

GODIŠNJAK  
*Jun 2018.*



ISSN 1820-6700

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

# GODIŠNJAK 2018

---

Godina XII / Broj 19 / Jun 2018.

Beograd

**Izdavač:**

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Beograd, Jove Ilića 165  
Telefon: 011/3092-999, Fax: 011/2491-501

E-mail: [godisnjakfnp@fnp.bg.ac.rs](mailto:godisnjakfnp@fnp.bg.ac.rs)

Internet prezentacija: <http://www.fnp.bg.ac.rs/node/588>

**Za izdavača:**

prof. dr Dragan R. Simić

**Glavni i odgovorni urednik:**

prof. dr Dragan R. Simić

**Izvršni urednik:**

prof. dr Siniša Atlagić

**Redakcija:**

prof. dr Jasna Hrnčić,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

doc. dr Ana Milojević,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

doc. dr Saša Mišić,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

doc. dr Bojan Kovačević,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

**Međunarodna redakcija:**

prof. dr Svetozar Rajak,

*London School of Economics (Velika Britanija)*

prof. dr Lidija Kos Stanišić,

*Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti (Hrvatska)*

prof. dr Tihomir Cipek,

*Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti (Hrvatska)*

prof. dr Jelenka Avdagić-Vočkić,

*Univerzitet u Sarajevu – Fakultet političkih nauka (Bosna i Hercegovina)*

prof. dr Srđan Darmanović,

*Univerzitet u Podgorici – Fakultet političkih nauka (Crna Gora)*

**Dizajn:**

Stefan Ignjatović

**Prelom:**

Biljana Živojinović

**Lektura i korektura:**

Olivera Veličković

**Tiraž:**

300 primeraka

**Štampa:**

Čigoja štampa

---

# SADRŽAJ

---

## SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNI RAD

- Zoran Stojiljković – Socijalna kohezija između recitovanja naučenih  
lekcija i sumorne stvarnosti ..... 9
- Natalija Perišić, Jelena Vidojević – Rodni mejnstriming –  
izazovi koncepta i primene u socijalnoj politici ..... 29
- Miroljub Nikolić, Miroslav Brkić, Andrijana Nešković – Komparativni prikaz  
sistema zaštite mentalnog zdravlja u zajednici u Italiji i Srbiji..... 53
- Jasna Hrnčić, Andrijana Radoičić – Analiza prakse predlaganja sudu  
vaspitnog naloga ili vaspitne mere od strane centara za socijalni rad ..... 69
- Jelena Tanasijević, Suzana Mihajlović Babić – Novčane naknade  
za siromašne porodice sa decom u Evropi i u Republici Srbiji –  
karakteristike i ishodi programa dečijih dodataka ..... 89

## EKONOMSKA POLITIKA

- Ivan Vujačić, Jelica Petrović-Vujačić – Ekonomski sistemi i novi  
politički kapitalizam ..... 107
- Dušan Pavlović – Neoliberalna ekonomska politika i ekstraktivne institucije  
u Srbiji..... 123

## KOMUNIKOLOGIJA

- Nikola Mladenović – Medijatzacija politike: primer Bernija Sandersa i  
Donalda Trampa..... 145

## STUDIJE BEZBEDNOSTI

- Spasoje Vulević – Bezbednosni aspekti „migracione krize” s posebnim osvrtom  
na Srbiju ..... 167

## FILOZOFSKI POGLEDI

- Aleksandar Subotić – O nekim aspektima shvatanja intuicije, nediskurzivnog  
i diskurzivnog ..... 183

## SEĆANJA

- Čedomir Čupić – Vojislav Stanovčić – hodajuća biblioteka ..... 201

## PRIKAZI

- Davor Boban, Tihomir Cipek – Politički sustav Rusije..... 207

- Uputstvo za autore** ..... 211

---

# CONTENT

---

## SOCIAL POLICY AND WORK

- Zoran Stojiljković – Social Cohesion Between Reciting Learned Lessons  
and Gloomy Reality ..... 9
- Natalija Perišić, Jelena Vidojević – Gender Mainstreaming –  
Challenges of the Concept and Its Implementation in Social Policy ..... 29
- Miroljub Nikolić, Miroslav Brkić, Andrijana Nešković – Comparative Review  
of Mental Health System in Community in Italy and Serbia. .... 53
- Jasna Hrnčić, Andrijana Radoičić – Practice of the Centers for Social Work  
in Proposing Diversion Order or Educational Measure to the Court:  
An Analysis. .... 69
- Jelena Tanasijević, Suzana Mihajlović Babić – Cash Benefits for Families  
with Children in Poverty in Europe and in Republic of Serbia – Characteristics  
and Outcomes of Programs of Child Allowances. .... 89

## ECONOMIC POLICY

- Ivan Vujačić, Jelica Petrović-Vujačić – Economic Systems and New  
Political Capitalism ..... 107
- Dušan Pavlović – Neoliberal Austerity Policy and Extractive Institutions  
in Serbia ..... 123

## COMMUNICATION STUDIES

- Nikola Mladenović – Mediatization of Politics: Case of Bernie Sanders  
and Donald Trump ..... 145

## SECURITY STUDIES

- Spasoje Vulević – Security Aspects of “Migration Crisis”  
with Special Emphasis on Serbia. .... 167

## PHILOSOPHICAL VIEWS

- Aleksandar Subotić – On Some Aspects of Understanding of Intuition,  
Non-Discursive and Discursive. .... 183

## IN MEMORIAM

- Čedomir Čupić – Vojislav Stanovčić – A Walking Library ..... 201

## REVIEWS

- Davor Boban, Tihomir Cipek – Political System of Russia ..... 207

- Instructions for the Authors** ..... 211



---

Ovaj broj Godišnjaka štampan je uz podršku Ministarstva  
prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Zoran Stojiljković\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

## Socijalna kohezija između recitovanja naučenih lekcija i sumorne stvarnosti\*\*

### *Apstrakt*

Posvećenost EU, kao odabrane ekonomske i političke destinacije Srbije i zemalja regiona, ispunjenju demokratskih vrednosti i socijalnoj koheziji iskazana je definisanjem Evropskog socijalnog modela. Nakon ekonomske, migrantske i šire socijalne krize model je potvrđen usvajanjem povelje o Evropskim socijalnim stubovima. Osnovni cilj ovog teksta čini propitivanje mogućnosti i političke volje da u Srbiji i efektivno dođe do uvećanja kohezije društva redukovanjem siromaštva i osnaživanjem socijalne inkluzije, pre svega kroz zapošljavanje i pristup kvalitetnom obrazovanju. Teza koju nastojim da argumentujem je da su rašireno siromaštvo i rastuća nejednakost rezultat, nakon prethodnih razornih efekata rata i blokada, sinergijskog delovanja razvojno neuspešne strategije i politike vođene u interesu moćnih i bogatih. Bez radikalnih njihovih promena, puko ponavljanje mantre o socijalnoj koheziji neće u tom pogledu ništa bitnije promeniti.

### *Ključne reči:*

socijalna kohezija, siromaštvo, socijalna politika, zapošljavanje, obrazovanje

---

\* zoran.stojiljkovic@fpn.bg.ac.rs, zoranstojiljkovic.stoj@gmail.com

\*\* Ovaj rad je nastao u okviru Projekta br. 179076, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

## UVODNA LEKCIJA

Raspravu o socijalnoj koheziji započecu iznošenjem ključnog polaznog stava da su socijalni konsenzus i kvalitetan društveni rast mogući samo harmonizovanjem i optimalizovanjem principa i vrednosti tri strane socijalnog trougla, koji čine (1) ekonomski rast, (2) socijalna pravičnost i (3) socijalna i ekološka održivost. Bazičnu, ekonomsku osnovu formira „magični četvorougao”, koji čine: privredni rast, uz nisku inflaciju i smanjenje nezaposlenosti i budžetsku i spoljno-trgovinsku ravnotežu. S druge strane, socijalna pravičnost temelji se na socijalnoj koheziji, sigurnosti i solidarnosti, odnosno manifestuje se kroz socijalni dijalog – učešće zaposlenih u odlučivanju i partnersko, socijalno odgovorno „vezano” preduzetništvo. Konačno, socijalna održivost predstavlja konstrukt čiji su elementi socijalna integracija, kulturna i politička participacija na bazi otvorenog pristupa obrazovanju i ukupnoj razvijenoj javnoj infrastrukturi i očuvanje eko-ravnoteže<sup>1</sup>. Održiv i izbalansirani ovaj socijalni trougao predstavlja istovremeno i test uspešnosti vođene ekonomske i socijalne politike, ali i kvaliteta naših života.

## ZAVODLJIV ŠARM SOCIJALNE KOHEZIJE

Ne čudi zato što je na Lisabonskom samitu 2000. godine socijalna kohezija proglašena, uz pametan, na znanju zasnovan i održiv razvoj, za jedan od tri ključna strateška cilja EU. Socijalna kohezija se definiše kao sposobnost društva da obezbedi blagostanje svim svojim članovima/cama, ublaži nejednakosti i izbegne marginalizovanje pojedinaca ili društvenih grupa. Poenta je pri tome u: 1) vrednostima solidarnosti i integracije koji predstavljaju *lepak* koji društvo u celini drži zajedno<sup>2</sup>; 2) zajedničkom delovanju, odnosno sposobnosti društva da zajednički deluje kroz dosledno participativne političke institucije<sup>3</sup> i 3) redukovanju sukoba, odnosno sposobnosti društva

---

<sup>1</sup> Aleksander Petring, *Socijalna država i socijaldemokratija*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2012, str. 66–78.

<sup>2</sup> "The World Bank Annual Report 1998", World Bank, Washington, D.C.; Dostupno preko: <http://documents.worldbank.org/curated/en/390771468320070967/The-World-Bank-annual-report-1998> (Pristupljeno 09. marta 2018).

<sup>3</sup> John Helliwell, Richard Layard and Jeffrey Sachs, *World Happiness Report 2012*, The Earth Institute Columbia University, CIFAR, Centre for Economic Performance, 2012, p. 8.

da obezbedi blagostanje svim svojim članovima, kroz ublažavanje nejednakosti i sprečavanje polarizacije<sup>4</sup>.

Srž socijalne kohezije dobro izražava izjava da je država nužno sredstvo u borbi protiv pet demona: Oskudice, Bolesti, Neznanja, Nemoći i Nerada, koja se propisuje još socijal-liberalnom reformatoru iz sredine prošlog veka lordu Beveridžu. Socijalna kohezija pretpostavlja, naime, održivu, dovoljno široku i čvrstu sigurnosnu socijalnu mrežu, kroz koju se ne propada u bezdan siromaštva i socijalne isključenosti, koja uključuje i mere preventivnog delovanja, odnosno mehanizme uvećanja obrazovnog i ukupnog socijalnog kapitala građana.

Već 2001. godine u belgijskom gradu Lakenu (*Laeken*) usvojen je skup pokazatelja na osnovu kojih se u EU prati stanje socijalne uključenosti (Laken pokazatelji). Posle višestrukih preciziranja i proširivanja nakon 2009. godine, listu Laken pokazatelja čini šest makroindikatora:

- (1) Finansijsko siromaštvo,
- (2) Zaposlenost,
- (3) Obrazovanje,
- (4) Zdravlje,
- (5) Uskraćenost egzistencijalnih potreba (stanovanje, opremljenost domaćinstva, osnovne potrebe, higijena),
- (6) Društvena participacija (stepen kulturne, građanske i političke participacije).

Duga decenija recesije i rasta nejednakosti, siromaštva i radne nesigurnosti, koja je usledila nakon krize iz 2007, ojačana talasom migracija i njihovom političkom posledicom – rastom populizma, razlog su donošenja evropskih socijalnih stubova kao načina da se EU učini ponovo socijalno zavodljivijom. Evropski socijalni stubovi su politička povelja – dokument potpisan na socijalnom samitu u Geteborgu u Švedskoj, novembra 2017, od strane Evropskog saveta, Komisije i Parlamenta. Dokument sadrži bazičnih 20 socijalnih stubova – radnih i socijalnih prava, grupisanih u tri celine: jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, fer radni uslovi i socijalna zaštita i inkluzija<sup>5</sup>. Svrha je da se sistem učini otvorenim, adekvatnim, održivim i međugeneracijski pravičnim. Po mome sudu, radi se tek o poluzaokretu iza koga se još ne vide ni akteri, ni program, ni strategija redistribucije moći. Insistiranjem da se donese Akcioni plan i vrši stalni monitoring nad realizovanjem ciljeva sadržanih u povelji, kao i zahtevom da evropski ekonomski semester preraste u evropski

---

<sup>4</sup> "Joint Report by the Commission and the Council on Social Inclusion", *Council of the European Union*, Brussels, 05 March 2004, p. 3.

<sup>5</sup> "European Pillar of Social Rights", European Commission, Publication Office, 2017, pp. 10–18.

ekonomski i socijalni semester, toga je duboko svesna i Evropska konfederacija sindikata.

Navedeni ciljevi i obećanja vode zaključku da se radi, bar za sada, o jačanju socijalne dimenzije integracija, ali još tek na nivou proklamacije, a ne ugovorne obaveze. Ispada tako da je akcenat na defanzivnoj i samorazumljivoj ideji dostojanstvenog rada i konceptu aktivacije i države socijalnog investiranja i/ ili prevencije još, ako ne baš idealan, onda bar optimalan mogući rezultat.

### TRI S (SIROMAŠTVO, SKEPSA, STRAH) EFEKTI U SRBIJI

U naredna 4 kratka fragmenta proceniću aktuelno stanje i moguće pravce aktivnosti i mera u oblasti zapošljavanja i obrazovne i socijalne politike polazeći od analiza sadržanih u dva ključna dokumenta koji čine neku vrstu kontrolnih tačaka za EU integracije Srbije: Programa ekonomskih reformi (*Economic Reform Programme – ERP*) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (*Employment and Social Reform Programme – ESRP*), odnosno njihovih od 2015. godišnje ažuriranih varijanti.

#### *Sumorna slika: Finansijsko siromaštvo i uskraćenost egzistencijalnih potreba*

Prema Anketi o prihodima i uslovima života (*Survey of Income and Living Conditions – SILC*), stopa rizika siromaštva iznosila je 24,6% u 2015. godini. U poređenju sa 28 zemalja EU, Republika Srbija je imala najveću stopu rizika od siromaštva. Socijalnoj isključenosti, kao uniji tri različita faktora rizika (stopa rizika od siromaštva, nizak intenzitet rada i izrazita materijalna deprivacija), izloženo je 42,1% (tri miliona) stanovništva Republike Srbije. Dva dodatna faktora selektivne izloženosti izolaciji i siromaštvu čine pripadnost marginalizovanim etničkim skupinama i individualni rizik pripadanja nepotpunoj porodici i/ili porodici sa velikim brojem izdržavanih lica. Pored toga, i život u nerazvijenom regionu ili državi uvećava rizik od siromaštva i izolacije.

Ilustracije radi, Branko Milanović pokazuje da dokle god postoje razlike u nivou razvijenosti i u prosečnom dohotku između zemalja biće i migracija, što objašnjava preko pojma lokacione rente ili rente državljanstva (*citizenship rent*)<sup>6</sup>. Renta državljanstva je koncept koji sugerise da je čak otprilike 60% budućeg dohotka nekog lica određeno njegovim mestom rođenja, 20% zavisi od

---

<sup>6</sup> Branko Milanović, *Odvojeni svetovi. Merenje međunarodne i globalne nejednakosti*, UNDP, Beograd, 2006; Branko Milanović, *Globalna nejednakost*, Akademska knjiga, Beograd, 2016.

dohodne klase u kojoj se nalazi njegova porodica, a svega 20% zavisi od njegovog ličnog zalaganja. Ovakva konstelacija mogućnosti za napredak ostavlja ambicioznom pojedincu da se nada da će njegova zemlja ili region ubrzano da napreduje, jer će se tako najbrže poboljšati i njegov položaj. Ako od toga nema ništa, ostaje mu jedino da emigrira.

Ključno pitanje je šta nam to govore visoki Gini koeficijent (38) i kvin-tilna razlika – razlika između najbogatije i najsiromašnije petine stanovništva, gotovo duplo veća od evropskog proseka (9,7:5). Imajući u vidu da se u najbogatiju petinu ulazi već sa (pre)skromnom prosečnom zaradom od 400 evra, uverljiviju skicu za socijalni, imovinski portret Srbije činila bi podela na: (1) krug bogatih (5%) u koji se ulazi sa prihodima od preko 4000–5000 evra mesečno, (2) tanku servisnu, srednju klasu (10%) koja posreduje između vrha i dna socijalne piramide i zarađuje bar hiljadu evra, (3) tri četvrtine (75%) onih koji kako-tako preživljavaju sa prihodima oko i ispod prosečne zarade i (4) podklasu isključenih (10%) koju čine ekstremno siromašni. Nejednakost se u literaturi pretežno objašnjava (1) različitim šansama na tržištu rada, (2) neredistributivnom poreskom politikom i širokom poreskom evazijom i (3) redistributivnom snagom/slabošću socijalne politike. Tako, recimo, postojanje obilnih socijalnih transfera i penzija u znatnoj meri smanjuju nejednakost. U interpretaciji ovih razlika važno je konstatovati da je sam Gini koeficijent za tržišni dohodak u Srbiji na nivou proseka zemalja EU (55,1 vs. 55,2).

Veća opšta nejednakost u Srbiji nego u zemljama EU posledica je, dakle, skromnog obima socijalne zaštite i praktičnog nepostojanja progresivnog oporezivanja dohodaka.<sup>7</sup> Srbija je, po analizama Fonda za razvoj ekonomskih nauka (FREN), čak primer regresivnog oporezivanja – stanja u kome se proporcionalno gledano najviše oporezuju najniže zarade. Poreske stope, za razliku od Slovenije i Hrvatske u kojoj idu i do 50% , ne prelaze 15%.

Spisku razloga nejednakosti dodao bih i raširene klijentelističke mreže i poslove i partijsko zapošljavanje i sistemsku korupciju. Očito, reč je o životu u perifernom, političkom kapitalizmu u kome političke i ekonomske elite prave institucionalni dizajn i aranžmane kojim im uvećavaju moć na račun osiromašene većine stanovništva. Zaključak da se radi o nedovoljno solidarnom društvu i ka interesima bogatih usmerenom poretku, sam se po sebi nameće.

Na drugoj strani, stratešku reformsku poziciju inicijalno odlikuje svest o uzajamnom ojačavanju (ne)jednakosti šansi i rezultirajućih nejednakih ishoda. Svakome treba pružiti šansu – treba ujednačiti preduslove kako se ne bi perpetuirale u nedogled nejednakosti nezavisno od truda i postignuća poje-

---

<sup>7</sup> Mihail Arandarenko, Gorana Krstić i Jelena Žarković Rakić, *Dohodna nejednakost u Srbiji*, FES, Beograd, 2017, str. 10–14.

dinaca. Strateško opredeljenje za ujednačavanje šansi iskazuje se, pre svega, kroz otvoren pristup kvalitetnom obrazovanju i javnim dobrima.<sup>8</sup>

### *Socijalna zaštita*

U Srbiji se socijalna zaštita i socijalna sigurnost obezbeđuju kroz socijalno osiguranje i različita novčana davanja i usluge iz sistema socijalne i dečije, kao i iz boračko-invalidske zaštite. Socijalno osiguranje obuhvata penzijsko-invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Skromna prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja i zdravstvena zaštita se iz brojnih razloga – ekonomske nerazvijenosti, ali i izbegavanja uplata doprinosa, delimično finansiraju i iz budžeta.

Osim dečjih dodataka i drugih oblika zaštite dece, poput učešća u troškovima smeštaja u domove i predškolske ustanove, u krug nužnih socijalnih davanja koja moraju ostati u nadležnosti socijalno odgovorne države svakako spadaju i naknade za tuđu negu i pomoć i smeštaj u ustanove socijalne zaštite namenjene nezbrinutim, pre svega, starim licima. No, i pored organizovanih socijalnih servisa i službi države i neophodnog partnerstva lokalne sredine, privrede, civilnog sektora i oblika samoorganizovanja i samopomoći samih „rizičnih grupa“, dugoročno gledano nema rešavanja problema siromaštva bez stabilnog razvoja.

Najveći deo socijalnih davanja obezbeđuje se na nacionalnom nivou. Rashodi za socijalnu zaštitu i socijalnu sigurnost u proteklim godinama iznosili su oko 25% BDP-a. U strukturi izdataka dominiraju rashodi za neto penzije sa preko 13% BDP-a. Udeo rashoda za socijalnu zaštitu u BDP-u u Srbiji (ispod 25%) niži je od proseka EU(28) koji se poslednjih godina kreće na nivou od približno 29%. Dakle, iako su nam potrebe urgentnije mi čak i procentualno izdvajamo manje. Apsolutni iznosi su pak razlog za ozbiljnu zabrinutost. Srbija tako spada u grupu zemalja koje izdvajaju malo, a i to što izdvoje ne upotrebe na dovoljno efikasan način.<sup>9</sup>

Isti gorak zaključak opstaje ako socijalu pridružimo troškove za obrazovanje i aktivne mere zapošljavanja kao kanal /put za napuštanje socijalnog bespuća. Učešće izdataka za mere aktivne politike zapošljavanja u BDP u 2013. godini smanjeno je na samo 0,03%, dok je izdvajanje za isplate novčanih naknada relativno stabilno tokom godina i iznosi „raskošnih“ 0,5% BDP. Ako Terborn (*Terborn*) kao države blagostanja definiše one države koje za socijalne

<sup>8</sup> Mihail Arandarenko, Gorana Krstić i Jelena Žarković Rakić, *Dohodna nejednakost u Srbiji*, FES, Beograd, 2017, str. 9.

<sup>9</sup> Gordana Matković, *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana: izazovi i opcije*, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017, str. 38–41.

transfere, i to bez obrazovanja, izdvajaju više od petine BDP, onda je Srbija država blagostanja, ali vrlo siromašna i ne naročito izdašna i efikasna.<sup>10</sup>

U stanju limitiranih resursa, a ogromnih socijalnih potreba, za koje je Srbija ideal-tipski primer, eksperti preporučuju fokusiranje države na socijalno investiranje i socijalno preventivno delovanje. Investirati treba u ono što može povući razvoj – u obrazovanje i sticanje veština. Preventivna uloga vidi se u skladu sa geslom: bolje sprečiti nego lečiti, u preventivnoj zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, preventivnim socijalnim uslugama ili u preventivnom delovanju inspeksijskih službi. U širem smislu, prevenciju čine i socijalni dijalog i dogovor sindikata i društveno odgovornih poslodavaca o podizanju nadnica, sticanju veština i velikodušnjim socijalnim benefitima. Upravo zato akcenat je na obrazovanju i zapošljavanju kao mogućoj izlaznoj strategiji iz začaranog kruga oskudice.

### *Reformom obrazovanja do većeg zapošljavanja: Radi li se o neupitnoj priči?*

U Srbiji snagu stereotipa imaju ocene o nerešivoj, gotovo sudbinskoj nezaposlenosti u velikoj meri uslovljenoj nefunkcionalnim i zastarelim obrazovanjem. U pozadini stoji takođe priča o raširenom „moralnom hazardu” – neradništvu, odnosno prisutnom mentalitetu zavisnosti od socijalne pomoći.

Razlog više za postojeće stanje nalazi se i u slabom preduzetničkom obrazovanju i nepostojećoj preduzetničkoj kulturi i duhu kao delu zatečene „ratničke” tradicije u kojoj je otimanje i „revolucionarna eksproprijacija” isplativija varijanta od mukotrpnog rada. Naime, model partijskog ili političkog kapitalizma i „bogaćenja uz pomoć i u prisustvu vlasti” za cilj i poslodavca, ali i zaposlenog, ima političko pokroviteljstvo (i zapošljavanje), a ne permanentno prožimanje obrazovanja i rada. Preduzetnička kultura, pored preduzetničkih znanja i veština, podrazumeva i preduzetničku i širu civilizacijsku kompetentnost.<sup>11</sup> Dakle, inovativnost – težnju za napretkom i upornost i motivaciju za uspeh, sposobnost racionalnog kalkulisanja, kao i spremnost za nadmetanje, odnosno konkurentnost.

### *Enigma (ne)zaposlenosti: Igre brojkama*

Zaposlenost, zarade, dostojanstven rad i beg iz siromaštva i pristojan život decenijama su, uz želju da se zaustavi odlazak mladih, visoko na listi prioriteta

<sup>10</sup> Göran Therborn prema Gordana Matković, *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana: izazovi i opcije*, nav. delo, str. 14.

<sup>11</sup> Piotr Sztompka, *Civilizational competence: a prerequisite of post-communist transition*, Centre for European Studies, Harvard University, Cambridge, 2000, p. 5.

građanki i građana Srbije. Posledično, i na listi obećanja vlasti i opozicije. Upravo se zato vodi pravi medijski rat oko reinterpreteriranja nalaza i podataka vezanih za (ne)zaposlenost. Sve je stvar spinovanja – čak i brojke i korišćene metodologije.

Naoko paradoksalno, ni sam broj radnika u Srbiji nije poznat, jer termini zaposleni i nezaposleni imaju različite definicije, sa posebno velikim prazninama i razlikama između podataka zvanične statistike i nalaza o subjektivnoj proceni i perspektivi samih (ne)zaposlenih. Kada je u pitanju registrovana zaposlenost, u 2016. bilo je oko 2.000.000 zaposlenih, od čega 300.000 njih čine samozaposleni. Istovremeno, Republički zavod za statistiku Srbije beleži svih 2.880.000 zaposlenih, od kojih je, istini za volju, 637.900 od njih neformalno zaposlenih. Dakle, ima više – negde oko 2.250.000 formalno zaposlenih. Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja beleži njih 2.023.000. Krajne indikativno za realne odnose poslodavaca i zaposlenih je da Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje beleži 1.440.656 zaposlenih, dakle svih 600.000 manje. Kad su sami zaposleni u pitanju, ukupno njih 2.133.000 sebe vide kao zaposlene, dakle tek nešto više od registrovane zaposlenosti. Još drastičnije su razlike u procenama broja nezaposlenih. Republički zavod za statistiku Srbije beleži njih 384.100, dok je 778.023 ljudi kategorisano kao „osobe koje traže posao”.<sup>12</sup> Istovremeno, čak je 1.153.400 onih koji sebe doživljavaju kao nezaposlene.<sup>13</sup> Dakle, da zaključimo – broj subjektivno nezaposlenih veći je za 664.000, dok je broj zaposlenih manji za 586.400 nego što su nalazi zvanične statistike države. Pri tome se fluidna i promenljiva struktura „radnika” može tek uslovno podeliti na sledeće kohorte:

- a) stalno zaposlenih radnika (ova grupa radnika čini tri četvrtine od ukupnog broja zaposlenih, dok u stvarnoj zaposlenosti ona čini približnu polovinu);
- b) privremeno zaposlenih radnika koju čine: radnici na privremenim i povremenim poslovima, radnici zaposleni preko agencija, rad u studentskim servisima i organizacijama, sezonski radnici, honorarci (autorski ugovori, ugovori o delu, itd.);
- c) radnika u neformalnoj ekonomiji, sa krajnje nesigurnim statusom radnika, njih najmanje 637.900.

Iza igre brojevima i interpretacijama, naravno, stoje ideologije i interesi vlasti da smanji nezaposlenost i po cenu da obori zarade i radne standarde, odnosno kreira i uvećava teško održive i nekvalitetne poslove, kao i interesi poslodavaca

---

<sup>12</sup> „Mesečni statistički bilten mart 2017”, Nacionalna služba za zapošljavanje, br. 175, mart 2017.

<sup>13</sup> „Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2016”, Republika Srbija, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2017.

da se dokopaju jeftine i sindikalno nezaštićene radne snage i to na trošak posredskih obveznika (ako ikako može). Sindikati i deo civilnog društva, akademske zajednice i mediji su, bar za sada, tek usamljeni glasovi protesta u pustinji ravnodušne otupelosti, skepse i straha od gubitka i onoga što se ima.

## OLOVNI TEG NEZAPOSLENOSTI

Jednu od ključnih kriznih karakteristika Srbije čini, bez sumnje, nedovoljna zaposlenost, odnosno visoka nezaposlenost. U Srbiji 2012. godine nije bila zaposlena ni polovina (47%) radnosposobnog stanovništva. U periodu 2014–2017. godine broj aktivnih stanovnika radnog uzrasta počinje da raste, što je dovelo do porasta stope aktivnosti. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, stopa nezaposlenosti za prvi kvartal 2015. godine iznosi 19,2%, dok poslednji podaci pokazuju smanjenje na 15,2% (drugi kvartal 2016) i „samo” 14% krajem 2017. Ovde je važno podsetiti da stopa nezaposlenosti predstavlja količnik broja prijavljenih kod Nacionalne službe za zapošljavanje i broja onih koji rade ili aktivno traže posao. Problem sa ovom metodologijom je u tome što se kod brisanja iz evidencije kod Nacionalne službe za zapošljavanje to automatski projektuje kao smanjenje nezaposlenosti, iako su česti slučajevi gubljenja svake nade i odustajanja.

Euforična priča o uspešnom smanjivanju nezaposlenosti zaboravlja i na permanentan odliv i odlazak obrazovanih i mladih. Istini za volju, nezaposlenost opada zahvaljujući i starenju populacije i posledično padu ukupnog stanovništva radnog uzrasta u kome će konačno sve manji broj zaposlenih zarađivati i za sve brojnije izdržavano stanovništvo.

Ipak, stanovništvo je na izazov produženog opadanja izvora raspoloživog dohotka izvan sopstvenog rada (penzije, doznake, rente, trajni i potrošački krediti...) odgovorilo povećanom porodičnom ponudom, često nesigurnog rada, posebno kroz neformalno zapošljavanje, samozapošljavanje i neplaćeni rad pomažućih članova domaćinstva (žena, pre svega).

Na drugoj strani, posebno zabrinjavajuće deluju tri reda činjenica. Prvi, da gotovo dve petine nezaposlenih na posao čeka više od pet godina, odnosno da se radi o teško rešivoj, dugoročnoj nezaposlenosti. Drugo, da je nakon talasa privatizacija i otpuštanja viška zaposlenih gotovo polovina nezaposlenih starija od 40 godina, odnosno da teško, bez dodatnih stimulacija, može na tržištu rada doći do posla. Najzad, gotovo 300.000 ljudi koji traže posao je bez ikakve upotrebljive kvalifikacije i tek treba da budu obučeni za neki posao.

Posebno brine činjenica da je stopa aktivnosti mladih u dužem opadanju, a stopa nezaposlenosti mladih je od početka krize naglo porasla – sa 35,1% u 2008. godini na 49,4% u 2013. godini. Pored toga što su nezaposleni i neaktivni, značajan broj mladih ljudi je istovremeno i van procesa obrazovanja i obuke – oko 150.000 (petina ukupnog broja mladih starosti 15–24) u 2013.

godini.<sup>14</sup> Stopa nezaposlenosti lica sa nižim stepenom obrazovanja takođe raste, što, u kombinaciji sa drugim faktorima ranjivosti, prvenstveno pogađa teže zapošljiva lica na tržištu rada: Rome, osobe sa invaliditetom, starije radnike i stanovništvo iz ruralnih područja.

Moglo bi se zaključiti da je politika zapošljavanja, onako kako se trenutno planira i sprovodi u Srbiji, uskog dometa. U praksi, ona je ograničena na usavršavanje određenih pravila koja se tiču zapošljavanja i otpuštanja, posredovanje u zapošljavanju i savetodavne usluge koje pruža Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ). Organizuje se i određeni broj programa i mera, poput inicijative za zapošljavanje mladih, sa ograničenim sredstvima i obuhvatom. Koordinacija strategije i politike zapošljavanja sa odgovarajućim obuhvatnim ekonomskim strategijama, ali i obrazovnim politikama na nacionalnom nivou ostaje veliki izazov.

## STRUKTURA ZAPOSLENIH: RANJIVA ZAPOSLENOST

Ukupan broj zaposlenih se, prema metodologiji koju prati Anкета o radnoj snazi (ARS), deli na sledeće kategorije:

- zaposleni za platu (zaposleni radnici);
- samozaposleni sa zaposlenima;
- samozaposleni bez zaposlenih i
- pomažući članovi domaćinstva.

Prema ARS-u, zaposleni radnici su lica koja rade za poslodavca u bilo kom sektoru svojine, bez obzira na to da li imaju formalni ugovor o zaposlenju ili rade na osnovu usmenog dogovora. Samozaposleni su lica koja rade samostalno u vlastitom preduzeću, ustanovi, privatnoj radnji ili na poljoprivrednom imanju, kao i lica koja obavljaju samostalnu profesionalnu delatnost ili neki drugi posao za sopstveni račun. Pomažući članovi domaćinstva su lica koja pomažu drugom članu domaćinstva u vođenju porodičnog posla ili poljoprivrednog gazdinstva, a da pritom nisu plaćena za taj rad.

Kao najsigurniji oblik zaposlenosti uzima se zaposlenost za platu, te se i učešće ranjive zaposlenosti u ukupnoj najčešće računa kao zbir samozaposlenih i pomažućih članova domaćinstva. Ranjiva zaposlenost u suštini podrazumeva zaposlenost na nesigurnim poslovima, sa niskim zaradama i niskom produktivnošću, sa niskim nivoom zaštite na radu i lošim radnim uslovima,

---

<sup>14</sup> „Nacionalna strategija za mlade Republike Srbije za period 2015–2025”, Službeni glasnik, RS, broj 55/2015.

a veoma često su u pitanju i neformalni poslovi, bez plaćenog osnovnog i zdravstvenog osiguranja.

Sigurnost posla kao indikator ima takođe svoja ograničenja. Pre svega, i zaposleni za platu mogu da se nađu u poziciji koju karakteriše velika nesigurnost, dok, s druge strane, neke kategorije samozaposlenih (npr. vlasnici malih preduzeća, visokokvalifikovani profesionalci, lekari sa privatnom praksom i sl.) mogu biti u zaista dobroj poziciji na tržištu rada, iako po ovoj definiciji ulaze u ranjivu zaposlenost. Ipak, učešće ove grupe u ranjivoj zaposlenosti je relativno nisko, osim naravno u razvijenim zemljama.

Učešće ranjive zaposlenosti kao zbir samozaposlenih i pomažućih članova domaćinstva podeljen sa ukupnim brojem zaposlenih, praktično predstavlja udeo svih vrsta zaposlenosti osim zaposlenosti za platu u ukupnoj zaposlenosti. Prema ovako definisanom pokazatelju ranjive zaposlenosti, njeno učešće je u Srbiji izuzetno visoko u odnosu na ostale evropske zemlje – dok je prosek za EU 15%, on je u Srbiji gotovo duplo viši – 28%.<sup>15</sup>

## POKAZATELJI KVALITETA ZAPOSLENOSTI

U brojnim raspravama, ali i usvojenim međunarodnim dokumentima široko je prisutan stav da nisu svaki rast, pa ni svaka zaposlenost prihvatljivi sa stanovišta socijalne kohezije i uključenosti. Kada je o kvalitetu zaposlenosti reč, najčešće se kao kriteriji provere koriste tri indikatora: nivo zakonodavne zaštite posla, osiguranja u slučaju njegovog gubitka, kao i subjektivna procena zaposlenih – strah od pada u nezaposlenost.

OECD je definisao numerički indikator zakonodavne zaštite zaposlenja – EPL indeks (indeks zakonodavne zaštite zaposlenja). On je u Srbiji pao sa niskih 2,4 na još nižih 2,1. Postojanje ovog indeksa omogućuje nam zapravo da sagledamo u kojoj meri su izmene Zakona o radu u poslednje dve decenije uticale na povećanje fleksibilnosti ovog tržišta, kao i koliko je pravni okvir u Srbiji koji reguliše ovu oblast rigidan u odnosu na ostale evropske zemlje. Primera radi, promena Zakona o radu iz 2014. godine, pored olakšanih uslova otpuštanja, uticala je i na visinu zarada. Naime, pored uticaja na smanjenje sigurnosti i povećanje fleksibilnosti tržišta rada, prema procenama koje su dali Arandarenko i Aleksić, zajednički uticaj većeg broja novih odredaba Zakona o radu doveo je i do smanjenja prosečne zarade za 2–3%.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Maja Jandrić i Dejan Molnar, *Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji: Koliko je Srbija daleko od EU?*, FES, Beograd, 2017, str. 9–12.

<sup>16</sup> Mihail Arandarenko i Dejan Aleksić, "Not all jobs are created equal: How not to misread the labour force statistics in Serbia", *Ekonomika preduzeća*, Vol. 64, No. 3–4, 2016, pp. 211–224.

Sistem naknada za nezaposlenost drugi je takođe značajan element obezbeđenja sigurnosti na tržištu rada. Kao i zakonodavna zaštita zaposlenja, i ovaj sistem je u periodu posle 2000. godine pretrpeo brojne izmene. Ove izmene su uglavnom bile usmerene ka većoj restriktivnosti, kako po pitanju maksimalne dužine prava na primanje naknade za određeni broj godina staža osiguranja, tako i po pitanju visine naknade. Poseban problem predstavlja izuzetno nizak obuhvat naknade za nezaposlene koji je u poslednjoj deceniji u većini godina bio ispod 10%.<sup>17</sup>

Treći važan pokazatelj percipirane (ne)sigurnosti radnog mesta je sam udeo zaposlenih koji smatraju da bi mogli da izgube posao u narednih šest meseci. Prema podacima EWCS-a (Evropskog istraživanja o radnim uslovima) iz 2015. godine, u Srbiji se skoro četvrtina zaposlenih (tačnije 23%) složila sa izjavom „Postoji mogućnost da izgubim posao u sledećih šest meseci”.<sup>18</sup>

Ovaj subjektivni osećaj nesigurnosti potvrđuju i objektivni podaci – u Srbiji su prelasci u smeru ka nižoj sigurnosti znatno češći nego u EU-28. U posebno lošem položaju su zaposleni u ranjivoj zaposlenosti, kao i zaposleni za platu sa privremenim oblicima zaposlenja. Treba se zapitati da li su stanje prekarne poluzaposlenosti i straha od gubitka najamnina između 200 i 800 evra samo odraz trenutnog stanja privrede ili neka vrsta namenjene sudbine.

## PRISTUP (NE)KVALITETNOM OBRAZOVANJU

Unutar ekonomija znanja, obrazovanje postaje sve važniji faktor održivog razvoja. Istovremeno, kriza tradicionalnog modela obrazovanja i nastaje zato što u uslovima ubrzanog zastarevanja informacija obrazovni sadržaji moraju biti inovirani i dok traje sam obrazovni proces. Dilema glasi: ili ćemo prihvatiti doživotno učenje kao neminovnost ili ćemo pristati na sopstvenu marginalizaciju.

Razvoj sredstava informisanja i formiranje globalnog tržišta pomeraju cilj obrazovanja sa znanja na kompetentnost, odnosno sposobnost rešavanja problema. Istovremeno, naplativost i „tražnja za obrazovnim uslugama” dovode do ekspanzije tržišta obrazovnih programa i institucija, što neretko za nusefekat ima i preteranu komercijalizaciju, pa i korupciju u obrazovanju. Posledično, i uloga države u obrazovanju evoluirala od pozicije arbitra koji utvrđuje ciljeve, organizuje i reguliše obrazovni proces ka akteru koji uspostavlja standarde i učestvuje u evaluaciji ostvarenih efekata.

---

<sup>17</sup> „Mesečni statistički bilten mart 2017”, Nacionalna služba za zapošljavanje, nav. delo.

<sup>18</sup> Maja Jandrić i Dejan Molnar, *Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji: Koliko je Srbija daleko od EU?*, nav. delo, str. 12–14.

U Srbiji je, nakon 2000. godine, paralelno sa praktičnim udvostručavanjem broja studenata i visokoškolskih institucija, ubrzano rađeno i na novoj obrazovnoj zakonskoj regulativi i stvaranju mreže centara i saveta za razvoj obrazovanja. U aprilu 2014. godine, Republika Srbija je prihvatila poziv Evropske komisije za učešće u Otvorenom metodu koordinacije (OMK) u oblasti obrazovanja i imenovala nacionalne predstavnike za učešće u svim radnim grupama. Uspostavljeni su adekvatni administrativni kapaciteti za postojeći nivo učešća u programu Erasmus+. Pored reformi bazičnih nivoa obrazovanja, Srbija se, potpisavši 2003. godine Bolonjsku deklaraciju, pridružila evropskom traganju za rešenjima problema poput predugog studiranja ili, još pre, rezistentnosti Univerziteta na promene i skrivenih otpora evaluaciji programa i metoda. Sprovođenje Bolonjske deklaracije ocenjuje se, međutim, kao slabo i od strane studenata, i od profesora i od aktera tržišta rada.

### *Izneverena očekivanja – čija je odgovornost?*

Naš obrazovni sistem još uvek ostvaruje niže ishode u odnosu na međunarodni prosek, obrazovanje na svim nivoima je i dalje usmereno ka prenošenju akademskih znanja i vidan je nizak stepen razvijenosti opštih i ključnih kompetencija kod mladih.

Prema rezultatima popisa 2011. godine, u populaciji osoba starijih od 15 godina još uvek oko trećine – 35% osoba, nema završeno ili ima samo završeno osmogodišnje osnovno obrazovanje.<sup>19</sup> Nedostatak kvalifikacije kod ove trećine svih građana često je praćen siromaštvom, neaktivnošću i/ili dugotrajnim statusom nezaposlenosti, nižim zdravstvenim statusom i dugotrajnom zavisnošću od različitih vrsta socijalne podrške. Sa druge strane, oko četvrtine osoba uzrasta 30–34 godine ima visoko obrazovanje, što predstavlja napredak u odnosu na prethodne godine. Posebno pitanje je, međutim, relevantnost visokog obrazovanja i raširena praksa kupovine diploma.

Nizak kvalitet obrazovanja ogleda se u nedovoljnom stepenu razvijenosti ključnih kompetencija kod mladih, nedovoljnim stepenom inkluzivnosti formalnog obrazovanja, velikim regionalnim razlikama u stepenu obrazovanosti i niskim procentom odraslog stanovništva koje je uključeno u neki vid obrazovanja i obuke. Takođe, PISA podaci pokazuju da jedna godina školovanja u Srbiji ima manji efekat na razvoj ovih kompetencija nego u zemljama OECD. Pored toga, između 30% i 40% učenika u Srbiji spada u kategoriju „funktionalno nepismenih” učenika, što je duplo više od proseka EU, a ako se uzmu u obzir oni koji su napustili obrazovanje taj procenat bio bi i viši. Posebno značajnim čine mi se dva nalaza o visokom obrazovanju:

---

<sup>19</sup> „Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji: Školska sprema, pismenost i kompjuterska pismenost”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2013.

1. Nedovoljan kvalitet visokog obrazovanja. U oblasti visokog obrazovanja postoji visoka diverzifikacija studijskih programa, što je pozitivna posledica liberalizacije visokog obrazovanja. Međutim, liberalizacija visokog obrazovanja nije u dovoljnoj meri praćena izgradnjom sistema za osiguranje kvaliteta. Postojeći sistem akreditacije studijskih programa uglavnom je fokusiran na obezbeđivanje neophodnih resursa za sprovođenje studijskog programa i ne uspeva da osigura visok kvalitet programa.
2. Dostupnost visokog obrazovanja značajno je manja za decu iz ranjivih grupa. Podaci istraživanja koje je sprovedeno u okviru TEMPUS projekta EQUI-ED pokazuju da su manje uključeni u visoko obrazovanje: mladi iz siromašnih porodica, mladi čiji roditelji imaju niži stepen obrazovanja, mladi koji su školovani na manjinskim jezicima i mladi sa invaliditetom.

Tranzicioni optimizam pokazao se očito nerealnim. Uprkos prognozama i obećanjima političara, dostupnost obrazovanja i šanse za zaposlenje nisu postale bolje. Pošto se, sa pravom inače, insistira na povećavanju rezervoara visokoobrazovane radne snage logično se postavlja pitanje gde će se zaposliti ti mladi obrazovani ljudi.

Istraživanja su pokazala da mladi koji steknu visoko obrazovanje i izađu na tržište u situaciji loše ekonomije imaju veće šanse da završe na neodgovarajućim poslovima i da tokom celog života budu lošije plaćeni nego što bi se očekivalo za njihov nivo kvalifikacija. Njihovo popunjavanje nižih pozicija ima dvostruke implikacije: dok poslodavac dobija bolje kvalifikovanu radnu snagu koju ne mora da plaća u skladu s kvalifikacijama, sa tih istih mesta istiskuju se oni s nižim obrazovanjem. Stoga ne čudi pad generacijskog optimizma detektovan u sociološkim istraživanjima u kojima su ispitivani mladi, njihove ambicije, percepcije i strategije. U percepcijama mladih o faktorima za napredovanje u Srbiji kvalitetno obrazovanje je palo s prvog mesta, na kome je bilo 2007. godine, na četvrto mesto 2011, iza poznavanja „pravih ljudi“, bogatog porekla i političke angažovanosti, prema procenama mladih ljudi.

### *Aporije dualnog obrazovanja*

Stručno obrazovanje mora, međutim, da bude prilagođeno potrebama tržišta rada. Treba imati hrabrosti da se prekine ono što ne funkcioniše u obrazovnom sistemu i analizira i razradi u svim svojim elementima i program i praksa dualnog obrazovanja i kapaciteti privrede da učestvuju u njemu. Zapravo, u poslednjih godinu-dve neka vrsta pomodnog hita u Srbiji je narativ o dualnom obrazovanju. No, umesto ozbiljnih rasprava i analiza, javnost je u Srbiji bombardovana pohvalama o učinkovitosti dualnog obrazovanja u podizanju kvaliteta znanja i smanjenju nezaposlenosti. Tako je i u Srbiji – takoreći preko

noći, mimo postojeće državne strategije razvoja obrazovanja i ozbiljne rasprave – dualno obrazovanje postalo reformski prioritet broj jedan i lek za sve.

Istina, rast nezaposlenosti, naročito mladih – koji ne zaobilazi ni države sa jakim ekonomijama – naveo je Evropsku komisiju da se „učenje bazirano na radu, kakvo je dualni pristup” promoviše kao strateška reforma strukovnog obrazovanja radi smanjenja nezaposlenosti. Pri tome se kao ključni argument koristi izazov digitalne transformacije privrede, zbog čega 40 odsto poslodavaca u EU ne može da nađe radnike određenih profila.

Dualno obrazovanje podrazumeva povećanje udela prakse u nastavi i njeno premeštanje iz strukovnih škola na radno mesto, ako postoji mogućnost za to (u radionice, fabrike, ili na primer u centre za određene usluge). Ovakav model mogao bi imati smisla ukoliko bi: (1) postojala stabilna potražnja za kvalifikovanim radnicima, koju postojeći sistem školovanja ne zadovoljava, kao i (2) praksa standardizovane obuke koju prate i (3) solidna nadoknada za učenike i visoka verovatnoća njihovog zapošljavanja u firmama u kojima su bili na obuci, poput prakse u zemljama uzorima – Austriji, Nemačkoj ili Švajcarskoj. Suprotno mišljenju predstavnika vlade i privredne komore, postoji utemeljena skepsa i jasni pokazatelji da će se „uspeh” ovog modela pokazati pre svega u daljem smanjenju cene rada.

### *Razlozi za oprez*

Najpre, postoje očigledni problemi sa osnovnom idejom da će podređivanje obrazovanja potražnji na tržištu rada dovesti do povećanja zaposlenosti. Da bi se to dogodilo, potražnja na tržištu rada mora biti postojana. Budući da je država deindustrijalizovana, šanse da proizvodnja, pa onda i potražnja za radnom snagom znatno porastu blago rečeno su upitne.

Eksperti i studije o dualnim modelima obrazovanja takođe nas upozoravaju da glavne argumente u njihovu korist moramo uzeti s rezervom. Naprotiv, ozbiljno treba uzeti u obzir tri kontraargumenta.

1. U studiji nemačke fondacije Bertelsman možemo pročitati da su se projekti s ciljem implementacije dualnog obrazovanja mahom pokazali kao neodrživi<sup>20</sup>. Pomenuta studija skreće pažnju na to da je dualno obrazovanje često način da se investitorima obezbedi kvalifikovana i jeftina radna snaga pretežno o trošku poreskih obveznika.
2. Kad je o široko popularisanom konceptu dualnog obrazovanja reč, u Srbiji ostaje, međutim, pored akreditacije programa i liste standarda kvaliteta, i otvoren problem nadoknada za praktičan rad i perspektive

---

<sup>20</sup> Dieter Euler, *Germany's dual vocational training system: a model for other countries*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2013.

zapošljavanja učenika. U suprotnom, biće to još samo jedan oblik korišćenja besplatnog rada<sup>21</sup>.

3. Dualno obrazovanje dodatno sužava horizont školskog znanja na trenutne potrebe tržišne proizvodnje, što znači da će buduće generacije školovane za lon-poslove i potrebe „šrafciğer-industrije“, imati još manje sredstava i bar simboličkih resursa da se adaptiraju promenama.

Najzad, zapošljivost tolikog broja ljudi iz Srbije u inostranstvu dovodi u pitanje tvrdnje da je jedan od osnovnih uzroka nezaposlenosti u Srbiji loš kvalitet školovanja. Sa druge strane, ulaskom dece na tržište rada proširuje se kontingent radne snage. Time se dodatno pojačava konkurencija za ionako oskudna radna mesta i, na kraju krajeva, dodatno snižava već mizerna cena rada. Zakon ne obavezuje privatne kompanije da nakon završetka školovanja ponude posao učenicima i tako zapravo ispune radna mesta već im se ostavlja prostor da iz godine u godinu obnavljaju isti proces a radna mesta stalno popunjavaju mizerno plaćenom radnom snagom dece. Eksploataciji dečijeg rada doprinosi i potpuni izostanak uloge sindikata. Ne samo što deca neće moći da se sindikalno organizuju, već sindikatima nije propisana čak ni nadzorna uloga koja bi mogla da kontroliše zloupotrebu rada dece.

### *Obrazovanje za (kvalitetno) zapošljavanje: Zaključci i preporuke*

U Srbiji danas prioritet predstavlja kreiranje održive zaposlenosti, odnosno pristojan, ugovoren, legalan i bezbedan rad. U maju 2015. godine usvojen je, recimo, predlog izmena i dopuna Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kojim se, pored drugih novina, preciziraju mere i programi aktivne politike zapošljavanja, kao i novčane naknade koju nezaposlena lica ostvaruju kod Nacionalne službe za zapošljavanje. Međutim, nivo sredstava namenjenih aktivnim merama ostao je nepromenjen. Sredstva za ove namene do sada su bila dovoljna da u proseku tek oko petina nezaposlenih lica na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje koristi usluge i mere aktivne politike zapošljavanja tokom jedne godine<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Zarada koja je Zakonom o dualnom obrazovanju propisana za rad učenika ograničena je na najmanje 50% minimalne cene rada, dok se radna nedelja učenika ograničava na 35 sati, što je zakonski maksimum za maloletna lica u radnom odnosu i međunarodni standard maksimalnog korišćenja dečijeg rada. To praktično znači da će učenici raditi puno radno vreme za platu od oko desetak hiljada dinara za mesec dana.

<sup>22</sup> Mere aktivne politike zapošljavanja definisane Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti su posredovanje u zapošljavanju, profesionalna orijentacija i savetovanje u razvoju karijere, subvencije za novo zapošljavanje i samozapošljavanje, dodatno obrazovanje i obuka, podsticaji za korisnike novčane

U tom okviru ključni prioritet je set mera namenjen zapošljavanju mladih<sup>23</sup>. Strategija zapošljavanja istovremeno podrazumeva i ozbiljan napor da se redukuje siva ekonomija od koje živi bar četvrtina Srbije, odnosno u kojoj se stvara gotovo trećina (neregistrovanog) društvenog proizvoda. Uzroci rasprostranjenosti rada u sivoj ekonomiji su brojni: fiskalni, institucionalni, ekonomski, regulatorni i finansijski. Visoko oporezivanja rada, zajedno sa nizom drugih faktora (poput neefikasnosti poreske administracije u naplati poreza, složenosti i pravičnosti poreskog sistema, problema korupcije) dovodi do relativno visoke stope neformalne zaposlenosti (za stanovništvo 15+ u 2014. godini ona je iznosila oko 22%) i značajnog udela sive ekonomije u BDP-u koje iznosi 30,1% BDP-a prema pojedinim nalazima<sup>24</sup>.

## POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA I INDUSTRIJSKI ODNOSI

Sa nametnutim prioritetom očuvanja zaposlenosti, a tek potom kreiranja održivih, a ne politički kreiranih radnih mesta, osnovni zadaci su:

- redukovanje kombinovanjem stimulativnih (krediti i poreske olakšice) i destimulativnih (inspekcijski nadzor) mera, neformalne sive ekonomije i oštra borba protiv crne ekonomije (trgovina ljudima, oružjem i narkoticima);
- radna i socijalna zaštita loše, nekvalitetne zaposlenosti (privremena, part-time (samo)zaposlenost i rad na crno);
- organizovanje javnih radova;
- projekti samozapošljavanja i obuke za poznatog poslodavca.

---

naknade za slučaj nezaposlenosti, javni radovi i druge mere zapošljavanja. („Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji”, Vlada Republike Srbije, maj 2016, str. 54)

<sup>23</sup> U okviru Projekta „Podrška sprovođenju ESRP u RS sa fokusom na politiku zapošljavanja i povećanja zapošljivosti mladih” – Inicijativa za zapošljavanje mladih, sprovedeno je više značajnih aktivnosti koje doprinose ESRP cilju: sprovedena je evaluacija paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima; uspešno je podržano 10 inovativnih pristupa za rešavanje problema zapošljivosti i zapošljavanja mladih (15–30) godina, kroz lokalna partnerstva OCD i privatnog sektora; pokrenut je proces izrade predloga javne politike za definisanje minimalnih standarda za radne prakse; pripremljena je prva verzija konsolidovanih indikatora za praćenje mera za zapošljavanje mladih na nacionalnom nivou; sprovedena je analiza troškova Vlade RS za zapošljavanje mladih; pripremljen je nacrt platforme za dijalog o zapošljavanju mladih (Isto, str. 57–58).

<sup>24</sup> Isto, str. 18.

Istovremeno, začuđujući je stepen ravnodušnosti, čak i „socijalno odgovornih vlasti” prema samozapošljavanju poput zadružnog pokreta, socijalnih preduzeća i kooperativa. Ovi oblici, prvenstveno kroz državnu pomoć i podršku zapošljavanju marginalizovanih grupa, predstavljali bi racionalno i efikasno sredstvo povezivanja zapošljavanja i socijalne politike. Potpuno zanemareno socijalno preduzetništvo može da predstavlja kako dopunski način smanjivanja nezaposlenosti, tako i sredstvo borbe protiv diskriminacije marginalizovanih grupa. Nažalost, Zakon o socijalnom preduzetništvu još uvek nije usvojen.

Pored aktivne politike zapošljavanja, eksperti za tržište rada sugerišu i smanjenje visokog opterećenja troškova rada, inače karakteristično za Srbiju. U repertoar mera usmerenih na reformu sistema poreza i doprinosa spadaju: uvođenje sintetičkog i progresivnog poreza na dohodak, finansiranje zdravstva iz posrednih poreza, kao i uvođenje neoporezivog dela u visini minimalne zarade, te neoporezivi topli obrok do visine od 10% prosečne zarade<sup>25</sup>.

Politiku zapošljavanja treba da prati i korespondentna politika industrijskih, odnosno radnih odnosa. Prihvatanje fleksibilnosti rada ne sme da znači i odricanje od „pristojnog” rada” i prihvatanje globalizacijom širenog obrasca fleksibilizovanog hiperradnog društva čiji su krajni polovi (ne)dobrovoljni radoholičari iz redova menadžera, na jednoj i prekarni radnici – prekarijat (rad lišen svih prava, gotovo ropski rad) na drugoj strani. Rešenje, poželjno za zaposlene, sindikate, ali i socijalno odgovorne poslodavce i državu, je u balansiranju interesa unutar formule fleksigurnosti – fleksibilnog tržišta rada uz očuvanu socijalnu sigurnost.

## REFORMA OBRAZOVANJA

Suština reformskih nastojanja je u tome da sistem obrazovanja u Srbiji postane dostupan svima – „klasno otvoren”, da bude u većoj meri usklađen sa razvojnim potrebama i da, u tom kontekstu, bude komplementaran sa evropskim sistemom obrazovanja. Strateški okvir za unapređivanje obrazovanja je sistematizovan i ojačan donošenjem jedinstvene Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, koja kao ciljeve promovira povećanje kvaliteta procesa i ishoda obrazovanja, povećanje obuhvata na svim nivoima obrazovanja, dostizanje i održavanje relevantnosti i povećanje efikasnosti obrazovanja.

Postojeća obrazovna struktura je, međutim, veoma nepovoljna, a obrazovnom sistemu nedostaje i integrisani informativni sistem. Redukcija obima nastavnih programa i oslobađanje od terora zastarele i suviše faktografije,

---

<sup>25</sup> Mihail Arandarenko, *Tržište rada u Srbiji: trendovi, institucije, politike*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2011.

osavremenjivanje nastave i primena novih komunikacionih tehnologija u obrazovanju i, pre svega, njegova dostupnost svima su, nesporno, ključni razvojni prioriteti. Da bi se postavljeni ciljevi i ostvarili, neophodno je razraditi akcione planove za njihovu realizaciju i konačno se izboriti za to da se ulaganja u obrazovanje podignu na bar 6% društvenog proizvoda. Istovremeno, sistem obrazovanja treba da vodi socijalnom uključivanju i integraciji, a ne, isključivanjem talentovanih iz nižih društvenih slojeva, održavanju razvojno loše nejednakosti.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Arandarenko, Mihail i Aleksić Dejan, "Not all jobs are created equal: How not to misread the labour force statistics in Serbia", *Ekonomika preduzeća*, Vol. 64, No. 3–4, 2016, pp. 211–224.
- [2] Arandarenko, Mihail, Krstić Gorana i Žarković Rakić Jelena, *Dohodna nejednakost u Srbiji*, FES, Beograd, 2017.
- [3] Arandarenko, Mihail, *Tržište rada u Srbiji: trendovi, institucije, politike*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2011.
- [4] Euler, Dieter, *Germany's dual vocational training system: a model for other countries*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2013.
- [5] Helliwell, John, Layard Richard and Sachs Jeffrey, *World Happiness Report 2012*, The Earth Institute Columbia University, CIFAR, Centre for Economic Performance, 2012.
- [6] Jandrić, Maja i Dejan Molnar, *Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji: Koliko je Srbija daleko od EU?*, FES, Beograd, 2017.
- [7] Matković, Gordana, *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana: izazovi i opcije*, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017.
- [8] Milanović, Branko, *Globalna nejednakost*, Akademska knjiga, Beograd, 2016.
- [9] Milanović, Branko, *Odvojeni svetovi. Merenje međunarodne i globalne nejednakosti*, UNDP, Beograd, 2006.
- [10] Petring, Aleksander, *Socijalna država i socijaldemokratija*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2012.
- [11] Sztompka, Piotr, *Civilizational competence: a prerequisite of post-communist transition*, Centre for European studies, Harvard University, Cambridge, 2000.
- [12] „Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2016”, Republika Srbija, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2017.
- [13] "European Pillar of Social Rights", European Commission, Publication Office, 2017.

- [14] "Joint Report by the Commission and the Council on Social Inclusion", Council of the European Union, Brussels, 05 March 2004.
- [15] „Mesečni statistički bilten mart 2017”, Nacionalna služba za zapošljavanje, br. 175, mart 2017.
- [16] „Nacionalna strategija za mlade Republike Srbije za period od 2015–2025”, Službeni glasnik, RS, broj 55/2015.
- [17] „Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji: Školska sprema, pismenost i kompjuterska pismenost”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2013.
- [18] „Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji”, Vlada Republike Srbije, maj 2016.
- [19] "The World Bank Annual Report 1998", World Bank, Washington, D.C.; Dostupno preko: <http://documents.worldbank.org/curated/en/390771468320070967/The-World-Bank-annual-report-1998> (Pristupljeno 09. marta 2018).

*Zoran Stojiljković*

## SOCIAL COHESION BETWEEN RECITING LEARNED LESSONS AND GLOOMY REALITY

### *Abstract*

The commitment of the EU, as the chosen economic and political destination of Serbia and the countries of the region, to the fulfillment of democratic values and social cohesion, is expressed by defining the European social model. After the economic, migrant and wider social crisis, this model was confirmed by the adoption of the European Pillar of Social Rights. The main goal of this text is to question the possibilities and political will in Serbia to effectively increase the cohesion of society by reducing poverty and empowering social inclusion, primarily through employment and access to quality education. Having in mind the destructive effects of recent war and sanctions, my argument here is that widespread poverty and growing inequality are the result of the synergistic action of a developmentally unsuccessful strategy and policy decisions, which have been made in the interest of the powerful and the rich. Without radical changes, a mere repetition of the mantra of social cohesion will not change anything in that respect.

### *Key words:*

social cohesion, poverty, social policy, employment, education.

Natalija Perišić\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

Jelena Vidojević\*\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

## Rodni mejnstriming – izazovi koncepta i primene u socijalnoj politici

### *Apstrakt*

Predmet rada je koncept rodnog mejnstriminga i njegov transfer u nacionalnu socijalnu politiku. Razmatranja ovog koncepta autorke započinju s aspekta diskursa i njegovog značaja za transfer u politici. Sledi analiza evolucije koncepta unutar Evropske unije, sa osvrtom na države članice, kao i prikaz relevantnih stavova o potencijalnom i praktičnom značaju rodnog mejnstriminga za realizaciju rodne ravnopravnosti. Fokus je na jednoj od oblasti socijalne politike, čije su reforme u dužem vremenskom periodu aktuelne, penzijskoj politici. Razmatranje rodni aspekata penzijskih reformi u Srbiji ukazuje na zanemarivanje aspekta suštinske pravičnosti, odnosno pravičnosti sa stanovišta ishoda u penzijskim reformama.

### *Ključne reči:*

diskurs, feminizam, koncept, penzijska politika, penzije, rodni mejnstriming, stari, žene

---

\* natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

\*\* jelena.vidojevic@fpn.bg.ac.rs

## UVOD

Koncept rodnog mejnstriminga<sup>1</sup> predstavlja jedan od međunarodnih, globalnih koncepata čije je poreklo u studijama razvoja<sup>2</sup>. Istorija samog koncepta započeta je znatno pre nego što je on kao takav formulisan. Početkom sedamdesetih godina, feministički orijentisani autori i autorke, ali i aktivisti organizacija civilnog društva, počeli su postepeno da inkorporiraju rodnu perspektivu prilikom „čitanja” ključnih razvojnih agendi, prvo globalnih a zatim i lokalnih, odnosno nacionalnih, kao i prilikom analize razvojnih izazova i problema na koje je neophodno odgovoriti. Shodno tome, u narednom periodu usledio je rad na formulisanju koncepata koji bi trebalo da podstaknu razvijanje i uspostavljanje mehanizama i sistema za obezbeđivanje ravnopravnosti muškaraca i žena u oblasti razvoja. Pitanja roda, do tada na marginama, počela su da zauzimaju centralna mesta u razvojnim agendama.

Napori u razvijanju mehanizama za postizanje rodne ravnopravnosti posebno su intenzivirani od sredine osamdesetih godina, dok je svojevrsna kulminacija dostignuta na konferenciji u Pekingu 1995. godine. Na konferenciji u Najrobiju, održanoj 1985, kojom je završena dekada Ujedinjenih nacija posvećena ženama, istraživači, predstavnici akademske zajednice, ali i aktivisti i predstavnici organizacija civilnog društva saglasili su se da je jedan od ključnih nedostataka dotadašnjih strategija razvoja zapravo to što se u njihovom središtu nalazilo insistiranje i prenaplašena uloga ekonomskog rasta.

---

<sup>1</sup> U naučnim radovima u Srbiji, po pravilu, koriste se termini urodnjavanja (videti npr. Antonijević), rodnog mejnstriminga i gender mainstreaminga (videti npr. Mršević, Todorović). U regionu, Ured za ravnopravnost spolova Vlade Hrvatske ukazuje na mogućnost upotrebe termina „rodno osvešćene politike”, dok Odeljenje za poslove rodne ravnopravnosti Crne Gore termin „integrisanje rodnih aspekata” prati navođenjem termina „gender mainstreaming” u zagradi. Slično je i u Bosni i Hercegovini, gde tzv. Gender centri oba entiteta termin „integrisanja ravnopravnosti spolova u sve aspekte javnih politika” takođe prate terminom „gender mainstreaming” u zagradi. Ovi navodi su samo ilustrativni – u svakoj od država regiona koriste se i drugačiji nazivi od onih koji su ovde navedeni. Autorke ovog rada opredelile su se za korišćenje termina *rodni mejnstriming*, iz razloga koji su u tekstu obrazloženi. Rada Borić (ur.), *Pojmovnik rodne terminologije prema standardima Europske unije*, Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH, Zagreb, 2007, str. 80; Irena Bošković (ur.), *Evropska unija – rodna ravnopravnost u međunarodnim dokumentima*, Odeljenje za poslove rodne ravnopravnosti, Podgorica, 2013, str. 15; Diana Šehić, Sanela Paripović i Irma Zulić, *Priručnik za integrisanje ravnopravnosti polova u pravne propise*, Kancelarija Fondacije za istraživanje za Državni univerzitet Njujork u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2015, str. 39–41.

<sup>2</sup> Caroline Moser, „Has Gender Mainstreaming Failed?”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, No. 4.

Navedeno je i da su koncepti koje su tokom prethodnog perioda razvile međunarodne razvojne organizacije, a koji je trebalo da odgovore na neravnopravan položaj žena u razvoju (*Žene u razvoju* i *Rod i razvoj*), zapravo položaj žena posmatrali kroz njenu produktivnu ulogu i participaciju na tržištu rada, zanemarujući druge aspekte njenog neravnopravnog i nepovoljnog položaja. Na konferenciji u Pekingu usvojena je Platforma za akciju, kojom je koncept rodnog mejnstriminga definisan kao ključni mehanizam koji bi trebalo da obezbedi postizanje „rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena”<sup>3</sup>. Uspesna implementacija i realizacija koncepta rodnog mejnstriminga je od samog početka pretpostavljala simultano odvijanje, i političke ali i tehničke komponente koje se nalaze u osnovi procesa.

Rodni mejnstriming danas predstavlja ključni pristup, između ostalog, i Evropske unije za obezbeđenje rodne ravnopravnosti, koja je pak identifikovana kao jedna od fundamentalnih evropskih vrednosti. Tako se u Ugovoru iz Lisabona navodi da je Unija zasnovana na određenim zajedničkim vrednostima, među kojima i na „jednakošću između žena i muškaraca”, kao i što se zagovara obaveza EU da promoviše jednakost među njima u svojim aktivnostima.<sup>4</sup> Kako je Srbija od 2012. godine kandidat za članstvo u Uniji, kreatori politika i donosioci odluka umnogome se rukovode regulativom i normama EU, sa većim ili manjim uspehom, u zavisnosti od oblasti. Jedna od oblasti usklađivanja sa komunitarnim zakonodavstvom je i regulativa kojom se regulišu različiti domeni nacionalne socijalne politike.

Osnovni cilj ovog rada je analiza transfera koncepta rodnog mejnstriminga u socijalnoj politici u Srbiji. Uvodna razmatranja propraćena su prvim poglavljem, koje se odnosi na diskurse. Razlog tome predstavlja to što je rodni mejnstriming jedan od onih koncepata koji su usvojeni u brojnim državama, i to kroz *top-bottom* pristup, odnosno „sugerisani” su od strane nadnacionalnih organizacija, a retko obrnuto. Zbog svojih specifičnih, često „osetljivih” odnosa sa nadnacionalnim organizacijama koje su ovaj koncept razvile i inkorporirale u svoje razvojne agende, njegovo usvajanje, a kasnije i implementacija u lokalne odnosno nacionalne kontekste je višestruko problematično, dok očekivani ishodi najčešće izostaju.

U drugom poglavlju sačinjen je osvrt na aktivnosti Evropske unije u domenu promovisanja rodne ravnopravnosti, sa naglaskom na rodnom mejnstrimingu. Razmatranjima njegovih prednosti i nedostataka prethodi ukazivanje na pozicije, između ostalog, država kandidata, kada je ovaj koncept u

---

<sup>3</sup> Ria Browsers, *Revisiting Gender Mainstreaming in International Development: Goodbye to an illusionary Strategy*, Working Paper No. 56, International Institute of Social Studies, 2013.

<sup>4</sup> *Treaty of Lisbon*. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (Accessed 2 March 2018), Art. 2–3.

pitanju, zbog pozicioniranja Srbije u kontekst njene kandidature. Konačno, treće poglavlje fokusirano je na analizu penzijske politike Srbije i na utvrđivanje inkorporiranosti principa rodnog mejnstriminga u ovu oblast socijalne politike. Zakonodavstvo kojim su regulisane penzije u Srbiji godinama unazad predmet je reformi, što će nesumnjivo ostati i u budućnosti. Izazovi pred ovim sistemom su izuzetno kompleksni, sa podjednako ugroženom adekvatnošću penzijskih naknada i finansijskom održivošću samog sistema. Brojni reformski koraci bili su kontroverzni, od kojih i oni koji se odnose na promene regulative za ostvarivanje prava na penzijske naknade za žene. Stoga je namera autorki da ukažu, s aspekta rodnog mejnstriminga, na koji način efekti penzijskih reformi utiču na rodnu ravnopravnost. U ovom radu oni će biti preispitani posredstvom „nekompletnog uzorka pitanja kojima države članice treba da se rukovode prilikom procene rodnog uticaja svojih tekućih ili budućih penzijskih reformi”<sup>5</sup>, a koja su navedena u Priručniku EU o rodnom mejnstrimingu. Penzijska politika, dodatno, jeste od značaja za rodnu ravnopravnost i, stoga što na način na koji je koncipirana, ona se odnosi na čitav životni ciklus. Time ona može suštinski deprivilegovati žene, otežavanjem njihove egzistencije u starosti<sup>6</sup>. Osnovni metodološki postupak primenjen u radu je kvalitativna analiza postojeće literature i statističkih podataka.

## 1. RODNI MEJNSTRIMING I DISKURZIVNA „MIMIKRIJA”

Suštinsko razumevanje „sudbine” koncepta rodnog mejnstriminga od trenutka njegovog formulisanja od strane nadnacionalnih organizacija pa do danas pretpostavlja pribegavanje nešto širem teorijskom zahvatu i posmatranje ovog koncepta kao važne komponente specifičnog diskursa koji su tokom proteklih decenija razvile razvojne nadnacionalne organizacije, a čija ekspanzija je zapravo usledila kao deo „mimikrijske” prakse kojoj države često pribegavaju bilo zato što su na to prinuđene ili pak zato što je smatraju efikasnim instrumentom za potvrdu sopstvenog legitimiteta.

---

<sup>5</sup> “Manual for Gender Mainstreaming”, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, p. 35.

<sup>6</sup> Muškarci i žene suočavaju se sa brojnim (dodatnim) predrasudama kada postanu stari i kada se penzionišu. Međutim, moguće je da muškarci čak dožive i veći šok po penzionisanju, u odnosu na žene, s obzirom na to da su one uobičajeno izložene diskriminaciji i tretiranju kao da su manje vredne u društvu uopšteno, bez obzira na godine, a muškarci toga postanu svesni sa gubitkom svojih profesionalnih uloga. Rori Linč, *Socijalni rad sa starima*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016, str. 52–55.

„Izomorfizam” i „izomorfna mimikrija” su pojmovi preuzeti iz biologije, tačnije teorije evolucije, kojima se objašnjava proces evolucije pojedinih organizama tokom kojeg su oni preuzeli izgled nekih drugih organizama, sa kojima nisu u direktnoj vezi, a sa ciljem preživljavanja. Za razliku od procesa evolucije živih organizama u prirodi, kada to zaslužuje pohvalu i može se oceniti kao pozitivna pojava, primena i prevođenje ovog pojma u društvene nauke, odnosno na ponašanje određenih organizacija i institucija, najčešće ima negativnu konotaciju.<sup>7</sup>

U osnovi promena načina na koje određene organizacije, odnosno institucije, funkcionišu, a koji se može objasniti pojmom „izomorfne mimikrije”, ne nalazi se nastojanje da se poveća njihova funkcionalna efikasnost prilikom odgovora na potrebe i probleme, već je u pitanju jednostavna imitacija koja se posmatra kao efektivno sredstvo za sticanje legitimiteta.<sup>8</sup> Komparativna analiza je obezbedila bogatu građu koja nedvosmisleno ukazuje na to da se ovaj proces pokazao izuzetno neuspešnim, kada je reč o izgradnji, odnosno reformi različitih institucionalnih praksi. U potrazi za idealnim modelom logično je, čak i poželjno, konsultovati postojeće uspešne primere. Međutim, jednostavna „imitacija”, koja ne podrazumeva i nije praćena prilagođavanjem lokalnim kontekstima, čini institucije i organizacije manje efikasnim nego što su to bile ranije. Mimikrija je najčešće „neiskrena” i nastaje kao posledica različitih vidova uslovljavanja od strane nadnacionalnih organizacija.

Usvajanje svojevrsnog diskursa, a samim tim i ključnih koncepata koji se nalaze u njegovom središtu, predstavlja jedan od formativnih elemenata „izomorfne mimikrije”. Ovaj diskurs je hibridni, često banalan i depersonalizovan. Njega odlikuje visok stepen elastičnosti, čime je generisanje podrške i postizanje političkog konsenzusa znatno olakšano, često uz istovremeno postojanje paralelnih internih agendi. Takođe, visok stepen fleksibilnosti ga je učinio idealnim postmodernističkim medijem, čak i onda kada bi trebalo da artikuliše „modernizatorsku” agendu.<sup>9</sup> On je istovremeno i normativan i deskriptivan, konkretan ali i inspirativan i inovativan, intuitivan ali i „prizeman”, primeren i pogodan za izražavanje najdubljih uverenja i aspiracija, a

---

<sup>7</sup> Peter Evans, „Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation”, *Studies in Comparative International Development*, Winter 2004/38, pp. 30–52.

<sup>8</sup> Philipp Krause, „Of Institutions and Butterflies: Is Isomorphism in Developing Countries Necessarily a Bad Thing”, *ODI Background Note*, The Overseas Development Institute, 2013.

<sup>9</sup> Andrea Cornwall, „Introductory Overview: Buzzwords and Fuzzwords – Deconstructing Development Discourse”, in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd., 2010, pp. 1–19.

opet često se njime iscrtava dosta grubo, ako ne i kroki, samo nagoveštaj pravca u kojem bi se trebalo kretati.<sup>10</sup> Razumevanje specifičnosti diskursa i koncepta koji ga čine, a rodni mejnstriming predstavlja jedan od tih konceptata, važan je preduslov kritičkog preispitivanja prakse i politika koje su proizašle iz njegovog usvajanja.

Okosnicu ovog diskursa čine koncepti, od kojih je najveći deo njih stekao status „suštinski spornih pojmova“, koji su vremenom „ispražnjeni“ od značenja koja su im inicijalno pripadala, i svedeni su na tzv. *buzz* reči. U pitanju su koncepti koji pozivaju na „automatsko prihvatanje“; oni pretenduju da budu univerzalni, što donekle zamagljuje činjenicu da su i sami proistekli iz određenih (lokalnih) konteksta, pa se, shodno tome, insistiranje na njihovom prihvatanju ponekad može posmatrati i kao oblik „normativnog nasilja“.

Kada je reč o terminologiji koja prati pitanja roda i rodnih odnosa, ona je i dalje, uprkos širokoj rasprostranjenosti, izuzetno problematična. Jedan broj ključnih pojmova je izostavljen, jedan broj njih se upotrebljava potpuno neadekvatno, dok problem svakako predstavlja i to što je jedan broj ključnih termina koji su doživeli uspon tokom poslednjih decenija u procesu razvio sve odlike *buzz* reči<sup>11</sup>. Koncept rodnog mejnstriminga neosporno pripada ovoj grupi pojmova i jedan od glavnih razloga njegove popularnosti i raširenosti jeste to što bi on trebalo da ima radikalno transformativnu funkciju.

Problematična terminologija, odnosno terminološka nepreciznost predstavlja jednu od važnih odlika ovog koncepta i ona se ogleda u tome što su termini koji ga čine, „rod“ i „mejnstriming“, delimično ili potpuno neprevodivi. Shodno tome, ovi termini se izvan engleskog govornog područja doživljavaju kao strani, što je praćeno njihovim suštinskim nerazumevanjem. Pojam „rod“ se, na primer, često koristi kao sinonim za pojam „žene“. Štaviše, pošto je u pitanju koncept koji je zapravo predominantno „anglosaksonski“, njegovo prevođenje se često suočava sa snažnim otporom koji često nije u neposrednoj vezi sa pitanjima „roda“, već u određenoj meri odražava otpor potencijalnoj dominaciji institucionalnih agendi i modela koji dolaze sa Zapada.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Andrea Cornwall, „Introductory Overview: Buzzwords and Fuzzwords – Deconstructing Development Discourse“, in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd., 2010, pp. 1–19.

<sup>11</sup> Ines Smyth, „Talking Gender: Words and Meanings in Development Organizations“, in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd., 2010, pp. 143–253.

<sup>12</sup> Ria Browsers, *Revisiting Gender Mainstreaming in International Development: Goodbye to an illusionary Strategy*, op. cit.

## 2. KONCEPT RODNOG MEJNSTRIMINGA U EVROPSKOJ UNIJI

### 2.1. *Jednak tretman, afirmativna akcija, rodni mejnstriming*

U EU, autori razlikuju tri pristupa problematici rodne ravnopravnosti: jednak tretman, afirmativnu akciju i rodni mejnstriming.<sup>13</sup> S obzirom na to da nisu međusobno isključujući, te da mogu egzistirati paralelno, ovi pristupi ne mogu se poistovetiti sa etapama, iako je njihov razvoj, kao što je očigledno na osnovu hronologije, bio etapnog karaktera.

Hronološki prvi pristup, *pristup jednakog tretmana*, najuopštenije „impli-cira da nijedna osoba ne sme imati manje ljudskih prava ili mogućnosti nego bilo koja druga”.<sup>14</sup> Inkorporiran je još u Rimski ugovor koji je stupio na snagu 1958. godine, i to u Član 119, kojim je regulisana jednaka zarada za žene i za muškarce za jednak rad, a zatim je razrađen kroz niz direktiva o jednakoj zara-di i o jednakom postupanju prema ženama i muškarcima na radnom mestu. Rimski ugovor predstavljao je osnov i za unapređenje harmonizacije zakonodavstava država članica kojim se reguliše plaćeni rad žena.

Pristup jednakog tretmana žena i muškaraca u sferi rada u Evropskoj uniji opstao je kroz sve ugovore kojima je menjan Rimski. To je i očekivano, u kontekstu svrhe nastanka Evropske unije, njenih ciljeva i karaktera, koji su pre svega ekonomski: „inicijalna motivacija za intervenciju Zajednice u rodnoj problematici bila je da se izbegne da bilo koja država članica stekne kompetitivnu prednost davanjem nižih nadnica ženama u poređenju sa muškarcima”.<sup>15</sup> On suštinski prati liberalnu ideologiju i liberalnu interpretaciju jednakosti. Sigurno je da je stoga neophodan element svih politika jednakih mogućnosti, ali ne i dovoljan: fokusiranost na formalna prava žena radnica

---

<sup>13</sup> Mark Pollack and Emilie Hafner-Burton, “Mainstreaming gender in the EU”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1, pp. 432–456; Roberta Guerrina, “Gender, Mainstreaming and the EU Charter of Fundamental Rights”, *Policy and Society*, Vol. 22, No. 1, pp. 97–115; Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, pp. 131–135; Silke Roth (ed.), *Gender Politics in the Expanding European Union – Mobilization, Inclusion, Exclusion*, Berghahn Books, New York, Oxford, 2008, p. 28.

<sup>14</sup> Mark Pollack and Emilie Hafner-Burton, “Mainstreaming gender in the EU”, op. cit., p. 433.

<sup>15</sup> Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, op. cit., p. 123.

ne dopire do neformalnih „rodnih ugovora” između žena i muškaraca<sup>16</sup>, odnosno nema domet u sferu neplaćenog, kućnog rada.

Tako od osamdesetih godina u EU počinje da dobija na značaju *pristup afirmativne akcije*. On se naziva i pristupom pozitivne akcije i „naglašava prelazak od jednakosti pristupa ka kreiranju uslova koji će sa većom verovatnoćom rezultovati jednakošću ishoda”<sup>17</sup>. Odnosi se na izvesno „privilegovanje” žena, u svrhu kompenzovanja njihovih nepovoljnijih startnih okolnosti u poređenju sa muškarcima, a sastoji se iz usvajanja specifičnih mera pozitivne akcije u korist žena i uvođenja sistema kvote u određene sfere. Ni ovaj pristup nije bez nedostataka, a neki od najčešće navođenih nalaze se u domenu toga da kvote iako korisne, i to pre svega sa stanovišta povećanja broja (a time i vidljivosti) žena, ne doprinose suštinski unapređenju kvaliteta.

Tokom devedesetih godina ovaj pristup postao je norma u EU, a uporedo sa njim počeo je da se razvija *pristup rodnog mejnstriminga*, „kao relativno mali, ali inovativan element”<sup>18</sup>. U Trećem akcionom programu o jednakim mogućnostima za muškarce i žene, iz 1991. godine, predviđeno je „integrisanje stavki koje se odnose na jednakost u opštu mejnstrim politiku na nivou EU i na nivou država članica”<sup>19</sup>. Iako koncept nije realizovan tokom trajanja Trećeg programa (1991–1996), Komisija je preduzela nekoliko specifičnih sektorskih inicijativa koje su se rukovodile ovim pristupom, kao što je aktivno učestvovala u pripremi Konferencije Ujedinjenih nacija o ženama u Pekingu, kada je ovaj pristup postao segment međunarodne agende.

Tako je 1995. godine usvojen Četvrti akcioni program o jednakim mogućnostima za muškarce i žene u EU koji se odnosio na period od 1996. do 2000. godine, a koji je zatim produžen do 2008. Jedan od njegovih elemenata predstavljalo je jasno formulisano nastojanje da se „unapredi integracija jednakih mogućnosti za muškarce i žene u proces pripreme, sprovođenja i praćenja svih politika i aktivnosti Evropske unije i njenih država članica, uvažavajući njihove moći”<sup>20</sup>.

Naredne, 1996. godine, Komisija je definisala rodni mejnstriming kao „mobilisanje svih opštih politika i mera naročito u svrhu postizanja jednakosti aktivnim i otvorenim uzimanjem u obzir, u fazi planiranja, njihovih potencijalnih efekata na odgovarajuću situaciju žena i muškaraca (rodna perspektiva). To znači sistematsko preispitivanje mera i politika i uzimanje u

---

<sup>16</sup> Mark Pollack and Emilie Hafner-Burton, “Mainstreaming gender in the EU”, op. cit., p. 432.

<sup>17</sup> Ibid, p. 433.

<sup>18</sup> Ibid, p. 435.

<sup>19</sup> Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, op. cit., p. 132.

<sup>20</sup> Ibid, p. 133.

obzir takvih potencijalnih efekata prilikom njihovog definisanja i primene: na taj način, razvojne politike, organizacija posla, izbori koji se odnose na prevoz ili utvrđivanje školskih časova, itd. mogu imati važne različite uticaje na situaciju žena i muškaraca, te stoga moraju biti odgovarajuće uzeti u obzir, u svrhu daljeg unapređenja jednakosti između žena i muškaraca<sup>21</sup>.

Tri godine kasnije ukazano je na ograničen napredak, kao i na visok rizik koji potiče od potencijala pristupa rodnog mejnstriminga da rezultuje nestankom politika koje su specifično usmerene prema ženama. Ilustraciju navedenoga predstavljalo je ukidanje namenske budžetske linije usmerene prema ženama u programu Sokrat, iz kog su finansirani projekti koji su imali za cilj uspostavljanje ravnopravnih odnosa između muškaraca i žena.<sup>22</sup> Stoga je Komisija zagovarala sprovođenje dvostruke strategije: pristupa rodnog mejnstriminga i specifičnih mera pozitivne akcije, kao dopune aktivnostima koje se sprovode u svrhu uklanjanja nejednakosti između žena i muškaraca.

Pošavši od toga da su metodološki zahtevi za rodni mejnstriming kompleksni, Komisija je u Priručniku o uvođenju rodnog mejnstriminga iz 2008. godine navela nekoliko stavki od imperativnog značaja za realizovanje potencijala ovog koncepta da integriše rodnu perspektivu u sve politike EU: imenovanje ključnih službenika odgovornih za strategiju mejnstriminga; sprovođenje obuka o rodnoj problematici za službenike; sakupljanje statističkih i drugih relevantnih podataka razloženih prema polu, kao osnov planiranja, praćenja i evaluiranja efekata politike na rodne nejednakosti; i drugih specijalnih tehnika poput procene rodnog uticaja.<sup>23</sup> Ovome je dodata i neophodna posvećenost na najvišem političkom i administrativnom nivou kao preduslov za integrisanje roda u ciklus politike. Na kraju, predstavljeno je i da primena rodnog mejnstriminga zahteva sprovođenje četiri konkretna koraka:

1. organizovanje, izgradnju svesti i vlasništva, stvaranje strukturne i kulturološke osnove za jednake mogućnosti; obuhvata formulisanje ciljeva i meta, kreiranje planova, opredeljivanje budžeta i definisanje odgovornosti aktera;
2. učenje o rodnim razlikama, koje se odnosi, između ostalog, na ustanovljavanje toga da li neka politika utiče na život žena i muškaraca i da li postoje razlike u situaciji između žena i muškaraca. Navedeno je

---

<sup>21</sup> Commission of the European Communities, *Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities*, 1996. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0067&from=EN> (Accessed 27 January 2018), p. 2.

<sup>22</sup> Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, op. cit., p. 133.

<sup>23</sup> "Manual for Gender Mainstreaming", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, p. 27.

- moguće saznati analiziranjem statističkih podataka, razloženih prema polu, u cilju identifikovanja rodni jazova i trendova;
3. procenu rodnog uticaja, koja se odnosi na poređenje postojeće situacije sa očekivanim razvojem, koji će nastati kao rezultat uvođenja predložene politike; postavljanje niza targetiranih pitanja pomaže u tome;
  4. redizajniranje politike, ukoliko se utvrdi da neka politika ima negativan uticaj na rodnu jednakost.<sup>24</sup>

## 2.2. Doprinos nacionalnih perspektiva konceptu rodnog mejnstriminga

Razmatranja okolnosti u kojima je EU razvila koncept rodnog mejnstriminga nekompletna su bez uzimanja u obzir perspektiva njenih država članica, kao i perspektiva država kandidata.

Upravo 1995. godine, pridruživanjem Austrije, Finske i Švedske, Unija je postala zajednica 15 država članica. Na praktičnom nivou, ulaskom Finske i Švedske uvećan je broj žena u Evropskom parlamentu, kao što je i koncept rodnog mejnstriminga dobio dodatnu podršku unutar Komisije. Razlog tome je i dugotrajna posvećenost ove dve države razvijanju regulative i diskursa o jednakim mogućnostima, kao i znatno iskustvo u uvođenju rodnog mejnstriminga u njihova nacionalna zakonodavstva. S tim u vezi, među državama članicama postojale su važne razlike, sa stanovišta razvijenosti zakonodavstva i praksi u oblasti rodni odnosa i prava. Te razlike bile su najuočljivije upravo između Švedske i Finske, s jedne strane, i Španije i Irske, s druge. Osim razlika između država članica, ukazivano je i na važne razlike sa stanovišta primene rodnog mejnstriminga u različitim oblastima politika. Najrazvijenija je njegova primena u oblasti zapošljavanja, iako postoji niz stavki koje je moguće unaprediti i u ovoj sferi. Međutim, neke važne oblasti rodni nejednakosti su marginalizovane, poput: seksualnih opredeljenja, abortusa i nasilja nad ženama.<sup>25</sup>

Tek nepunu deceniju kasnije, 2004. godine, države bivšeg socijalističkog bloka počele su da postaju članice EU. U njima samima često su naglašavani važnost i pozitivan legat socijalizma s aspekta rodne ravnopravnosti. Iako se to nipošto ne može odreći, istovremeno je upitno. Pre svega, autori često ukazuju na protivrečnosti između socijalističkih načela i socijalističke prakse, kada su u pitanju ženska prava. Dodatno, ravnopravnost žena u socijalizmu, čini se,

<sup>24</sup> "Manual for Gender Mainstreaming", Office for Official Publications of the European Communities, op. cit., pp. 27–28.

<sup>25</sup> Silke Roth (ed.), *Gender Politics in the Expanding European Union – Mobilization, Inclusion, Exclusion*, op. cit., p. 28.

ženama je nametnula nove uloge i terete, a da ih nije rasteretila postojećih: „od žena se očekivalo da preuzmu dve ili tri uloge (plaćeni rad, domaćica, majka), a od muškaraca samo jednu (plaćeni rad). Štaviše, tu svoju jedinu ulogu muškarci su, po pravilu, delili sa ženom”<sup>26</sup>. Izuzev bivše Jugoslavije, ni u jednoj bivšoj socijalističkoj zemlji drugi talas feminizma nije imao gotovo nikakvog uticaja, zbog nepostojanja autonomnih ženskih organizacija. Različiti diskursi o autonomiji kao takvoj i razlikama bili su nespojivi sa socijalističkim načelima, dok su seksualne politike bile izraženo konvencionalne. Postsocijalistička transformacija je, barem u dve sfere, imala negativan uticaj na položaj žena u ovim zemljama. U sferi ekonomije došlo je do pada stope aktivnosti i zaposlenosti žena, zbog njihove dominantne zaposlenosti u sektorima koji su doživeli slom. U sferi porodičnih i društvenih odnosa započeti su procesi retradicionalizacije, a na situaciju žena u brojnim oblastima uvođenje neoliberalnih strategija i politika nepovoljno je uticalo. Iako je jedna od važnih vrednosti neoliberalizma sloboda, to nije i jednakost: „prema neoliberalnoj teoriji, 'pojedinač' generalno ima atribute i interese muškog preduzimača. Napad na državu blagostanja, po pravilu, slabi položaj žena, dok u sve većoj meri neregularna moć transnacionalnih korporacija stavlja stratešku moć u ruke određene grupe muškaraca. Stoga ne iznenađuje činjenica da je uspostavljanje kapitalizma u istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu praćeno jačanjem dominantne muškosti i drastičnim pogoršanjem društvenog položaja žena”<sup>27</sup>.

### 2.3. Rizici koncepta rodnoeg mejnstriminga

Kao i kada su brojni drugi koncepti u pitanju, feministički orijentisane autorke i aktivistkinje nemaju jedinstven stav po pitanju prednosti i nedostataka rodnoeg mejnstriminga i njegovih efekata. Istovremeno, čiste dihotomije i inače ne odgovaraju realnosti, u kom smislu je teško održivo bezrezervno podržavanje ili pak negiranje ovog koncepta. U jednu od najafirmativnijih karakteristika rodnoeg mejnstriminga Todorović ubraja pozicioniranje roda u politički centar: „pitanja rodne ravnopravnosti su u prethodnih pristupima bila ograničena na same sebe, u okviru sopstvenih oblasti, u vidu posebnih grupa, direkcija i saveta, dakle na uskom vertikalnom nivou. Širenje rodne perspektive na sve politike, sva tela, sve institucije, odnosno horizontalno, pretpostavlja sveobuhvatniji angažman ka postizanju rodne ravnopravnosti”<sup>28</sup>. Ove i druge

<sup>26</sup> Vesna Nikolić-Ristanović, *Preživeti tranziciju – svakodnevni život i nasilje u postkomunističkom i postratnom društvu*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 77.

<sup>27</sup> Isto, str. 80.

<sup>28</sup> Dragana Todorović, „Gender Mainstreaming i Evropska unija”, u: Vesna Šijački (ur.), *Evropska unija i rodna ravnopravnost*, Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2008, str. 45.

afirmativne odlike pristupa zastupljene su, međutim, najviše u diskursu organizacija koje su ga kreirale i koje ga promovišu. Iako ne univerzalno, one su zastupljene i u naučnim radovima, ali čini se više s aspekta potencijala samog koncepta, a ne njegove realizacije. Ne samo stoga, nego prevashodno iz razloga za unapređenjem koncepta, u nastavku će biti reči o izazovima i rizicima pred njim.

Mazej u svojim razmatranjima s početka dvehiljaditih, tj. neposredno po uvođenju koncepta, smatra da rodni mejnstriming obezbeđuje feministkinjama u EU nove prilike i inovativne instrumente u politikama jer ima potencijal da obezbedi „rodno osveščivanje politika EU, koje su tradicionalne rodno slepe”<sup>29</sup>. Uprkos tome, ona navodi i tri nedostatka, od kojih je prvi slaba institucionalizovanost koncepta, naročito unutar Saveta i Suda pravde, ali i drugih tzv. velikih institucija EU, iako u manjoj meri. Drugi je njegovo prekomerno oslanjanje na neobavezujuće instrumente i mehanizme, što rezultuje i slabom saradnjom između strana u procesu. Treći je pitanje vlasništva i odgovornosti: „sa uvođenjem rodnog mejnstriminga, rodna jednakost postaje svačija – i ničija – odgovornost”<sup>30</sup>.

U istraživanju integrisanja problematike roda u šest država članica Evropske unije Dejli konstatuje da je rodni mejnstriming zadobio širok publicitet, između ostalog stoga što se smatra da predstavlja „najsavremeniji” pristup u ostvarivanju rodne jednakosti. Ukazujući na to da postoji jasna razlika između skromnije razvijenosti njegovog teorijskog osnova nasuprot njegovom razvijanju kao pristupa politike, ona ukazuje na dva ključna izazova sa kojima se suočava ovaj koncept. Prvi izazov potiče iz njegove unutrašnje kontradiktornosti, koja se ogleda u tome da sadrži dve kvalitativno različite dimenzije: dimenziju rodne ravnopravnosti i dimenziju mejnstriminga. Prva dimenzija, argumentuje ona, može se smatrati feminističkim ciljem, ali druga je tehnička stavka, koja se odnosi na upravljanje i vlast kao takve. Drugi izazov potiče iz toga što rodni mejnstriming ne pravi razliku između države i društva: „kao društveni fenomen, rodna neravnopravnost ima svoje korene u društvu, dok politika nije (u potpunosti) determinisana društvom”<sup>31</sup>.

U skorijem pregledu literature, u kom rodni mejnstriming nazivaju sizifovskom borbom, Viner i Mek Rej ukazuju na uočavanje tri vrste prepreka. Prva prepreka potiče iz same definicije rodnog mejnstriminga, koja je, prema njihovim nalazima, nejasna i nedorečena, što ima za posledicu to da je definisanje rodnog mejnstriminga u praksi prepušteno akterima politika u različitim

---

<sup>29</sup> Sonia Mazej, “Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering on and Agenda?”, *Feminist Legal Studies*, Vol. 10, No. 1, p. 228.

<sup>30</sup> Ibid, p. 228.

<sup>31</sup> Mary Daly, “Gender Mainstreaming in Theory and Practice”, *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 12, No. 3, p. 447.

oblastima. Iako navedeno može da postane i potencijal, u smislu obezbeđivanja fleksibilnosti akterima prilikom adaptiranja koncepta i njegovog preoblikovanja u skladu sa konkretnim potrebama, u praksi se pretvorilo u degradaciju, stoga što politički i ekonomski ciljevi dobijaju prioritet u odnosu na rodne stavke. Druga prepreka je u vezi sa prvom, na taj način što se odnosi na aktere politika, ali je pozicionirana unutar institucionalnog konteksta. Autorke, naime, pored onoga što navodi Mazej u vezi sa institucijama EU, argumentuju i nepostojanje dovoljne ekspertize među donosiocima odluka u EU o rodnoj perspektivi, nizak stepen političke volje za njegovo razvijanje, nedovoljnu saradnju među akterima politika, a na kraju i nedovoljne resurse. Konačno, treća prepreka, na koju prema njihovom pregledu ukazuju manji broj autora i autorki, jeste strukturne prirode. Ona, međutim, zadire u suštinu sveukupnog problema, odnoseći se na mišljenje da je EU institucija „koja je problematična i koja potcenjuje teorijsku i praktičnu neophodnost razmatranja (ne)mogućnosti usklađivanja ciljeva rodne ravnopravnosti sa projektom evropskih integracija [te da EU predstavlja] aglomeraciju najveće samoobnavljajuće ‘muške moći’ i muških interesa. Većina se pita kako EU projekat rodne ravnopravnosti može ikada prevazići tako duboko ukorenjenu institucionalizovanu vlast, bilo da je ekonomska i/ili muška”<sup>32</sup>. Viner i Mek Rej navode i argumentaciju Stratigaki o mogućnosti da rodni mejnstriming postane efektivan, koji ona vidi u ponovnom razmatranju odnosa između moći i institucija.<sup>33</sup>

Paskal i Levis navode da na nivou EU ne postoji saglasnost oko razumevanja, pa samim tim ni adaptacije koncepta rodnog mejnstriminga. Shodno tome, implementacija se kreće od izjednačavanja ovog koncepta sa jednakošću i jednakim mogućnostima, pa do njenog razumevanja kao afirmativne akcije, ravnopravnog tretmana i participacije.<sup>34</sup>

Verlo ističe da se koncept rodnog mejnstriminga pokazao izuzetno spornim prilikom implementacije, na nivou EU i na nivou država članica. Ono što su dosadašnja istraživanja pokazala jeste da su brojne aktivnosti EU zapravo u suprotnosti sa ciljem da se postigne rodna ravnopravnost, te da su znatno više oslabile socijalna prava žena, nego muškaraca.<sup>35</sup> Verlo takođe smatra da je jedan od problema koji se javljaju prilikom implementacije koncepta rodnog mejnstriminga diskurzivne prirode: diverzitet u načinima uokviravanja politika

---

<sup>32</sup> Elaine Weiner and Heather MacRae, “The persistent invisibility of gender in EU policy: Introduction”, *European Integration online Papers*, Vol. 18, No. 3, pp. 6–7.

<sup>33</sup> Ibid, p. 8.

<sup>34</sup> Gillian Pascall and Jane Lewis, “Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe”, *Journal of Social Policy*, Vol. 33, No. 3, pp. 373–394.

<sup>35</sup> Mieke Verloo, *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest: CPS Books, 2007.

predstavlja jedan od elemenata koji bitno otežava implementaciju koncepta rodnog mejnstriminga.

Prema Lombardo i Majer, neophodno je da se ispuni bar pet ključnih preduslova u procesu kreiranja politike, kako bi moglo da se govori o „feminističkom čitanju” rodnog mejnstriminga:

1. *Promene samih koncepata koji se nalaze u osnovi procesa kreiranja politika.* Rodni mejnstriming implicitno pretpostavlja tranziciju ka širem konceptu rodne ravnopravnosti, koji eksplicitno targetira patrijarhat tako što nastoji da utiče na veći broj međusobno povezanih i međuzavisnih uzroka koji doprinose neravnopravnom odnosu između polova u oblasti porodice, rada, politike, seksualnosti, kulture i muškog nasilja; on podrazumeva smeštanje roda u središte, a ne žena, kako je to bilo u prethodnom periodu.
2. *Inkorporisanje rodne perspektive u mejnstrim političku agendu.*
3. *Jednaku političku reprezentaciju muškaraca i žena* kao načina da se osigura da će žene, ako nikako drugačije, onda barem kvantitativno, biti deo mejnstrima.
4. *Promene u institucionalnim i organizacionim kulturama političkog odlučivanja i promene u procesu politike, mehanizmima i akterima.*
5. *Istovremeno 'izmeštanje' i 'osnaživanje'.* Strategija „izmeštanja”, preispitujući dihotomiju jednakost/različitost, omogućava zapravo mejnstriming različitosti, umesto roda.<sup>36</sup>

U vezi sa ovim, Verlo smatra da koncept rodnog mejnstriminga ima potencijal da bude transformativan, ali jedino ukoliko istovremeno obuhvati obe strategije: „neophodno je kreirati prostor koji će zapravo omogućiti ekspresiju konstantne i kontinuirane feminističke borbe; ova peta promena obuhvata, između ostalog, veću participaciju civilnog društva”<sup>37</sup>.

Uprkos tome što se u osnovi koncepta rodnog mejnstriminga nalazio poziv za radikalnom transformacijom, on je, prema Rao, u međuvremenu „bio sažvakao i ispuhnut od strane birokratskih struktura međunarodnih organizacija u obliku u kojem bi ga teoretičari feminizma teško prepoznali”<sup>38</sup>. Ona navodi da je zapravo liberalna interpretacija koncepta rodnog mejnstriminga ključni razlog njegovog neuspeha. Ono što se zaista dogodilo je to da je, usled

<sup>36</sup> Emanuela Lombardo and Petra Meier, “Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?”, *European Journal of Women's Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 151–166.

<sup>37</sup> Mieke Verlo, *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Analysis of Gender Policies in Europe*, op. cit.

<sup>38</sup> Aruna Rao, “Making Institutions Work for Women”, *Development*, Vol. 49, No. 1, p. 64.

difuzije i ekspanzije koncepta kroz mrežu međunarodnih organizacija, koncept izgubio svoju transformišuću oštricu.

Slično navedenom, prema Utingovom mišljenju, koncept je vremenom postao depolitizovan i dekontekstualizovan, nezavisan od političkih i strukturalnih realnosti, dok su radikalne odnosno alternativne ideje „razvodnjene” ili u potpunosti neutralizovane.<sup>39</sup> Koncepti koji su proizašli iz feminističke teorije često dele sličnu sudbinu, a to je da su vremenom izgubili svoje „teorijsko” usidrenje i samim tim postali depolitizovani. Shodno tome, „pravi muškarci i žene, kao i odnosi moći i konflikti, izostavljeni su iz priče o 'rodu' iako je, istovremeno, jezik 'mejnstriminga' trebalo da doprinese kreiranju mogućnosti za uspostavljanje preciznih alatki i sistema uz čiju pomoć će duboko internalizovana uverenja i solidno utemeljenje strukture biti dekonstruisane i fundamentalno transformisane.<sup>40</sup> Mejnstriming je u praksi najčešće podrazumevao 'oslobađanje' koncepta od njegove kulturološke specifičnosti kao i političkog sadržaja, koje je bilo praćeno generalizacijom koja zapravo podrazumeva svođenje ovog kompleksnog i radikalnog koncepta na njegovu 'tehničku' komponentu, odnosno procedure, razvijanje indikatora, planova i strategija koji, između ostalog, služe kako bi simulirali elemente inicijalnog koncepta, ali koji, za razliku od njih, ne poseduju transformativnu moć. To je, između ostalog, uslovalo svojevrсни 'zamor' kada je reč o rodnim pitanjima u međunarodnim (razvojnim) organizacijama, i jedno od potencijalnih objašnjenja jeste da je upotreba termina rodnog mejnstriminga zapravo uslovila preterani naglasak na razvijanju odgovarajućih instrumenata i alata, istovremeno zanemarujući politički proces<sup>41</sup>.

### 3. RODNI MEJNSTRIMING U SOCIJALNOJ POLITICI SRBIJE – PRIMER PENZIJSKE POLITIKE

U Srbiji, kao i u drugim državama tokom perioda u kom su bile kandidati, EU jeste vršila pritisak na Vlade da usklade nacionalno zakonodavstvo sa komunitarnim. Time je, s jedne strane, potencijal pristupanja Uniji bio i jeste prilika za unapređenje domaćeg zakonodavstva i uvođenje brojnih evropskih standarda. S druge strane, on je i pretnja: određena prava, naročito socijalna, ugrožena su minimalnim standardima EU, koji su *de facto* niži od nacionalnih, u

---

<sup>39</sup> Peter Utting, "Introduction: Reclaiming Development Agendas", in: Peter Utting (ed.), *Reclaiming Development Agendas: Knowledge, Power and Institutional Policy Making*, Basingstoke: Palgrave Macmillan and UNRISD, 2006.

<sup>40</sup> Ines Smyth, "Talking Gender: Words and Meanings in Development Organizations", op. cit., pp. 143–153.

<sup>41</sup> Ibid.

određenim oblastima. Jedna od oblasti socijalne politike Srbije, koja je oblast i socijalne politike EU i segment socijalnog Otvorenog metoda koordinacije, jesu penzije. Penzijske reforme u Srbiji, koje su od značaja za postojeći sistem, sprovedene su od 2001. godine, te će one i biti predmet razmatranja u ovom radu, sa stanovišta pitanja koje EU navodi kao relevantna za procenu rodnog uticaja:

1. Da li penzijske reforme uzimaju u obzir rodni jaz u prihodima starih?
2. Da li naglasak na adekvatnosti može više uzeti u obzir kredite za brigu, uz podsticanje održivosti?
3. Da li penzijske naknade uzimaju u obzir kriterijume za ostvarivanje prava na naknade nakon rada sa skraćenim radnim vremenom / atipičnim zaposlenjem?
4. Da li minimalne garantovane penzije obezbeđuju adekvatan životni standard?
5. Da li porodične penzije obezbeđuje adekvatan životni standard?
6. Da li postoje specifične mere u vezi sa razvodom braka?
7. Da li definisane godine punog staža osiguranja u javnim šemama uzimaju u obzir rodnu dimenziju?
8. Da li penzijski sistemi mogu da prilagode jaz u očekivanim godinama života između žena i muškaraca, bez kažnjavanja bilo kog pola?
9. Da li se zakonski predviđena starosna granica za penzionisanje muškaraca i žena razlikuje i da li postoje planovi za njihovo izjednačavanje?
10. Da li postoje politike aktivnog starenja usmerene prema oba pola? Da li obezbeđuju fleksibilnost za one koji se staraju o članu porodice?<sup>42</sup>

Penzijske reforme u Srbiji umnogome su bile pod uticajem fiskalnih izazova pred penzijskim sistemom i sprovedene su sa primarnom motivacijom smanjivanja rashoda. Ova neoliberalna matrica, takoreći neizbežna u situaciji snažnog prisustva Svetske banke kao aktera reformi, imala je negativne posledice po položaj starih žena u Srbiji. Dodatno, teško se može govoriti o tome da su reforme u drugim segmentima socijalne politike kompenzovale ove probleme koji jesu ili će nastati kao posledica penzijskih reformi. S druge strane, trendovi penzijskih reformi u državama članicama EU prilično su međusobno divergentni<sup>43</sup>, u kom smislu „uzori“ za reforme su izuzetno različiti.

U Srbiji ne postoje penzije na koje bi pravo ostvarili svi njeni stariji građani. Trenutno, oko 84% starih ostvaruje pravo na penzije. Od 16% preostalih,

---

<sup>42</sup> “Manual for Gender Mainstreaming”, Office for Official Publications of the European Communities, op. cit., p. 35.

<sup>43</sup> Liam Foster, “Women’s pensions in the European Union and the current economic crisis”, *Policy & Politics*, Vol. 42, No. 4, p. 566.

koji ne ostvaruju pravo na penziju, preko 85% su žene.<sup>44</sup> Ova stavka svakako će biti intenzivirana u budućnosti: stope zaposlenosti žena kontinuirano su niže u odnosu na stope zaposlenosti muškaraca, te će se žene u budućnosti sa većom verovatnoćom susresti sa nemogućnošću ostvarivanja prava na penzije ili će te penzije pak biti redukovano iznosa, zbog uslovljenosti visine penzije dužinom uplaćivanja doprinosa i njihovom visinom. Stope zaposlenosti žena na neformalnom tržištu su više u odnosu na muškarce. Međutim, ova forma zaposlenja nije povezana sa ostvarivanjem prava na penzijske naknade, kao što je iz brojnih razloga povezana sa vulnerabilnošću i prekarijatom. Povrh toga, stope zaposlenosti i aktivnosti u Srbiji niske su za oba pola. U situaciji u kojoj je sveukupan sistem socijalne sigurnosti organizovan prema tzv. *male breadwinner* modelu, izvesno je očekivati da će muškarci popunjavati sve oskudnija radna mesta, a ne žene.

Problematika *rodnog jaza u prihodima starih* se u penzijskim sistemima koji su zasnovani na uplati doprinosa, kao što je to slučaj sa nacionalnim, uopšteno ne rešava. Determinisanost penzijskih naknada zaradama zaposlenih rezultuje manjim penzijskim naknadama za žene, u odnosu na muškarce. Prosečne zarade su u intervalu od 2004. do 2013. godine bile konstantno niže za žene, za oko 10 procentnih poena.<sup>45</sup> U 2014. godini, sa platnim jazom od 8,7%, Srbija je u evropskoj perspektivi bila među zemljama sa najnižim platnim jazom.<sup>46</sup> Međutim, ovaj jaz umnogome prikriva pravu dubinu, stoga što žene u Srbiji imaju više obrazovanje u odnosu na muškarce, dok su istovremeno zaposlene u sektorima sa nižim zaradama: „glavni razlog za ovu 'prednost' koju žene imaju u odnosu na muškarce je to što su stope zaposlenosti žena sa nižim obrazovanjem niske”<sup>47</sup>. Istovremeno, platni jaz u privatnom sektoru je viši i iznosi 11%, dok u javnom iznosi 7,5%.<sup>48</sup> Posledično, penzije žena niže su od penzija muškaraca. Trenutno za sve kategorije penzionera, prosečna starosna penzija žena iznosi 80% od prosečne penzije muškaraca, a

---

<sup>44</sup> Natalija Perišić, *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016, str. 121.

<sup>45</sup> „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014, str. 80.

<sup>46</sup> „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2017, str. 82.

<sup>47</sup> Fond za razvoj ekonomske nauke, *Rodni jaz u platama u zemljama Zapadnog Balkana: nalazi iz Srbije, Crne Gore i Makedonije*, 2013. Dostupno preko: [http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs\\_GPG\\_ser.pdf](http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs_GPG_ser.pdf) (Pristupljeno 21. novembra 2016), str. 2.

<sup>48</sup> Isto, str. 3.

86% kod invalidske penzije. Za porodičnu penziju ne raspolaže se podacima prema polu korisnika.<sup>49</sup>

Korektivni mehanizam platnog jaza je postajao, ali se njegov značaj smanjuje, kao što će se u budućnosti, konkretno do 2032. godine, kada će se izjednačiti starosna granica za žene i muškarce, u potpunosti izgubiti. Naime, prilikom obračuna visine penzijske naknade, žene se delimično „subvencioniraju“: kada je starosna granica za penzionisanje žena bila 60, a za muškarce 65 godina, žene su automatski dobijale za 15% više naknade (stoga što je obračunska formula predviđala uvećanje staža osiguranja za žene u iznosu od 15%), ali to nije značajno poboljšavalo njihov dohodovni status. Sa podizanjem starosne granice za žene, i ova „beneficija“ sve je manja. Pored toga, izmene formule za obračun penzije, koja uzima u obzir sveukupno ostvarene zarade, za razliku od prethodno postojeće formule, koja je uzimala u obzir samo određen period zaposlenosti, disproporcionalno više negativno utiče na žene.<sup>50</sup>

Na kraju, penzijske naknade u privatnom osiguranju ne sadrže nikakve mehanizme koji bi uzeli u obzir lošiji materijalni položaj žena.

*Kreditiranje brige o članovima porodice* u Srbiji nije pozicionirano u kontekste adekvatnosti i održivosti. Izuzev u svrhe ostvarivanja prava na porodične penzije, koncept porodice odnosi se na roditelje i decu, dok ne obuhvata, na primer, roditelje roditelja. Krediti za brigu o članovima porodice odnose se isključivo na decu i postoje uslovno, u formi tzv. posebnog staža. On se odnosi na žene i iznosi 6 meseci za one koje imaju jedno dete; 1 godinu za one koje imaju dvoje dece; i 2 godine za one koje imaju troje dece.<sup>51</sup> Ova mera predstavlja tek blagi korektiv nepostojanja politika koje olakšavaju usklađivanje porodičnih i profesionalnih obaveza žena.

Penzijski sistem koncipiran je tradicionalno, sa zakasnelim modernizacijskim impulsima. Stoga se on bazira na *tipičnom zaposlenju*, uz upadljivo odsustvo uvažavanja fleksibilnih radnih normi. To naročito pogađa žene, koje su često primorane da svoje radne karijere prekidaju zbog različitih vrsta porodičnih obaveza. Tako su žene svih starosnih kohorti u većem procentu zaposlene kraće od punog radnog vremena u odnosu na muškarce. Očekivano,

<sup>49</sup> „Statistički mesečni bilten“, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Beograd, 2018, str. 5.

<sup>50</sup> Liam Foster, “Women’s pensions in the European Union and the current economic crisis”, op. cit., pp. 567–569.

<sup>51</sup> *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*. Dostupno preko: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_penzijskom\\_i\\_invalidskom\\_osiguranju.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_penzijskom_i_invalidskom_osiguranju.html) (Pristupljeno 21. januara 2018), Član 62.

kada su u pitanju razlozi zbog kojih rade kraće radno vreme, čak 96% žena, nasuprot 4% muškaraca, stara se o deci ili nesposobnim odraslim licima.<sup>52</sup>

*Minimalna penzija* je zakonski utvrđena za starosne i invalidske, ali ne i za porodične penzije. Može se pretpostaviti sa najvećom verovatnoćom da su žene dominantni korisnici porodičnih penzija, zbog dužih očekivanih godina života, kao i zbog nižih stopa zaposlenosti. Minimalan iznos za korisnike u osiguranju zaposlenih i u osiguranju samostalnih delatnosti ne može iznositi ispod 27% prosečne zarade u Srbiji. Kako je prosečna zarada u novembru 2017. godine iznosila 47.575 dinara, zakonom garantovana minimalna penzija od oko 12.845 dinara je iznos koji je ispod linije siromaštva.<sup>53</sup> Za korisnike u osiguranju poljoprivrednika, limit minimalne penzije je 1. januara 2011. godine postavljen na 9.000 dinara<sup>54</sup>, da bi u novembru 2017. iznosio 11.014 dinara<sup>55</sup>. U istom periodu, 7,7% penzionera primalo je iznos penzije do 10.000 dinara, a još 21,4% njih penzije od 10.000 do 15.000 dinara<sup>56</sup>, što je iznos niži od linije siromaštva. Podaci RFPIO, kao i podaci RZS (čak ni u specijalizovanoj publikaciji) ne sadrže podatke prema polu korisnika, sa stanovišta različitih kategorija visine penzije.

*Porodične penzije* iznose u proseku 19.419 dinara i na njih pravo ostvaruje oko jedna petina ukupnog broja korisnika penzija. Na taj način, one u proseku iznose oko 80% prosečne penzije koja je visine 23.805 dinara.

*Specifične mere u vezi sa razvodom braka* definisane su tako što pravo na porodičnu penziju razvedeni supružnik može ostvariti ukoliko je ostvario pravo na izdržavanje.<sup>57</sup> U slučaju da preminuli korisnik ima i aktuelnog supružnika, iznos porodične penzije se deli među njima.<sup>58</sup>

*Stož osiguranja* je izjednačen za žene i za muškarce, te iznosi najmanje 15 godina u kombinaciji sa godinama života ili pak 45 godina (bez obzira na godine života).<sup>59</sup> Postoji poseban staž za žene, o kom je već bilo reči, kao što postoji i beneficirani staž, koji ne pravi razliku između polova.

<sup>52</sup> „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, nav. delo, str. 68.

<sup>53</sup> „Statistički mesečni bilten”, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, nav. delo, str. 5.

<sup>54</sup> *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*, nav. delo, Član 76.

<sup>55</sup> „Statistički mesečni bilten”, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, nav. delo, str. 4.

<sup>56</sup> Isto, str. 7.

<sup>57</sup> *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*, nav. delo, Član 28.

<sup>58</sup> Isto, Član 71.

<sup>59</sup> Isto, Član 19.

*Očekivane godine života* u Srbiji su duže za žene (i iznose 78 godina), nego za muškarce (za koje iznose 73 godine)<sup>60</sup>, što je univerzalan fenomen. Međutim, u domaćem penzijskom sistemu postoji jedan paradoks: žene korisnice starosnih penzija žive kraće čak dve godine od muškaraca korisnika starosne penzije: „prosečne navršene godine života korisnica starosne penzije kojima je pravo na penziju prestalo zbog smrti iznosile su 76 godina, nasuprot 78 koliko su iznosile kod korisnika starosne penzije”<sup>61</sup>. Ova polna razlika ne postoji kada su u pitanju invalidske penzije i iznosi 72 godine života za oba pola.<sup>62</sup>

*Starosna granica za penzionisanje* je zakonski izjednačena, ali pošto je za sada ovo izjednačavanje gradualno (za razliku od prošlosti), ono još nije efektivno.

*Politike aktivnog starenja* su uopšteno nerazvijene, kao i svi koncepti koji zahtevaju investicije. Penzijski sistem je suočen sa izazovom neodrživosti, što parališe svaku intenciju investiranja.

Odgovori na pitanja nedvosmisleno ukazuju da će penzijske reforme u Srbiji disproporcionalno više negativno uticati na žene, nego na muškarce. Pod parolom povećanja pravednosti penzijskog sistema, te iz potrebe za smanjivanjem penzijskih rashoda, muškarci i žene su statutarно izjednačeni. To izjednačavanje će, međutim, rezultovati suštinskom posledičnom nepravednošću, jer nisu stvorene jednake prilike za oba pola. Jednake prilike u ovom slučaju podrazumevaju da politike uzmu u obzir različita iskustva žena u odnosu na iskustva muškaraca u čitavim njihovim životnim ciklusima. U slučaju neuzimanja toga u obzir, čini se da će fertilitet imati za posledicu siromaštvo u starosti. Na taj način, čini se da primena rodnog mejnstriminga u ovoj oblasti u Srbiji zahteva prethodno ispunjavanje niza neizbežnih preduslova u povezanim oblastima.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Bošković, Irena (ur.), *Evropska unija – rodna ravnopravnost u međunarodnim dokumentima*, Odeljenje za poslove rodne ravnopravnosti, Podgorica, 2013.
- [2] Borić, Rada (ur.), *Pojmovnik rodne terminologije prema standardima Europske unije*, Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH, Zagreb, 2007.
- [3] Browsers, Ria, "Revisiting Gender Mainstreaming in International Development: Goodbye to an Illusionary Strategy", *Working Paper No. 556*. International Institute of Social Studies, 2013.

---

<sup>60</sup> „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, nav. delo, str. 28.

<sup>61</sup> Isto, str. 88.

<sup>62</sup> Isto, str. 88.

- [4] Commission of the European Communities, *Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities*, 1996. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51-996DC0067&from=EN> (Accessed 27 January 2018).
- [5] Cornwall, Andrea, "Introductory overview: buzzwords and fuzzwords – deconstructing development discourse", in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd, 2010, pp. 1–19.
- [6] Daly, Mary, "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 12, No. 3, pp. 433–450.
- [7] Evans, Peter, "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation", *Studies in Comparative International Development*, Winter 2004(38), pp. 30–52.
- [8] Foster, Liam, "Women's pensions in the European Union and the current economic crisis", *Policy & Politics*, Vol. 42, No. 4, pp. 565–580.
- [9] Fond za razvoj ekonomske nauke, *Rodni jaz u platama u zemljama Zapadnog Balkana: nalazi iz Srbije, Crne Gore i Makedonije*, 2013. Dostupno preko: [http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs\\_GPG\\_ser.pdf](http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs_GPG_ser.pdf) (Pristupljeno 21. novembra 2016).
- [10] Guerrina, Roberta, "Gender, Mainstreaming and the EU Charter of Fundamental Rights", *Policy and Society*, Vol. 22, No. 1, pp. 97–115.
- [11] Hantrais, Linda, *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
- [12] Krause, Philipp, "Of Institutions and Butterflies: Is Isomorphism in Developing Countries Necessarily a Bad Thing", *ODI Background Note*, The Overseas Development Institute, 2013.
- [13] "Manual for Gender Mainstreaming", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.
- [14] Linč, Rori, *Socijalni rad sa starima*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.
- [15] Lombardo, Emanuela and Meier, Petra, "Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?", *European Journal of Women's Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 151–166.
- [16] Mazey Sonia, "Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering on and Agenda?", *Feminist Legal Studies*, Vol. 10, No. 1, pp. 227–240.
- [17] Moser, Caroline, "Has Gender Mainstreaming Failed?", *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, No. 4, pp. 584–600.
- [18] Nikolić-Ristanović, Vesna, *Preživeti tranziciju – svakodnevni život i nasilje u postkomunističkom i postratnom društvu*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

- [19] Pascall, Gillian, and Jane Lewis, "Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe", *Journal of Social Policy*, Vol. 33, No. 3, pp. 373–394.
- [20] Perišić, Natalija, *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, FPN, Beograd, 2016.
- [21] Pollac, Mark and Emilie Hafner-Burton, "Mainstreaming gender in the EU", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1, pp. 432–456.
- [22] Rao, Aruna, "Making Institutions Work for Women", *Development*, Vol. 49, No. 1, pp. 63–67.
- [23] Silke Roth (ed.), *Gender Politics in the Expanding European Union – Mobilization, Inclusion, Exclusion*, Berghahn Books, New York, Oxford, 2008.
- [24] „Statistički mesečni bilten”, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Beograd, 2018.
- [25] Smyth, Ines, "Talking of gender: words and meanings in development organisations", in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing ltd, 2010, pp.143–153.
- [26] Šehić, Diana, Paripović Sanela i Irma Zulić, *Priručnik za integrisanje ravnopravnosti polova u pravne propise*, Kancelarija Fondacije za istraživanje za Državni univerzitet Njujork u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2015.
- [27] Todorović, Dragana, „Gender Mainstreaming i Evropska unija”, u: Vesna Šijački (ur.), *Evropska unija i rodna ravnopravnost*, Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2008. str. 39–48.
- [28] *Treaty of Lisbon*. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (Accessed 2 March 2018).
- [29] Utting, Peter, "Introduction: Reclaiming Development Agendas", in: Peter Utting (ed.), *Reclaiming Development Agendas: Knowledge, Power and Institutional Policy Making*, Basingstoke: Palgrave Macmillan and UNRISD, 2006, pp. 1–39.
- [30] Verloo, Mieke, *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest: CPS Books, 2007.
- [31] Weiner, Elaine and Heather MacRae, "The persistent invisibility of gender in EU policy: Introduction", *European Integration online Papers*, Vol. 18, No. 3, pp. 1–20.
- [32] *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*. Dostupno preko: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_penzijskom\\_i\\_invalidskom\\_osiguranju.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_penzijskom_i_invalidskom_osiguranju.html) (Pristupljeno 21. januara 2018).
- [33] „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2017.
- [34] „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014.

*Natalija Perišić  
Jelena Vidojević*

GENDER MAINSTREAMING –  
CHALLENGES OF THE CONCEPT AND ITS  
IMPLEMENTATION IN SOCIAL POLICY

*Abstract*

The subject of the paper is the concept of gender mainstreaming and its transfer into the national social policy. The authors start their considerations of the concept from the aspect of discourse and its importance for policy transfer. This is followed by the analysis of the evolution of the concept in the European Union, along with taking into account the perspectives of member states, as well as an overview of relevant body of literature on potential and practical significance of gender mainstreaming for the realization of gender equality. The focus is on one of the areas of social policy, i.e. pension policy, which has been under reforms for a long period. Considerations of the gender aspect of pension reforms in Serbia show that the perspective of substantial justice, i.e. justice based on outcomes, has been neglected.

*Key words:*

discourse, feminism, concept, pension policy, pensions, gender mainstreaming, older people, women.



Miroljub Nikolić\*

*Caritas Šabac*

Miroslav Brkić

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

Andrijana Nešković

*Caritas Šabac*

## Komparativni prikaz sistema zaštite mentalnog zdravlja u zajednici u Italiji i Srbiji

### *Apstrakt*

Proces transformacije sa institucionalnog zbrinjavanja ka zaštiti mentalnog zdravlja u zajednici neminovno podrazumeva konstantne promene i postavlja nove zahteve u smislu pristupa korisnicima, organizacije rada i razvoja kompetencija za rad u zajednici. Iako je jedan od ciljeva reforme sistema socijalne zaštite u Srbiji smanjenje institucionalizacije i zalaganje za zaštitu korisnika u najmanje restriktivnom okruženju, izostali su značajniji rezultati. Nedostaju jasna strateška opredeljenja, prisutan je raskorak između normativnog i praktičnog, usluge u zajednici nedovoljno su razvijene. Italija je po mnogim karakteristikama zemlja u kojoj je najrazvijeniji model zaštite mentalnog zdravlja u zajednici. Počeci procesa vezuju se za doktora Franka Bazalju (Franco Basaglia) i njegov rad u velikoj duševnoj bolnici Sveti Jovan (San Giovanni), koja je prva bila deinstitucionalizovana i čiji primer danas služi kao osnova za razvoj savremene zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.

---

\* m.nikolic@caritas-sabac.rs

U radu se prikazuju karakteristike zaštite mentalnog zdravlja u Italiji i Srbiji. Kroz istorijsku perspektivu, analizu legislative i aktuelnog stepena razvoja usluga u zajednici, utvrđuje se da li i pod kojim uslovima je moguće primeniti osnovna obeležja italijanskog modela u kontekstu Srbije.

*Ključne reči:*

zaštita mentalnog zdravlja u zajednici, deinstitucionalizacija, usluge u zajednici, socijalno preduzetništvo

## POJAM I KARAKTERISTIKE MENTALNOG ZDRAVLJA

### *Mentalne smetnje i mentalno zdravlje*

Osobe sa mentalnim smetnjama pripadaju grupi osoba sa invaliditetom. Svaka epoha se suočavala sa moralnom i političkom dilemom kako definisati invalidnost i kako se ophoditi prema osobama sa invaliditetom. Pristup se menjao od individualne i medicinske ka strukturalnoj i društvenoj perspektivi. Razlika je što su prvi koncepti bazirani na zdravstvenom stanju pojedinca i hendikepu, a drugi naglašavaju ograničenja sredinskih faktora u funkcionisanju osobe sa invaliditetom. Zato se invaliditet označava kao koncept koji se razvija i proizlazi iz interakcije lica sa oštećenjima i barijerama u ponašanju i okruženju kojima se onemogućava njihovo puno i delotvorno učešće u društvu ravnopravno sa drugima.<sup>1</sup> Ovo shvatanje ukazuje da invalidnost nije samo atribut osobe koja živi sa njim, već i proizvod prepreka u okruženju koje otežavaju svakodnevno funkcionisanje individue.

Izraz mentalno zdravlje, prema definiciji Svetske zdravstvene organizacije (SZO), odnosi se na stanje emotivnog i psihološkog blagostanja u kojem je pojedinac u stanju da iskoristi svoje kognitivne i emocionalne sposobnosti, da obavlja svoje funkcije u okviru društva, da odgovori na svakodnevne životne potrebe, da uspostavi zadovoljavajuće i zrele odnose sa drugima, da na konstruktivan način učestvuje u promenama okoline i da se prilagodi spoljašnjim uslovima i unutrašnjim konfliktima.<sup>2</sup>

Nedavno je SZO sprovedla studiju kako bi procenila rasprostranjenost bolesti u svetu i socijalno-ekonomske troškove koji iz toga proizlaze. Ustanovljeno je da teškoće vezane za mentalna oboljenja imaju sve veći značaj u svim

---

<sup>1</sup> „Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom”, *Generalna skupština UN*, 2006, str. 1.

<sup>2</sup> World Health Organization, *Piano d’Azione per la Salute Mentale 2013–2020*, Dipartimento di salute Mentale Triestina A A S n 1, Trieste, 2013, p. 7.

industrijalizovanim zemljama, kako po broju obolelih tako i po značajnim ekonomskim i socijalnim troškovima koji pogađaju pojedince i članove njihovih porodica.<sup>3</sup>

Depresija predstavlja jedan od vodećih uzroka invalidnosti na globalnom nivou. Prema procenama, oko 450.000.000 ljudi u svetu pati od neuroloških i mentalnih, kao i poremećaja ponašanja.<sup>4</sup>

Svetska zdravstvena organizacija je 2013. godine donela Akcioni plan za mentalno zdravlje (Mental Health Action Plan 2013–2020). Opšti cilj je promovisanje mentalnog blagostanja, prevencija mentalnih poremećaja, pružanje nege, povećanje mogućnosti oporavka, promocije ljudskih prava i smanjenje smrtnosti, morbiditeta i hendikepa kod osoba sa mentalnim poremećajem.<sup>5</sup>

## MENTALNO ZDRAVLJE I USLUGE U ZAJEDNICI

Pojam i koncept zaštite mentalnog zdravlja u zajednici nastao je kao odgovor na nedostatke bolničkog lečenja i zloupotrebu prava obolelih. Ovaj pojam se istorijski tumačio na različite načine kao: zaštita van velikih institucija, profesionalne usluge izvan bolnica, zaštita od strane zajednice i normalizacija svakodnevnog života. Umesto isključivanja mentalno obolelih iz društva (porodice, zajednice) kroz dugotrajne i ponavljane hospitalizacije, pomoć, lečenje i rehabilitaciju treba pružati u mestu boravka, u stalnoj saradnji sa zajednicom. Ovaj koncept je tesno povezan sa pravima mentalno obolelih i procesima deinstitucionalizacije i počiva na razvoju usluga u zajednici koje treba da obezbede što adekvatniju podršku obolelima u prirodnom okruženju. Sveobuhvatnost ovog pristupa ogleda se u obezbeđivanju širokog spektra usluga koje će zadovoljiti raznovrsne potrebe osoba sa mentalnim teškoćama. Osnovnu organizacionu jedinicu sistema predstavlja centar za zaštitu mentalnog zdravlja u zajednici ("community mental health center"). Baziran je na preventivnim aktivnostima i razvoju različitih programa u zajednici (službe mobilnih timova, pomoći i lečenje u kući, radno-rehabilitacionih aktivnosti, stanovanja uz podršku, zapošljavanja i pravne podrške, kratkotrajnog stacionarnog lečenja). Koncept mentalnog zdravlja u zajednici ne završava se osnivanjem centra za mentalno zdravlje, već podrazumeva umrežavanje sa svim relevantnim institucijama i uslugama u zajednici (npr. centri za socijalni

---

<sup>3</sup> World Health Organization, *Piano d'Azione per la Salute Mentale 2013–2020*, Dipartimento di salute Mentale Triestina A A S n 1, Trieste, 2013, p. 8.

<sup>4</sup> „Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 8, Beograd, 2007, str. 2–3.

<sup>5</sup> World health organization, *Mental health action plan 2013–2020*, Geneva, 2013, p. 9.

rad, škole, policijske stanice i sl.) Važno je istaći i da model zaštite mentalnog zdravlja u zajednici ne podrazumeva negaciju bolničkog lečenja koje je i dalje neophodno, ali se insistira na njegovom redukovanju po sadržaju i vremenskom trajanju. „Savremena služba za mentalno zdravlje treba da predstavlja ravnotežu između zaštite u zajednici i bolničke zaštite, nasuprot tradicionalnom starateljskom sistemu u kome dominiraju velike psihijatrijske bolnice i ambulante koje pacijentima pružaju zaštitu i praćenje, pri čemu se tretman obično svodi na davanje lekova”.<sup>6</sup>

Potreba za razvojem usluga u zajednici i deinstitucionalizacijom proističe iz činjenice da su domovi, kao i psihijatrijske bolnice u kojima se pacijenti zadržavaju na duži rok, neki i doživotno, poprimile azilarni karakter. Decentralizacija socijalne zaštite na lokalni nivo doprinosi razvoju raznovrsnih i ekonomičnijih usluga u neposrednom okruženju korisnika, što treba da omogućiti zadovoljavanje potreba većeg broja korisnika.

## AKTUELNI POLOŽAJ MENTALNO OBOLELIH OSOBA U SRBIJI

Uprkos ustavnim garancijama kojima je obezbeđena zaštita osoba sa invaliditetom, novim i izmenjenim i dopunjenim zakonima koji su u najvećem delu usklađeni sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima, osobe sa mentalnim smetnjama su i dalje izolovane od ostatka društva.

Ustavom Republike Srbije propisano je da je ljudsko dostojanstvo neprikosnovo i da su svi dužni da ga poštuju i štite, kao i da svako ima pravo na slobodan razvoj ličnosti, ako time ne krši prava drugih zajamčena Ustavom.<sup>7</sup> Takođe je različitim zakonima i podzakonskim aktima utvrđeno:

- da je fizički i psihički integritet nepovrediv, kao i da niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka;
- da svako ima pravo na ličnu slobodu i bezbednost i da je lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom;

---

<sup>6</sup> Vladimir Jović, Ljiljana Palibrk i Jelena Mirkov, *Priručnik za uspostavljanje i razvoj centara za zaštitu mentalnog zdravlja u zajednici*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2016, str. 15.

<sup>7</sup> „Ustav Republike Srbije”, Član 23, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98, Beograd, 2016.

- da prema licu lišenom slobode mora da se postupa čovečno i s uvažavanjem dostojanstva njegove ličnosti, kao i da je zabranjeno svako nasilje prema licu lišenom slobode;
- da svako ima pravo na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja;
- da građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva, kao i da se u tom pogledu invalidima pruža posebna zaštita.<sup>8</sup>

Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama bliže uređuje osnovna načela, organizovanje i sprovođenje zaštite mentalnog zdravlja, način i postupak, organizaciju i uslove lečenja, kao i smeštaj bez pristanka lica sa mentalnim smetnjama u stacionarne i druge zdravstvene ustanove.<sup>9</sup> Ove osobe imaju pravo na zaštitu i unapređenje mentalnog zdravlja kroz prevenciju, negu, lečenje i psihosocijalnu rehabilitaciju u odgovarajućim zdravstvenim i drugim ustanovama, oporavak i uključenje u porodičnu, radnu i društvenu sredinu, uz uvažavanje njihovog izbora.<sup>10</sup>

Za sada su doneta dva propisa neophodna za sprovođenje Zakona. Pravilnik o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama<sup>11</sup> i Pravilnik o vrsti i bližim uslovima za obrazovanje organizacionih jedinica i obavljanje poslova zaštite mentalnog zdravlja u zajednici<sup>12</sup>. Iako je ovaj Pravilnik donet u novembru 2013. godine, centri za mentalno zdravlje još uvek nisu sistemski uspostavljeni. Aktuelno u Srbiji postoje samo tri organizacione jedinice. Centar za mentalno zdravlje u Nišu koji je, uz podršku Caritasa Italije, formiran 2005. godine, dakle pre donošenja Pravilnika i centri za

---

<sup>8</sup> Miloš Janković, „Slobode i prava lica sa mentalnim smetnjama – nedostaci Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama”, *Crimen – časopis za krivične nauke*, Vol. 7, br. 1/2015, str. 64–65.

<sup>9</sup> „Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama”, Član 1, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 45, Beograd, 2013.

<sup>10</sup> Isto, Član 7.

<sup>11</sup> „Pravilnik o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94, Beograd, 2013.

<sup>12</sup> „Pravilnik o vrsti i bližim uslovima za obrazovanje organizacionih jedinica i obavljanje poslova zaštite mentalnog zdravlja u zajednici”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 106, Beograd, 2013.

mentalno zdravlje u Kikindi i Vršcu, koji su razvijani kroz IPA fondove. Zajedničko im je da su projektno finansirani, te da iako postoje zakonski uslovi još uvek nisu utvrđeni stabilni izvori za njihovo finansiranje.

U sklopu regionalne izjave o viziji mentalnog zdravlja, dogovorena od strane predstavnika osam zemalja Jugoistočne Evrope (Bugarska, Rumunija, Moldavija, Albanija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija) u Sinaji, septembra 2003. godine i dopunjena u Ljubljani novembra 2003, Vlada Republike Srbije donela je 2007. Strategiju razvoja zaštite mentalnog zdravlja.<sup>13</sup> U dokumentu je navedeno da „službe mentalnog zdravlja treba da pruže savremeno, sveobuhvatno lečenje koje podrazumeva bio-psiho-socijalni pristup, i koje treba da se odvija u zajednici, što je moguće bliže porodici obolele osobe”.<sup>14</sup> Osnovni cilj je da se osobama sa mentalnim smetnjama omogući „da povećaju kontrolu nad sopstvenim životom i da poboljšaju mentalno zdravlje razvojem ličnih veština i otpornosti stvaranjem podržavajuće okoline i osnaživanjem ljudi u zajednici”.<sup>15</sup> Konstitutivni deo Strategije čini akcioni plan u kome su navedena područja delovanja, pojedinačni ciljevi, nosioci i vremenski rokovi. Nažalost, ovaj dokument je u najvećoj meri ostao „mrtvo slovo na papiru”. Izostale su konkretne aktivnosti za njegovu primenu, regulatorni mehanizmi, odgovornosti nosioca. Sve zajedno doprinelo je da rezultati i efekti Strategije nikada nisu evaluirani.

Vlada Republike Srbije je u decembru 2006. godine donela Strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom.<sup>16</sup> Osnovni strateški cilj je unapređenje položaja osoba sa invaliditetom do pozicije ravnopravnih građana koji uživaju sva prava i odgovornosti. Ova, kao i prethodna strategija nikada nije bila evaluirana, niti su utvrđeni mehanizmi za njeno praćenje. U njoj se po prvi put kao cilj pominje deinstitucionalizacija, ali ne i načini kako će se sprovesti.

Strategija razvoja socijalne zaštite<sup>17</sup> identifikuje sistemske nedostatke, a posebno one koji se tiču osoba sa invaliditetom. Osnovni cilj reforme je razvijanje integralne socijalne zaštite u kojoj socijalni akteri na najefikasniji način

---

<sup>13</sup> „Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 8, Beograd, 2007.

<sup>14</sup> Isto, deo Vrednosti i principi.

<sup>15</sup> Isto, deo Prevencija mentalnih poremećaja i poremećaja ponašanja i unapređenje mentalnog zdravlja.

<sup>16</sup> „Strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 71, Beograd, 2005.

<sup>17</sup> „Strategija razvoja socijalne zaštite”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 71, Beograd, 2005.

koriste postojeće i razvijaju nove resurse putem dostupnih, kvalitetnih i raznovrsnih usluga, radi očuvanja i poboljšanja kvaliteta života ranjivih i marginalizovanih pojedinaca i grupa, osposobljavanja za produktivan život u zajednici i predupređenja zavisnosti od socijalnih službi. Iako efekti ove, kao i većine drugih strategija nisu evaluirani, utisak je da je značajan broj ciljeva uglavnom ispunjen, što je rezultiralo donošenjem Zakona o socijalnoj zaštiti.

Narodna skupština Republike Srbije donela je 2011. godine Zakon o socijalnoj zaštiti koji počiva na pružanju usluga koje se neće realizovati u restriktivnom okruženju. Zakon formuliše grupe usluga u zajednici i po prvi put prepoznaje stanovanje uz podršku i personalnu asistenciju, kao usluge koje su od izuzetne važnosti za zadovoljavanje potreba u lokalnoj zajednici i sprečavanje institucionalizacije. Većina usluga u zajednici u nadležnosti je jedinica lokalne samouprave, dok Republika utvrđuje standarde za njihovu primenu. Zbog nerazumevanja značaja socijalne zaštite i ograničenosti lokalnih budžeta u mnogim opštinama usluge nisu razvijene, što se naročito odnosi na uslugu stanovanja uz podršku.

Socijalno preduzetništvo se svuda pokazalo kao vrlo važan i koristan instrument za zapošljavanje osoba iz društveno ranjivih grupa. Iako se socijalna preduzeća pominju još u Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom<sup>18</sup> iz 2009. godine, i pored više pokušaja nije donet zakon koji reguliše ovu oblast. Kritike na Nacrt zakona bile su pre svega sadržinske prirode, jer su predložene norme više bile u funkciji smanjivanja nezaposlenosti, a ne radnog angažovanja vulnerabilnih društvenih grupa, što je koncept socijalnog preduzetništva. U suštini, nije neophodno ni da se zakon donese. Nemaju ga ni mnoge zemlje Evropske unije u kojima je ovaj koncept razvijen. Bitno je da se ideja prepozna i stvore uslovi za njenu implementaciju. Prema procenama, u Srbiji ima oko 1.196 firmi koje funkcionišu po principima socijalnog preduzetništva.<sup>19</sup> U bruto društvenom proizvodu učestvuju sa 0,2%<sup>20</sup> a u zaposlenosti 0,6%<sup>21</sup>. U zemljama EU, socijalno preduzetništvo prosečno učestvuje sa 11% u bruto društvenom proizvodu, a u zaposlenosti sa 6,5%<sup>22</sup>. Socijalnim preduzetništvom u Srbiji se uglavnom bave udruženja i zadruge, sporadično i privredna društva. Socijalna preduzeća se od standardnih profitnih preduzeća razlikuju po socijalnoj ulozi, poput podrške u zapo-

---

<sup>18</sup> „Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom”, Član 26, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36, Beograd, 2009.

<sup>19</sup> Dragan Vukmirović, *Ekonomski uticaj socijalnih preduzeća u Republici Srbiji*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014, str. 28.

<sup>20</sup> Isto, str. 31.

<sup>21</sup> Isto, str. 35.

<sup>22</sup> Isto, str. 7.

šljavanju osetljivih kategorija, ali pre svega činjenici da profit, za razliku od tradicionalnih preduzeća, reinvestiraju u delatnost. U ustanovama socijalne zaštite za smeštaj odraslih i starijih uglavnom se organizuju radne terapije. U realnosti, i ustanove za smeštaj osoba sa mentalnim smetnjama i intelektualnim poteškoćama se na neki način bave socijalnim preduzetništvom, jer angažuju korisnike za rad na poljoprivrednim imanjima, te se pojedini proizvodi plasiraju na tržište. Zbog izostanka odgovarajućeg normativnog okvira za svoj radni angažman mogu dobiti „džeparac” koji suštinski pripada svim korisnicima, ali ne i realnu naknadu za posao koji obavljaju. Upravo su slične okolnosti uticale da se radna terapija u Italiji transformiše u socijalno preduzetništvo i socijalne kooperative.

Osim nepostojanja Zakona o socijalnom preduzetništvu, izostaje i praktičan koncept zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom<sup>23</sup> u osnovi je kvalitetan i uvodi niz odredbi i modula koji obavezuju poslodavce da zapošljavaju ili doprinose zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Međutim, kao i mnogim drugim zakonima, izostaju adekvatni regulatorni mehanizmi i kaznene mere, te se mnoge odredbe ne poštuju ili se nedovoljno primenjuju u praksi. Preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, koja po Zakonu imaju povlašćen status pri javnim nabavkama, u osnovi nisu tržišno orijentisana i bez direktne pomoći države ne bi mogla da opstanu.

Zaštitnik građana je u svom izveštaju iz 2015. godine naveo da je samo u jednoj psihijatrijskoj bolnici zatekao preko 800 pacijenata, od kojih se skoro 500 lečilo duže od jedne godine, a preko 100 više od deset godina.<sup>24</sup> U pet specijalizovanih psihijatrijskih bolnica smešten je 2.981 pacijent, pri čemu nisu iskazana lica smeštena u psihijatrijskim klinikama, psihijatrijskim institutima, psihijatrijskim klinikama za decu i adolescente, i odeljenjima za psihijatriju u opštim bolnicama.<sup>25</sup> U 15 ustanova za odrasle i starije sa telesnim, intelektualnim ili mentalnim teškoćama na smeštaju je u 2013. bilo 4.552 korisnika. Ovaj broj sa manjim oscilacijama prisutan je i u aktuelnom trenutku. Ono što mnogo više zabrinjava od samog broja jeste činjenica da većina korisnika dugi niz godina boravi u domu. Između 11 i 19 godina na smeštaju je 27,15% korisnika, 24,01% je od 6 do 10 godina, a 20 i više godina čak 20.5%

<sup>23</sup> „Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36, Beograd, 2009.

<sup>24</sup> „Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 8, Beograd, 2007.

<sup>25</sup> Beogradski centar za ljudska prava; Dostupno preko: [www.bgcentar.org.rs/](http://www.bgcentar.org.rs/) (Pristupljeno 09.09.2017)

korisnika.<sup>26</sup> Ovi podaci nesumnjivo pokazuju da institucionalno okruženje izaziva svojevrsnu izolaciju, a samim tim i posledice po fizički, psihički i socijalni razvoj osobe.

Iako Zakon o socijalnoj zaštiti sadrži niz usluga koje bi trebalo da podstaknu i omoguće život u zajednici, one još uvek nisu postale sastavni deo sistema i nisu u dovoljnoj meri dostupne korisnicima. To se naročito odnosi na usluge podrške za samostalni život. Tako je u 2015. godini samo 1% od ukupnog broja odraslih i starijih korisnika usluga u zajednici (749) koristilo stanovanje uz podršku. Sa druge strane, ova usluga smatra se ključnom za uspešnost procesa deinstitutionalizacije. U Republici Srbiji postoji samo jedan licencirani dnevni boravak za osobe sa mentalnim teškoćama<sup>27</sup>, što ilustrativno govori o odnosu zajednice prema ovoj ciljnoj grupi. Većina lica smeštanih u rezidencijalne ustanove u potpunosti je lišena poslovne sposobnosti, što ih praktično onemogućava da se na bilo koji način angažuju na tržištu rada. Očigledno je da u Srbiji postoji raskorak između Ustavom i zakonima garantovanih prava i njihove praktične implementacije. Smeštaj u rezidencijalne ustanove još uvek je jedan od dominantnih oblika zaštite sa praktično nepromenjenim brojem korisnika. Usluge u zajednici za osobe sa mentalnim teškoćama rudimentalno su razvijene, većina je isključena iz radnog procesa, deinstitutionalizacija je pre svega formalno opredeljenje Vlade Republike Srbije.<sup>28</sup> Usled svega navedenog ne čudi što su formalno glavni razlozi za smeštaj odraslih sa invaliditetom u specijalizovane ustanove: odsustvo bliskih rođaka, nespremnost ili onemogućenost porodice da se brine o osobi, socio-ekonomski rizici i neodgovarajuća porodična briga.<sup>29</sup> U praksi, osnovni povod jeste nedostatak usluga u zajednici i odgovarajuće podrške porodici.

Italijanski model zaštite mentalnog zdravlja u zajednici jedan je od najrazvijenijih u svetu. Baziran je na postojanju široke i razgranate mreže dnevnih usluga u zajednici, programa stručnih obuka i zapošljavanje u socijalnim kooperativama i na otvorenom tržištu rada.

---

<sup>26</sup> Miroslav Brkić, „Usluge u zajednici – pretpostavka procesa deinstitutionalizacije”, *Socijalna politika*, god. 49, 2/2014, str. 31–44.

<sup>27</sup> Caritas Šabac je jedini licencirani pružalac usluge dnevnog boravka za osobe sa mentalnim teškoćama.

<sup>28</sup> Vlada Republike Srbije se akcionim planom u okviru predpristupnih pregovora za Poglavlje 19 obavezala da će usvojiti strategiju deinstitutionalizacije.

<sup>29</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu, Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2015. godinu.

## ITALIJANSKO ISKUSTVO U ZAŠTITI MENTALNOG ZDRAVLJA U ZAJEDNICI

### *Istorijski osvrt*

Italijanski model deinstitucionalizacije i zaštite mentalnog zdravlja u zajednici započeo je reformama koje je pokrenuo doktor Franko Bazalja. U avgustu 1971. godine postavljen je za direktora psihijatrijske bolnice Sveti Jovan u Trstu. Sa grupom mladih lekara koji nisu bili opterećeni tradicionalnom psihijatrijom, psiholozima, studentima i volonterima otpočinje intenzivan rad na teorijsko-praktičnom preispitivanju institucije za duševno obolele. Rad Bazaljinog tima bio je usmeren na menjanje logika i pravila koja upravljaju bolnicom, na preispitivanju hijerarhija, menjanju odnosa između zaposlenih i pacijenata, insistiranju na slobodama i pravima obolelih. Nadzor se postepeno zamenjuje podrškom, institucionalno zbrinjavanje zapošljavanjem, formalni planovi individualnim planovima usluga.

Ukinute su šok terapije i oblici fizičkog sputavanja, uklonjene su žice koje su okruživale bolnicu, otključane su kapije i vrata, prisilno zatvoreni pacijenti postaju dobrovoljno smešteni, pacijentima su vraćena građanska i politička prava.

Uvodi se kategorija „gosta“ za sve one koji, iako su otpušteni iz bolnice, ne pronalaze u gradu uslove za adekvatan život ili im je još uvek potrebna zaštita, makar u smislu smeštaja.

Velika pažnja posvećuje se individualizaciji ličnog prostora (ormana, komoda, ličnih predmeta), ali i zajedničkih prostora (dnevne sobe, barovi, mesta za druženja...), sve u smislu humanizacije i personalizacije. Vraćaju se u upotrebu predmeti iz svakodnevnog života: ogledala, escajg, pertle, češalj, lična garderoba.

Aktiviraju se skupštine pacijenata, participacija u donošenju odluka. Favorizuju se izlasci pacijenata u grad, oživljavaju se odnosi sa porodicama, podstiču se kućne posete otpuštenim pacijentima radi pružanja pomoći u zadovoljavanju svakodnevnih potreba i prevenciji institucionalizacije.

Organizuju se prve grupe za zajedničko življenje kao početak usluge stanovanja uz podršku. U početku u krugu bolnice, u nekadašnjim stanovima direktora, ekonomu, lekara, a kasnije i u gradu, uz pomoć negovatelja i bolničara, koji su nekada radili na psihijatrijskom odeljenju. U decembru 1972. godine Bazalja sa saradnicima formira prvu socijalnu kooperativu (Laboratori uniti). Kooperativa upošljava 60 osoba, koji, umesto nekadašnje neplaćene radne terapije, obavljaju poslove čišćenja odeljenja, spremanja hrane, pranja i peglanja veša. Svi imaju ugovore o radu, članovi su sindikata i, što je najvažnije, plaćeni su za poslove koje obavljaju.

Osnovne ideje doktora Bazalje implementirane su Zakonom br. 180/1978 (tzv. „Bazaljin zakon”)<sup>30</sup>, koji je postavio temelje deinstitucionalizacije i razvoja koncepta zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.

### *Karakteristike aktuelnog sistema mentalnog zdravlja u zajednici u Italiji*

Sistem mentalnog zdravlja u zajednici, započet donošenjem „Bazaljinog zakona”, počiva na nekoliko ključnih principa:

- jasnoj podeli nadležnosti između lokalnih samouprava, regija i države;
- stvaranju mreže usluga u zajednici kao alternativni institucionalnom zbrinjavanju;
- osoba, a ne bolest je centar delovanja, kako bi se stvorili terapijski, rehabilitacioni i emancipatorski preduslovi ka što potpunijoj integraciji osoba sa mentalnim smetnjama;
- uključivanju u radni proces obolelih kroz različite socijalne kooperative.

Lokalne samouprave su nosioci upravnih funkcija koje se odnose na delovanja u oblasti socijalne zaštite. One donose odluku o mreži usluga socijalne zaštite, obezbeđuju finansijska sredstva za pružanje usluga, vrše kontrolu nad pružaocima koji moraju da imaju odgovarajuću licencu. Lokalne samouprave izrađuju i odobravaju Plan socijalne zaštite na svojoj teritoriji.<sup>31</sup>

Regije obavljaju funkciju planiranja i koordinacije socijalnih mera usmeravajući ih ka integraciji sa zdravstvenim, obrazovnim i službama zaduženim za uključivanje u tržište rada. Država vrši funkciju usmeravanja, koordinacije i vođenja socijalnih politika, uz određivanje principa i ciljeva kroz nacionalni plan mera i usluga socijalne zaštite.

Po podacima Ministarstva zdravlja Italije, u okviru 183 odeljenja za mentalno zdravlje postoji široka mreža službi sačinjena od centara za mentalno zdravlje (dostupnih korisnicima 365 dana u godini, 24 časa), dnevnih boravaka i struktura za smeštaj korisnika, u ukupnom broju od 3.791. Od toga su 1.114 teritorijalne službe – službe za mentalno zdravlje.<sup>32</sup> Aktivnosti u okviru ovih odeljenja bazirane su na terenskom radu u zajednici, dok je hospitalizacija retka i vremenski ograničena.

---

<sup>30</sup> Legge 13 maggio 1978, n. 180, „Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori”, pubblicata nella Gazz. Uff. 16 maggio 1978, n. 133.

<sup>31</sup> Legge 328/2000 – „Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, 2000, Parlamento Italiano.

<sup>32</sup> Rapporto salute mentale 2015; Dostupno preko: [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_EventiStampa\\_442\\_intervisteRelatori\\_itemInterviste\\_2\\_fileAllegatoIntervista.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_EventiStampa_442_intervisteRelatori_itemInterviste_2_fileAllegatoIntervista.pdf) (Pristupljeno 15.03.2018)

Socijalne kooperative nastaju sa ciljem da zadovolje pre svega radne potrebe vulnerabilnih društvenih grupa, ali i zajednice u celini.<sup>33</sup> Razvoj socijalnih kooperativa u stalnom je porastu. Po podacima ISTAT-a, u 2005. godini bilo je 7.363 aktivne socijalne kooperative, u 2011. 11.264, dok je u 2013. godini taj broj iznosio 13.041. Socijalne kooperative su u 2003. godini angažovale 31.879 volontera i 189.134 zaposlenih; u 2005. 34.626 volontera i 244.223 zaposlenih, a u 2011. 42.368 volontera i 320.513 zaposlenih.<sup>34</sup> U Italiji postoje tri tipa socijalnih kooperativa. Kooperative tipa A su socijalna preduzeća koja pružaju usluge socijalne zaštite i edukacije ugroženim kategorijama stanovništva ili usluge od javnog interesa (npr. briga o deci, obuka i briga o osobama sa invaliditetom, dnevni boravci, pomoć u kući i sl.).<sup>35</sup> Socijalne kooperative tipa B su socijalna preduzeća koja se bave radnom integracijom i aktivacijom pripadnika teško zapošljivih i marginalizovanih društvenih grupa (work integration social enterprises). Socijalna preduzeća ovog tipa nude proizvode i usluge na tržištu, a profit usmeravaju na dodatnu obuku svojih članova i poboljšanje njihovog položaja u društvu.<sup>36</sup> Osim dve osnovne, postoje i kooperative koje su „mešovitog karaktera” (A/B) koje se bave kako pružanjem socijalno-zdravstvenih i edukativnih usluga tako i aktivnostima koje imaju za cilj radno uključivanje na tržište rada osoba iz društveno ugroženih grupa (kooperative C). Svima je zajedničko da podstiču radno angažovanje osoba iz vulnerabilnih društvenih grupa, kroz različite sadržaje i modalitete, koji se kreću od pružanja direktnih usluga socijalne zaštite do proizvodnje i prodaje robe na tržištu. Sve navedeno usmereno je ka realizaciji četvrtog, verovatno i ključnog principa, „osoba, a ne bolest u centru je pažnje”. Italijanski koncept mentalnog zdravlja jedan je od najrazvijenijih u svetu. Dokazano je da institucionalizovani sistem može da se transformiše, na korist građana, da bude efikasniji i jeftiniji, zasnovan na uslugama u zajednici.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Legge 381/1991, Disciplina delle cooperative sociali.

<sup>34</sup> Alberto Ianes, “Social Enterprise: Social Co-operation in the Italian Welfare System and its Reproduction in Europe (from the 1970s to the Present)”, *Euricse Working Papers*, No. 88/16, 2016, p. 16.

<sup>35</sup> Marija Parun Kolin, *Socijalna preduzeća i uloga alternativne ekonomije u procesima evropskih integracija*, EPUS, Beograd, 2008, str. 22.

<sup>36</sup> Isto, str. 22.

<sup>37</sup> Christien Muusse and Sonja van Rooijen, *Freedom First – A study of the experiences with community-based mental healthcare in Trieste, Italy, and its significance for the Netherlands*, Trimbos Institute, Utrecht, 2015, p. 38.

## MOGUĆNOSTI PRIMENE ITALIJANSKOG MODELA ZAŠTITE MENTALNOG ZDRAVLJA U ZAJEDNICI U REPUBLICI SRBIJI

Deklarativno, Srbija je opredeljena za koncept mentalnog zdravlja u zajednici, ali joj nedostaju pojedina normativna rešenja, a pre svega praktični mehanizmi.

Nadležnosti nad sistemom i uslugama u oblasti socijalne zaštite slične su u Srbiji i Italiji. Jedinice lokalne samouprave u obe države odgovorne su za obezbeđivanje usluga u zajednici, a centralni nivo za vođenje socijalne politike, donošenje zakona, utvrđivanja normativa i standarda za pružanje usluga socijalne zaštite. Suštinska razlika je što u Italiji postoji svest o značaju socijalne zaštite za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva, ali i veći budžeti.

Zakonski okvir u Republici Srbiji relativno je dobro uspostavljen i u najvećoj meri usaglašen sa međunarodnim principima. Osnovni problem je što se mnoga normativna rešenja ne primenjuju u praksi, što zbog odsustva adekvatnih kontrolnih mehanizama, odnosno suštinske nezainteresovanosti i ambivalentnosti države za poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom. Kao što je navedeno, Centri za mentalno zdravlje osnovni su nosioci koncepta zaštite mentalnog zdravlja u svim razvijenim zemljama. U Italiji postoji razgrnata mreža ovih organizacionih jedinica, koje su građanima dostupne 365 dana u godini. U Srbiji, iako postoji zakonski osnov, postoje samo tri centra za mentalno zdravlje, koji se mahom projektno, a ne i sistemski finansiraju. U tom smislu zaostajemo ne samo za Italijom, već i u odnosu na zemlje bivše Jugoslavije. Nerazvijenost mreže centara za mentalno zdravlje jedan je od osnovnih nedostataka za razvoj modela zaštite u zajednici.

Aktiviranje na tržištu rada osoba sa mentalnim teškoćama jedan je od preduslova integracije. U Italiji je razvijen koncept socijalnih kooperativa u kojima se zapošljavaju osobe iz vulnerabilnih društvenih grupa. U Srbiji je koncept socijalnog preduzetništva samo načelno prepoznat, izostaju adekvatna sistemski i normativna rešenja. Preduzeća koja funkcionišu po principima socijalnog preduzetništva uglavnom su nekonkurentna na tržištu rada i mahom zavise od direktne državne pomoći. Bez uspostavljanja sistemski podržanog koncepta socijalnog preduzetništva teško je zamisliti stvaranje povoljnih uslova za integraciju osoba sa invaliditetom u zajednicu.

Možda je jedan od najvećih nedostataka to što je koncept zaštite u Srbiji usmeren ka bolesti, a ne ka osobi. Medicinski model tumačenja invalidnosti još uvek je dominantan, korisnici se uglavnom posmatraju kao zavisni od tuđe nege i pomoći, pri čemu se smatra da je rezidencijalni smeštaj najbolja opcija za većinu. Iz tih razloga mnogi se u potpunosti lišavaju poslovne sposobnosti, što ih praktično onemogućava da participiraju u životu zajednice. Tek sa promenom ovih stavova, prihvatanjem socijalnog modela tumačenja invalidnosti, moguće je suštinski menjati položaj osoba sa invaliditetom, odnosno mentalnim smetnjama u društvu.

U aktuelnom trenutku Srbija je prilično daleko od primene osnovnih principa italijanskog modela zaštite mentalnog zdravlja u zajednici. Treba istaći da ovaj model u Italiji počinje da se razvija sedamdesetih godina prošlog veka i da još uvek nije u potpunosti prihvaćen na celokupnoj teritoriji države. Za razliku od severa Italije, na jugu još uvek postoje klasične psihijatrijske bolnice i restriktivni pristupi u lečenju obolelih. To dovoljno svedoči koliko je proces deinstitucionalizacije dugotrajan i koliko je teško menjati svest ne samo kod javnog mnjenja već i profesionalaca. U Srbiji, najmanji problem za razvoj koncepta zaštite mentalnog zdravlja u zajednici su normativna rešenja. Suštinski nedostaje volja, jasna strateška opredeljenja praćena akcionim planovima koji će se evaluirati i utvrđivati odgovornost za odsustvo primene. Ne manje značajan je i nedostatak donosioca odluka, osoba koje su u potpunosti posvećene ovim procesima, „srpskih Bazalja”, koji će slediti svoje vizije. Ipak, i kad bi se pojavile osobe poput Bazalje, bila bi im potrebna odgovarajuća sistemska podrška, jer bez nje bi malo toga mogli samostalno da učine.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Beogradski centar za ljudska prava; Dostupno preko: [www.bgcentar.org.rs/](http://www.bgcentar.org.rs/) (Pristupljeno 09.09.2017)
- [2] Brkić, Miroslav, „Usluge u zajednici – pretpostavka procesa deinstitucionalizacije”, *Socijalna politika*, god. 49, 2/2014.
- [3] Ianes, Alberto, *Social Enterprise: Social Co-operation in the Italian Welfare System and its Reproduction in Europe (from the 1970s to the Present)*, Euricse Working Papers, No. 88/16, 2016.
- [4] Janković, Miloš, „Slobode i prava lica sa mentalnim smetnjama – nedostaci Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama”, *Crimen – časopis za krivične nauke*, Vol. 7, br. 1/2015.
- [5] Jović, Vladimir, Ljiljana Palibrk i Jelena Mirkov, *Priručnik za uspostavljanje i razvoj centara za zaštitu mentalnog zdravlja u zajednici*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2016.
- [6] Legge 13 maggio 1978, Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori, pubblicata nella Gazz. Uff. 16 maggio 1978.
- [7] Legge 328/2000 – Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, 2000, Parlamento Italiano.
- [8] Legge 381/1991, Disciplina delle cooperative sociali.
- [9] Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, Generalna skupština UN, 2006.

- [10] Muusse, Christien and Sonja van Rooijen, *Freedom First – A study of the experiences with community-based mental healthcare in Trieste, Italy, and its significance for the Netherlands*, Trimbos Institute, Utrecht, 2015.
- [11] Parun, Kolin Marija, *Socijalna preduzeća i uloga alternativne ekonomije u procesima evropskih integracija*, EPUS, Beograd, 2008.
- [12] Pravilnik o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94, Beograd, 2013.
- [13] Pravilnik o vrsti i bližim uslovima za obrazovanje organizacionih jedinica i obavljanje poslova zaštite mentalnog zdravlja u zajednici, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 106, Beograd, 2013.
- [14] Rapporto salute mentale 2015; Dostupno preko: [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_EventiStampa\\_442\\_intervisteRelatori\\_itemInterviste\\_2\\_fileAllegatoIntervista.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_EventiStampa_442_intervisteRelatori_itemInterviste_2_fileAllegatoIntervista.pdf) (Pristupljeno 15.03.2018)
- [15] Republički zavod za socijalnu zaštitu, Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2015. godinu.
- [16] Strategija razvoja socijalne zaštite, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 71, Beograd, 2005.
- [17] Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 8, Beograd, 2007.
- [18] Strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 71, Beograd, 2005.
- [19] Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98, Beograd, 2016.
- [20] Vukmirović, Dragan, *Ekonomski uticaj socijalnih preduzeća u Republici Srbiji*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014.
- [21] World Health Organization, *Mental health action plan 2013–2020*, Geneva, 2013.
- [22] World Health Organization, *Piano d’Azione per la Salute Mentale 2013–2020*, Dipartimenta di salute Mentale Triestina A A S n 1, Trieste, 2013.
- [23] Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36, Beograd, 2009.
- [24] Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, Član 1, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 45, Beograd, 2013.

*Miroljub Nikolić  
Miroslav Brkić  
Andrijana Nešković*

## COMPARATIVE REVIEW OF THE MENTAL HEALTH SYSTEM IN COMMUNITY IN ITALY AND SERBIA

### *Abstract*

The process of change from institutional care to the protection of mental health in the community inevitably implies constant changes and sets new requirements in terms of approach to beneficiaries, work organization and the development of a whole spectrum of new competences for community work. Although one of the goals of the reform of the social care system in Serbia was to reduce institutionalization and advocate for the protection of beneficiaries in the least restrictive environment, there were no significant results. There are no clear strategic commitments, there is a gap between the normative and the practical, the services in the community are not sufficiently developed. Italy is by many characteristics a country in which the model of mental health protection in the community is the most developed. The beginnings of the process are related to Dr Franco Basaglia and his work in the large mental hospital St John (San Giovanni), which was the first one to be deinstitutionalised and whose case today serves as a basis for the development of contemporary mental health care in the community.

The paper presents the characteristics of mental health protection in Italy and Serbia. Through a historical perspective, the analysis of legislation and the current level of development of the community based services, it determines whether and under what conditions it is possible to apply the basic features of the Italian model in the context of Serbia.

### *Key words:*

protection of mental health in the community, deinstitutionalization, community based services, social entrepreneurship.

Jasna Hrnčić\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

Andrijana Radoičić

*Udruženje građana 'Atina'*

## Analiza prakse predlaganja sudu vaspitnog naloga ili vaspitne mere od strane centara za socijalni rad\*\*

### *Apstrakt*

Iako po zakonu nisu obavezni, centri za socijalni rad (CSR) u okviru nalaza i mišljenja, koja dostavljaju sudu tokom pripremnog postupka za maloletnike u krivičnom postupku, neretko daju i predlog vaspitne mere/naloga. Cilj rada je analiza raširenosti, zakonske zasnovanosti i svrshodnosti ove prakse u smislu najboljeg interesa korisnika. Istraživanjem je obuhvaćeno 30 slučajno izabranih nalaza i mišljenja koje je jedan CSR dostavljao sudu tokom 14 meseci. Pokazalo se da je predlog vaspitnog naloga/mere deo svih analiziranih slučajeva, ali da nijedan nije zasnovan na svim zakonom propisanim elementima u smislu nepotpune procene ili potpunog izostajanja opisa antisocijalnog ponašanja, pobuda za krivično delo i ponašanja posle izvršenja. Dobijena visoka proporcija predloga sudskog ukora i obustave postupka i njihova nepovezanost sa težinom i hronicitetom antisocijalnog ponašanja, niti sa visokorizičnim karakteristikama ličnosti, ponašanja, okolnosti i sredine maloletnika, sugerišu da predlaganje mere/naloga nije uvek radi najboljeg interesa korisnika. Nalazi su diskutovani i date preporuke za unapređenje prakse.

---

\* jhrncic@gmail.com

\*\* Ovaj rad rezultat je rada na projektu „Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije”, broj 47011, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

*Ključne reči:*

maloletnička delinkvencija, krivični postupak, sukob interesa, sudski ukor, obustava postupka

## UVOD

Neprikladno, društveno neprihvatljivo, devijantno ili antisocijalno ponašanje dece i mladih postaje prestupništvo ili delinkvencija ukoliko se ovim ponašanjem krše društvene norme. Delinkvencija u užem smislu podrazumeva činjenje krivičnih dela, kako su ona definisana važećim državnim zakonodavstvom. Krivični zakonik Republike Srbije definiše krivično delo kao „... ono delo koje je zakonom predviđeno kao krivično delo, koje je protivpravno i koje je krivljeno”.<sup>1</sup> Sankcionisanje delinkvencije dece i mladih se razlikuje od sankcionisanja odraslih tako da izostaje kazna za decu koja se smatraju krivično neodgovornima (ispod uzrasta krivične odgovornosti), dok su sankcije za maloletne učiniocima koji se smatraju krivično odgovornim blaže i imaju naglasak na blagovremenom vaspitavanju i pomoći.<sup>2</sup> Maloletnička delinkvencija u užem smislu podrazumeva u našem zakonodavstvu činjenje krivičnih dela od strane lica „... koje je u vreme izvršenja krivičnog dela navršilo četrnaest, a nije navršilo osamnaest godina”<sup>3</sup>.

Društvena reakcija na delinkvenciju maloletnika zavisi od težine samog krivičnog dela, rizika za razvijanje antisocijalnog ponašanja u odrasloj dobi i mogućnosti prevencije ovakvog ishoda. Sankcije imaju za cilj uticanje na razvoj maloletnika na način koji će prevenirati recidiv i podstaći njegovu integraciju u zajednicu. Pri njihovom određivanju ličnosti učinioca, njegove lične i socijalne prilike, kao i okolnosti krivičnog dela mogu imati veći značaj od samog dela i njegovih zakonskih elemenata.<sup>4,5</sup> Naglasak je na pravovremenom

---

<sup>1</sup> „Krivični zakonik Republike Srbije”, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/12, 104/13, Čl. 14, st. 1.

<sup>2</sup> Jasna Hrnčić, „Prestupništvo mladih: rizici, tokovi, ishodi”, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2009, 203 str.

<sup>3</sup> Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, Čl. 3, st. 1.

<sup>4</sup> „Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo, Čl. 10.

<sup>5</sup> Snežana Soković, „Kriterijumi izbora vaspitne mere”, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 2011, Vol. 49, br. 2–3, str. 122.

reagovanju, u kome je krivično delo mlade osobe pokazatelj dubljih problema i nepovoljnih okolnosti.

Centar za socijalni rad (u daljem tekstu CSR) kao ustanova socijalne zaštite i organ starateljstva ima značajnu ulogu kako u prevenciji ponašanja, koje dovodi do maloletničke delinkvencije, tako i u preduzimanju koraka kada do ovakvog ponašanja dođe. Normativni okvir postupanja centra za socijalni rad u ovoj oblasti uključuje Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>6</sup>, Porodični zakon<sup>7</sup>, Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad<sup>8</sup>, Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica<sup>9</sup> i Pravilnik o izvršenju vaspitnih mera posebnih obaveza<sup>10</sup>. Javna ovlašćenja CSR-a u odnosu na decu i mlade u sukobu sa zakonom su pojašnjena u Pravilniku o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad<sup>11</sup>.

CSR se bavi čitavim spektrom mera i usluga koje se odnose na decu i mlade u riziku za početak, nastavak i eskalaciju delinkventnog ponašanja. Bavi se prevencijom i ranom detekcijom mladih koji se nalaze u riziku za ispoljavanje antisocijalnog ponašanja, u okviru čega procenjuje njihove potrebe i snage, sprovodi postupke i odlučuje o korišćenju usluga socijalne zaštite, pokreće i razvija preventivne i druge programe koji doprinose zadovoljavanju njihovih potreba i sprečavanju maloletničke delinkvencije<sup>12</sup> i inicira i podstiče međusektorsku saradnju sa drugim partnerima u ovoj oblasti u okviru zdravstva, obrazovanja, pravosuđa, policije i sektora civilnog društva<sup>13</sup>. Osim toga, CSR je primarna institucija za zaštitu, podršku i upućivanje na relevantne usluge krivično neodgovorne dece u sukobu sa zakonom.

---

<sup>6</sup> „Zakon o socijalnoj zaštiti”, *Službeni glasnik RS*, br. 24/11.

<sup>7</sup> „Porodični zakon”, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015.

<sup>8</sup> „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad”, *Službeni glasnik RS*, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – dr. pravilnik i 1/2012 – dr. pravilnik.

<sup>9</sup> „Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo.

<sup>10</sup> „Pravilnik o izvršenju vaspitnih mera posebnih obaveza”, *Službeni glasnik RS*, br. 94/2006.

<sup>11</sup> „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad”, nav. delo.

<sup>12</sup> „Zakon o socijalnoj zaštiti”, nav. delo, Čl. 120 i 121.

<sup>13</sup> „Pravilnik o izvršenju vaspitnih mera posebnih obaveza”, nav. delo, Čl. 51, Čl. 60.

CSR takođe „... preduzima propisane mere, učestvuje u sudskim i drugim postupcima”.<sup>14</sup> Rad u CSR-u sa maloletnicima, za koje postoji sumnja da su počinili prekršajno ili krivično delo ili ispoljili neki drugi vid neprilagođenog ponašanja, najčešće započinje inicijalnim aktom u kojem se organu starateljstva obraća policija, tužilaštvo, sud ili školska ustanova, kao i druga zainteresovana lica. Otvaranjem predmeta počinje rad na zaštiti korisnika koji najčešće uključuje: razgovor sa maloletnikom i njegovim roditeljima, formulisanje početne procene, po potrebi obraćanje drugim ustanovama ili održavanje konferencija slučaja, sačinjavanje individualnog plana mera i usluga, po potrebi pisanje nalaza i mišljenja i upućivanje drugim ustanovama, monitoring, ponovni pregled i evaluacija plana mera i usluga.<sup>15</sup>

CSR ima obavezu da zastupa i štiti maloletnika koji je osumnjičen, okrivljen ili optužen za krivično delo, kao i da tokom pripremnog postupka da sudu svoje mišljenje o ličnosti, ponašanju i sredini u kojoj maloletnik živi.<sup>16</sup> Nakon sprovedenog postupka u CSR-u i upućivanja sudu nalaza i mišljenja o individualnim karakteristikama i porodičnim, zdravstvenim, obrazovnim i drugim prilikama maloletnika, voditelj slučaja kao predstavnik CSR-a učestvuje na sednici veća za maloletnike ili glavnom pretresu<sup>17</sup>, gde ima pravo da postavlja dodatna pitanja maloletniku i njegovim roditeljima, ali i da se izjasni o prethodno upućenom nalazu i mišljenju, dopuni ga ili izmeni ukoliko proceni da je neophodno ili u interesu maloletnika. Izrečene vaspitne mere koje se realizuju u zajednici tokom nekog vremena (dakle sve vaspitne mere osim sudskog ukora i mera koje se sprovode u zavodu ili drugoj ustanovi) prosleđuje se CSR-u kao organu starateljstva, koji je u obavezi da svakih šest meseci dostavlja sudu i javnom tužiocu za maloletnike izveštaj o toku izvršenja ostalih vaspitnih mera<sup>18</sup>. Aktivnosti organa starateljstva, zavisno od konkretne vaspitne mere, mogu imati raspon od izveštavanja (npr. pojačan nadzor roditelja), preko upućivanja na druge usluge i nadzora (npr. posebne obaveze) do sprovođenja mere (npr. pojačan nadzor od strane organa starateljstva).<sup>19</sup>

U ovom postupku, predlog vaspitnog naloga ili mere ne predstavlja zakonski obavezan deo nalaza i mišljenja koje organ starateljstva upućuje sudu

<sup>14</sup> „Zakon o socijalnoj zaštiti”, nav. delo, Čl. 120, tačka 3.

<sup>15</sup> „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad”, nav. delo, Čl. 55 do 58.

<sup>16</sup> „Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, Čl. 64, st. 1 i 3.

<sup>17</sup> Isto, Čl. 73, st. 3. i Čl. 74, st. 2.

<sup>18</sup> Isto, Čl. 84, st. 2.

<sup>19</sup> „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad”, nav. delo, Član 4, st. 2, tačke 7–20.

ili tužilaštvu. Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad<sup>20</sup> predviđa se da CSR „sarađuje sa javnim tužiocem, odnosno sudijom za maloletnike u izboru i primeni vaspitnih naloga”<sup>21</sup> i „dostavlja mišljenje sudu pred kojim se vodi krivični postupak protiv maloletnika u pogledu činjenica koje se odnose na uzrast maloletnika, činjenica potrebnih za ocenu njegove zrelosti, ispituje sredinu u kojoj i prilike pod kojima maloletnik živi i druge okolnosti koje se tiču njegove ličnosti i ponašanja”<sup>22</sup>. Procena zrelosti ima za cilj pre svega procenu sposobnosti mlade osobe da shvati značenje svog dela u društvenom kontekstu i njegove posledice za žrtvu.<sup>23</sup> Javni tužilac može sam da uputi na izvršenje prva tri vaspitna naloga, a za ostale vaspitne naloge i mere daje predlog sudu, koji na osnovu raspoloživih podataka i zakonskih regulativa donosi rešenje ili presudu; zakon ne predviđa da organ starateljstva daje predlog vaspitne mere ili naloga. Ipak, CSR je u dugogodišnjoj praksi dostavljao sudu, uz nalaz i mišljenje, i predlog vaspitne mere pa se i bez zakonske obaveze ovaj način rada ustalio. Obradović navodi „... da pojedini centri ne postupaju u smislu Čl. 64. Zakona o maloletnicima jer i dalje dostavljaju predlog umesto mišljenja. Posledica takvog izveštaja je da branioci u žalbama navode da centri za socijalni rad presuđuju”<sup>24</sup>. Sa druge strane, registrovana je praksa suda da tokom pripremnog postupka upućuje zahtev organu starateljstva da dostavi nalaz i mišljenje koji ne obuhvata samo elemente predviđene Članom 64 Zakona o maloletnicima<sup>25</sup>, već i predlog najadekvatnije vaspitne mere/naloga. I na sednici veća ili glavnom pretresu uobičajeno je da predstavnik organa starateljstva, pored branioca i javnog tužioca, usmeno daje predlog najcelishodnije mere za maloletnika, pri čemu može ostati pri prethodnom predlogu napisanom u okviru nalaza i mišljenja, ili može dati novi predlog, uz usmeno obrazloženje promene odluke. U novijoj praksi CSR-a postoji tendencija da se na kraju nalaza i mišljenja, umesto uobičajenog predloga vaspitnog naloga ili mere, napiše: „O predlogu vaspitnog

---

<sup>20</sup> „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad”, nav. delo.

<sup>21</sup> Isto, Čl. 4, st. 2, tačka 7.

<sup>22</sup> Isto, Čl. 4. st. 2, tačka 11.

<sup>23</sup> Snežana Soković, „Kriterijumi izricanja vaspitne mere”, nav. delo, str. 121.

<sup>24</sup> Dragan Obradović, „Postupanje službenih lica prema maloletnim učiniocima krivičnih dela u sistemu maloletničkog pravosuđa”, u: Ivana Stevanović (ur), *Maloletničko pravosuđe u Republici Srbiji. Zbornik radova sa druge godišnje konferencije Saveta za praćenje i unapređenje rada organa krivičnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija prema maloletnicima*, Centar za prava deteta, Beograd, 2012, str. 107.

<sup>25</sup> „Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo.

naloga ili mere izjasniće se predstavnik organa starateljstva na suđenju". Organ starateljstva ima mogućnost žalbe na donetu presudu, dok je dužan da nadzire i sprovodi konačnu odluku suda na unapred propisan način.

Zakon o maloletnicima definiše elemente koje je potrebno uzeti u obzir prilikom izbora vaspitne mere za maloletnika koji uključuju: „uzrast i zrelost maloletnika, druga svojstva njegove ličnosti i stepen poremećaja u društvenom ponašanju, težinu dela, pobude iz kojih je delo učinio, sredinu i prilike u kojima je živeo, ponašanje posle učinjenog krivičnog dela, a posebno, da li je sprečio ili pokušao da spreči nastupanje štetne posledice, nadoknadio ili pokušao da nadoknadi pričinjenu štetu, da li je prema maloletniku ranije bila izrečena krivična ili prekršajna sankcija, kao i sve druge okolnosti koje mogu biti od uticaja za izricanje one mere kojom će se najbolje postići svrha vaspitnih mera".<sup>26</sup> Ukoliko voditelji slučaja uključuju u svoj nalaz i mišljenje ili predlog vaspitnog naloga ili mere, postavlja se pitanje koliko su oni informisani o ovim elementima i obučeni da ih procenjuju. Dok su policajci, sudije, istražne sudije, javni tužioci i branioci u zakonskoj obavezi da steknu posebna znanja iz oblasti prava deteta i krivičnopravne zaštite maloletnih lica<sup>27</sup> da bi mogli da budu uključeni u krivičnopravni postupak prema maloletnicima, ovakva obaveza ne postoji prema voditeljima slučaja u CSR-ima koji rade sa mladima u sukobu sa zakonom, pa se oni po pravilu ne edukuju za ovu oblast.<sup>28</sup> Vukotić i Grmuša<sup>29</sup> su od 2009. do 2011. god. sproveli istraživanje koje je obuhvatilo 465 stručnih radnika iz 38 pokrajinskih CSR-a u AP Vojvodini. Pokazalo se da je samo njih 84 (18.1%) završilo neku vrstu obuke za rad sa decom i mladima sa problemima u ponašanju. Stručnjaci u manje od trećine CSR-a (N=11) pohađali su neku vrstu akreditovane obuke koja je značajna za ovu oblast rada, od čega su samo dva programa namenjena primarno za rad sa decom i mladima sa problemima u ponašanju.

Na našim prostorima nije sprovedeno istraživanje rasprostranjenosti prakse CSR da daju predlog vaspitnog naloga/mere sudu za maloletnika, zasnovanosti davanja ovakvog predloga na zakonom određenim elementima

---

<sup>26</sup> „Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo, Čl. 12.

<sup>27</sup> Isto, po redosledu navođenja: Čl. 60, stav 1, Čl. 150, stav 1, Čl. 151, stav 2, Čl. 57, stav 1, Čl. 49, stav 3.

<sup>28</sup> Dragan Obradović, „Postupanje službenih lica prema maloletnim učiniocima krivičnih dela u sistemu maloletničkog pravosuđa”, nav. delo, str. 107.

<sup>29</sup> Marina Vukotić i Sanja Grmuša, „Analiza centara za socijalni rad u AP Vojvodini u zaštiti dece sa problemima u ponašanju”, u: Ivana Stevanović (ur), *Maloletničko pravosuđe u Republici Srbiji. Zbornik radova sa druge godišnje konferencije Saveta za praćenje i unapređenje rada organa krivičnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija prema maloletnicima*, Centar za prava deteta, Beograd, 2012, str. 189–201.

koji se uzimaju u obzir prilikom izbora vaspitne mere, niti njegove svrsishodnosti u odnosu na osnovno načelo socijalne zaštite da štiti najbolji interes korisnika.<sup>30</sup>

Cilj ovog rada je analiza prakse davanja predloga sudu vaspitnog naloga/vaspitne mere za maloletno lice od strane voditelja slučaja u centrima za socijalni rad, a u okviru nalaza i mišljenja koji daju sudu tokom pripremnog postupka prema maloletnicima. Posebni ciljevi su analiza ove prakse u smislu njene raširenosti, primerenosti zakonskim regulativama i svrsishodnosti u odnosu na ulogu organa starateljstva u zaštiti i sprovođenju najboljeg interesa maloletnika. Istraživanje je eksplorativnog tipa i bavi se odgovorima na tri pitanja: 1) Koliko je raširena praksa davanja predloga vaspitnog naloga/mere u okviru nalaza i mišljenja za maloletno lice, koji nadležni CSR upućuje sudu tokom pripremnog postupka prema maloletnicima; 2) Da li voditelji slučaja u centrima za socijalni rad prilikom izbora vaspitne mere koje će predložiti sudu uzimaju u obzir elemente propisane Članom 12 Zakona o maloletnicima (2005) (zasnovanost izbora vaspitne mere na zakonski propisanim elementima) i 3) Da li voditelji slučaja u centrima za socijalni rad daju predlog vaspitnog naloga/mere u skladu sa najboljim interesom deteta (svrsishodnosti u odnosu na centralnu ulogu organa starateljstva u zaštiti maloletnika).

## METOD

### *Procedura*

Nakon dobijanja odobrenja od strane nadležnih za realizaciju istraživanja u jednom opštinskom odeljenju Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu<sup>31</sup>, prikupljeni su podaci o ukupnom broju dosijea koji sadrže nalaz i mišljenje koji su dostavljeni sudu u okviru pripremnog postupka prema maloletnicima od početka januara 2015. do kraja februara 2016. god. Od ukupno odgovarajućih 68 dosijea, njih 30 je slučajnim izborom izdvojeno i analizirano primum četiri upitnika za prikupljanje podataka.

### *Instrumenti*

Upitnik *Podaci o maloletniku – POM1* priređen je za svrhe istraživanja radi prikupljanja opštih i specifičnih podataka o ispitaniku, njegovom odnosu prema krivičnom delu i predlogu vaspitne mere/naloga. Obuhvata 16 stavki sa ponuđenim odgovorima, sa mogućnošću multiplog izbora i dopisivanja odgovora

<sup>30</sup> „Zakon o socijalnoj zaštiti”, nav. delo, čl. 28.

<sup>31</sup> U tekstu se ne navodi koji je centar u pitanju zbog poverljivosti podataka.

gde je primeren, od čega se 10 stavki odnosi na opšte podatke o korisniku, dve stavke na odnos korisnika prema krivičnom delu (o pobudi za krivično delo i o ponašanju posle krivičnog dela) i četiri na predlog vaspitne mere ili naloga (o predloženoj meri/nalogu, obrazloženju ovog predloga i potrebi za nekom drugom merom/nalogom).

*Lista indikatora za procenu rizika i snaga maloletnika u odnosu na sukob sa zakonom – LIRIS1* priređena je za svrhe ovog istraživanja radi prikupljanja podataka iz nalaza i mišljenja o evidentiranosti različitih aspekata ličnosti, ponašanja, sredine i okolnosti maloletnika. Predstavlja integraciju i modifikaciju dva instrumenta: Skale za procenu rizika za sukob sa zakonom kod dece i mladih<sup>32</sup> (Hrnčić, Žegarac, Džamonja Ignjatović, 2008) i Liste snaga dece i mladih u sukobu sa zakonom<sup>33</sup> (Hrnčić, 2009). Obuhvata 70 stavki koje se odnose na faktore rizika i zaštite za koje su dosadašnja naučna istraživanja pokazala da su značajni za predikciju daljeg antisocijalnog ponašanja<sup>34</sup>. Stavke su organizovane u 8 grupa: individualne karakteristike (20 stavki), porodične karakteristike (16 ajtema), karakteristike vršnjačke grupe (4 ajtema), zloupotreba psihoaktivnih supstanci (3 ajtema); kršenje pravila (4 ajtema), antisocijalno ponašanje (16 ajtema), stresori (4 ajtema) i školovanje (3 ajtema). Odgovori su dihotomni; pozitivan odgovor znači da o navedenom indikatoru postoje podaci u nalazu i mišljenju dostavljenom sudu, bilo da se navodi da ima ili nema tog indikatora.

*Lista indikatora rizika maloletnika LIR1* priređena je za svrhe istraživanja radi prikupljanja podataka iz nalaza i mišljenja o faktorima visokog rizika za nastavak i eskalaciju sukoba mlade osobe sa zajednicom i time na potrebu za uključivanjem maloletnika u programe podrške za njegovo prevazilaženje. Obuhvata 15 ajtema koji su organizovani u četiri kategorije: zloupotreba/zavisnost od psihoaktivnih supstanci (tri ajtema: česta zloupotreba alkohola, zloupotreba droga, zavisnost od droga), ostali individualni faktori rizika (pet ajtema: nerazvijene veštine komunikacije, negacija/minimalizacija problema, fizička agresivnost, impulsivnost, hiperaktivnost), porodični faktori rizika (pet ajtema: zanemarivanje, zlostavljanje, partnersko nasilje, bolesti zavisnosti roditelja, antisocijalno ponašanje članova porodice) i faktori rizika u vršnjačkoj grupi (dva ajtema: drugovi sa antisocijalnim ponašanjem, većina krivičnih dela izvršena u grupi). Odgovori su dihotomni, a skor na odgovorima

---

<sup>32</sup> Jasna Hrnčić i Nevenka Žegarac, „Instrumenti za procenu rizika za sukob sa zakonom kod dece i mladih”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 2008, Vol. 27, br. 1–2, str. 293.

<sup>33</sup> Jasna Hrnčić, *Prestupništvo mladih: rizici, tokovi i ishodi*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2009, 203 str.

<sup>34</sup> Jasna Hrnčić, *Prestupništvo mladih: rizici, tokovi i ishodi*, nav. delo.

po kategorijama i na celom LIR1 ukazuje na stepen potrebe za pružanjem podrške maloletniku.

*Skala indikatora hroniciteta antisocijalnog ponašanja SIH2* je modifikovana skala SIH1 Hrnčić i Žegarac (2008)<sup>35</sup>. Namenjena je stručnim radnicima u svrhu procene mere u kojoj je antisocijalno ponašanje postalo deo života deteta/mlade osobe. Hronicitet je operacionalizovan preko trajanja, učestalosti, raznovrsnosti i težine antisocijalnog ponašanja, procenjenih na petostepenoj skali. Procena prva tri indikatora je kvantitativna (0 – nema podataka; 1 = nisko, 5 = visoko prisustvo), dok se težina antisocijalnog ponašanja procenjuje kategorisanjem najtežeg poznatog krivičnog dela mlade osobe u jednu od pet ponuđenih kategorija: lakši imovinski prestupi, teži imovinski prestupi, imovinski prestupi sa elementima nasilja, nasilna dela i teško nasilje. Originalna skala SIH1 ima nisku pouzdanost ( $\alpha=.65$ ).

### *Uzorak*

Uzorak su činili maloletnici na koje su se odnosili nalazi i mišljenja iz 30 slučajno izabranih dosijea iz jednog opštinskog CSR-a u Beogradu. Bili su većinom muškog pola (N=26), prosečnog uzrasta od M=17,33 godina u rasponu od 15 do 19 godina (SD=1,09). Četvoro nije završilo osnovnu školu, četiri petine ju je završilo (N=24), samo dvoje njih je završilo srednju školu; devet korisnika nije pohađalo školu u trenutku pisanja nalaza. Dve trećine korisnika (N=20) živeli su u porodici sa oba roditelja, njih 9 u porodici sa jednim roditeljem, a jedan je bio smešten u ustanovu socijalne zaštite. Polovina ispitanika je imala nezaposlenu majku (N=15), a skoro dve trećine nezaposlenog oca (N=18); oba roditelja su bila nezaposlena kod skoro četvrtine korisnika (N=7).

### *Obrada podataka*

Podaci u nalazima i mišljenjima procenjeni su na osnovu četiri navedena instrumenta i statistički obrađeni primenom programa SPSS 22.

---

<sup>35</sup> Jasna Hrnčić i Nevenka Žegarac, „Instrumenti za procenu rizika za sukob sa zakonom kod dece i mladih”, nav. delo, str. 293.

## REZULTATI

### *Rasprostranjenost davanja predloga mere u okviru nalaza i mišljenja*

U svih 30 dosijea predložen je barem jedan vaspitni nalog/mera, a ukupno 30 vaspitnih mera i dva naloga (Tabele 2 i 3). U 15 nalaza i mišljenja predložen je samo sudski ukor, a u osam obustava postupka. U dva slučaja predložen je vaspitni nalog uključivanja u grupni ili pojedinačni tretman u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi ili savetovalištu, a u jednom slučaju predložena je samo posebna obaveza osposobljavanje za zanimanje koje odgovara sposobnostima i sklonostima maloletnika. U jednom slučaju predložen je pojačan nadzor roditelja, u dva slučaja pojačan nadzor organa starateljstva, od kojih je jedan predložen u kombinaciji sa dve posebne obaveze: uključivanje u grupni ili pojedinačni tretman u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi ili savetovalištu, i osposobljavanje za zanimanje koje odgovara sposobnostima i sklonostima maloletnika. U jednom slučaju predložena je mera iz oblasti zatvorene zaštite.

### *Zasnovanost izbora vaspitne mere na zakonski propisanim elementima*

Iako Zakon predviđa da je uz predlog mere obavezno obrazloženje ovog predloga<sup>36</sup>, uz predlog vaspitnog naloga/mera priloženo je njegovo obrazloženje u manje od dve trećine nalaza (N=19). Od ukupno deset elemenata, koji su propisani Članom 12 Zakona o maloletnicima<sup>37</sup> kao osnov za izbor vaspitne mere, u jednom obrazloženju navedeno je njih devet, u dva njih šest, u tri njih pet, u dva su navedena četiri elementa, dok su najčešće navedena tri elementa (N=6); u još jednom obrazloženju navedena su dva i u još četiri jedan element. Što se tiče zastupljenosti pojedinih elemenata, u skoro polovini obrazloženja navedena je zrelost maloletnika, nešto ređe stepen poremećaja u društvenom ponašanju, zatim ranije izrečena krivična ili prekršajna sankcija i druga svojstva ličnosti i nešto ređe sredina i prilike u kojima je živeo, dok su ostali elementi bili prisutni znatno ređe (Tabela 1). Ni u jednom slučaju nisu navedeni resursi zajednice za realizaciju predložene mere/naloga, niti je iskazana potreba za izvršenjem drugog vaspitnog naloga ili mere niti razlozi zašto se ne predlaže (npr. zato što ne postoje uslovi izvršenja usled nedostatka resursa zajednice).

<sup>36</sup> „Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo, Čl. 69, st. 2.

<sup>37</sup> Isto, Čl. 12.

Tabela 1. Učestalost elemenata izbora vaspitne mere definisanih u Čl. 12 Zakona o maloletnicima<sup>38</sup> u obrazloženju izbora navedene mere (N=30)

Tačka Čl. 12	Elementi izbora vaspitne mere (Čl. 12)	Br. navoda u obrazloženju	Učestalost procene indikatora u tekstu
1.	Uzrast maloletnika	4	30
2.	Zrelost maloletnika	14	30
3.	Druga svojstva njegove ličnosti	9	30
4.	Stepen poremećaja u društvenom ponašanju	11	12
5.	Težina dela	3	20
6.	Pobude iz kojih je delo učinio	4	13
7.	Sredina i prilike u kojima je živeo	7	30
8.	Ponašanje posle učinjenog krivičnog dela*	3	19/3*
9.	Ranije izrečena krivična ili prekršajna sankcija	10	8
10.	Druge okolnosti	3	/
	Ukupno nalaza sa barem jednim elementom	19	30

\*Tekst u celini glasi: „Ponašanje posle učinjenog krivičnog dela, a posebno, da li je sprečio ili pokušao da spreči nastupanje štetne posledice, nadoknadio ili pokušao da nadoknadi pričinjenu štetu”<sup>39</sup>. Druga cifra u drugoj koloni označava broj nalaza u kojima je navedeno da li je maloletnik sprečio/pokušao da spreči ili da nadoknadi štetne posledice.

Analiza indikatora za procenu zakonom propisanih elemenata za izbor vaspitne mere u tekstu nalaza i mišljenja daje bolju sliku, mada i ovde često nedostaje procena nekih elemenata (Tabela 1). U svim nalazima su navedeni: uzrast i zrelost maloletnika<sup>40</sup>; barem tri od mogućih 18 drugih svojstava ličnosti (prosečan broj ovih svojstava je  $M=6,03$ ;  $SD=1.65$ )<sup>41</sup>; školski uspeh; životni uslovi i barem tri od mogućih 16 karakteristika porodice<sup>42</sup> (prosečan broj

<sup>38</sup> „Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo, Čl. 69, st. 2.

<sup>39</sup> Isto, Čl. 12, tačka 8.

<sup>40</sup> Isto, Čl. 12, tačka 2.

<sup>41</sup> Isto, Čl. 12, tačka 3.

<sup>42</sup> Isto, Čl. 12, tačka 7.

karakteristika porodice bio je  $M=6,50$ , u rasponu od 3 do 10,  $SD=2,01$ ). U skoro svim nalazima navedeno je da li pohađa školu ( $N=29$ ) i kakav ima odnos prema školi ( $N=26$ )<sup>43</sup>. U 23 nalaza navedena je barem jedna od moguće četiri ključne karakteristike vršnjačke grupe ( $Mod=2$ ), a u 14 nalaza – postojanje barem jednog od tri navedena tipa stresa ( $Mod=1$ )<sup>44</sup>. Dakle, obavezni elementi u svim nalazima su uzrast i zrelost maloletnika, druga svojstva njegove ličnosti i sredina i prilike u kojima je živio.

Analiza elemenata vezanih za antisocijalno ponašanje pokazuje da je u 12 nalaza navedeno da li postoji barem jedna vrsta poremećaja društvenog ponašanja ili ne<sup>45</sup>; u 10 nalaza da li postoji zloupotreba ili zavisnost od psihoaktivnih supstanci (PAS), a u dva nalaza da li postoji kršenje pravila mlade osobe (bežanje iz kuće, iz škole ili kršenje roditeljskih zabrana). U osam nalaza navedeno je da li postoji barem jedno od 12 vrsta ponašanja koja su ključna za dijagnozu poremećaja ponašanja. Od toga je u tri nalaza navedena jedna vrsta, u još tri nalaza dve vrste, u jednom nalazu tri i u jednom nalazu sedam vrsta ovog ponašanja. Što se tiče hroniciteta antisocijalnog ponašanja<sup>46</sup>, u 14 nalaza navedeno je njegovo trajanje, a u po 18 nalaza njegova učestalost, težina i raznovrsnost. Barem jedna od navedene četiri karakteristike pomenuta je u 20 nalaza.

Dok je u svim nalazima navedeno da li je maloletnik bio na prethodnoj evidenciji CSR-a, samo je u osam slučajeva naznačeno da li je to bilo zbog antisocijalnog ponašanja.<sup>47</sup>

Pobuda za izvršenje krivičnog dela<sup>48</sup> navedena je u samo 13 slučajeva, i to najčešće dokazivanje u društvu, odgovor na provokaciju, i nepromišljenost (u po tri nalaza), zatim materijalna dobit (u dva nalaza), pritisak vršnjaka (u jednom nalazu) i pokušaj odbrane trećeg lica od nasilja (u jednom nalazu). Ponašanje maloletnika posle krivičnog dela<sup>49</sup> pomenuto je u 19 nalaza. Najčešće je kajanje ( $N=10$ ) i odnos prema problemima vezanim za antisocijalno ponašanje ( $N=6$ ), a znatno ređe pokušaj maloletnika da nadoknadi počinjenu štetu ( $N=2$ ) i da spreči nastupanje štetne posledice ( $N=1$ ).

---

<sup>43</sup> „Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo, Čl. 12, tačka 7.

<sup>44</sup> Isto, Čl. 12, tačka 7.

<sup>45</sup> Isto, Čl. 12, tačka 4.

<sup>46</sup> Isto, Čl. 12, tačka 4, ali je relevantno i za Čl. 12, tačka 5.

<sup>47</sup> Isto, Čl. 12, tačka 9.

<sup>48</sup> Isto, Čl. 12, tačka 6.

<sup>49</sup> Isto, Čl. 12, tačka 8.

### *Svrishodnost predloga vaspitnog naloga/mere u zastupanju najboljeg interesa korisnika*

Procena da li je predlog vaspitnog naloga/mere vođen najboljim interesom mlade osobe bila je zasnovana na analizi odnosa između rezultata na upitnicima SIH2 i LIR1 i predloženog naloga/mere.

Analiza povezanosti između predložene mere i hroniciteta antisocijalnog ponašanja pokazuje da se obustava postupka i sudski ukor slično raspoređuju na svim skorovima skale SIH2 (Tabela 2). Pokazuje se da koeficijent korelacije između toga da li je predložen sudski ukor i skora na upitniku SIH2 nije značajan [ $r_{pbis} = -.145$ ,  $p = .444$ ]. Sudski ukor ili obustava postupka se predlaže u tri petine ( $N=9$ ) od ukupnog broja slučajeva ( $N=15$ ) u kojima je skor na SIH2 veći od 4 (Tabela 2). Skor na SIH2 veći od 4 znači da je evidentirano antisocijalno ponašanje koje se ili ponavlja, ili traje duže od mesec dana, ili se radi o težem delu, ili obuhvata barem dva tipa antisocijalnog ponašanja.

Tabela 2. Raspodela skorova na skali SIH2 po predloženom vaspitnom nalogu/meri

Predloženi vaspitni nalog/mera	Skor na skali SIH2											
	0	3	4	5	6	7	8	9	12	13	14	Suma
Obustava postupka	5	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	8
Vaspitni nalog	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Posebna obaveza	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sudski ukor	6	2	1	1	0	1	0	1	2	1	0	15
PNR	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
PNOS	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
PNOS sa dve posebne obaveze	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Zatvorena zaštita	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Suma	12	2	1	2	1	2	1	3	2	3	1	30

Analiza odnosa između zloupotrebe i zavisnosti od psihoaktivnih supstanci i predložene mere pokazuje da je od 21 slučaja u kome se pokazao barem jedan rizik za razvijanja zavisnosti u 15 slučajeva predložen sudski ukor ( $N=11$ ) ili obustava postupka ( $N=4$ ), dok je uključivanje u pojedinačni ili grupni tretman u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi predloženo u tri slučaja, dva puta kao vaspitni nalog i jednom kao posebna obaveza. Ni u jednom slučaju

nije predložen vaspitni nalog ili posebna obaveza podvrgavanja odgovarajućem ispitivanju i odvikavanju od zavisnosti.<sup>50</sup>

Analiza odnosa između visokog rizika u porodici i predložene mere pokazala je sličnu situaciju. Mada se u 6 slučajeva pokazao jedan visokorizičan faktor u porodici za nastavak problema kod mlade osobe, a u jednom dva takva faktora, u jednom slučaju predložen je pomenuti vaspitni nalog, a u drugom zavodska mera (to je slučaj izrazito multiproblemske situacije). U ostalih pet slučajeva predložen je sudski ukor ili obustava postupka. Slično je i u situaciji visokorizične vršnjačke grupe: od 20 slučajeva gde postoji barem jedan faktor rizika, samo u jednom je predložen vaspitni nalog i u četiri pojačan nadzor, dok je u ostalih 15 slučajeva predložen sudski ukor (N=11) ili obustava postupka (N=4). Takođe, kada se radi o individualnim faktorima, od 16 slučajeva, gde se pokazuje postojanje 2 od ukupno 5 ovih faktora, u 10 se predlaže ili obustava postupka (N=3) ili sudski ukor (N=7).

Da predlog za ukor i obustavu nije povezan sa rizikom za nastavak i produbljanje sukoba sa zajednicom mlade osobe govori i podatak da su ova dva predloga skoro potpuno ravnomerno raspoređena u odnosu na ukupan skor na upitniku LIR1 (Tabela 3). Koeficijent korelacije između toga da li je ili nije predložen sudski ukor i skora na upitniku LIR1 nije značajan [ $r_{pbis} = -.133, p = .485$ ].

Tabela 3. Raspodela skorova na upitniku LIR1 po predloženom vaspitnom nalogu/meri

Predloženi vaspitni nalog/mera	Skor na upitniku LIR1										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	10	Suma
Obustava postupka	1	2	1	0	1	1	1	1	0	0	8
Vaspitni nalog	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Posebna obaveza	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sudski ukor	0	2	2	3	2	3	0	1	2	0	15
PNR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
PNOS	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
PNOS sa dve posebne obaveze	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Zatvorena zaštita	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Suma	2	4	3	3	3	5	1	3	5	1	30

<sup>50</sup> Isto, Čl. 7, tačka 4, Čl. 14, tačka 7.

## DISKUSIJA

Istraživanje pokazuje da je predlog sudu vaspitnog naloga ili mere bio deo svih analiziranih nalaza i mišljenja koje su voditelji slučaja dostavili sudu u toku pripremnog postupka za maloletnike. Nalaz o najčešćim predlozima vaspitne mere sudskog ukora i obustave postupka donekle je u skladu sa statističkim podacima za Republiku Srbiju u posmatranom periodu. Pokazuje se da mere upozorenja i usmeravanja (u koje spadaju sudski ukor i posebne obaveze) čine oko polovine izrečenih mera od 2013. do 2016. godine<sup>51</sup>, a u našem uzorku čine polovinu (N=16) od 32 predloga mera. Međutim, učešće posebnih obaveza u 2015. godini bilo je na nacionalnom nivou 31.6% (608 od ukupno 1.926 izrečenih mera), a nešto manje – 24.5% u beogradskom regionu, dok je u našem uzorku bilo oko jedne desetine predloga (3 od 32 predložene mere)<sup>52</sup>. Iste godine postupak je obustavljen na nacionalnom nivou u 24,0%<sup>53</sup>, a u beogradskom regionu u 34,7% slučajeva<sup>54</sup>, dakle nešto češće nego u našem uzorku u kome je obustava predložena u jednoj četvrtini.

Pokazalo se da je obrazloženje vaspitnog naloga/mere dato u manje od dve trećine slučajeva, a da se u samo šest njih navelo više od pola, tj. pet i više od obaveznih devet elemenata koji su zakonski osnov za izbor vaspitne mere. Analiza sadržaja teksta nalaza i mišljenja pokazala je da se u svim nalazima opisuje uzrast, zrelost, neke karakteristike ličnosti i životnih prilika i okolnosti maloletnika, dok se u većini nalaza i mišljenja nepotpuno procenjuju, a u jednoj trećini i potpuno izostaju procene antisocijalnog ponašanja, pobuda za vršenje krivičnog dela i ponašanje posle izvršenja, iako su one veoma značajne za procenu rizika za dalje antisocijalno ponašanje i planiranje intervencija koje bi dovele do efikasne prevencije i reintegracije. Opis i okolnosti dela i šireg antisocijalnog ponašanja i postupanje nakon njegovog izvršenja ključni su za procenu odgovarajuće vaspitne mere ili naloga, na šta ukazuje svrha vaspitnih naloga i mera da se ne utiče kako na pravilan psiho-socijalni razvoj maloletnika, tako i na povećanje njegove odgovornosti za svoje (kriminalno)

---

<sup>51</sup> Republički zavod za statistiku Republike Srbije, „Maloletni učinioci krivičnih dela, 2016”, *Statistika pravosuđa*, 2017, Vol. 77, br. 193, str. 1–6.

<sup>52</sup> Republički zavod za statistiku Republike Srbije (2017). „Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji: prijave, optuženja i osude, 2015”, *Bilten*, br. 618, tabela 3.3, str. 54.

<sup>53</sup> Isto, tabela 2.8, str 40.

<sup>54</sup> Isto, tabela 3.4, str 54.

ponašanje i njegove posledice, kako ponovo ne bi učinio krivično delo i kako bi se produktivno uključio u zajednicu.<sup>55</sup>

Kako je po našem zakonodavstvu svako nevin dok se ne utvrdi njegova krivica, a voditelji slučaja nisu nadležni niti osposobljeni da sprovedu istragu, za očekivati je da voditelji slučaja neće ispitivati korisnika o njegovom antisocijalnom ponašanju. Nastojanje da se sazna krivična aktivnost korisnika može dovesti do teže sankcije jer je voditelj slučaja u obavezi da saznanja o tome navede u nalazu i mišljenju za potrebe suda. To je u suprotnosti sa zaštitom najboljeg interesa korisnika kao vodećim principom socijalne zaštite.

Dobijeni rezultati govore da predlog vaspitnog naloga ili mere, koji u okviru nalaza i mišljenja organ starateljstva dostavlja sudu u toku pripremnog postupka prema maloletnicima, nije zasnovan na zakonom predviđenim elementima. Voditelj slučaja nije u mogućnosti da daje stručno i na dokazima zasnovano mišljenje o relevantnim aspektima krivičnog dela i time i odnosa maloletnika prema njemu i njegovim posledicama.

Dobijena visoka proporcija predloga sudskog ukora i obustave postupka i nepovezanost ovih predloga sa težinom i hronicitetom antisocijalnog ponašanja (tamo gde je to navedeno) i niti sa visokorizičnim karakteristikama ličnosti, ponašanja, okolnosti i sredine maloletnika, konstatovanih u istim tim nalazima, sugerišu da se predlog ukora ili obustave ne zasniva na potrebama mlade osobe, dakle ne na najboljem interesu korisnika. Takođe se pokazuje da se ne koriste vaspitni nalozi i posebne obaveze ni kada su primereni i potrebni.<sup>56</sup>

Dobijeni nalazi su odraz stanja u CSR-ima koji je opet odraz našeg društva. Kvalitet podrške i pomoći nevoljnima jedan je od osnovnih pokazatelja društvenog blagostanja. CSR-i već dugi niz godina pate od nedostatka kadra. Procena je da voditelj slučaja u timu za decu i mlade godišnje ima između 100 i 300 slučajeva, koji obuhvataju zaštitu dece bez adekvatnog roditeljskog staranja, bolesne i razvojno izazvane dece, dece tokom razvoda braka, krivično neodgovorne dece sa problemima u ponašanju i maloletnike u sukobu sa zakonom i hitne intervencije zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja.<sup>57</sup> Heterogenost zahteva, uz manjak kadra, dovodi do postavljanja prioriteta u

---

<sup>55</sup> „Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo, Čl. 6 i Čl. 10.

<sup>56</sup> „Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, nav. delo, Čl. 7 i Čl. 14. „Pravilnik o izvršenju vaspitnih mera posebnih obaveza”, nav. delo.

<sup>57</sup> Ivana Stevanović, Milena Banić, Ljubinka Marković, Savo Đurđić, Jasmina Jovović, Vesna Zajc, „Izvršenje vaspitne mere posebne obaveze (samostalno i uz vaspitnu meru pojačanog nadzora)”, u: Ivana Stevanović (ur.), *Korak ka preuzimanju odgovornosti*, Centar za prava deteta, Beograd, str. 56.

kojima maloletnik u sukobu sa zakonom nije na prvom mestu. Istovremeno, nedostatak sistematske edukacije za rad sa mladima u sukobu sa zakonom, rad uz prestanak rada timova specijalizovanih za to, kako je bilo u prethodnoj organizaciji CSR-a, a koji bi prenosili znanje novozaposlenima<sup>58</sup>, dovodi do toga da voditelji slučaja nisu upoznati sa zakonskim regulativama i da često nemaju razvijene veštine i znanja potrebna za ovaj rad. Nedostatak usluga u zajednici koje mogu da obezbede realizaciju vaspitnih naloga i mera<sup>59</sup> takođe utiče da se ove mere i ne predlažu. Medijacija između žrtve i prestupnika se retko i slabo primenjuje, ne postoji adekvatna socijalna i zdravstvena podrška deci i mladima koji zlorabljavaju supstance, nedostatak spektra drugih usluga predviđenih vaspitnim nalogima i posebnim obavezama uz nepostojanje jasnih mehanizama saradnje CSR sa sudovima i drugim akterima njihovoj primeni, nedostatak dnevnih boravaka u odgovarajućoj ustanovi za vaspitavanje i obrazovanje maloletnika, nedostatak usluge smeštaja u drugu porodicu.<sup>60</sup>

U ovakvim okolnostima postavlja se pitanje zašto bi voditelji slučaja pisali predlog mere sudu kada nisu za to osposobljeni, a posebno ako se ima u vidu da su oni predstavnici organa starateljstva za maloletnike u sukobu sa zakonom i da presuđivanje – što je u svojoj osnovi predlaganje vaspitnog naloga ili sankcije – podrazumeva sukob interesa u odnosu na njihovu osnovnu svrhu da štite najbolji interes korisnika. Za očekivati je da ovaj sukob interesa, u kome ne mogu da procenjuju krivicu maloletnika i predlažu strože mere jer su zaštitnici tog istog maloletnika, a ne mogu ni da prevede njegove probleme koji možda traže ozbiljnije intervencije za koje nemaju ni mogućnosti ni resurse da ih sprovedu, uvodi stručnjake u konfuziju, pa izlaze iz ove neprijatne situacije predlažući minimalne krivične sankcije kad god je to moguće.

Sa druge strane, jedina dva predloga za koje voditelj slučaja nema dodatne zadatke ukoliko se usvoje su obustava i sudski ukor. Sve ostale mere traže dodatno angažovanje voditelja, u najmanju ruku radi praćenja i izveštavanja, a često i radi izvršenja mere. U situaciji preopterećenosti poslom, u kojoj se svakodnevno suočavaju sa oslabljenom, obespravljenom, ispuštenom, traumatizovanom decom i mladima i njihovim porodicama, i gde je sindrom sagorevanja redovna pojava, moguće je da se u CSR-u pribegava ovim predlozima radi rasterećenja od preteranog i zahtevnog rada.

Pristup u kome se biraju mere i postupci koji dovode do minimalnog angažovanja stručnjaka i minimalnih posledica kod maloletnog učinioca dovodi

---

<sup>58</sup> Isto, str. 56. Dragan Obradović, „Postupanje službenih lica prema maloletnim učiniocima krivičnih dela u sistemu maloletničkog pravosuđa”, nav. delo, str. 107.

<sup>59</sup> Snežana Soković, „Kriterijumi izbora vaspitne mere”, nav. delo.

<sup>60</sup> Isto, str. 124.

do previđanja potreba maloletnika, ali i žrtve, koja je sa druge strane krivičnog dela, do smanjivanja generalnog osećanja sigurnosti kod građana koji su svedoci posledica kriminaliteta maloletnika, i do poruke maloletnom učinocu da kriminal nema negativnih posledica i time da i dalje može biti izabrano kao ponašanje koje dovodi do dobiti.

Dobijena slika je uznemirujuća. Rešenje bi moglo da bude u jasnom razdvajanju funkcije voditelja slučaja kao predstavnika organa starateljstva koji je rukovođen najboljim interesom maloletnika, od funkcije procenjivača ličnosti, okolnosti i sredine maloletnika za potrebe izricanja krivične sankcije od strane suda, da bi se izbegao sukob interesa. Takođe, značajno bi bilo povećati kapacitete i kompetencije voditelja slučaja za zaštitu dece i mladih u sukobu sa zakonom, uz obaveznu edukaciju o zakonskim regulativama i o načinima i postupcima efikasne prevencije delinkvencije i prevazilaženja pridruženih problema. Zakon predviđa specijalizaciju svih službi koje se bave maloletnicima u krivičnom postupku osim voditelja slučaja, koji bi i dalje trebalo da imaju važnu ulogu u ovoj oblasti, ali kao organi starateljstva a ne kao isledni organi, što nisu i ne mogu da budu. Ključno je takođe razvijati usluge u zajednici koje će omogućiti realizaciju zakonom predviđenih vaspitnih naloga i mera koji se ne sprovode zbog nedostatka resursa. Istraživanje efekata primene vaspitnih naloga Džamonje Ignjatović pokazalo je da oni mogu značajno da doprinesu kvalitetnijoj integraciji u zajednicu mladih u sukobu sa zakonom.<sup>61</sup> Vaspitni nalozi mogli bi da se primenjuju bez uključivanja CSR-a, čime bi se CSR-i rasteretili i dobili veće mogućnosti da se fokusiraju na decu i mlade koji imaju potrebu za intenzivnijim intervencijama, umesto što se iscrpljuju na izveštavanje o svakom maloletniku koji dođe u sukob sa zakonom.

Nalazi su u skladu sa zapažanjima drugih koji se bave ovom oblašću. Ograničenje istraživanja jeste u tome što je sprovedeno na relativno malom uzorku koji obuhvata samo jedan opštinski CSR, mada je uzorak reprezentativan za taj centar jer je dobijen slučajnim izborom. Istraživanje koje bi uključilo veći uzorak, voditelje slučaja i druge aktere u procesu donošenja odluke o izboru vaspitne mere/naloga svakako bi dalo zasnovanije rezultate.

Nadamo se da će dobijeni rezultati doprineti da se unapredi zaštita dece i mladih u sukobu sa zakonom, kao i njihovih žrtava, i da im se pruži efikasna podrška za kvalitetniji i produktivniji život.

---

<sup>61</sup> Tamara Džamonja Ignjatović, „Evaluacija efekata pilotiranja primene vaspitnih naloga u Srbiji”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, Vol. 35, br. 1, str. 47–64.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Džamonja Ignjatović, Tamara, „Evaluacija efekata pilotiranja primene vaspitnih naloga u Srbiji”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, Vol. 35, br. 1, str. 47–64.
- [2] Hrnčić, Jasna, *Prestupništvo mladih: rizici, tokovi i ishodi*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2009, 203 str.
- [3] Hrnčić, Jasna i Nevenka Žegarac, „Instrumenti za procenu rizika za sukob sa zakonom kod dece i mladih”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 2008, Vol. 27, br. 1–2, str. 281–300.
- [4] „Krivični zakonik Republike Srbije”, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/12, 104/13.
- [5] Obradović, Dragan, „Postupanje službenih lica prema maloletnim učiniocima krivičnih dela u sistemu maloletničkog pravosuđa”, u: Ivana Stevanović (ur), *Maloletničko pravosuđe u Republici Srbiji. Zbornik radova sa druge godišnje konferencije Saveta za praćenje i unapređenje rada organa krivičnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija prema maloletnicima*, Centar za prava deteta, Beograd, 2012, str. 105–115.
- [6] „Porodični zakon”, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015.
- [7] „Pravilnik o izvršenju vaspitnih mera posebnih obaveza”, *Službeni glasnik RS*, br. 94/2006.
- [8] „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad”, *Službeni glasnik RS*, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – dr. pravilnik i 1/2012 – dr. pravilnik.
- [9] Stevanović, Ivana, Milena Banić, Ljubinka Marković, Savo Đurđić, Jasmina Jovović, Vesna Zajc, „Izvršenje vaspitne mere posebne obaveze (samostalno i uz vaspitnu meru pojačanog nadzora)”, u: Ivana Stevanović (ur.), *Korak ka preuzimanju odgovornosti*, Centar za prava deteta, Beograd, str. 7–62.
- [10] Soković, Snežana, „Kriterijumi izbora vaspitne mere”, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 2011, Vol. 49, br. 2–3, str. 115–129.
- [11] Vukotić, Marina i Sanja Grmuša, „Analiza centara za socijalni rad u AP Vojvodini u zaštiti dece sa problemima u ponašanju”, u: Ivana Stevanović (ur), *Maloletničko pravosuđe u Republici Srbiji. Zbornik radova sa druge godišnje konferencije Saveta za praćenje i unapređenje rada organa krivičnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija prema maloletnicima*, Centar za prava deteta, Beograd, 2012, str. 189–201.
- [12] „Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica”, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005.
- [13] „Zakon o socijalnoj zaštiti”, *Službeni glasnik RS*, br. 24/11.

*Jasna Hrnčić  
Andrijana Radoičić*

ANALYSIS OF THE PRACTICE OF THE CENTRES  
FOR SOCIAL WORK TO PROPOSE TO THE COURT  
DIVERSION ORDER OR EDUCATIONAL MEASURE

*Abstract*

Although it is not obliged by the law, centres for social work (SCR) frequently deliver to the court during preparatory procedure the proposal of the educational measure & diversion order as a part of the obligatory "finding and opinion" about juvenile suspected for criminal act. The aim of the paper is to analyse how much that practice is spread, based on the law and purposeful for the best interest of the social welfare users. The sample consists of 30 "findings and opinions" that CSR's had delivered to the court during 14 months. Findings showed that the proposal of the diversion order and educational measure was a part of all analysed cases but wasn't based on the all elements defined by the law in a sense of uncomplete or missing description of antisocial behaviour, motives for the criminal act and behaviour after the deed. High proportion of the court reprimands and criminal procedure suspensions and their disconnection with seriousness and chronicity of antisocial behaviour nor with highly risky characteristics of the juvenile's person, behaviour, circumstances and environment, suggest that the proposal of the educational measure & referral order is not always for the best interest of the user. The findings were discussed and recommendations for practice improvements were made.

*Key words:*

juvenile delinquency, criminal proceedings, conflict of interest, court reprimand, suspension of the criminal procedure.

Jelena Tanasijević\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

Suzana Mihajlović Babić\*\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Novčane naknade za siromašne porodice sa decom u Evropi i Republici Srbiji – karakteristike i ishodi programa dečijih dodataka

## *Apstrakt*

Politika podrške porodicama sa decom predstavlja značajan segment sistema socijalne sigurnosti država u Evropi. Uprkos usmerenosti ka različitim ciljevima, ovim politikama je zajedničko redefinisane postojećih mera i programa, posebno uzimajući u obzir nove socijalne rizike i izazove demografskih i ekonomskih promena. Predmet ovog rada je odgovor politika podrške porodici na rastuće siromaštvo i socijalno isključivanje dece u evropskom kontekstu, sa posebnim fokusom na program podrške siromašnim porodicama sa decom u Republici Srbiji. U ovom radu se prikazuju programi dečijih dodataka u državama Evrope, porede njihove karakteristike i ishodi sa karakteristikama i ishodima ovih novčanih naknada u Republici Srbiji. Nalazi upućuju na neophodnost reforme aktuelnog programa dečijih dodataka, uz mogućnost primene reformskih rešenja iz evropske prakse.

## *Ključne reči:*

novčane naknade, siromaštvo, dečiji dodatak, reforma, Republika Srbija

---

\* jelena.tanasijevic@fpn.bg.ac.rs

\*\* suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs

## POLITIKA PODRŠKE PORODICI U FUNKCIJI SMANJENJA SIROMAŠTVA I SOCIJALNOG ISKLUČIVANJA U EVROPI

U kontekstu ekonomske krize u Evropi, usledilo je osnaživanje politika borbe protiv siromaštva i socijalnog isključivanja, s obzirom na to da je od 2008. do 2011. godine stopa rizika od siromaštva i socijalnog isključivanja porasla u skoro svim državama Evrope.<sup>1</sup> Smatralo se da je nezaposlenost vodeći uzrok ovog povećanja, te je strategija reformi sistema socijalne sigurnosti podrazumevala efektivnije kombinovanje politika usmerenih prema siromašnima sa redizajniranim politikama tržišta rada. Na nivou država koje pripadaju Evropskoj uniji, stopa siromaštva ili socijalnog isključivanja dece je kontinuirano veća u poređenju sa drugim starosnim grupama, te ona iznosi 26,9% u 2015. godini (od 14% u Švedskoj do 46,8% u Rumuniji) u poređenju sa odraslima (24,7%) i starima (17,4%).<sup>2</sup> Uzimajući u obzir sve države u Evropi u kojima se primenjuje istovrsna metodologija u izveštavanju o siromaštvu i socijalnom isključivanju kao u državama koje pripadaju Evropskoj uniji, u Makedoniji i Srbiji zabeležene su stope rizika od siromaštva ili socijalnog isključivanja dece preko 40%. Najvećem riziku izložena su ona deca koja žive u domaćinstvima jednoroditeljskih i mnogočlanih porodica, kao i u domaćinstvima u kojima je niski intenzitet rada roditelja.<sup>3</sup>

S obzirom na to da je nezaposlenost roditelja glavni faktor rizika za siromaštvo i socijalno isključivanje deteta, poslednjih godina države Evrope nastoje da reformišu politike tržišta rada u pravcu uključivanja teže zapošljivih kategorija stanovništva na tržište rada, naročito žena. Ovakav pravac reformi doprineo je razvoju usluga i porodičnog odsustva za brigu o deci. Sa druge strane, značajan deo politika porodice činile su i mere iz domena populacione politike, čime bi se stimulisalo proširenje porodice i predupredili finansijski izazovi uvećani roditeljstvom. Na ove načine posredno se uticalo na problem siromaštva i socijalnog isključivanja dece u većini država Evrope.

Pored ovih segmenata iz domena populacione i politike tržišta rada, još uvek su u porodičnim politikama prisutni programi koji su direktno usmereni ka obezbeđivanju novčanih naknada isključivo siromašnim porodicama sa

---

<sup>1</sup> Chiara Agostini et al, *Work Package 4 – The Europeanization of Active Inclusion Policies, The European Arenas of Active Inclusion Policies*; Available from: [http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The\\_European\\_Arenas\\_of\\_Active\\_Inclusion\\_Policies.pdf](http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The_European_Arenas_of_Active_Inclusion_Policies.pdf) (Accessed 27 November 2017).

<sup>2</sup> Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion*; Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion#Publications](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Publications) (Accessed 17 February 2017).

<sup>3</sup> Ibid.

decom. Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom (2009) u Republici Srbiji predviđa set prava koja su usmerena ka porodicama sa decom, međutim, kriterijum niskog materijalnog statusa porodice neophodan je uslov za ostvarivanje prava na dečiji dodatak, kao i kod prava na regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica.<sup>4</sup> Smatra se da su reforme iz 2002. godine označile početak redefinisivanja dečijih dodataka u Srbiji tako što je populaciona komponenta programa eliminisana i oni su „jasno definisani kao mera socijalne politike i usmereni prema deci u siromašnim porodicama”.<sup>5</sup>

Istraživačko pitanje ovog rada je kakve su specifičnosti i ishodi programa porodične politike Republike Srbije koji su usmereni ka siromašnim porodicama sa decom, odnosno programa dečijih dodataka, i na koji način je ovaj program moguće unaprediti, u odnosu na iskustva evropskih država. Ciljevi rada su deskripcija osnovnih karakteristika, ishoda i reformi nacionalnih programa dečijih dodataka u državama Evrope u pravcu smanjenja siromaštva i socijalnog isključivanja dece, kao i poređenje nacionalnog programa dečijih dodataka u Republici Srbiji sa programima u evropskim državama.

U pravcu odgovora na postavljeno istraživačko pitanje i ciljeve rada analiziraće se programi dečijih dodataka u okviru politike podrške porodici u državama u Evropi. Iz ovih programa obrađuju se novčane naknade porodicama sa decom koristeći analizu sadržaja dokumenata kojom će se obuhvatiti: normativni dokumenti, izveštaji nacionalnih i nadnacionalnih organa i tela, naučna građa sa prethodnim istraživanjima u ovoj oblasti.

## PODRŠKA U PRIHODIMA ZA PORODICE SA DECOM U EVROPI I REPUBLICI SRBIJI

Politika podrške porodici predstavlja značajan deo sistema socijalne sigurnosti u evropskim državama. Komparativnim istraživanjem politika porodice identifikuje se nekoliko glavnih ciljeva ka kojima one mogu biti usmerene: smanjenje siromaštva i održanje prihoda, direktna kompenzacija ekonomskih troškova dece, unapređenje zapošljavanja, unapređenje jednakosti polova, podrška razvoju u ranom detinjstvu, podizanje stope rađanja.<sup>6</sup> Države

---

<sup>4</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom (2009), pored pomenutih prava, obuhvata i druga prava koja se ne vezuju za materijalni status porodice.

<sup>5</sup> Natalija Perišić, *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016, str. 171.

<sup>6</sup> Olivier Thevenon, “Family policies in OECD countries: a comparative analysis”, *Population and Development Review*, Vol. 36, Issue 1, pp. 58–60.

uglavnom kombinuju više ciljeva, operacionalizujući ih kroz novčane naknade i usluge dostupne porodicama sa decom.

Na evropskom nivou izdiferencirane su sledeće novčane naknade<sup>7</sup> koje su usmerene prema porodicama sa decom: održanje prihoda u slučaju rođenja deteta, grantovi za rođenje deteta, naknade za odsustvo sa posla, roditeljski ili dečiji dodatak, druge novčane naknade (za pokrivanje troškova porodica sa specifičnim potrebama).<sup>8</sup> Za novčane naknade i usluge u okviru funkcije porodica/deca izdvaja se manje od 5% ukupnih izdvajanja za sve novčane naknade i usluge (Italija, Grčka, Holandija) do preko 12% izdvajanja u 2013. godini (Luksemburg, Irska i Mađarska). Dve trećine ovih izdvajanja u Evropi isplaćuje se periodično u novcu, dok je zastupljenost jednokratnih beneficija u novcu izuzetno niska, da bi preostali procenat činile beneficije u naturi. U okviru periodičnih naknada u novcu za porodice i decu, za roditeljski i dečiji dodatak se izdvaja skoro polovina opredeljenih sredstava. Velika većina evropskih država ostvarivanje prava na novčane naknade ne zasniva na proveri prihoda i imovine, uz postojanje značajne razlike među državama u procentu u kom one podležu prethodnoj proveri prihoda (od 3,7% u Norveškoj do 88,9% u Turskoj).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Iako se za podvrste ovih novčanih naknada koriste zajednički termini u Evropi, oni često mogu podrazumevati različit sadržaj prava u okviru porodične politike u nacionalnim kontekstima.

<sup>8</sup> Eurostat, *ESSPROS Manual and user guidelines: The European System of integrated Social Protection Statistics*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

<sup>9</sup> Eurostat, *Social protection statistics – family and children benefits*; Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social\\_protection\\_statistics\\_-\\_family\\_and\\_children\\_benefits](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_family_and_children_benefits) (Accessed 25 February 2017).

Tabela 1. Karakteristike nacionalnih programa decijih dodataka u Evropi

Država/ Karakteristike šeme	Univerzalna šema	Finansiranje iz poreza	Finansiranje iz doprinos	Varijabilnost naknade	Faktori za određivanje visine iznosa naknade	Dodatak za posebne kategorije porodica	Uslovljenost prebivalištem	Dodatni uslovi za ostvarenje prava	Starosna granica	Podizanje starosne granice za specifične kategorije	Zasnovanost šeme na proveri prihoda i imovine	Automatsko periodično usklađiva- nje iznosa naknade
Austrija	X	X	X	X	Starost, broj i invalidnost dece		X	X	18	X		
Belgija			X	X	Red rođenja, starosti i invalidnost dece	X	X	X	18	X		X
Bugarska	X	X		X	Red rođenja, broj i invalidnost dece		X		20			
Grčka			X	X	Prihod porodice	X		X	18	X	X	
Danska	X	X		X	Starost deteta i prihod porodice	X	X	X	18			X
Estonija	X	X		X	Red rođenja dece		X		16	X		
Irska	X	X		X	Broj dece		X	X	16	X		
Island	X			X	Starost dece i prihod porodice		X	X	18			
Italija			X	X	Visina prihoda i broj članova porodice		X	X	18	X	X	X



Finska	X	X	X	Red rođenja	X	X	X	17				X
Francuska	X		X	Red rođenja	X	X	X	20				X
Ujedinjeno Kraljevstvo	X	X	X	Stepen invalidnosti dece		X	X	16	X			
Holandija	X	X	X	Prihod porodice, broj i starost dece	X	X	X	18				X
Hrvatska		X	X	Visina prihoda	X	X	X	15	X		X	
Češka Republika		X	X	Starost dece		X	X	15	X		X	
Španija		X	X	Prihod porodice, starost i stepen invalidnosti dece		X	X	18	X		X	
Švajcarska		X	X	Bez relevantnih faktora		X	X	16	X			X
Švedska	X	X	X	Bez relevantnih faktora		X	X	16	X			
Srbija		X	X	Invalidnost dece	X	X	X	18	X		X	X

Izvor: MISSOC, 2017. (modifikovano)

Napomena: Podaci za Švajcarsku uslovno su dati za federalni nivo. Ukoliko se uzmu u obzir programi na kantonalnom nivou, u određenim kantonima zabeležena je varijacija iznosa beneficije u zavisnosti od starosti dece, povezivanje ostvarenih prihoda sa dodeljivanjem beneficija, naročito za nezaposlena lica, pri čemu se ovaj kriterijum javlja kao dodatni uslov za ostvarenje prava.

Na osnovu podataka iz baze Zajedničkog informacionog sistema o socijalnoj zaštiti u Evropskoj uniji (MISSOC), autori ovog rada mapirali su osnovne karakteristike programa dečijih dodataka. U većini država u Evropi novčane naknade za decu iz programa dečijih dodataka su univerzalizovane, odnosno pravo na njih ostvaruju sva deca do određenog uzrasta, bez obzira na prethodnu uplatu doprinosa za socijalno osiguranje. Uporedo sa ovakvim modelom dečijeg dodatka prisutne su i šeme u kojima se zahteva prethodna provera prihoda i/ili imovine, što je zastupljeno i u Republici Srbiji (Tabela 1).

U skoro svim državama propisan je uslov da dete mora biti rezident države u kojoj se aplicira za ostvarenje prava, uporedo sa tim propisujući *do-datne uslove* koje mora da ispuni dete ili roditelj. Od univerzalnih programa, Francuska propisuje da dečiji dodatak mogu dobiti samo porodice koje imaju dvoje i više dece, u Danskoj se zahteva da roditelj plaća porez, u Slovačkoj dečiji dodatak isključuje druge beneficije deci, dok se u Rumuniji i Velikoj Britaniji zahteva da dete živi sa roditeljima. U programima koji nisu univerzalni dodatni uslovi su raznovrsni, od toga da u Hrvatskoj dete mora živeti sa roditeljima/starateljima u istom domaćinstvu, do uslova u Portugalu prema kome dete ne sme biti radno angažovano dok prima novčanu naknadu iz programa.<sup>10</sup> U Republici Srbiji dodatni uslov je da roditelj koji se neposredno brine o detetu ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje za sebe i decu, kao i da su deca na redovnom školovanju.<sup>11</sup>

*Visina novčanih beneficija* u skoro svim državama (osim Lihtenštajna, Malte, Slovačke, Norveške i Švedske) zavisi od faktora kao što su broj i red rođenja dece u porodici, starosni uzrast dece, prihod domaćinstva ili postojanje i stepen invalidnosti dece. Univerzalne šeme dečijih dodataka uzimaju u obzir i red rođenja deteta, te se iznosi postepeno povećavaju redom rođenja deteta (Belgija, Letonija), postepeno povećavaju nakon drugog deteta za svako naredno (Estonija), povećavaju do dostizanja maksimalnog nivoa iznosa za određeno dete po redu rođenja nakon čega iznos pada (Nemačka, Francuska) ili povećavaju do dostignutog maksimalnog nivoa novčane naknade za određeni red rođenja deteta, nakon čega su iznosi za svako naredno dete istovetne tom iznosu (Finska).<sup>12</sup> Sa druge strane, u većini država koje primenjuju princip provere prihoda i imovine za ostvarivanje prava, visina beneficija varira od podnivoa u okviru kojih se kreće prihod porodice ako se uzme u obzir

<sup>10</sup> MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*; Available from: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (Accessed 20 February 2017).

<sup>11</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/2002, 115/2005, 107/2009, 2009.

<sup>12</sup> MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*, op. cit.

mesečni prihod po članu domaćinstva (Hrvatska) ili ukupan ostvareni prihod u toku prethodne kalendarske godine (Kipar). Ovaj faktor prilikom određivanja visine novčane naknade isključivo se uzima u Grčkoj i Hrvatskoj, dok se u ostalim državama kombinuje sa brojem i/ili starošću dece. Uprkos tome što poseduju program usmeren na prethodnu proveru prihoda, u Češkoj i Slovačkoj visina prihoda nije relevantan faktor po kome se određuje visina beneficija, već starost dece, pri čemu se iznosi novčanih naknada povećavaju uporedo sa tranzicijom deteta u okviru određene tri starosne podgrupe. U Švajcarskoj variranje u odnosu na uzrast deteta postoji samo na kantonalnom nivou u tri kantona, dok federalni nivo propisuje jedinstveni iznos naknade. U Republici Srbiji roditelj može ostvariti ovo pravo za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja, dok su iznosi beneficije za svako dete istovetni. Hranitelji i staratelji takođe mogu ostvariti pravo na dečiji dodatak za najviše četvoro dece, uključujući i svoju decu koja žive u zajedničkom domaćinstvu i decu koja su na smeštaju.

Uobičajena *starosna granica deteta* za ostvarivanje prava na novčanu naknadu je između 15 i 18 godina, uz to da većina država predviđa mogućnost podizanja ove granice za specifične kategorije dece. Zanimljiva zakonodavna rešenja postoje u Letoniji, gde se određuje i donji minimum od godinu dana deteta, kao i u Litvaniji, u kojoj je starosna granica povezana sa brojem dece u porodici da bi u porodicama do dvoje dece mogao biti ostvaren dečiji dodatak do sedme godine, dok u porodicama sa tri i više dece do 18. rođendana deteta. Preduslovi za produženje primanja dečijih dodataka i nakon propisane starosne granice tiču se invalidnosti, nastavka daljeg obrazovanja ili profesionalnog treninga u najvećem broju država, mada se beleže i specifični preduslovi kao što je služenje vojnog roka (Kipar).<sup>13</sup> U Republici Srbiji pravo na dečiji dodatak traje do 19. godine života, predviđeni su izuzeci kada je u pitanju obrazovni status deteta, s obzirom na to da može ostvarivati pravo i ukoliko je započelo školovanje sa zakašnjenjem ili je iz opravdanih razloga prekinulo redovno školovanje i to za sve vreme dok traje sprečenost. Za dete za koje je donet akt o razvrstavanju pravo se priznaje i dalje, nakon navršenih 19 godina, u periodu dok je obuhvaćeno vaspitno-obrazovnim procesom. Za decu nad kojom je produženo roditeljsko pravo predviđeno je da do 26. godine života mogu koristiti dečiji dodatak. Uz saglasnost ministra prosvete i ukoliko dete, iz osetljive društvene kategorije, opravda nemogućnost redovnog školovanja, Zakon je predvideo da se ta deca mogu tretirati kao redovni učenici.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*, op. cit.

<sup>14</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, nav. delo.

## EFEKTI I REFORME PROGRAMA DEČIJIH DODATAKA U EVROPI I REPUBLICI SRBIJI

Izveštaj Mreže nezavisnih eksperata o socijalnom uključivanju iz 2014. godine detektovao je četiri grupe država uzimajući u obzir efektivnost programa usmerenih prema siromašnim porodicama sa decom.<sup>15</sup> Prva grupa država sa niskim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja dece (Švedska, Danska, Finska, Holandija, Nemačka i Austrija) poseduje univerzalne programe dečijih dodataka uz širok spektar zdravstvenih i socijalnih usluga za porodice sa decom. Takođe, u spomenutim državama zabeleženo je smanjenje dečijeg siromaštva za oko 18% nakon socijalnih transfera, u odnosu na države Južne i Istočne Evrope (Grčka, Italija, Španija, Portugal, Rumunija, Bugarska) u kojima se ovi procenti kreću od 3 do 8.<sup>16</sup> U okviru druge grupe država sa srednjim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja dece (Francuska, Luksemburg, Estonija, Malta), dečiji dodatak organizovan je po principu univerzalizma, uz zastupljenost progresivnog univerzalizma u obezbeđivanju dodatnih prava za posebno ranjive porodice koje su u riziku od siromaštva. U grupi država sa visokim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja (Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska, Hrvatska), kao i u grupi država sa vrlo visokim rizikom (Bugarska, Mađarska, Letonija, Rumunija), zabeležena je težnja da se politike podrške porodici u potpunosti targetiraju ka najsiromašnijima kako bi se u okviru dostupnih resursa odgovorilo na ekonomsku krizu.<sup>17</sup>

U državama sa višim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja dece, u koje se mogu ubrojati Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Hrvatska, poslednjih godina u fokusu socijalno-političke agende je povećanje zaposlenosti nakon ekonomske krize. U Ujedinjenom Kraljevstvu najznačajniji programi za porodice sa decom su dečiji dodaci (*Child benefit*) i oslobađanje od poreza (*Child tax credit*), uz razvijanje programa usluga koji imaju za cilj podršku roditeljima da se uključe na tržište rada, te su iz tog razloga pooštreni uslovi za ostvarivanje prava na novčane naknade. Kao mera štednje 2013. godine ukinuta je mogućnost korišćenja dečijeg dodatka porodicama koje su zarađivale više od 42.000 funti godišnje<sup>18</sup>, dok se i u Irskoj uvode politika štednje i

---

<sup>15</sup> Network of independent experts on social inclusion, *Investing in children: Breaking the cycle disadvantage – A study of national policies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

<sup>16</sup> Save the children, *Child poverty and social exclusion in Europe – A matter of childrens rights*, Save the children, Brussels, 2014.

<sup>17</sup> Network of independent experts on social inclusion, *Investing in children: Breaking the cycle disadvantage – A study of national policies*, op. cit.

<sup>18</sup> Lavinia Mitton, "The Financial Crisis as Game Changer for the UK Welfare State", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges*

restriktivne mere. Pravo na dečiji dodatak ukinuto je za decu stariju od 18 godina, uz smanjenje visine iznosa naknade, te porodice sa dvoje dece dobijaju iznose umanjene za 16%, dok su naknade za porodice sa troje dece smanjene za oko 107 eura na mesečnom nivou.<sup>19</sup>

U državama Istočne Evrope koje imaju najviše stope rizika od siromaštva ili socijalnog isključivanja dece, pored niskih iznosa novčanih naknada, prisutne su i diferencirane porodične beneficije. U Bugarskoj se iznos dečijeg dodatka uvećava za drugo dete tako da je iznos za drugo dete u proseku tri puta veći od iznosa za prvo i treće dete. Kao razlog za to navodi se stimulacija nataliteta i povećanje broja rođenja drugog deteta. Sa druge strane, ovakva odluka vlade naišla je na protivljenja stručne javnosti usled diskriminacije i „nejednakog tretmana dece”.<sup>20</sup> U Rumuniji je, slično kao i u Bugarskoj, pravo na dečiji dodatak povezano sa brojem dece u porodici i u skladu sa tim je fragmentirano. Međutim, u ovoj državi pravo na dečiji dodatak povezano je i sa pohađanjem nastave, pa se tako iznos naknade umanjuje za 20% ukoliko učenik izostane sa više od 10 časova tokom jednog polugodišta, a 50% ukoliko izostane više od 20 časova. Kazna se primenjuje tokom 3 uzastopna meseca i pogađa celu porodicu.<sup>21</sup>

U državama poput Nemačke i Austrije, koje spadaju u grupu država sa niskim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja dece u poređenju sa prethodno navedenim državama, nastupilo je restrukturiranje postojećih novčanih naknada usmerenih ka porodicama sa decom. U cilju odgovora na rizike sa kojima se porodice sa decom mogu suočiti usled i nakon ekonomske krize, Nemačka je povećala iznos dečijeg dodatka 2009. godine kako bi pružila podršku ovim porodicama. Rast iznosa dečijeg dodatka postojao je i tokom 2010. godine, ali je usledila i promena u regulisanju prava na roditeljski dodatak. Prethodno pravo na roditeljski dodatak isplaćivano je dve godine uzastopno, dok je izmenom skraćeno na period od godinu dana, s tim da

---

*to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 743–765.

<sup>19</sup> Anthony McCashin, “Ireland: From Boom to Bust”, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 334–355.

<sup>20</sup> Rumiana Stoilova, “The Welfare State in the Context of the Global Financial Crisis: Bulgaria – Between Financial Stability and Political Uncertainty”, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 59–78.

<sup>21</sup> Livia Popescu et al, “The Romanian Welfare State at Times of Crisis”, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 615–645.

se beneficija isplaćuje u iznosu od 67% prethodne plate.<sup>22</sup> Austrija i dalje ima visok nivo izdvajanja za ovu namenu, pri čemu je unapređena obuhvatnost i targetiranost porodica koje ostvaruju pravo na dečiji dodatak. U 2005. godini je bilo 10% dece uzrasta do 2 godine koja su koristila ovu vrstu novčane naknade, dok je 2012. zabeležen porast na 21%.<sup>23</sup>

U skandinavskim državama promene su neznatne i ove države ostaju dosledne principu univerzalnosti naknada za decu. Delimično odstupanje od politike univerzalnosti događa se od 2014. godine u Danskoj, jer pravo na novčane naknade za porodice sa decom ostvaruju samo porodice čiji prihodi ne prelaze određeni propisani iznos. Međutim, politika selektivnosti se razlikuje od prethodno navedenih država jer podrazumeva visoko postavljen dohodovni cenzus.

Republika Srbija poslednjih nekoliko godina beleži visoke stope rizika od siromaštva ili socijalnog isključivanja dece (43,4% u 2013, 43,4% u 2014. i 41,8% u 2015. godini)<sup>24</sup>, što je svrstava u poslednju grupaciju gorenavedene klasifikacije. Pad broja korisnika u periodu od 2006. do 2007. godine može se objasniti postizanjem bolje targetiranosti i usmerenosti na siromašno stanovništvo. Kada se posmatra period od 2008. do 2013. godine za celu Srbiju, može se uočiti da je, nakon pada broja korisnika prava na dečiji dodatak u 2009. godini u poređenju sa 2008, u narednim godinama došlo do kontinuiranog porasta. Kao mogući razlog za smanjenje broja domaćinstava koja su u 2015. godini ostvarila pravo na dečiji dodatak može biti i činjenica da se u periodu nakon 2013. nije menjao cenzus prihoda za sticanje prava na dečije dodatke, a istovremeno je došlo do rasta realnih dohodaka, te je određeni broj domaćinstava isključen iz prava na dečiji dodatak.<sup>25</sup>

U poređenju sa celokupnom strukturom porodica sa decom u Srbiji, među porodicama korisnicima dečijeg dodatka veći je broj porodica sa troje ili četvoro dece. Mogući uzrok se može pronaći u „nepostojanju skale ekvivalencije kod programa dečijeg dodatka, što favorizuje porodice sa više dece

---

<sup>22</sup> Sonja Blum, Johanna Kuhlmann, "Crisis? What Crisis? Restructuring the German Welfare System in Times of Unexpected Prosperity", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 133–158.

<sup>23</sup> August Osterle, Karin Heitzmann, "Reforming the Austrian Welfare System: Facing Demographic and Economic Challenges in a Federal Welfare State", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 11–35.

<sup>24</sup> Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion*, op. cit.

<sup>25</sup> Gordana Matković i Boško Mijatović, *Program dečijih dodataka u Srbiji: analiza i predlozi za unapređenje*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2012.

(troje ili četvoro) na račun porodica sa jednim ili dvoje dece".<sup>26</sup> Razmatrajući procenat dece obuhvaćen pravom na dečiji dodatak usled realnih potreba, grupa autora sprovedla je analizu na osnovu podataka Ankete o potrošnji domaćinstva. U 2012. godini 28,3% dece je primalo dečiji dodatak, što znači da je više nego svako četvrto dete uključeno u pravo. Na osnovu podataka Ankete o potrošnji domaćinstva sprovedenoj krajem 2012. godine, u grupaciji građana sa najnižom potrošnjom nalazi se i najveći procenat dece koja primaju dečiji dodatak, 39,1%. Sa rastom potrošnje smanjuje se broj dece obuhvaćene dečijim dodatkom, te među građanima sa najvišom potrošnjom 9,1% dece ostvaruje pravo na dodatak. Ovakvi podaci ukazuju da postoji dobra targetiranost programa prema kategoriji građana sa nižim prihodima. Međutim, postoji i određen broj dece koja primaju dečiji dodatak, a pripadaju kategoriji porodica koje nisu materijalno ugrožene, uz istovremeno postojanje dece koja ne ostvaruju ovo pravo, a procenjuje se da bi ispunili uslove za ostvarenje prava. „Greška uključenosti i isključenosti” može se analizirati naročito zbog toga što program dečijih dodataka u Republici Srbiji nije univerzalan. Postoji greška isključenosti od čak 59,4%, a analitičari navode da je jedan od najzastupljenijih razloga nedovoljna informisanost građana. Dakle, mnogi građani ne poznaju dobro svoja zakonska prava, ne znaju da li prelaze visinu propisanog cenzusa i ne poznaju administrativne procedure. Uporedo sa prethodno navedenim, postoji i greška uključenosti od 52,8%, što znači da nešto iznad polovine dece prima dečiji dodatak iako ne zadovoljavaju zakonske uslove.<sup>27</sup> Pored toga što administrativna procedura poseduje manjkavosti, rad roditelja u okviru sive ekonomije onemogućava beleženje njihovih prihoda, te mogu biti registrovani kao nezaposlena lica, istovremeno ostvarujući zaradu koja ne ulazi u obračun za ostvarivanje prava.

Komparativno posmatrajući iznose dečijih dodataka u Evropi, iznosi u Republici Srbiji su među najnižima.<sup>28</sup> U januaru 2016. godine redovni dečiji dodatak iznosio je 2.659,11 dinara, a uvećani 3.456,86 dinara.<sup>29</sup> Sa druge strane, ukoliko se posmatraju iznosi dečijih dodataka kao udeo u prosečnoj zaradi, može se zaključiti da on čini oko 4%, što je standard i u drugim državama Evrope.<sup>30</sup> Odnos može biti isti, međutim, iznos i dalje ostaje nedovoljan da

---

<sup>26</sup> Gordana Matković, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom*, nav. delo, str. 48.

<sup>27</sup> Gordana Matković i Boško Mijatović, *Program dečijih dodataka u Srbiji: analiza i predlozi za unapređenje*, nav. delo.

<sup>28</sup> MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*, op. cit.

<sup>29</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Rešenje o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici sa decom i cenzusima za ostvarivanje prava na dečiji dodatak* (401-00-55/11/2016-12, od 12.1.2016).

<sup>30</sup> Gordana Matković, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom*, nav. delo.

izdigne porodice sa decom iznad linije siromaštva<sup>31</sup> čak iako porodice kombinuju dečije dodatke sa programom novčane socijalne pomoći.<sup>32</sup>

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Uzimajući u obzir jedan od najzastupljenijih programa u okviru porodične politike država u Evropi – program dečijih dodataka, u evropskom kontekstu zabeležene su značajne varijacije u karakteristikama programa. Nakon ograničenih reformi poslednjih godina, programi dečijih dodataka su u većini država zadržali karakteristike univerzalne šeme, uz različite ciljeve ovih programa, od podizanja stope rađanja do unapređenja zapošljavanja roditelja. Kombinacija ovih ciljeva u porodičnoj politici sa ostalim segmentima socijalne politike uopšte podigla je efektivnost programa u skandinavskim i državama Centralne Evrope, te su kod njih zabeležene najniže stope siromaštva ili socijalnog isključivanja dece. Za drugu grupu država, koje programe zasniavaju na prethodnoj proveri prihoda i/ili imovine za ostvarivanje prava, ishodi programa novčanih naknada za siromašne porodice sa decom zavise od adekvatne targetiranosti programa.

S obzirom na to da program dečijih dodataka u Republici Srbiji nije univerzalan, kao i da je ciljno dominantno usmeren ka ublažavanju rizika od siromaštva, zabeleženi su upravo problemi preciznosti targetiranja. U cilju unapređenja ostvarivanja prava trebalo bi relaksirati administrativne procedure i informisati građane o pravima i cenzusu za ostvarivanje prava. Potrebno je povezati pravo na novčanu socijalnu pomoć i pravo na dečiji dodatak po principu automatizma, kao i razviti usluge za porodice sa decom koje koriste ove novčane naknade. Ukidanje ograničavajućih zahteva (da pravo ostvaruju samo prvo četvoro dece po redu rođenja, katastarski prihod, prijavljenost na zdravstveno osiguranje) proširilo bi obuhvat dece i umanjilo posledice odsustva univerzalističkog pristupa rešavanju problema siromaštva dece u Republici Srbiji.

---

<sup>31</sup> Prag rizika od siromaštva 2012. godine iznosio je 28.728 *dinara*, 2013. godine 28.350 *dinara*, 2014. 31.332 *dinara* za dve odrasle osobe sa dvoje mlade dece do 14 godina (Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Relativno siromaštvo*; Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/> (Pristupljeno 25.11.2017).

<sup>32</sup> Suzana Mihajlović Babić, „Podrška minimalnom dohotku u Srbiji: adekvatnost novčane socijalne pomoći”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina IX, broj 14, str. 167–183.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Agostini, Chiara et al, *Work Package 4 – The Europeanization of Active Inclusion Policies, The European Arenas of Active Inclusion Policies*; Available from: [http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The\\_European\\_Arenas\\_of\\_Active\\_Inclusion\\_Policies.pdf](http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The_European_Arenas_of_Active_Inclusion_Policies.pdf) (Accessed 27 November 2017).
- [2] Blum, Sonja and Johanna Kuhlmann, "Crisis? What Crisis? Restructuring the German Welfare System in Times of Unexpected Prosperity", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 133–158.
- [3] Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion*; Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion#Publications](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Publications) (Accessed 17 February 2017).
- [4] Eurostat, *ESSPROS Manual and user guidelines: The European System of integrated Social Protection Statistics*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2012.
- [5] Eurostat, *Social protection statistics – family and children benefits*; Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social\\_protection\\_statistics\\_-\\_family\\_and\\_children\\_benefits](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_family_and_children_benefits) (Accessed 25 February 2017).
- [6] Matković, Gordana et al, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom*, UNICEF, Beograd, 2014.
- [7] Matković, Gordana i Boško Mijatović, *Program dečijih dodataka u Srbiji: analiza i predlozi za unapređenje*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2012.
- [8] McCashin, Anthony, "Ireland: From Boom to Bust", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 334–355.
- [9] Mihajlović, Babić Suzana, „Podrška minimalnom dohotku u Srbiji: adekvatnost novčane socijalne pomoći”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina IX, broj 14, str. 167–183.
- [10] Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Rešenje o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici sa decom i cenzusima za ostvarivanje prava na dečiji dodatak* (401-00-55/11/2016-12, od 12.1.2016).
- [11] MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*; Available from: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (Accessed 20 February 2017).
- [12] Mitton, Lavinia, "The Financial Crisis as Game Changer for the UK Welfare State", in: Klaus Schubert Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 743–765.
- [13] Network of independent experts on social inclusion, *Investing in children: Breaking the cycle disadvantage – A study of national policies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

- [14] Osterle, August and Karin Heitzmann, "Reforming the Austrian Welfare System: Facing Demographic and Economic Challenges in a Federal Welfare State", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 11–35.
- [15] Perišić, Natalija, *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.
- [16] Popescu, Livia et al, "The Romanian Welfare State at Times of Crisis", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 615–645.
- [17] Save the children, *Child poverty and social exclusion in Europe – A matter of childrens rights*, Save the children, Brussels, 2014.
- [18] Stoilova, Rumiana, "The Welfare State in the Context of the Global Financial Crisis: Bulgaria – Between Financial Stability and Political Uncertainty", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 59–78.
- [19] Tanasijević, Jelena, *Politike usklađivanja porodičnih i profesionalnih obaveza u Srbiji*, doktorat, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2016.
- [20] Thevenon, Olivier, "Family policies in OECD countries: a comparative analysis", *Population and Development Review*, Vol. 36, Issue 1, pp. 57–87.
- [21] Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Relativno siromaštvo*; Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/> (Pristupljeno 25.11.2017).
- [22] Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/2002, 115/2005, 107/2009, 2009.

*Jelena Tanasijević  
Suzana Mihajlović Babić*

CASH BENEFITS FOR FAMILIES WITH CHILDREN  
IN POVERTY IN EUROPE AND IN THE REPUBLIC  
OF SERBIA – CHARACTERISTICS AND OUTCOMES  
OF PROGRAMS OF CHILD ALLOWANCES

*Abstract*

The policy of supporting families with children is a significant segment of social security systems in the European countries. Despite their focus on the different aims, these policies have in common the redefinition of existing measures and programs, especially taking into account new social risks and provoking demographic and economic changes. The subject of this paper is the response of family supporting policies to the rising poverty and

social exclusion of children in the European context, with a special focus on the program of poor families support in the Republic of Serbia. This paper presents programs of child allowances in the countries of Europe, comparing characteristics and outcomes of these cash benefits with those in the Republic of Serbia. Findings indicate the need to reform current program of child allowances in the Republic of Serbia, with the possibility of implementing reform practices from Europe.

*Key words:*

cash benefits, poverty, child allowance, reform, Republic of Serbia.



Ivan Vujačić\*

*Univerzitet u Beogradu  
Ekonomski fakultet*

Jelica Petrović-Vujačić

*Univerziteta u Beogradu  
Saobraćajni fakultet*

## Ekonomski sistemi i novi politički kapitalizam\*\*

### *Apstrakt*

U radu se analizira neophodnost uvođenja novih klasifikacija ekonomskih sistema. Ove nove klasifikacije trebalo bi da inkorporiraju promene koje su se dogodile posle pada centralno-planskih privreda. Pojava *novog državnog kapitalizma* karakteriše se postojanjem suverenih fondova, dominacijom državnih preduzeća i favorizovanjem „nacionalnih šampiona” i na taj način ponovo aktuelizuje Veberovu kategoriju političkog kapitalizma. Štaviše, u *novom državnom kapitalizmu* dominacija politike nad ekonomijom nema za cilj opšte ekonomsko blagostanje, već uvećanje ili održavanje političke moći radi opstanka političkih elita na vlasti. Jedan od oblika ekonomskog profitiranja od bliskosti sa vlašću je *burazerski kapitalizam*. U radu se pledira za metodološko razdvajanje pojma *burazerskog kapitalizma* od pojma *zarobljavanja države*. Pojam *zarobljene države* ne opisuje sporadično i individualno narušavanje čistih tržišnih ishoda kroz lobiranje ili pojedinačnu korupciju, već sistematsko podvrgavanje svih grana vlasti i državnih institucija aktuelnoj političkoj eliti. Istraživanje fenomena *zarobljene države* značajno je za političko istraživanje sa ciljem analize političke dinamike u *zarobljenim državama*, u koje spadaju mnoge od onih koje su prošle tranziciju.

### *Ključne reči:*

uporedni ekonomski sistemi, nove klasifikacije ekonomskih sistema, novi državni kapitalizam, burazerski kapitalizam, zarobljena država, JEL klasifikacija: D72, P16, P50

---

\*

ivujacic@ekof.bg.ac.rs, j.petrovic@sf.bg.ac.rs

\*\*

Ovaj rad je podržan od strane Ministarstva nauke Republike Srbije projektom br. 179065.

## UVOD

Uporedni privredni sistemi već dugo postoje kao naučna disciplina. Još pre nastanka socijalizma vršila su se teorijska poređenja s aspekta ekonomske efikasnosti između slobodno-tržišnog kapitalističkog modela i socijalističkog modela zasnovanog na državnoj svojini.<sup>1</sup> Čuvena debata između Hajeka, Langea i Tejlora (Hayek, Lange, Taylor) o ekonomskoj racionalnosti u socijalizmu odvijala se tridesetih godina daleko pre nastanka tržišnog socijalizma u Jugoslaviji.<sup>2</sup> Ovo govori da je čisto teorijsko poređenje privrednih sistema i te kako smisleno, čak i u situacijama kada takvi privredni sistemi empirijski ne postoje.

Poređenje privrednih sistema dobilo je novi smisao sa nastankom socijalizma u Sovjetskom Savezu i uvođenjem centralno-planskog sistema 1929. godine. Ne samo da je nastao jedan novi sistem alokacije resursa, već je taj sistem iskazao ambiciju da sustigne i nadmaši razvijene kapitalističke zemlje. U doba hladnog rata poređenje privrednih sistema, s aspekta njihovih realnih performansi, došlo je u prvi plan iz više razloga, od kojih se jedan sastoji u tome što potencijalna vojna moć jedne zemlje zavisi u značajnoj meri od snage njene privrede. Pored toga, širenje socijalizma imalo je za posledicu pojavu njegovih podvarijanti posle prvih pokušaja privrednih reformi. Tako su neke socijalističke zemlje imale specifične karakteristike (Mađarska, Poljska, Kina), dok je najdrastičnije razlike u odnosu na ostale zemlje ispoljila Jugoslavija. Privredni sistem Jugoslavije doveo je do razvoja teorije samoupravne firme i samoupravne privrede, koje se i danas proučavaju.

Pad vladavine komunističkih partija u Evropi doveo je do pada socijalističkih privreda i otvorio proces tranzicije ka kapitalističkoj tržišnoj privredi. U periodu posle 1989. godine uporedna analiza privrednih sistema postaje analiza raznih iskustava tranzicije ka tržišnoj privredi. Istovremeno, predmet velike pažnje je i privredni sistem Kine koji je teško definisati. Interesovanje za Kinu svakako je podstaknuto činjenicom da nijedna velika zemlja u tako dugom periodu nije imala izuzetno visoke stope rasta. Danas se analiza socijalizma svela na poglavlja u udžbenicima iz uporednih sistema koja opisuju intelektualnu i realnu istoriju privrednih sistema zasnovanih na državnoj ili društvenoj svojini. Fokus analize komparativnih privrednih sistema pomerio se ka analizi različitih varijanti kapitalizma. No, ova konstatacija, iako tačna, isuviše je široko postavljena. Pokušaćemo da, u ovom radu, pokažemo da je

---

<sup>1</sup> Enrico Barone, "The Ministry of Production in a Collectivist State" (1908), in: Friedrich August Hayek (ed.), *Collectivist Economic Planning*, Routledge and Kegan (first edition 1950) 1963, pp. 245–291.

<sup>2</sup> Ivan Vujačić, „Ekonomska racionalnost u socijalizmu – reinterpretacija jedne stare debate”, *Ekonomska misao*, br. 2, 1983, str. 80–96.

neophodno dalje istraživanje kako bi se identifikovale osnovne razlike privrednih sistema sa ciljem identifikovanja barijera rastu i razvoju. Podsetimo se, pre toga, klasične komparativne analize privrednih sistema.

### *Klasična komparativna analiza ekonomskih sistema*

Kao što je već rečeno, prve moderne analize komparativnih privrednih sistema rađene su sa čisto teorijskog aspekta. Centralna preokupacija ovih istraživanja odnosila se na teorijsku mogućnost dostizanja efikasnosti kapitalizma zasnovanog na slobodnom tržištu savršene konkurencije od strane sistema koji nije utemeljen na privatnoj svojini (tj. socijalizma). Sa pojavom socijalizma u konkretnim empirijskim oblicima (centralno-planskim i tržišnim) došlo je i do postepenog usredsređivanja pažnje na pojedine aspekte privrednih sistema i njihovo funkcionisanje, kao i na merenje „uspešnosti“ privrednih sistema korišćenjem različitih kriterijuma. Klasifikacije su, međutim, sadržale i poređenja s aspekta različitih opštih institucionalnih karakteristika privrednih sistema, pri čemu se pojam institucije definisao, u najširem značenju, kao usvojeno pravilo. Sa tog aspekta, privredni sistem bio je definisan kao funkcija pet vrsti institucija koje čine: a) organizaciona struktura i aranžmani za donošenje odluka; b) mehanizmi i pravila za prikupljanje informacija i koordinaciju; c) svojinska prava; d) mehanizmi za određivanje ciljeva i podsticaja i e) procedure za vršenje javnog izbora (uticaj države).

Na osnovu opisanog pristupa, mogla se izvršiti osnovna klasifikacija privrednih sistema na tri teorijska modela: kapitalizam, centralno-planski socijalizam i tržišni socijalizam. Potom su ovi modeli bili predmet teorijske i empirijske analize. Naravno, da se dalje mogu suptilnije analizirati pojedina specifična rešenja i njihova manifestacija u konkretnim zemljama, koje su prethodno svrstane u ova osnovna tri modela. Ilustracija ove podele data je u Tabeli 1, koja je jedna od standardnih u izučavanju savremenih privrednih sistema.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Gregori, Pol, Stuart, Robert, *Globalna ekonomija i njeni ekonomski sistemi*, CID Ekonomski fakultet, Beograd, 2015 (originalno izdanje 2014), str. 43.

Tabela 1. Klasična klasifikacija ekonomskih sistema

		Tržišni socijalizam	Planski socijalizam
Struktura donošenja odluka	Kapitalizam	Primarno decentralizovana	Primarno centralizovana
Mehanizam informisanja i koordinacije	Primarno kroz tržište	Primarno kroz tržište	Primarno kroz plan
Svojinska prava	Primarno privatna svojina	Primarno državno i kolektivno vlasništvo	Primarno državno vlasništvo
Podsticaji i nagrađivanje	Primarno putem tržišta	Materijalno i moralno	Materijalno i moralno
Javni izbor	Uglavnom demokratija	Diktatura ili demokratija	Diktatura

U ovoj relativno jednostavnoj tabeli sažet je samo jedan od brojnih apstraktnih izraza konkretne istraživačke agende. Rudimentarni prikaz modela privrednih sistema iz ove tabele prikriva dugogodišnja metodološka, teorijska i empirijska istraživanja i debate u okviru discipline komparativnih ekonomskih sistema. Prikaz značajnih i brojnih kontroverzi iz ove oblasti nije osnovna tema ovog rada. Dovoljno je reći da su u tim kontroverzama učestvovala značajna imena ekonomske nauke.<sup>4</sup> Isto tako, na osnovu prikazane tabele, ne bi trebalo da se zaključi da su u okviru discipline uporednih sistema zanemarene bitne razlike između razvijenih kapitalističkih zemalja. Naprotiv, na nešto nižem nivou apstrakcije izvršena je klasifikacija privrednih sistema ovih zemalja na tri modela: anglosaksonski, evropski i azijski. Ova podela nije uvedena na osnovu pukog geografskog određenja i empirije, već počiva na dubljim istorijsko-filozofskim temeljima i formiranim kulturnim obrascima socijalne interakcije koji ove tipove kapitalizma čine različitim. Značajne razlike u okviru razvijenog kapitalizma manifestuju se u pogledu uloge države, korporativnog upravljanja, modela finansiranja privredne aktivnosti, socijalne sigurnosti, uloge radništva, shvatanja prava. Štaviše, moguće je izvršiti dalje podele u okviru ovih modela, pa se tako može izdvojiti socijalno-tržišna

<sup>4</sup> Richard Carson, *Comparative Economic Systems*, Macmillan, New York, 1973; Valclav Holesovsky, *Economic Systems: Analysis and Comparison*, McGraw-Hill, New York, 1977; Egon Neuberger, William Duff, *Comparative Economic Systems – A Decision-Making Approach*, Allyn and Bacon, Boston, 1976. Posebnu pažnju zaslužuje zbornik: Alexander Eckstein (ed.), *Comparison of Economic Systems – Theoretical and Methodological Approaches*, University of California Press, Berkeley, 1973.

ekonomija Nemačke, dirižistički sistem Francuske i sistem državnog blagostanja skandinavskih zemalja. U okviru azijskog modela kapitalizma velika specifična pažnja poklanja se privrednom sistemu Japana koji je bio uzor drugima i koji ima svoje posebne aspekte.

Uporedo sa klasifikacijama i istraživanjima modela i sistema konkretnih zemalja, postavilo se i pitanje ocene učinka privrednih sistema, to jest njihovog vrednovanja. Ovde dolazimo do normativnih, pa i političkih i ideoloških sudova. U okviru discipline učinjen je pokušaj izbora ograničenog broja kriterijuma za takvo vrednovanje. Teorijska saznanja do kojih se došlo na osnovu analize čistih modela trebalo bi da predvide verovatne ishode koje stvaraju različiti konkretni privredni sistemi, po iskazanim empirijskim vrednostima odabranih kriterijuma. Ne postoji opšta saglasnost o kriterijumima, ali su ipak izdvojeni neki koji se koriste u opštim analizama privrednih sistema. U te kriterijume, na prvom mestu, spada *privredni rast* kao mera sposobnosti jedne privrede da sustiže druge zemlje u životnom standardu. Zatim, *ekonomska efikasnost* (statička i dinamička), koja upućuje na sposobnost dobrog upravljanja ograničenim resursima. *Stabilnost* je kriterijum koji ukazuje na sposobnost sistema da ublaži endogene ili spoljašnje šokove, te zadrži svoja svojstva u turbulentnim periodima. S aspekta pozitivnih učinaka na unutrašnju strukturu jednog društva kao kriterijum uspešnosti se uvodi *jednakost* merena raspodelom dohotka (pre i posle oporezivanja). Svojevremeno je kriterijum *otvorenosti* prema svetskoj privredi omogućavao merenje potencijalne konkurentnosti. Taj kriterijum je u doba opšte globalizacije kod nekih teoretičara zamenjen *održivošću*.<sup>5</sup> Ovaj kriterijum je očigledno uveden posle pada komunizma i centralno-planskih privreda, ali bi mogao da se odnosi i na potencijalne fundamentalne promene u okviru postojećih sistema koje bi radikalno i trajno menjale njihov karakter. Smatramo da bi u novije vreme za velike svetske privrede trebalo uvesti *inovativnost* kao kriterijum koji potencijalno određuje njihovo mesto i uticaj u globalizovanoj svetskoj privredi. Pošto se radi o većem broju normativnih kriterijuma, očigledno je da nije moguće doći do „jedinственe vrednosno neutralne ocene“. Pa ipak, ovi kriterijumi su pružili osnov za komparativno izučavanje ne samo privrednih sistema, već i razlika između pojedinih zemalja sa istim privrednim sistemom.

Mnogo toga se promenilo u izučavanju privrednih sistema u periodu tranzicije i globalizacije. Pre svega, sama tranzicija je promenila fokus istraživanja jer u centru pažnje više nije bilo poređenje između kapitalizma i socijalizma. Pošto se Kina tretira kao specifičan slučaj, poređenje između različitih tipova kapitalizma izbija u prvi plan. U prvim godinama posle pada komunizma u Evropi, tranzicija bivših centralno-planskih privreda postaje centralno

---

<sup>5</sup> Gregori, Pol, Stjuart Robert. *Globalna ekonomija i njeni ekonomski sistemi*, CID Ekonomski fakultet, Beograd, 2015 (originalno izdanje 2014).

mesto analize. Tranzicija je bila događaj bez presedana, jer je veliki broj zemalja u isto vreme ušao u ovaj proces.

Posao osmišljavanja tranzicije nisu, međutim, preuzeli stručnjaci za uporedne privredne sisteme ili pojedine zemlje, već uglavnom makroekonomisti i stručnjaci za javne politike. Tranzicija kao složen multidimenzionalan proces se na apstraktnom nivou može podeliti na makroekonomsku stabilizaciju u najširem smislu, sveobuhvatne institucionalne promene i društveno prilagođavanje tržišnoj privredi. Institucije, kao što je Evropska banka za obnovu i razvoj, sačinile su čitav niz indikatora za merenje institucionalnih promena koji su onda kvantifikovani kako bi se merio progres ovih zemalja ka tržišnoj privredi. Procesi tranzicije varirali su među zemljama i odvijali su se različitim redosledima i različitim tempom usled brojnih društvenih i političkih ograničenja. Proučavanja tranzicije u heterogenim zemljama Istočne Evrope i zemljama koje su nastale iz bivšeg SSSR-a uvela su dodatne faktore, kao što je istorijsko nasleđe, sa namerom da se potpunije objasne razlike u uspešnosti tranzicije.

Trijumf kapitalizma kao sistema doveo je, kao što je već rečeno, do usmeravanja pažnje na poređenje kapitalističkih privrednih sistema. Tvrdi se, tako, da se centar istraživanja mora pomeriti ka institucijama.<sup>6</sup> Institucije su bitne ne samo za poređenje privrednih sistema već je proučavanje institucija, njihovog nastanka i razvoja u okviru novih škola ekonomske istorije stvorilo naučnu disciplinu, institucionalnu ekonomiju.<sup>7</sup> Savremeni ekonomisti ovog pravca najpoznatiji široj javnosti su Asemoglu i Robinson (Acemoglu i Robinson). Oni su ovu disciplinu popularisali u svom bestseleru *Zašto narodi propadaju*<sup>8</sup>. Umesto uporednih privrednih sistema pledira se za uporednu političku ekonomiju koja u centar izučavanja stavlja institucije. Institucije bi trebalo, na osnovu istorijske analize konkretnih zemalja, preporučivati u okviru ekonomskih reformi kako bi se podigla međunarodna konkurentnost tih zemalja i njihove stope rasta<sup>9</sup>. Sve ovo vodi zaključku da je neophodno

---

<sup>6</sup> Simeon Djankov, Rafael Laporta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, "The New Comparative Economics", *Journal of Comparative Economics*, 31(4), pp. 595–619, 2003.

<sup>7</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.

<sup>8</sup> Daron Asemoglu, Džejms Robinson, *Zašto narodi propadaju*, Clio, Beograd, 2014 (original 2012). Daron Asemoglu, Džejms Robinson, *Ekonomsko poreklo diktature i demokratije*, Zavod za udžbenike, Beograd 2013 (2006).

<sup>9</sup> Peter Boettke, Cristopher Coyne, Peter Leeson, "Comparative Historical Political Economy", *Journal of Institutional Economics* 9: 3 (2013), pp. 285–30; Peter Boettke, Cristopher Coyne, Peter Leeson, and Frederic Sautet, "The New Comparative Political Economy", *Review of Austrian Economics*, Vol. 18, 2005, pp. 281–304.

osavremeniti proučavanje uporednih privrednih sistema. Postavlja se, međutim, pitanje kako i u kom pravcu?

### *Nove klasifikacije privrednih sistema*

Mnogo toga što je svojevremeno pružilo tradicionalno izučavanje privrednih sistema je, ako se malo bolje razmisli, bilo analitički korisno i sa prilično tačnim predviđanjima. Na primer, u skladu sa ekonomskom teorijom predviđena je manja efikasnost centralno-planskih privrednih sistema u okviru kojih je sistem podsticaja dovodio do skrivanja i distorzije informacija i korupcije. Pored toga, očekivalo se da centralno-planske privrede iskažu veću stabilnost i jednakost u raspodeli dohotka, ali po cenu znatno manje efikasnosti u upotrebi resursa u odnosu na tržišnu privredu. Sve ovo se ispostavilo kao tačno.

Smatramo da kombinacija tradicionalnog izučavanja privrednih sistema i institucionalne analize širih društvenih i političkih obeležja može da pruži dublji uvid i da obogati i klasifikaciju privrednih sistema. Moramo biti svesni da se normativni aspekti ove analize ne mogu izbeći, niti je to bilo moguće u tradicionalnoj analizi privrednih sistema. Neophodno je, stoga, učiniti normativne kriterijume eksplicitnim. U tom smislu, pokušaj reklasifikovanja ekonomskih sistema moguće je izvesti na osnovu kvantitativnog merenja ispunjenja odabranih kriterijuma. Ti kriterijumi treba da budu povezani sa vrednostima koje bi trebalo da krase ideal „dobrog društva“ u okviru koga deluje ekonomski sistem. *Dobro društvo* definišemo kao društvo koje pojedincima pruža najveće izgleda za realizaciju sopstvenih potencijala. Očigledno je da iz ove definicije sledi da su vrednosti zapadne civilizacije ključ za opis i delimičnu ocenu privrednih sistema koje istražujemo. Implicitna pretpostavka ovog pristupa je da su neke od istorijskih vrednosti zapadne civilizacije postale u međuvremenu univerzalne.

Na osnovu ovakvog pristupa Lešek Balcerovič (Leszek Balcerowicz), poznati ekonomista i arhitekta tranzicije privrede Poljske, nudi jednu novu klasifikaciju privrednih sistema. On prvenstveno iz sfere politike izdvaja vrednosti demokratije i slobode (ljudska prava); a iz sfere ekonomije vrednosti vladavine prava i ekonomske slobode. Kao posebnu vrednost on izdvaja socijalnu sigurnost koju grubo meri ukupnom javnom potrošnjom za socijalna davanja u odnosu na BDP. Ocene stepena zastupljenosti ovih vrednosti Balcerovič preuzima od institucija koje, na osnovu svojih metodologija, vrše procenu položaja pojedinih zemalja na skali indikatora za svaku od ovih oblasti. Smatra se da je, bez obzira na nužno subjektivni i normativni karakter merenja „nemerljivih“ karakteristika, ovim pristupom omogućena dovoljno objektivna gruba ocena vrednosti indikatora za izabrane zemlje, pa samim tim i za klasifikaciju njihovih političko-ekonomskih sistema.

Pogledajmo Balcerovičevu klasifikaciju privrednih sistema:

Tabela 2. Balcerovičeva klasifikacija privrednih sistema <sup>10</sup>

	Demokratija	Ljudska prava	Vladavina prava	Ekonomске slobode	Javna socijalna potrošnja	Primeri zemalja
Socijalizam	Nedemokratski	Gotovo nepostojeća	Vrlo nizak nivo	Nema – komandna privreda	Velika	S. Koreja Kuba
Kvazisocijalizam	Nedemokratski	Gotovo nepostojeća	Vrlo nizak nivo	Dominacija državnih firmi	Velika	Belorusija C. Azija Venecuela
Kapitalizam slobodnog tržišta	Obično demokratski	Široka	Visok nivo	Široke	Srednja ili niska	Hong Kong Švajcarska Irska
Burazerski kapitalizam	Obično nedemokratski	Ograničena	Nizak nivo	Ograničene Nejednaka zaštita svojinskih prava	Neodređeno	Rusija Ukrajina
Preregulisan kapitalizam	Demokratski ili nedemokratski	Najčešće široka	Ograničene zbog čestog arbitriranja	Ograničene prerogulacija i fiskalna nestabilnost	Velika	Italija Francuska
Merjenje	Političke slobode F. House	Ljudska prava F. House	Vladavina prava (Svetska banka)	Fraser Institute	Razni izvori	

<sup>10</sup> Prezentovano na konferenciji Evropskog udruženja za komparativne ekonomske studije u Regensburgu, 4–6. septembar 2014, pod naslovom *The Institutional Systems and the Quality of Life (pdf)* i na međunarodnoj konferenciji povodom 80 godina Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 15–17. jun 2017; <http://www.balcerowicz.pl/pl/a/277,The-Institutional-Systems-and-the-Quality-of-Life---wystapienie-Leszka-Balcerowicza-podczas-14th-European-Association-for-Comparative-Economic-Studies-Conference>

Ne sme se izgubiti iz vida da ovi kriterijumi ne moraju biti jedini, pa ni odlučujući u proceni učinka nekog ekonomskog sistema. Tako, na primer, uspešnost privrednog sistema možemo meriti stopama rasta BDP-a, stopom rasta BDP-a per capita i rangovima na skalama merenja konkurentnosti. To bi, međutim, osiromašilo višedimenzionalnost prilikom vrednovanja privrednih sistema i vratilo fokus poređenja na onaj aspekt poređenja koji je bio centralni u vreme hladnog rata. Na ovo skrećemo pažnju naročito iz razloga što već citirani članci iz oblasti uporedne političke ekonomije ukazuju na poželjnost fokusiranja na rast i konkurentnost. Ono što onespokojava u takvom pristupu je dokazana nemoć ekonomske nauke da objasni dominantne faktore rasta. Kod međunarodnih poređenja faktora i uzroka rasta javljaju se metodološki problemi u pogledu korišćenja ekonometrijskih metoda (endogenost, multikolinearnost itd.) koje nije lako prevazići. Osnovna primedba na predlog o fokusiranju isključivo na privredni rast je jednodimenzionalnost koja ne vodi dovoljno računa o raznovrsnosti obeležja privrednih sistema.

Navedena klasifikacija, sem što i dalje pravi razliku između socijalizma i kapitalizma, uvodi i nove podele na socijalizam i kvazisocijalizam, a u okviru kapitalizma na kapitalizam slobodnog tržišta, prerogulisan kapitalizam i *burazerski kapitalizam*. Takođe, navedene su određene zemlje kao konkretna ilustracija ove klasifikacije.

Kao svaka nova klasifikacija i ona je podložna kritici. Ipak, smatramo da ona, i pored toga što otvara neka metodološka pitanja, nudi čitav niz novih mogućnosti za dalju klasifikaciju privrednih sistema. Navešćemo neka od pitanja koja se nameću. Kako klasifikovati političko-ekonomski sistem Kine? Kako klasifikovati Veliku Britaniju i SAD koje su prethodno klasifikovane kao autonoman anglosaksonski model privrednog sistema? Kako napraviti kvalitetnu podelu u okviru zemalja u tranziciji? Kako jasnije odrediti pojam burazerskog kapitalizma? Na osnovu određenih saznanja o pojedinim zemljama bilo bi moguće intuitivno klasifikovati pojedine zemlje, a zatim razmotriti empirijsku valjanost takve klasifikacije.

Uvođenje pojma *burazerskog kapitalizma* ponovo aktuelizuje davnu Veberovu (Weber) klasifikaciju različitih tipova kapitalizma. Pored idealno-tipskog kapitalizma, Veber je još razlikovao tradicionalni trgovački kapitalizam baziran na razmeni i politički kapitalizam. Pojam političkog kapitalizma, koji se javlja kod Vebera, može se razraditi i konkretizovati. Tako se, na primer, može doći do tri tipa političkog kapitalizma, u zavisnosti od načina izvlačenja profita i odnosa sa vlašću: a) predatorski, b) nasilničko-tržišni na osnovu sile i dominacije i c) ugovoreni na bazi posebnih neuobičajenih veza sa vlastima.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Maks Veber, *Privreda i društvo – tom I*, Prosveta, Beograd, 1976, str. 130.

### *Novi državni i politički kapitalizam*

Politički kapitalizam je isuviše širok pojam koji zahteva konkretizaciju. No, pre nego što se u to upustimo, razmotrimo pitanje državnog kapitalizma koji može biti sa njim bitno povezan. Na prvom mestu trebalo bi osavremeniti pojam državnog kapitalizma koji ima kompleksnu i slojevitou prošlost i koji je korišćen za označavanje različitih privrednih sistema. U cilju osmišljavanja novih klasifikacija, uvodimo pojam *novog državnog kapitalizma* da bismo izbegli upuštanje u istorijske rasprave o pojmu i sadržaju državnog kapitalizma. Jedna od osnovnih karakteristika ovog sistema sastoji se u dominantnoj ulozi države u raspolaganju privrednim resursima i održavanju zaposlenosti.<sup>12</sup> Ovo se ostvaruje preko preduzeća u kojima država ima vlasništvo ili u kojima ima odlučujući uticaj. Izabrana preduzeća se koriste za dominaciju u pojedinim sektorima. Druga karakteristika se odnosi na usmeravanje investicija preko suverenih fondova koji su stvoreni sa dvostrukim ciljem: 1) za stabilizaciju privrede zbog oscilacija cena prirodnih resursa (nafta, gas, bakar itd.) i 2) za razvojno finansiranje. Istovremeno se vrši subvencionisanje izabranih firmi sa ciljem prodora na inostrana tržišta (nacionalni šampioni) ili radi osvajanja novih tehnologija. Ovakva maksimizacija državne moći putem ekonomskog delovanja predstavlja određen tip novog merkantilizma. Ključna karakteristika ovog tipa *novog državnog kapitalizma* je da njegov osnovni cilj nije ekonomski (maksimizacija blagostanja i ekonomskog rasta) već maksimizacija političke moći autoritarne elite, odnosno održavanje sistema. Radi realizacije ovog cilja država postaje dominantan ekonomski subjekt koji koristi tržište za političke ciljeve. Bremer (Bremmer), u već citiranom radu, kao primere država sa ovakvim izmenjenim tipom državnog kapitalizma navodi zemlje BRICS-a (Brazil, Rusija, Indija, Kina, Južna Afrika) i sve zemlje OPEK-a, kao i neke druge kao što su Meksiko, Indonezija i Malezija. Sektori u kojima je uočen povratak i dominacija državnog vlasništva i investiranja su: eksploatacija nafte i gasa, petrohemija, elektroprivreda, avioindustrija, telekomunikacije, metal-ski kompleks, rudarstvo, brodogradnja i druge.

Uporedo sa velikim državnim preduzećima u mnogim zemljama postoje monopoli, odnosno krupne korporacije koje su u privatnim rukama. Upravo veličina državnog učešća u privredi omogućava sve veće potencijale za delovanje *političkog kapitalizma*. U savremenoj literaturi ovaj tip kapitalizma se često definiše i kao *burazerski kapitalizam*<sup>13</sup>, to jest kao sistem u okviru koga se profiti stižu na osnovu bliskosti sa političkom vlašću koja pojedinim subjektima omogućava privilegovane uslove poslovanja. Ovako široka definicija mogla bi da se primeni na sve zemlje u kojima je privredni sistem zasnovan na

<sup>12</sup> Ian Bremmer, *The End of the Free Market*, Portfolio, Penguin, New York, 2010.

<sup>13</sup> Luigi Zingales, *A Capitalism for the People*, Basic Books, New York, 2012.

kapitalizmu. Jedino se postavlja pitanje u kom stepenu je ova pojava prisutna. Na osnovu ovakve definicije vršeni su pokušaji identifikovanja stepena prisustva *burazerskog kapitalizma* u pojedinim zemljama.

Londonski *Economist* je konstruisao indeks *burazerskog kapitalizma* pomoću kojeg je moguće identifikovati zastupljenost ovakvog tipa kapitalizma i rangirati zemlje po stepenu te zastupljenosti.<sup>14</sup> Indeks je konstruisan tako što su odabrani sektori privrede koji zahtevaju značajno arbitriranje, licenciranje i ingerencije države. Takvi sektori su: eksploatacija uglja, drvna industrija, vojna industrija i vojno snabdevanje, bankarstvo, infrastruktura i cevovodi, rudarstvo i sirovine, komunalne usluge, telekomunikacije, industrija čelika, nekretnine, kocka. Zatim se kao relevantan indikator uzima broj milijardera koji bogatstva stiču u navedenim sektorima. Bogatstvo ovih milijardera se potom stavlja u odnos prema BDP-u ovih zemalja i izražava u procentima. Veći procenat upućuje na zaključak da je *burazerski kapitalizam* verovatno prisutniji u toj zemlji nego u zemlji u kojoj je taj procenat niži.

Usmeravanje pažnje na fenomen *burazerskog kapitalizma* je veoma dobro, kao što konstruisanje indeksa *burazerskog kapitalizma* ima svoju vrednost. Međutim, ovaj indeks ima i značajne manjkavosti koje bitno ograničavaju njegovu analitičku moć. Na prvom mestu, različite su veličine sektora koji su označeni kao podložni *burazerskom kapitalizmu* u različitim zemljama. Sektor nafte i gasa, na primer, mnogo je značajniji za privredu Rusije nego za privredu SAD. Važniji problem sa ovim indeksom je što pretpostavlja da su naznačeni sektori pod istim režimom upravljanja. Drugim rečima, nema smisla pretpostaviti da se na jednak način dodeljuju prava na eksploataciju nafte u Rusiji i Velikoj Britaniji. Zatim, navođenje broja milijardera isključuje manje zemlje u kojima se bogatstvo oligarha može meriti stotinama miliona umesto milijardama, pri čemu je *burazerski kapitalizam* zastupljeniji. Poseban problem je što se u mnogim zemljama veličina bogatstva krije među članovima porodice i raznim povezanim licima. Postoje i drugi nedostaci, ali smatramo da smo ukazali na dovoljan broj onih koji bitno ograničavaju primenu ovog indikatora.

Naša osnovna zamerka svodi se na to da se politički kapitalizam, kako ga je opisao Veber, ne može jednostavno preimenovati u *burazerski kapitalizam*. Razlog leži u tome što pojam ne omogućava razgraničenje kvalitativne razlike između načina na koji se postiže privilegovan položaj, kao što su lobiranja kroz institucije, i trajnog stvaranja privilegovanih pozicija preko direktne kontrole države i njenih institucija. U ovom drugom slučaju adekvatniji pojam bi bio *zarobljena država* (state capture).

Pojam *zarobljena država* u sebi sadrži elemente burazerskog kapitalizma i korupcije. Ono što ga, međutim, razlikuje od pojma *burazerskog kapitalizma* je

---

<sup>14</sup> *Economist*, May 7<sup>th</sup> 2016.

to što se on ne može svesti na podmićivanje i druge oblike korupcije, s jedne strane, i na zloupotrebe regulatornog procesa, s druge. Pojam *zarobljene države* u sebi sadrži direktnu ciljanu upotrebu državnih i društvenih institucija za sticanje bogatstva i perpetuiranja moći političkih i privrednih elita, pri čemu su svi instrumenti vlasti podvrgnuti ovim ciljevima. Drugim rečima, pod *zarobljenom državom* se podrazumeva situacija u kojoj su izvršna, zakonodavna i sudska vlast pod kontrolom izvršne vlasti, a ona pod kontrolom konkretne političke elite. U tim uslovima vrlo je teško očekivati da se formalne institucije suprotstave zloupotrebama državnih institucija i regulatornih tela. Ako se tome pridoda potencijalno gušenje javnog diskursa uz otvorenu zloupotrebu državnih instrumenata prinude, onda se već može govoriti o zarobljavanju ne samo države, već i društva.

Ako na ovaj način definišemo *zarobljenu državu*, vidimo da su države u kojima su snažno prisutni elementi *novog državnog kapitalizma* u potencijalnoj opasnosti od zarobljavanja države. Nije slučajno što je vladavina predsednika Južne Afrike Zume<sup>15</sup> okarakterisana kao smišljeno zarobljavanje države, zbog čega je smenjen demonstracijama i pučem u okviru sopstvene partije ove godine. Druga kategorija zemalja u kojima su se ovi procesi dogodili ili događaju su zemlje u tranziciji. Studija slučaja Bugarske u periodu od 1989. do 2006,<sup>16</sup> koja je rađena prema ovakvom teorijskom i metodološkom pristupu, postala je nezaobilazna u literaturi iz ove oblasti. Studija je u fokus stavila upravo proces tranzicije. Imajući u vidu angažovanje međunarodnih finansijskih institucija u procesu tranzicije, ne bi trebalo da čudi što su one i inicirale prve teorijske i empirijske studije o zarobljavanju države. Vodeće komparativne studije iz ove oblasti potekle su od Svetske banke.<sup>17</sup> Studije su rađene za zemlje u tranziciji do 2000. godine, uz primenu indikatora uticaja na (a) zakone donete u parlamentu, (b) uredbe izvršne vlasti, (c) odluka centralne banke, (d) odluka sudova u krivičnim slučajevima, (e) odluka sudova u građanskim parnicama i (f) propise o finansiranju stranaka. Ove empirijske studije uglavnom su potvrdile očekivanja poznavaoaca prilika u ovim zemljama, ali su i inspirisale stvaranje baza podataka koje prate kvalitet vladavine u zemljama u tranziciji. Sve ovo stimuliše nova istraživanja.

---

<sup>15</sup> Swilling Mark (ed.), *Betrayal of the Promise: How South Africa is Being Stolen*, State Capacity Research Project, Cape Town, May 2017.

<sup>16</sup> Venelin Ganey, *Preying on the State – The Transformation of Bulgaria since 1989*, Cornell University Press, New York, 2007.

<sup>17</sup> Jeoll Hellman, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Paper 2444, September 2000; Daniel Kaufman, "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy", World Bank Institute, Discussion Draft, March, 2003.

Pojam zarobljene države, nastao izučavanjem uporednih privrednih sistema, ima veliki značaj i za političke nauke. Izučavanje mehanizama zauzimanja državnih institucija i njihovog podvrgavanja privatnim interesima na dugoročnoj osnovi je vredno izučavanja, pogotovu kada se to još odvija u zemljama koje su proklamovale liberalne vrednosti demokratije, podele vlasti, slobodnih i fer izbora, slobodnog medijskog prostora, vladavine prava i drugih vrednosti sa spiska liberalno-demokratskog društva. Štaviše, za političke nauke trebalo bi da bude posebno interesantno kako se procesi zarobljavanja države odražavaju na unutrašnju strukturu partija, njihovu organizaciju i kriterijume regrutovanja, formiranje lokalnih i nacionalnih koalicija. Takođe, bilo bi vredno istraživati kako se u zarobljenim državama stvaraju nove ekonomske, političke i druge elite i menjaju obrasci socijalne interakcije. Posebno bi bilo interesantno utvrditi kako se ova društva rangiraju u odnosu na raznorodne kriterijume uspešnosti privrednih sistema. Zemlje u tranziciji nude obilje materijala za ovaj tip istraživanja.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Balcerowicz, Leszek, Prezentacija na konferenciji Evropskog udruženja za komparativne ekonomske studije *The Institutional Systems and the Quality of Life (pdf)*, u Regensburgu, 4–6. septembar 2014, i na međunarodnoj konferenciji povodom 80 godina Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 15–17. jun 2017.
- [2] Barone, Enrico, "The Ministry of Production in a Collectivist State (1908)", in: F. Hayek (ed.), *Collectivist Economic Planning*, Routledge and Kegan (first edition 1950) 1963, pp. 245–291.
- [3] Boettke, Peter, Coyne Christopher, Leeson Peter, and Sautet Frederic, "The New Comparative Political Economy", *Review of Austrian Economics*, Vol. 18 (2005), pp. 281–304.
- [4] Boettke, Peter, Coyne Christopher, Leeson Peter, "Comparative Historical Political Economy", *Journal of Institutional Economics* 9: 3 (2013), pp. 285–30.
- [5] Bremmer, Ian, *The End of the Free Market*, Portfolio, Penguin, New York, 2010.
- [6] Carson, Richard, *Comparative Economic Systems*, Macmillan, New York, 1973.
- [7] *Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Paper 2444, September 2000.
- [8] Asemoglu, Daron, Džejsms Robinson, *Zašto narodi propadaju*, Clio, Beograd, 2014 (original 2012).
- [9] Asemoglu, Daron, Džejsms Robinson, *Ekonomsko poreklo diktature i demokratije*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2013 (2006).
- [10] Djankov, Simeon, Laporta Rafael, Lopez-de-Silanes Florencio, Shleifer Andrei, "The New Comparative Economics", *Journal of Comparative Economics*, 31(4) (2003), pp. 595–619.

- [11] *Economist*, May 7<sup>th</sup> 2016.
- [12] Eckstein, Alexander (editor), *Comparison of Economic Systems – Theoretical and Methodological Approaches*, University of California Press, Berkeley, 1973.
- [13] Ganev, Venelin, *Preying on the State – The Transformation of Bulgaria since 1989*, Cornell University Press, New York, 2007.
- [14] Gregori, Pol, Stjuart Robert, *Globalna ekonomija i njeni ekonomski sistemi*, CID Ekonomski fakultet, Beograd, 2015. (originalno izdanje 2014).
- [15] Hellman, Jeoll, Jones Geraint, and Kaufmann Daniel, *Seize the State, Seize the Day: State Capture Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Paper 2444, September 2000.
- [16] Holesovsky, Vaclav, *Economic Systems: Analysis and Comparison*, McGraw-Hill, New York, 1977.
- [17] Kaufman, Daniel, "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy", World Bank Institute, Discussion Draft, March, 2003.
- [18] Neuberger, Egon, Duffy William, *Comparative Economic Systems – A Decision-Making Approach*, Allyn and Bacon, Boston, 1976.
- [19] North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- [20] Swilling, Mark (ed.), *Betrayal of the Promise: How South Africa is Being Stolen*, State Capacity Research Project, Cape Town, May 2017.
- [21] Veber, Maks, *Privreda i društvo – tom I*, Prosveta, Beograd, 1976.
- [22] Vujačić, Ivan, „Ekonomska racionalnost u socijalizmu – reinterpretacija jedne stare debate“, *Ekonomska misao*, br. 2, 1983, str. 80–96.
- [23] Zingales, Luigi, *A Capitalism for the People*, Basic Books, New York, 2012.

*Ivan Vujačić*  
*Jelica Petrović-Vujačić*

## ECONOMIC SYSTEMS AND NEW POLITICAL CAPITALISM

### *Abstract*

The paper analyzes the necessity of introducing new classifications of economic systems. These classifications should incorporate changes that have occurred after the downfall of the centrally planned economies. The emergence of a *new state capitalism* is characterized by the existence of sovereign funds, the domination of state enterprises and the favouring "national champions" thus reintroducing Weber's category of political capitalism.

Furthermore, in the *new state capitalism* the domination of politics over economics does not have general economic well being as a goal, but rather the expansion or at least preservation of political power of the current political elites. *Crony capitalism* is a method of profiting from being close to the political elites in power. The paper argues for a sharp methodological division between the concept of *crony capitalism* and the concept of *state capture*. The concept of *state capture* does not describe sporadic and individual subversion of pure market results through lobbying or individual corruption. Rather than that it describes the systematic subservience of all branches of government, state institutions to the currently ruling political elite. The research of the phenomena of *state capture* is of significant importance for political science research with the goal of analyzing the political dynamics under the conditions of *state capture*. Many of the states that have undergone transition can be classified in this category.

*Key words:*

comparative economic systems, new classification of economic systems, new state capitalism, crony capitalism, state capture, JEL classification: D72, P16, P50.



Dušan Pavlović\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

## Neoliberalna ekonomska politika i ekstraktivne institucije u Srbiji\*\*

### *Apstrakt*

Da li je sve veća neefikasnost javnih institucija i pogoršanje javnih usluga u Srbiji posledica neoliberalne ekonomske politike štednje ili ekstraktivnog institucionalnog dizajna? Tekst počinje diskusijom o tome da li je posle pada Berlinskog zida u Istočnoj Evropi i Srbiji vođena neoliberalna ekonomska politika. Potom se analiziraju mehanizmi koji u Srbiji omogućavaju rasipanje javnog novca, čime se dokazuje institucionalna ekstrakcija, odn. negira argument da je neoliberalna ekonomska politika glavni uzrok sve nižih izdataka za javne usluge. Zaključak je da su delovi neoliberalne ekonomske politike u Srbiji zapravo iskorišćeni da bi omogućili dalju ekstrakciju javnih resursa u korist privilegovane manjine.

### *Ključne reči:*

ekstraktivne institucije, neoliberalna ekonomska politika, politika štednje, budžet, stranačko zapošljavanje

---

\* dusan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs

\*\* Tekst je izlaganje sa Sabora politikologa održanog 23–24. septembra 2017. na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. (<http://www.upns.rs/sr-lat/node/41>; pristupljeno 27.11.2017). Tekst je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka pod nazivom *Politički identitet Srbije u lokalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni br. 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

## UVOD

- 1) Prvog marta 2017. u osnovnoj školi „Dimitrije Tucović“ u Kraljevu propao je krov. Školu pohađa 350 učenika. Srećom, niko nije poginuo. Krov je već bio popravljan pre tri godine. Par meseci posle pada krova, uprava grada izdvojila je 1.250.000 dinara za koncert Ace Lukasa u Kraljevu. Uprava grada koncert je nazvala „besplatnim“.
- 2) Od kada je 2010. godine blokiran račun osnovne škole „Desanka Maksimović“ iz Novog Pazara, u medijima se često govori o tome kako su osnovne i srednje škole po Srbiji u blokadi jer nemaju novca da izmire komunalne račune. Škole nemaju dovoljno novca ni za ulaganja, popravke, prevoz učenika i mnoge druge potrebe. U štampi je 2014. godine objavljena vest da su u blokadi u jednom trenutku bile čak 73 osnovne i srednje škole u zemlji, te da je njihov ukupan dug iznosio 120.000.000 dinara bez kamate (oko milion €).
- 3) U avgustu 2015. godine mediji su preneli vest da su na vrata nekih škola u Srbiji zakucali izvršitelji. Najagresivniji su bili u Zaječaru, gde su zapretili da će pokupiti imovinu svim osnovnim školama u gradu.<sup>1</sup> U trenutku kada su izvršitelji počeli da obilaze škole, broj zaduženih škola u Srbiji narastao je na 131, a njihov ukupan dug na 236.000.000 dinara (1.900.000 €).
- 4) U avgustu 2016. godine objavljena je vest da Smederevskoj Palanci preči ekološka katastrofa. Zaposleni u gradskom vodovodu stupili su u generalni štrajk, pa vodovod više ne kontroliše kvalitet vode koju građani piju. U štrajk su stupili jer im opština Smederevska Palanka duguje 24 plate i ne uplaćuje doprinose za zdravstveno osiguranje, tako da zaposleni u „JKP Vodovod“ niti imaju od čega da žive, niti mogu da se leče. Opština svakom zaposlenom radniku duguje u proseku 6.000 €. Cele 2015. godine u Palanci su vladale povremene i redovne restrikcije potrošnje vode u periodu od 22.00 do 5.00 časova. Vodovodna mreža je dotrajala, a četiri bunara uopšte nisu u funkciji. Palanački vodovod jednostavno nema para.

\* \* \*

Kako da interpretiramo ovakve vesti? Zašto nema para da se popravi školski krov, a ima para za koncert Ace Lukasa? Kako je moguće da su računi škola

---

<sup>1</sup> U julu 2016. godine 17 zaječarskih škola dugovalo je 17.700.000 dinara Elektroprivredi Srbije. Pošto nemaju dovoljno novca da isplate dug, uprava Elektroprivrede Srbije tužila je škole sudu, a sudovi su poslali izvršitelje da popišu imovinu (računare) koje će pokupiti da bi nadoknadili štetu.

u blokadi kada opština ima obavezu da finansira osnovne i srednje škole na svojoj teritoriji? Zašto nema para za vodovod ako komunalnom preduzeću svakog meseca plaćamo nadoknadu za pijaću vodu? Šta se zapravo dešava s tim novcem?

Na ovakva pitanja se sve češće u stručnoj i publicističkoj literaturi čuje jedan specifičan odgovor – „Kriv je neoliberalizam”. Ovaj termin skoro da je stekao status univerzalnog objašnjenja za sve što nam se ne sviđa.<sup>2</sup> Iako ne sporim da neoliberalna ekonomska politika može imati svoj udeo u sve većem osiromašenju države, neefikasnim institucijama koje rezultiraju sve vidljivijim urušavanjem komunalnih i javnih službi i javnih preduzeća, sve manjim izdacima za obrazovanje, nauku, kulturu, socijalnu pomoć, zdravstvo, penzije, u ovom tekstu pokazujem da odgovor na to pitanje treba tražiti u okviru ekstraktivnog institucionalnog dizajna. Istraživanje sam ograničio na Srbiju posle 2000. godine.

## DEFINICIJE

Primere iz prethodnog odeljka povezuje jedna nit – svi su posledica sve manjeg trošenja javnog novca za javne usluge. Sve manje izdvajamo za škole, bolnice, nauku, kulturu, čistu vodu, javnu čistoću itd. Ali zašto se ovo dešava? Sve manje novca za finansiranje osnovnih škola u Srbiji može biti posledica sve praznije državne kase. Kada se količina sredstava u budžetu smanjuje budžetski korisnici moraju da trpe. Posledice mogu biti sve veće ekonomske i društvene razlike i rastuće siromaštvo. Građanima koji zavise od ovakvih usluga smanjuje se blagostanje. Ali da li su ovakve pojave nužno posledica neoliberalne ekonomske politike? Istorija neoliberalne ekonomske politike – počev od one prve verzije u Latinskoj Americi sedamdesetih godina – podrazumeva smanjenu javnu potrošnju. Sledstveno, sve lošiji kvalitet javnih usluga može biti posledica neoliberalnog *policy* načela štednje u javnoj potrošnji. Međutim, odluke o alokaciji ovih resursa donose se politički, a ne tržišno. U ovom tekstu stoga tvrdim da glavni razlog ekonomskog siromaštva i sporog privrednog razvoja u Srbiji nije neoliberalna ekonomska politika, slobodna trgovina ili tržišni fundamentalizam, već državna intervencija i političko odlučivanje, to jest ekstraktivne političke institucije. Stoga bih, pre nego što započnem diskusiju, hteo da definišem pojmove ekstraktivnih institucija i neoliberalizma.

---

<sup>2</sup> Simon Glendinning, “Varieties of Neoliberalism”, *Graduate Faculty Philosophy Journal*, Volume 36, Issue 2, 2015, pp. 437–461.

O konceptu ekstraktivnih institucija detaljno sam pisao u knjizi *Mašina za rasipanje para*.<sup>3</sup> Tamo sam ekstraktivne institucije definisao kao pravila koja omogućuju privilegovanoj manjini da zloupotrebljava javne resurse kojima većina finansira javna dobra i javne usluge. Sažeto, mehanizam ekstrakcije izgleda ovako. Većina građana izdvaja deo svog dohotka za poreze kojim država ispravlja tržišne felere – obezbeđuje javna dobra, suzbija eksternalije i smanjuje informacionu asimetriju. Pored ovih aktivnosti, u zemljama kao što je Srbija (uključujući i veliki broj postkomunističkih zemalja), država finansira i različite vrste javnih usluga – kao npr. zdravstvo, školstvo, kulturu, umetnost, nauku itd.<sup>4</sup> U svim ovim slučajevima smanjenje ličnog dohotka kroz oporezivanje može biti opravdano ako se njime finansira ispravljanje tržišnih felera ili javne usluge. Ako se, pak, porez koristi kako bi se finansirali privatni ili politički fondovi umesto javnih usluga, radi se o ekstrakciji. Ekstraktivne institucije omogućuju upotrebu javnih resursa u privatne svrhe, usled čega država ostaje bez sredstava za javne usluge. Svaki budžetski dinar koji se zloupotrebi za privatne potrebe predstavlja jedan dinar manje za obrazovanje, nauku, zdravstvo, socijalnu pomoć, kulturu, itd.<sup>5</sup> Ovi mehanizmi su važni, jer se bilo koja verzija neoliberalizma uglavnom vezuje za oblike državne štednje (sve veće smanjenje javne potrošnje usled čega država ostaje bez sredstava kojima može da ispravlja tržišne felere i finansira javne usluge). Kako će biti jasno iz nastavka teksta, uopšte ne sporim da u Srbiji ima sve manje novca za javne usluge i da im je kvalitet sve gori, već da je razlog tome neoliberalizam.

Lako je definisati ekstraktivne institucije. Neoliberalizam je malo teže definisati, jer se u poslednje dve-tri decenije pojavio čitav niz domaćih i stranih autora koji su ponudili različita gledišta o neoliberalizmu. U ovom tekstu neću ulaziti u polemiku ni sa jednim od njih, već ću ponuditi svoju definiciju, a onda smestiti neoliberalizam u kontekst tranzicije u postkomunističkoj Evropi (posle 1990. godine) i svetsku finansijsku krizu (posle 2007. godine), koje su ostavili najsnažniji pečat na savremeno shvatanje neoliberalizma.

Zamislite dve alternativne situacije u kojima neko želi da kupi zdravstvenu ili obrazovnu uslugu. Neoliberal mora da tvrdi da će se najkvalitetnija usluga dobiti ako se ona prodaje i kupuje na slobodnom tržištu. Za razliku od

---

<sup>3</sup> Dušan Pavlović, *Mašina za rasipanje para. Pet meseci u Ministarstvu privrede*, Beograd, Dan Graf, 2. izdanje, 2016, str. 42–49. Koncept ekstraktivnih institucija preuzet je iz knjige Daron Asemoglu i Džejms Robinson, *Zašto narodi propadaju. Poreklo moći prosperiteta i siromaštva*, Beograd, Clio, 2014.

<sup>4</sup> Ove usluge mogu da se obezbede i tržišno (u nekim zemljama se i obezbeđuju tržišno), zbog čega spadaju u drugačiju kategoriju državnih aktivnosti od ispravljanja tržišnih felera, koje nije moguće obezbediti tržišno.

<sup>5</sup> Vito Tanzi, *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, str. 211.

njega, državni intervencionista će tvrditi kako se ta usluga najbolje obezbeđuje uz državnu asistenciju (kroz npr. osnivanje i finansiranje univerziteta ili domova zdravlja). Sledstveno, da bismo procenili da je, recimo, privatizacija uspešna, neophodno je da ustanovimo da li privatizovana preduzeća pružaju bolje proizvode i usluge od društvenih (državnih). Kvalitet bilo koje usluge – obrazovanje, nauka, umetnost, kultura, zdravstvo, penzije, socijalna pomoć itd. – merimo isto onako kako merimo bilo koji tržišni proizvod – voće, obuću, nameštaj, prevozno sredstvo itd. Kako vidimo, po neoliberalnom uverenju, tržište i privatni proizvođači su uvek superiorniji, ali samo ako mogu da ponude kvalitetnije proizvode i usluge.

Glavna karakteristika neoliberalnog pogleda na svet jeste vera u slobodno tržište i „malu” državu. Ovo gledište započelo je sa Smitovom tezom o nevidljivoj ruci tržišta po kome tržište alokira (raspoređuje) resurse najefikasnije od svih ostalih zamislivih mehanizama alokacije, a svakako efikasnije od države. Ovo otuda što se tržištu pojedinci trude da ostvare lični interes, a ostvarujući lični interes istovremeno ostvaruju i društveni.<sup>6</sup> Neoliberal, dakle, veruje da će sva dobra i usluge – uključujući penzije, zdravstvo ili obrazovanje – biti najkvalitetniji ako ih kupujemo i prodajemo na slobodnom tržištu kao deo privatne razmene.

U jednom širem smislu, neoliberalizam je gledište po kome efikasnost, koja nastaje razmenama na slobodnom tržištu, treba da se proširi na sve ostale sfere društvenog života (to je smisao sintagme „neoliberalna hegemonija”<sup>7</sup>), ali se u ovom tekstu zadržavam samo na oblasti ekonomskih i političkih reformi u postkomunističkoj Evropi i Srbiji. To uže shvatanje – po kome će ekonomski sistem biti efikasniji ako se tržište liberalizuje, porezi smanje i sprovede privatizacija – inspirisalo je ekonomske i političke reforme u Istočnoj Evropi posle pada Berlinskog zida 1989. godine. U postkomunističkom evropskom kontekstu, međutim, neoliberalizam je imao svoju osobenu formu. Na početku devedesetih često se poistovećivao sa šok terapijom i Vašingtonskim konsenzusom.

### *Neoliberalne reforme na početku postkomunističke tranzicije*

Šok terapija (poznata i pod kolokvijalnim nazivom *big-bang*) zaista se oslanja na liberalnu ekonomsku misao u pokušaju da institucije planske privrede transformišu u institucije zapadne tržišne ekonomije. Ona predstavlja pokušaj da se tržišne reforme sprovedu naglo, po mogućstvu u kratkom periodu

---

<sup>6</sup> Adam Smit, *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Globalbooks, Novi Sad, 1998, Glava 1.

<sup>7</sup> Simon Glendinning, “Varieties of Neoliberalism”, *Graduate Faculty Philosophy Journal*, Volume 36, Issue 2, 2015, pp. 437–461.

između dva izborna ciklusa. Međutim, ono što šok terapiju razlikuje od drugih liberalnih reformskih strategija nije toliko sadržaj koliko pokušaj da se reforme sprovedu uz što manje učešće različitih zainteresovanih društvenih snaga (recimo, tokom mandata prve postkomunističke vlade, pre drugih višestranačkih izbora). Reforme se tako posmatraju više kao ekspertsko ili tehničko, a ne političko pitanje (tipičan primer je privatizacija).<sup>8</sup>

Ovakav tip reforme možda je mogao da se sprovede u Čileu tokom sedamdesetih godina 20. veka kada se slobodni izbori uopšte nisu održavali<sup>9</sup> ili u Meksiku osamdesetih i devedesetih godina, gde su izbori često bili nameštene.<sup>10</sup> Ove dve zemlje su neoliberalnu ekonomsku politiku praktično sprovodile u političkom vakuumu, koji nije bio moguć u postkomunističkim društvima koje su, paralelno sa otvaranjem privrede, počele da organizuju višestranačke izbore počev od 1990. godine. Jedine dve istočnoevropske zemlje koje su primenile šok terapiju bile su Poljska i Rusija. Prva uspešno, druga neuspešno. U ostalim postkomunističkim zemljama reforme su morale da se sprovede tokom nekoliko izbornih ciklusa. Neki od prvih kritičara neoliberalizma (imajući upravo na umu iskustvo Latinske Amerike iz sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka) verovali su da je sprovođenje tržišnih reformi u Istočnoj Evropi rizično baš zbog toga što se sprovede u demokratskom okviru u kome će gubitnici u reformama na narednim izborima moći da glasaju za bivše komuniste koji će, po povratku na vlast, zaustaviti reforme.<sup>11</sup> Ovo se nije desilo. Paradoksalno, tamo gde reforme jesu zaustavljene uzrok nisu bili gubitnici, već dobitnici (ali to je druga tema<sup>12</sup>).

---

<sup>8</sup> David Lipton and Jeffrey Sachs, "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity 1*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990; David Lipton and Jeffrey Sachs, "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity 2*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.

<sup>9</sup> Ricardo Ffrench-Davis, *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2010. (2nd edition).

<sup>10</sup> Asa Cristina Laurell, "Three Decades of Neoliberalism in Mexico: The Destruction of Society", *International Journal of Health Services*, Vol. 45(2), 2015, pp. 246–264.

<sup>11</sup> Adam Przeworski, *Capitalism and the Markets. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>12</sup> Joel S. Hellman, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions", *World Politics*, Vol. 50, No. 2, pp. 203–234; World Bank, *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2002; Dušan Pavlović, „Zarobljena država”, Srećko Mihajlović (ur.), *Pet godina tranzicije 2*. Beograd, Friedrich Ebert Stiftung i Socijaldemokratski klub, 2006, str. 77–91.

Bez obzira na činjenicu da su se sve postkomunističke reforme odigrale u političkom kontekstu (koji je često podrazumevao promenu vlasti svake četiri godine ili češće), vreme je pokazalo da su privrede koje su ranije počele sa transformacijom i brže je izvele danas privredno uspešnije od onih zemalja koje su kasnile sa reformama ili se povremeno vraćale unazad.<sup>13</sup>

Da se vratim na *sadržaj* Vašingtonskog konsenzusa, koji predstavlja reformski paket od deset mera (preporuka) namenjenih prevazilaženju krize u zemljama u razvoju. Formuliseo ga je ekonomista Džon Vilijamson 1990. godine, nazvavši ga tako jer je smatrao da oko tih mera postoji saglasnost ekonomskih stručnjaka i vodećih finansijskih institucija iz Vašingtona – MMF-a, Svetske banke i Ministarstva finansija SAD. Konsenzus je inspirisan uspesima neoliberalne ekonomske politike iz osamdesetih, koja je, zahvaljujući Ronaldu Reganu i Margaret Tačer, postala novi ekonomski trend u svetu, umesto do tada popularnog kejnzijanizma. Prvobitno je bio namenjen zemljama Latinske Amerike, ali je kasnije počeo da se smatra opštim modelom za ekonomske reforme u svim tranzicionim zemljama. Njegove najvažnije mere odnose se na fiskalnu disciplinu (niža javna potrošnja), poresku reformu (smanjenje poreza), usmeravanje prihoda na zdravstvo, obrazovanje i infrastrukturu, konkurentan razmenski kurs, zaštitu vlasničkih prava, deregulaciju, privatizaciju, slobodnu trgovinu, finansijsku liberalizaciju i uklanjanje barijera stranim investicijama.<sup>14</sup>

Koliko je neoliberalizam uopšte bio prisutan u Centralnoj i Istočnoj Evropi posle 1989. godine? Za razliku od nekih latinoameričkih zemalja, SAD i Velike Britanije, gde su vodeći političari otvoreno vodili neoliberalnu ekonomsku politiku, u postkomunističkim zemljama neoliberalni političari su bili retki. Od 27 postkomunističkih društava, samo su u Rusiji, Poljskoj i Estoniji samoproklamovani neoliberali (ljudi koji su iskreno verovali u to da tržište može da reši ključne tranzicione probleme) zauzimali neke rukovodeće pozicije, i to u prvoj polovini devedesetih godina. U ostalim zemljama na ključnim pozicijama nisu bili ljudi za koje bi se moglo reći da su verovali u

---

<sup>13</sup> Anders Åslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2nd edition, 2013; Oleh Havrylyshyn, *Divergent Paths in Post-Communist Transformation. Capitalism for All or Capitalism for the Few?* (Palgrave Macmillan, 2006); Oleh Havrylyshyn, Xiaofan Meng, and Marian L. Tupy, "25 Years of Reforms in Ex-Communist Countries. Fast and Extensive Reforms Led to Higher Growth and More Political Freedom", *Policy Analysis*, Washington: Cato Institute, 2016.

<sup>14</sup> Dani Rodrik, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, No. 34, 1996, p. 17.

tržište.<sup>15</sup> U Srbiji posle 2000. godine može da se uoči ista tendencija: na ključnim pozicijama (u vladi ili drugde) niti je bilo tržišnih ekonomista, niti neoliberalnih političara.<sup>16</sup> Ipak, bilo je i u ostalim zemljama Centralne i Istočne Evrope tržišnih (neoliberalnih) reformi posle 1989. godine. Od poznatijih se može izdvojiti Bokrošev paket u Mađarskoj (ali tek od 1996. godine)<sup>17</sup>, Grefov program liberalizacije i jedinstvene poreske stope u Rusiji (ali tek 2001. godine), kao i reforma zdravstvenog sistema u Mađarskoj i Slovačkoj (ali tek posle 2000. godine).<sup>18</sup>

Razume se, sastavni delovi svih postkomunističkih reformi bile su poreska reforma i privatizacija. Da li to znači da svugde gde vidimo ove dve reforme moramo nužno da zaključimo da se radi o neoliberalnim reformama? Komunistički sistemi ostavili su poreske sisteme sa velikim brojem različitih poreskih stopa, što je omogućavalo brojne izuzetke i korupciju. Otuda je važan deo poreske reforme u Istočnoj Evropi bio pojednostavljenje i smanjenje poreskih stopa. U mnogim zemljama uvedena je jedinstvena poreska stopa na dohodak (Slovačka, Rumunija, Bugarska, Češka Republika, Turkmenistan, Kirgistan i Kazahstan). Ujednačena poreska stopa (*flat-rate tax*) jedan je od omiljenih *policy* predloga tržišnih i neoliberalnih ekonomista. Razlozi, međutim, nisu bili neoliberalni, već pre administrativni, pa čak i socijalni po karakteru. Milton Fridman je, recimo, verovao u to da se uz nižu jedinstvenu poresku stopu može sakupiti ista količina poreskih prihoda kao i uz progre-

<sup>15</sup> Venelin Ganey, "The 'Triumph of Neoliberalism' Reconsidered: Critical Remarks on Ideas-Centered Analyses of Political and Economic Change in Post-Communism", *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 3, 2005; Venelin Ganey, *Preying on the State: The Transformation of Bulgaria After 1989*, Ithaca: Cornell University Press, 2007, p. 15.

<sup>16</sup> Miroslav Prokopijević i Slaviša Tasić u jednom svom tekstu nabrajaju tržišne ekonomiste i liberalne političke teoretičare u Srbiji i na Balkanu kroz ceo 20. vek. Nijedan od navedenih nije nikada bio na važnijoj državnoj poziciji posle 2000. godine. Slično tome, stranke koje su u bivšim jugoslovenskim republikama imale liberalne ekonomske programe retko su prelazile cenzus. Miroslav Prokopijević i Slaviša Tasić, "Classical Liberal Economics in the Ex-Yugoslav Nations", *Econ Journal Watch*, Volume 12(2) 2015, pp. 260–273.

<sup>17</sup> A. Köves, "After the Bokros Package: What Next? Dilemmas and Alternatives of Hungarian Economic Policy", *Acta Oeconomica*, Vol. 47, No. 3–4, pp. 249–266.

<sup>18</sup> Tamara Popić, "The Role of Ideas in Welfare Reforms in Central-Eastern Europe", Working Paper-LPF, No. 4, Centro Einaudi, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, 2018; Ivan Mikloš, "The Latecomer That Caught Up", Anders Åslund and Simeon Djankov (eds.), *The Great Rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism Over Communism*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2014, pp. 113–134.

sivnu stopu (koja obično dolazi sa puno izuzetaka).<sup>19</sup> Ovaj argument preuzeli su neki uticajni istočnoevropski ekonomisti kada su raspravljali o poreskoj reformi posle 1989. godine. Janoš Kornai je verovao da bi jedinstvena poreska stopa (neutralan poreski sistem) bio kako efikasniji tako i pravedniji za tranziciona društva. Ne samo da bi omogućio veće prihode za državu od progresivnog poreskog sistema, već i pravedniju raspodelu. Umesto da se socijalna (ili bilo koja druga) politika vodi kroz brojne poreske izuzetke (što je pravilo kada je na snazi progresivno oporezivanje), pravednije je svakog oporezovati jednako (u smislu procenta), a onda raspodeljivati onima kojima je novčana pomoć neophodna na osnovu *policy* odluka zakonodavne ili izvršne vlasti.<sup>20</sup>

Da li sprovedena privatizacija takođe automatski podrazumeva neoliberalne reforme? Svuda u postkomunističkoj Evropi sprovedena je privatizacija. Njen glavni cilj bio je da poveća broj tržišnih subjekata koji bi poslovali uz tzv. tvrda budžetska ograničenja i odsustvo moralnog hazarda.<sup>21</sup> Ovo, nažalost, u velikom broju postkomunističkih privreda nije ostvareno. Mnoga društvena i državna preduzeća propala su ne zato što su privatizovana, već zato što su privatizovana a onda nastavila da posluju uz meka budžetska ograničenja, odn. uz budžetski novac, kojim su pokriveni gubici i „loši poslovni potezi” novih vlasnika. Ovo je neodrživo ako postane masovno. Što je ovakva „privatizacija” bila masovnija to je privreda gore poslovala.<sup>22</sup> Državni budžet može da toleriše mali broj preduzeća koja posluju uz meka budžetska ograničenja. Ali ako se taj broj stalno uvećava, takva preduzeća pre ili kasnije moraju da propadnu. Za njima propada i cela privreda. Razlozi za to se, međutim, ne mogu tražiti u tržištu i neoliberalnom konceptu privatizacije.

---

<sup>19</sup> Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (40<sup>th</sup> Anniversary Edition), The University of Chicago Press. Chicago and London, 2002, pp. 161–176; [https://miltonfriedman.hoover.org/friedman\\_images/Collections/2016c21/WSJ\\_02\\_09\\_1996.pdf](https://miltonfriedman.hoover.org/friedman_images/Collections/2016c21/WSJ_02_09_1996.pdf) (Pristupljeno 21.05.2017)

<sup>20</sup> János Kornai, *The Road to a Free Economy. Shifting From a Socialist System. The Example of Hungary*, W. & W. Norton and Company, New York and London, 1990, pp. 114–138.

<sup>21</sup> János Kornai, “The Soft Budget Constraint”, *Kyklos*, Vol. 39, 1986, pp. 3–30; János Kornai, Eric Maskin, and Gérard Roland, “Understanding the Soft Budget Constraint”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, No. 4, 2003, pp. 1095–1136.

<sup>22</sup> World Bank, *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2002.

*Neoliberalne ekonomske reforme u Evropi posle 2008. godine*

Nakon popularnosti u prvoj polovini devedesetih, Vašingtonski konsenzus se početkom novog milenijuma našao na udaru brojnih kritika. Već 1998. godine dolazi do značajne redefinicije Vašingtonskog konsenzusa, koji sada više pažnje poklanja pravednijoj raspodeli i smanjenju siromaštva. Uloga države i dalje ostaje primarna, ali ovoga puta ne toliko u obezbeđenju tržišnih institucija koliko u sanaciji negativnih efekata tržišnih procesa. Naime, dok je prećutna pretpostavka originalnog Vašingtonskog konsenzusa bila da će problem siromaštva da se reši sam od sebe (recimo, uz dejstvo nevidljive ruke tržišta), „potpisnici” Novog konsenzusa veruju da siromaštvo može da se smanji aktivnom intervencijom države.<sup>23</sup> Glavno pitanje postaje privredni rast od koga svi mogu imati koristi (*shared growth*), odn. Pareto poboljšanje, a ne samo Pareto efikasnost. Bilo kako bilo, era Vašingtonskog konsenzusa okončala se simboličnim naslovom uvodnika *Fajnenšel tajmsa* od 22. maja 2008. godine, koji je započeo rečima „Vašingtonski konsenzus – stabilizuj, privatizuj, liberalizuj – mrtav je”.

Današnji koncept neoliberalnih reformi javlja se posle svetske finansijske krize 2007. godine, i počiva na tri stuba javne politike:

- restrikcije u javnim finansijama (*austerity fiscal policy*),
- labavljenje uslova za zapošljavanje i otpuštanje radnika na tržištu radne snage,
- restriktivna monetarna politika.

Cilj ovakve ekonomske politike je smanjenje javnog duga, koji je u Evropi eksplodirao 2009. posle finansijske krize koja je počela u SAD-u 2007. godine.<sup>24</sup> Restrikcije u fiskalnoj politici podrazumevale su smanjenje izdataka za javne politike (posebnu socijalnu politiku) i smanjenje javne administracije, odn. smanjenje plata zaposlenima u javnom sektoru, dok promene na tržištu rada podrazumevaju lakše zapošljavanje, ali i lakše otpuštanje radnika. Restriktivna monetarna politika u evro-zoni ogledala se u činjenici da privrede evro-zone nisu imale sopstvenu valutu, pa nisu ni mogle da vode sopstvenu monetarnu politiku, koja bi bila omogućena fleksibilnim kursom. Umesto njih, monetarnu politiku vodila je Evropska centralna banka (pod velikim uticajem Nemačke, koja je jedna od retkih evropskih privreda koja je imala mali javni dug i suficit na tekućem računu). Restriktivna monetarna politika u evro-zoni (koja počiva na tzv. internoj devaluaciji) imala je slične efekte na blagostanje

<sup>23</sup> Todaro Michael P. and Stephen C. Smit, *Economic Development*, Pearson, 2014 (12<sup>th</sup> edition), pp. 560–1.

<sup>24</sup> Kriza iz SAD inicirala je krizu u Evropi, ali bi se druga i bez prve desila pre ili kasnije. Paul Krugman, *Okončajte ovu depresiju. Odmah!* Beograd, Helix, 2012, Gl. 10.

zaposlenih kao i štednja u javnim finansijama. U nekim slučajevima, ovakva monetarna politika dovela je do velikog pada BPD-a i rasta nezaposlenosti. Negde je omogućila brz oporavak privrede (Latvija, Estonija), dok u nekim drugim još uvek nije uspela da izvede privredu iz krize (Grčka, Italija). Za razliku od ovih drugih, zemlje koje su imale fleksibilan razmenski kurs (Island, Poljska, Mađarska, Češka, Rumunija) izvršile su veću ili manju devaluaciju lokalne valute, te na taj način prošle kroz krizu uz manji pad BDP-a, manji rast nezaposlenosti i manje socijalne potrese.<sup>25</sup> Potrebno je dodati još i to da ovaj trend opšte štednje nije bio isključivo posledica finansijske krize koja je u Evropu došla iz SAD-a. Evropa se već duže vreme suočava sa izazovom održanja modela države blagostanja i socijalne politike koja je počela da se urušava posle sredine osamdesetih godina. Finansijska kriza iz 2008. je samo ubrzala ovaj proces, koji je već počeo da se dešava.<sup>26</sup>

### *Mere štednje u Srbiji posle 2008. godine*

Mere neoliberalne ekonomske politike sprovodile su se posle 2009. godine i u postkomunističkim privredama, posebno na Balkanu.<sup>27</sup> Srbija takođe spada u red ovih zemalja. Neke neoliberalne politike (npr. liberalizacija spoljne trgovine) u Srbiji počele su da se sprovode odmah posle oktobarskih promena 2000. godine.<sup>28</sup> Mere štednje su, međutim, ozbiljno počele da se primenjuju tek 2014. godine, kada su usvojene izmene Zakona o radu, koji je smanjio administrativni trošak radne snage.<sup>29</sup> Ova mera omogućila je lakše otpuštanje,

---

<sup>25</sup> Stephanie Walter, *Financial Crises and the Politics of Macroeconomic Adjustments*. Cambridge. Cambridge University Press, 2013, p. 183.

<sup>26</sup> Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth and Heejung Chung (eds.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford University Press, 2017.

<sup>27</sup> Neke postkomunističke privrede (npr. Mađarska, Poljska), koje su delimično sprovodile neoliberalnu ekonomsku politiku posle 1990. godine, to su prestale da rade posle 2008. godine. Za razliku od njih, neke balkanske zemlje (npr. Srbija, Makedonija) počele su to da rade tek u periodu posle 2008, tj. kao odgovor na finansijsku krizu iz 2008. godine. Hilary Appel and Mitchell A. Orenstein, "Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?", *Comparative Politics*, Volume 48, Number 3, 2016, pp. 313–331; William Bartlett and Ivana Prica, "Debt in the super-periphery: the case of the Western Balkans", 2018. (neobjavljeni manuskript; dostupan od autora na Researchgate).

<sup>28</sup> Dušan Pavlović, „Neoliberalna zabluda: 26 godina kasnije”, *Srpska politička misao*, Vol. 59, No. 1, Beograd, Institut za političke studije, 2018, str. 9–40.

<sup>29</sup> Dušan Pavlović, *Mašina za rasipanje para. Pet meseci u Ministarstvu privrede*. Beograd, Dan Graf, 2016 (2. izdanje).

ali i lakše zapošljavanje radnika, što je nekoliko godina kasnije snizilo stopu nezaposlenosti sa 20%, koliko je iznosila na kraju 2014, na 14,7% na kraju 2017. godine.<sup>30</sup> Nakon toga, usledila je krajem 2014. godine „fiskalna konsolidacija”, koja je podrazumevala smanjenje penzija i zarada u javnom sektoru. Ukupno smanjenje iznosilo je 512.000.000 € (212.000.000 € na ime zarada i 297.000.000 € na ime penzija), što je činilo 5,7% budžeta Republike Srbije, ond. 1,5% BDP-a za 2015. godinu.<sup>31</sup> Ovo je bilo ogromno olakšanje za budžet koje država više nije morala da plaća – svake godine. Trogodišnja istrajnost na ovim merama dovela je do uravnoteženja javnih finansija koje se ogleda u nižem javnom dugu (smanjio se na 60% BDP-a na početku 2018. god) i suficitom koji se pojavio u budžetu republike krajem 2017. godine.

Smanjenje zarada i penzija da bi se uravnotežio budžet i smanjio javni dug svakako jeste neoliberalna ekonomska politika. Zaista, da su se plate i penzije smanjile za milijardu evra (umesto za pola milijarde), konsolidacija bi nastupila još ranije. Ali da li bi neoliberal odmah posegnuo za ovakvim *policy* merama pre nego što razmotri koje su druge mere dostupne? Da li smo do sličnih rezultata mogli da dođemo smanjenjem ekstrakcija koja se ogleda u stranačkom zapošljavanju, nameštenim tenderima i privatizacijama, netransparentnom budžetu, tajnim ugovorima, neodgovornom ponašanju državnih službenika i ostalim oblicima rasipanja javnih sredstava? Neoliberalna politika štednje bi uvek započela sa zaustavljanjem ekonomski neracionalnog rasipanja javnog novca, a to svakako nije smanjenje plata i penzija, jer javni sektor ne predstavlja neracionalnost, dok penzije predstavljaju imovinu. Smanjenje penzija i plata liči na neoliberalizam (kao što i privatizacija uz meka budžetska ograničenja liči na neoliberalizam), ali činjenica da mehanizmi rasipanja

---

<sup>30</sup> Među srpskim ekonomistima se i dalje vodi živa rasprava o tome da li je zaista došlo do značajnog pada zaposlenosti nakon reforme tržišta rada iz 2014. godine. Pavle Petrović, Danko Brčerević i Slobodan Minić, „Ekonomski oporavak, zaposlenost i fiskalna konsolidacija: pouke iz 2015. godine i izgledi za 2016. i 2017. godinu”, *Ekonomika preduzeća*, 64 (1–2), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016; Pavle Petrović, Darko Brčerević and Slobodan Minić, “Fish that fly do exist, but are rare: Are the official market data misread or unreliable?”, *Ekonomika preduzeća*, 65 (5–6), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016, str. 315–331; Pavle Petrović et al., „Snažan rast zaposlenosti uz spor rast proizvodnje nije se desio: o pouzdanosti ankete o radnoj snazi u Srbiji”, 2018 (neobjavljeni manuskript); Mihail Arandarenko and Dragan Aleksić, “Not all jobs are created equal. How not to misread the labor force statistics in Serbia”, *Ekonomika preduzeća*, br. 65 (3–4), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016, str. 211–224.

<sup>31</sup> Ceo budžet Republike Srbije iznosio je 26,7% BDP-a u 2015. god. Budžet predstavlja samo deo ukupne (konsolidovane) javne potrošnje, koja je za istu godinu iznosila 45,6% BDP-a. Osim budžeta, značajan deo javne potrošnje predstavljaju penzije koje se isplaćuju iz PIO fonda, koji nije sastavni deo budžet republike.

ostaju netaknuti pokazuje da je „konsolidacija” koja je podrazumevala samo smanjenje plata i penzija izvršena da bi se lakše omogućila dalja ekstrakcija, koja koristi privilegovanoj manjini. To pokazujem u ostatku teksta.

### „NEMA PARA”

Nit koja povezuje sve primere iz uvodnog odeljka jeste rečenica „Nema para”. Hajde da malo pažljivije pogledamo na šta je potrošen novac koji je trebalo da se upotrebi za plate zaposlenih u vodovodu ili popravku školskih krovova. Osnovne škole su u državnom vlasništvu, većinski vlasnik vodovoda je organ lokalne samouprave (dakle, država), a sudovi (još uvek) nigde u svetu nisu privatni. Za finansiranje osnovnih i srednjih škola u državnom vlasništvu odgovorna je država, odnosno lokalna samouprava. Plate zaposlenima u osnovnim i srednjim školama plaća Republika Srbija, ali prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine (Čl. 20), održavanje osnovnih i srednjih škola spada u nadležnost opština. Dakle, to što 17 zaječarskih škola nema dovoljno novca odgovornost je opštinske vlasti, to jest ljudi koji u njoj rade i političkih stranaka koje su u toj opštini na vlasti.

Opštinske vlasti imaju svoje budžete koji se delimično pune sopstvenim prihodima, a delimično transferima iz republičkog budžeta. Drugim rečima, trošenju novca iz opštinskog budžeta mora da se pristupa isto kao i trošenju republičkog novca. U suprotnom, opština neće imati dovoljno novca za obaveze koje je po zakonu dužna da finansira. Vodovod se finansira na nešto drugačiji način. Jedan deo Vodovoda finansiraju građani koji plaćaju vodu. Međutim, Vodovod, kao javno preduzeće, ne maksimizuje profit, jer cene ne sme da određuje tržišno.<sup>32</sup> Stoga, ako Vodovod ikada dođe u finansijski problem, taj problem rešava opština, odnosno država. Opština mora da nadoknadi sve gubitke koje naprave javna preduzeća, a ako opština nema novca onda rupa u opštinskom budžetu mora da se popuni iz republičkog budžeta.

A na šta su opštine trošile javni novac u poslednjih desetak godina?

U februaru 2016. godine opštinske vlasti Zaječara objavile su da je grad dužan 1.750.000.000 dinara (oko 80% godišnjeg gradskog budžeta). Tri godine ranije, grad Zaječar dospelo je u novine sa vešću da je u poslednje dve godine iz opštinske kase isplaćeno 1.300.000 dinara za stomatološke usluge opštinskim službenicima. Istovremeno, za potrebe rada lokalne TV stanice „Best” opština je isplatila 18.000.000 dinara. Zašto je opštinska vlast plaćala popravku zuba i rad lokalne TV ako škole nisu imale dovoljno novca da

---

<sup>32</sup> Richard Geddes (ed.), *Competing with the Government. Anti-Competitive Behavior and Public Enterprises*, Hoover Institution Press, 2004, pp. 1–2; Charles Wheelan, *Introduction to Public Policy*, New York City: W. W. Norton & Company, Inc. 2011, pp. 485–486.

pokriju svoje dugove? Zar službenici opštine ne bi trebalo da popravljaju zube o sopstvenom trošku? Da li je važnije finansiranje lokalne televizije ili lokalnih osnovnih škola? Kao što je poznato, privatna televizija je profitni privredni subjekat, osnovne škole nisu. Po kojoj logici je zaječarska opštinska vlast odlučila da finansira privatnu profitabilnu instituciju?

Odluku da 18.000.000 dinara, umesto školama, pokloni lokalnoj televiziji donela je opštinska uprava. Kako je poznato iz osnova mikroekonomije,<sup>33</sup> svaka upotreba novca ima alternativnu upotrebu, tj. oportunitetni trošak. Ako potrošite novac na jednu stvar, ne možete ga potrošiti na drugu. Kada iz budžeta opštine date 18.000.000 dinara za nečiju privatnu televiziju, ostaje vam 18.000.000 manje za rad osnovnih i srednjih škola. Preostaje vam samo da kažete „Nema para za škole”, i prepustite ih privatnim izvršiteljima.

Ovo nije sve. Kada su opštinske vlasti saznale da su škole u blokadi, trebalo je da iskoriste sredstva kojima raspolažu da pokriju njihove dugove i tako im odblokiraju račune. Ali, opština je umesto toga 12. juna 2016. raspisala konkurs za koncert Marije Šerifović i Bojane Stoimenov u iznosu od 25.000 €. Umesto da sa 3.000.000 dinara finansijski pomogne javne institucije koje rade za društvenu korist, opština je pomogla tržišne aktere koji rade za profit.

I druge opštine troše javni novac na aktivnosti od kojih društvo i lokalna zajednica nemaju nikakvu korist. Državna revizorska institucija objavila je 2016. izveštaj o tome kako se u državnoj i lokalnoj administraciji formiraju komisije.<sup>34</sup> Izveštaj je baziran na istraživanju kojim su obuhvaćeni generalni sekretarijat vlade, tri ministarstva, tri grada i sedam opština.<sup>35</sup> Rezultati su bili sledeći: za rad 2.610 komisija je u ovih 14 jedinica državne i lokalne administracije tokom 2014. godine isplaćeno preko 904.000.000 dinara (7.500.000 €). Najveći deo, u iznosu od 507.000.000 dinara, otišao je opštinskim komisijama. Za svaku sednicu u proseku je isplaćivano preko 47.000 dinara.<sup>36</sup>

U čemu je problem sa ovakvom praksom? Komisije su ponekad potrebne. Ali ne da bi radile posao koji je već u nadležnosti lokalne administracije. Istraživanje je pokazalo da nije bilo administrativnog rezona za osnivanjem ovakvih komisija, jer se njihov posao preklapa sa redovnim obavezama javne administracije na lokalnom nivou. Osim toga, u mnogim slučajevima nije postojao definisan rok završetka posla, kriterijum za definisanje posla, kao ni

<sup>33</sup> Robert H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, New York, McGraw-Hill Irwin, 7<sup>th</sup> edition, 2008, pp. 7–9.

<sup>34</sup> Državna revizorska institucija, „Izveštaj o reviziji svrsishodnosti. Opravdanost formiranja komisija i drugih stalnih i privremenih radnih tela u javnom sektoru”, Beograd: DRI, Izveštaj br. 400-2660/2015-08, 11. jul 2016.

<sup>35</sup> Ministarstva prosvete, finansija i pravde. Gradovi Pančevo, Čačak i Šabac. Opštine Ruma, Bačka Palanka, Merošina, Pećinci, Žitorađa, Kovin i Bački Petrovac.

<sup>36</sup> Državna revizorska institucija, *Isto*, str. 12–13.

unapred definisan način novčane nadoknade za rad u komisijama. Recimo, u Bačkom Petrovcu je osnovana komisija za uništavanje pečata i štambilja sa zadatkom da uništi jedan pečat i štambilj opštinskog javnog pravobranioca. Komisija se sastala 26.08.2015. u 10:00, a završila rad u 10:30. Četiri člana komisije plaćena su za ovaj posao po 14.658 dinara.<sup>37</sup> Lokalna administracija je već plaćena da radi ovakve stvari. Ne postoji, drugim rečima, nikakva društvena korist od rada ovih komisija.

Praksa na nivou opština samo je vrh ledenog brega. Možda na republičkom nivou ima manje primera, ali su proćerdani iznosi daleko veći i, prema tome, štetniji po javni interes. Godine 2003. smederevsku „Železaru” kupio je „US Steel”, a onda ju je 2012. prodao Vladi Srbije nazad za 1 američki dolar. U narednih nekoliko godina „Železara” je neprekidno pravila gubitke i „guta” do 100.000.000 € godišnje. Njih je pokrivao Fond za razvoj. A onda je početkom 2015. godine premijer Vučić najavio profesionalni menadžment kao spasonosno rešenje za „Železaru”. Profesionalni menadžment počeo je sa upravljanjem u martu 2015. godine, uz tajni ugovor koji je sklopio sa Vladom Srbije. Godinu dana kasnije, menadžment je napustio „Železaru” i ostavio dug od 144.000.000 €. <sup>38</sup> Ovo je sada bilo gore nego pre profesionalnog menadžmenta, kada je Železara trošila 100.000.000 € godišnje iz Fonda za razvoj. Kinesko preduzeće „Hestil” preuzelo je „Železaru” za 46.000.000 €, ali kupovina nije podrazumevala privatizaciju, već samo kupovinu imovine. Celo preduzeće „Železara”, kao pravni entitet, zajedno sa ukupnim dugom od 470.000.000 miliona €, još uvek je u vlasništvu Republike Srbije. Pošto republički budžet nema bilans stanja, već samo podatke o prihodima i rashodima, taj dug se ne može odjedanput videti u republičkom budžetu. Štaviše, on se verovatno nikada i neće pojaviti u budžetu jer se najveći deo duga odnosi na javna preduzeća (u državnom vlasništvu), što znači da će se u nekom trenutku pojaviti samo u bilansima tih preduzeća.<sup>39</sup>

Političko rasipanje javnog novca Srbiju košta nekoliko milijardi evra godišnje. Jedan od najvećih kanala rasipanja javnog novca jeste stranačko zapošljavanje. Kako prepoznati stranačko zapošljavanje? Ako pogledamo, recimo, budžet Republike Srbije za 2018. godinu videćemo da potpredsednici Vlade Srbije, pored budžeta za svoja ministarstva, imaju posebne budžete po osnovu mesta potpredsednika. Recimo, ministar za spoljne poslove ima budžet za svoje ministarstvo u iznosu od 7.300.000.000 dinara, dok na ime funkcije prvog potpredsednika vlade ima poseban budžet u iznosu od 31.800.000 dinara.

<sup>37</sup> Državna revizorska institucija, *Isto*, str. 44.

<sup>38</sup> Od kada je „Železaru” preuzeo Peter Kamaraš, ona je neprekidno pravila gubitke. U 2015. godini gubitak je bio 145.000.000 €, a u 2016. oko 130.000.000 €, iako je Kamaraš upravljao fabrikom samo u prvoj polovini godine.

<sup>39</sup> Samo „EPS-u” „Železara” duguje 42.000.000 €, a „Železnici” 6.900.000 € itd.

Isto važi i za ministra unutrašnjih poslova čijem ministarstvu je alociran budžet u iznosu od 74.900.000.000 dinara, ali i poseban budžet na ime potpredsednika vlade u iznosu od 29.900.000 dinara. Ovaj princip se primenjuje na ministra trgovine i turizma, koji za svoje ministarstvo ima budžet od 4.500.000 dinara, a na ime funkcije potpredsednika vlade dodatnih 18.600.000 dinara, te ministra građevinarstva i saobraćaja, koji za svoje ministarstvo ima budžet od 79.900.000.000 dinara, a na ime funkcije potpredsednika vlade još dodatna 35.300.000 dinara.

Izdvajanja za prvog potpredsednika i potpredsednike vlade, čije aktivnosti nisu poznate javnosti, iznose 106.600.000 dinara. Ali ovo je tek vrh ledenog brega. U Vladi Srbije postoje još tri ministarstva bez portfelja za koje je u budžetu za 2018. godinu predviđeno čak 1.900.000.000 dinara. Naposletku, u budžetu za 2018. godinu predviđeno je i 50.000.000 dinara za Kancelariju nacionalnog saveta za koordinaciju saradnje sa Ruskom Federacijom i Narodnom Republikom Kinom.

Sada dolaze ključna pitanja za analizu stranačkog zapošljavanja. Šta rade potpredsednici vlade što inače već ne rade kao ministri? Čemu služe tri ministarstva bez portfelja ako je poznato da sve čime bi oni trebalo da se bave već postoji u opisu nadležnosti drugih ministarstava (recimo, Ministarstva privrede, socijalnog rada ili zdravlja)? Šta će raditi Kancelarija za koordinaciju sa Kinom i Rusijom što već ne radi Ministarstvo spoljnih poslova? Pitanja su, naravno, retorička.

Troškovi rada svih ovih ministarstava i kabineta potpredsednika vlade dosežu 2.100.000.000 dinara u 2018. godini. Sve ovo predstavlja stranačko zapošljavanje, jer se ove institucije uopšte ne pominju u Zakonu o ministarstvima,<sup>40</sup> pa tako ne znamo čime se bave.<sup>41</sup> Drugim rečima, opravdano možemo da pretpostavimo da je značajan deo iznosa od 2.100.000.000 dinara na godišnjem nivou u kancelarijama potpredsednika vlade i ministara bez portfelja potrošen na zapošljavanje stranačkih kadrova iz koalicionih stranaka.

Ovo je daleko od kraja liste rasipanja javnog novca. U budžetu za 2018. godinu planirano je da Vlada Srbije izdvoji značajnu sumu za različite vrste kazni i penala po rešenju sudova (ek. klasifikacija 483). Najviše kazni platiće Ministarstvo finansija (9.300.000.000), Ministarstvo pravde (1.500.000.000), unutrašnjih poslova (1.400.000.000) itd. Ovo ne samo da je značajan izdatak i nepotreban trošak za budžet, nego je u porastu. Za 2017. godinu planirano je 8.520.000.000, a 2018. čak 14.900.000.000 din.

Ovaj trošak pokazuje neozbiljnost i neodgovornost Vlade, jer su kazne i penali posledica neodgovornog ponašanja državnih službenika i političara

---

<sup>40</sup> SG RS, 44/2014.

<sup>41</sup> Prvi potpredsednik i potpredsednici se doduše pominju u Zakonu o vladi (SG RS, 55/2005), ali ni tamo nije jasno čime se bave, tj. koje su im nadležnosti.

koji upravljaju ministarstvima. Nikada niko nije odgovarao zbog ovog ovako velikog gubitka i rasipanja para poreskih obveznika. Nikada niko nije smenjen ili podneo ostavku.

Izdatak od 14.900.000.000 predstavlja značajan trošak bez koga bi neki drugi elementi ekonomske politike mogli da budu potpuno drugačiji. Kako smo videli, ukupna ušteda za smanjenje zarada u javnom sektoru iznosi 20.900.000.000 dinara, dok ušteda na smanjenju penzija iznosi oko 25.000.000.000. Drugim rečima, da se država odnosi odgovorno prema obavezama poreskih obveznika, 71% smanjenja zarada, odn. oko 60% smanjenja penzija, ne bi bilo potrebno.

\* \* \*

Na sve primere iz ovog odeljka može da se primeni princip oportunitetnog troška: ako iz budžeta Republike Srbije morate da platite, na primer, dug „Železare“ od 144.000.000 €, to je upravo 144.000.000 € manje za ostale stvari koje morate da platite iz budžeta. Dakle, kada čujete da nema para za penzije, plate, socijalne obaveze, zdravstvo, kulturu ili obrazovanje, zapitajte se ko je doneo političku odluku da se novac potroši na neke druge stvari i ostavio ove oblasti bez sredstava. Ko je doneo odluku o angažovanju „profesionalnog menadžmenta“ za smederevsku „Železaru“? Ko je doneo odluke o posebnim budžetima za potpredsednike vlade i ministarstva bez portfelja? Odgovor je uvek jedan isti – odluku je donelo neko političko telo – premijer, Vlada ili Skupština Srbije.

Jedno je izvesno: tržište s tim nema nikakve veze.

## ZAKLJUČAK

U ovom tekstu cilj mi nije bio da dokazujem da je neoliberalizam ispravan, odnosno pogrešan. Cilj čak nije bio ni da dokazujem da su ga neki ljudi pogrešno razumeli (iako je pogrešno razumevanje široko rasprostranjeno, ne samo u Srbiji<sup>42</sup>). Glavni cilj bio je da se jasnije objasne glavni uzroci opadajućih izdataka za javne usluge, njihovo pogoršanje, kao i ekonomska beda i siromaštvo u Srbiji, koji slede kao posledica. Ovo je važno jer blagostanje velikog broja građana u Srbiji zavisi od javnih usluga i njihovog kvaliteta. Sledstveno, kada javnih usluga nema, blagostanje građana se smanjuje. Uverenje da je razlog tome neoliberalizam zamagljuje sliku i ne dozvoljava da se uzroci lakše identifikuju kao ključni.

---

<sup>42</sup> Taylor C. Boas and Jordan Gans-Morse, “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”, *St Comp Int Dev*, No. 44, 2009, pp. 137–161.

Osnovna teza teksta je da su glavni uzroci ovih pojava ekstraktivne institucije, tj. mehanizmi koji omogućavaju privilegovanoj manjini da zloupotrebljava javne resurse čija je namena unapređenje javnog interesa i blagostanja većine. Neke ekonomske politike su zaista izgledale kao neoliberalne (recimo, smanjenje plata i penzija). Ali kada uočimo neke *policy* mere koje su bile karakteristične za neoliberalnu ekonomsku politiku (privatizacija, štednja), to još uvek ne znači da se radi o neoliberalnoj ekonomskoj politici.

Ovakve *policy* mere nisu bile usmerene na ostvarenje efikasnosti, što bi bio cilj svakog liberalnog teoretičara ili političara, već potreba da se omogući još veća ekstrakcija, odn. lagodan život manjine na račun većine. U slučaju Srbije, država je na jednoj strani smanjivala javnu potrošnju kroz plate i penzije, a na drugoj nastavila sa nekontrolisanim rasipanjem javnog novca (koncerti, popravka zuba, komisije, „profesionalni menadžment“, posebni budžeti za potpredsednike vlade, kazne i penali itd.). Ovo pokazuje da je država posegla za nekim merama uštede javne potrošnje, ali samo da bi omogućila dalju ekstrakciju.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Appel, Hilary and Mitchell A. Orenstein, “Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?”, *Comparative Politics*, Volume 48, Number 3, 2016, pp. 313–331.
- [2] Arandarenko, Mihail and Dragan Aleksić, “Not all jobs are created equal. How not to misread the labor force statistics in Serbia”, *Ekonomika preduzeća*, br. 65 (3–4), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016, pp. 211–224.
- [3] Asemoglu, Daron i Džejms Robinson, *Zašto narodi propadaju. Poreklo moći prosperiteta i siromaštva*, Beograd, Clio, 2014.
- [4] Åslund, Andreas, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2<sup>nd</sup> edition, 2013.
- [5] Bartlett, William and Ivana Prica, “Debt in the super-periphery: the case of the Western Balkans”, 2018. (neobjavljeni manuskript).
- [6] Boas, Taylor C. and Jordan Gans-Morse, “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”, *St Comp Int Dev*, No. 44, 2009, pp. 137–161.
- [7] Congdon, Tim, “Milton Friedman On Effectiveness of Fiscal Policy”, *Economic Affairs*, Oxford, Institute of Economic Affairs. Blackwell Publishing, Vol. 31, Issue 1, 2011, pp. 62–65.
- [8] Državna revizorska institucija, „Izveštaj o reviziji svrsishodnosti. Opravdanost formiranja komisija i drugih stalnih i privremenih radnih tela u javnom sektoru”, Beograd, DRI, Izveštaj br. 400-2660/2015-08, 2016.

- [9] Frank, Robert, H., *Microeconomics and Behavior*, New York, McGraw-Hill Irwin, 7<sup>th</sup> edition, 2008.
- [10] Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*. (40<sup>th</sup> Anniversary Edition), The University of Chicago Press, Chicago and London, 2002, pp. 161–176.
- [11] Ffrench-Davis, Ricardo, *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2010. (2<sup>nd</sup> edition).
- [12] Ganey, Venelin, “The ‘Triumph of Neoliberalism’ Reconsidered: Critical Remarks on Ideas-Centered Analyses of Political and Economic Change in Post-Communism”, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 3, 2005, pp. 343–378.
- [13] Ganey, Venelin, *Preying on the State: The Transformation of Bulgaria After 1989*, Ithaca: Cornell University Press, 2007.
- [14] Geddes, Richard (ed.), *Competing with the Government. Anti-Competitive Behavior and Public Enterprises*, Hoover Institution Press, 2004.
- [15] Glendinning, Simon, “Varieties of Neoliberalism”, *Graduate Faculty Philosophy Journal*, Volume 36, Issue 2, 2015, pp. 437–461.
- [16] Havrylyshyn, Oleh, *Divergent Paths in Post-Communist Transformation. Capitalism for All or Capitalism for the Few?* Palgrave Macmillan, 2006.
- [17] Havrylyshyn, Oleh, Meng, Xiaofan, and Tupy, Marian L., “25 Years of Reforms in Ex-Communist Countries. Fast and Extensive Reforms Led to Higher Growth and More Political Freedom”, *Policy Analysis*, Washington, Cato Institute, 2016.
- [18] Hellman, Joel S., “Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”, *World Politics*, Vol. 50, No. 2, pp. 203–234.
- [19] Kornai, János, *The Road to a Free Economy. Shifting From a Socialist System. The Example of Hungary*, W. & W. Norton and Company, New York and London, 1990, pp. 114–138.
- [20] Kornai, János, “The Soft Budget Constraint”, *Kyklos*, Vol. 39, 1986, pp. 3–30.
- [21] Kornai, János, Eric Maskin, and Gérard Roland, “Understanding the Soft Budget Constraint”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, No. 4, 2003, pp. 1095–1136.
- [22] Köves, A., “After the Bokros Package: What Next? Dilemmas and Alternatives of Hungarian Economic Policy”, *Acta Oeconomica*, Vol. 47, 3–4, pp. 249–266.
- [23] Krugman, Paul, *Okončajte ovu depresiju. Odmah!* Beograd, Helix, 2012, Gl. 10.
- [24] Laurell, Asa Cristina, “Three Decades of Neoliberalism in Mexico: The Destruction of Society”, *International Journal of Health Services*, Vol. 45(2), 2015, pp. 246–264.
- [25] Lipton David and Sachs, Jeffery, “Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland”, *Brookings Papers on Economic Activity 1*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990.
- [26] Lipton, David and Jeffrey Sachs, “Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland”, *Brookings Papers on Economic Activity 2*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.

- [27] Mikloš, Ivan, "The Latecomer That Caught Up", Anders Åslund and Simeon Djankov (eds.), *The Greath Rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism Over Communism*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2014, pp. 113–134.
- [28] Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani and David Furceri, "Neoliberalism: Oversold?", *Finance & Development*, June 2016, pp. 38–41.
- [29] Pavlović Dušan, *Mašina za rasipanje para. Pet meseci u Ministarstvu privrede*, Beograd, Dan Graf, 2. izdanje, 2016.
- [30] Pavlović Dušan, „Zarobljena država”, Srećko Mihajlović (ur.), *Pet godina tranzicije 2*, Beograd, Friedrich Ebert Stiftung i Socijaldemokratski klub, 2006, str. 77–91.
- [31] Pavlović Dušan, „Neoliberalna zabluda: 26 godina kasnije”, *Srpska politička misao*, Vol. 59, No. 1, Beograd, Institut za političke studije, 2018, str. 9–40.
- [32] Petrović, Pavle, Danko Brčerević i Slobodan Minić, „Ekonomski oporavak, zaposlenost i fiskalna konsolidacija: pouke iz 2015. godine i izgledi za 2016. i 2017. godinu”, *Ekonomika preduzeća*, 64 (1–2), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016.
- [33] Petrović, Pavle, Darko Brčerević and Slobodan Minić, "Fish that fly do exist, but are rare: Are the official market data misread or unreliable?", *Ekonomika preduzeća*, 65 (5–6), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016, str. 315–331.
- [44] Petrović, Pavle et al., „Snažan rast zaposlenosti uz spor rast proizvodnje nije se desio: o pouzdanosti ankete o radnoj snazi u Srbiji”, 2018 (neobjavljeni manuskript).
- [35] Popić, Tamara, "The Role of Ideas in Welfare Reforms in Central-Eastern Europe", Working Paper-LPF, No. 4, Centro Einaudi, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, 2018.
- [36] Prokopijević, Miroslav and Slaviša Tasić, "Classical Liberal Economics in the Ex-Yugoslav Nations", *Econ Journal Watch*, Volume 12(2), 2015, pp. 260–273.
- [37] Przeworski, Adam, *Capitalism and the Markets. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.
- [38] Rodrik, Dani, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, No. 34, 1996, pp. 9–41.
- [39] Smit, Adam, *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Novi Sad, Global books, 1998.
- [40] Tanzi, Vito, *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- [41] Taylor-Gooby, Peter, Benjamin Leruth and Heejung Chung (eds.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford University Press, 2017.
- [42] Walter, Stephanie, *Financial Crises and the Politics of Macroeconomic Adjustments*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 183.

- [43] Wheelan, Charles, *Introduction to Public Policy*, New York City: W. W. Norton & Company, Inc., 2011.
- [44] World Bank, *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2002.

*Dušan Pavlović*

## NEOLIBERAL AUSTERITY POLICY AND EXTRACTIVE INSTITUTIONS IN SERBIA

### *Abstract*

Is the increasing inefficiency of the public institutions a consequence of a neoliberal economic policy of austerity or of an extractive institutional design? I begin by discussing if neoliberal economic policy was pursued in the post-communist Europe and Serbia after 1990 and 2008, respectively. I look into extractive institutions that enable money wasting, thus showing that the argument from the austerity policy is weak. The Serbian government cut public expenditures, on the one hand, only to be able to continue with extraction, on the other hand.

### *Key words:*

extractive institutions, neoliberal economic policy, austerity policy, budget, party patronage.



Nikola Mladenović\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Medijatzacija politike: primer Bernija Sandersa i Donalda Trampa

## *Apstrakt*

Proces medijskog oblikovanja političkog komuniciranja podrazumeva distanciranje medija od politike procesom komercijalizacije, dodeljujući podsystemima društva određenu logiku. Pribavljanjem autonomije formira se medijska logika koja utiče na političku logiku. Međutim, u savremenom kontekstu takva vrsta diferencijacije podsistema je problematična. Rad preispituje kritički deficit teorije pomoću Habermasovog koncepta javne sfere. Habermas međuodnos komercijalnih medija i države razume kao politički obračun s ciljem postavljanja društvenih i tržišnih pravila. Komercijalna medijska logika stoga je jednostrani opis funkcionisanja medija, zbog čega istraživači ne dovode u pitanje neoliberalne faktore koji podupiru medijatzaciju. Rad sugeriše uvođenje normativnog aspekta. Predlaže korišćenje medijskih frejmova kao pokazatelja logike, pošto sadržaj vesti otkriva i karakteristike organizacione kontrole i publike. Primerima izveštavanja o kampanjama Bernija Sandersa i Donalda Trampa na komercijalnim (NBC, CBS) i javnoj televiziji (PBS) ilustruće se delovanje dva tipa političara naspram komercijalne i normativne strane medijske logike. Rezultat pokazuje osnovanost teze o usklađivanju medijatzacije politike i Habermasove teorije.

## *Ključne reči:*

medijatzacija, političko komuniciranje, novinarstvo, politika, mediji, medijska logika, politička logika, predizbori, neoliberalizam

---

\* nmladjenovic@yahoo.com. Doktorand.

## UVOD

Medijalizacija je proces u okviru kojeg medijske organizacije i tehnologije strukturiraju ljudske interakcije, samim tim i političko komuniciranje, stvarajući društveni kompleks zgrušanih medijskih i nemedijskih praksi.<sup>1</sup> Kao dijalektički proces, medijalizacija „označava transformacije stvorene učešćem medija u generalnoj cirkulaciji simbola u društvenom životu”.<sup>2</sup> Ali medijalizacija ukazuje i na dinamičan *međudnos* medijsko-komunikacionih i socio-kulturnih promena.<sup>3</sup> Imamo, dakle, koncept pomoću koga možemo razumeti interaktivnu vezu medija, društva i kulture, opisati delovanje medija u različitim oblastima<sup>4</sup>, i registrovati stepen „istorijskih razvoja koji se dešavaju kao medijska promena i posledica tih promena”.<sup>5</sup> Ipak, ovaj rad će ukazati na specifično zanemarivanje dijalektike uprkos retoričkom zalaganju za recipročnost, međudnos ili međuigru navedenih promena.

Medijalizacijski pristup treba kritički razmotriti i učiniti upotrebljivim. Bibliografski sistem Cobiss nalazi svega jedan članak na srpskom jeziku o medijalizaciji politike<sup>6</sup>, dok Google Scholar registruje 104 naslova članaka koji sadrže obe reči, a pritom se u glavnim elementima neretko razilaze. Takođe, generalnoj teoriji medijalizacije zamera se kritički deficit.<sup>7</sup> Premise kritičke teorije su: kritika vrednosne neutralnosti, dominacije, konfliktne prirode društva, ideologije i lažne svesti, analiza odnosa simboličkog i privrednog domena, kao i pitanja emancipacije i de-reifikacije.<sup>8</sup> Kritička medijalizacija politike stoga ne može da zanemari konfliktni model društva i ideološku hegemoniju, niti činjenicu da međudnos u srcu medijalizacije nije i ne može biti jednosmeran.

---

<sup>1</sup> Andreas Hepp, *Cultures of Mediatization*, Polity Press, Cambridge, 2013, pp. 46–60.

<sup>2</sup> Roger Silverstone, *Media and Morality*, Polity Press, Cambridge, 2007, p. 109.

<sup>3</sup> Kurt Lundby, *Mediatization of Communication*, De Gruyter, Berlin, 2014, p. 19.

<sup>4</sup> Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory*, Sage, London, 2010, p. 563.

<sup>5</sup> Friedrich Krotz, “The meta-process of mediatization as a conceptual frame”, *Global media and communication*, Vol. 3, No. 3, p. 258.

<sup>6</sup> Aleksandra Krstić, „Medijalizacija politike: teorijski pristupi”, u: Dubravka Valić Nedeljković i Dejan Pralica (ur.), *Digitalne medijske tehnologije i društveno-obrazovne promene 3*, Filozofski fakultet, Novi Sad, 2013.

<sup>7</sup> Friedrich Krotz, “Mediatization as a mover in modernity: social and cultural change in the context of media change”, in: Frank Esser and Jesper Stromback, *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014, p. 156.

<sup>8</sup> Christian Fuchs, *Social Media*, SAGE, London, 2013, p. 13.

Prvo poglavlje razmotriće medijatzaciju politike problematizacijom vladajuće paradigme. Habermasova teorija javne sfere poslužiće kao osnova za kritiku. Razlika između ove dve paradigme tiče se odnosa prema paralelnom procesu modernizacije, koju jedni prepoznaju kao diferencijaciju društvenih polja, dok drugi naglašavaju de-diferencijaciju, odnosno kolonizaciju određenih polja od strane u hijerarhiji nadmoćnijih polja.<sup>9</sup> Habermas nalazi da se komercijalni mediji i politički akteri obračunavaju s ciljem nametanja pravila društvu i tržišnom poslovanju. To dovodi u pitanje sadašnje viđenje autonomije medija, koja se uspostavlja u procesu komercijalizacije. Mediji kao akteri obračuna pozicionirani su na tromedi civilnog društva, tržišta i države, te njihova autonomija treba da bude rekonstruisana.

Distinkcija komercijalnog i aspekta logike servisa građana adekvatnije će predstaviti medijsku logiku, koja ne proizvodi samo ideologiju već omogućava prosvetavanje građana. Rad predlaže da se medijski frejmovi koriste kao indikatori medijske logike, pošto se putem analize sadržaja mogu izneti i hipoteze o karakteristikama medijske organizacije, uredničkih odluka i publike. Teorijsko-metodološko poglavlje završiće napomenama o operativnom delu istraživanja. Na koje načine mediji mogu oblikovati političku logiku biće ilustrovano u drugom delu rada na slučajevima medijskog praćenja kampanja Bernija Sandersa i Donalda Trampa u večernjim vestima dve komercijalne (NBC Nightly News i CBS Evening News) i jednoj javnoj televiziji (PBS Newshour), tokom američkih predizbora<sup>10</sup> u februaru i martu 2016. godine. Odnos dva dijametralno suprotna političara i dva tipa medija pokazaće i raznovrsnost medijatzacije politike.

## KA RAZUMEVANJU MEDIJATIZACIJE POLITIKE

*Medijatzacija politike uključuje četiri faze: medijaciju<sup>11</sup>, nezavisnost od političkih i društvenih institucija (rast profesionalizma i komercijalizacije)<sup>12</sup>,*

---

<sup>9</sup> Daniel Hallin & Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 76–86.

<sup>10</sup> Eng. Primaries, unutarstranački izbori predsedničkog kandidata, koji se održavaju u svim federalnim jedinicama, i u kojima je, zavisno od države, omogućeno glasanje građana koji i nisu članovi stranke.

<sup>11</sup> Širenje medijski posredovanog komuniciranja. Samo korišćenje medija nije još i medijatzacija, već su prakse medijatzovane ako su oblikovane medijima. Igranje šaha na kompjuteru primer je medijatzacije ne zbog samog pomeranja figura, nego mogućnosti da se igra protiv računara, kao i da se prošle partije repriziraju i analiziraju.

<sup>12</sup> Gubitak interesovanja Evropljana za politiku i pad broja članova partija, kao i novoosnovane stranke, umanjili su moć političara da kontrolišu medije, što

proizvodnju po receptu medijske logike („formati, sadržaj, gramatika i ritam”, storiteling tehnike konflikta i personalizacije) i prilagođavanje političkog delanja medijskim standardima.<sup>13</sup> Već druga faza ukazuje da Strombak problem posmatra kao vid diferencijacije, pošto je došlo do razilaženja medija i političkih aktera bar u pogledu partijskih glasila ili pretežno državnih kanala, te je komercijalizacija obezbedila specifičnu autonomiju medija u odnosu na političku sferu. Time se društvo vidi kao skup podsistema sa pripadajućim logikama.<sup>14</sup> To jest, očekuje se da ti podsistemi ili institucije imaju jasno razdvojene funkcije. Generalno gledano, *logika* obuhvata svrhu institucije, procedure, interese i vrednosti aktera, ono što rutinski obavljaju i smatraju pravilnošću.

Logika se, shodno tome, odnosi na pravila i resurse kojima se vode akteri u određenoj oblasti. Očekivano je da se politička logika tiče borbi za moć, donošenje odluka, vršenje vlasti, kao i implementacije zakona. Najjednostavnije, ona ima tri aspekta<sup>15</sup>: takmičenje za publicitet i moć (*politics*); rešavanje (ili stvaranje) problema putem javnih politika (*policy*); kao i samo političko uređenje, odnosno institucionalni okvir (*polity*). Očigledno je da je u sva tri slučaja problem kako odrediti ko se to bori za publicitet i moć, ko koordinira javne politike ili kako treba da se organizuje kompletan sistem. U demokratiji postoji mnoštvo aktera zainteresovanih da unesu izmene na bolje ili pak na gore, motivisani vrednostima ili pukim interesima. Krićka teorija moć posmatra u čitavom društvu i uviđa da delovi društva konstantno konvergiraju ka političkom polju.

Tržišni akteri iz druge faze ipak imaju razlog zbog čega predlažu diferencijaciju medija od politike. Ako je po trenutno dominantnom viđenju medijazacije distribucija moći pivot političke logike korespondentan modelu javne sfere<sup>16</sup>, ako je politička logika normativna a medijska komercijalna<sup>17</sup>, razilaženje

---

ih je učinilo posebnom vrstom institucija u društvu. U SAD pojačan je značaj unutarstranačkih izbora, što je produžilo i kampanju i stvorilo problem finansiranja skupog marketinga. Ove odluke, donesene u drugoj polovini dvadesetog veka, ojačale su samu poziciju medija, koji sada daju okvir politici i transformišu samu političku aktivnost.

<sup>13</sup> Jesper Stromback, “Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics”, *Press/Politics*, Vol. 13, No. 3, p. 238.

<sup>14</sup> Andreas Hepp, “Mediatization and the ‘molding force’ of the media”, *Communications*, Vol. 37, p. 8.

<sup>15</sup> Frank Esser and Jesper Stromback, *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014, p. 16.

<sup>16</sup> Jesper Stromback, “Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics”, op. cit., p. 234.

<sup>17</sup> Nino Landerer, “Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics”, *Communication Theory*, Vol. 23, p. 251.

sa Habermasovom teorijom je evidentno. Rečima Halina i Mancinija<sup>18</sup>, zanemaruje se dediferencijacija društvenih polja, ono što Habermas naziva kolonizacijom slabijih polja. Iako i medijatzacija politike podrazumeva izvesnu kolonizaciju, nadvladavanje političke logike medijskom, ona propušta da ispita kompletan međuodnos medijsko-komunikacionih i socio-kulturnih promena, njegovu višesmernost.

Javna sfera se zaista uspostavlja distanciranjem preduzetnika od države, koju onda nadziru i kritikuju. Ali javnost kod Habermasa predstavlja „sferu privatnih ljudi”, čije je javno rezonovanje oblik *političkog obračuna* usmeren „protiv same javne vlasti da bi sa ovom prečistili račune o opštim pravilima opštenja u principijelno privatizovanoj ali javno relevantnoj sferi robnog prometa i društvenog rada”.<sup>19</sup> Naizgled paradoksalno, trijumf medijske logike rezultat je političkog obračuna. Odnosno, funkcionalisti propuštaju da primeće da, sem tri aspekta političke logike (polity, policy, politics), postoji i političko (political), koje nastoji da utiče na donošenje i sprovođenje odluka. U pitanju je oduvek konflikt političkih aktera. Politički akteri su partije koliko i korporacije, mediji ili društveni pokreti. Druga faza medijatzacije stoga ne podrazumeva autonomiju medija od politike nego od države, i to samo načelno, pošto država ostaje najmoćnija institucija u društvu.

Isprva, tržište je sfera slobode koja labavi stisak političkih moćnika. Međutim, Zoran Đinđić<sup>20</sup> se svojevremeno zapitao: „Da li se sa dobrim razlozima može očekivati da će... oslobađanje tržišta ideja i tržišta roba i usluga podsticati demokratiju? Ili će se možda ova dva procesa, formalno povezana metaforom tržišta, međusobno blokirati?” Tržište ima svoju logiku i ona vremenom stavlja državu u odnos „pozitivne subordinacije”<sup>21</sup>, podređivanja neoliberalnoj hegemoniji. Komercijalizacija medija stoga vodi ka autonomiji samo iz funkcionalističke perspektive, dok u kritičkoj proizvodi složeniji sistem dominacije. Mediji kao akteri političkog obračuna nisu ispunili svoju funkciju pukom komercijalizacijom. Rečju, ako mediji kritički nadziru političare a služe profitu, kako onda nadziru političare koji deregulišu tržište, smanjuju poreze ili donose druge odluke u interesu korporacija? Time se postavlja staro pitanje tenzije opšteg dobra i tržišta. Prema tome se ravnaju i donekle različita viđenja javnog servisa: Strombak drži da je u pitanju politički

---

<sup>18</sup> Daniel Hallin & Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, op. cit., p. 81.

<sup>19</sup> Jürgen Habermas, *Javno mnjenje*, Kultura, Beograd, 1969, str. 38.

<sup>20</sup> Zoran Đinđić, *Direktni šamar neoliberalizma*, Peščanik; Beograd, 1990. Dostupno preko: <https://pescanik.net/direktni-samar-neoliberalizma/> (Pristupljeno 25.03.2018).

<sup>21</sup> John Keane, “Introduction”, in: Claus Offe, *Contradictions of Welfare State*, Hutchinson, London, 1984, p. 15.

mehanizam koji zaustavlja ekspanziju komercijalne logike<sup>22</sup>, dok je Jarvardu servis građana bio temelj uspostavljanja autonomije koju će komercijalizacija zaokružiti.<sup>23</sup>

Pretpostavlja se da javni servis nije model autonomnog medija. Habermasova teorija sugerije suprotno. Medijske studije su „zavedene diskursom tržišnog liberalizma... ovekovečile mitove koji maskiraju privilegiju”.<sup>24</sup> Rečima Rejmonda Vilijamsa, ideološki se zamenjuju posledice i uzroci. Istraživači posmatraju uslovljenost pojave mnoštvom faktora, ali same te faktore uopšte ne problematizuju. Zato retko i primećuju da su mediji efekat društvenog uređenja, a ne samo mogući uzročnik neke treće pojave.<sup>25</sup> Ta pojava je za Vilijamsa tek efekat drugog efekta, ali istraživači medijatiizacije, umesto osvrtnja na problem lančanog gomilanja efekata, pre su skloni da medijatiizaciju posmatraju kao devijaciju čiste politike, ukaljane medijskom logikom, iako je komercijalizacija nesporno plod političke reforme.<sup>26</sup> Neuverljivo zvuči da su javni servisi odbrana političke logike od komercijalnih medija. U stvari, servisi su razapeti između dva izvora moći. Njihova normativna logika štiti ih od političke i komercijalne logike. Mediji pripadaju javnosti i političkom (*political*). Čak i komercijalni mediji, ako se drže svoje javne uloge u službi građana. Zanemarivanje pozicije medija potvrđuje kritički deficit pristupa: zaobilaznje pitanja dominacije i dereifikacije.

Dakle, kao što postoje različiti političari, fokusirani na pojedine aspekte političke logike, tako se razlikuju i *dva modela medijskog izveštavanja*, komercijalnog i servisa građana, ili teatralnog i modela javne komunikacije<sup>27</sup>. Prvi je preterano emocionalan, nesklon dubljoj analizi i ozbiljnijim pitanjima. Umesto posvećenog istraživanja teme, važno je ko je šta rekao i koliko je varničilo među neistomišljenicima. Prednost imaju konfliktni scenariji. Mediji u modelu javne komunikacije deluju bez nepotrebnih iracionalnih momenata, u načelu okrenuti opštem interesu. Mišljenje stručnjaka ima veću

---

<sup>22</sup> Jesper Stromback, “Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics”, op. cit., p. 242.

<sup>23</sup> Stig Hjarvard, *The Mediatization of Culture and Society*, Routledge, London, 2013, p. 49.

<sup>24</sup> James Curran, “Media and Cultural Theory in the age of market liberalism”, in: James Curran & David Morley, *Media and Cultural Theory*, Routledge, New York, 2006, p. 143.

<sup>25</sup> Raymond Williams, *Television*, Routledge, London, 2003, p. 128.

<sup>26</sup> Štaviše, komercijalni mediji mogu podršku vlastima da prepoznaju kao svoj poslovni interes. To jest, pristrasni mediji takođe mogu da proizvode medijatiizaciju.

<sup>27</sup> Marc Mormont and Christine Dasnoy, “Source strategies and the mediatization of climate change”, *Media, Culture & Society*, Vol. 18, p. 51.

težinu, nema mesta za kontroverzu i politizovane rasprave, a nekonfliktnost debate stoji naspram dekadentnije komercijalne verzije. Nema nikakvog razloga da ideju medija kao servisa građana smatramo delom političke logike, niti da medijska logika ne može biti normativna. Obe logike karakterišu određeni interesi, ideologije i norme. Samim tim možemo govoriti o višestranim logikama.

### *Medijska logika*

Medijsku logiku takođe ne krasi konceptualna preciznost. Domaći rad uopšte ne nudi definiciju, kao sinonime koristi medijsku formu, kulturu ili logiku<sup>28</sup>, a političko komuniciranje vidi kao „deo logike medija”.<sup>29</sup> Imenujući Nika Koldrija i Stiga Jarvarda za dominantne teoretičare medijazacije politike<sup>30</sup>, Krstić zaokružuje nedovršenost koncepta, jer navedene autore ne krasi postojanost. Jarvard je smatra skraćenicom, „stenogramom” za kompletan modus operandi medija, koji posmatra u različitim trijadama, poput tehnološke, simboličke i ekonomske logike.<sup>31</sup> Ali članovi trojstva se konstantno menjaju. Na primer, ekonomska može da se zameni institucionalnom logikom a simbolička ekspresivnom<sup>32</sup>, ili čak estetskom<sup>33</sup>. Poslednjih godina imamo socijalnu, estetsku i tehnološku logiku.<sup>34</sup> S druge strane, Koldri logiku smatra redukcionističkom poštapalicom<sup>35</sup>, zatvorenim pojmom<sup>36</sup>, nedefinitivnim konceptom koji treba izbegavati. To jest, jedan od istraživača konstantno rotira članove trojstva, dok drugi jedva i da veruje u svrhovitost same logike.

Doduše, Jarvard elemente logike menja u zavisnosti koji fenomen posmatra, od masmedija preko digitalnih platformi do korporacija. Međutim,

---

<sup>28</sup> Aleksandra Krstić, „Medijazacija politike: teorijski pristupi”, nav. delo, str. 104.

<sup>29</sup> Isto, str. 105.

<sup>30</sup> Isto, str. 104.

<sup>31</sup> Isto, str. 136.

<sup>32</sup> Stig Hjarvard, „The Mediatization of Society: A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change”, *Nordicom Review*, Vol. 29, No. 2, p. 126.

<sup>33</sup> Stig Hjarvard, *The Mediatization of Culture and Society*, op. cit., p. 17.

<sup>34</sup> Stig Hjarvard, „Mediatization and the changing authority of religion”, *Media, Culture & Society*, Vol. 38, No. 1, p. 9.

<sup>35</sup> Nick Couldry, „Mediatization and the future of field theory”, in: Frank Esser and Jesper Stromback (ed.), *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014, p. 230.

<sup>36</sup> Nick Couldry & Andreas Hepp, „Conceptualizing Mediatization: Contexts, Traditions, Arguments”, *Communication Theory*, Vol. 23, p. 196.

premise kritičke teorije nameću ideološku perspektivu. Na primer, uobičajeno je tvrditi da su britanski Konzervativci i američki Republikanci u stvari neoliberali, što komplikuje Habermasov politički obračun, jer oni su javna vlast koja radi u korist tržišne sfere. Naravno, obračun onda nije sa sferom privatnih ljudi nego sa političkom opozicijom. Međutim, ako Habermas<sup>37</sup> tvrdi da su Blerovi Laburisti i klintonističke Demokrate takođe neoliberali, onda je politički obračun u stvari lažan. Čitava fama oko lažnih vesti zaobilazi činjenicu da umesto obračuna levice i desnice mi nismo imali alternativu neoliberalizmu sve do, paradoksalno, Trampa i Sandersa. Pritom, prvi je predstavnik domaćeg kapitala naspram transnacionalnog, te je u pitanju pre porodični sukob populizma i neoliberalizma<sup>38</sup>, dok je Sanders jedini koji dovodi u pitanje vladajuću ideologiju. Ovo je bitno naglasiti jer bez toga ne možemo znati ulogu medija.

Zato je logiku najbolje posmatrati kroz način selekcije, kategorizacije i prezentacije materijala, putem kojih mediji prikazuju društvo.<sup>39</sup> Sadržaj otkriva vid organizacione kontrole medija (tržišni, državni, javni), karakteristike uredništva i ciljnih publika, to jest omogućava nam formulisanje pretpostavki koje se mogu proveriti različitim pristupima, na primer polit-ekonomskim ili etnografskim. Logika proizvodi *model realnosti*, sa posebnim pravilima, načinom izražavanja i mišljenja.<sup>40</sup> Poznavajući ciljeve komercijalizacije (privlačnije publike i oglašivača), očekivane osobine medijske logike su: izbegavanje apstraktnih tema, simplifikacija, stereotipizacija, polarizacija, intenzifikacija.<sup>41</sup> Ali da li zaista publika traži ono što joj se nudi? Za Roberta Mekčesnija<sup>42</sup>, infotejment u stvari nije ispunjavanje želja publike već odluka samih korporacija. Stoga se može reći da komercijalna logika sasvim ne prati ni medijski profesionalizam niti svoju publiku. Ona je logika industrije kulture.

Najbolji pokazatelj medijske logike je *frejm*. Otelovljavajući „konceptualne i jezičke karakteristike“<sup>43</sup>, frejmovi organizuju značenja lako pamtljivim i

<sup>37</sup> Jurgen Habermas, *The Crisis of the European Union*, Polity, Cambridge, 2012, p. 104.

<sup>38</sup> Rastko Močnik, "Beyond fascism? Historical Parallels and Structural Specificities of Post-Socialism", *Tiempo devorado*, Vol. 4, No 1.

<sup>39</sup> Stig Hjarvard, "The Mediatization of Society: A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change", op. cit., p. 107.

<sup>40</sup> Nino Landerer, "Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics", op. cit., p. 247.

<sup>41</sup> Ibid, p. 243.

<sup>42</sup> McChesney, Robert, *Rich Media, Poor Democracy*, New Press, New York, 2015.

<sup>43</sup> Claes H. de Vreese, "News framing: Theory and typology", *Information Design + Document Design*, Vol. 13, No. 1, p. 54.

emocionalno obojenim rečima.<sup>44</sup> To jest, na nivou selekcije i isticanja aspekata nekog događaja već se nameće ne samo procena tog fenomena, nego i njegovo rešenje. Političari svoje frejmove vezuju za političku logiku, čiji sadržaj će mediji rekonstruisati, formirajući medijatizaciju politike. *Istaknuti medijski frejmovi su 'human interest story', frejm konflikta i ukazivanje na ekonomske posledice.*<sup>45</sup> Izbegavajući apstraktnu retoriku političara, posledice njihovih reči i odluka mediji će predstaviti sa ljudskim licem, kako bi poruku približili gledaocima. Takođe, frejm konflikta trebalo bi da prati politički obračun i sučeljava različita mišljenja, vodeći ka artikulaciji javnog mnjenja, ali kao što je već spomenuto, problem ostaje da li komercijalni mediji zaista predstavljaju suparničke strane. Naizgled je umanjen politički uticaj, ali infotejment debate tiču se temperamenta političara i ekstravagantnih izjava a ne ozbiljnih ekonomskih problema. U neoliberalizmu su suzbijene alternative. Izbalansirano i analitički predstavljena mišljenja pretpostavljaju snagu normativne medijske logike. Ukoliko izjave funkcionera stoje neprikosnovene, ili u lažnom sukobu, onda valja istražiti poslovni interes takvih medija.

Frejm ekonomskih posledica političari koriste u paru sa frejmom konflikta, jer najčešće kritikuju tuđe ekonomske odluke. Tramp je primer upotrebe ovog frejma s drskom konstatacijom „Kina nas siluje”. Paradoks dvolične prakse je što će političari izmišljati ili uveličavati konflikte i ekonomske posledice zarad rejtinga, ujedno fingirajući imidž ljudskosti, pristojnosti i emotivnosti. Takođe, to što Tramp misli o Kini reflektuje njegovu poziciju nosioca domaćeg kapitala, naspram kojeg će predstavnici transnacionalnog kapitala očekivano podržavati spoljnotrgovinske sporazume. Tako sukob unutar samog kapitala<sup>46</sup> mediji prate frejmovima konflikta i ekonomskih posledica, ali konstantno ostaju unutar ograničenog, neoliberalnog konsenzusa, s populističkim ispadima.

*Istraživači medijatizacije smatraju da se mesto kontakta medijske i političke logike tiče donošenja i sprovođenja odluka*<sup>47</sup>. Infotejment, profitabilnost i nesklonost komercijalnih medija apstraktnim analizama utiču na proces političkog odlučivanja. Prioritet postaje osvajanje glasova, po cenu napuštanja ozbiljnih rasprava i relativizovanja programskih obećanja, prilagođavajući se scenari-

---

<sup>44</sup> Manuel Kastels, *Moć komunikacija*, Clio, Beograd, 2014, str. 197.

<sup>45</sup> Claes H. de Vreese, “Mediatization of News: The Role of Journalistic Framing”, in: Frank Esser and Jesper Stromback, *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014, p. 143.

<sup>46</sup> Rastko Močnik, “Beyond fascism? Historical Parallels and Structural Specificities of Post-Socialism”, op. cit.

<sup>47</sup> Aleksandra Krstić, „Medijatizacija politike: teorijski pristupi”, nav. delo, str. 104.

jima industrije zabave.<sup>48</sup> Mediji traže iznenađenja, sveže i loše vesti. Politički akteri, da bi privukli ili izbegli medijsku pažnju, moraju modifikovati sopstveno ponašanje. Mogu da kriju određenu delatnost, kao i da vest spinuju, na šta novinari mogu odgovoriti kritičkom interpretacijom. Međutim, i dalje ostaje problem šta je za novinare kritička interpretacija. Očigledno je da će u neoliberalnom kontekstu redukcija politike na dramske sukobe junaka i negativaca<sup>49</sup> u stvari služiti kao paravan za nastavak protržišne politike.

Pritisnuti konkurencijom, mediji mogu ignorisati dugoročne trendove, podsticati agresivniju retoriku i stereotipizaciju manjina<sup>50</sup>. Traži se drama, suparništvo, pohlepa, prevara, nikako detaljno informisanje ili ozbiljna rasprava. Vest mora da se „odnosi na konkretan događaj, a ne njezinu pozadinu; na osobu, a ne na skupinu ljudi; na sukob, a ne na slaganje; na činjenicu koja utječe na razvoj događaja, a ne na objašnjenje događaja”.<sup>51</sup> Infotejment čini politiku uzbudljivom pričom prepunom afera, institucionalnih incidenata iste vrednosti.<sup>52</sup> Mediji time navodno ugrožavaju demokratiju i uzrokuju rastući cinizam građana.<sup>53</sup> No, ovaj sve popularniji argument u stvari skreće fokus sa aktera mnogo odgovornijih za krizu demokratije, neretko vezanih za neoliberalizaciju društva i tržišta. To jest, istraživači medijatizacije zameraju da je još Noam Čomski<sup>54</sup> podsetio da postulat medijske krivice u stvari potiče od Trilateralne komisije, čime se u stvari kriju pravi uzroci ekscesa demokratije.

Dakle, komercijalna logika medija je dominantna, ali naspram nje stoji normativni model javne komunikacije, skloniji istraživačkom i analitičkom novinarstvu. Nasuprot komercijalizovanoj narativizaciji, ovde profit nije svetinja. Javno orijentisani mediji objašnjavajuće složenije teme, bolje selektovati, proveravati, analizirati informacije i kritički nadzirati aktere putem političkog komentara.<sup>55</sup> Sudar logika tako može biti proširen i na ozbiljnija pitanja. Iako oba modela koriste frejm konflikta, ono što će naglasiti može se značajno

<sup>48</sup> James Curran, *Media and Democracy*, Routledge, London, 2011, p. 22.

<sup>49</sup> Gianpietro Mazzoleni, “Mediatization and political populism”, in: Frank Esser and Jesper Stromback (ed.), *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014, p. 48.

<sup>50</sup> Jay Blumler, “Mediatization and democracy”, op. cit., p. 37.

<sup>51</sup> Tod Gitlin prema Manuel Castells, *Informacijsko doba II: Moć identiteta*, nav. delo, str. 327.

<sup>52</sup> Jay Blumler, “Mediatization and democracy”, op. cit., p. 35.

<sup>53</sup> Ibid, p. 37.

<sup>54</sup> Noam Chomsky, *Necessary Illusions*, Pluto Press, London, 1989.

<sup>55</sup> Stig Hjarvard, *The Mediatization of Culture and Society*, op. cit., p. 73.

razlikovati. Komparativna analiza frejmova može da predstavi prakse komercijalnih i javnih medija. Osnovna naučna metoda stoga je induktivna, jer mediji i političari imaju različite strategije. Operativno gledano, služićemo se kvalitativnom analizom dokumenata kako bi razmotrili suočavanje dva bitno različita kandidata i dve strane medijske logike.

## SLUČAJ BERNIJA SANDERSA

Sanders je u kampanju uneo klasni narativ koji je Hilari Klinton konstantno izbegavala. NBC<sup>56</sup> je ukazao na njene veze sa Vol Stritom i preneo Sanderovu kritiku da je Klinton podržala Patriotski akt i rat u Iraku. CBS<sup>57</sup> ističe samo kontroverzno korišćenje privatnog imejl servera i istragu FBI, ali zaobilazi Sandersovu levičarsku kritiku. NBC primećuje taktiku personalizacije, nastojanje Klintonove da stvori imidž progresivnog i osećajnog kandidata. PBS<sup>58</sup> unosi i dozu analitike ukrštanjem različitih svetonazora kandidata, gde Sandersa karakteriše istaknuta briga za druge. PBS navodi probleme poput ostvarivosti Sandersovih obećanja i niskog poverenja koje Klintonova uživa među nekim građanima.

Gosti u studiju PBS-a<sup>59</sup> smatraju lažnim narativ Vol Strita kao „centra zla” koji slabi američku privredu, a takođe kritikuju radikalnost Sandersa i problematičnu implementaciju njegovih ideja. Klinton je primorana da rekonstruiše frejm konflikta. U intervjuu<sup>60</sup> ona optužuje Sandersa za kampanju blaćenja, ali CBS-ov novinar ne odustaje od pitanja o novcu koji je uzela od Goldman Sachsa. Klintonova uzvraća tvrdnjom o Sandersovoj negativnoj kampanji i nepoznavanju spoljne politike. Usledio je Sandersov odgovor da je svoje diplomatsko iskustvo Klintonova pokazala u Iraku, a predstavljene su strategije kandidata protiv Islamske države (Sandersovo oslanjanje na Iran i Klinton na Arabiju).

Ozbiljna i po Klintonovu nepovoljna rasprava zamenjena je ekstravaganтном izjavom Madlen Olbrajt da postoji specijalno mesto u paklu za žene koje se međusobno ne pomažu<sup>61</sup>, dok Bil Klinton smatra da su onlajn napadi Sandersovih simpatizera seksistički<sup>62</sup>, implicirajući da i Sanders „nesvesno” diskriminiše protivnicu. Simuliranje feminizma gurnulo je u stranu Sandersov

---

<sup>56</sup> NBC Nightly News 04.02.2016.

<sup>57</sup> CBS Evening News 04.02.2016.

<sup>58</sup> PBS Newshour 04.02.2016.

<sup>59</sup> PBS Newshour 05.02.2016.

<sup>60</sup> CBS Evening News 05.02.2016.

<sup>61</sup> NBC Nightly News 07.02.2016.

<sup>62</sup> NBC Nightly News 08.02.2016.

klasni narativ na komercijalnim medijima, dok je PBS<sup>63</sup> naglasio uticaj kampanjskih donacija i krupnih finansijera na izbore. Predstavljene su osobine glasača Nju Hempšira, većinom pripadnika srednje klase, koje brinu ekonomija, studentski dugovi i zdravstvo. Ukazano je da Sanders planira velike investicije u infrastrukturu, ukidanje školarina i reformu zdravstva, da će to izvesnim sprovesti podizanjem poreza, dočim Klintonova nudi pragmatičnije korekcije postojećim praksama<sup>64</sup>.

Poraz u Nju Hempširu navodi Klintonova da dodatno istakne svoju navodnu ideološku umerenost. Naglašavanjem sličnosti sa Donaldom Trampom<sup>65</sup> u pogledu trgovine i establišmenta, Sanders se suočava sa gubitkom većine afroameričkih glasača u narednim predizborima. Klintonova u intervjuu<sup>66</sup> ponovo povezuje Trampa i Sandersa, koji podilaze ljutim biračima nudeći preterana obećanja. Jedino PBS<sup>67</sup> značajnije odbacuje ovu komparaciju, dozvoljavajući Sandersu da naglasi da on ne pribegava krivljenju manjina. Drugu taktiku distanciranja od Sandersove levice koristi afroamerički kokus da naglasi istorijsku ulogu Klintonove u borbi za ljudska prava, u kojima Sanders navodno nije učestvovao. Demant dolazi tek dva dana kasnije.<sup>68</sup>

Sandersova reforma krivičnog zakona i borbe protiv siromaštva neugledno deluje naspram narativa Klintonove o eliminisanju „sistematskog rasizma”<sup>69</sup>. Hilari Klinton optužuje Sandersa da je „nelojalan” Obami, da predsednika kritikuje isto kao Republikanci<sup>70</sup>, dok Bil Klinton dodaje da je Sanders „naš Tea Party”<sup>71</sup>, što, uz komparaciju sa Trampom, ima posebnu težinu za afroameričke glasače. PBS prenosi Sandersovu izjavu da je republikanska etiketa „nizak udarac”<sup>72</sup>, uz komentar da je u pitanju pokušaj Klintonove da „izbegne Sandersov pristup klasne borbe” i nametne narativ rase<sup>73</sup>.

Kada se predstavila kao iskusniji, rasno i rodno svesniji kandidat, Klintonova je mogla da napadne Sandersove poglede na budžet i zdravstvo.

<sup>63</sup> PBS Newshour 07.02.2016.

<sup>64</sup> PBS Newshour 08.02.2016.

<sup>65</sup> NBC Nightly News 09.02.2016.

<sup>66</sup> CBS Evening News 18.02.2016.

<sup>67</sup> PBS Newshour 11.02.2016.

<sup>68</sup> NBC Nightly News 11.02.2016.

<sup>69</sup> CBS Evening News 11.02.2016.

<sup>70</sup> CBS Evening News 12.02.2016. & NBC Nightly News 12.02.2016.

<sup>71</sup> NBC Nightly News 16.02.2016.

<sup>72</sup> PBS Newshour 12.02.2016.

<sup>73</sup> PBS Newshour 19.02.2016.

Iako bi zaposlio mlade i manjine, Sanders bi dodatno oporezovao sve natprosne zarade, uvećavajući budžet za 40% godišnje.<sup>74</sup> Obećanje Hilari Klinton da neće dizati poreze srednjoj klasi dominira.<sup>75</sup> Grupa eksperata čak optužuje Sandersa da obmanjuje glasače obećanjem budžetskog finansiranja zdravstva, na šta Sanders uzvraća da se saradnici bivšeg predsednika predstavljaju kao nezavisni stručnjaci.<sup>76</sup> Klintonova ipak zadržava auru pragmatičnog realiste, koji radi za dobro radnika decenijama<sup>77</sup>, banalizujući Sandersov program kao niz obećanja „besplatnog ovog i besplatnog onog”.<sup>78</sup>

Klinton obećava dve milijarde dolara podrške za socijalne radnike i školske psihologe u afroameričkim opštinama.<sup>79</sup> Sanders tvrdi<sup>80</sup> da je Martin Luter King bio veliki lider zbog podrške hiljada ljudi različite boje kože, što afroamerički birači mogu pogrešno da shvate. S druge strane, Klintonova je okupila koaliciju crnih kongresmena, glumaca i aktivista, kao i simpatizera Obame.<sup>81</sup> Suočen s porazom u Južnoj Karolini, Sanders odlazi u gradić Flint, gde Afroamerikanci imaju hronični problem s vodosnabdevanjem. Dobija podršku nekih crnih selebritija, ali ne uspeva da svoju apstraktnu ekonomsku agendu „oboji”. CBS čak podseća na davne izjave Klintonove o crnim kriminalcima kao „super predatorima”<sup>82</sup>, dok PBS nastavlja s prikazom prekarne pozicije srednje klase i stagnacije plata<sup>83</sup>, ali to ostaje nedovoljno za glasače Južne Karoline.

## SLUČAJ DONALDA TRAMPA

Donald Tramp nikad ne izbegava konflikte, bez obzira o čemu se radilo, pod uslovom da je zabavno. Isprva, njegovi protivnici držali su se imidža pristojnijih i zrelijih kandidata, ali klasični pristup nije donosio uspeh. Tramp je Kruza zvao „lažljivi Ted”<sup>84</sup>, Rubija „mali Marko”, dok je Džeba Buša, kome se majka

---

<sup>74</sup> CBS Evening News 10.02.2016.

<sup>75</sup> CBS Evening News 18.02.2016.

<sup>76</sup> CBS Evening News 22.02.2016.

<sup>77</sup> CBS Evening News 19.02.2016.

<sup>78</sup> NBC Nightly News 19.02.2016.

<sup>79</sup> CBS Evening News 16.02.2016.

<sup>80</sup> PBS Newshour 16.02.2016.

<sup>81</sup> NBC Nightly News 21.02.2016.

<sup>82</sup> CBS Evening News 25.02.2016.

<sup>83</sup> PBS Newshour 25.02.2016.

<sup>84</sup> CBS Evening News 04.02.2016.

pojaviu u kampanji, provocirao da mu „mamica” i poreklo neće pomoći.<sup>85</sup> Buš mu je odbrusio da je lažov zreo za lečenje<sup>86</sup>. Komercijalne televizije su nastavile da prenose razmenu uvreda o Trampu kukavcu i Bušu razmaženom detetu.<sup>87</sup> Nakon Trampove pobede u Nju Hempširu, Buš je i „luzer”, Kruz „ljigav” a Hilari „na neki način zla”.<sup>88</sup>

Ipak, pokušana je kritika Trampa. NBC je relativizovao njegov antiestablishmentski govor komentarom građanina s ulice da je to „gomila đubreta”.<sup>89</sup> CBS<sup>90</sup> se zabrinuo da će razočarani Republikanci ugroziti partiju gajenjem antiislamskih stavova. S druge strane, za PBS<sup>91</sup> je značajnije opovrgavanje Trampovih tvrdnji da su Amerikanci najoporezovanija nacija i da Obama dopušta ogromnu imigraciju. PBS<sup>92</sup> razmatra i ideološku podelu: konzervativnu (Kruz, Karson), umerenu (Kristi, Buš, Kejsik) i liberalnu struju (Rubio i Tramp) unutar partije, koje podižu tenzije pred izbore i mnogo troše na oglašavanja jer se bore za prevlast.

Naspram poreza, imigracije i ideologije, za komercijalne medije Tramp je rijaliti igrač. Evanđelisti su većina u Južnoj Karolini, te pitanje iskrene hrišćanske vere kandidata postaje oružje kampanje. Trampa stižu optužbe da je imao tri braka<sup>93</sup>, podržavao abortus i razvod, a da psovke<sup>94</sup>, bezobrazluci i diskriminacija manjina<sup>95</sup> ne priliče smernom verniku.<sup>96</sup> No, Tramp ne ljubi bližnjeg svog i na moralističke kritike provokativno odgovara: „Kako je Kruz hrišćanin kad laže?”<sup>97</sup> Komercijalni mediji su se zabavljali prebrojavanjem izgovorene reči „lažov”, koju je u kampanji Tramp upotrebio 13 od ukupno 22 puta.<sup>98</sup>

<sup>85</sup> NBC Nightly News 05.02.2016.

<sup>86</sup> CBS Evening News 06.02.2016.

<sup>87</sup> CBS Evening News 08.02.2016.

<sup>88</sup> NBC Nightly News 09.02.2016.

<sup>89</sup> NBC Nightly News 08.02.2016.

<sup>90</sup> CBS Evening News 09.02.2016.

<sup>91</sup> PBS Newshour 07.02.2016.

<sup>92</sup> PBS Newshour 09.02.2016.

<sup>93</sup> NBC Nightly News 10.02.2016.

<sup>94</sup> CBS Evening News 11.02.2016.

<sup>95</sup> PBS Newshour 11.02.2016.

<sup>96</sup> NBC Nightly News 11.02.2016.

<sup>97</sup> CBS Evening News 12.02.2016.

<sup>98</sup> NBC Nightly News 14.02.2016.

Nakon podrške Džordža Buša svom bratu, Tramp se vratio proverenoj formuli da je Džeb „prvo doveo mamicu a sad i brata”<sup>99</sup>. Džeb nalazi da je Tramp neozbiljan političar bez strategije<sup>100</sup> protiv Islamske države i Asada, da nije sposoban da učini Ameriku bezbednom kao njegov brat. Trampov odgovor ruši nedodirljiva republikanska uverenja: Irački rat je bio greška, a pad Svetskog trgovinskog centra dokaz da Bušovi nemaju pojma o bezbednosti.<sup>101</sup> PBS<sup>102</sup> ne nalazi Trampovo izričito protivljenje ali ni podršku Iračkom ratu u njegovim prošlim izjavama, ali jedini primećuje značajnu promenu glasačkog tela, gde Republikanac kritikuje dinastiju Buš a podrška mu raste.

Tramp se potom, pored Obame, sukobljava i sa Papom Rimokatoličke crkve, koji je osudio izgradnju zida, jer vernici grade mostove. Tramp „ne okreće drugi obraz”<sup>103</sup>, držeći „nedostojnim” Papino ponašanje, budući da hrišćanin ne bi trebalo da problematizuje religioznost drugog hrišćanina. Papa će tražiti pomoć od Trampa ukoliko Islamska država napadne Vatikan. Zid služi zaštiti od trgovaca droge, kriminalaca i silovatelja<sup>104</sup>, a Papa ne zna da se Tramp bori protiv loših ljudi.<sup>105</sup> Frejm ekonomskih posledica nadograđuje narativ o zidu, SAD grca u bilionima dolara duga, dok ih Meksiko potkrađa,<sup>106</sup> što se na PBS-u prevodi u odliv poslova u druge zemlje.<sup>107</sup> Tramp, koji se „pakleno bori da plati što manje poreza”<sup>108</sup>, učiniće Ameriku ponovo veličanstvenom.

Nepoštovanje institucije braka, čak ni napad na Papu, nisu osujetili Trampovu pobedu u evanđelističkoj Južnoj Karolini. Republikanci su započeli jače okršaje, u kojima su tražili da objavi poreska dokumenta, komentarisali nepismene tvitove<sup>109</sup>, da je Tramp prevarant s malim rukama<sup>110</sup>, koji je osamdesetih ilegalno zapošljavao poljske imigrante, ali se izvukao sa malom kaznom. Međutim, dok je ukazivano da Tramp nije na strani običnih ljudi,

---

<sup>99</sup> PBS Newshour 12.02.2016.

<sup>100</sup> NBC Nightly News 13.02.2016.

<sup>101</sup> PBS Newshour 13.02.2016.

<sup>102</sup> PBS Newshour 15.02.2016.

<sup>103</sup> NBC Nightly News 18.02.2016.

<sup>104</sup> CBS Evening News 18.02.2016.

<sup>105</sup> PBS Newshour 18.02.2016.

<sup>106</sup> CBS Evening News 19.02.2016.

<sup>107</sup> PBS Newshour 19.02.2016.

<sup>108</sup> PBS Newshour 10.02.2016.

<sup>109</sup> NBC Nightly News 26.02.2016.

<sup>110</sup> CBS Evening News 26.02.2016.

NBC<sup>111</sup> je zanemario slabu opremljenost, potplaćenost i eksploataciju Poljaka prilogom sa bivšim ilegalnim radnikom koji Trampa podržava. Umesto u problematizaciji Trampovog biznisa, okršaji završavaju u "human interest" priči.

Stvari kulminiraju do apsurdna u južnjačkim državama. Tramp se zahvalio na podršci bivšeg člana KKK. Na pitanje novinara da li je siguran u to, Tramp je odgovorio da ne zna šta je KKK, ali će proveriti o kakvoj organizaciji se radi. Usledile su kritike zbog rasizma, uz poređenja sa Benitom Musolinijem.<sup>112</sup> Tek 24h kasnije Tramp zvanično odbija podršku. Oslonivši se na karakteristike južnjačkih glasača, svesno je istrpeo napad suparnika kako bi poslao poruku zainteresovanima, a potom je opovrgao. Medijima je bilo jasno da je u pitanju preuzimanje biračkog tela. CBS<sup>113</sup> ističe da je reč o političkoj kulturi, poštovanju južnjačkih tradicija, ali da je Trampovo glumljenje da ne zna šta je KKK „totalno smešno”. Na to su reagovali aktivisti organizacije Black Lives Matter upadima na mitinge i tučama s Trampovim pristalicama, što je obezbedilo uzbuđljive snimke za komercijalne televizije.

Trampu su se usprotivili Sanders, Klintonova, čak i Obamin protivkandidat Mit Romni. PBS-ovi<sup>114</sup> analitičari upozorili su na rast autoritarizma i Trampovo unošenje „heroina u krvotok” demokratije. Tramp je manirom profesionalnog rvača poručivao da su provokatore nekad iznosili na nosilima, obećavajući plaćanje advokatskih usluga onima koji aktiviste nokautiraju.<sup>115</sup> Paradoksalno, Tramp uspeva da pridobije podršku crnog Republikanca Bena Karsona, koji nalazi „dva Trampa”, javnog i onog privatnog, mirnijeg, cerebralnijeg.<sup>116</sup> Tramp takođe smatra da je „lude” demonstrante<sup>117</sup> organizovao „naš komunistički drugar Berni Sanders”<sup>118</sup>, negirajući da je bilo povređenih na mitinzima, koji su „festival ljubavi”.<sup>119</sup> Kada vidimo kako se uspešno pograva sa nečim što drugi ne bi preživeli u izbornoj trci, postaje jasno zašto je

<sup>111</sup> NBC Nightly News 26.02.2016.

<sup>112</sup> NBC Nightly News 28.02.2016.

<sup>113</sup> CBS Evening News 29.02.2016.

<sup>114</sup> PBS Newshour 01.03. 2016.

<sup>115</sup> NBC Nightly News 10.03. 2016.

<sup>116</sup> CBS Evening News 10.03. 2016.

<sup>117</sup> CBS Evening News 14.03. 2016.

<sup>118</sup> CBS Evening News 12.03. 2016.

<sup>119</sup> PBS Newshour 14.03. 2016.

Trump za savetnika proglasio samog sebe, pošto „ima dobar mozak”.<sup>120</sup> Osam meseci kasnije postao je predsednik SAD.

## DISKUSIJA I ZAKLJUČAK

Pretpostavka da će javni mediji prednjačiti u analitičkom pristupu opravdana je uz jedan izuzetak. Budući da je politika nešto više od programa i kandidata, PBS koliko produbljava pojedine teme toliko druge zanemaruje. Ako je ideja javnog medija da se distancira od društvenih moćnika finansiranjem od strane građana, onda je problem PBS-a što su njegovi finansijeri prvenstveno obrazovani iz srednje klase, zbog čega trpi izveštavanje o siromašnijim slojevima.<sup>121</sup> Komercijalni mediji će prazninu popuniti manjinskim identitetima. Odnosno, PBS-ov postrasni svetonazor neuverljiv je naspram rasnih konflikata koje prikazuju komercijalni mediji, što je narativ koji i manjine smatraju bliskijim svom iskustvu.

PBS je analizirao svetonazore kandidata, njihove javne politike i raspravljao o ostvarivosti istih. Razmatran je i problem finansiranja izbornih kampanja, koji omogućava uticaj na izbore. Umesto međusobnog blaćenja kandidata, PBS se koncentrisao na interese i brige srednje klase. Poredio je budžetske predloge Sandersa i Klintonove i proveravao tačnost Trampovih izjava o visini poreza i politici imigracije. Pretresao je pitanja svih aspekata političke logike. No, PBS je Trampove provokativne izjave ublaženo prevodio građanima. Gradnja zida je simbol odliva kapitala i mogućeg oporavka ekonomije, nezaustavljanja meksičkih kriminalaca. Izbegavanje prikazivanja nasilja na mitinzima svelo je kritike Trampa na salonske lamente o rastu autoritarizma. Prečesto je PBS politike identiteta zamenjivao apstraktnijom tematikom.

No, komercijalni mediji bez javne dogradnje ostaju bolno nedostatni. Njihovi pokušaji kritike trivijalni su u poređenju sa PBS-ovim fokusom na ekonomiju. Komentarisane nečijeg imidža, prečesto oslanjanje na sukobe i obuzetost visinom poreza, ali ne i neoliberalnim politikama koje štete građanima, čini komercijalne medije fokusiranim samo na mali deo političke logike – sticanje publiciteta. Štaviše, naizgled nespretno, CBS je Trampovo kokekiranje s KKK obrazložio karakteristikama južnjačkih glasača, čime nastavljaju da se drže poslovne logike prema kojoj procenat podrške određuje i medijsko vreme i tretman kandidata.<sup>122</sup> Nekadašnja podrška Džordžu Bušu tako je

---

<sup>120</sup> NBC Nightly News 16.03. 2016.

<sup>121</sup> William Hoynes, "Political discourse and the 'new' PBS", *Harvard International Journal of Press and Politics*, Vol. 7, No. 2.

<sup>122</sup> John Nichols & Robert McChesney, *Dollarocracy*, Nation Books, New York, 2013, p. 161.

procenjena kao „dobra za kompaniju”<sup>123</sup>, što sugerise vrlo specifičnu medijazaciju u komercijalnom kontekstu.

Nedirajući u neoliberalni konsenzus, CBS je kao najbitniji deo Sandersovih reformi istakao povećanje poreza, bez dubljeg razmatranja strukture predloženog budžeta i troškova građana. Zajedno sa NBC-jem, zapažali su sličnosti Sandersa i Trampa, zbunjujući biračko telo na štetu prvog. NBC je, nakon izveštavanja o Trampovom zapošljavanju Poljaka, ponudio “human interest” priču prema kojoj su radnici zahvalni biznismenu što im je pomogao da se snađu u novoj sredini. To je još čudnije, budući da NBC važi za televiziju blisku Demokratama<sup>124</sup>, što pokazuje da komercijalno vođena medijazacija ne dovodi u pitanje predstavnike kapitala generalno.

Odnosno, medijazacija politike složeniji je fenomen od nefleksibilnog funkcionalističkog okvira, prema kojem neke društvene institucije zadobijaju autonomiju i određenu funkciju. Ponašanje javnog i komercijalnih medija pokazuje da tako nešto nije unapred dato, i da u svakom slučaju drugačiji aranžman implicira i drugačiji frejming. Možemo zaključiti da je normativna logika servisa građana sklonija istraživačkom i analitičkom novinarstvu, ali da slabije pokriva domen popularne kulture, civilnog društva i emocija, koji su takođe bitni u medijazovanoj politici. Političko je, pak, spektakularizovano u slučaju komercijalne medijske logike, koja će, navodno vođena svojom publikom, banalizovati i pitanja državne bezbednosti i diplomatije.

Na preuzimanje informative od industrije zabave odavno ukazuje kritička teorija. O svemu odlučuje tržište. Ali distinkcija normativne i komercijalne logike u SAD funkcioniše tako da obe strane gube iz vida deo opšteg dobra. Ipak, model javne komunikacije je, uprkos primedbama, znatno manje problematičan. U drugim medijskim sistemima takvi mediji imali bi veće koristi od bivanja na tromedi političke sfere, civilnog društva i tržišta, omogućavajući višestranu demokratizaciju ovih polja. Sanders i Tramp ilustracije su mogućih budućih oblika medijazacije politike. Izbor je, dakle, između deliberativne strane, koja veruje u prosvetiteljstvo ali se teško prilagođava komercijalnoj logici, i druge, populističke vizije, koja obesmišljava ozbiljnu raspravu i verovatniji je ishod borbe.

Pokazalo se da su frejmovi dobri indikatori medijske logike. Neuspeh Bernija Sandersa u predizborima indikativan je za hiperkomercijalizovani medijski sistem u SAD. On je pokušao da deluje unutar frejma ekonomskih posledica, ukazujući na tekovine pogubnih odluka političara iz Vašingtona. No, njegova suparnica Hilari Klinton uspešno je izbegla narativ klasnog konflikta, zamenivši ga feminističkim i narativom borbe protiv sistematskog

---

<sup>123</sup> Robert McChesney & John Nichols, *The Death and Life of American Journalism*, Nation Books, New York, 2011, p. 309.

<sup>124</sup> John Nichols & Robert McChesney, *Dollarocracy*, op. cit., p. 185.

rasizma, koji su ublažili Sandersovu antineoliberalnu retoriku. On izvan privrednog diskursa nije mogao da se snađe, a imao je pred sobom ključne predizbore s većinskim afroameričkim glasačima. Sanders nije uspeo da prevaziđe apstraktnost svog pristupa, niti da razvije prisniji odnos sa biračima, dok je Klintonova naišla na plodnije tlo u infotejment okvirima komercijalnih medija, koji su joj i ideološki kompatibilni.

Adaptacija je, doduše, strana reč i Donaldu Trampu. On se neumoljivo držao frejma konflikta. Tramp vređa, podstiče razmenu udaraca, ne štedi ni Papu niti roditelje protivnika. Provokativnost je konstanta. Čak i frejm ekonomskih posledica Tramp nikada nije sterilno koristio kao Sanders. Pad profitne stope ili gubitak poslova prevodio je u pokliče o kineskim silovateljima ili meksičkim kriminalcima. Medijski privlačno populističko rešenje u vidu zida direktno izrasta iz industrije zabave.<sup>125</sup> Sposobnost da svuda igra na ivici noža najjasnija je na primeru kratkog prihvatanja podrške KKK člana. Ne mareći za istinu ili moralni aspekt, Tramp brine samo o efikasnosti političkog komuniciranja, i daleko bolje poznaje narav svojih birača i komercijalnu medijsku logiku nego Sanders.

Ali ako se podsetimo Habermasovog viđenja odnosa komercijalnih medija i države kao „političkog obračuna” u kontekstu globalizovane i neoliberalizovane privrede, stvari poprimaju zanimljiv oblik. Mali misaoni eksperiment sugerisao bi da je, bar u posmatranoj ranoj fazi kampanje, logičan odnos komercijalnih medija prema Trampu, čije su koketiranje s KKK i zapošljavanje ilegalnih imigranata relativizovali. Sanders je u stvari bio problematičniji akter, jer je zaista bio u sukobu s komercijalnom medijskom logikom, samim tim i sa trenutnim, neoliberalnim pobednikom obračuna. Dalje istraživanje odnosa Trampa i medija svakako tek sledi, ali jasno je da medijatizaciju politike valja sagledavati u okvirima Habermasove javne sfere, koja realnije predstavlja konzumerističku demokratiju i odnose moći. Mediji kao akteri civilnog društva bez tržišta ne mogu da opstanu<sup>126</sup>, ali preterano komercijalizovani ne mogu kvalitetno vršiti svoju javnu ulogu. Stoga su poželjna pozicija medija i odnos prema opštem dobru neophodna pitanja medijatizacije politike, pristupa koji, sem komercijalne medijske logike, treba da uvede i njen normativni aspekt.

---

<sup>125</sup> Trenutno najgledanija TV serija „Igra prestola” kao bitan element radnje sadrži zid koji štiti ljudsku civilizaciju. Transfer ovakvog elementa iz industrije zabave je, pored retorike američkog rvanja i rijaliti igara, pokazatelj specifične Trampove medijske logike.

<sup>126</sup> Džon Kin, *Civilno društvo*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 29.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Blumler, Jay, "Mediatization and democracy", in: Frank Esser and Jesper Stromback (ed.), *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.
- [2] Castells, Manuel, *Informacijsko doba II: Moć identiteta*, Golden marketing, Zagreb, 2002.
- [3] Chomsky, Noam, *Necessary Illusions*, Pluto Press, London, 1989.
- [4] Couldry, Nick, *Media, Society, World: Social Theory and digital media practice*, Polity Press, Cambridge, 2012.
- [5] Couldry, Nick, "Mediatization and the future of field theory", in: Frank Esser and Jesper Stromback (ed.), *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.
- [6] Couldry, Nick & Andreas Hepp, "Conceptualizing Mediatization: Contexts, Traditions, Arguments", *Communication Theory*, Vol. 23.
- [7] Curran, James, "Media and Cultural Theory in the age of market liberalism", in: James Curran & David Morley, *Media and Cultural Theory*, Routledge, New York, 2006.
- [8] Curran, James, *Media and Democracy*, Routledge, London, 2011.
- [9] Đindić, Zoran, *Direktni samar neoliberalizma*, Peščanik, Beograd, 1990. Dostupno preko: <https://pescanik.net/direktni-samar-neoliberalizma/> (Pristupljeno 25.03.2018).
- [10] Esser, Frank and Stromback Jesper, *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.
- [11] Fuchs, Christian, *Social Media*, SAGE, London, 2013.
- [12] Habermas, Jürgen, *Javno mnjenje*, Kultura, Beograd, 1969.
- [13] Habermas, Jürgen, *The Crisis of the European Union*, Polity, Cambridge, 2012.
- [14] Hallin, Daniel C. & Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- [15] Hepp, Andreas, "Mediatization and the 'molding force' of the media", *Communications*, Vol. 37.
- [16] Hepp, Andreas, *Cultures of Mediatization*, Polity Press, Cambridge, 2013.
- [17] Hjarvard, Stig, "The Mediatization of Society: A theory of the media as agents of social and cultural change", *Nordicom Review*, Vol. 29, No. 2.
- [18] Hjarvard, Stig, *The Mediatization of Culture and Society*, Routledge, London, 2013.
- [19] Hjarvard, Stig, "Mediatization and the changing authority of religion", *Media, Culture & Society*, Vol. 38, No. 1.
- [20] Hoynes, William, "Political discourse and the 'new' PBS", *Harvard International Journal of Press and Politics*, Vol. 7, No. 2.
- [21] Kastels, Manuel, *Moć komunikacija*, Clío, Beograd, 2014.

- [22] Keane, John, "Introduction", in: Claus Offe, *Contradictions of Welfare State*, Hutchinson, London, 1984.
- [23] Keane, John, *Democracy and media decadence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- [24] Kin, Džon, *Civilno društvo*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.
- [25] Krotz, Friedrich, "The meta-process of mediatization as a conceptual frame", *Global media and communication*, Vol. 3, No. 3.
- [26] Krotz, Friedrich, "Mediatization as a mover in modernity: social and cultural change in the context of media change", in: Frank Esser and Jesper Stromback, *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.
- [27] Krstić, Aleksandra, „Medijatzacija politike: teorijski pristupi“, u: Dubravka Valić Nedeljković i Dejan Pralica (ur.), *Digitalne medijske tehnologije i društveno-obrazovne promene 3*, Filozofski fakultet, Novi Sad, 2013.
- [28] Landerer, Nino, "Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics", *Communication Theory*, Vol. 23.
- [29] Lundby, Knut, *Mediatization of Communication*, De Gruyter, Berlin, 2014.
- [30] Mazzoleni, Gianpietro, "Mediatization and political populism", in: Frank Esser and Jesper Stromback (ed.), *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.
- [31] McChesney, Robert, *Rich Media, Poor Democracy*, New Press, New York, 2015.
- [32] McChesney, Robert & John Nichols, *The Death and Life of American Journalism*, Nation Books, New York, 2011.
- [33] McQuail, Denis, *McQuail's Mass Communication Theory*, Sage, London 2010.
- [34] Močnik, Rastko, "Beyond fascism? Historical Parallels and Structural Specificities of Post-Socialism", *Tiempo devorado*, Vol. 4, No 1.
- [35] Mormont, Marc and Dasnoy, Christine, "Source strategies and the mediatization of climate change", *Media, Culture & Society*, Vol. 18.
- [36] Nichols, John & Robert McChesney, *Dollarocracy*, Nation Books, New York, 2013.
- [37] Silverstone Roger, *Media and Morality*, Polity Press, Cambridge, 2007.
- [38] Stromback, Jesper, "Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics", *Press/Politics*, Vol. 13, No. 3.
- [39] de Vreese, Claes H., "News framing: Theory and typology", *Information Design + Document Design*, Vol. 13, No. 1.
- [40] de Vreese, Claes H., "Mediatization of News: The Role of Journalistic Framing", in: Frank Esser and Jesper Stromback (ed.), *Mediatization of politics*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.
- [41] Williams, Raymond, *Television*, Routledge, London, 2003.

*Nikola Mlađenović*

MEDIATIZATION OF POLITICS: CASE OF  
BERNIE SANDERS AND DONALD TRUMP

*Abstract*

Mediatization of politics examines media moulding of political communication. It occurs primarily through the process of commercialization, that differentiates social subsystems and attributes certain logics. Within functionalist framework, media logic influences political logic. But differentiation of subsystems seems problematic. The paper questions this critical deficit from the public sphere perspective. Habermas defines the state/media interrelationship as a political conflict where the winner makes the social and market rules. Commercial logic describes media's modus operandi without questioning the neoliberal factors behind it. This article introduces normative aspect of media logic and suggests media frames as its indicators. Content can show us characteristics of organizational control and the audience. Media coverage of Bernie Sanders and Donald Trump's campaigns, on both commercial and public television news, shows us the interplay of different types of politicians and two sides of media logic. Findings confirm the soundness of Habermasian approach to mediatization of politics.

*Key words:*

mediatization, political communication, journalism, politics, media, media logic, political logic, primaries, neoliberalism.

Spasoje Vulević\*

*MUP Republike Srbije*

# Bezbednosni aspekti „migracione krize” s posebnim osvrtom na Srbiju

## *Apstrakt*

U ovom radu se analiziraju uzroci i posledice aktuelne migracione krize koja je usmerena ka zemljama Evropske unije, a u kojoj Balkanska ruta, kojom se kreću talasi migranata i na kojoj se nalazi i Republika Srbija, ima važnu ulogu i predstavlja jedan od glavnih i najfrekventnijih kopnenih pravaca. Migraciono-izbeglička kriza, po svojim razmerama, izazovima i posledicama, predstavlja značajnu globalnu i regionalnu krizu. Primenom tzv. *push and pull* modela sagledani su osnovni uzroci koji su izazvali migratorna kretanja prema Evropi (ratovi, demografska eksplozija, ekonomski i socijalni faktori). U nastavku je dat kratak prikaz osnovnih karakteristika tzv. Balkanske migrantske rute, a zatim su posledice migracione krize na Srbiju analizirane sa bezbednosnog i ekonomsko-socijalnog aspekta. Srbija je kao država na krizu reagovala civilizovano, bez podizanja zidova, žičanih ograda i bez ikakvog zlostavljanja migranata. Ako se migracije prepoznaju kao neizbežna odlika vremena u kome živimo, a ne nužno negativni fenomen, onda i politike i strategije upravljanja migracijama treba da budu usklađene sa realnim trendovima i problemima migranata, jer su restriktivno definisane politike koje nameću stroža pravila u velikoj meri u suprotnosti sa zaštitom osnovnih ljudskih prava.

## *Ključne reči:*

migracije, migrantska kriza, migranti, izbeglice, Balkanska ruta, Srbija

---

\* vulesaj@gmail.com

## UVOD

U najširem smislu, pod pojmom *migracija* (lat. *migratio*) podrazumeva se seoba, seljenje, preseliti se, iseliti se.<sup>1</sup>

Migracije predstavljaju privremeno ili trajno, dobrovoljno ili prinudno preseljavanje stanovništva, kako unutar granica jedne zemlje (unutrašnje migracije), tako i iz jedne zemlje u drugu (međunarodne migracije). Migranti napuštaju (emigranti) sredinu u kojoj su živeli (emigraciono područje) i dolaze (imigranti) u novu sredinu (imigraciono područje). Tokom kretanja (tranzit) iz mesta dotadašnjeg življenja (polazište, zemlja porekla) do novog mesta življenja (odredište, zemlja destinacije), migranti prolaze kroz određene georegije (tranzitna područja) i tada se smatraju migrantima u tranzitu.<sup>2</sup>

Migracioni motivi najčešće su bili egzistencijalne prirode, a među njima su dominirali: a) traganje za boljim kvalitetom života (zaposlenje, veći životni standard); b) traganje za bezbednijim i nenasilnim okruženjem (odlaženje iz konfliktnih i ratnih područja i bežanje od represivnih režima i sistematskog ugrožavanja ljudskih sloboda i prava); c) traganje za zdravom životnom sredinom i povoljnijim klimatskim uslovima.

U prvom slučaju reč je o tzv. ekonomskim migracijama i ekonomskim migrantima, a u drugom slučaju reč je o političkim migracijama – izbeglištvu i izbeglicama, odnosno o traženju azila i azilantima. Treći slučaj se odnosi na tzv. ekološke migracije i ekološke migrante usled ozbiljnije i trajnije degradacije životne sredine zbog zagađivanja, prirodnih ili tehničko-tehnoloških katastrofa, što postojeći životni ambijent čini nemogućim za život i rad stanovništva, ili je življenje stanovništva otežano i povezano sa brojnim zdravstvenim rizicima.<sup>3</sup> Klimatske promene mogle bi da izazovu masovnu migraciju stanovništva unutar njihovih zemalja, što bi dovelo do humanitarne krize u ionako prenaseljenim područjima, navodi se u najnovijem izveštaju Svetske banke. Usled suša, propalih useva, poplava i rasta nivoa mora, do 2050. samo u Potsaharskoj Africi, Latinskoj Americi i Jugoistočnoj Aziji bez krova nad glavom moglo bi da ostane oko 140.000.000 ljudi, što bi ih nateralo da naseljavaju druga područja unutar vlastite zemlje ili da se presele u druge zemlje.<sup>4</sup>

---

1 Milan Vujaklija, *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, str. 562.

2 Saša Mijalković i Ivan Petrović, „Bezbednosni rizici savremenih migracija”, *NBP. Žurnal za kriminalistiku i pravo*, No. 2, 2016, str. 2.

3 Isto, str. 2.

4 „Ako vlade ne preduzmu mere, 140 miliona ljudi moraće da napusti domove”, *Blic*, 24.03.2018. Dostupno preko: <https://www.blic.rs/vesti/svet/ako-vlade-ne-preduzmu-mere-140-miliona-ljudi-morace-da-napusti-domove/xs6c43r> (Pristupljeno 25.03.2018).

Ekonomске migracije se pretežno odvijaju na relacijama „siromašni jug – bogati sever” i „siromašni istok – bogati zapad”, dok se migracije u potrazi za bezbednijim okruženjem i ekološke migracije u najvećoj meri odvijaju do bliže bezbedne destinacije u unutrašnjem ili prekograničnom okruženju.<sup>5</sup>

Međunarodne migracije podrazumevaju svako prekogranično kretanje stanovništva i njegov prijem i prisustvo različitog trajanja u zemlji u koju se imigranti slivaju. Dva su primarna elementa u definisanju međunarodnih migracija: a) mobilnost, tj. ulazak i boravak u stranoj zemlji i b) strano državljanstvo. Ukoliko su učinjene saglasno sa propisima zemlje iz koje se emigrira i zemlje u koju se imigrira, reč je o legalnim migracijama, u suprotnom reč je o nelegalnim migracijama, odnosno o tzv. iregularnim migracijama koje se manifestuju kroz neorganizovane i organizovane forme.

Organizovane iregularne migracije odlikuje organizovani pristup u regrutovanju, transportovanju, prihvatu ili eksploataciji ilegalnih migranata u zemlji destinacije. Manifestuje se kao krijumčarenje migranata i trgovina ljudima. Svaki slučaj trgovine ljudima nije ujedno i oblik ilegalne migracije, već samo onaj kod koga žrtva u procesu trgovine ilegalno ulazi, tranzira ili boravi na teritoriji strane zemlje.<sup>6</sup>

Pod krijumčarenjem migranata (ljudi) podrazumeva se obezbeđivanje ilegalnog ulaska u stranu državu lica koje nije njen državljanin ili nema stalni boravak, u cilju sticanja, na neposredan ili posredan način, finansijske ili druge materijalne koristi.<sup>7</sup>

Pod migracionom krizom podrazumeva se veliki talas kretanja stanovništva, pre sa severa Afrike i iz Azije, ka razvijenim zemljama Evropske unije, koji je izazvao najpre administrativne i finansijske, a potom i političke i bezbednosne probleme, kako zemljama tranzita tako i zemljama konačnog izbora. To masovno kretanje različitih grupa ljudi, izazvano građanskim ratom u Siriji i Libiji i proširivanjem sukoba i pobune radikalnih islamista u Iraku, koji su doveli do izbegličkog talasa tokom 2015. godine, naziva se mešoviti migracijski tokovi (ovaj termin sveobuhvatnije ukazuje na obim i širinu problema).<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Saša Mijalković i Ivan Petrović, „Bezbednosni rizici savremenih migracija”, nav. delo, str. 2.

<sup>6</sup> Saša Mijalković, „Kriminalističko-obaveštajni rad u prevenciji međunarodnih organizovanih migracija”, *NBP. Nauka. Bezbednost. Policija*, God. 12, broj 1, 2007, str. 77.

<sup>7</sup> Član 3. Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom koji dopunjava Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, broj 6/2001.

<sup>8</sup> Zoran Lutovac, „Migracije i evropske integracije Srbije”, *Stanovništvo*, Institut društvenih nauka – Centar za demografska istraživanja, Beograd, br. 54/2016, str. 42.

Pod terminom *mešoviti migracijski tokovi* podrazumevaju se kretanja ljudi preko međunarodnih granica, koja vrše osobe motivisane različitim razlozima, a na pokret su se odlučile u različitim okolnostima i to bez važećih dokumenata i ne ispunjavajući druge zakonske uslove za boravak na teritoriji države kroz koju se kreću. Ta kretanja obuhvataju iregularna/nedozvoljena migratorna kretanja različitih kategorija ljudi: izbeglica, tražilaca azila, ekonomskih migranata, žrtava trgovine ljudima, krijumčarenih migranata i drugih ranjivih kategorija ljudi, uključujući žene, decu i maloletnike bez pratnje. Među najbrojnijima u migracionoj krizi, koja je eskalirala tokom 2015. godine, bile su izbeglice iz ratom zahvaćenih područja (Sirija, Irak, Avganistan), zatim osobe iz država nedemokratskih režima u kojima su proganjani, potom siromašni, čiji je motiv očuvanje osnovne egzistencije, te ekonomski migranti u potrazi za boljim životom. Veliki broj izbeglica smestio se u okolne zemlje (Turska, Jordan, Liban), ali je jedan značajan broj njih krenuo put razvijenih zemalja EU, a pre svega ka Nemačkoj, Austriji i Švedskoj, koje imaju potrebu za radnom snagom, ali i razvijeniji apsorpcioni kapacitet u poređenju sa drugim državama EU.<sup>9</sup>

## UZROCI AKTUELNE MIGRACIONE KRIZE U EVROPI

Da bi se razumela aktuelna migraciona kriza, koja teče od Azije i Afrike ka Evropi, kao složen i višedimenzionalan fenomen, potrebno je prvo sagledati njene uzroke. Oni se obično analiziraju kroz tzv. *push and pull* model, koji podrazumeva faktore pritiska (*push*) koji teraju na migratorna kretanja, i faktore koji privlače (*pull*) ljude na kretanja ka boljim uslovima života. *Push* faktore mogu predstavljati ratovi i drugi oblici nasilja, demografska eksplozija u nekim delovima sveta, siromaštvo, nezaposlenost, rasna, verska, etnička mržnja i netrpeljivost, klimatske promene i prirodne katastrofe. Kao *pull* faktori mogu se javljati bolji uslovi života, veća bezbednost, poboljšanje socijalnog statusa, političke slobode, verska tolerancija i slično.<sup>10</sup>

Većina migranata stiže iz Severne Afrike i sa Bliskog istoka, zato što su ratovi i druge vrste sukoba ipak najvažniji i najjači razlog za migracije – jer ništa ne donosi sa sobom toliki stepen straha i nesigurnosti kod čoveka kao rat. Na ovim prostorima kriza je počela sa tzv. Arapskim prolećem i velikim političkim i socijalnim previranjima u nizu zemalja (Tunis, Egipat, Alžir, Libija,

<sup>9</sup> Zoran Lutovac, „Migracije i evropske integracije Srbije”, *Stanovništvo*, Institut društvenih nauka – Centar za demografska istraživanja, Beograd, br. 54/2016, str. 43.

<sup>10</sup> Željko Ninčić, „Migrantska kriza kao bezbednosna pretnja”, *Bezbednost – Policija – Građani*, godina XII, broj 3–4/16, str. 86.

Sirija), koji su se proširili i u pojedinim državama poprimili formu unutrašnjih sukoba i pobuna, a zatim i građanskih ratova (Sirija, Libija). Irak, Sirija i Avganistan su veoma povezani ratnim sukobima i zato najveći broj migranata upravo dolazi iz ove tri države. Kada se spoje izuzetno veliki porast stanovništva i ratovi koji traju duži period, velike migracije su neminovne.<sup>11</sup>

Borbe u Siriji ušle su sredinom marta 2018. godine u osmu godinu. Konflikt koji je počeo u talasu Arapskog proleća, kao miran ustanak protiv predsednika Bašara al Asada, eskalirao je u građanski rat, koji je sada jedan od najsmrtonosnijih u ovom veku. Ekonomski problem i nedostatak ljudskih sloboda doveli su do negodovanja prema autoritativnoj vladavini predsednika Asada. Njegove snage su 2011. godine ubile ili zatvorile stotine demonstranata, dok se širom Bliskog istoka širilo Arapsko proleće. Kako je bes javnosti jačao, rastući haos u zemlji privukao je ekstremističke borbe iz regiona, uključujući ostatke Al Kaide u Iraku i ogranak koji je kasnije postao tzv. Islamska država (ISIS). Na kraju je uspostavljena puna sirijska pobuna protiv Asadovog režima. Neke od tih pobunjeničkih grupa počele su da se bore ne samo protiv Asadovih snaga već i međusobno, zbog podeljenih interesa, što je dodatno zakomplikovalo situaciju. Sirijski konflikt omogućio je ekstremistima Islamske države da se rašire, stvarajući najveću svetsku izbegličku krizu od Drugog svet-skog rata i zaoštravajući međunarodnu borbu za moć.<sup>12</sup>

Nakon sedam godina nemilosrdnog proliivanja krvi, ovo su najvažnije činjenice koje obeležavaju sirijsku krizu:

- 400.000 Sirijaca je ubijeno, prema procenama Ujedinjenih nacija, dok Sirijska opservatorija, sa sedištem u Londonu, tvrdi da taj broj premašuje pola miliona ljudi;
- Izmešteno je više od polovine stanovništva zemlje koja je nekad brojala 20.000.000 ljudi;
- 5.500.000 Sirijaca je pobešlo u inostranstvo, od čega 95% njih u svega 5 zemalja – Tursku, Liban, Jordan, Irak i Egipat, prema podacima humanitarnih organizacija;
- 400.000 civila je zarobljeno u predgrađima sirijske prestonice Damask u rukama pobunjenika, dok ih vlada neprestano bombarduje kako bi povratila područja;

---

<sup>11</sup> Dragan Simeunović, *Migraciona kriza kao bezbednosni izazov za zemlje zapadnog Balkana – stanje u 2017. i perspektiva*, Kultura polisa, Posebno izdanje, Godina XIV, Beograd, 2017, str. 34–35.

<sup>12</sup> Krvavi pustinjski biser: kako je raj na zemlji pre sedam godina postao pakao, M. Milikšić, *Blic*, 18.03.2018. Dostupno preko: <https://www.blic.rs/vesti/svet/krvavi-pustinjski-biser-kako-je-raj-na-zemlji-pre-sedam-godina-postao-pakao/6t63hks> (Pristupljeno 19. 03. 2018).

- Uništena je trećina sirijskih domaćinstava i polovina njenih obrazovnih i medicinskih ustanova, prema izveštaju Svetske banke iz 2017.<sup>13</sup>

*Demografska eksplozija* je izraz koji označava ogroman rast stanovništva u nekoj državi ili regionu. Danas na tom planu prednjači Afrika, a znatan porast stanovništva karakterističan je i za neke azijske i latinoameričke zemlje. U Africi je 1950. godine živelo samo 9% svetskog stanovništva, odnosno 244.000.000, a danas u Africi živi milijardu i dvesta miliona ljudi, što znači da je za samo pola veka jedan kontinent dobio milijardu stanovnika više. Prema prognozama UN, broj stanovnika u Africi dostići će četiri milijarde pre 2100. godine. Na Bliskom istoku, bogatom naftom a siromašnom vodom, takođe se beleži vrtoglav porast broja stanovnika, ali i ratova u poslednjih pola veka. To se najbolje vidi na primeru Sirije, koja je 1950. godine imala 3.500.000 stanovnika, a na početku građanskog rata 2011. bilo ih je oko 22.000.000. Broj stanovnika Egipta je od 1950. godine do danas porastao sa 20.000.000 na 85.000.000, a do polovine ovog veka broj stanovnika u ovoj zemlji će preći 125.000.000.<sup>14</sup>

Sa tako velikim priraštajem stanovništva u nerazvijenim zemljama uzročeno su povezani i izuzetno loši *socijalni uslovi života*, pre svega velika nezaposlenost i nizak životni standard ljudi, odnosno veliko siromaštvo. Iako se nikad u istoriji čovečanstva nije proizvodilo više hrane kao danas, u svetu i dalje raste broj gladnih. Od sedam milijardi ljudi, koliko ih živi na planeti Zemlji, čak jedna i po milijarda živi u krajnjem siromaštvu i bedi sa prihodom ispod jednog dolara po glavi stanovnika. Naglo se povećava potražnja za hranom, vodom, prostorom, prirodnim resursima, ali i za poslom. Dualizam koji postoji, između naglog porasta stanovništva, s jedne strane, i smanjenja potrebe za angažovanjem ljudi usled naučno-tehnološkog razvoja (robotike i kompjuterizacije), s druge, stvara krizu sa nesagledivim socijalnim posledicama, koja prvo pogađa najsiromašnije delove planete. Migracije samo ubrzavaju taj proces prenošenja problema iz nerazvijenog u razvijeni deo sveta.<sup>15</sup>

Za izbor pravca migracija veoma je važna činjenica da Afrika i Bliski istok imaju veliku kontinentalnu i pomorsku granicu sa Evropom, pa je zato izbor migracionih ruta sledio vekovne tranzitne pravce kojima su i ranije išle seobe naroda.

---

<sup>13</sup> Krvavi pustinjski biser: kako je raj na zemlji pre sedam godina postao pakao, M. Milikšić, *Blic*, 18.03.2018. Dostupno preko: <https://www.blic.rs/vesti/svet/krvavi-pustinjski-biser-kako-je-raj-na-zemlji-pre-sedam-godina-postao-pakao/6t63hks> (Pristupljeno 19. 03. 2018).

<sup>14</sup> Dragan Simeunović, *Migraciona kriza kao bezbednosni izazov za zemlje zapadnog Balkana – stanje u 2017. i perspektiva*, nav. delo, 2017, str. 33–34.

<sup>15</sup> Isto, str. 33.

## SRBIJA NA PUTU ILEGALNIH MIGRACIJA

Identifikovane su tri glavne rute koje koriste izbeglice na svom putu ka EU: Centralno-mediteranska (za izbeglice koje dolaze iz Severne Afrike preko Italije i Malte), Istočno-mediteranska (za izbeglice koje dolaze iz pravca Turske, preko Grčke, Kipra ili Bugarske) i Balkanska (bugarsko-turska ili tursko-grčka kopnena ili morska granica i potom preko Makedonije, Srbije, BiH i dalje ka zemljama EU).<sup>16</sup>

Tursko-grčka granica poslednjih nekoliko godina jedna je od glavnih tačaka ilegalnih ulazaka u Evropu iz Azije i Afrike. Put migranata, bilo da počinje u Pakistanu, Avganistanu, Siriji, vodi ih preko Turske, Grčke i Makedonije do Srbije. Propustljivost tursko-grčke granice kontinuirano negativno utiče na situaciju u Srbiji. Tokom letnjih meseci 2011. godine, prema proceni Frontexa, više od 6.000 lica mesečno ili 200 dnevno, uspevalo je da pređe tursko-grčku granicu, a u januaru 2012. ovaj broj je pao na oko 2.800 lica.<sup>17</sup>

Kopnena ruta Makedonija – Srbija – Mađarska je tokom trajanja migrantske krize bila dominantno korišćena. Rešenost nadležnih organa Srbije, Mađarske i Austrije da se suprotstave ovakvom trendu rezultirala je potpisivanjem Zajedničke trojne deklaracije o potrebnim koracima za efikasnu borbu protiv ilegalnih migracija.<sup>18</sup>

Počev od 22. 07. 2016. godine Republika Srbija je formirala Zajedničke snage Vojske Srbije i MUP-a koje koordinirano deluju na sprečavanju i suzbijanju ilegalnih migracija i onemogućavaju aktivnosti krijumčara ljudi na državnim granicama koje su najviše pogođene ovim problemom, pre svega na granici sa Republikom Makedonijom i Republikom Bugarskom u dužini od 464 kilometara. Takav način postupanja u velikoj meri smanjio je ilegalne migracije, manji je broj pokušaja ilegalnih prelazaka u odnosu na ranije periode, jer su zbog prisustva snaga bezbednosti na terenu ilegalni migranti prinuđeni da menjaju pravce i način prelaska državne granice. Od početka angažovanja ovih snaga pa do jula 2017. godine ukupno je otkriveno 21.142 ilegalnih migranata, od prelaska granice odustalo je 20.115, u prihvatne centre smešteno je 1.297 osoba, sprečeno je 128 pokušaja krijumčarenja ljudi, a procesuirano je 147 krijumčara.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Đorđe Kuljić, „Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU”, *Politička revija*, br. 3/2017, godina (XXX) XVI, Vol. 53, str. 213.

<sup>17</sup> Asylum seekers flock to EU safe haven, Nikolaj Nielsen, EUObserver, 26. march 2012. Dostupno preko: <http://euobserver.com/justice/115702> (Pristupljeno 20.03.2018).

<sup>18</sup> Zajednička deklaracija ministara unutrašnjih poslova Austrije, Mađarske i Srbije potpisana je u Budimpešti 6. oktobra 2011. godine.

<sup>19</sup> Zajedničke patrole zaustavile 20.000 ilegalnih migranata, *RTS, Tanjug*, 22. jul 2017. Dostupno preko: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2813208/>

Trenutna situacija što se tiče ilegalnih migracija na tzv. Balkanskoj ruti je takva da je od početka marta 2016. godine došlo do zatvaranja ove rute, nakon što je na vrhuncu krize tokom 2015. ovim pravcem prošlo oko 764.000 migranata, što je nešto manje od polovine ukupnog broja pristiglih migranata u EU (procene govore o 1.800.000 migranata).<sup>20</sup> Njihov broj je nakon sporazuma EU i Turske u martu 2016. godine naglo opao i tokom cele 2016. put EU ovim tranzitnim pravcem prošlo je oko 130.000 ljudi.<sup>21</sup> Međutim, problem migracija jedan je od najvećih izazova s kojima se suočava današnja evropska politika. Migrantska kriza nije fenomen koji će se završiti za kratko vreme, jer će, prema predviđanjima Komiteta za migracije u Briselu, u Evropi do 2050. godine biti 31.000.000 migranata.<sup>22</sup>

Federalna obaveštajna služba (BND) Nemačke upozorila je početkom marta 2018. godine da je Balkanska ruta za krijumčarenje izbeglica sa Bliskog istoka i Afrike „ponovo otvorena” i da krijumčarske bande ponovo švercuju hiljade izbeglica mesečno. Prema saznanjima BND, sada u Nemačku ulazi prosečno 15.000 ljudi godišnje, krijumčari tako zarađuju i do 120.000.000 evra – mesečno. Razlog za porast krijumčarenja je pre svega – korupcija, potkupljeni policajci informišu trgovce ljudima o predstojećim vanrednim inspekcijama ili jednostavno propuštaju kamione, stoji u tekstu nemačkog magazina „Fokus”.<sup>23</sup>

### *Uticao migracija na bezbednost Srbije*

Savremene migracije, kao globalni fenomen koji ima obeležja organizovanosti i masovnosti, često su povezane sa transnacionalnim i organizovanim kriminalom i terorizmom, što svakako ima brojne bezbednosne implikacije po savremeno društvo, državu i međunarodnu zajednicu. Republika Srbija, kao jedna od ključnih tačaka na „Balkanskoj izbegličkoj ruti”, takođe je izložena

---

zajednicke-patrole-zaustavile-20000-ilegalnih-migranata.html (Pristupljeno 16. 3.2018).

<sup>20</sup> Aleksandar Saša Gajić, „Uticao regionalnih kriza na savremene prilike na Balkanu: Geostratiške implikacije migrantske i ukrajinske krize”, *Kultura polisa*, Posebno izdanje, Godina XIV, Beograd, 2017, str. 18.

<sup>21</sup> Isto.

<sup>22</sup> Beograd: Migrantska kriza nije fenomen koji će se završiti za kratko vrijeme, *RTRS*, 05.11.2015. Dostupno preko: <http://lat.rtrs.rs/vijesti/vijest.php?id=174775> (Pristupljeno 15.3.2018).

<sup>23</sup> Nemačka obaveštajna služba upozorava: Balkanska migrantska ruta je ponovo otvorena, Večernje novosti, 12. mart 2018. Dostupno preko: <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:716351-NEMACKA-OBAVESTAJNA-SLUZBA-UPOZORAVA-Balkanska-migrantska-ruta-je-ponovo-otvorena> (Pristupljeno 15.03.2018).

ovim bezbednosnim pretnjama i potencijalno ugrožena, zbog čega je potrebno posvetiti posebnu pažnju ovom problemu. Problem Republike Srbije predstavlja to što je opterećena masovnim migracijama izbeglica sa ratom i sukobima zahvaćenih područja Sirije, Iraka i Avganistana, na kojima deluje i razvijena mreža međunarodnog terorizma. Iako su samo u tranzitu kroz teritoriju Republike Srbije, kretanje izbeglica povezano je sa brojnim rizicima po njihovu ličnu bezbednost, ali i po bezbednost građana Srbije i drugih zemalja kroz koje prolaze migrantske rute.

Masovne migracije početkom 2015. godine uzrokovale su „krizu” ljudskih, finansijskih i materijalno-tehničkih resursa i normativnog okvira za rad organa i javnih službi država kroz koje tranzitiraju migranti. Iako su već imale sisteme bezbednosti državnih granica, mnoge države bile su organizaciono i funkcionalno nespremljene da se suoče sa ovim problemom. Reakcija i iznuđeni odgovor na masovnost migracija često nije bio u skladu sa prirodom i složenošću problema – odbijanje prijema izbeglica i tražilaca azila, podizanje zidova i zaštitnih ograda i postavljanje policijskih kordona na granici (primeri Mađarske, Bugarske, Makedonije). Takvo postupanje ima sva obeležja sekundarne viktimizacije neadekvatnim odgovorom državnih organa, odnosno ponovnog stvaranja žrtava od lica koja su već žrtve oružanih konflikata (izbeglice) i represivnih režima (azilanti). Ovakav represivni i nehumani odnos prema izbeglicama i azilantima uticao je na pogoršanje imidža pojedinih zemalja u međunarodnim odnosima i osudu od strane međunarodne zajednice.<sup>24</sup>

Zahvaljujući dobroj organizaciji državnih službi i preduzetim merama i aktivnostima na zbrinjavanju i omogućavanju tranzita migranata preko svoje teritorije, koje su u najneophodnijoj meri obuhvatale i pojedine represivne mere, Republika Srbija je uspela da izbegne sticanje lošeg imidža i za svoj rad i postupke dobijala je samo pohvale od strane međunarodne zajednice.

Takođe, migracije povećavaju i rizik od unutrašnjih i regionalnih konflikata na tlu pre svega Jugoistočne Evrope. One predstavljaju ne samo bezbednosnu pretnju zemljama u koje dolaze i kroz koje prolaze, već mogu ozbiljno poremetiti odnose među tim zemljama (primer ponašanja Hrvatske prema Srbiji zbog situacije na granici usled migracija i obrnuto).<sup>25</sup>

Posledice masovnih migracija su i destabilizacija postojećih nacionalnih tržišta rada, zbog masovnog priliva radne snage. Istovremeno, razvijaju se i nova tzv. crna tržišta rada, što destabilizuje legalno tržište rada, javne finansije i državni budžet, ali i ugrožava postojeća crna tržišta rada. Ovo drugo ozbiljno

---

<sup>24</sup> Saša Mijalković i Ivan Petrović, *Bezbednosni rizici savremenih migracija*, nav. delo, str. 5–6.

<sup>25</sup> Dragan Simeunović, *Migraciona kriza kao bezbednosni izazov za zemlje zapadnog Balkana – stanje u 2017. i perspektiva*, nav. delo, str. 39.

podstiče sukobe organizovanih kriminalnih grupa zbog prevlasti nad crnim tržištima rada, što negativno utiče na ukupnu bezbednost države.<sup>26</sup>

Masovne migracije dovode i do povećanja obima i raznovrsnosti kriminala svih vrsta, prvenstveno krijumčarenja migranata, trgovine ljudima i drugih krivičnih dela koja imaju veze sa migracijama (falsifikovanje isprava, ilegalno prelaženje državne granice, posredovanje u ilegalnom prelaženju državne granice, otmica, prinuda, prostitucija i sl.). Porast obima i raznovrsnosti organizovanog kriminala, koji uz to poprima složenije mrežne forme i transnacionalne dimenzije, svakako ugrožava nacionalnu, ali pre svega ljudsku bezbednost. Smatra se da je, posle ilegalne trgovine narkoticima i oružjem, trgovina ljudima, u koju je uključen veliki broj migranata, najisplativija aktivnost organizovanog kriminala koji je, početkom ovog veka, samo u Evropi godišnje donosio profit od nekoliko milijardi dolara.<sup>27</sup>

Krijumčarenje migranata i trgovina ljudima postaju veoma često krivično delo u zemljama takozvane prve migrantske destinacije, a ujedno i izvor ogromnih nelegalnih prihoda. Primer za ovakve kriminalne aktivnosti predstavlja akcija pripadnika MUP-a Republike Srbije – Službe za borbu protiv organizovanog kriminala, koji su 19. 02. 2018. godine uhapsili devet pripadnika organizovane kriminalne grupe koja je od oktobra 2017. do januara 2018. godine omogućila krijumčarenje više od 90 migranata sa područja Kosova i Metohije, preko centralne Srbije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Slovenije, do zemalja Zapadne Evrope. Nakon višemesečne istrage usmerene na otkrivanje krivičnih dela u vezi sa krijumčarenjem ljudi, akcija je sprovedena na području Šapca, Loznice, Priboja, Sjenice i Rume, a rezultat je međunarodne saradnje sa policijama Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Slovenije. Grupa je naplaćivala i do 3.000 evra po migrantu da bi ih ilegalno prebacila preko teritorije Srbije i granice sa Bosnom i Hercegovinom preko reke Drine.<sup>28</sup>

U skoro svim evropskim zemljama koje su bile obuhvaćene masovnim migracijama u proteklih nekoliko godina (bilo da su u pitanju zemlje tranzita ili zemlje krajnjeg odredišta migranata), bio je zabeležen povećan strah domicilnog stanovništva od mogućeg ugrožavanja njihove bezbednosti od strane migranata i porasta kriminalnih aktivnosti raznih vrsta. Da ovi strahovi nisu bili bez opravdanja pokazuje i studija koju je finansirala vlada Nemačke, a koja je objavljena 3. januara 2018. godine, u kojoj se navodi da je prilikom

---

<sup>26</sup> Dragan Simeunović, *Migraciona kriza kao bezbednosni izazov za zemlje zapadnog Balkana – stanje u 2017. i perspektiva*, nav. delo, str. 6.

<sup>27</sup> Isto, str. 3.

<sup>28</sup> Razbijena kriminalna grupa, uhapšeno devet osoba zbog krijumčarenja migranata, *Blic*, 20.02.2018. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/hronika/razbijena-kriminalna-grupa-uhapšeno-devet-osoba-zbog-krijumčarenja-migranata-video/tzpjdb> (Pristupljeno 18.03.2018).

uglavnom mladih muških migranata u pokrajini Donja Saksonija tokom 2015. i 2016. godine doveo do povećanja nasilnih kriminalnih dela za 10,4 odsto.<sup>29</sup>

Takođe, migracije su povezane i sa međunarodnim terorizmom, što izaziva teške posledice po nacionalnu i međunarodnu bezbednost. Razvoj terorizma u svetu, posebno slučajevi masovnog terorizma i stvaranja novih samoproklamovanih država, doprinosi masovnosti migracija, posebno izbeglištva. Najveća opasnost preti od islamističkog terorizma, budući da je najveći procenat migranata muslimanske veroispovesti. Talas migracija koji je pokrenut tokom 2015. godine dobrim delom je nastao kao rezultat samoproklamovanja lažne „Islamske države“ (ISIS – Islamic State of Iraq and Syria; ISIL – Islamic State of Iraq and the Levant; IS – Islamic State), koja je stvorena na prostoru koji je obuhvatao delove Iraka i Sirije, a koji je od početka 2014. godine bio pod kontrolom militantnih sunitskih fundamentalista – salafista, koji su proglasili (međunarodno nepriznatu) državnost. Sredinom iste godine proglašen je kalifat, u kojem nije bilo mesta za hrišćane, jezuite i šiite (ili su bili izloženi teškom zlostavljanju i mučenju).<sup>30</sup>

Problem Republike Srbije je što je bila opterećena masovnim migracijama izbeglica upravo sa područja Sirije i Iraka, kao i Avganistana (u kome takođe deluje snažna mreža međunarodnog terorizma). Iako su ove osobe u tranzitu kroz teritoriju Republike Srbije, njihovo prisustvo može imati ozbiljne bezbednosne posledice. Osim toga, iskustva pokazuju da su među teroristima koji su tokom 2015, 2016. i 2017. godine izveli terorističke napade na tlu Zapadne Evrope (Francuska, Belgija, Nemačka, Velika Britanija, Švedska, Španija) bili veoma zastupljeni upravo imigranti. To se odnosi na skorašnje imigrante, kao i na tzv. Drugu i treću generaciju imigranata, potomke posleratnih (Drugi svetski rat) imigranata koji su rođeni na tlu Evrope. To je ozbiljan problem i za bezbednost Republike Srbije, njenih građana i regiona.<sup>31</sup>

Na području Raške oblasti i juga Srbije prisutni su ekstremisti i teroristi iz redova albanske i vehabističke zajednice, koji su preko učešća svojih pristalica

---

<sup>29</sup> Priliv migranata doveo do povećanja krivičnih dela u Nemačkoj, *Blic*, 03.01.2018. Dostupno preko: <https://www.blic.rs/vesti/svet/priliv-migranata-doveo-do-povecanja-krivicnih-dela-u-nemackoj/09qwf2h> (Pristupljeno 25.03.2018).

<sup>30</sup> Saša Mijalković i Ivan Petrović, *Bezbednosni rizici savremenih migracija*, nav. delo, str. 4.

<sup>31</sup> Terorista Ahmed Almuhamed, izbeglica iz Sirije, aktivirao je eksplozivnu napravu ispred jednog od ulaza na fudbalski stadion „Sen Deni“ u Parizu 13.11.2015. godine. Istraga je utvrdila da se iz Sirije preko Turske sa masom izbeglica prebacio na grčko ostrvo Leros, zatim feribotom do luke Pirej, put ga je potom vodio do Makedonije, Srbije (ušao na graničnom prelazu Preševo), zatim Hrvatske (ušao na graničnom prelazu Opatovac) i dalje do Francuske.

u redovima Islamske države u ratu u Siriji i Iraku povezani u međunarodnu terorističku mrežu (od 2012. godine u redovima tzv. Islamske države – DAESH borilo se 49 državljana Republike Srbije – tzv. strani teroristički borci, 11 je poginulo, a 10 se vratilo u Srbiju, početkom 2017. godine 27 državljana Srbije se i dalje nalazilo na prostoru tzv. Islamske države).

### *Ekonomske i socijalne posledice migrantske krize u Srbiji*

Dolazak izbeglica i drugih migranata u Srbiju otvara mnogo pitanja, a među njima je i ono o tome – koliki broj migranata je Srbija u stanju da apsorbuje i kakve to posledice može izazvati na ekonomskom, a kakve na širem društvenom planu?

Iako je Srbija tranzitna zemlja, ipak postoji određen broj migranata koji se u njoj zadržavaju. Ta lica koja su zatražila azil imaju pravo boravka u centru za azil ukoliko su kapaciteti slobodni. Prema izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava, u toku 2015. godine Kancelarija za azil evidentirala je ukupno 577.995 tražilaca azila, registrovala 662, primila 583 zahteva za azil, saslušala 89 i usvojila 30 zahteva, što je 0,0052% od ukupnog broja izraženih namera u istom periodu.<sup>32</sup> Samo prisustvo migranata i činjenica da zauzimaju neki prostor često izazivaju i društvene konflikte.

Mada su sve sfere podjednako važne i međusobno uslovljene, čini se da je ipak najveći akcenat na ekonomskoj. Kada se ima u vidu ekonomska situacija u Srbiji, isuviše veliki priliv migranata može uticati i na promenu odnosa građana Srbije prema izbeglicama. S obzirom na stanje srpske privrede, tanka je linija između onog što može biti priliv na opšte zadovoljstvo, od onog priliva koji može izazvati strah i nezadovoljstvo zbog ugrožavanja budžeta ili zbog straha od mogućeg preotimanja radnih mesta.<sup>33</sup>

Primeru radi, u izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava navodi se da je veliki broj radnika u 2015. godini ostao bez posla, ugašeno je oko 400 državnih preduzeća i više od 20.000 radnika je uzelo otpremnine, među kojima su mnogi od njih još uvek radno sposobni, što će uticati na to da će se povećati broj nezaposlenih. Socijalne prilike su zbog malih plata i velikog broja nezaposlenih sve lošije, štrajkovi, uglavnom izazvani lošom finansijskom situacijom i gubitkom posla, sve su češća pojava. U izveštaju se kaže da je sve veći broj osiromašenog stanovništva u Srbiji i da privredni rast nije zadovoljavajući, što se odražava i na uživanje ekonomskih i socijalnih prava građana. Takođe, ukazuje se na to da je stopa nezaposlenosti i dalje veoma visoka i da je

<sup>32</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2015. Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beograd, 2016, str. 259.

<sup>33</sup> Zoran Lutovac, *Migracije i evropske integracije Srbije*, nav. delo, str. 53–54.

veliki broj zaposlenih na crno, a oni „nemaju zagaranтована osnovna prava iz rada i radnog odnosa, poslodavci ne plaćaju doprinose i poreze, što ugrožava fondove i budžet države”.<sup>34</sup>

U izveštaju o stanju ljudskih prava u Srbiji u 2016. godini, iako je ekonomska situacija poboljšana, ona još uvek nije na takvom nivou razvijenosti da bi mogla izbeći negativne efekte migracione krize i velikog tranzita i priliva migranata. I pored ocena koje su uglavnom pozitivne kada je reč o privrednom rastu, u izveštaju se navodi da stanovnici Srbije još uvek ne osećaju da im je standard bolji. U svim anketama građani se žale na nezaposlenost i veoma niska primanja sa kojima ne mogu da se zadovolje osnovne životne potrebe. Anкета o radnoj snazi pokazuje izuzetno visok rast nezaposlenosti, daleko iznad rasta proizvodnje, što je proizvod izmenjene metodologije anketiranja, dok podaci iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja pokazuju mnogo niži nivo zaposlenosti. Zarade su u 2016. godini zanemarljivo porasle (2,5 do 3%), a očekuje se da će takav tempo biti nastavljen i u 2017. godini.<sup>35</sup>

Ako se uzme u obzir veliki broj osiromašenog stanovništva i radnika koji rade na crno, potpuno su opravdana strahovanja od nekontrolisanog priliva migranata. Upravo zbog ove visoke nezaposlenosti i niskog ekonomskog standarda stanovništva, prevladava uverenje da bi trajniji ostanak migrant-ske populacije dodatno doprineo porastu nezaposlenosti u Srbiji i uticao na pogoršanje socijalnih prilika. Druga opasnost, kada govorimo o ekonomskoj sferi, odnosi se na to da bi potencijalni prihvat i integracija migranata uticali na opterećenost državnog budžeta i svakako bili opterećenje za celokupne državne finansije (treba imati u vidu da je do kraja 2015. godine kroz teritoriju Republike Srbije tranzitiralo više od 700.000 migranata).

Prema procenama Brisela i relevantnih NVO, odnos prema migrantima tokom trajanja migrantske krize u Srbiji bio je veoma tolerantan, iako su se u istom periodu građani Srbije suočavali sa velikim ekonomskim problemima. Vlada Srbije usvojila je set važnih zakonskih i podzakonskih akata, planova i dokumenata kao odgovor na migracionu krizu i rešavanje brojnih problema koji su iz nje proistekli. To se pre svega odnosi na donošenje Zakona o azilu 2008. godine, Strategije za upravljanje migracijama, koja je doneta 2009, Zakona o upravljanju migracijama 2012, zatim Strategije suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine. Početkom septembra 2015. vlada Srbije usvojila je Akcioni plan za migracije, koji je zapravo strategija rešavanja problema izbeglica iz Azije i Afrike do sredine 2016. godine. Ovim dokumentom razrađeno je nekoliko scenarija

---

<sup>34</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2015. Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, nav. delo, str. 25.

<sup>35</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2016. Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beograd, 2017, str. 24.

nastavka izbegličke krize. Država je tako pripremila odgovor i na situacije ukoliko kroz Srbiju dnevno bude prolazilo do 1.200 migranata, između 1.200 i 3.000, ali i ukoliko granice svakog dana bude prelazilo više od ovog broja. Predviđeno je i formiranje novog prihvatnog centra na periferiji Beograda, uz autoput. Plan podrazumeva i projekciju troškova, ali i tri faze reagovanja ukoliko talas migranata ne bude jenjavao. Razrada detalja plana i njegova realizacija poverena je resorima zdravstva, policije i socijalne zaštite.<sup>36</sup>

## ZAKLJUČAK

Problem migracija jedan je od najvećih izazova s kojima se suočava današnja evropska politika. Migrantska kriza nije fenomen koji će se završiti za kratko vreme, jer će, prema predviđanjima Komiteta za migracije u Briselu, u Evropi do 2050. godine biti 31.000.000 migranata. Očigledno je došlo do rastućeg trenda i omasovljavanja migracija: 2005. godine oko 175.000.000 ljudi u svetu imalo je status međunarodnih migranata, tokom 2013. bilo ih je oko 214.000.000, a 2016. taj broj je porastao na više od 224.000.000. Očigledno je da su migracije evoluirale, a sa time su evoluirali i rizici i pretnje migracija po nacionalnu i međunarodnu bezbednost, koje su višedimenzionalne i kompleksne i obuhvataju političke, ekonomske, socijalne, bezbednosne i druge aspekte i posledice, kako po zemlje koje se nalaze na tranzitnoj ruti, tako i po zemlje koje su krajnja destinacija migranata i izbeglica. Pravac sadašnjih ali i budućih migracija biće i dalje razvijene zemlje Evrope iz više razloga: zbog geografskog položaja, zbog bogatstva i visokog životnog standarda i činjenice da stanovništvo Evrope stari značajnim tempom. U tim će okolnostima Srbija, koja zauzima važan položaj na tzv. Balkanskoj ruti migranata, najverovatnije ostati frekventna zemlja uz moguće povećanje zahteva migranata za azil i želje da ostanu u njoj. To nameće potrebu da se iz dosadašnje migrantske krize izvuku neophodna iskustva, kako bi se na moguće nove migratorne procese reagovalo blagovremeno, organizovano i adekvatno, a u cilju sprečavanja mogućih negativnih posledica po ukupno društveno stanje u Srbiji, ili bar njihovog svođenja na najmanji stepen štetnosti.

---

<sup>36</sup> Drago Radović, „Ima li 'spavača' među migrantima?“, Svet bezbednosti, Broj 3, 2015. Dostupno preko: <http://www.svet-bezbednosti.rs/sr/clanak/2015/10/ima-li-%E2%80%9Cspavaca%E2%80%9D-medu-migrantima,508,16436.html> (Pristupljeno 15.03.2018).

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2015. Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beograd, 2016, str. 25.
- [2] Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2016. Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beograd, 2017, str. 24.
- [3] Gajić, Aleksandar, Uticaj regionalnih kriza na savremene prilike na Balkanu: Geostrateške implikacije migrantske i ukrajinske krize, *Kultura polisa*, Posebno izdanje, Godina XIV, Beograd, 2017, str. 11–29.
- [4] Kuljić, Đorđe, „Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU”, *Politička revija*, br. 3/2017, godina (XXX) XVI, Vol. 53, str. 211–225.
- [5] Lutovac, Zoran, „Migracije i evropske integracije Srbije”, *Stanovništvo*, Institut društvenih nauka – Centar za demografska istraživanja, Beograd, br. 54/2016, str. 41–63.
- [6] Mijalković, Saša, Petrović Ivan, „Bezbednosni rizici savremenih migracija”, *NBP. Žurnal za kriminalistiku i pravo*, No. 2, Beograd, 2016, str. 1–18.
- [7] Mijalković, Saša, „Kriminalističko-obaveštajni rad u prevenciji međunarodnih organizovanih migracija”, *NBP. Nauka. Bezbednost. Policija*, God. 12, broj 1, Beograd, 2007, str. 75–92.
- [8] Ninčić, Željko, Migrantska kriza kao bezbednosna pretnja, *Bezbednost – Policija – Građani*, godina XII, broj 3–4/16, str. 85–103.
- [9] Simeunović, Dragan, „Migraciona kriza kao bezbednosni izazov za zemlje zapadnog Balkana – stanje u 2017. i perspektiva”, *Kultura polisa*, Posebno izdanje, Godina XIV, Beograd, 2017, str. 31–56.

*Internet izvori*

- [1] <https://www.blic.rs/vesti/svet/ako-vlade-ne-preduzmu-mere-140-miliona-ljudimorace-da-napusti-domove/xs6c43r> (Pristupljeno 25.03.2018).
- [2] <https://www.blic.rs/vesti/svet/krvavi-pustinjski-biser-kako-je-raj-na-zemlji-predam-godina-postao-pakao/6t63hks> (Pristupljeno 19.03.2018).
- [3] <http://euobserver.com/justice/115702>, (Pristupljeno 20.03.2018).
- [4] <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2813208/zajednicke-patrole-zaustavile-20000-ilegalnih-migranata.html> (Pristupljeno 16.3.2018).
- [5] <http://lat.rtrs.rs/vijesti/vijest.php?id=174775> (Pristupljeno 15.3.2018).
- [6] <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:716351-NEMACKA-OBAVESTAJNA-SLUZBA-UPOZORAVA-Balkanska-migrantska-ruta-je-ponovo-otvorena> (Pristupljeno 15.03.2018).
- [7] <https://www.blic.rs/vesti/hronika/razbijena-kriminalna-grupa-uhapseno-devet-osoba-zbog-krijumcarenja-migranata-video/tzpjdb> (Pristupljeno 18.03.2018).

- [8] <http://www.politika.rs/sr/clanak/196903/Protest-gradana-Banje-Koviljace-zbog-imigranata> (Pristupljeno 24.03.2018).
- [9] <https://www.blic.rs/vesti/svet/priliv-migranata-doveo-do-povecanja-krivicnih-dela-u-nemackoj/09qwf2h> (Pristupljeno 25.03.2018).
- [10] <http://www.svet-bezbednosti.rs/sr/clanak/2015/10/ima-li-%E2%80%9Cspavaca-%E2%80%9D-medu-migrantima,508,16436.html> (Pristupljeno 15.03.2018).

*Spasoje Vulević*

SECURITY ASPECTS OF “MIGRATION CRISIS”  
WITH A SPECIAL EMPHASIS ON SERBIA

*Abstract*

In this work the causes and consequences of the current migrant crisis directed towards the EU countries are analysed. The Balkan route, which is being flooded by the waves of migrants, and along which there is the Republic of Serbia, has an important role and represents one of the main and most frequent land directions. The migrant-refugee crisis, in its proportions, challenges and consequences, represents an important global and regional crisis. Using the so called “push and pull” model, the main causes that provoked migratory movements towards Europe (wars, the demographic explosion, economic and social factors) have been perceived. In addition, a short overview of the basic characteristics of the so called Balkan migrant route has been given, and then the consequences of the migrant crisis for Serbia have been analysed from the security and economic-social aspects. Serbia as a state has reacted on the crisis in a civilized manner, without erecting the walls, barbed-wired fences or any kind of migrant mistreatment. If the migrations are seen as an inevitable feature of the present time we are living in, and not necessarily as a negative phenomenon, then policies and strategies of migration management should be harmonized with the real trends and problems of the migrants, as restrictively-defined policies which impose stricter rules are to a large extent contrary to the protection of the basic human rights.

*Key words:*

migrations, migrant crisis, migrants, refugees, Balkan route, Serbia.

Aleksandar Subotić\*

*Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije  
Diplomatska akademija*

## O nekim aspektima shvatanja intuicije, nediskurzivnog i diskurzivnog\*\*

### *Apstrakt*

U ovom radu polazimo od stava o neopravdanosti zanemarivanja značajnija pojma intuicije, kao i drugih pojmova koji su označeni kao iracionalni, a što se uglavnom čini sa stanovišta naučnog empirizma, unutar kojeg postoji potencijal za okretanje ka scijentizmu. Iz pravca korpusa postmodernih ideja dolazi drugačije zasnovana kritika, kojom se ovde nećemo baviti. Mi smo, kao primer prvog stanovišta, izdvojili koncept „neuralnog naturalizma“, čiji savremeni predstavnik Pol Tagard (Paul Thagard), u skladu sa *teorijom identiteta* uma i mozga, objašnjava „moralne intuicije“ kao primere emocionalne svesti. Shvatanja matematičkog platonizma, u ovom radu oličena Penrouzovim (Roger Penrose) idejama, potpuno su benevolentna kako prema intuiciji tako i prema iskustvima nediskurzivne „iznenadne spontanosti“ u viđenju ne početne hipoteze, već kompletnih naučnih rešenja. Osvrt na odnos intuicije i ličnog identiteta, kao i na obnovljeni značaj Persove (Charles Sanders Peirce) teorije abdukcije, ima funkciju dodatnog opravdavanja stava o heurističkom potencijalu pojma intuicije – ma kako ga razumeli, kao i shvatanja o komplementarnosti nediskurzivnog i diskurzivnog.

### *Ključne reči*

intuicija, neuralni naturalizam, matematički platonizam, identitet, abdukcija, nediskurzivno, diskurzivno

---

\* aleksasub@yahoo.com diplomatska.akademija@mfa.rs

\*\* Rad je proistekao iz autorove magistarske teze „Antropološki pristup identitetu“, odbranjene na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, uz znatne dopune.

Pre nego što se upustimo u promišljanje o mogućoj ulozi intuicije u procesu saznavanja, naglašavamo da je naše polazište u ovom radu zapravo pokušaj da se pokaže neopravdanost zanemarivanja značaja ovog fenomena i njegovog mogućeg doprinosa mišljenju, što je tendencija inherentna toku nauke koji je sklon scijentizmu. To zanemarivanje može da bude izraz puke odbojnosti prema nečem za šta se, kao rezultat intuitivnog mišljenja, smatra da ne bi trebalo da bude na istom nivou naučne validnosti, kao što bi trebalo da bude zaključak zasnovan na dokazima. Takođe, može da bude i posledica ubeđenosti u objašnjivost duhovnih iskustava i filozofske intuicije na način koji ih zadržava samo na nivou interakcije moždanih procesa, i nikako im ne dopušta status „izvora posebnih dokaza o prirodi uma i stvarnosti”.<sup>1</sup> Napominjemo, međutim, da naš cilj svakako nije podsticanje sumnje u nauku kao način mišljenja, već pridruživanje onim shvatanjima koji nju ne doživljavaju kao sigurno utočište za konačne istine, i na filozofskom i na psihološkom planu. S obzirom na to da osnovni princip nauke – poštovanje naučne metodologije unutar koje rezultat dobijen procesom dokazivanja ne samo da dopušta, već i „izaziva” sopstveno opovrgavanje – dovodi do privremenosti zaključaka, teorija i koncepata, ne postoji opravdanost za osećanje nadmenosti prisutno u jednom delu naučne zajednice. Svakako da je naučnikom „ja”, u trenutku dobijanja nekog očekivano značajnog rezultata, teško da usmerava misli ka „filozofiji privremenosti”, i da se odupire ideji o korisnosti rezultata koja bi bila što dugotrajnija. Mi ne govorimo o tome, već o podložnosti ideji da je naučno mišljenje superiorno u odnosu na druge diskurse, da bi trebalo ne samo da saznaje svet, već da poput religije i umesto religije bude generator vrednosti, a da se od pojedinca očekuje potčinjavanje zajednici koja „zna” bolje od njega.<sup>2</sup>

Do takvog shvatanja može da dovede, iako to nije nužno, polazište u kome je kao glavni kriterijum prisutna procena vrednosti nekog diskursa na osnovu količine empirije, kvantifikovanja i proverljivosti. Takvo osećanje može se prepoznati kod nekih predstavnika prirodnih nauka u odnosu prema društvenim naukama, zatim u njihovom zajedničkom odnosu prema nenaučnim diskursima – filozofiji, umetnosti, teologiji, takođe unutar prirodnih i društvenih nauka ponaosob, s obzirom na izbor metoda – mogućnosti za usmerenost kritike su brojne. Mnogi pojmovi koji upućuju na iracionalnost, ili su kao koncept isuviše apstraktni – između ostalih intuicija, verovanje, apriorne istine, urođene ideje, ljudska priroda, ličnost, itd. – dovode se u pitanje kako sa stanovišta naučnog empirizma tako i sa različitih pozicija iz korpusa postmoderne misli. Tako se želja za teorijskim čistunstvom i dosled-

---

1 Pol Tagard, *Mozak i smisao života*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2014, str. 157.

2 Cvetan Todorov, *Nesavršeni vrt: humanistička misao u Francuskoj*, Geopoetika, Beograd, 2003, str. 35.

nošću postavlja iznad heurističkog potencijala fenomena koji se zanemaruju – nas ovde zanima u prvom redu fenomen intuicije – a samim tim i naučnog pragmatizma. O intuiciji se može govoriti i van konteksta filozofije – metafizike, logike i metodologije, van psihologije i pitanja odnosa prema razumu, taj fenomen se, na primer, može naći i u polju feminističkih nastojanja da se kritikuju shvatanja o polnoj determinaciji ljudskih sposobnosti. O tome je još krajem XIX veka pisala Kristin Lad-Frenklin (Christine Ladd-Franklin), prva Amerikanka koja je doktorirala matematiku i logiku, i zastupala je stav da je potpuno neutemeljeno mišljenje o razumu i intuiciji kao odvojenim načinima na koji funkcionišu muški i ženski um.<sup>3</sup>

### *Implikacije 'neuralnog naturalizma'*

Kao predstavnik savremenog „neuralnog naturalizma”, Tagard (Paul Thagard), na primer, u želji da predstavi najreprezentativnije slučajeve adekvatnog dokazivanja i zaključivanja na osnovu najboljeg objašnjenja, ističe Darwinov (Charles Darwin) *Postanak vrsta* kao paradigmu argumentacije u korist teorije evolucije.<sup>4</sup> Međutim, nama je, u kontekstu ovog rada, značajnije to što Darwin u *Čovekovom poreklu i spolnom odabiranju* nedvosmisleno priznaje da su uloga i smisao, a samim tim i poreklo čovekove muzičke sposobnosti (tome bi se mogla pridružiti umetničko-duhovna sposobnost uopšte), neobjašnjivi u okvirima teorije evolucije, gde je glavni kriterijum svrhovitosti korist za vrstu: „... to se oni (muzički tonovi) moraju uvrstiti u najtajanstvenije sposobnosti kojima je on (čovek) obdaren”.<sup>5</sup> Darwin, takođe, ima problem sa objašnjenjem porekla i logike razvoja moralnih sposobnosti.<sup>6</sup> Naime, darvinovski princip „korisnosti” za vrstu podrazumevao bi da moralnost pojedinca, koju bi on sam trebalo da oseti kao sredstvo u službi „višeg cilja” – skladnog funkcionisanja i napretka društvene zajednice – istovremeno mora da sadrži i apriorni pristanak da društvo privileguje one koji društvu više doprinose, a takođe i da ostane podložan ključnom principu teorije evolucije, prirodnoj selekciji i polnom odabiru. Biološki opstanak pojedinca, koji je u suprotnosti sa potrebom prihvatanja prava prvenstva „boljima” od sebe, teško je shvatiti kao pokretačke sile koje imaju isto poreklo, i samim tim i istu prirodu.

<sup>3</sup> Christine Ladd-Franklin, *Intuition and Reason*, The Monist, Vol 3, No. 2, Oxford University Press, 1893; Available from Early Journal Content <https://archive.org/details/jstor-27897060>

<sup>4</sup> Pol Tagard, *Mozak i smisao života*, nav. delo, str. 48.

<sup>5</sup> Čarls Darwin, *Čovekovo poreklo i spolno odabiranje*, knjiga II, Matica srpska, Novi Sad, 1950, str. 291.

<sup>6</sup> Isto, str. 342–343.

Upravo u vezi sa tim, Tagard smatra da bi se o moralnoj motivaciji – odgovoru na pitanje „zašto biti moralan” – efikasnije promišljalo van tradicionalnih racionalističkih odgovora, koji upućuju na to da bi „trebalo da bude-mo moralni jer bi bilo iracionalno postupati drugačije”.<sup>7</sup> Prihvatajući kao polazište Nikolsov (Sean Nichols) stav o tome da se etičke norme verovatnije mogu održati ako postoji rezonanca između kulture i „naših afektivnih sistema”, tj. ako se više pažnje posvećuje značaju emocija u odnosu na rasuđivanje, Tagard se slaže sa tim da je veza između procesa usvajanja etičkih normi i emotivne potpore upravo takva da na nivou društvene pojavnosti može da se kaže da su ljudi „moralni zbog svoje privrženosti normativnim pravilima”.<sup>8</sup> Međutim, on tu „privrženost” objašnjava nekom vrstom determinizma na neuralnim osnovama, empatije koja pomoću „neurona-ogledala” omogućava našem mozgu „svojevrsno neposredno shvatanje bola i emocije drugih”.<sup>9</sup> Kada se, po Tagardu, kombinuju telesne percepcije sa kognitivnim procenama, dobijaju se „moralne intuicije” kao primeri „emocionalne svesti”, koji bi samim tim trebalo da budu objašnjivi u striktno materijalističkim koordinatama unutar kojih se odvijaju moždani procesi, u skladu sa *teorijom identiteta* po kojoj je um bez ostatka moguće svesti na mozak. Intuicije, prema ovom, ne moraju više da budu „misteriozne, neprobojne crne kutije”.<sup>10</sup>

Ne sumnjamo da je Tagard, iako to nije direktno pomenuo, prvenstveno mislio na Bergsonovo (Henry Bergson) shvatanje o tome da filozofiranje predstavlja nesrazmernost između filozofove proste, prvobitne intuicije, onog što je toliko jednostavno da nikada nije moglo da se iskaže, i sa druge strane – sredstava koja su na raspolaganju u istraživanju te intuicije, čijoj se jednostavnosti misao približava nikad dovoljno adekvatnim aproksimativnim zahvatima.<sup>11</sup> Kao primer, Bergson navodi kontrast između forme i sadržaja u Spinozinoj (Baruch Spinoza) *Etici*, ispod čije kompleksnosti postoji „nešto prefinjeno, što neprestano izmiče”, a što je upravo intuicija koja je pripadala samo Spinozi. Bergson pokušava da joj da, bar približno, opšte formalne karakteristike, određujući je kao „... osećanje koicidencije između čina, s kojim naš duh savršeno spoznaje istinu, i operacije s kojom je Bog rađa...”.<sup>12</sup> Nije teško pretpostaviti da pod takvo shvatanje intuicije može da bude podvedeno toliko ideja „misterioznog” porekla, koje na svoj način, proučavajući istoriju

---

<sup>7</sup> Pol Tagard, *Mozak i smisao života*, nav. delo, str. 269.

<sup>8</sup> Isto.

<sup>9</sup> Isto, str. 271.

<sup>10</sup> Isto, str. 259.

<sup>11</sup> Anri Bergson, *Duhovna energija; Misao i pokretljivost*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2011, str. 187.

<sup>12</sup> Isto, str. 191.

misli, evidentira i psihologija. Tako Fernan-Lisjen Miler (Fernand Lucien Mueller) pominje intuiciju „genijalnog Heraklita“, oca dijalektičke metode, koja sa Parmenidovom predstavlja „dva pola između kojih će se misao na Zapadu neprestano kolebati (...) nalik na Herkulove stubove čitave naše tradicije”.<sup>13</sup> S obzirom na začuđujući raspon između tada dostupnih informacija koje su potencijalno uticale na formiranje ljudskog iskustva, i vizija sveta koja su imala dvojica pomenutih grčkih mislilaca, postavlja se pitanje na koji bi način „neuralni naturalizam”, u želji da objasni njihove „intuicije”, kompenzovao nedostatak nataloženog iskustva čijom bi transformacijom, kroz moždane procese, moglo da se javi nešto nalik Bergsonovom shvatanju ovog fenomena. Pretpostavljamo da bi se od onih koji postavljaju takva pitanja tražilo strpljenje i vera u efikasnost naučnog progressa.

Međutim, čini nam se da još veći problem filozofsko-naučnoj koncepciji koju zastupa Tagard predstavljaju shvatanja koja dolaze iz samog središta racionalnosti nauke – iz sveta fizike i matematike. Matematički platonizam, kao vera u to da su formalni matematički iskazi potencijalno primenljivi zato što predstavljaju otkrića objektivno postojećih, makar i idealnih entiteta – ne radi se, dakle, o „izumima” ili konstrukcijama – čini se da će, na nivou filozofije matematike, ostati u večnom sporu sa formalizmom.<sup>14</sup> Po čuvenom savremenom matematičaru i fizičar Rodžeru Penrouzu (Roger Penrose), upravo u matematici postoje stvari kojima mnogo više odgovara termin „otkriće” nego „izum”, a to je zbog toga što u vezi sa tim matematičkim stvarima „mnogo više dolazi iz strukture nego što je u nju stavljeno”.<sup>15</sup> Kada se to desi, može se smatrati da su „matematičari naleteli na 'Božje delo'”, kaže Penrouz, iako samog sebe smatra ateistom.

Kod samog Tagarda, međutim, postoje stvari koje, čini nam se, doprinose sumnji u njegovu argumentaciju, a mi ćemo ukratko pomenuti samo nekoliko. Sa ciljem da istakne snagu mišljenja zasnovanog na dokazima, u odnosu na mišljenje zasnovano na veri (misli na religijsku veru), Tagard naglašava da nasuprot ovom prvom, koje može da napreduje sticanjem novih dokaza i razvojem pratećih teorija, „mišljenje zasnovano na veri nema takvu motivaciju da poboljša ono što je već utvrđeno svetim tekstovima”.<sup>16</sup> S obzirom na neobičajenost Tagardove tvrdnje da se odsustvo motivacije autentične religijske vere za menjanje svetih tekstova može uzeti kao argument za statičnost misli,

---

<sup>13</sup> Fernan-Lisjen Miler, *Istorija psihologije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2005, str. 18.

<sup>14</sup> Milan Božić, *Pregled istorije i filozofije matematike*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2010, str. 271.

<sup>15</sup> Rodžer Penrouz, *Carev novi um: o računarima, umu i zakonima fizike*, Informatika, Beograd, 2004, str. 101.

<sup>16</sup> Pol Tagard, *Mozak i smisao života*, nav. delo, str. 60.

čini nam se pogodnim da ukažemo na značaj upravo suprotnog: da religijska vera, kao deo šireg konteksta duhovnosti, zahteva radikalan preobražaj subjekta, što obesmišljava ideju o motivisanosti za promenu svetih tekstova. Na to je ukazao Fuko (Michel Foucault) razmatrajući odnos subjekta i istine, u vezi sa promišljanjem antičkog pojma *epimeleia heautou* („staranje o samom sebi“): „Ako duhovnost definišemo kao formu praksi koje postuliraju da, takav kakav je, subjekt nije sposoban za istinu, ali da je istina, takva kakva jeste, u stanju da preobrazi i spase subjekt, reći ćemo da moderno doba odnosa između subjekta i istine počinje onda kada mi postuliramo da je, takav kakav jeste, subjekt sposoban za istinu, ali da, takva kakva jeste, istina nije kadra da spase subjekt”.<sup>17</sup>

Drugi momenat koji postoji kod Tagarda jeste njegova povremena nedоследnost prilikom korišćenja nekih pojmova. Naime, on na jednom mestu insistira da pojam „nužnosti” (kao deo sintagme „nužne istine”, koja je, po njemu jednako prazna kao i pojam apriornosti), treba poslati na smetlište istorije zbog toga što se radi o ostatku teologije. Pored ostalih, pojam koji treba odstraniti je i „esencijalizam”.<sup>18</sup> Međutim, na jednom drugom mestu, iako na potpuno suprotnim pozicijama od shvatanja matematičkog platonizma, Tagard ipak priznaje da „fikcije” čiste matematike mogu biti naučno korisne na isti način kao što nam velikani nivoa Šekspira (William Shakespeare) i Tolstoja (Lev Tolstoy) svojim izmišljenim likovima mnogo toga poručuju o ljudskoj prirodi, o kojoj su stekli znanje na osnovu sopstvenog iskustva.<sup>19</sup> Ovde je, očigledno, upotreba pojma „ljudska priroda” u kontradikciji sa zahtevom za odstranjivanjem pojma „esencijalizam”, a takođe predstavlja i nepoželjni analogon sa beskrajnim izvorom objektivno postojećih matematičkih istina, koje po shvatanju matematičkog platonizma čekaju da budu otkrivene.

Zanimljiv je i Tagardov pokušaj da odgovori na pitanje „zašto postoji nešto, a ne ništa”, u kome on ukratko predstavlja noviju fizičku teoriju o cikličnom univerzumu, po kojoj je „naš univerzum nastao usled ponavljajućih sudara između dva neobična objekta nazvana *brane*” – radi se o višedimenzionalnim površinama koje se mogu „kretati, istezati, kriviti i sudarati sa sličnim konstituentima”. Tagard smatra da na pitanje „zbog čega postoji nešto, a ne ništa” ciklični model pokazuje mogućnost odgovora zasnovanog na dokazima, s tim da je oduvek postojalo nešto – pomenute *brane*, koje su „istorijski uzroci postojanja beskonačnog broja univerzuma uključujući naš”.<sup>20</sup> Ovde je,

---

<sup>17</sup> Mišel Fuko, *Hermeneutika subjekta: predavanja na Kolež de Fransu, godina 1981–1982*, Svetovi, Novi Sad, 2003, str. 34.

<sup>18</sup> Pol Tagard, *Mozak i smisao života*, nav. delo, str. 68.

<sup>19</sup> Isto, str. 308.

<sup>20</sup> Isto, str. 310–311.

po nama, opravdano postaviti pitanje da li rečenice „zašto postoji nešto...” i „zbog čega postoji nešto...” imaju isto značenje, ili se prva odnosi prvenstveno na kontekst smisla, a druga je, makar i neznatno, bliža kontekstu kauzaliteta. Kakav odgovor bi bio na pitanje „zašto postoje brane”? Takođe, zanimljivo je pomenuti da je Tagard, koji bezrezervno prihvata da postoji beskonačan broj univerzuma od kojih je jedan i naš, u grupu filozofskih pojmova povezanih sa nužnošću, koje samim tim treba odbaciti, ubraja i ideju o mogućim svetovima.

Kod Penrouza nalazimo još primera koji bi, potencijalno, mogli da predstavljaju problem pristupu čiji je predstavnik Tagard. Radi se o iskustvima ideja koje dolaze 'u blesku', zajedno sa pratećim osećanjem njene valjanosti, i Penrouz navodi primere iz poznate knjige *Psihologija otkrića na polju matematike*, čuvenog francuskog matematičara Adamara (Jacques Hadamard). Ono što je tim primerima zajedničko jeste „iznenadna spontanost” u viđenju kompletnih rešenja, a simultanost, nesvesnost, introspekcija, intuitivna spoznaja, samo su neki od psiholoških termina koji su kasnije, u jungovskom ključu, objašnjavani kao deo arhetipske šeme. Nama je ovde, takođe, značajno pitanje odnosa diskurzivnog i nediskurzivnog u polju naučnog otkrića, a sam Penrouz pridružuje svoje iskustvo Adamarovom zaključku kojim se pobija teza da je verbalizacija neophodna za mišljenje, i pri tom citira Ajnštajna: „Reči jezika, kako su napisane ili izgovorene, ne čine mi se da imaju ikakvu ulogu u mom mehanizmu razmišljanja. Psihički entiteti koji služe kao elementi misli jesu izvesni znaci i više ili manje jasne slike koje se mogu 'voljno' reprodukovati ili kombinovati [...] Uobičajene reči ili drugi znaci dolaze kasnije”.<sup>21</sup> Adamar je izričit: „Insistiram da su reči potpuno odsutne iz mog uma kada stvarno razmišljam”, i potpuno se slaže sa Šopenhauerovim (Artur Schopenhauer) „misli umiru u trenutku kad su obuhvaćene rečima”.<sup>22</sup> Pomenimo i to da je i Adamar sebe smatrao ateistom. Pa ipak, prethodni navodi, čini se opravdano, asociraju na Huserlov (Edmund Husserl) termin „eidetska intuicija”, koji je kasnije zauzeo istaknuto mesto u Elijadeovom (Mircea Eliade) nastojanju da kroz komparativne studije religija teži da predstavi njihove zajedničke karakteristike.<sup>23</sup>

### *Intuicija i identitet*

Na prvi pogled, može biti razumljivo pripisivanje neodgovornosti svakom ko se poziva na intuiciju, uz istovremenu pretenziju na naučnost diskursa unutar koga se to pozivanje odigrava. Uvek izaziva pažnju ukoliko se, jedni pored

<sup>21</sup> Rodžer Penrouz, *Carev novi um: o računarima, umu i zakonima fizike*, nav. delo, str. 440.

<sup>22</sup> Isto, str. 441.

<sup>23</sup> William Al-Sharif, *Eidetic Intuition and Religion*, 2004; Available from [https://archive.org/stream/EideticIntuitionAndReligion/Eidetic\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/EideticIntuitionAndReligion/Eidetic_djvu.txt)

drugih, nađu strogo formalni elementi empirijskih i logičkih principa dokazivosti, i fenomen intuicije koji, kao uglavnom nesvestan proces, po Jungovom (Carl Jung) priznanju teško da može biti svesno shvatljiv i definisan na šire prihvaćen način.<sup>24</sup> Međutim, za Junga to nije razlog da intuiciji ne dodeli status jedne od osnovnih psiholoških funkcija. Ne ulazeći u različite, u psihologiji često suprotstavljene pristupe ovom fenomenu, čini se nespornom opravdanost upotrebe pojma intuicije u promišljanju svega što u sebi samom sadrži potrebu za razrešenjem, počevši od promišljanja o pojmu ličnog identiteta: „Mi ne možemo jasno i nedvosmisleno reći šta je to (identitet), ali se obično pozivamo na to da svako ima takav doživljaj unutrašnje istovetnosti ... da svako od nas ima na umu istu suštinu kada izgovori ličnu zamenicu prvog lica...“.<sup>25</sup> Razlog za to je u jakoj slutnji da je, za početak, manje važno koji je sadržaj okosnica identiteta – da li rodni identitet, profesionalni, nacionalni, politički, religijski, zajedničke emocije, društvene uloge... (uzgred, i odgovor na to pitanje smatra se nedokučivim).<sup>26</sup> Evidentno osećanje čovekovog doživljaja samog sebe sadrži i različite aspekte samonadilaženja, koji u domenu interpersonalne povezanosti daju tom doživljaju obrise antropološki ključne kategorije. Podrazumeva se da njegov konkretan sadržaj, ukoliko je reč o uključivanju nauke, treba proučavati kontekstualizovano, uz pokušaj pribavljanja što više građe koji mogu poslužiti proceduri dokazivanja. Drugim rečima, i na nivou svakodnevnog samorazumevanja (uslovno rečeno), i na nivou pokušaja da se razvije hipoteza o tome da je identitet ključni antropološki pojam, uvek je prethodeći osećaj koji potpuno legitimno može biti nazvan „intuicija“, bez primesa kolokvijalnosti. Ta hipoteza ne mora da poseduje isključivo heurističku vrednost – može imati i tumačeću funkciju. Govoreći o stvarima koje se na to odnose, Šoter (John Shotter) u jednom trenutku nedvosmisleno povezuje tumačenje predstave o samom sebi sa pojmom intuicije: „Razjašnjavanje predstave (čoveka o sebi samom) jeste pokušaj da se što je moguće bolje, jasnije i sistematičnije prikaže bitno obeležje intuicije, osećanja koje imamo o sebi dok delamo i koje po svoj prilici na izvestan način upravlja onim što nastojimo da učinimo. Postupajući tako, mi se pre oslanjamo na naše doživljavanje nas samih no na to da kao osoba sa strane posmatramo druge ljude“.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Karl Gustav Jung, *Psihološki tipovi*, Kosmos, Beograd, 1963, str. 292.

<sup>25</sup> Boško V. Popović, *Bukvar teorije ličnosti*, Centar za primenjenu psihologiju Društva psihologa Srbije, Beograd, str. 36–37.

<sup>26</sup> Isto, str. 40.

<sup>27</sup> Džon Šoter, *Predstave o čoveku u psihologiji*, Nolit, Beograd, str. 40.

U tom kontekstu, pretpostavka spajanja onog što upućuje na iracionalno, sa jedne strane, i logičnog, tj. naučnog, odnosi se direktno na pitanje intuicije. Ovaj fenomen je u temelju i naučnog stvaralaštva, naročito kada za rešavanje složenijih izazova ponestanu gotove logičke šeme koje je obezbedilo postojeće „znanje”.<sup>28</sup> Međutim, izmeštanju pojma intuicije iz konteksta filozofije ili psihologije u „egzaktne” oblasti nije garantovan blagonaklon komentar. Odnoseći se ironično prema Kantovom (Immanuel Kant) konceptu apriornih intuicija, tj. prelivanju tog koncepta u geometriju, savremeni filozof nauke Moris Klajn (Morris Kline) kaže: „Mada nikada nije otišao dalje od četrdeset milja od Kenigsberga u Istočnoj Pruskoj, Kant se usudio da određuje geometriju sveta”.<sup>29</sup> Kontrapitanje, koje s pravom postavlja Tasić, glasi: „Šta bi onda trebalo reći za Galileja (Galileo Galilei) i Nikolu Kuzanskog (Nikolaus von Kues), koji su u nauku uveli ideju da je svet *beskonačan*? Kakvim su dokaznim materijalom, logički gledano, mogli raspolagati?”<sup>30</sup> U vezi sa kantovskim kategorijama prostora i vremena, za Brauera (Luitzen Brouwer), osnivača „matematičkog intuicionizma”, *intuicija vremena* je *primordijalna intuicija* na kojoj se zasniva svako mišljenje – ona je osnova svesnog života.<sup>31</sup> Legitimnost intuitivnog i njegova autonomija u odnosu na bilo kakve principe kvantifikacije i dokazivosti (tj. verifikacionizma), nagoveštena je, doduše ne i eksplicitnom izrečena, i u Frojdovom (Sigmund Freud) odgovoru na pitanje koliko je on sam uveren u svoju *teoriju nagona smrti*: „Moj odgovor bi glasilo da niti sam ubeden, niti želim da druge ubedim da u nju veruju. Tačnije – ne znam koliko u nju verujem”.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Enciklopedija *Čovek: arhitektura duše, psihologija ličnosti, svet uzajamnih odnosa, psihoterapija*, ur. Tatjana Milinčić, 2007, Sofos, Beograd, str. 145.

<sup>29</sup> Vladimir Tasić, *Matematika i koreni postmodernog mišljenja*, Svetovi, Novi Sad, 2002, str. 33. Konkretno, Kant je implicitno tvrdio da nam apriorna intuicija nameće percepciju prostora kao *euklidskog*, što je uticalo da nakon konstruisanja neeuklidskog prostora matematika, navodno, kompromituje Kantovu filozofiju. Međutim, Tasić pokazuje (str. 32) da intuitivno razumevanje u svakodnevnom iskustvu uopšte ne protivreči otkrićima Lobačevskog (Nikolai Lobachevsky) i Bolyaija (Janos Bolyai).

<sup>30</sup> Isto, str. 33.

<sup>31</sup> Isto, str. 56. „Naše unutrašnje iskustvo je u osnovi neprostrorno i ne može biti uhvaćeno u mrežu termina koje koristimo kada govorimo o prostoru. Ovaj unutrašnji osećaj je osećaj aktivnosti kreativnog subjekta koji slobodno bitiše u privatnosti svog vremenskog iskustva.”

<sup>32</sup> Sigmund Frojd, *S one strane principa zadovoljstva/Ja i Ono*, Svetovi, Novi Sad, 1994, str. 61. Ovakav Frojdov stav je dodatni argument onim kritičarima psihoanalize koji je ocenjuju kao nenaučnu. To se odnosi i na većinu potonjih psihoanalitičkih pristupa, u prvom redu na Lakanovo (Jacques Lacan) tumačenje Frojda, a u krajnjoj

Sve što je prethodno navedeno ne bi trebalo shvatiti kao apologiju ideje da produkti intuicije (intuitivnog mišljenja) zaslužuju da budu shvaćeni kao prevashodni temelj naučnog promišljanja. Naprotiv, ukoliko bi se ostalo samo na intuiciji, to bi verovatno pretvorilo pre svega antropologiju, kao i bilo koju drugu nauku, u građu za psihološko-psihijatrijska istraživanja. Želeli smo da se približimo onom što smatramo da je, u logičko-metodološkom smislu, adekvatan spoj iracionalnog i racionalnog, tj. nediskurzivnog i diskurzivnog. To je ujedno i srž drugog razloga zbog koga smo u razmatranje uveli pojam intuicije, a odnosi se na shvatanje o Persovoj (Charles Sanders Peirce) metodologiji kao univerzalno pogodnoj za promišljanje o pojmovima koji nisu toliko podložni domašajima empirizma, kao neki drugi.

*Persova teorija abdukcije – komplementarnost nediskurzivnog i diskurzivnog*

U doba obnovljenog interesovanja za Persovu naučnu logiku, Klaus Eler (Klaus Oehler) nas upućuje na teoriju abdukcije.<sup>33</sup> Persov logički pristup, čija je osnova takav način formiranja odnosa abdukcije i indukcije kojim se odstranjuje tradicionalni dualizam dedukcije i indukcije, spada u još jedan pokušaj spajanja prividno nespojivog. Kod Persa dolazi do inverzije u odnosu na dotadašnje shvatanje osnovnih funkcija metoda – abdukcija sada pripada kontekstu otkrića, a indukcija se izmešta u kontekst opravdanja. Konkretnije, abduktivno verovanje, kojim se opravdava selekcija hipoteza – tj. zašto je neka od njih dobila prednost u odnosu na neku drugu, prema Persu počiva na moći intuicije: „Sve druge vrste živih bića sigurno imaju takav instinkt; zašto bismo ga osporavali samo čoveku?”<sup>34</sup> Sa druge strane, indukcija obezbeđuje, kroz testiranje i konkretne analize, materijal za nove abdukcije. Bilo bi pogrešno potpuno izjednačiti abdukciju i intuitivni proces, ali u meri u kojoj se oni preklapaju ponovo se očitava jasna razlika između noetičko-intuitivnog (abdukcije) i dijanoetičko-diskurzivnog konteksta opravdanja naučne procedure. Međutim, u Persovoj logici istaknuta je komplementarnost ovih modela mišljenja, koji sa deduktivnim argumentom u novoj ulozi čine jasan metodo-

---

instanci i na postmodernom shvatanje necelovitog subjekta i njegovog fragmentiranog identiteta.

<sup>33</sup> O savremenom značaju Persove teorije abdukcije, kao i njenoj ukorenjenosti u antičku filozofsku misao, videti u Klaus Eler, *Subjektivnost i samosvest u antici*, Plato, Beograd, 2002, str. 61–71.

<sup>34</sup> Isto, str. 64. Konkretno, Eler navodi da je u pitanju Collected Papers 8.223 (Sabra ni spisi, 8. tom, 223. odeljak). Važno je obratiti pažnju na taj detalj, zbog kasnijeg poređenja sa Persovim drugačijim stavom o intuiciji zabeleženim na drugom mestu istog dela.

loški sistem.<sup>35</sup> Kada se daju predlozi hipoteza, kada se one biraju ili odbacuju, preovlađuje „instinkt, ono što nam prosto padne na pamet, intuicija, vera, utisak o plauzibilnosti itd.“, i ako se ne može reći sa sigurnošću šta je u osnovi tog procesa, može se sa potpunim ubedenjem tvrditi da on nema karakter diskurzivnosti. Diskurzivno mišljenje počinje onda kada se pristupa navođenju i objašnjavanju razloga.

Persova logika, u čijoj je osnovi, kao što smo već rekli, komplementarnost diskurzivnog i nediskurzivnog, pored metodološkog značaja i potvrđivanja intuicije kao ključnog abduktivnog elementa, upućuje na još neke važne stvari. Naime, potvrđuje se sumnja koju je upravo intuicija sve vreme podsticala – da lokus, tj. organon koji je odgovoran za predstavu o samom sebi nije isključivo svest, već pre ono što je kod Junga „jastvo“, ili približno tome, u Rodžersovoj (Carl Rogers) psihologiji ličnosti „samstvo“. Analogno tome, dovodi se u pitanje i adekvatnost Eriksonove (Erik Erikson) poznate paradigme, u čijoj osnovi je tvrdnja da je identitet prevashodno odgovor na pitanje „ko sam ja“. Takođe, Eler nas informiše da se u naučnoj logici teorije modernog pragmatizma ponovo pojavljuje tradicionalna razlika između razuma i uma, što nas, na kraju, dovodi do razmatranja Velšovog (Wolfgang Welsch) koncepta transverzalnog uma.<sup>36</sup> Uz to, intuitivni uvid, kao akt životnosti, na jednom višem nivou deo je mehanizma rasterećenja, koji je, opet, na funkcionalnom nivou koji uključuje i pojam navike (na uslovno nižem nivou), važna

---

<sup>35</sup> U uzajamnom dejstvu abdukcije i indukcije nalazi se kontekst koji obezbeđuje naučni napredak, a tu uzajamnost obezbeđuje funkcija dedukcije. Konkretno – deduktivni silogizam sa pravila (*maior*) i slučaja (*minor*) zaključuje na rezultat (*conclusio*); induktivni silogizam sa slučaja i rezultata zaključuje na pravilo; abdukcija sa rezultata i pravila zaključuje na slučaj. Za razliku od analitičke dedukcije kod koje zaključak nužno sledi iz premisa, zaključak indukcije i abdukcije je samo verovatan, ali sintetički, što znači da proširuju spoznaju. Drugim rečima, induktivno se sa partikularnog zaključuje na opšte zakonitosti, iz neke oblasti činjenica na neograničenu oblast sličnih činjenica. Abduktivno se zaključuje sa dejstva na uzrok, sa činjenica jedne vrste na činjenice druge vrste. Isto, str. 62–63.

<sup>36</sup> Ilustrujući opravdanost uputstva da transverzalni um ne treba shvatiti kao prosto rascepkavanje na mnoštvo, Eler pominje razliku između prelaza sa elementa na element u kontekstu nepostojanja odnosa prema njihovom jedinstvu, i onog prelaza koji proizvodi neki oblik koherentnosti. U prvom slučaju, moguće je konstituisati takozvani „diverzni identitet“, koji ne predstavlja personalni identitet, nego ga srećemo kod šizofrenije, halucinacija, višestruke ličnosti. Tada prelazak sa jednog na drugi elemenat identiteta ne podrazumeva nikakvo jedinstvo samosvesti, i bez toga se ne može biti svestan sopstvenog delovanja kao sopstvenog. Nasuprot tome, Eler napominje da se, čak i u pijanstvu, uglavnom ne gubi jedinstvo samosvesti koje nas definiše kao ljude. U svakom slučaju, neophodno je pojmove jedinstva i mnoštva, kao i njihove međusobne implikacije, shvatiti kao nužne pretpostavke orijentacije u mišljenju. Isto, str. 68–69.

kategorija kod Gelena (Arnold Gehlen). Činjenica da granica između uma i osećanja nije, bar ne još uvek, precizno određena, dovodi nas posredno do pitanosti da li može biti opravdana ideja da je svaka refleksija, dakle i ona o samosvesti i identitetu, u stanju da eksplicira samo ono što je implicite već bilo poznato predrefleksivnoj svesti. Ali, tu se, na osnovu svega što smo do sada naveli, postavlja pitanje – u kojoj meri je čoveku dostupan bilo kakav neposredan zaključak o sadržajima predrefleksivne svesti? Da li je opravdano svaki rezultat refleksivnog promišljanja (uključujući i samorefleksiju) jednostavno „obogatiti” jednom tvrdnjom koja je, opet, intuitivna – da je, dakle, taj rezultat neminovno bio sadržan u predrefleksivnoj svesti? Čime bi se tvrdnja o eventualnoj opravdanosti te relacije mogla dokazati? Eler smatra da nam nije dat potpuno eksplicitan fundament spoznaje koji bi se, na dekartovski način, temeljio na samorefleksiji tako da objektivizacija svesti postoji kao mogućnost. Pošto je „ekstrovertnoj svesti i kategorijama spoljašnjeg iskustva nepristupačan bilo kakav predintencionalni uvid u unutrašnji svet i iskustvo”<sup>37</sup>, čini se da smo zaista upućeni na intuiciju kao posrednika preko koga se u svest „izliva” unutrašnja stvarnost. A da bi se, ukoliko govorimo o abdukciji u semiozi, smanjio stepen nepouzdanosti, utoliko je bolje da abdukciju potkrepljuje kontekst, smatra Umberto Eko (Ecco). Takođe – „abdukcija je jedan tipičan proces zahvaljujući kome u semiozi možemo da donosimo teške odluke, sledeći nepouzdana pravila”.<sup>38</sup>

Na kraju osvrta na Persovu teoriju abdukcije, dužni smo da pomenemo opšti problem interpretacije njegovog dela. U pitanjima o celovitosti i doslednosti njegove misli, a naročito o protivrečnosti, za nas je najvažniji deo koji jasno ukazuje na Persovu ambivalentnost u odnosu prema intuiciji.<sup>39</sup> Ukazali

---

<sup>37</sup> Klaus Eler, *Subjektivnost i samosvest u antici*, nav. delo, str. 70.

<sup>38</sup> Umberto Eko, *Granice tumačenja*, Paideia, Beograd, 2001, str. 222–223. Takođe, vredno je istaći razliku na koju nas Eko podseća – na razliku između pragmatizma o kojem govori Rorti (Richard Rorty) i onog koji je zamislio Pers. Po Rortiju, realista intuitivno veruje u postojanje Filozofske istine, zato što je ubeđen da u podlozi svakog teksta nije prosto neki drugi tekst, nego ono s čime razni tekstovi pokušavaju da uspostave odnos „adekvatnosti”. Pragmatista, po Rortiju, uopšte ne veruje u tako nešto. Takođe, ne smatra da postoje neke raspoznatljive svrhe našeg sačinjavanja rečnika i kultura, u odnosu na koje se vrši poređenje tih rečnika i kultura. Oni samo mogu da jasno *izgledaju* bolje od onih rečnika i kultura koji su im prethodili. Ali, pragmatizam o kome govori Rorti nije Persov pragmatizam. Eko kaže da i sam Rorti zna da je Pers, iako je smislio reč pragmatizam, ostao „najveći kantovac među misliocima”. Isto, str. 325.

<sup>39</sup> U predgovoru Persovih *Izabranih spisa*, R. Konstantinović napominje sledeće: „Najzad, ne mali problem predstavljaju očigledne nesaglasnosti koje nisu nimalo retke u Persovim spisima (...) sa jedne strane, Pers zastupa gledište da je naučna metoda jedini put koji vodi ka saznanju, da su teorija i praksa neodvojive,

smo već na funkciju intuicije u Persovom shvatanju kriterijuma za selekciju naučnih hipoteza. Međutim, u članku pod nazivom *Pitanja o izvesnim sposobnostima koje se pripisuju čoveku*, i njegovom nastavku koji se bavi intuitivnim saznanjem – *Neke posledice četiri nesposobnosti*, Pers pokušava da dokaže (i smatra da je uspeo u tome) i dve za nas veoma značajne tvrdnje: 1. „Mi nemamo nikakvu moć samoposmatranja (introspekcije), već čitavo naše znanje o unutrašnjem svetu je hipotetičkim zaključivanjem izvedeno iz našeg znanja o spoljašnjim činjenicama“; 2. „Mi nemamo nikakvu intuitivnu moć, već svako saznanje je logički determinisano prethodnim saznanjima“.<sup>40</sup> Zbog očigledne semantičke napetosti između sadržaja pojma intuicije korišćenog u osvrtu na Persovu naučnu logiku, i malopre navedenih tvrdnji, pokušaćemo da predstavimo sopstveno viđenje stvari u najkraćoj mogućoj formi. Pri tom, trudićemo se da izbegnemo krajnosti, kako u tumačenju Persovih navoda tako i krajnosti u shvatanju samog pojma tumačenja. Ovo drugo Umberto Eko naziva epistemološkim fanatizmom<sup>41</sup>, a da bismo se i mi udaljavali od krajnosti u svakom trenutku neprestano imamo na umu upravo Persovo upozorenje: „Ništa ne može tako izvesno zaustaviti sav intelektualni rast kao preterana samouverenost“.<sup>42</sup>

U pomenutim člancima Pers upotrebljava termin *intuicija* kao oznaku za saznanje koje nije determinisano nekim prethodnim saznanjem o istom objektu i koje je, prema tome, determinisano nečim izvan svesti. Kao neposredno determinisana jedino transcendentálnim objektom, za Persa je intuicija skoro isto što i „premissa koja sama nije konkluzija“.<sup>43</sup> Međutim, čini se da dalja divergentnost Persovog razmatranja intuicije u ovom delu njegovih spisa, u odnosu na pređašnju upotrebu, jeste posledica autorovog insistiranja da se uoči razlika između posedovanja intuicije i intuitivnog saznanja da je to intuicija.

---

da je filozofiji potrebna pojmovna preciznost, da filozofija mora biti u skladu sa zdravim razumom itd. Sa druge strane, on tvrdi da je instinkt, kao izvor saznanja, važniji od razuma, da teorija i praksa nemaju unutrašnje veze, da je osnovne filozofske ideje nemoguće definisati, da je metafizička konstrukcija značajnija od logičke analize itd.“ Radomir Konstantinović, predgovor u Čarls Sanders Pers, *Izabrani spisi*, Bigz, Beograd, 1993, str. 19–20.

<sup>40</sup> Čarls Sanders Pers, *Izabrani spisi*, nav. delo, str. 74.

<sup>41</sup> Umberto Eko, nav. delo, str. 320. Jedna krajnost u poimanju tumačenja zasniva se na ubedenju da tumačiti neki tekst znači rasvetliti ono što je u njemu autorovo intendirano značenje, ono što je objektivna priroda teksta, njegova suština koja je nezavisna od našeg tumačenja. Druga krajnost pretpostavlja da se tekstovi mogu beskonačno tumačiti.

<sup>42</sup> Čarls Sanders Pers, *Izabrani spisi*, nav. delo, str. 29.

<sup>43</sup> Isto, str. 50–51.

Pers smatra da nema nikakvog dokaza da smo sposobni da intuitivno prepoznamo intuiciju u odnosu na drugo saznanje, izuzev što nam se čini da *osećamo* da imamo tu sposobnost.<sup>44</sup> Pretpostavljajući da se i takvom svedočanstvu mora obezbediti neki kredibilitet, Pers smatra da se on jedino može obezbediti na osnovu pretpostavke da posedujemo moć da, sa jedne strane, u okviru tog osećaja razlikujemo primese vaspitanja, starih asocijacija, itd, ili da, sa druge, razlikujemo da se zaista radi o intuitivnom saznanju. Ukoliko bi se, međutim, čovek „učaurio“ u veri da poseduje tu sposobnost razlikovanja, Pers misli da bi samim tim on „bio neosetljiv za istinu, on ne bi *trpeo dokaz*“. Postavljajući definiciju intuicije na način koji smo pomenuli, i polazeći od hipoteza o čovekovim (ne)sposobnostima u vezi sa njom, izgleda da je Pers pokazao da ili previše očekuje od same intuicije, ili od čovekove moći da odgonetne je li ovaj pojam neobjašnjiv, ili samo još uvek neobjašnjen. Jer, čini se da je pojmu intuicije mnogo primerenija ona uloga u Persovoj naučnoj logici koju smo prvobitno predstavili, i koja ne izjednačava intuiciju sa intuitivnim saznanjem, i koja pogotovo ne očekuje od intuicije da samu sebe prepozna kao čistu, oslobođenu od taloga prethodnog saznanja. Ponovićemo još jednom ono što Eler ističe kao suštinu Persovog poimanja intuicije u teoriji abdukcije – pozivati se na moć intuicije znači pozivati se na „instinkt, predosećaj, na ono životno-praktično pouzdanje u aporetičnoj saznoj situaciji u kojoj izbor predstavlja odlučivanje za neko od više ili manje plauzibilnih rešenja“.<sup>45</sup>

U zavisnosti od toga koliko traje taj bljesak „onog što nam prosto padne na pamet“, može se govoriti o pritisku intuicije, veri, utisku o plauzibilnosti, itd, ili jezikom metodologije rečeno – o hipotezi koja, više nego neke druge, traži od uma u kome se pojavila da bude potvrđena. I to je sve što očekujemo od intuicije, ili onoga što smo nazvali tako uz pomoć Elerovog tumačenja Persa. Pri tome, latentno je prisutna dilema koliko je zapravo moguće prepoznati suštinski Persov stav o ovom fenomenu, s obzirom na to da je teorija abdukcije razvijana tokom čitave njegove karijere, i da je tek u kasnijim radovima „instinkt za pronalaženje dobre hipoteze“ postao „centralni element koji je učinio razumljivim izvorni karakter abdukcije“.<sup>46</sup> Takođe, u vezi sa Elerovim tumačenjem Persa oseća se nedostatak detaljnijeg određenja prema pristupu koji insistira na značaju neprestanog imanja na umu da „abduktivno rasuđivanje nije identično intuiciji o kojoj govore intuicionisti; pre svega, Persov uvid je ekstremno pogrešiv, dok je intuicija o kojoj govore intuicionisti

<sup>44</sup> Čarls Sanders Pers, *Izabrani spisi*, nav. delo, str. 51.

<sup>45</sup> Klaus Eler, *Subjektivnost i samosvest u antici*, nav. delo, str. 64.

<sup>46</sup> Sami Paavola, *Piercean abduction: instinct or inference?*; Available from <http://www.helsinki.fi/science/commens/papers/instinctorinference.pdf>

najpouzdaniji izvor saznanja. Pored toga, abdukcija je uvek posredovana kontekstom i pozadinskim znanjem, dok je intuicija neposredna".<sup>47</sup>

S obzirom na to da je drugi razlog zbog koga nešto više govorimo o intuiciji, kao što smo rekli, u domenu traganja za prihvatljivom metodologijom, tj. načinom razmišljanja u najširem smislu, svako dodatno konsultovanje psihologije i filozofije se na ovom mestu čini izlišnim.<sup>48</sup> A ako želimo, posle svega, da se odredimo prema konzistentnosti Persovog mišljenja, preostaje nam da pomenemo dve krajnosti u oceni njegovog dela. Po jednim, Pers je imao sistematsku filozofiju koju je izlagao nesistematski, i što se duže proučava, smatraju njegovi apologeti, postaje jasnije da mu je misao „neuobičajeno kompaktna“. Suprotno stanovište počiva na ubeđenju da je u Persovom duhu postojao duboki sukob između „naturalizma“ i „transcendentalizma“, što je rezultiralo i pomenutim suprotnostima između dva kompleksa ideja u Persovom delu.<sup>49</sup> Mi ćemo, još jedanput, ponovo naglasiti smisao pažnje koju smo poklonili ovom filozofu – i u opštem metodološko-logičkom pogledu, i u konkretnijem smislu, ako se radi, na primer, o odnosu prema pojmu identiteta, čini se nespornim da i put do cilja, a često i sam cilj podrazumevaju komplementarnost nediskurzivnog i diskurzivnog, i da jedino filozofski

---

<sup>47</sup> Pogledati detaljnije u Vladimir Cakić, *O razlozima za razlikovanje abdukcije od zaključivanja do najboljeg objašnjenja*, Theoria 4; Dostupno preko [www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0351-2274/2016/0351-22741604030C.pdf](http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0351-2274/2016/0351-22741604030C.pdf), str. 30–52.

<sup>48</sup> Nastavljajući da razmatra problem intuicije u skladu sa načinom kako je odredio ovaj pojam, Pers dolazi i do zapitanosti *da li mi imamo intuitivnu samosvest?* Pri tom, on ključne pojmove određuje na sledeći način: „Termin samosvest (selfconsciousness), kako je ovde upotrebljen, treba razlikovati i od svesti (consciousness) uopšte, i od unutrašnjeg čula (internal sense) i od čiste apercepcije. Svako saznanje je svest o objektu kao predstavljenom (represented). Pod samosvešću se razume znanje o nama samima, ne samo osećaj o subjektivnim uslovima svesti već i o našem ličnom ja (of our personal selves). Čista apercepcija je samopotvrđivanje (self-assertion) *Ega*; samosvest na koju se ovde misli jeste prepoznavanje (recognition) svoga ličnog ja (my private self). Ja znam da ja (I), ne samo ja uopšte (the I), postojim. Pitanje je kako ja to znam: zahvaljujući posebnoj intuitivnoj sposobnosti ili je to determinisano prethodnim saznanjima“. Pers na kraju zaključuje da nije neophodno pretpostaviti neku intuitivnu samosvest, jer, smatra on, samosvest može lako da bude rezultat izvođenja. Ali, već smo videli da način na koji smo mi tretirali intuiciju nije u oblasti logičko-saznajnog kao samodovoljnog, već u domenu čulnog koje zavisi i od unutrašnjeg i od spoljašnjeg uticaja, i koje je u stanju da stvara utiske ili misli koje pokreću na akciju. Čarls Sanders Pers, *Izabrani spisi*, nav. delo, str. 59–63.

<sup>49</sup> Predgovor Radomira Konstantinovića u Čarls Sanders Pers, *Izabrani spisi*, nav. delo, str. 20–21.

neutralnom naučnom pragmatizmu treba prepustiti procenu koji pojmovi – u prvom redu mislimo na intuiciju – mogu imati heurističku vrednost.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Al-Sharif, William, *Eidetic Intuition and Religion*, 2004; Available from [https://archive.org/stream/EideticIntuitionAndReligion/Eidetic\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/EideticIntuitionAndReligion/Eidetic_djvu.txt)
- [2] Bergson, Anri, *Duhovna energija; Misao i pokretljivost*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2011.
- [3] Božić, Milan, *Pregled istorije i filozofije matematike*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2010.
- [4] Velš, Wolfgang, *Naša postmoderna moderna*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, 2000.
- [5] Gelen, Arnold, *Čovjek*, Veselin Masleša, Sarajevo, 1990.
- [6] Eko, Umberto, *Granice tumačenja*, Paideia, Beograd, 2001.
- [7] Eler, Klaus, *Subjektivnost i samosvest u antici*, Plato, Beograd, 2002.
- [8] Enciklopedija *Čovek: arhitektura duše, psihologija ličnosti, svet uzajamnih odnosa, psihoterapija*, Tatjana Milinčić (ur.), Sofos, Beograd, 2007.
- [9] Jung, Karl Gustav, *Psihološki tipovi*, Kosmos, Beograd, 1963.
- [10] Ladd-Franklin, Christine, "Intuition and Reason", *The Monist*, Vol. 3, No. 2, Oxford University Press; Available from Early Journal Content <https://archive.org/details/jstor-27897060>
- [11] Miler, Fernan-Lisjen, *Istorija psihologije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2005.
- [12] Paaavola, Sami, *Piercean abduction: instinct or inference?*; Available from <http://www.helsinki.fi/science/commens/papers/instinctorinference.pdf>
- [13] Penrouz, Rodžer, *Carev novi um: o računarima, umu i zakonima fizike*, Informatika, Beograd, 2004.
- [14] Pers, Čarls Sanders, *Izabrani spisi*, Bigz, Beograd, 1993.
- [15] Popović, V. Boško, *Bukvar teorije ličnosti*, Centar za primenjenu psihologiju Društva psihologa Srbije, Beograd, 2002.
- [16] Tasić, Vladimir, *Matematika i koreni postmodernog mišljenja*, Svetovi, Novi Sad, 2002.
- [17] Tagard, Pol, *Mozak i smisao života*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2014.
- [18] Todorov, Cvetan, *Nesavršeni vrt: humanistička misao u Francuskoj*, Geopoetika, Beograd, 2003.
- [19] Frojd, Sigmund, *S one strane principa zadovoljstva/Ja i Ono*, Svetovi, Novi Sad, 1994.

- [20] Fuko, Mišel, *Hermeneutika subjekta: predavanja na Kolež de Fransu, godina 1981–1982*, Svetovi, Novi Sad, 2003.
- [21] Cakić, Vladimir, *O razlozima za razlikovanje abdukcije od zaključivanja do najboljeg objašnjenja*, Theoria 4; Dostupno preko [www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0351-2274/2016/0351-22741604030C.pdf](http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0351-2274/2016/0351-22741604030C.pdf)
- [22] Šoter, Džon, *Predstave o čoveku u psihologiji*, Nolit, Beograd, 1978.

*Aleksandar Subotić*

## ON SOME ASPECTS OF UNDERSTANDING OF INTUITION, NON-DISCURSIVE AND DISCURSIVE

### *Abstract*

In this paper we begin with the notion that there is unjustified neglect regarding the significance of the term *intuition*, as well as of other concepts that are designated as irrational. This notion derives mostly from the point of scientific empiricism, within which there is a potential for turning to scientism. Coming from the corpus of postmodern ideas, a different critique comes up, which we will not deal with here. As an example of the first point of view, we have singled out the concept of “neural naturalism,” whose contemporary representative is Paul Thagard. In accordance with the theory of mind and brain identity, he explains “moral intuitions” as examples of emotional awareness. The notion of mathematical platonism, in this paper, depicted by Penrose’s (Roger Penrose) ideas, is completely benevolent both to intuition and to the experiences of an unsurpassed “sudden spontaneity”, seeing them not as initial hypothesis, but as complete scientific solutions. A review of the relationship between intuition and personal identity, as well as of the renewed significance of Peirce’s theory of abduction, is in function of further justifying the attitude of the heuristic potential of the term *intuition* – however understood, as well as the notion of the complementarity of the non-discursive and discursive.

### *Key words:*

Intuition, neural naturalism, mathematical platonism, identity, abduction, non-discursive, discursive.



Čedomir Čupić

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

## Vojislav Stanovčić – hodajuća biblioteka\*

Fizički nas je napustila hodajuća dobrota i telo koje nas je uvek obasjavalo u susretima kao sunce život. Ima ljudi koji su sazdana od dobrote. Dobrota kod njih izvire iz dubine njihovog bića, iz njihovog unutrašnjeg mikrokosmosa. Ona se pokazuje i pogledom i pokretom, i govorom i razgovorom. Dobrota se iz njih izliva i teče stalno, prirodno kao niz slapove vodopada. Navire i ne prestaje, nikada ne presušuje. To je, upravo, karakterisalo profesora Vojislava Stanovčića od kada sam ga upoznao na osnovnim studijama daleke 1968. godine. I kada je predavao i kada je ispitivao dobrota je iz njega stalno izbijala, nama na dar. Tražio je od nas studenata mnogo, ali još više je nama darivao. Pogledom je upirao i tražio naše najbolje mogućnosti i vrline. Tragao je za njima u nama da bi nas podsticao da se prema njima orijentišemo, koristimo i živimo.

Profesor Stanovčić rođen je tamo gde je zvezdano nebo visoko, a dole more duboko. Njegov prvi pogled kretao se između lovcenskih i orjenskih visina i oštrina i izrezbarene zalivske pitomine Boke i Mediterana. To je prostor silaska i penjanja – prostor napora u kojem se silazi zbog potreba i iz radoznalosti, a penje sa tovarom životnih potrepiština, znanja, ideja i inspiracija. Između neba i mora odvija se život jave i sna, mašte i realnosti.

U njegovom kraju iz darovitih ljudi izletala je, poput munja, iskonska mudrost, dobar i dubok uvid u stvarnost, pouke proizišle iz nataloženog iskustva prošlih i sadašnjih generacija, okružene i osnažene dobrim običajima i još boljim namerama. Tu je oštro razdvajano dobro od zla, istina od laži, pravda

---

\* Prošireni oproštajni govor povodom smrti akademika prof. dr Vojislava Stanovčića izrečen na Komemorativnoj sednici na Fakultetu političkih nauka, 16. juna 2017. godine.

od nepravde. Ljudske priče, u njegovom zavičajnom krajoliku, bile su nato-pljene junaštvom i herojstvom, karakterima i tragedijama, životnim drama-ma. Sve je tu bilo elementarno i iskonsko. Duboko se sve to urezalo u Vojinu dušu i duh i uticalo da se kod njega izgradi kao posebno, bitno i značajno moralno biće. Ovo biće bilo je kod njega iznad svih ostalih. Sve ostalo se u njegovoj ličnosti orijentisalo oko njega i sa njim. Bio je nenametljiv i tihi uzor. Odlučan kada treba, a uvek otvoren i dobronameran. Nažalost, uz čestite, bio je okružen i zavidljivim i zlim ljudima punim mržnje i podlosti. Ali, njihovo zlo nikakvog traga na njegovu ličnost nije ostavilo iz jednog jedinog jednostavnog razloga: on je naprosto bio čovek bez mržnje i osvetoljubivosti. Na zlo je odmahivao rukom kao da otklanja od sebe zle duhove ili dosadne muve. Uvek je pomagao, a nikada odmagao. Družio se sa ljudskim vrlinama, a ne sa njihovim slabostima i manama.

Profesor Vojislav Stanovčić rođen je u Ublinama, 2. jula 1930. godine. Osnovnu i srednju školu završio je u Herceg Novom i Zagrebu. Na Pravnom fakultetu u Beogradu diplomirao je sa odličnim uspehom 1955. godine. Uporedo sa doktorskim studijama na Pravnom fakultetu, studirao je svetsku književnost na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. U toku doktorskih studija bio je i na postdiplomskim studijama na Fakultetu društvenih nauka u Lesteru u Velikoj Britaniji školske 1960/1961. godine. Doktorirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu u januaru 1965. godine na temu „Industrijska demokratija – shvatanja u britanskoj socijalno-političkoj teoriji”. Školske 1968/1969. godine izabran je za docenta na novoosnovanom Fakultetu političkih nauka u Beogradu za predmet Istorija političkih teorija, a iste školske godine na fakultetu predavao je i Uvod u pravo. Za vanrednog profesora izabran je 1974, a za redovnog 1979. godine.

Profesor Stanovčić je među utemeljivačima političkih nauka, ali i Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. On je život potpuno posvetio nauci, svetom profesorskom pozivu i porodici. Usavršavao se na najznačajnijim i najpriznatijim svetskim univerzitetima – Harvardu i Jeju iz oblasti političke teorije. Upoznao je najznačajnije i najvrednije svetske teoretičare, mislioce i profesore u drugoj polovini 20. veka. Držao je predavanja na prestižnim američkim, evropskim i azijskim univerzitetima. Učestvovao je na međunarodnim naučnim i stručnim konferencijama na skoro svim kontinentima. Bio je u najboljem značenju putujući misionar nauke, poziva, prosvete i humanizma. Od 1985. godine član je Međunarodnog udruženja za političke nauke. Učestvovao je saopštenjima i bio član tri Komiteta i Saveta Međunarodnog udruženja za političke nauke. Bio je član Udruženja za političke nauke Jugoslavije, posle raspada te zemlje, Srbije i Crne Gore i, na kraju, Srbije.

Profesor Vojislav Stanovčić je prvi akademik s Fakulteta političkih nauka. Izborom za člana najznačajnije naučne i umetničke institucije u Srbiji odati je priznanje ne samo njegovom radu i njegovoj moralnoj kulturi već i političkoj nauci kao jednoj od najmlađih nauka u akademskoj zajednici, ali i Fakultetu

političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Kao akademik u Srpskoj akademiji nauka i umetnosti (SANU) bio je sekretar Odeljenja za društvene nauke, predsednik Međudodeljenskog odbora za proučavanje manjinskih i ljudskih prava, predsednik Upravnog odbora Etnografskog instituta SANU i predsednik Upravnog odbora i član Naučnog veća Geografskog instituta SANU „Jovan Cvijić“. Izabran je i za člana Saveta za etničko sporazumevanje čuvene i prestižne Karnegijeve fondacije iz Njujorka.

Profesor Stanovčić dobitnik je i značajnih i uglednih nagrada, uključujući „Zlatni pečat“ Međunarodnog centra za etnoistoriju i antropologiju u Palermu 2010. godine. Ta nagrada smatra se najznačajnijom svetskom nagradom za etnologiju i antropologiju. Dobitnik je i nagrade „Vojislav Stojanović“, koju dodeljuje Udruženje univerzitetskih profesora i naučnika Srbije za 2010. godinu. Takođe, dobitnik je nagrade Fonda „Miodrag Jovičić“, koja se dodeljuje za doprinos proučavanju ustavnog prava i uporednih političkih ideja i sistema. Profesor Stanovčić dobio je i nagradu „Vitez poziva“, koja se dodeljuje za odbranu vrednosti i životnu doslednost. Treba istaći i nagradu Grada Beograda za 2007. godinu za najbolju knjigu iz oblasti društvenih i humanističkih nauka, odnosno za njegovo kapitalno delo *Politička teorija* tom I.

Knjiga Vojislava Stanovčića *Politička teorija* pripada kapitalnim delima politikologije. Ovo delo karakteriše sistematičnost, analitičnost, širina i dubina uvida i analiziranja političkih teorija, ali i pristupi i sinteze u njihovoj obradi.

Istraživački poduhvat akademika profesora Stanovčića je kako naučnog i filozofskog tako i enciklopedijskog karaktera. U njemu se ređaju ideje, saznanja, znanja, činjenice, istorijske i društvene okolnosti, filozofske i etičke koncepcije, moderne i savremene teme i problemi političkih teorija. Po otvorenosti, širini i pristupima, ovo delo pripada najboljim radovima iz oblasti političkih nauka.

Stanovčić je u ovoj knjizi razmatrao i obradio izazove i odgovore koje su političke ideje i institucije tokom istorije provocirale i zahtevale od mislilaca i političara. Obradeni su i temelji poredaka i civilizacija, odnosno učenja utemeljivača velikih svetskih religija i velikih političkih mislilaca. Poseban deo posvećen je učenjima o smislu istorije, u kojem su obrađeni pravci kretanja društava, istraživanje civilizacije i filozofije istorije, kao i kritički pristupi istoricizmu i determinizmu. Razmatrani su, u ovom delu, i problemi vezani za sukobe koji su bili proizvod političkih poredaka tokom istorije. Stanovčić je obradio i složene odnose između etike i politike, kako u teorijskom tako i u istorijskom kontekstu. Posebno je problematizovao čovekov odnos prema slobodi, odnosno čovekov položaj kao podanika ili kao slobodnog građanina u političkom poretku. Analizirao je dela značajnih istoričara i velikana književnosti u kojima su razotkrivani i opisani karakteri političkih pojava i poredaka.

U knjizi su temeljno obrađeni oblici autoritarnih poredaka od „istočnjačkog despotizma“ do zapadnoevropskog apsolutizma, odnosno bitne karakteristike despotizma, tiranije, diktature i oligarhije. Obradio je i probleme vezane

za „makijavelizam“ i „državni razlog“. Posebna poglavlja u knjizi posvetio je političkom apsolutizmu i suverenitetu. Razmotrio je i probleme najboljeg političkog poretka, odnosno vladavine zakona, prema Platonu, Aristotelu i Ciceronu.

Razmatrajući društvene promene i njihov uticaj na politiku obradio je puritansku, slavnu, američku i francusku revoluciju, odnosno političke ideje i koncepcije koje su inspirisale i vodile njihove protagoniste, kao i nastojanja postrevolucionarne konsolidacije.

Posebno mesto u knjizi dobila je „sistemska“ politička teorija, odnosno njene ideje, oblici i institucije. Na jedan pedagoški, analitičko-sintetički način obrađene su demokratija, legalnost, utopija i antiutopija, elite, vladavina prava, federalizam, legitimnost, problem većine i manjine u demokratiji, totalitarizam, građansko društvo, populizam i konstitucionalizam, distribucija moći i podela vlasti, političke partije, država blagostanja i prava i slobode čoveka i građanina.

U knjizi je popisana i obrađena najrelevantnija literatura iz političke filozofije, političke teorije, filozofije morala i različitih disciplina političkih nauka.

Od mogućih pristupa u istraživanju političkih teorija profesor Stanovčić opredelio se za kombinovani. To je kombinacija teorijsko-komparativnog, istorijsko-komparativnog, sa monografskom obradom pojedinih političkih koncepcija najznačajnijih političkih mislilaca. U toj kombinaciji korišćen je kritički i monografsko-komparativni pristup. Na taj način postignut je dobar sklad između teorijskih i istorijskih uvida, empirijske građe i kritičkog preispitivanja.

Posebna vrednost ovog kapitalnog Stanovčićevog dela je interdisciplinarnost i u pristupu i u korišćenju literature. Tako je ovaj rad, pored teorijskih i empirijskih slojeva, oplemenjen i saznanjima iz filozofije, istorije, antropologije, sociologije, prava, ekonomije, psihologije, kulturologije, teologije i književnosti. Formulacije u radu su precizne i jasne.

Stanovčićevo delo plod je dugog bavljenja problemima istorije političkih i socijalnih ideja, političkih teorija i političke filozofije. On je od samog početka u svojim radovima bio iznad ideoloških obeležja i uvek je u njima do izražaja dolazilo ono što pripada najboljoj svetskoj baštini. Knjiga *Politička teorija* pisana je po uzoru na najbolje primere istaknutih političkih filozofa i teoretičara druge polovine 20. veka. Ovo delo nije samo prilog naučnom, odnosno teorijsko-istraživačkom radu i pedagoškoj upotrebi, već i praktičnom obrazovanju za izgrađivanje kritičkog demokratskog obrasca mišljenja, delovanja i ponašanja.

Profesor Vojislav Stanovčić objavio je nekoliko stotina naučnih studija, članaka, eseja, enciklopedijskih odrednica, osvrti i prikaza knjiga iz filozofije, književnosti, društvenih i humanističkih nauka. On je, kada je u pitanju nauka, društvenim pojavama, odnosima, problemima i temama pristupao multidisciplinarno. Sve što je radio obrađivao je maksimalno i optimalno, nikada

ne zapostavljajući i previđajući i ono minimalno, odnosno sve je to radio sa snažnom imaginacijom i dostupnom argumentacijom.

Profesor Stanovčić pripadao je malom broju velikih erudita sa enciklopedijskom širinom, preciznošću, uvidima i jasnoćom, ne samo u okviru društvenih i humanističkih nauka i disciplina, već i dobrim poznavanjem svega bitnog u prirodnim naukama. Imao je temeljnu filozofsku kulturu, kao i poznavanje i upućenost u svetsku i našu književnost. Kod njega je podjednako bila razvijena radoznalost i za teorijska znanja i pristupe, kao i za empirijske i praktične uvide, ali i lično praktično iskustvo. Razumevao se u tehnike i tehnologije i posedovao znanja za njihovu ličnu upotrebu i primenu.

Aristotelovski se odnosio prema stvarnosti, a platonovski i hegelovski prema idejama. Na predavanjima je demonstrirao antičku i germansku metafizičnost i anglosaksonsku praktičnost, a iznad svega mediteransku raskošnost i finoću. U njegovom društvu uživalo se kao na osunčanim proplancima. U prijateljstvu je pokazivao izuzetnu osetljivost i prefinjenost. On je primer čoveka koji zna da treba stalno negovati prijateljstvo. To je moćno pokazivao i dokazivao. Bio je čovek časti i čašćavanja, blagosti i naklonjenosti, srčanosti i duševnosti. Prema drugima bio je čovek velikih vrlina – otvoren, pristupačan, spreman da se uživi i u probleme i nevolje drugih, da dâ savet, da pomogne, da ohrabri, da podstakne i da nesebično s drugima podeli svoja znanja i iskustva. U svetom profesorskom pozivu on se delio i u nama studentima na najbolji način i s najbogatijim plodovima umnožavao, a nas naučno i stručno rascvetavao.

Profesor Vojislav Stanovčić bio je hodajuća ogromna biblioteka. U deliću njegovog mozga smešten je lavirint polica na kojima je natrpano znanje i iskustvo, i svetsko i ovdašnje. Kad god ga za nešto zapitate, iz njegovih očiju kao iz bezdanskih dubina zasija neki dijamant znanja, a pokretom i govorom obasjavaju vas biserni i prosvećeni sadržaji. Njegove objavljene knjige i one koje su u pripremi trajno će zračiti budućim generacijama akademaca, naučnika, profesora i stručnjaka. Profesor se odnedavno preselio svojom duhovnošću, duševnošću i delom na police biblioteka iz kojih će nas stalno podsticati, opominjati i bodriti njegove misli, znanje, stvaralaštvo i duh – da gradimo neke bolje ljudske odnose i prijateljstva.



Despot Kovačević\*  
*Univerzitet u Beogradu*  
*Fakultet političkih nauka*

## Politički sustav Rusije

Davor Boban, Tihomir Cipek,  
*Politički sustav Rusije, Plejada,*  
Zagreb, 2017

Kontinuitet vlasti u Rusiji predstavlja potrebu novih političkih elita da naprave izbor najboljih tradicija u duhu ruskog imperijalizma i suverenističkih tendencija kao antipoda globalnim trendovima. Institucionalni inženjering u ruskom političkom sistemu izraz je spajanja istorijski sukobljenih sistema, ali praktično sličnih modela vladanja. U svojoj naučnoj studiji „Politički sustav Rusije”, Davor Boban i Tihomir Cipek nude analizu i objašnjenja političkih institucija Rusije kroz teorijske modele liberalno-demokratskih država i u tim parametrima skeniraju rezultate tranzicije i reorganizacije vlasti.

Prikaz osporavanih kapaciteta demokratije u Rusiji, koju kreatori nazivaju „suverenističkom demo-

kratijom”, najznačajniji je doprinos ovog rada. Jasna struktura i podeljena poglavlja o političkom sistemu koja su autori pokušali dublje objasniti uključivanjem faktora spoljne politike i političke kulture Rusije.

U kratkom pregledu geneze političkog sistema Rusije Boban jasno ističe sve istorijske oblike vlasti i predstavlja uslove koji su determinisali izgradnju modernih političkih institucija u Ruskoj Federaciji nakon raspada SSSR-a. Izvesna je figura „jednog” kao subjekta centralizacije moći i vlasti u Rusiji, samo je menjala oblik od cara do partije i završila se u današnjem liku predsednika.

U promenama koje su se dešavale važan aspekt predstavljali su prekid „generacijskog kontinuiteta elita”, što je u Jeljcinovom početku značilo i apsolutnu koncentraciju vlasti u rukama jednog čoveka, s otklonom na prethodno. Prekomponovanje političkog i ekonomskog sistema delovalo je kao bezizlazna situacija. Kako autor ističe, sukob elita na različitim nivoima napravio je prostor za „buduću nestabilnost političkog sustava, nepopularnost demokracije kod građana te time utro put za ponovnu autoritarizaciju Rusije pod Putinom” (str. 50). Ovom sudu bi svakako trebalo dodati različita viđenja uspona i moći Putina, a koja su utemeljena

---

\* despot.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

i na moći jedne stranke, koju Jeljcin nije imao, i na rezultatima koji su ostvareni prevashodno u prvim godinama Putinove vladavine.

Boban, nakon sistema vlasti, obrađuje dva važna polja unutar političkog sistema Rusije – izbore i izborni sistem, partije i partijski sistem (poglavlja II i III). U svojoj ranijoj knjizi „Polupredsjednički sustavi Rusije i Poljske”, iz 2011, znatno sažetije su obrađivane ove teme, ali autor prenosi osnovne ideje i u ovaj rad.

Kada je reč o izbornom sistemu Rusije autor u samom početku analize ističe da „nijedni izbori nisu udovoljili standardima koji postoje u zapadnim demokracijama” (str. 123), i da su svi izbori u novom sistemu Rusije samo nastavak poluslobodnih izbora iz carskog perioda (1906–1917) i komunističkih nekompetitivnih izbora u jednopartizmu (1917–1991). Od donošenja novog ustava Ruska Federacija imala je mešoviti izborni sistem (1993–2007), zatim proporcionalni (2007–2016), pa je vraćen mešoviti izborni sistem. Pored Jeljcinovog napada na parlament, i izborni zakon je donet izvan redovne demokratske parlamentarne prakse, ukazom predsjednika Jeljcina – podzakonskim aktom koji ima snagu zakona u slučaju nepostojanja istog. Tako „oktroisani” izborni sistem, iako je imao značajne elemente koji su garant demokratskih i fer izbora, samo je delimično uspeo u konsolidaciji demokratije, ali je i te kako imao uticaja na manjkavost parlamentarizma.

Izborna pravila samo su delom uticala na partijsku kompeticiju i kreiranje partijskog sistema Rusije. Ovaj

domen predstavlja ujedno i ključni razlog nestabilne vlasti Borisa Jeljcina i stabilne vlasti Vladimira Putina. Sa veoma kratkom tradicijom postojanja političkih partija i sa višedecenijskim monopolom jedne partije, Rusija nije imala dovoljno nasleđa sa kojim bi ušla u višepartijski sistem. Sa otvaranjem sistema i ustavnim promenama 1990. došlo je do kreiranja prve i formalne pretpostavke za nastanak višepartijskog sistema. Boban ističe da partijski sistem Rusije ima tri faze – prve dve su najvećim delom vezane za vlast Borisa Jeljcina, dok su kraj druge i treća faza obeležene vlašću Vladimira Putina. Prva faza do 1993. bila je „embrionalna faza” i nije imala prvi test za partije u vidu izbora. Druga faza je karakteristična po malom ili nikakvom uticaju političkih partija na izvršnu vlast. Iako su participirale na izborima, partije vlasti ili partije bliske Jeljcinu nisu uspevale da ostvare značajnije rezultate. Slabost partija koje su bliske Jeljcinu i snaga partija koje su mu oponirale pretvorile su parlament u neželjenu instituciju, a jaz na relaciji parlament–predsednik bila je značajno veća upravo zbog takvog odnosa snaga unutar partijskog sistema. Partijska fragmentacija i polarizacija značajno su uticale na domete demokratije u tom periodu.

Veoma važan segment za analizu ruskog političkog sistema je koncept federalizma koji se u Jeljcinovom periodu nalazio na samom vrhu lestvice problema. Važnost federalne strukture prikazana je u poglavlju IV, ali je po značaju odmah iza sistema vlasti. Rusija je istorijski bila centralizovana zemlja, a prve oblike decentralizacije

i federalizacije dobila je nakon revolucije. Boban ističe da federalizam u Rusiji nije deo „velikoruske ideje” (str. 249), nego pre svega interes neruskih nacija, zasnovan prvenstveno na asimetričnosti i višestepenosti (republika, kraj, oblast, grad federalnog značaja, autonomna oblast, autonomni okrug), a delimično i na etničnosti (str. 229). Nakon raspada SSSR-a, novi okvir u Rusiji poslužio je za destabilizaciju i pokušaje secesionizma. Jeljcinov period obeležen je najdrastičnijim primerima dezintegracije i ratnih dejstava i terorizmom na Severnom Kavkazu. Sa dolaskom Putina, krenulo se u rešavanje sukoba, a zatim i u menjanje karaktera federalne strukture i direktnog uticaja Kremlja na federalne jedinice kroz različite mehanizme. Pored formalnog okvira, jedan od najvažnijih mehanizama kojima je raspolagao Putin bila je Jedinstvena Rusija, pomoću koje je predsednik imao kontrolu nad lokalnim predstavnicima. Autor primećuje da nijednom od lidera u Rusiji nije cilj bio unitarizacija, nego suprotno – da su pokušali da reše problem kroz okvire federalizma, ali i visok nivo kontrole, kako autonomija ne bi postala dezintegracija. Istaknuta su dva specifična slučaja (Čečenija i Krim) koji su na različite načine uključeni u sistem, ali se ističe i da su u nekim federalnim jedinicama delimično suspendovani federalni zakoni i da su uključeni delovi šerijata (unutar većinskih muslimanskih federalnih jedinica).

U drugom delu knjige, dve oblasti koje analizira Tihomir Cipek, politička kultura i spoljna politika, predstavljaju oblasti koje bitno

determinišu ustavni dizajn u Rusiji i političke procese u koje su uključene političke elite Rusije. Kada je reč o političkoj kulturi u Rusiji, ističe se da je ona duboko vezana za nasleđe prethodnih oblika vlasti i paternalizam države. Građani u Rusiji veruju u jaku državu koja je u obavezi da rešava njihove probleme, što bitno utiče i na kapacitete građanskog angažovanja i civilnog društva. Istorijska podela na zapadnjake i slavenofile, odnosno na moderniste i konzervativce u Rusiji postoji i danas. Cipek ističe da raste broj modernista i da demokratija ima šansu. Međutim, ako se kritički osvrnemo na ovaj stav, očigledan je globalizacijski prodor u sve slojeve ruskog društva koji ne prati politička snaga zapadnjaka, nego upravo suprotno, jaka i preokupirana politička arena slavenofilima koji su svoje stavove prilagodili vremenu i potrebama. U takvom odnosu snaga, suverenističke težnje Putina i osnaživanje države u njegovoj eri, uz istorijsko pomirenje carskog i boljševičkog, glavne su karakteristike Rusije.

Usled tranzicijskog identitetskog vakuuma, u intelektualnim krugovima u Rusiji razvijala se evroazijska ideja koja postaje i sve jača paradigma i politički program u domenu spoljne politike. Cipek ističe da je ruska spoljna politika spoj identiteta i interesa, da je zasnovana na različitosti od Zapada i težnji da Zapad prihvati prirodu te razlike uz saradnju. Autor analizira i savremene događaje u Ukrajini i Siriji kao poteze Rusije na svetskoj sceni koji bi trebalo da budu indikatori multipolarnog sveta.

Ovakav rad predstavlja značajan doprinos u polju analize političkih

sistema i uporedne politike, kao i u širem sagledavanju ključnih mehanizama vlasti Rusije. Značaj knjige ogleda se u istorijskom pregledu modela vlasti u Rusiji, koji je determinisao značajan deo današnjeg političkog sistema, i u pružanju valjanog

objašnjenja političkih procesa u Rusiji i svetskih političkih procesa u koje je Rusija uključena. Koautorska knjiga Bobana i Cipeka zaslužuje važno mesto u politikološkim krugovima u regionu i bitan je rad za sve istraživače političkih procesa Rusije.

---

Godišnjak Fakulteta političkih nauka  
Univerziteta u Beogradu

UPUTSTVO ZA AUTORE

---

*Godišnjak Fakulteta političkih nauka* je naučni časopis koji objavljuje autorske radove, rezultate naučnih istraživanja, recenzije knjiga, kao i prikaze domaćih i međunarodnih skupova. Naučne oblasti koje časopis pokriva su: politička teorija i filozofija, politička sociologija, politički sistem, novinarstvo, komunikologija, studije kulture, međunarodni odnosi, evropske studije, socijalna politika i socijalni rad.

Godišnjak izlazi dva puta godišnje (jun i decembar). Krajnji rokovi za predaju radova su 31. mart i 30. septembar. Radovi se primaju isključivo elektronski na adresu [godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs](mailto:godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs). Redakcija savetuje autorima da pre slanja teksta prvo pošalju apstrakt. Ukoliko rad zadovoljava kriterijume Godišnjaka prosleđuje se na nezavisnu recenziju.

Uslov za razmatranje rukopisa je da bude pripremljen u skladu sa sledećim uputstvima:

- Tekstovi treba da sadrže do 6.000 reči. Prikazi knjiga i konferencija treba da sadrže do 1000 reči.
- Autori treba da koriste slova vrste Times New Roman, veličina 12, prored 1.5. Naslove i podnaslove pisati bez numeracije, veličine 12. Naslove navoditi u **Bold**, a podnaslove u *Italic*. Margine podesiti na 2.5 cm, na strani formata A4.
- Iznad naslova navesti ime i prezime autora, a nakon toga naziv institucije u kojoj je zaposlen, kao i elektronsku adresu za korespondenciju (poslednje u fusnoti).
- Apstrakt se prilaže na srpskom (na početku) i engleskom jeziku (na kraju teksta) i treba da sadrži između 75 i 150 reči. Ispod apstrakta navesti od 5 do 10 ključnih reči.
- U posebnoj fusnoti (\*) navesti dodatne informacije o samom tekstu (deo naučnog projekta, rezultat određenog istraživanja i sl.).
- Strana imena i nazive pisati u srpskoj transkripciji, sa navođenjem originalnog naziva u zagradi prilikom prvog pominjanja.
- U radu isključivo koristiti fusnote (*Footnote*). Prilikom pisanja prikaza ne koristiti fusnote.

**Navođenje izvora u fusnotama i literaturi:****Monografije**

Ime i prezime autora, naziv monografije (*Italic*), izdavač, mesto izdavanja, godina izdanja, broj strane.

- a) Karl Polanji, *Velika transformacija*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str.110.
- b) Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 55–62.

**Tekstovi u tematskim zbornicima**

Ime i prezime autora, naziv dela (pod znacima navoda), u, ime i prezime urednika, ur. ili urs. (ukoliko je više od jednog), naziv zbornika (*Italic*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, broj strana.

- a) Tanja Miščević, „Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“ u: Slobodan Samardžić (ur.), *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 147–152.
- b) Frances Stewart and Arnim Langer, “Horizontal inequalities: Explaining persistence and change“ in: Frances Stewart (ed.), *Horizontal inequalities and conflict. Understanding group violence in multiethnic societies*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 54.

**Tekstovi u naučnim časopisima**

Ime i prezime autora, naziv teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (*Italic*), broj toma, broj izdanja, broj strane.

- a) Jelena Vidojević, „Zdravstvena zaštita u SAD: pravo ili privilegija?“ , *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 5, br. 5, str. 469–471.
- b) Lotta Harbom and Peter Wallensteen, “Armed conflict, 1946–2009“, *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 4, pp. 501–509.

**Tekstovi u novinama i časopisima**

Ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv novine ili časopisa (*Italic*), datum, broj strane.

- a) Vladimir Vuletić, „Ni Kosovo ni Evropa“, *Politika*, 15. decembar 2011, str. 15.
- b) Pierre Luther, “China goes into the world news business“, *Le monde diplomatique*, 10 April 2011, p. 22.

**Dokumenti**

Naziv dokumenta (pod znacima navoda), časopis ili glasilo u kome je dokument objavljen (*Italic*), broj izdanja (ukoliko postoji), izdavač, mesto i godina izdanja, broj strane.

- a) „Ustav Republike Srbije“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98, Beograd, 2006, str. 20.
- b) “Health at a glance 2011: OECD indicators”, OECD Publishing, Paris, 2011, pp. 38–42.

### Doktorske i master teze

Ime i prezime autora, naziv teze (*Italic*), doktorska/master teza, naziv univerziteta (i fakulteta), datum, broj strane.

- a) Goran Tepšić, *Pristup Johana Galtunga u oblasti rešavanja sukoba*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2011, str. 56–57.
- b) Marko Simendić, *Hobbes on persona, personality, and representation: Behing the mask of mask of sovereignty*, PhD thesis, University of York, 2011, p. 78.

### Izvori sa interneta

Ime i prezime autora, naziv teksta, izdavač (ukoliko je tekst objavljen), puna internet adresa, datum pristupa, broj strane (ukoliko postoji).

- a) Paul Collier and Anke Hoeffler, *Greed and grievance in civil war*, World Bank, Washington, D.C, 2000. Available from: <http://ssrn.com/abstract=630727> (Accessed 7 August 2010), p.5.
- b) Rajko Kosanović, *Socijalno pravo*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd. Dostupno preko: <http://www.fes.rs/pubs/2011/pdf/29.Socijalno%20pravo.pdf> (Pristupljeno 24. januara 2012), str. 41–45.

### Ponavljjanje ranije navedenih izvora

Prilikom ponavljanja navedenog izvora staviti ime i prezime autora, naslov izvora (*Italic*), zatim nav. delo i na kraju broj strane (Karl Polanji, *Velika transformacija*, nav. delo, str. 67).

U slučaju navođenja izvora iz prethodne fusnote koristiti Isto. (Isto, str. 162)

### Grafikoni i tabele

Tabele i grafikoni treba da sadrže broj, naslov i izvor (sve u donjem desnom uglu). Za elektronsku formu koristiti formate .jpg, .tiff i .ai. Ukoliko je potrebno, grafičke prikaze poslati u zasebnom dokumentu.

### Bibliografija

Izvore u listi literature navoditi po abecednom redu na isti način kao i u fusnotama, s tim što se prvo navodi prezime citiranog autora. Za tekstove u zbornicima i naučnim časopisima navesti brojeve strana. Prilikom pisanja prikaza monografija navesti ukupan broj strana.

---

The Yearbook of the Faculty of Political Science  
University of Belgrade

INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS

---

The Yearbook of the Faculty of Political Science University of Belgrade (The Yearbook FPS) is an academic journal specializing in the field of political science. Subject areas include: political theory and philosophy, political sociology, political system, media and communication studies, culture studies, international relations, European studies, social policy and social work.

The Yearbook FPS is biannual publication. Deadlines for submitting manuscripts are 31 March and 30 September. All proposals should be sent electronically to [godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs](mailto:godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs). The Editorial Board is advising authors to send an abstract prior to submission. Once the manuscript is received, and if it meets the basic requirements of the Yearbook FPS it will be peer-reviewed.

The Editorial Board is welcoming manuscript as articles (up to 6000 words) and books and conferences reviews (up to 1000 words). All submitted manuscripts should contain author's name and affiliation, email (in the footnote), the title, abstract (up to 150 words), key words (from 5 to 10), body of the text, and bibliography.

The text should be prepared in accordance with the following technical instructions:

- Font: Times New Roman, size 12, space 1.5, margins 2,5 cm, paper size A4;
- Headings level 1: flush left, boldface, sentence case; Headings level 2: flush left, italicized, sentence case;
- No special effects should be used in text, graphs, tables, charts, etc. Do not use bold print, underline, all-caps, etc.
- The references as well as accompanying comments should be typed as footnotes. If necessary, use separate footnote (\*) to write comment about the text or acknowledgment.

**All sources should be cited in the manuscript and stated as Bibliography at the end of the text by using the following formats:**

**Books**

Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 55–62.

**Chapters in Edited Volumes**

Frances Stewart and Arnim Langer, "Horizontal inequalities: Explaining persistence and change" in: Frances Stewart (ed.), *Horizontal inequalities and conflict. Understanding group violence in multiethnic societies*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 54.

**Journal Article**

Lotta Harbom and Peter Wallensteen, "Armed conflict, 1946–2009", *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 4, pp. 501–509.

**Newspaper or magazine article**

Pierre Luther, "China goes into the world news business", *Le monde diplomatique*, 10 April 2011, p. 22.

**Documents**

"Health at a glance 2011: OECD indicators", OECD Publishing, Paris, 2011, pp. 38–42.

**PhD and master thesis**

Marko Simendić, *Hobbes on persona, personality, and representation: Behind the mask of mask of sovereignty*, PhD thesis, University of York, 2011, p. 78.

**Internet**

Paul Collier and Anke Hoeffler, *Greed and grievance in civil war*, World Bank, Washington, D.C, 2000, Available from: <http://ssrn.com/abstract=630727>, (Accessed 7 August 2010), p. 5.

**Repeating references in footnotes**

When repeating reference use the following format: author's first and last name, title, op. cit., page number (Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, op. cit., p.67).

When repeating reference from the previous footnote use following format: Ibidem, page number (Ibidem, p. 165)

**Charts and tables**

Charts and graphs must contain (the lower right corner) number, title and the source. They should be sent as .jpg, .tiff or .ai format and, if necessary, as separate document.

**Bibliography**

In bibliography list all references as in footnotes with only difference being author's last name in front of the first. For chapters in edited volumes write page numbers. For book reviews write total number of pages.

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

32+36

GODIŠNJAK ... / Univerzitet u Beogradu.  
Fakultet političkih nauka ; glavni i  
odgovorni urednik Dragan R. Simić. - God. 1,  
br. 1 (dec. 2007)- . - Beograd (Jove Ilića  
165) : Fakultet političkih nauka, 2007 -  
(Beograd : Čigoja štampa). - 24 cm

Dva puta godišnje.  
ISSN 1820-6700 = Godišnjak (Fakultet  
političkih nauka Beograd)  
COBISS.SR-ID 145774604