



Rodna analiza lokalnih izbora 2021.

Utječe li razvijenost i urbanost na
veću političku participaciju žena?

09.2021.

AUTORICE:

Tajana Broz, Lana Kučer

Sadržaj:

1. Uvod	2
2. Zakonodavni okvir	4
3. Metodologija	6
4. Analiza kandidacijskih lista	11
4.1. Udio kandidatkinja po kriteriju razvijenosti	11
4.2. Udio kandidatkinja sukladno administrativnom kriteriju.....	12
4.3. Udio kandidatkinja sukladno veličini jedinice lokalne samouprave	12
5. Analiza rezultata	13
5.1. Udio izabranih žena po kriteriju razvijenosti.....	13
5.2. Udio izabranih žena sukladno administrativnom kriteriju	14
5.3. Udio izabranih žena sukladno veličini jedinice lokalne samouprave	14
6. Zaključak	15

1. Uvod

Kao i prijašnjih godina CESI nastavlja rad na rodnim analizama izbornih procesa. 2021. godine održani su izbori za župane_ice, gradonačelnike_ce i načelnike_ce te članove i članice predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U ovoj analizi bavimo se kandidaturama i rezultatom izbora iz aspekta uravnotežene zastupljenosti žena, no to činimo sa željom da utvrdimo postoje li značajne razlike u političkoj participaciji žena na lokalnoj razini u kontekstu dihotomija urbano - ruralno i razvijeno - nerazvijeno.

Ako promatramo položaj žena u hrvatskoj politici onda možemo reći da u toj sferi treba još jako puno raditi kako bi se postigla ravnopravnost spolova koja je, podsjećamo, jedna od najviših vrednota ustavnog poretka RH. Žene su u tom smislu podzastupljene od 90-ih godina te nailaze na brojne prepreke koje im onemogućuju da ravnopravno sudjeluju u političkom životu. Iako kvantitativna zastupljenost žena ne mora značiti uvijek i rodno osviještene politike, adekvatna zastupljenost žena u političkom odlučivanju jest nužni preduvjet demokratskog i pravednog društva. Prošle godine napravile smo analizu zastupljenost žena na parlamentarnim izborima 2020. godine¹ te unatoč određenim pomacima još ne možemo govoriti o značajnom unaprjeđenju političke participacije žena. Na pravovaljanim listama za izbor zastupnika_ca u Hrvatski sabor ukupno su političke stranke i nezavisne liste kandidirale 41,96% žena, ali u 10. saziv Hrvatskog sabora izabrano ih je samo 22,51%. To je napredak u odnosu na prethodni saziv kada ih je izabrano samo 12,5%, ali žene se i dalje pretežno raspoređuju na niža mjesta na listama ili na ona mjesta s kojih imaju manje šanse osvojiti mandat. Danas, nakon promjena u osvojenim mandatima u Hrvatskom saboru ima 46 žena od ukupno 151 zastupnika_ce ili 30,46%. Ovakav postotak i dalje je nedostatan te odaje dojam da žene u politici priliku najčešće dobivaju kao zamjene muškaraca.

Ni politička participacija žena na lokalnoj i regionalnoj razini nije zadovoljavajuća, ali primjećujemo trend blagog porasta zastupljenosti žena u tim izbornim procesima. Prvi značajniji porast zastupljenosti žena na kandidacijskim listama bilježimo 2017. godine, a takav ishod možemo pripisati činjenici da su to bili prvi lokalni izbori u kojima su u potpunosti primijenjene zakonske odredbe koji uspostavljaju obvezu poštivanja kvote od 40% za podzastupljeni spol na izbornim listama (tzv. spolne kvote). Prema statistici DIP-a² te godine udio žena među ukupnim brojem kandidata_kinja iznosio je 41,67% (što je znatno više u odnosu na lokalne izbore 2013. godine kada je iznosio 28,24%). Od ukupnog broja lista na razini cijele države njih 14% nije ispunilo kvotu. Kada pogledamo pojedine razine, taj postotak za liste za županijsku skupštinu iznosio je 7,5%, za gradska vijeća 9,2%, a za općinska vijeća 16,9%.

No, takva zastupljenost žena na kandidacijskim listama ipak nije značajnije utjecala na same rezultate izbora pa se prema podacima Ureda za ravnopravnost spolova³ udio izabranih žena 2017. godine minimalno povećao u odnosu na lokalne izbore 2013. godine. Tako se broj vijećnica u županijskim skupštinama povećao za 6% te je iznosio 26,8%. Međutim, niti jedna žena nije izabrana na položaj županice, dok se broj zamjenica povećao za 5%, na 30,9%. Izabrane su dvije gradonačelnice više pa je udio gradonačelnica iznosio 10%. Udio načelnica povećao se za 2% te ih je bilo 8,65%. Broj vijećnica u

¹ T. Broz, L. Kučer, [ANALIZA ZASTUPLJENOSTI ŽENA U IZBORIMA ZA HRVATSKI SABOR 2020. GODINE](#), CESI, 2020.

² https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocImages/arhiva/preuzimanje/izbori-2017/statistika_kandidature_2017.pdf

³ <https://ravnopravnost.gov.hr/istaknute-teme-i-projekti/lokalni-izbori-2017/zastupljenost-zena-u-politici-na-lokalnoj-i-podrucnoj-regionalnoj-razini-spor-ali-primjetan/3204>

gradskim vijećima porastao je s prethodnih 21,4% na 27,1%, dok je nešto veći porast zabilježen u broju općinskih vijećnica koji je s 15,5% došao na 26,1%.

Slijedom navedenog, udio izabраниh žena nakon lokalnih izbora 2017. ostao je na niskim razinama, kao i u parlamentu 2020., što je posebno problematično u kontekstu hrvatskog zakonodavstva koje propisuje spomenute spolne kvote. U Hrvatskoj se zakonske odredbe koje uređuju kvote ne primjenjuju dosljedno, a sankcioniranje političkih stranaka koje ih krše je sporo i neadekvatno. Unatoč činjenici što su i neke političarke, kao i brojni političari, izjavljivale kako kvote nisu rješenje, na primjerima nekih drugih zemalja vidimo da je uvođenjem istih postotak zastupnica u nacionalnim predstavničkim tijelima tih zemalja porastao, tako npr. u Makedoniji iznosi oko 40%, a u Ruandi čak 60%⁴. Međutim, s obzirom na loš položaj političarki u njihovim strankama i činjenicu da kvote ujedno i ne moraju značiti jednaku zastupljenost žena i muškaraca u predstavničkim tijelima, da bi se približili ovim postotcima nužno je beziznimno i efikasno provoditi postojeći zakonodavni okvir, raditi na političkom osnaživanju žena te ići u smjeru mjera i zakonskih izmjena koje će omogućiti minimalnu zastupljenosti podzastupljenog spola od 40% na svim razinama vlasti.

⁴ <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2021>

2. Zakonodavni okvir

Temeljni zakon koji uređuje pitanje kvota jest Zakon o ravnopravnosti spolova iz 2008.⁵ Člankom 15. tog zakona propisano je, između ostalog, da su prilikom utvrđivanja i predlaganja liste kandidata_tkinja za izbor članova_ica predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave političke stranke i drugi ovlašteni predlagatelji dužni poštovati načelo ravnopravnosti spolova i voditi računa o uravnoteženoj zastupljenosti žena i muškaraca na izbornim listama sukladno članku 12. istog zakona. Naime, tim člankom određeno je da osjetna neuravnoteženost jednog spola postoji ako je zastupljenost jednog spola u tijelima političkog i javnog odlučivanja niža od 40%. Nastavno na ove odredbe, članak 35. ovog Zakona propisuje da će političke stranke i drugi ovlašteni predlagatelji koji prilikom predlaganja lista kandidata_tkinja za članove_ice predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne poštuju načelo ravnopravnosti spolova iz čl. 15. te ne vode računa o uravnoteženoj zastupljenosti žena i muškaraca na izbornim listama sukladno čl. 12., biti kažnjene za prekršaj novčanom kaznom od 40.000,00 kuna za izbore za članove_ice gradskih vijeća i županijskih skupština, odnosno novčanom kaznom od 20.000,00 kuna za izbore za članove_ice općinskih vijeća.

Sam početak donošenja i primjene zakonskih odredaba o kvotama bio je problematičan. Kao što smo prethodno pisale u analizi parlamentarnih izbora 2015.⁶ sporna je bila odredba koja se odnosila na političke stranke i početak obvezne primjene kvota. Članak 15. st.2. Zakona o ravnopravnosti spolova propisuje da se postupno povećanje podzastupljenog spola mora postići najkasnije prigodom provedbe trećih redovitih izbora od dana stupanja na snagu tog zakona. Zakonska formulacija „trećih redovitih izbora“ kao krajnji rok za primjenu kvota naišla je na različita tumačenja. Iako je Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova smatrala da se pojam „treći redovni izbori“ odnosi na lokalne izbore 2013. godine, saborski Odbor za zakonodavstvo i Ministarstvo uprave dali su drugačije tumačenje koje je naknadno usvojila i Vlada RH, a potvrdio i Hrvatski sabor⁷. Ta tijela smatrala su da se broje treći izbori na svakoj razini održavanja, što je značilo da su prvi izbori na kojima bi se primjenjivale sankcije bili lokalni izbori 2017. godine, parlamentarni izbori 2019. godine te izbori za Europski parlament 2025. godine. Do promjena je došlo kada su 2015. izglasane izmjene Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor te je izmjenama propisano da liste moraju poštovati načelo ravnopravnosti spolova i voditi računa o uravnoteženoj zastupljenosti žena i muškaraca na listama, a kao sankciju za nepoštivanje istih zakon je propisao odbacivanje svake liste koja nema barem 40% podzastupljenog spola. Takva sankcija bila je veliki napredak u pitanjima političke participacije žena.

Međutim, Demokratska stranka žena 2015. godine podnijela je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakonskih izmjena Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, a ne temelju kojeg je Ustavni sud mjesec i pol dana prije parlamentarnih izbora 2015. jednoglasno donio odluku kojom se ukida odredba o odbacivanju svake liste na kojoj nije zastupljeno najmanje 40% pripadnika svakog spola, ali se obavezno provođenje kvota temeljem Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, umjesto tek na lokalnim izborima 2017. godine, moralo prvi puta provesti na nadolazećim parlamentarnim izborima 2015. godine. No, kako je Ustavni sud ukinuo jedinu sankciju u vidu odbacivanja lista, a službeno prihvaćeno stajalište bilo je da se Zakon o ravnopravnosti ne treba

⁵ NN 82/08, 69/17

⁶ M. Gergorić, T. Broz, „Rodna analiza kandidacijskih lista i izabranih zastupnika/ca na parlamentarnim izborima 2015.“, CESI (2015.), str. 3. - 9. Dostupno na: http://www.cesi.hr/wp-content/uploads/2020/03/cesi_analiza_izbora_2015_2.pdf

⁷ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_138_2924.html

provoditi na navedenim izborima, stranke koje nisu poštivale kvote na svojim listama nisu morale platiti novčane sankcije predviđene tim zakonom.

Pitanje rodne ravnopravnosti uređuje i Zakon o lokalnim izborima⁸ u čl.9. st.3. te propisuje da su predlagatelji kandidacijskih lista dužni poštivati načelo ravnopravnosti spolova, sukladno Zakonu o ravnopravnosti spolova. Kako je navedeno, lokalni izbori 2017. bili su prvi na kojima nisu postojale zapreke za primjenu prekršajnih sankcija za nepoštivanje kvota. Međutim, prema saznanjima Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova⁹ članak 35. Zakona o ravnopravnosti spolova koji propisuje novčane sankcije provodi se otežano, sporo, parcijalno i nedosljedno zbog čega je Hrvatskom saboru predložila da se novčane kazne u Zakonu nadomjesti odbacivanjem kandidacijskih lista, međutim do danas nije zaprimila informacije da bi do takvih zakonodavnih promjena moglo doći. Također je napomenula da podaci o provedbi članka 35. Zakona, premda nisu bili objavljeni u DORH-ovom Izvješću o radu državnih odvjetništava za 2017. godinu, objavljeni su u kasnijim izvješćima o radu državnih odvjetništava za 2018. i 2019. godinu, a prema priopćenju DORH-a neke od stranaka su ipak sankcionirane¹⁰.

Isto tako, prema posljednjem Izvješću Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova¹¹ na parlamentarnim izborima 2020. odredbe o kvotama prekršilo je 39 lista, od čega se na dvije radilo o podzastupljenosti muškaraca, a na svim ostalima o podzastupljenosti žena. Premda je bilo za očekivati da bi na ovim izborima postotak takvih lista trebao biti manji nego na prethodnim izborima zbog nastupanja prekršajnih sankcija, njihov postotak identičan je onome na parlamentarnim izborima 2015. (kada kvota nije poštivana na također 20% lista, dok na izborima 2016. nije poštivana na 31% lista). No, čini se da još nije podignuta niti jedna prijava pa tako država nije niti naplatila niti jednu kunu od moguća gotovo 2 milijuna.¹²

DIP je, kao i svake godine, prije lokalnih izbora 2021. upozorio na dužnost poštivanja načela ravnopravnosti spolova i vođenja računa o uravnoteženoj zastupljenosti muškaraca i žena na kandidacijskim listama, a postotkom lista koje nisu zadovoljavale kvotu bavimo se u nastavku analize.

⁸ NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21

⁹ <https://www.prs.hr/cms/post/193>

¹⁰ <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/nepostivanje-zenskih-kvota-dorh-podnio-39-optuznih-prijedloga-protiv-stranaka-20190310>

¹¹ https://prs.hr/application/images/uploads/IZVJESCE_O_RADU_2020_Pravobranit.pdf

¹² <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/hrvatska/3961772/skupljamo-donacije-a-drzava-je-od-stranaka-mogla-naplatiti-gotovo-2-milijuna-ko-gdje-su-nestale-prijave-za-krsenje-tzv-zenske-kvota/>

3. Metodologija

Cilj je ove analize utvrditi postoje li značajne razlike u političkoj participaciji žena na lokalnoj razini u kontekstu dihotomija urbano-ruralno; razvijeno-nerazvijeno. Hipoteza od koje smo krenule jest da će veća politička participacija žena biti u urbanim i razvijenim područjima, nego u ruralnim i nerazvijenijim područjima kako su nam dosadašnje postizborne statistike često ukazivale.

S obzirom na ograničene resurse za provedbu ove analize bilo je potrebno utvrditi uzorak na kojem će se testirati navedene hipoteze. Kao podloga za uzorak uzet je izračun indeksa razvijenosti te je iz svake skupine razvijenosti selektirano prvih 10 jedinica lokalne samouprave¹³. Ovakvo uzorkovanje omogućilo je i da u tom uzorku omjer općine i gradova te omjer JLS-ova s više od 10.000 stanovnika kao i onih s manje od 10.000 stanovnika bude sukladan omjerima u općem broju JLS-ova. Tako su u našem uzorku 16 gradova (20%) i 64 općine (80%)¹⁴ te 11 JLS-ova s više od 10.000 stanovnika (14%) i 69 JLS-ova s manje od 10.000 stanovnika (86%)¹⁵.

Zašto smo uzeli ta tri kriterija po kojima ćemo pratiti našu hipotezu? Indeks razvijenosti i njegove skupine službeni su mehanizam RH prema kojem se određuje razina razvijenosti. Ovdje prenosimo obrazloženje kako je prezentirano na web stranici Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU.¹⁶

„U skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 147/14 i 123/17; u daljnjem tekstu: Zakon), Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) provodi postupak ocjenjivanja i razvrstavanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLP(R)S) u Republici Hrvatskoj prema indeksu razvijenosti.

Izračun indeksa razvijenosti temelji se na stručnoj podlozi „Evaluacija postojećeg i prijedlog novog modela za izračun indeksa te izračun novog indeksa razvijenosti jedinica lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj“ koju je za potrebe Ministarstva izradio Centar za lokalni ekonomski razvoj Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Za testiranje, simulacije i izračune te osnovom toga, rangiranje i razvrstavanje JLP(R)S-a koristila se informatička aplikacija ESTAT indeks razvijenosti uspostavljena 2016. godine.

Po donošenju izmjena i dopuna Zakona, a slijedom izrađenoga novoga modela izračuna indeksa razvijenosti, donesena je nova Uredba o indeksu razvijenosti (Narodne novine, br. 131/17, u daljnjem tekstu: Uredba). Uredba utvrđuje pokazatelje za izračun indeksa razvijenosti, njihov izračun i izvore podataka te način izračuna indeksa razvijenosti.

U skladu s Uredbom, za izračun indeksa razvijenosti koriste se slijedeći pokazatelji:

1. *prosječni dohodak po stanovniku*
2. *prosječni izvorni prihodi po stanovniku*
3. *prosječna stopa nezaposlenosti*
4. *opće kretanje stanovništva*

¹³https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti/Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izra%C4%8Dun%20indeksa%20razvijenosti_je_dinice%20lokalne%20samouprave.pdf

¹⁴ U ukupnom broju JLS-ova općine čine 77%, a gradovi 23%

¹⁵ U ukupnom broju JLS-ova 13% njih ima više od 10.000 stanovnika, a 87% manje od 10.000 stanovnika

¹⁶ Indeks razvijenosti, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/112>

5. *stupanj obrazovanosti stanovništva (tercijarno obrazovanje)*

6. *indeks starenja.*

Indeks razvijenosti je kompozitni pokazatelj koji se računa kao prilagođeni prosjek standardiziranih vrijednosti društveno-gospodarskih pokazatelja radi mjerenja stupnja razvijenosti JLP(R)S-a u određenom razdoblju.

Indeks razvijenosti omogućava mjerenje stupnja razvijenosti JLP(R)S-a u Republici Hrvatskoj. Razvrstavanje odnosno kategoriziranje svih teritorijalnih jedinica prema razvijenosti temelji se na suvremenom shvaćanju regionalne politike koja, premda koncentrirana na najmanje razvijena područja, potiče razvoj cjelokupnog državnog teritorija. Kategorizacija svih teritorijalnih jedinica omogućuje kvalitetnije uređenje ključnog pitanja razine regionalnih razvojnih poticaja. Izravnim povezivanjem razine regionalnih razvojnih poticaja s razinom razvijenosti, dobiva se kvalitetni okvir poticanja razvoja svih lokalnih i županijskih jedinica u skladu sa stupnjem razvijenosti pojedine jedinice. Također, ovaj pristup omogućuje uključivanje i isključivanje jedinica iz sustava potpomognutih područja sukladno promjenama stupnja razvijenosti.

Razvrstavanje jedinica područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave u skupine razvijenosti prema ostvarenoj vrijednosti indeksa razvijenosti vrši se u skladu s člankom 34., odnosno 35. Zakona.

Prema novom modelu, JLP(R)S-i se razvrstavaju u skupine razvijenosti pomoću distribucije ranga, pri čemu se uvijek polazi od prosječnog praga razvijenosti (indeks 100). Skupine razvijenosti predstavljaju jednake dijelove (polovine, odnosno četvrtine) u razdiobi po veličini uređenih nizova iznadprosječnih i ispodprosječnih vrijednosti indeksa razvijenosti za jedinice područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u osam skupina:

- u I. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave*
- u II. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave*
- u III. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave*
- u IV. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave*
- u V. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave*
- u VI. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave*
- u VII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave*
- u VIII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.*

U skladu s člankom 36. Zakona status potpomognutih područja imaju sva područja ispod prosjeka razvijenosti Republike Hrvatske odnosno I.-IV. skupina jedinica lokalne samouprave i I.-II. skupina jedinica područne (regionalne) samouprave.“

Dimenzija urbano - ruralno manje je jednoznačno definirana, a što je jasno vidljivo i iz razmatranja pod nazivom **Model diferencijacije urbanih, ruralnih i prijelaznih naselja u Republici Hrvatskoj: metodološke upute 67** (Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2011.)¹⁷ u kojem se navodi sljedeće:

“S obzirom na dosegnuti stupanj socioekonomskog razvoja Republike Hrvatske, tradiciju određivanja tipova naselja pri dosadašnjim popisima u Republici Hrvatskoj te uvid u kriterije rabljene pri suvremenim popisima stanovništva u različitim europskim i svjetskim državama, predlaže se sljedeći model za diferencijaciju 1. urbanih i 2. ruralnih i prijelaznih naselja.

Urbanim (gradskim) naseljima smatraju se:

1. sva naselja sjedišta upravnih gradova (bez obzira na broj stanovnika)

2. sva naselja s više od 10 000 stanovnika naselja od 5 000 do 9 999 stanovnika, s 25% i više zaposlenih u naselju stanovanja, i to u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima (u odnosu na ukupan broj zaposlenih stanovnika naselja)

4. naselja od 2 000 do 4 999 stanovnika, s 25% i više zaposlenih u naselju stanovanja, i to u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima (u odnosu na ukupan broj zaposlenih mještana) te s udjelom nepoljoprivrednih kućanstava od 50% i više.

Sva ostala naselja, koja ne zadovoljavaju navedene kriterije, smatraju se ruralnim i prijelaznim naseljima. U tu skupinu uključena su sela i ostala, manje ili više urbanizirana naselja u ruralnom prostoru, te suburbana naselja“.

Kako se navodi u navedenom razmatranju: *“modeli diferenciranja u jednoj državi promjenjivi su u vremenu, od popisa do popisa. Kao glavna obilježja postupka diferencijacije urbanog i ruralnog ističemo osjetljivost modela na prostornu razinu izrade, utjecaj administrativnih granica statističkih naselja koje u nemalom broju slučajeva dijele kontinuirano izgrađene gradske aglomeracije, nužnost konstantnog testiranja i ažuriranja modela u skladu sa stupnjem socioekonomskog razvoja te prihvaćanje činjenice da ne postoji točka u kontinuumu od velikih aglomeracija do malih, okupljenih ili disperznih naselja u kojoj urbano nestaje, a ruralno počinje; podjela između urbanog i ruralnog stanovništva je neminovno arbitrarna“.*

Za naše potrebe dodatni problem se javlja i radi činjenice da se u navedenom razmatranju klasificiraju naselja, a ne jedinice lokalne samouprave koje pak čine temelj za provedbu lokalnih izbora. Stoga smo, vodeći se navedenim razmatranjima i prilagođavajući ih na razinu jedinice lokalne samouprave, odlučile provjeravati hipotezu na tri razine:

1. Indeks razvijenosti kao državno prihvaćen model klasifikacije razvijenosti jedinica lokalne samouprave
2. Upravni model prema kojem su jedinice lokalne samouprave klasificirane kao općina ili grad, a sukladno Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹⁸

¹⁷ https://www.dzs.hr/hrv/publication/metodologije/metod_67.pdf

¹⁸ NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20

3. Brojčani model uzevši granicu od 10.000 stanovnika kao onu koja primarno razdvaja općinu od grada, odnosno urbano naselje od ruralnog naselja¹⁹.

Kao što je navedeno na početku, uzorak je činilo prvih 10 jedinica lokalne samouprave po svakoj razvojnoj skupini (dakle one s najboljim indeksom za svaku skupinu razvijenosti), koje smo dodatno razvrstale prema upravnom i brojčanom kriteriju te su se u našem uzorku tako našlo 16 gradova (čine 20% uzorka, dok gradovi u ukupnom broju JLS čine 23%) i 64 općine (čine 80% uzorka, dok općine u ukupnom broju JLS čine 77%). JLS-ova većih od 10.000 stanovnika u našem uzorku je 11 (udio od 14%, pri čemu udio gradova većih od 10.000 stanovnika u ukupnom broju JLS čini 13%).

Ovakvo praćenje uzorka omogućuje dobivanje kompleksne slike političke participacije žena na lokalnim izborima; ili smo barem tako pretpostavljale, a iz zaključaka je vidljivo da je lokalna politička participacija žena kompleksnija od dihotomija urbano-ruralno i razvijeno-nerazvijeno.

Prvih 10 JLS-ova iz svake od osam skupina koji su činili uzorak su:

VIII. skupina:

- 1 Kostrena
- 2 Medulin
- 3 Zagreb
- 4 Dubrovnik
- 5 Omišalj
- 6 Malinska - Dubašnica
- 7 Funtana - Fontane
- 8 Poreč - Parenzo
- 9 Krk
- 10 Fažana - Fasana

VII. skupina:

- 1 Tučepi
- 2 Kršan
- 3 Šenkovec
- 4 Solin
- 5 Lovran
- 6 Dugi Rat
- 7 Mošćenička Draga
- 8 Kali
- 9 Dugopolje
- 10 Postira

VI. skupina:

- 1 Pašman
- 2 Lupoglav
- 3 Fužine
- 4 Orebić
- 5 Marija Gorica
- 6 Delnice
- 7 Ivanić Grad
- 8 Klana
- 9 Sukošan
- 10 Zlatar Bistrica

V. skupina:

- 1 Nedelišće
- 2 Novi Marof
- 3 Daruvar
- 4 Preko
- 5 Ogulin
- 6 Jakovlje
- 7 Karlobag
- 8 Đurđevac
- 9 Vrsi
- 10 Cerovlje

¹⁹ Prema Zakonu iz fusnote 17, Grad je svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika.

IV. skupina:

- 1 Draganić
- 2 Tuhelj
- 3 Bilje
- 4 Galovac
- 5 Polača
- 6 Jalžabet
- 7 Popovača
- 8 Županja
- 9 Petrijanec
- 10 Sveti Martin na Muri

III. skupina:

- 1 Donja Dubrava
- 2 Mali Bukovec
- 3 Peteranec
- 4 Petrijevc
- 5 Donji Vidovec
- 6 Orle
- 7 Selnica
- 8 Lipik
- 9 Andrijaševci
- 10 Žakanje

II. skupina:

- 1 Gola
- 2 Martijanec
- 3 Strizivojna
- 4 Legrad
- 5 Punitovci
- 6 Grubišno Polje
- 7 Velika Kapanica
- 8 Generalski Stol
- 9 Slunj
- 10 Sirač

I. skupina:

- 1 Jasenovac
- 2 Donja Motičina
- 3 Kapela
- 4 Brinje
- 5 Proložac
- 6 Donja Voća
- 7 Negoslavci
- 8 Petlovac
- 9 Podravska Moslavina
- 10 Crnac

4. Analiza kandidacijskih lista

4.1. Udio kandidatkinja po kriteriju razvijenosti

U prvih 10 JLS-ova VIII. skupine biralo se 168 vijećnika_ca, a ukupno je kandidirano u prosjeku 45,52% žena. U većini jedinica, njih sedam, kandidirano je između 40% i 47,25% žena. U općinama Omišalj i Fažana – Fasana kandidirano je 51% žena, dok kvota nije zadovoljena u općini Funtana – Fonatne gdje je kandidirano 35,71%. Od ukupno 4 liste u toj općini, dvije su zadovoljile kvotu, a manje od 40% žena nalazilo se na listi HDZ-a (14,29%) i Kandidacijskoj lista grupe birača Eugen Fabris (28,57%).

U VII. skupini biralo se 120 vijećnika_ca u prvih 10 JLS-ova, a kandidirano je u prosjeku 44,04% žena. Osam jedinica zadovoljilo je kvotu te je u njima kandidirano između 43,42% i 48,72% žena. Kvota nije zadovoljena u dvije jedinice, i to u općinama Dugi Rat (39,74%) i Dugopolje (38,46%). U obje općine kvotu nije ispunila lista HDZ-a - u Dugom ratu kandidirali su 30,77% žena, a u Dugopolju 15,38%.

Ukupno se biralo 110 vijećnika_ca u prvih 10 JLS-ova VI. skupine, a kandidirano je na svim listama u prosjeku 45,33% žena. U općinama Fužine i Marija Gorica kandidirano ih je 50%, a u sedam jedinica između 41,03% i 48,15%. Kvota nije zadovoljena u općini Pašman gdje su Domovinski pokret i HDZ na svojim listama imali po 33,33% žena.

U V. skupini u prosjeku je u prvih 10 JLS-ova kandidirano 42,76% žena, a ukupno se biralo 124 vijećnika_ce. U sedam jedinica je kandidirano između 40% i 46,15% žena, dok ih je najviše kandidirano u gradu Đurđevcu, i to 53,85%. Kvota od 40% nije zadovoljena u gradu Novi Marof (33,33%) i općini Jakovlje (38,46%). U Novom Marofu kvotu nije ispunio HDZ te su na svojoj listi imali samo jednu ženu (6,67%), kao ni u općini Jakovlje gdje su kandidirali 30,77% žena.

Ukupno je na listama u prvih 10 JLS-ova IV. skupine kandidirano u prosjeku 42,98% žena. Ni u jednoj jedinici nije kandidirano 50% ili više, a u osam ih je zadovoljena kvota u postotcima od 43,81% do 48,72%. U dvije jedinice tako kvota nije zadovoljena. U općini Galovac kandidirano je 33,33% žena, a kvotu nije zadovoljila lista HDZ-a koja je imala 22,22% žena. U općini Polača kandidirano je pak 27,78% žena, a kvotu nije zadovoljila ni lista HDZ-a (22,22%) ni Kandidacijska lista grupe birača Tomislav Prtenjača (33,33%).

U III. skupini u prvih 10 JLS-ova ukupno se biralo 110 vijećnika_ca, a udio žena na kandidacijskim listama iznosio je u prosjeku 42,65%. Općina Donji Vidovec jedina je imala više od 50% žena na listama (51,85%), dok kvota nije zadovoljena u tri jedinice. U općini Orle kandidirano je 27,78% žena jer na listi HDZ-a nije bila niti jedna žena. U općini Andrijaševci kandidirano ih je 38,46%, a kvotu nije zadovoljila lista HDZ-a i koalicijskih partnera kandidirajući 30,77% žena. U općini Žakanje kandidirano je 29,63% žena jer je Domovinski pokret na svojoj listi nije imao niti jednu ženu. U ostalih 6 je kvota zadovoljena u postotcima između 43,8% i 48,15%.

U II. skupini u prvih 10 JLS-ova kandidirano je u prosjeku 46,14% žena, a biralo se 114 vijećnika_ka. U svim jedinicama je kandidirano minimalno 40% žena u postotcima od 44,44% do 48,08%.

Na kraju, u prvih 10 JLS-ova I. skupine u kojima se biralo 102 vijećnika_ce kandidirano je u prosjeku 45,19% žena. Kvota nije zadovoljena u općini Podravska Moslavina gdje je HDZ na svojoj listi imao 33,33% žena. Najviše ih je kandidirano u općinama Brinje (51,28%) i Donja Voća (52,78%), dok je u preostalim sedam jedinica ispunjena kvota u postotcima od 40,74% do 48,15%.

Možemo zaključiti da su prosječno predlagatelji izbornih lista poštovali propisanu kvotu podzastupljenog spola uz pojedine iznimke. Također možemo primijetiti da sam stupanj razvijenosti nije imao većeg utjecaja na udio kandidatkinja na izbornim listama. No, kako je već pregledom lista uočeno, sama kvota koja definira udio prije svega žena na izbornim listama nije dovoljna da bi se osigurala uravnotežena zastupljenost žena u predstavničkim tijelima, a što je prikazano u sljedećem poglavlju.

4.2. Udio kandidatkinja sukladno administrativnom kriteriju

Ako pogledamo gradove i općine vidimo da je udio kandidiranih žena jednak neovisno o administrativnom kriteriju. U svim gradovima iz našeg uzorka kandidirano je ukupno 44,36% žena dok je u općinama kandidirano 44,32% žena. Obzirom na naš ograničeni uzorak ove podatke možemo usporediti s analizom lokalnih izbora koju je izradio Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH koji navodi da je ukupan broj kandidatkinja na listama za općinska i gradska vijeća iznosio 44.1%²⁰.

4.3. Udio kandidatkinja sukladno veličini jedinice lokalne samouprave

Jednako kao i kod administrativnog kriterija, kriterij veličine u našem uzorku nema gotovo nikakvu ulogu te je u mjestima koja imaju više od 10.000 stanovnika kandidirano prosječno 45,57% žena, dok je u mjestima s manje od 10.000 stanovnika kandidirano tek neznatno manje žena odnosno prosječno 44,59% žena.

²⁰[https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Rod.%20razlu%C4%8Deni%20pod.%20lokal.izbora%202021%20\(1\).pdf](https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Rod.%20razlu%C4%8Deni%20pod.%20lokal.izbora%202021%20(1).pdf)

5. Analiza rezultata

5.1. Udio izabranih žena po kriteriju razvijenosti

U prvih 10 JLS-ova iz VIII. skupine izabrano je u prosjeku 34,5% žena. Najmanje i to 14,29% (1) je izabrano u općini Funtana – Fonatne, dok je najveći postotak izabranih žena ostvaren u općinama Omišalj i Fažana – Fasana, i to po 53,85% (7). U sedam jedinica je izabrano manje od 40% žena. Broj vijećnica_ka koji su se birali u tim jedinicama varirao je od 7 do 47, a ukupno je bilo 168 mjesta. U ovoj skupini izabrana je jedna načelnica u općini Omišalj.

U VII. skupini u prvih 10 JLS-ova biralo se ukupno 120 vijećnika_ca s lista od ukupno 9 ili 13 mjesta, u prosjeku je izabrano 23,89% žena. U četiri jedinice je izabrano manje od 20% žena, a u preostalih šest od 22% do 38%. Ni u jednoj jedinici žena nije izabrana za načelnicu/gradonačelnicu. Najmanje ih je izabrano u općini Kali (11,11% ili 1), a najviše u općini Šenkovec (38,46% ili 5).

Od ukupno 110 vijećnika_ca koji su se birali u prvih 10 JLS-ova iz VI. skupine u prosjeku je izabrano 28,85% žena. Broj vijećnica_ka koji su se birali varirao je od 9 do 15. U dvije jedinice izabrano ih je više od 40%, a najviše odnosno 55,56% (5) izabrano je u općini Marija Gorica. U 6 jedinica izabrano ih je manje od 25% - najmanji postotak od 15,38% (2) izabran je u općinama Sukošan i Orebić, a po 2 žene (22,22%) izabrane su i u općinama Pašman i Klana. U preostale dvije jedinice izabrano je između 30% i 40% žena. Izabrane su dvije načelnice u općinama Marija Gorica i Klana.

U V. skupini u prvih 10 JLS-ova birano je ukupno 124 vijećnika_ce, a broj biranih varirao je od 7 do 15. Žena je izabrano u prosjeku 31,10%. Najmanje, i to 1 izabrana je u gradu Novi Marof (6,67%) i općini Preko (7,69%). Od 20% do 30% žena izabrano je u četiri jedinice, u jednoj je izabrano 33,33%, a u dvije je izabrano više od 50% - u gradu Đurđevcu 53,85% (7) i u općini Vrsi 55,56% (5). U ovoj skupini izabrana je jedna načelnica u općini Jakovlje.

Između 9 i 15 vijećnika_ca biralo se na listama prvih 10 JLS-ova u IV. skupini, a ukupno ih je birano 122. Udio izabranih žena je u prosjeku 27,59%. U tri jedinice izabrano ih je manje od 20%, u dvije od 20% do 30%, a u preostalih pet od 30% do 40%. Najviše ih je izabrano u općinama Jalžabet, Petrijanec i Sveti Martin na Muri – 38,46% (5), a najmanje u općini Galovac – 11,11% (1). U općini Draganić izabrana je načelnica.

U III. skupini u prvih 10 JLS-ova izabrano je u prosjeku 28,72% žena. U ovoj se skupini sa lista od 9 do 13 vijećnika_ca izabralo ukupno njih 110. Niti jedna žena nije izabrana je u općini Orle, a najviše ih je izabrano u općinama Mali Bukovec – 44,44% (4) i Andrijaševci – 46,15% (6). U tri jedinice je izabrano između 15% i 25%, a u preostalih četiri od 30% do 40%. Žena je izabrana za načelnicu u općini Donji Vidovec.

114 vijećnika_ca birano je u prvih 10 JLS-ova u II. skupini. S lista se biralo 9 ili 13 vijećnica_ka, a izabrano je u prosjeku 25,04% žena. Izabrane su dvije načelnice, u općinama Slunj i Punitovci. U Punitovcima je izabran najmanji postotak žena – 11,11% (1), a isto toliko i u općini Gola. U četiri općine izabrane su po 2 ili 3 žene što je u postotcima između 20% i 30%, dok je u tri jedinice taj je postotak iznosio 30,77%. Najviše je žena izabrano u općini Sirač – 44,44% (4).

U posljednjoj I. skupini u prvih 10 JLS-ova biralo se po 9 ili 13 vijećnica_ka, a ukupno ih je izabrano 102. Udio izabranih žena je u prosjeku 30,68%. Najviše odnosno 44,44% (4) izabrano je u općinama Donja Voća i Negoslavci, a najmanje odnosno 11,11% (1) u općini Petlovac. U jednoj općini, Jasenovac, izabrana je načelnica. U tri općine izabrano je oko 23% žena, a u preostale četiri između 30% i 40%.

5.2. Udio izabраниh žena sukladno administrativnom kriteriju

Prema administrativnom kriteriju 30% žena izabrano je u gradska vijeća, dok je 28,57% žena izabrano u općinska vijeća. Ako naše podatke usporedimo s onima iz Analize lokalnih izbora 2021. godine koju je izradila Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova²¹ prema kojoj je u gradska vijeća izabrano 30,7% žena, a u općinska vijeća 27,2% žena vidimo da je naš uzorak relativno precizno detektirao političku participaciju žena na lokalnim izborima s obzirom na administrativni kriterij. I dok je naš uzorak obuhvatio svega 1 gradonačelnicu i 8 načelnica, ukupni rezultati izbora prema analizi Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova pokazuju da je na lokalnim izborima 2021. godine izabrano 17 gradonačelnica (13,4%) i 44 načelnica općina (10,3%). Ovdje vidimo da je udio žena izabran u gradska vijeća neznatno veći od udjela žena izabраниh u općinska vijeća pri čemu valja imati na umu da općinska vijeća prosječno imaju manji broj vijećnika_ca.

5.3. Udio izabраниh žena sukladno veličini jedinice lokalne samouprave

Prema veličini jedinice lokalne samouprave gotovo da nema razlike u udjelu žena u predstavničkim tijelima. 28,02% žena izabrano je u predstavnička tijela JLS-ova s više od 10.000 stanovnika i 29,23% u predstavnička tijela onih s manje od 10.000 stanovnika. U kategoriji velikih gradova postotci variraju - od Đurđevca u kojem je izabrano 53,85% žena i Daruvara u kojem je izabrano 53,33% žena pa do Solina koji ima gotovo 24.000 stanovnika, a u predstavničkom tijelu svega 15,79% žena i Novog Marofa sa svega 7,59% žena u gradskome vijeću.

²¹ [https://prs.hr/application/images/uploads/Rodna_analiza_lokalnih_izbora_2020\(prs\).pdf](https://prs.hr/application/images/uploads/Rodna_analiza_lokalnih_izbora_2020(prs).pdf)

6. Zaključak

Nakon tri izborna ciklusa prilagodbe kvotama političke stranke su se izvještile isključivo u zaobilaženju njihove svrhe, a na što ukazuje diskrepancija između kandidiranih i izabranih žena. Političke stranke pokazale su tendenciju stavljanja žena na mjesta na izbornim listama s kojih je vjerojatno da neće biti izabrane (tako samo rijetke stranke koriste ZIP sistem pri sastavljanju lista te uglavnom stavljaju žene na niža mjesta na listama ili na mjesta s kojih, s obzirom na procjene rezultata, postoji manja vjerojatnost da će biti izabrane). Stoga je apsolutna nužnost uvesti ZIP sistem i prihvatiti prijedlog Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova o odbacivanju lista koje ne zadovoljavaju kvotu od 40% podzastupljenog spola te omogućiti ženama da budu izabrane. Udio izabranih žena sukladno kriterijima razvijenosti, administrativnoj podjeli i veličini jedinice lokalne samouprave pokazuje da je u prosjeku izabrana trećina ili četvrtina žena. Od toga, u 80 analiziranih JLS-ov-a iz osam skupina koje su bile uključene u analizu, izabrano je samo 8 žena načelnica općina i 1 gradonačelnica.

Navedeni kriteriji iz naše analize nisu adekvatan prediktor političke participacije žena, suprotno postavljenoj hipotezi da će veća participacija žena biti u urbanim i razvijenim područjima, nego u ruralnim i nerazvijenijim. Tek neznatno manje žena politički participira u općinama nego u gradovima pri čemu valja imati naumu i da je broj raspoloživih mjesta u općinskim vijećima manji te samim time u njih ulaze oni s vrha izbornih lista gdje je značajno manje žena. Iako je najveći udio žena izabran u najrazvijenijoj skupini (VIII.), istovremeno je najmanje razvijena skupina (I.) treća po broju izabranih žena dok je druga najrazvijenija skupina (VII.) ujedno i najslabija po pitanju zastupljenosti žena u predstavničkim tijelima. Isto tako, kada pogledamo najrazvijeniju skupinu (VIII.) u kojoj se izabrano najviše žena, u pojedinim JLS-ovima te skupine iz našeg uzorka udio izabranih žena varira od 14,29% do 53,85%, a samo u tri JLS-a izabrano je 40% ili više žena.

Napominjemo da indeks razvijenosti, na temelju kojeg su grupirani JLS-ovi u analizi, ne uključuje rodnu dimenziju razvoja odnosno nije rodno osjetljiv. Suvremena istraživanja roda i razvoja („Gender and development“, GAD²²) ističu važnost upravo rodne dimenzije razvoja te promatraju načine na koji kategorija roda utječe na živote muškaraca i žena i oblikuje pristup resursima. To bi značilo da se rodne razlike u pristupu resursima smatraju bitnom odrednicom razvoja društva. GAD pristup smatra da rodne nejednakosti trebaju biti uključene u indeks razvijenosti umjesto da se indeks razvijenosti temelji samo na makroekonomskim pokazateljima. Budući da se rodne nejednakosti smatraju važnim pokazateljem mogućnosti razvoja određenog društva kreiran je “rodno utemeljen indeks razvoja” (Gender Development Index - GDI²³). GDI mjeri rodne nejednakosti kao indikator razvoja i koristan je u razumijevanju rodnog jaza u razvojnim mogućnostima, ali i kreiranju politika koje će eliminirati taj jaz. Korištenje rodno-osjetljivog indeksa razvijenosti tako bi mogao biti kvalitetniji prediktor političke participacije žena.

U svakom slučaju, čini se da na političku participaciju žena utječe nešto što ne možemo dohvatiti kvantitativnim analizama. Stoga na ovom mjestu ostavljamo hipotezu za sljedeće istraživanje. Hipoteza kaže da postoje mikroklima pogodna za političku participaciju žena - jesu li to osvještene lokalne podružnice političkih stranaka ili neovisne liste? Jesu li to snažne žene u zajednici koje uspijevaju

²² European Union (2005), Glossary of Gender and Development Terms, in [Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation](https://www.focusintl.com/GD172-%20Toolkit%20on%20Mainstreaming%20Gender%20Equality%20in%20EC%20Development%20Cooperation.pdf) (Chapter 1, section 3). Dostupno na: <https://www.focusintl.com/GD172-%20Toolkit%20on%20Mainstreaming%20Gender%20Equality%20in%20EC%20Development%20Cooperation.pdf>

²³ <http://hdr.undp.org/en/content/gender-development-index-gdi>

uključiti i ohrabriti druge žene da budu aktivne sudionice lokalnog političkog života? Jesu li to male demografski opustjele zajednice u kojima žene preuzimaju ulogu socijalnih radnica i brinu za preostalo lokalno stanovništvo? Ili su to pak osviještene i angažirane žene koje djeluju u otvorenim i rodno ravnopravnim zajednicama? Ova analiza ne daje odgovor na ta pitanja već samo daje poticaj za ozbiljnije istraživanje na tu temu.