaživanje isključenih grupa i zajednica.

Ova publikacija je nastala u okviru programa "Women's Voices and Perspectives Integrated into EU Accession Process", i u saradnji sa Ženskom zagovaračkom grupom koju čine: Prava za sve (Sarajevo), ICVA (Inicijativa i civilna akcija) (Sarajevo), Udruženje „Zemlja djece“ (Tuzla), Fondacija „Udružene žene“ (Banja Luka), Fondacija lokalne demokratije (Sarajevo), Fondacija CURE (Sarajevo), Centar ženskih prava (Zenica), UG „Budućnost“ (Modriča), Udruženje „Žena BiH“ (Mostar), aktivistica Memnuna Zvizdić, te članice studentskih organizacija ELSA Sarajevo, ELSA Zenica, LEGIS Tuzla i Udruženje studenata prava Zenica.

This material is completely or partly financed by the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) and Kvinna till Kvinna. Sida and Kvinna till Kvinna does not necessarily agree with the opinions expressed. The author alone is responsible for the content.