

GODIŠNJAK  
*Decembar 2023.*



ISSN 1820-6700

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

# GODIŠNJAK 2023

---

Godina XVII / Broj 30 / Decembar 2023.

Beograd

**Izdavač:**

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Beograd, Jove Ilića 165  
Telefon: 011/3092-999, Fax: 011/2491-501  
E-mail: godisnjakfnpn@fnpn.bg.ac.rs  
Internet prezentacija: <http://www.fnpn.bg.ac.rs/node/588>

**Za izdavača:**

prof. dr Dragan R. Simić

**Glavni i odgovorni urednik:**

prof. dr Dragan R. Simić

**Izvršni urednik:**

doc. dr Stevan Nedeljković

**Redakcija:**

prof. dr Dobrivoje Stanojević,  
*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka* (Srbija)  
prof. dr Jasna Veljković,  
*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka* (Srbija)  
prof. dr Saša Mišić,  
*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka* (Srbija)  
prof. dr Anita Burgund Isakov,  
*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka* (Srbija)  
doc. dr Jelena Lončar  
*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka* (Srbija)  
doc. dr Goran Tepšić  
*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka* (Srbija)  
doc. dr Marko Dašić  
*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka* (Srbija)  
doc. dr Stefan Surlić  
*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka* (Srbija)

**Međunarodna redakcija:**

Dr. Ana Maria Pereira Antunes,  
*Universidade da Madeira & Centro de Investigação  
em Estudos da Criança da Universidade do Minho* (Portugal)  
Dr. Armina Galijaš,  
*Universität Graz – Zentrum für Südosteuropastudien* (Austrija)  
Dr. Dejan Jović,  
*Fakultet političkih znanosti – Sveučilište u Zagrebu* (Hrvatska)  
Dr. James Ketterer,  
*Center for Civic Engagement – Bard College* (SAD)  
Dr. Jeffrey Peake,  
*Clemson University – College of Behavioral, Social and Health Sciences* (SAD)  
Dr. Kristina Urbanc,  
*Pravni fakultet – Sveučilište u Zagrebu* (Hrvatska)  
Dr. Lejla Turčilo,  
*Fakultet političkih nauka – Univerzitet u Sarajevu* (Bosna i Hercegovina)  
Dr. Lucija Vejmelka,  
*Pravni fakultet – Sveučilište u Zagrebu* (Hrvatska)  
Dr. Maria Cristina de Salgado Nunes,  
*Faculdade de Ciências Humanas E Sociais – Universidade do Algarve* (Portugal)  
Dr. Marko Kmezić,  
*Universität Graz – Zentrum für Südosteuropastudien* (Austrija)  
Dr. Massimo Bucarelli,  
*Sapienza Università di Roma* (Italija)  
Dr. Nina Mešl,  
*Fakulteta v socialno delo – Univerza v Ljubljani* (Slovenija)  
Dr. Tadeja Kodele,  
*Fakulteta v socialno delo – Univerza v Ljubljani* (Slovenija)  
Dr. Valida Repovac Nikšić,  
*Fakultet političkih nauka – Univerzitet u Sarajevu* (Bosna i Hercegovina)  
Dr. Zoran Ilievski,  
*Ss. Cyril and Methodius University, Skopje* (Severna Makedonija)

**Dizajn:**

Stefan Ignjatović

**Prelom:**

Biljana Živojinović

**Lektura i korektura:**

Olivera Veličković

**Tiraž:**

50 primeraka

**Priprema i štampa:**

Čigoja štampa

---

# SADRŽAJ

---

## POLITIKOLOGIJA

- Bojan Ključar – TV debate u Srbiji posle 2012. godine: demokratska fasada ili platforma za dijalog? ..... 11
- Марко Мијатовић – Суперизборна година у Словенији 2022. године – огледало особености словеначке националне и локалне политике ..... 33

## MEĐUNARODNI ODNOSI

- Miloš Vukelić – Sukobi u sajber prostoru „ispod praga rata”: sajber oružje u obaveštajnom nadmetanju država ..... 51
- Сава Митровић – Оснажено економско присуство Кине на Западном Балкану: геополитички изазов за Европску унију ..... 75
- Jovana Nikolić – Regionalizam kao strategija razvoja Podсахарске Африке ..... 103
- Игор Миросављевић – Ревитализација америчко-немачких односа од 2021. године и питање Северног тока 2 ..... 123

## SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNI RAD

- Violeta Marković, Sanja Polić Penavić, Danijela Pavlović – Sistem zaštite osoba u migracijama tokom vanrednog stanja izazvanog pandemijom Covid-19 u Srbiji. .... 147
- Tamara Stojanović, Violeta Đorđević – Usluge socijalne zaštite namenjene deci i porodicama u migracijama u Republici Srbiji. .... 171

## PRIKAZI

- Slaviša Orlović, *Nadziranje demokratije*, Fakultet političkih nauka i Clio, Beograd, 2023, str. 394 ..... 189

- Uputstvo za autore** ..... 193



---

## CONTENT

---

### POLITICAL SCIENCE

- Bojan Klačar – TV Debates in Serbia after 2012: Democratic ‘facade’ or Platform for Dialogue? . . . . . 11
- Marko Mijatovi – Super Election Year in Slovenia, 2022 – A Mirror of the Peculiarities of Slovenian National and Local Politics. . . . . 33

### INTERNATIONAL RELATIONS

- Miloš Vukelić – Cyber Conflict below The “Threshold of War”: Cyber Weapons in Intelligence Contest . . . . . 51
- Sava Mitrović – Enhanced Economic Presence of China in the Western Balkans: Geopolitical Challenge for the European Union? . . . . . 75
- Jovana Nikolić – Regionalism as a Development Strategy of Sub-Saharan Africa . . . . . 103
- Igor Mirosavljević – The revitalization of US-German relations from 2021 and the Issue of Nord Stream 2 . . . . . 123

### SOCIAL POLICY AND SOCIAL WORK

- Violeta Marković, Sanja Polić Penavić, Danijela Pavlović – Protection System of Persons in Migration during the State of Emergency due to Covid-19 in Serbia . . . . . 147
- Tamara Stojanović, Violeta Đorđević – Social Welfare Services for Children and Families in Migration in the Republic of Serbia . . . . . 171

### BOOK REVIEWS

- Slaviša Orlović, *Monitoring Democracy*, Faculty of Political Science and Clio, Belgrade, 2023, p. 394. . . . . 189

- Instructions for the Authors** . . . . . 193





---

Ovaj broj je publikovan sredstvima Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja  
Republike Srbije na osnovu Ugovora o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog  
rada NIO u 2021. godini, broj: 451-03-9/2021-14 od 14.01.2021. godine.

Bojan Ključar\*

*doktor političkih nauka i izvršni direktor Centra za slobodne  
izbore i demokratiju (CeSID) iz Beograda*

## TV debate u Srbiji posle 2012. godine: demokratska fasada ili platforma za dijalog?

### *Apstrakt*

U radu se analizira da li su TV debate posle 2012. godine podstakle politički dijalog i ponudile kredibilnu platformu za jednak politički tretman političkih stranaka u kontekstu okruženja u kojem je politička konkurencija neravnopravna, a mediji pristrasni prema vladajućoj stranci. Predmet rada je detaljna analiza 22 izborne debate „Reč na reč” u pogledu njihovog tematskog okvira, ravnopravnosti učesnika, uticaja (kroz studiju slučaja izbora 2022. godine), razlike između parlamentarnih i predsedničkih debata i uloge debata u širem medijskom okruženju. Autor ispituje da li su debate podstakle promene u medijskom okruženju i da li su dovele do unapređenja medijskog okruženja. Specifično, cilj je bio utvrditi da li su ove debate mogle da obezbede kredibilnu platformu za politički dijalog ili su demokratska fasada, kako ih karakteriše deo kritički orijentisane javnosti. Analiza uzima u obzir kontekst da prava i suštinska opozicija postoji i da nema sistematskih opstrukcija za njen rad i učešće na izborima, ali da je dominacija vladajućih stranaka u pogledu resursa i mogućnosti da utiču na dezintegrišuće procese u opoziciji dovela do nejednakog tretmana i nepoštene političke konkurencije.

### *Ključne reči:*

izbori, izborne kampanje, mediji, političke stranke, TV debate

---

\* bojan.klucar@cesid.rs

## UVOD

Debatni programi su sastavni deo modernih izbornih kampanja, uz redovno izveštavanje, plaćene sadržaje (spotovi, iznajmljeni termini) i razne druge specijalizovane sadržaje (hronike, tok šou programe i sl.). Iako su sa razvojem digitalnih tehnologija debate moguće i neretko se realizuju na digitalnim platformama, one su i dalje dominantno televizijski proizvod. Razloga je više, a svakako su najvažniji tradicija, uticaj televizije na publiku i važnost vizuelnih elemenata (slika) u debatnim sadržajima. Digitalne tehnologije su, međutim, esencijalno važne u druga dva elementa: promocija debata i uključivanje publike. Zato su приметni veliki naponi u savremenoj literaturi u istraživanju procesa vizuelizacije na mrežama i digitalnim platformama, kao i „mešanja” TV debata sa drugim kanalima komunikacije, poput SMS poruka i paralelne komunikacije na fejsbuku (*Facebook*) i Tviteru (*Twitter*). Ujedno, debate su važne jer one obuhvataju onaj deo programa koji je kreiran od strane novinarske profesije, bez stranačkih intervencija. Drugim rečima, prednosti debata u odnosu na druge izborne sadržaje su što se radi o sadržajima koji: (1) nisu direktno zavisni od političkih stranaka, već sadrže snažnu novinarsku intervenciju, kao i relevantan sadržaj za informisanu izbornu odluku, (2) pružaju platformu za predstavljanje političkih pozicija, (3) ostavljaju mogućnost za kvalitetniji politički dijalog i sučeljavanje različitih stavova i (4) proširuju mogućnost za unapređenje političke kulture.<sup>1</sup>

Imajući u vidu razvoj političke komunikacije i nastanak televizije, TV debate kao koncept u kampanjama ne mogu biti davnašnjeg datuma i u literaturi se obično vezuju za debate 1960. godine između Džona Kenedija (*John F. Kennedy*) i Ričarda Niksona (*Richard M. Nixon*).<sup>2</sup> Pedantni hroničari, ipak, navode da su prve debate bile one u primarnim izborima republikanaca (*primary campaigns*) i to davne 1948. godine u Oregonu između Djuia (*Thomas Dewey*) i Stasena (*Harold Stassen*), odnosno osam godina kasnije na Floridi između demokrata Stivensona (*Adlai Stevenson*) i Kefauvera (*Estes Kefauver*).<sup>3</sup> Republikanska debata je prenošena putem radija, dok za demokratsku debatu nije sačuvan ni video ni transkript iako je prenošena od strane ABC.<sup>4</sup> Dalji povratak u prošlost (u 1858. godinu) će pokazati da su debate, prilagođene

---

<sup>1</sup> Bojan Klačar, „Zašto su važne izborne debate?” u Bojan Klačar (ur.), *Priručnik za organizaciju izbornih TV debata*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Beograd, 2017, str. 14.

<sup>2</sup> Premda se u javnosti često govori o jednoj debati, ukupno su organizovane četiri debate, počev od 26. septembra (prva) do 21. oktobra 1960. godine (četvrta).

<sup>3</sup> William L. Benoit, *Political Election Debate – Informing Voters about Policy and Character*, Lexington Books, 2014, p. 31.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 31

tom vremenu, postojale i u trci za Senat (iz države Ilinoj) između Linkolna (*Abraham Lincoln*) i Dagleasa (*Stephen Douglas*).<sup>5</sup> Ovi podaci sugeriraju da i kratak pogled na istoriju debata u startu sugerise da su one nastale u Americi, da su u toj zemlji veoma uticajne i da se najznačajnija literatura povezuje sa američkim okruženjem i, posebno, sa američkim predsedničkim izborima. Kako zbog blizine tako i zbog uticaja i preklapajućeg prezidencijalizma, američki trendovi se odavno spuštaju ka zemljama Centralne i Južne Amerike. Danas se debate organizuju u Kanadi, Francuskoj, Nemačkoj, Grčkoj, Holandiji, Novom Zelandu, Izraelu, Australiji, Južnoj Koreji, Španiji, Tajvanu, Ukrajini, Velikoj Britaniji i brojnim drugim državama.<sup>6</sup> Od 2014. godine organizuju se debate između kandidata za mesto predsednika budućeg saziva Evropske komisije (*Spitzenkandidaten process*). Na globalnom planu, mreža „Međunarodne debate“ (*Debates International*), koja okuplja grupe i organizacije koje organizuju debate u sopstvenim državama, procenjuje da se danas u 93 države organizuju debate.<sup>7</sup>

Vraćajući se na uvide iz literature, a pozivajući se na nemačka iskustva 2002–2009. godine, zaključuje se da debate privlače publiku i obezbeđuju širok auditorijum i čak imaju mobilisajući efekat na građane (inače) manje zainteresovane za politiku.<sup>8</sup> Dodaje se da „TV slike imaju mnogo veći uticaj na gledaoce u pogledu percepcija ličnosti kandidata i ukupne evaluacije ponašanja kandidata tokom debate”<sup>9</sup> i da je uticaj TV debata izraženo veliki zbog vizuelizacije i specifičnosti koje ima televizija kao najuticajniji medij političke komunikacije.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> William L. Benoit, *Political Election Debate – Informing Voters about Policy and Character*, Lexington Books, 2014, p. 45.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 51.

Aleksandra Krstić, „TV dueli kandidata za predsednika Srbije od 2002. do 2012. godine”, u Milan Jovanović i Dušan Vučićević (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali, Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, Službeni glasnik, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, 2020, Beograd, str. 430.

<sup>7</sup> *Debates International*. Available from <https://www.debatesinternational.org/> (Accessed July 31, 2023).

<sup>8</sup> Jürgen Maier & Thorsten Faas (2011), “‘Miniature Campaigns’ in Comparison: The German Televised Debates, 2002–09”, *German Politics*, 20(1): 75–91.

<sup>9</sup> Aleksandra Krstić, „TV dueli kandidata za predsednika Srbije od 2002. do 2012. godine”, nav. delo, str. 429–434.

<sup>10</sup> Miles L. Patterson, Mary E. Churchill, Gary K. Burger & Jack L. Powell, “Verbal and nonverbal modality effects on impressions of political candidates: Analysis from the 1984 presidential debates”, *Communication Monographs*, 1992, 59, pp. 231–242, p. 241.

Ključni uvidi iz literature i globalne prakse o značaju TV debata imaju svoju refleksiju i u Srbiji. Debate organizovane na Javnom medijskom servisu (RTS) posle 2012. godine, i koje ispunjavaju osnovne kriterijume globalno važnih principa i pravila u organizaciji istih (pre svega, pravila koja proističu iz standarda američkih debata<sup>11</sup> i mreže „Međunarodne debate”), snažno su novinarski intervenisane, tematske, sa striktnim pravilima moderacije i vremena koje imaju kandidati/predstavnici političkih stranaka, promovišu dijalog bez nadvikivanja i upadanja u reč, omogućavaju značajne rejtinge i, posledično, imaju bitan uticaj na izbornu odluku. Tezu o značajnom uticaju na izbornu odluku treba razumeti kroz uticaj televizije kao najuticajnijeg medija u političkoj komunikaciji i posebno u Srbiji gde su zadržani visoki (prosečni) procenti dnevnog zadržavanja i vitalnost TV na tržištu oglašavanja (u proseku, više od polovine medijskog tržišta odlazi na TV). Srbija je godinama u vrhu po gledanosti TV programa, gledanost TV programa je najčešće veća od pet sati, a od 2003. do 2008. godine gledanost je bila manja od pet sati dnevno, ali nikada nije pala ispod četiri i po sata.<sup>12</sup> Debate se, takođe, emituju u udarnim terminima koji su veoma gledani na javnom servisu (podaci u nastavku). Međutim, TV debate u Srbiji posle 2012. godine treba razumeti i analizirati u specifičnom kontekstu i, shodno tome, određenim dodatnim specifičnostima i važnošću koje imaju. Dve odrednice konteksta su posebno važne za razumevanje uloge koju imaju TV debate. Prvi, stagnacija, pa potom nazadovanje u demokratskim standardima posle 2014. godine: Srbija je po nekim indeksima krhka ili manjkava demokratija, sa silaznim trendovima (Indeks demokrati-

---

Bojan Klačar, „Analiza okvira poruka u političkom oglašavanju na televiziji u kampanjama za parlamentarne izbore u Srbiji od 2000. do 2016. godine”, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2020.

Winfried Schulz, „Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept”, *European Journal of Communication*, 2004, 19: 1, pp. 87–101.

- <sup>11</sup> Ovde se misli na standarde koje je uspostavila Američka komisija za predsedničke debate (*The Commission on Presidential Debates, CPD*), koja je osnovana 1987. godine s ciljem sponzorstva i produkcije predsedničkih i potpredsedničkih debata u Americi, kao i sprovođenja istraživačkih i edukativnih aktivnosti u vezi s debatama.
- <sup>12</sup> Ipsos Strategic Marketing, *Analiza medijskog tržišta u Srbiji*, Beograd (dostupno preko <https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Analiza%20medijskog%20trzista%20u%20Srbiji%20IPSOS%20avgust%202015.pdf>), 2015; Danko Kardović, *TV u 2020. Summa Summarum*, Direct Media United Solutions, Beograd, januar 2021.

je EIU<sup>13</sup>, odnosno Bertelsmanov indeks transformacije<sup>14</sup>), dok je, po Freedom hausu (*Freedom House*), posle 2019. godine Srbija postala „delimično slobodna” ili hibridni (mešoviti) režim<sup>15</sup>, a po V-Dem institutu iz Geteborga, Srbija je jedna od 10 zemalja s najvećim padom u demokratskim standardima.<sup>16</sup> Drugi element važan u razumevanju značaja debata jesu medijske slobode i medijski pluralizam koji su, takođe, u padu posle 2014. godine, i pad se posebno reflektuje u velikoj pristrasnosti medija bliskih Vladi Srbije i snažnom uticaju državnih ili paradržavnih resursa na njihov rad, pritiscima na novinare i polarizaciji (političkoj i medijskoj) dva najsnažnija medijska igrača na tržištu (Telekom Srbija i Junajted medija), koja i distribuiraju i proizvode sadržaj. Sumirajući zašto su TV debate važne u kontekstu Srbije posle 2012. godine, mogu se izdvojiti četiri najvažnija razloga:

- 1) Debate su važne za birače u Srbiji jer je debatnih formata veoma malo i teško se gradi kultura političkog dijaloga, pa su formati koji se bave prioritetima građana značajni za izbornu odluku;
- 2) Struktura populacije, u kojoj je za publiku stariju od 50 godina i koja iznadprosečno participira na izborima TV ubedljivo najuticajnije medij političke komunikacije;
- 3) Debate su uglavnom deo programske šeme RTS kao javnog servisa koji sve vreme od 2012. godine drži prvo mesto u gledanosti na totalu i ujedno je medij od najvećeg poverenja;
- 4) U polarizovanoj atmosferi i medijskom okruženju, uz izraženu pristrasnost mejnstrim medija zvaničnim vladinim politikama, debate su esencijalno važne za demokratske procese i davanje jednakih šansi opoziciji u odnosu na predstavnike vladajuće koalicije.

Debate u Srbiji treba analizirati i u širem medijskom kontekstu jer su mediji i ponašanje medija u eri višestranačja jedan od prioriternih problema i razlog zbog čega izbori u najvećem broju izbornih ciklusa nisu bili poštteni,

---

<sup>13</sup> Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2022*. Available from <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> (Accessed July 31, 2023).

<sup>14</sup> Bertelsmann’s Transformation Index, *BTI 2022 Country Report – Serbia*. Available from [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2022\\_SRB.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_SRB.pdf) (Accessed July 31, 2023).

<sup>15</sup> Freedom House, *Freedom in the World – Serbia*. Available from <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2022>; *Nations in Transit – Serbia*. Available from <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2022> (Accessed July 31, 2023).

<sup>16</sup> V-Dem institute, *Democracy Report 2022 – Autocratization Changing Nature?*, Available from [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf) (Accessed July 31, 2023).

nit su izborni učesnici imali jednake medijske uslove. Pojedini autori ističu da „tokom 12 izbornih ciklusa za republički parlament i 11 izbora za predsednika Republike, najuticajniji mediji nikada nisu funkcionisali u korist birača, obezbeđujući im adekvatne informacije neophodne za slobodan politički izbor”.<sup>17</sup> Sasvim je razumljiva onda velika pažnja koju ima RTS kao godinama najuticajniji medij TV političke komunikacije, i debate koje oni organizuju i emituju.

Dakle, osnovno istraživačko pitanje u ovom radu jeste da li su debate podstakle politički dijalog i ponudile kredibilnu platformu za jednak politički tretman u kontekstu okruženja u kojem je politička konkurencija neujednačena – prava opozicija postoji i nema sistematskih opstrukcija za njen rad i učešće na izborima, ali je dominacija vladajućih stranaka u pogledu resursa i mogućnosti da utiču na dezintegrišuće procese u opoziciji dovela do nejednagog tretmana i nepoštene političke konkurencije.

## METODOLOŠKI PRISTUP

Istraživanje će obuhvatiti debate „Reč na reč”, koje se od 2012. godine emituju na javnom medijskom servisu (RTS). Obuhvatiće samo debate emitovane u sklopu nacionalnih kampanja, za narodne poslanike i predsednika Republike Srbije. Autor je odabrao ove debate jer one jedine mogu da ispune većinu kriterijuma važnih za debatni sadržaj: da su tematske i koncipirane kao predstavljanje političkih pozicija stranaka i kandidata, s rigidnom moderacijom i striktno vođenim vremenom.

Kao metoda je korišćena analiza sadržaja i komparativna metoda. Metodologija obuhvata sledeće elemente u analizi: tematski okvir, ravnopravnost učesnika, uticaj (studija slučaja 2022. godine), razlike između parlamentarnih i predsedničkih debata i uloga debata u širem medijskom okruženju (da li su debate podstakle promene u medijskom okruženju i/ili dovele do unapređenja).

---

<sup>17</sup> Jovanka Matić i Snježana Milivojević, „Tri decenije izborne komunikacije”, u Milan Jovanović i Dušan Vučićević (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali, Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, Službeni glasnik, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, 2020, Beograd, str. 347.

## DEBATE „REČ NA REČ” U SRBIJI

Različitih debatnih formata je u Srbiji bilo još od početka višestranačja 1990. godine, kao i predsedničkih duela od predsedničke kampanje 1997. godine, ali je tek 2012. godine uveden strukturiran, tematski i vremenski omeđen format, pripremljen u skladu sa principima američkih TV debata i primenjiv za sve nivoe izbora, od nacionalnih do lokalnih. RTS i CeSID, kao utemeljitelji ovih debata, do sada su organizovali nekoliko desetina debata, kako izbornih (koje su predmet ovoga rada) tako i neizbornih, koje su se bavile krupnim nacionalnim i regionalnim politikama. Najveći broj organizovanih debata je bio studijski tip, s moderatorom, ali su neke nacionalne, regionalne, kao i neke beogradske debate organizovane van studija, u državnim ili gradskim prostorima i uz učešće publike koja je mogla da postavi pitanja (*town hall style*).

Ukupno su organizovane 22 izborne debate na nacionalnom nivou – 21 parlamentarna debata uoči izbora 2012, 2014, 2016, 2020. i 2022. godine i jedna predsednička uoči drugog kruga predsedničkih izbora 2012. godine. Od 2012. do 2016. godine je važio princip da učestvuju samo stranke s parlamentarnim statusom, dok je naknadno promenjeno – na pritisak vanparlamentarnih stranaka – da u debatama učestvuju sve relevantne političke stranke i organizacije. Osam debata je organizovano uoči parlamentarnih izbora 2022. godine, što je najveći broj debata organizovan u jednom izbornom ciklusu.

R. broj	Datum	Nivo izbora	Učesnici	Vrsta debate i tematski okvir
1.	19/04/2012	Parlamentarna debata (3 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Sedam parlamentarnih lista: <b>DS (S. Homen)</b> , SNS (M. Đurić), LDP (B. Đurić), SRS (A. Martinović), DSS (M. Radović), <b>URS (Z. Stanković)</b> i <b>SPS (M. Krkobabić)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Tri teme: stranke i stranački život, zdravlje, borba protiv korupcije.
2.	26/04/2012	Parlamentarna debata (3 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Sedam parlamentarnih lista: <b>DS (B. Đelić)</b> , <b>SRS (I. Ninić)</b> , <b>URS (V. Senić)</b> , LDP (I. Andrić), SNS (J. Tabaković), DSS (N. Popović) i <b>SPS (D. Bajatović)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Ekonomika debata (privreda, smanjenje nezaposlenosti i javni dug).
3.	03/05/2012	Parlamentarna debata (3 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Sedam parlamentarnih lista: <b>DS (B. Stefanović)</b> , SRS (N. Šarović), <b>URS (S. Grubješić)</b> , LDP (B. Đurić), SNS (J. Joksimović), DSS (S. Samardžić) i <b>SPS (S. Đukić Dejanović)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Evropske integracije, Kosovo i životni standard.
4.	16/05/2012	Predsednička debata	Dva predsednička kandidata: <b>B. Tadić (DS)</b> i T. Nikolić (SNS)	Moderator, u studiju (bez publike). Osam tematskih blokova: spoljna politika, Kosovo, ekonomija, razvoj institucija, borba protiv korupcije, bezbednost, socijalna politika, obrazovanje i EU.

5.	21/02/2014	Parlamentarna debata (3 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Sedam parlamentarnih lista: DS (V. Todorić), NDS (S. Homen), DSS (M. Milutinović), LDP (N. Milić), <b>SNS (N. Selaković)</b> , <b>URS (V. Petrović)</b> i <b>SPS (N. Jovanović)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Pravosuđe, borba protiv korupcije i borba protiv kriminala.
6.	28/02/2014, Niš	Parlamentarna debata (3 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Sedam parlamentarnih lista: DSS (M. Vojnić Marković), <b>URS (S. Stojanović Plavšić)</b> , NDS (Lj. Rađević), DS (D. Milišavljević), <b>SNS (Z. Lončar)</b> , <b>SPS (Z. Radovanović)</b> i LDP (S. Pešić).	Moderator, pitanja moderatora i pitanja publike. Zdravstvo, Zakon o radu i oporezivanje viših plata u javnom sektoru.
7.	07/03/2014, Novi Sad	Parlamentarna debata (3 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Sedam parlamentarnih lista: DSS (M. Aligrudić), <b>URS (S. Grubješić)</b> , DS (N. Vučković), NDS (N. Stojadinović), <b>SNS (M. Đurić)</b> , LDP (I. Andrić) i <b>SPS (D. Bajatović)</b> .	Moderator, pitanja moderatora i pitanja publike. Kosovo, spoljna politika i evropske integracije.
8.	13/03/2014	Parlamentarna debata (3 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Sedam parlamentarnih lista: DSS (N. Popović), <b>URS (V. Vasić)</b> , NDS (G. Radosavljević), DS (D. Nikezić), LDP (B. Đurić), <b>SNS (J. Joksimović)</b> i <b>SPS (D. Bajatović)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Ekonomska debata (zaduživanje, uvoz/izvoz, nezaposlenost).
9.	19/04/2016	Parlamentarna debata (1 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Pet izbornih lista: <b>SNS (M. Jovanov)</b> , DS (V. Pavićević), DSS/Dveri (S. Rašković Ivić), LS (B. Stefanović) i NS (M. Parović).	Moderator, u studiju (bez publike). Evropska unija, poljoprivreda, natalitet.

10.	20/04/2016	Parlamentarna debata (1 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Pet izbornih lista: <b>SPS (Ž. Obradović)</b> , SRS (N. Šarović), LDP (Č. Jovanović), Zaveznici (M. Đurđević, Stamenkovski) i DJB (A. Stevanović)	Moderator, u studiju (bez publike). Evropska unija, poljoprivreda, natalitet.
11.	21/04/2016	Parlamentarna debata (3 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Sedam izbornih lista: <b>SNS (A. Martinović)</b> , DS (B. Pajtić), <b>SPS (D. Bajatović)</b> , DSS/ Dveri (B. Obradović), SRS (N. Šarović), SDS (B. Tadić) i DJB (S. Radulović)	Moderator, u studiju (bez publike). Bezbednost i migrantska kriza, nezaposlenost, odnosi u regionu.
12.	28/05/2020	Parlamentarna debata (2 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Šest izbornih lista: <b>SPS (S. Đukić Dejanović)</b> , SRS (A. Šešelj), <b>SVM (E. Kovač)</b> , UDES (B. Đurić), DSS (I. Matović) i ZS (M. Stamatović).	Moderator, u studiju (bez publike). Posledice pandemije.
13.	10/06/2020	Parlamentarna debata (šest predstavnika opozicije, niko od predstavnika vlasti)	Šest izbornih lista: POKS (M. Čikiriz), UDES (G. Čomić), DSS (M. Jovanović), 1 od 5 miliona (V. Reković), NS (A. Movsesijan) i LDP (Č. Jovanović).	Moderator, u studiju (bez publike). Ekonomija, pandemija, spoljna politika, odnosi u regionu i odnosi s Kosovom.
14.	11/06/2020	Parlamentarna debata (2 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Šest izbornih lista: <b>SNS (V. Orlić)</b> , <b>SPS (D. Bajatović)</b> , SPAS (A. Šapčić), SRS (A. Šešelj), PSG (P. Grbović) i DJB (S. Radulović).	Moderator, u studiju (bez publike). Zapošljavanje, javna preduzeća, spoljna politika i odnosi s Kosovom.
15.	22/02/2022	Parlamentarna debata (2 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Četiri izborne liste: SRS (A. Šešelj), SSP (D. Nikezić), <b>SPS (D. Bajatović)</b> i <b>SNS (S. Mali)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Inflacija, privreda i pomoć građanima posle pandemije.

16.	01/03/2022	Parlamentarna debata (2 predstavnik vlasti i 4 predstavnik opozicije)	Šest izbornih lista: DJB (S. Radulović), Zavetnici (M. Đurđević Stamenkovski), DSS (M. Jovanović), DS (Z. Lutovac), <b>SPS (S. Paunović)</b> i <b>SNS (V. Đukanović)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Spoljna politika, neutralnosti i odnosi s NATO-m.
17.	08/03/2022	Parlamentarna debata (2 predstavnik vlasti i 4 predstavnik opozicije)	Šest izbornih lista: DJB (H. Adrović), Dveri (B. Obradović), NDBG (B. Đorđević), <b>SVM (E. Kovač)</b> , <b>SNS (D. Kisić Tepavčević)</b> i <b>SPS (S. Đukić Dejanović)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Rodna ravnopravnost i natalitet.
18.	15/03/2022	Parlamentarna debata (2 predstavnik vlasti i 4 predstavnik opozicije)	Šest izbornih lista: SPP (E. Numanović), DS (D. Rakić), SRS (M. Ristić), NS (A. Movsesijan), <b>SPS (V. Đukić)</b> i <b>SNS (D. Grujić)</b> .	Moderator, u studiju (bez publike). Zdravstvo, odlazak medicinskih radnika.
19.	22/03/2022	Parlamentarna debata (2 predstavnik vlasti i 4 predstavnik opozicije)	Šest izbornih lista: ZS (M. Stamatović), NS (M. Aleksić), Moramo (Đ. Miketić), Dveri (B. Obradović), <b>SPS (D. Bajatović)</b> i <b>SNS (V. Orlić)</b> .	Moderator, u Domu Narodne skupštine (bez publike). Litijum.
20.	24/03/2022	Parlamentarna debata (2 predstavnik vlasti i 4 predstavnik opozicije)	Šest izbornih lista: DSS (M. Jovanović), UZPS (S. Ristić), Zavetnici (M. Đurđević Stamenkovski), SRS (A. Šešelj), <b>SPS (V. Odalović)</b> i <b>SNS (I. Simić)</b> .	Moderator, u Domu Narodne skupštine (bez publike). Rat u Ukrajini, odnosi s Kosovom i Zajednica srpskih opština.

21.	29/03/2022	Parlamentarna debata (2 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Šest izbornih lista: DJB (S. Radulović), UZPS (D. Đilas), SDS (B. Tadić), Dveri (B. Obradović), <b>SPS (D. Bajatović)</b> i <b>SNS (V. Orlić)</b> .	Moderator, u Domu Narodne skupštine (bez publike). Nafta, hrana i inflacija.
22.	31/03/2022	Parlamentarna debata (2 predstavnika vlasti i 4 predstavnika opozicije)	Šest izbornih lista: Zavetnici (M. Đurđević Stamenkovski), UZPS (M. Tepić), DSS (M. Jovanović), Moramo (N. Zelenović), <b>SPS (Đ. Milićević)</b> i <b>SNS (G. Vesić)</b> .	Moderator, u Domu Narodne skupštine (bez publike). EU, odnosi s Kinom, SAD i Rusijom.

Tabela 1. Parlamentarne i predsjedničke debate „Reč na reč” u Srbiji u periodu 2012–2022 (izvor: autor i [www.rts.rs](http://www.rts.rs))

\* Boldovano su označeni predstavnici vlasti.

Skoro sve debate su bile parlamentarne (21), a samo jedna predsednička, ona od 16. maja 2012. godine kada su uoči drugog kruga debatovali T. Nikolić i B. Tadić. Drugim rečima, za deset godina je Srbija imala samo jednu kandidatsku debatu i to jeste, premda legalno, demokratski deficit. Najveći broj debata je organizovan uoči izbora 2022. (ukupno osam) i to je posledica brojnih sastanaka i okruglih stolova koji su organizovani s ciljem unapređenja izbornih uslova. U prethodna četiri ciklusa (2012–2020) ukupno je organizovano u proseku između tri ili četiri debate.

Iznad su izlistani važni detalji u vezi sa 22 izborne debate „Reč na reč” i o tim nalazima će autor diskutovati u nastavku teksta, s ciljem da istraži da li su debate podstakle politički dijalog i ponudile kredibilnu platformu za jednak politički tretman u kontekstu okruženja u kojem je politička konkurencija nejednako predstavljena u medijima.

## RAVNOPRAVNI U NERAVNOPRAVNOM MEDIJSKOM OKRUŽENJU

U ovom delu autor će se zadržati samo na parlamentarnim debatama, budući da naredno poglavlje govori o deficitima u organizaciji predsedničkih debata. Ključno istraživačko pitanje ovde jeste koliko su debate „Reč na reč” omogućile uslove za ravnopravnom debatom između predstavnika vlasti i opozicije. Uzorak za analizu su 21 parlamentarna debata u periodu između 2012. i 2022. godine, a kategorije koje su uzete u obzir su: broj učesnika u debatama, zastupljenost predstavnika vlasti i opozicije, zastupljenost lidera stranaka (čime bi debate dobile na dodatnom kredibilitetu), zastupljenost političkih stranaka, tematski okvir i njegova relevantnost u odnosu na dati kontekst i očekivanja opozicione javnosti.

U 21 različitoj debati na parlamentarnom nivou učestvovalo je ukupno 130 političara (predstavnika stranaka). Principi organizovanja ovih debata podrazumevaju da organizatori pozivaju političke stranke, a da konkretna imena delegiraju same stranke. Od 130 političara njih 46, ili 35%, su bili članovi vladajuće stranke, dok je 84 političara, ili 65%, pripadalo nekoj (tada) opozicionoj stranci. Vladajuće stranke su bile DS, URS, PUPS i SPS (uoči izbora 2012), odnosno SNS, SPS i SVM od 2014. do 2022. godine. Samo je SPS bila uvek vladajuća stranka u ovom periodu pa su imali najviše debatera: ukupno 19, što je za jedan više od drugoplasiranog SNS (18). DSS (danas Novi DSS) je na trećem mestu sa 12 učesnika, DS na četvrtom sa 11, a potom slede LDP (devet), SRS (osam) i SDS (nekada NDS u kampanji 2014) sa šest učesnika. Iz vlasti je u 10 debata bilo po dva učesnika i u osam po tri učesnika (kada su bila četiri predstavnika opozicije). U samo jednoj debati vlast nije imala predstavnika. Takođe, nikada se nije desilo da vlast ima više predstavnika nego opozicija. Iako se radilo o debatama na najgledanijoj televiziji i u udarnom terminu

(*prime time*), vodeće stranke nikada nisu delegirale lidere koji su tada bili i predstavnici vlasti (Tadić, Dinkić, Dačić, Vučić). Ni opozicija najčešće nije slala lidere, pa je tako ukupno 28 političara uzelo učešća u ovim debatama a da su istovremeno bili i stranački lideri. Tu se najviše ističu Miloš Jovanović i Milica Stamenkovski Đurđević, koji su učestvovali u po četiri debate.

Tematski okvir je obuhvatao relativno uzak krug tema. Na vrhu se nalazi spoljna politika, koja je na različite načine bila prisutna u 10 debata, a realno je taj broj i veći pošto je EU kao tema bila zastupljena u još pet debata. Ekonomija, privreda i regulatorni okvir za privredu se nalazi na drugom mestu (u devet debata), dok se pitanja životnog standarda, nezaposlenosti i cena nalaze na trećem mestu (u osam debata). U šest debata se razgovaralo o Kosovu, u pet o EU i u četiri o zdravstvu. O korupciji i borbi protiv kriminala se debatovalo ukupno tri puta, a o strankama i unutrašnjem političkom životu, kao i pravosuđu se debatovalo samo jednom i to 2012. godine. Važna je napomena da se ovde kao kriterijum uzimao tematski okvir predložen unapred, a učesnici debata su nalazili načine da otvaraju različite teme i koje nisu bile formalno na agendi.

Diskusija o ovim rezultatima pokazuje da su se organizatori debata držali balansirano pristupa koji je najčešće uključivao barem dva predstavnika vlasti (stožerna stranka i manji koalicioni partneri) i većinsku, ali programski raznorodnu opoziciju – od desnog do levog spektra. Nedostatak je što je, napuštanjem principa da učestvuju samo parlamentarne stranke (posle 2014), gotovo nemoguće naći način kako koherentno odabrati učesnike zbog izražene fragmentacije u stranačkom sistemu. Ta nekoherentnost se „oseća” u debatama i time vladajuće stranke imaju prednost u doslednosti i konzistentnosti poruka jer učestvuju u skoro svim debatama, dok se sve ostale stranke u određenoj meri rotiraju. Iako postoji čist način za odabir učesnika, shodno podršci koju imaju u istraživanjima javnog mnjenja, taj princip se nije koristio zbog nepoverenja stranaka u istraživače i njihove projekcije. Drugo, fragmentacija političkog života utiče na pravljenje kompromisa kod organizatora u broju učesnika. Iskustva moderatora debata Zorana Stanojevića jasno pokazuju da bi debate sa četiri učesnika imale više smisla, ali, zbog nezadovoljstva iz moguće potpredstavljenosti nekih stranaka, organizatori su često birali modele sa šest ili sedam učesnika. Takvi modeli su manje atraktivni, monotoniji su, moderator teže upravlja s većim brojem ljudi, što posledično utiče na doseg i uticaj debata. Debate nisu privukle ključne lidere u tom trenutku, što je procena samih stranaka, a ne zasluga organizatora. Međutim, važni stranački ljudi su uvek bili prisutni u debatama i pokazalo se kao pravilo da veći nivo učesnika znači veći kvalitet debate i donosi veću gledanost/uticaj (konkretni podaci su u nastavku, u studiji slučaja). Ovaj format debata je ostao dosledan rigidnom formatu, što je bila jedna od najvećih zamerki opozicije posle 2016. godine, i koji odgovara više onima koji brane svoju poziciju jer opoziciji sužava prostor da se bavi i pitanjima van agende. Ipak, pravila se nisu menjala od početka i kao takva su poznata svima i svima su jednaka.

Na kraju, kada je reč o tematskom okviru, tu su zamerke kritičara opravdanije jer su teme, iako suštinski važne, zaobilazile pitanja unutrašnje politike i stranačkog života, ljudskih prava i borbe protiv korupcije. Organizatori su teme skoro po pravilu birali shodno tome šta su glavni prioriteti građana, gde su dominirali ekonomski i socijalno-ekonomski aspekti, kao i pitanje Kosova i članstva u EU. U debatama je spoljna politika bila najviše zastupljena i to nije bez osnova imajući u vidu spoljnopolitički kontekst i poziciju Srbije (plus je dodatno generisan ukrajinskim ratom), ali se čini da je postojao prostor za većim sadržajem iz unutrašnje politike. Unutrašnja politika je potencijalno snažniji teren za opoziciju, posebno senzitivne teme poput afera, borbe protiv korupcije i slično, dok je spoljna politika polje u kome su podele između stranaka manje vidljive.

Ocene da su debate samo fasada i fingiranje dijaloga, dakle, teško mogu da prođu uvide iz analize ovih debata jer vlast nije bila favorizovana ni u broju učesnika ni u privilegovanoj poziciji. Limiti su vidljivi u druga dva segmenta, od kojih je jedan povezan sa samim debatama i organizatorima, a drugi je van njihovog dometa i odgovornost je opozicije. Tematski okvir olakšava nastupe vladajuće koalicije u meri da lakše mogu da odbrane svoju poziciju kod manje kontroverznih, premda i dalje suštinski važnih tema. Tekuće teme iz unutrašnje politike i stranačkog života mogle bi da nađu snažniju refleksiju u debatama. Drugo, fragmentacija opozicije smanjuje njihov kontinuiraniji i konzistentniji nastup, budući da se opozicija mora da rotira (i organizacijski i ljudski), kao i da su njihove pozicije drugačije i neretko usitnjene do nivoa da građani ne mogu da prepoznaju razlike. Ukрупnjavanje opozicije bi ove debate učinilo kvalitetnijom platformom za dijalog, a opoziciju snažnijim i kompetentnijim akterom.

Ono gde se prepoznaje suštinski problem nisu same debate već činjenica da debate nisu praćene drugim kvalitetnim sadržajima, niti medijskim okruženjem koje podstiče ravnopravnost izbornih učesnika. Tako posmatrač i izbora 2022. godine navode da je „medijska scena polarizovana, a različitost stavova ograničena uskim dometima medija koji nisu blisko povezani sa vladajućim strankama“, kao i da „uticajni privatni TV kanali sa nacionalnom frekvencijom podržavaju politike vlade, što utiče na agendu javne diskusije i narušava nadzornu ulogu medija”.<sup>18</sup> I u izveštaju iz 2020. godine nije bitno drugačije jer se notira da je „medijsko okruženje nazadovalo tokom poslednjih godina, a raznolikost stavova u medijima je ograničena” i da „nekoliko privatnih medijskih kuća sa alternativnim i kritičkim stavovima ne predsta-

---

<sup>18</sup> Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), *Predsednički i vanredni parlamentarni izbori 3. april 2022. Konačni izveštaj*, Varšava, 2022, str. 20.

vljaju efikasnu protivtežu zbog ograničene pokrivenosti”.<sup>19</sup> U takvom okruženju debate ne mogu da budu generator promena, niti presudan faktor za informisanu izbornu odluku bez obzira na njihov nemali uticaj. Istovremeno, očekivanja javnosti, a posebno opozicije su velika jer se radi i o uticajnom mediju i formatu, pa su debate postale mesto i opravdanih i manje opravdanih kritika.

## DEFICIT PREDSEDNIČKIH DEBATA

Demokratski deficit u predsedničkim kampanjama jeste izostanak debata predsedničkih kandidata u prvom krugu bez obzira što javni servis nema formalnu obavezu da to učini (ta obaveza postoji za drugi krug), niti što takve prakse nije bilo ni pre 2012. godine. Drugi razlog, budući da nema pravne obaveze, jeste sama odluka aktuelnog predsednika Srbije Aleksandra Vučića da ne podstiče ili promovise učešće u takvim debatama (na nekoj komercijalnoj televiziji, na primer) jer to nije u njegovom političkom interesu. Taj politički interes nije, kako se to često navodi, „strah od susreta sa političkom konkurencijom” nego njegova procena da bi na taj način legitimizovao konkurenciju kao svoje najveće protivnike, što je u nesaglasju s njegovim nastupima nedodirljivog kandidata i sigurnog pobednika u prvom krugu. Posle 2012. godine su, dakle, održana dva predsednička ciklusa (2017. i 2022. godine) i u oba je vodeći kandidat osvojio više od polovine glasova. Izostanak debata u prvom krugu utiče na kvalitet medijske prezentacije predsedničkih kampanja jer građani ostaju uskraćeni za jedini format u kome su se direktno mogli sučeliti političke pozicije predsedničkih kandidata. Suočavanje drugačijih političkih pozicija, s jednakim vremenom i na ključne prioritete građana, neretko je važan preduslov za informisanu izbornu odluku.

U periodu koji obuhvata ova analiza organizovana je samo jedna predsednička debata i to ona između tada aktuelnog predsednika Tadića i izazivača Nikolića i to 16. maja 2012. godine. Važno za razumevanje ove debate jeste činjenica da je Nikolićev SNS na parlamentarnim izborima 6. maja, iako pobednik, ostvario lošiji rezultat od projektovanog i da je njemu (Nikoliću) ova debata bila od suštinske važnosti. Po ocenama stručne javnosti koja je organizovala ovu debatu, Nikolić se u ovoj debati dobro snašao (ankete su išle u prilog Tadiću), što je mogao da bude važan dodatak drugim strateškim odlukama (posebno je važna odluka o povlačenju s mesta predsednika SNS) između dva kruga koje su mu na kraju, 20. maja, u drugom krugu i obezbedile trijumf nad Tadićem. Debatu su organizovali RTS i CeSID i emitovana je uživo

---

<sup>19</sup> Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), *Parlamentarni izbori 21. jun 2020. Konačni izveštaj*, Varšava, 2020, str. 16–17.

s početkom u 20 časova na Prvom programu javnog servisa. Emitovanju je prethodilo potpisivanje usaglašenog protokola o debati. Teme koje su bile na agendi su: spoljna politika i Kosovo, ekonomija, razvoj institucija, borba protiv korupcije, bezbednost, socijalna politika, obrazovanje i EU.

## UTICAJ DEBATA: STUDIJA SLUČAJA 2022. GODINE

O uticaju TV debata se često govori u političkoj javnosti (nastupi predstavnika vlasti i opozicije) i među ekspertima (izveštaji domaćih i međunarodnih posmatrača), pa deo javnosti smatra da uticaj nije veliki zbog rigidnog i „monotonog“ formata, a drugi deo je sklon precenjivanju. Te ocene su zavisne od pozicije s koje nastupaju, pa je nezadovoljstvo predstavnika opozicije uglavnom veće. Istina je da ove debate imaju bitan uticaj shodno rejtinzima koje imaju i da su odlična platforma za sve izborne učesnike i u tom pravcu se može navesti nekoliko razloga. Najpre, RTS je najuticajniji medij političke komunikacije, odnosno medij koji je godinama najgledanija televizija.<sup>20</sup> Drugo, debate se emituju u udarnom terminu (*prime time*), čime se obezbeđuje doseg, odnosno gledanost (o čemu će više reči biti u nastavku). Treće, RTS se u debatama, kroz jasnu moderaciju, postavlja neutralno i distancirano prema učesnicima, čime se ostavlja autonoman prostor za sve intervencije predstavnika političkih stranaka. I četvrto, ovakav format debata je dostupan samo u debatama „Reč na reč“, jer formati na komercijalnim televizijama izgledaju drugačije i retko su u prilici da okupe na jednom mestu sve relevantne aktere (predstavnici vlasti ne idu na određene antivladine medije, dok predstavnici opozicije ne idu na vladi bliske medije).

Na primeru izbora iz 2022. godine autor pokazuje uticaj debata „Reč na reč“ kroz doseg, odnosno gledanost. Osnovna teza autora jeste da ove debate u startu mogu da računaju na relativno visoku gledanost, ali da bolji rejtinzi direktno zavise od izbora govornika i njihovog nastupa i delimično tajminga za odabir teme. Ovo je značajnije za opoziciju nego vlast, jer vlast svakako ima daleko više mejnstrim kanala putem kojih može da komunicira sa svojim biračima. U *Tabeli 2* su izlistani rejtinzi, učešće u gledanosti (*Share*) i doseg (*Reach*) svih osam debata u 2022. godini na total populaciji.<sup>21</sup> Od osam emi-

---

<sup>20</sup> Radio-televizija Srbije, *Decenija televizijske dominacije: RTS najgledaniji i u 2020. godini*, RTS, Beograd, 30.12.2020, dostupno preko <https://www.rts.rs/rts/rts-predstavlja/najnovije/4206121/decenija-televizijske-dominacije-rts-najgledaniji-i-u-2020-godini.html>

<sup>21</sup> Rejting je prosečan broj ili procenat populacije koji gleda određeni program u određenom intervalu. Učešće, odnosno šer (*Share*) je udeo u gledanosti određenog

tovanih debata, njih četiri su imale doseg veći od 800.000 na total populaciji. Najveći doseg među njima je imala debata od 1. marta, koju je gledalo skoro milion ljudi i u kojoj je bilo šest učesnika, među kojima čak četiri stranačka lidera (lideri Zavetnika, DS, DSS i DJB). Druga debata po uticaju je ona emitovana 15. marta, koja se bavila zdravstvom i odlascima medicinskih radnika, što je očito prepoznato kao tema od javnog značaja (dobra procena tajmin-ga). Debata od 22. februara, iako nije bila liderska, imala je takođe visok profil učesnika (Mali, Nikezić, A. Šešelj i Bajatović) i dodatno dobro upoznatih sa ekonomijom, što je bila centralna tema te debate. Na kraju, treću debatu iz ovog ciklusa (8. mart) gledalo je 875.000 ljudi, bavila se ženama i rodnom ravnopravnošću i imala relevantne učesnice, državno ili stranački dobro upoznate sa ovom temom. Na petom mestu, sa 794.000 gledalaca, je debata od 29. marta, u kojoj su učestvovali visokopozicionirani stranački lideri, s tim što je ova debata, iako peta po doseg, bila druga po udelu gledanosti sa 13,1%.

Debata	Rejting	Učešće (Share, SHR)	Doseg (Reach)
Druga debata (01.03)	7,3%	17%	988.000
Četvrta debata (15.03)	5,2%	12%	908.000
Prva debata (22.02)	5,9%	13,6%	893.000
Treća debata (08.03)	4,7%	11%	875.000
Sedma debata (29.03)	5,3%	13,1%	794.000
Osma debata (31.03)	5,0%	11,9%	751.000
Peta debata (22.03)	4%	9,4%	733.000
Šesta debata (24.03)	3,4%	8,3%	710.000

Tabela 2. Gledanost parlamentarnih debata „Reč na reč”  
u Srbiji u kampanji 2022. godine  
(izvor: Bojan Klačar i Emilija Orestijević, *Oko izbora 23*)<sup>22</sup>

---

programa od onih koji gledaju TV u tom trenutku. Doseg je broj osoba koje su bile izložene određenoj poruci. Svi podaci se gledaju u odnosu na neku ciljnu grupu koja je u ovom slučaju total populacija.

<sup>22</sup> Bojan Klačar i Emilija Orestijević, „CeSID i predizborna kampanja”, u Bojan Klačar (ur.), *Oko izbora 23*, CeSID, Beograd, 2022, str. 23.

## ZAKLJUČAK

Analiza debata posle 2012. godine pokazala je da su debate imale limitirani uspeh u kreiranju podsticajnijeg medijskog okruženja i da jedan format, profesionalno pripremljen i na najuticajnijem mediju, ne može da bude zamena za redovan novinarski rad i redovno izveštavanje medija tokom kampanje. Nalazi ne podupiru tezu da se radi o demokratskoj fasadi ili imitaciji procesa budući da su svi važni elementi debatnog programa bili prisutni i u debatama „Reč na reč”. Nalazi iz istraživanja nisu pokazali da je ravnopravnost učesnika ugrožena, ali se pokazalo da tematski okvir ne otvara u dovoljnoj meri neka važna unutrašnja pitanja, iz oblasti političkih procesa i stranačkog života. Bez obzira što su debate česta i kontinuirana platforma za politički dijalog, premda periodično narušavan hipersenzivnim narativom i raspravom, one nisu mogle da preuzmu ulogu koju bi novinari morali da imaju u svom redovnom radu, niti su mogle da nadomeste neravnopravnost vidljivu na komercijalnim medijima. Dominacija vladajuće stranke u pogledu resursa, nepoštovanje propisa od strane komercijalnih medija i slabo i pasivno regulatorno telo dovode do nejednakog tretmana izbornih učesnika koji ne može da promeni relativno dobar i sadržajan debatni program. To pokazuje da u izbornom procesu, pa samim tim i u izornoj komunikaciji, pojedinačni pokušaji ne mogu da promene celinu već da se napredak uočava samo kada svi akteri (mediji, izborni učesnici, regulator) promovišu podsticajno i pluralističko medijsko okruženje.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Benoit L. William, *Political Election Debate – Informing Voters about Policy and Character*, Lexington Books, 2014.
- [2] Bertelsmann’s Transformation Index, *BTI 2022 Country Report – Serbia*. Available from [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2022\\_SRB.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_SRB.pdf) (Accessed July 31, 2023).
- [3] Debates International. Available from <https://www.debatesinternational.org/> (Accessed July 31, 2023).
- [4] Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2022*. Available from <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> (Accessed July 31, 2023).
- [5] Freedom House, *Freedom in the World – Serbia*. Available from <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2022>; *Nations in Transit – Serbia*. Available from <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2022> (Accessed July 31, 2023).
- [6] Ipsos Strategic Marketing, *Analiza medijskog tržišta u Srbiji*, Beograd, 2015, dostupno preko <https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Analiza%20medijskog%20trzišta%20u%20Srbiji%20IPSO%20avgust%202015.pdf>

- [7] Kardović Danko, *TV u 2020. Summa Summarum*, Direct Media United Solutions, Beograd, januar 2021.
- [8] Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), *Predsednički i vanredni parlamentarni izbori 3. april 2022. Konačni izveštaj*, Varšava, 2022.
- [9] Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), *Parlamentarni izbori 21. jun 2020. Konačni izveštaj*, Varšava, 2020.
- [10] Klačar Bojan, „Zašto su važne izborne debate?“ u Bojan Klačar (ur.), *Priručnik za organizaciju izbornih TV debata*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Beograd, 2017.
- [11] Klačar Bojan, „Analiza okvira poruka u političkom oglašavanju na televiziji u kampanjama za parlamentarne izbore u Srbiji od 2000. do 2016. godine“, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2020.
- [12] Klačar Bojan i Emilija Orestijević, „CeSID i predizborna kampanja“, u Bojan Klačar (ur.), *Oko izbora 23*, CeSID, Beograd, 2022.
- [13] Krstić Aleksandra, „TV dueli kandidata za predsednika Srbije od 2002. do 2012. godine“, u Milan Jovanović i Dušan Vučićević (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali, Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, Službeni glasnik, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, 2020, Beograd, 429–449.
- [14] Maier Jürgen & Thorsten Faas (2011), “‘Miniature Campaigns’ in Comparison: The German Televised Debates, 2002–09”, *German Politics*, 20(1): 75–91.
- [15] Patterson Miles L., Mary E. Churchill, Gary K. Burger & Jack L. Powell, “Verbal and nonverbal modality effects on impressions of political candidates: Analysis from the 1984 presidential debates”, *Communication Monographs*, 1992, 59, 231–242.
- [16] Radio-televizija Srbije, *Decenija televizijske dominacije: RTS najgledaniji i u 2020. godini*, RTS, Beograd, 30.12.2020, dostupno preko <https://www.rts.rs/rts/rts-predstavlja/najnovije/4206121/decenija-televizijske-dominacije-rts-najgledaniji-i-u-2020-godini.html>
- [17] Schulz Winfried, “Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept”, *European Journal of Communication*, 2004, 19: 1, 87–101
- [18] V-Dem institute, *Democracy Report 2022 – Autocratization Changing Nature?* Available from [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf) (Accessed July 31, 2023).
- [19] Matic Jovanka i Snježana Milivojević, „Tri decenije izborne komunikacije“, u Milan Jovanović i Dušan Vučićević (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali, Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, Službeni glasnik, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, 2020, Beograd, 347–399.

*Bojan Klačar*

## TV DEBATES IN SERBIA AFTER 2012: DEMOCRATIC 'FACADE' OR PLATFORM FOR DIALOGUE?

### *Abstract*

The paper analyses whether TV debates after 2012 elections enhanced political dialogue and offered a credible platform for equal political treatment of political parties in the context of an unequal political competition and biased media (towards the ruling party). The subject of the paper is a detailed analysis of 22 'Word on Word' election debates in terms of their issue framework, equality of participants, influence (through a case study of the 2022 election), the difference between parliamentary and presidential debates and the role of debates in the wider media environment. The author examines whether the debates encouraged changes in the media environment and whether they led to the improvement of media environment. Specifically, the purpose was to determine whether these debates could provide a credible platform for political dialogue or whether they are a democratic 'façade', as described by a part of the critically oriented public. The analysis takes into account the context that the opposition exists and that there are no systematic obstructions to its work and participation in the elections. On the other hand, the dominance of the ruling parties in terms of resources and the ability to influence the disintegrating processes in the opposition has led to unequal treatment and unfair political competition.

### *Keywords:*

elections, election campaigns, media, political parties, TV debates.



Др Марко Мијатовић\*

*Доктор политичких наука*

# Суперизборна година у Словенији 2022. године – огледало особености словеначке националне и локалне политике

## *Анстракт*

Одржавање парламентарних, локалних и председничких избора током 2022. године, у временским размацима од неколико месеци, дали су повод да се та година у Словенији назове „суперизборном“ годином. Они су били још једна прилика за исказивање воље бирача и показивања карактеристика словеначког политичког система. У раду смо покушали да у кратким цртама представимо основне црте политичко-идеолошких подела које карактеришу савремено словеначко друштво, историјат избора на свим нивоима у Словенији након самосталности 1991. године и њихове најважније особености које су и 2022. дошле до изражаја.

## *Кључне речи:*

Словенија, избори, политичке странке, политичке идеологије

## УВОД

Тема овог рада је савремени партијски систем Словеније и политичко-идеолошка диференцијација који су сагледани и анализирани у вертикалној димензији (национални и локални ниво). У раду се показује да

---

\* markomijatovic78@gmail.com

на политичкој сцени, на државном нивоу, доминира пет странака, које, међутим, имају знатно мање утицаја на локалном нивоу, где доминирају нестраначки кандидати. Ово је посебно уочљиво и након тзв. суперизборне 2022. године када су се у кратком периоду одржали парламентарни, председнички и локални избори. Основна хипотеза овог рада је да политичко-идеолошке поделе на партијској сцени Словеније имају две димензије – хоризонталну и вертикалну. Једна равна (или димензија) манифестује се на националном нивоу (партије левице, деснице, центра), док другу димензију чине разлике између локалних и националних партијских сцена (наиме, на локалним изборима доминирају нестраначке личности, групе грађана и локални покрети). Основна хипотеза би се могла проширити и на тврдњу да ова подела и разлике у партијским сценама националног и локалног нивоа доприносе и унапређењу демократије у Словенији. Наиме, из политичке теорије је познато да дисперзија политичке моћи доприноси развоју демократије, док њена концентрација може представљати ризик за демократске процесе и отворати простор за ауторитарне тенденције у друштву. Ова становишта су укоренењена како у класичним политичким приступима, попут радова Шарла Монтескјеа, који је истакао важност поделе и равнотеже власти (О духу закона<sup>1</sup>), тако и у модерним плуралистичким и мрежним теоријама демократије Роберта Дала<sup>2</sup> и Роберта Путнама<sup>3</sup>.

Међутим, да би се у потпуности схватила и објаснила савремена партијска и политичка сцена Словеније, а нарочито феномен великог броја јаких локалних покрета и лидера (који су независни од партија на националном нивоу – што је потпуно другачије од, на пример, ситуације у Србији), потребно је сагледати историјски контекст, тј. временску димензију политичко-идеолошке диференцијације и развоја изборног система, почевши од стицања независности до данашњих дана. Основу за овај приступ и објашњење даје теорија путне зависности (енгл. *Path Dependency Theory*), по којој прошли догађаји (а поготову у неким одређеним кључним ситуацијама) имају дуготрајне ефекте на касније догађаје.<sup>4</sup>

---

1 Шарл Монтескје, *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011.

2 Роберт Дал, *Дилеме плуралистичке демократије*, БИГЗ, Београд, 1994; Dahl, Robert A., "A Critique of the Ruling Elite Model", *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, June 1958, pp. 463–469.

3 Robert D. Putnam, *Making Democracy Work, Civic tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

4 James Mahoney, Daniel Schensul, "Historical Context and Path Dependence", in Goodin Robert, Tilly Charles, *The Oxford Handbook of contextual political analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 454–471.

Такође, теоријску потпору за овај приступ даје и утицајна студија о развоју партијских система у посткомунистичким земљама.<sup>5</sup>

Сходно наведеном постављена је и структура овог рада. У првом делу обрађују се идеолошке поделе и партијски систем кроз временску димензију, тј. историјат ових феномена почевши од стицања независности 1991. године, потом се у другом и трећем делу обрађују парламентарни, председнички и локални избори из 2022. године. У завршном делу рада се изводе генерални закључци о природи изборног система и политичко-идеолошких подела у Словенији и дискутују специфичности словеначке националне и локалне политике.

## СЛОВЕНИЈА – ПОЛИТИЧКО-ИДЕОЛОШКИ АСПЕКТ И ИСТОРИЈАТ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИЗБОРА И ФОРМИРАЊА ИЗВРШНИХ ВЛАСТИ НАКОН ПРОГЛАШЕНЕ НЕЗАВИСНОСТИ 1991. ГОДИНЕ

Политичко-идеолошки аспект словеначке политичке сцене тешко је укратко описати без враћања у прошлост. Словенија је, иначе, формирана по први пут у оквиру Краљевине Југославије 1918. године<sup>6</sup>, на коју је већина Словенаца гледала са симпатијама и у којој је остварена пуна национална еманципација словеначког народа. За то је било више разлога. Након дуготрајног подређеног положаја позиције у којој су се борили за право коришћења матерњег језика у основним и средњим школама у мултинационалној Аустро-Угарској, Словенци су дошли у прилику да добију свој национални Универзитет 1919. или, пак, Словеначку академију наука и уметности 1938. године. Границе које су формиране обухватале су део словеначких националних територија (Крањску и Штајерску и Прекомурје), док је Приморска остала део Италије, а Коруска део Аустрије (услед изгубљеног Коруског плебисцита 1920. године, на којем је две трећине тамошњих Словенаца гласало за останак у Аустрији). Чињеница да је више од трећине националних територија

<sup>5</sup> Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, Gabor Toka, *Post-Communist Party Systems, competition, representation and inter-party cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 19–42.

<sup>6</sup> То је прва држава у којој су Словенци уживали равноправни статус после раносредњовековне државе Карантаније везане за далеки VII век, на чијој је традицији, као и на посебном словеначком језику, заснован засебан словеначки, словенски национални идентитет, а која нестала под ударом надмоћнијих Германа са којима су се граничили.

остало изван територије Словеније/Југославије остао је извор националне политичке фрустрације.<sup>7</sup>

Идеолошко-политичке поделе у Словенији имају делимично корен из периода националног препорода средином 19. века и нису се разликовале од других европских народа. Током 19. века у Словенији настају либерали, ослоњени на грађански и предузетнички слој, конзервативци, ослоњени на цркву и у уделу најбројније сеоско становништво и, касније, социјалдемократе, ослоњене на новонастали раднички слој у Словенији и тадашњој Аустро-Угарској.<sup>8</sup> У Краљевини СХС/Југославији су се те поделе наставиле по сличним линијама на – клерикалне и конзервативне народњаке, југословенски оријентисане либерале, као и комунисте. За време Другог светског рата, током којег је Словенија била подељена<sup>9</sup> и у којој је буктао интензиван грађански рат, са великим сличностима са ситуацијом у Србији тога периода, супротстављеност се свела на линију поборника и противника комунизма и њихове национално-друштвене револуције. Један наспрам другог налазили су се комунистички, партизански покрет и тзв. „Домобрански покрет“, који је представљао мање или више конгломерат антикомунистичких група, прво у италијанској окупационој зони, а потом у немачкој окупационој зони, па, сходно томе, остваривала је неку врсту сарадње са италијанским и немачким окупатором.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Северна граница са Аустријом остала је до самог краја Версајске конференције спорна, али није било спорно да се за њу борило 12.375 војника и официра Словенаца, уз 1.773 Срба војника и официра који су тек били напустили аустроугарско заробљеништво. Jurij Perovšek, *V zaželeni državi*, Institut za novejšo zgodovino, Ljubljana, 2009, стр. 55.

<sup>8</sup> Igor Lukšič, *Med hlapci in revolucionarji; Nastanek političnih idej in doktrin na Slovenskem*, Modrijan izobraževanje, d.o.o, Ljubljana, 2019.

<sup>9</sup> Словеначки историчари говоре о подели Словеније на немачки, италијански и мађарски део, а у новије време се говори и да је још једна нацистичка држава учествовала у њеном комадању – НДХ (четири села у близини границе са данашњом Републиком Хрватском). Према мапи: Vožo Repe, *S puško in knjigo, Narodnoosvobodilni boj slovenskega naroda 1941–1945*, Cankarjeva založba, skupina Mladinska knjiga, 2015, стр. 19.

<sup>10</sup> На врхунцу борбе уочи зиме 1945. године партизански покрет је бројао око 38.000, а домобрански око 17.000, уз симболичан број Словенаца – четника Југословенске војске у отаџбини, чији број се кретао око 500. Однос снага говорио је и о политичко-идеолошкој оријентацији Словенаца тога доба. Peter Vodopivec, „Razmah partizanstva i Rupnikova ljubljanska pokrajina“, u Peter Štih, Vasko Simoniti, Peter Vodopivec Peter (ur.), *Slovenska zgodovina, od prazgodovinskih kultur do začetka 21. stoteja*, том II, Modrijan založba, Ljubljana, 2016, стр. 623.

Након победе у рату партизански покрет сурово се обрачунао са својим противницима из редова „словеначких домобрана“, а свако сећање на њихове жртве било је проскрибовано. Партизански покрет је додатно свој утицај међу Словенцима ојачао и припајањем Приморске, и изласком Словеније на море, чиме је национални простор Словенаца у највећој мери био заокружен.<sup>11</sup>

Словенија је као део Југославије и као њена економски најбогатија република уживала епитет „економски најразвијенијег дела социјалистичког света“. Посебно од средине седамдесетих година XX века започео је снажан замах индустријализације и привлачења радне снаге из других делова Југославије, и од тада Словенија, по други пут<sup>12</sup>, почиње да добија мултиетнички карактер (данас незванични подаци говоре да 15% становништва Словеније чине други народи – поред признатих и малобројних тзв. аутохтоних националних мањина признатих Уставом (Мађара и Италијана), ту су и далеко бројни припадници народа са простора бивше Југославије – Срби, Бошњаци, Албанци, те у мањој мери и Хрвати и Македонци, који немају статус признатих националних мањина.

Током целог постојања „друге“ Југославије у Словенији су постојале тензије у правцу јачања аутономије (коришћење словеначког језика у заједничког војсци, захтев за преусмеравање више средстава за градњу путева у Словенију, негодовање због давања у заједничке југословенске фондове за развој неразвијених фондова). Током осамдесетих овај тренд је ескалирао и почео да се подудара са трендом „гледања на Запад“, са покушајима либерализације цивилног живота, и све више видљиве жеље да се промовише као самостални политички ентитет. Словеначким комунистима супротставила се пре свега национална и либерална јавност која је своје ставове истицала кроз промоцију наглашеније словеначке самосталности у оквиру Југославије, а потом и изласка из ње.

Словеначке прилике средином 1980-их говоре о томе да је након наизглед бенигних потеза подршке скијашкој репрезентацији Југославије (разлог је био једноставан – сви смучари су били Словенци) до рекламних кампања о Словенији као самосталној туристичкој

<sup>11</sup> Branko Celar, *Slovenija i njene meje v treh zgodovinskih obdobjih, 1914/1920; 1941/1975; 1991/2021; Zveza policijskih društev veteranov Sever*, Ljubljana, 2021, str. 177–210.

<sup>12</sup> Пре Другог светског рата Словенија је, као део Аустрије у оквиру Аустро-Угарске, касније Југославије, имала немачку мањину, која је за време Краљевине Југославије чинила 5% становништва, према резултатима пописа из 1921. године (Дефинитивни резултати ПОПИСА СТАНОВНИШТВА од 31. јануара 1921. године), доступно на: <https://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G1921/Pdf/G19214001.pdf> (приступљено 05.06.2023).

дестинацији са цветом липе, као карактеристичним амблемом<sup>13</sup>, словеначки национални покрет све више политички карактер. Наиме, започињу све оштрије полемике на линији Љубљана–Београд по питању будућности Југославије на линији рефедерализације (која готово да међу Словенцима није имала поборника) или, пак, даље конфедерализације, која је трасирана уставним решењем у Југославији из 1974. године. Политичка криза кулминирала је штрајком у љубљанској фабрици „Литострој”, а потом и афером „Јанша, Борштнер, Тасић, Заврл” због одавања у јавност војних, државних тајни (белешке са састанка Савеза комуниста Словеније) и др.

Већ 1989. почиње оснивање нових странака (Сељачки савез – Кмечка звезда, Словеначки демократски савез, Словеначки хришћански демократи и др.), који ће у мају те године у Љубљани промовисати „Мајску декларацију” којом се тражи независна Словенија, у „европској конфедерацији”.<sup>14</sup>

Притисак цивилног друштва, али и укупне геополитичке констелације ишли су у корист захтева либерално-националних група у Словенији. Крајем 1989. мења се Устав Словеније и обезбеђују услови за вишестраначке изборе у вишедомни парламент Словеније. На њима гласачи деле поверење тадашњој власти и новонасталој опозицији. На парламентарним изборима побеђује опозициона коалиција ДЕМОС (Словеначки демократски савез, Социјалдемократски савез Словеније, Словеначки хришћански демократи, Словеначки сељачки савез, Зелени Словеније и Либерална странка), са 55% гласова победила је Савез комуниста Словеније, који је добио 17% гласова. Па ипак, учљиво бирачи нису дали на свим нивоима власти предност опозицији, па је лидер словеначких комуниста Милан Кучан победио на председничким изборима неформалног опозиционог лидера, и бившег дисидента и политичког емигранта у Немачкој, Јоже Пучника.

Милан Кучан ће на том месту остати до 2002. године. И након тог периода од десних кругова бити и данас оптуживан да „из позадине” руководи кључним сферама словеначке државе. Савез социјалистичке омладине добио је на првим изборима 13% гласова и потом мења име у Либерално демократску странку (ЛДС). Њен члан је био и Јанез Дрновшек, последњи словеначки члан председништва СФРЈ, који ће 1992. постати и њен лидер, који ће доминантно обликовати политички живот Словеније, на позицијама премијера и председника све до своје

<sup>13</sup> Božo Repe, Darja Kerec, *Slovenija, moja dežela*, Cankarjeva založba, Skupina Mladinska knjiga, Ljubljana, 2017, str. 113–117, 121 i dalje.

<sup>14</sup> Marjan Brezovšek, Miro Haček, Simona Kukovič, *Slovenska država in politika*, Univerza v Ljubljani, Fakultet za družbene vede, Ljubljana, 2016, str. 55.

смрти 2008. године. Након брзог слома Владе ДЕМОС-а, и ванредних избора 1993, премијер Словеније постаје Јанез Дрновшек, а уједно постаје и једна од водећих личности словеначке политике. Уједно почиње и период доминације његове ЛДС у словеначкој политици.

Табела 1. Састав владавинских аранжмана у Републици Словенији<sup>15</sup>

Влада	Мандатни период	Састав владајуће коалиције	Премијер
Прва	1990–1992	СКД, СКЗ, СДСС, СДЗ, ЛС	Лојзе Петерле (СКД)
Друга	1992–1993	ЛДС, СДСС, ЗС, ССС, ДС	Јанез Дрновшек (ЛДС)
Трећа	1993–1997	ЛДС, СКД, ЗЛСД, СДСС	Јанез Дрновшек (ЛДС)
Четврта	1997–2000	ЛДС, СЛС, ДеСУС	Јанез Дрновшек (ЛДС)
Пета	2000	СЛС–СКД, СДС	Андреј Бајук (СЛС–СКД)
Шеста	2000–2002	ЛДС, ЗЛСД, СЛС–СКД, ДеСУС	Јанез Дрновшек (ЛДС)
Седма	2002–2004	ЛДС, ЗЛСД, СЛС–СКД, ДеСУС	Антон Роп (ЛДС)
Осма	2004–2008	СДС, НСи, СЛС, ДеСУС	Јанез Јанша (СДС)
Девета	2008–2012	СД, ЛДС, Зарес, ДеСУС	Борут Пахор (СД)
Десета	2012–2013	СДС, ДЛ, СЛС, НСи, ДеСУС	Јанез Јанша (СДС)
Једанаеста	2013–2014	ПС, СД, ДЛ, ДеСУС	Аленка Братушек (ПС)
Дванаеста	2014–2018	СМЦ, ДеСУС, СД	Миро Церар (СМЦ)
Тринаеста	2018–2020	ЛМШ, СД, СМЦ, ДеСУС, САБ + ЛЕВИЦА (мањински подржавала Владу)	Марјан Шарец (ЛМШ)
Четрнаеста	2020–2022	СДС–СМЦ–НСи–ДЕСУС	Јанез Јанша (СДС)
Петнаеста	2022–	Покрет Слобода–СД–Левица	Роберт Голоб (Покрет Слобода)

Ако Милана Кучана сврстамо у лидера, било правог или касније „из сенке” левог блока партија (кога данас представљају лидери левих партија – СД Тања Фајон и Левице Лука Месец), Јанеза Дрновшека пред-

<sup>15</sup> Табела сачињена на основу података из: Marjan Brezovšek, Miro Haček, Simona Kukovič, *Slovenska država in politika*, Univerza v Ljubljani, Fakultet za družbene vede, Ljubljana, 2016, str. 283.

водника либералне политичке струје (коју данас предводи лидер Покрета Слобода Роберт Голоб), лидере десног политичког блока видимо у ранијем лидеру Словеначких хришћанских демократа, касније и Нове Словеније Лојзе Петерлеа (и данас актуелном лидеру Матеју Тонину), а посебно и данас неприкосновеном лидеру ранијег Социјалдемократског савеза Словеније (1996. преименованог у Словеначка демократска странка – СДС) Јанеза Јаншу, као личност која је најдуже активна на политичкој сцени Словеније.

Како је већ од 1990-их година на сцени нескривени пакт левих и центристичких снага (који су меандрирали у својој конфигурацији – политичке опције су настајале и нестајале, али неретко и фузионисале), у условима пропорционалног изборног система, тако су оне често односиле превагу над десним блоком партија. Десни блок партија предводио је извршну власт у првој Влади Лојзе Петерлеа (1990–1992), као и у тзв. „три владе Јанеза Јанше” и то 2004–2008, 2012–13, као и 2020–22. године. Иако је Јаншин СДС и 2014. и 2018. имао појединачно највише гласова, услед малог коалиционог потенцијала, није успевала да формира извршну власт.<sup>16</sup>

Након силаска са сцене Ј. Дрновшека, лево-либерални круг је приступио уочљивој пракси промоције „нових лица” који су експресно задобијали подршку неколико месеци уочи избора – то се десило са професором Правног факултета у Љубљани Миром Цераром и његовом Странком модерног центра 2014, Листом Марјана Шареца, дотадашњег градоначелника Камника, са Листом Марјана Шареца 2018, или, пак, Покретом Слобода 2022. Роберта Голоба, успешног менаџера у приватној енергетској компанији ГЕН И.

Сва тројица имали су прилике да буду премијери, али искуство из 2014. и 2018. године довело је до закључка да се радило о „звезданом тренутку” појединог политичара, који су након премијерских мандата вратили на Правни факултет (М. Церар) или, пак, ујединили своју странку са победничким Покретом Слобода (што је био случај са М. Шарецом, који је одступио са места премијера 2020. године<sup>17</sup> и његовим ЛМШ, који је постао и министар одбране у актуелној Голобовој Влади).

За политички пејзаж Словеније неретко се говори да се ради о ноторној подели по линији „за и против Јанше”, у суштини на линији левица/центар против деснице. Споља гледајући, Словенија делује и јесте демократски уређена држава, која бележи и солидне економске параметре (већ годинама уназад највећи проблем у држави је реформа јавног

<sup>16</sup> Петер Водопивец, *Словенска модерна и савремена повијест*, Средња Еуропа, Загреб, 2021, стр. 401.

<sup>17</sup> Исто, стр. 402.

здравства). Па ипак, идеолошка дистанца је очигледна и неретко оживљава „духове прошлости“. Лево-либерални блок партија (кога тренутно чине странке владајуће коалиције Покрет Слобода – нова либерална партија настала почетком изборне 2022. године, СД – наследник Савеза комуниста Словеније и Левица – издвојени део СД, са још наглашенијим левичарским карактером) има премоћу у доминацији у великим градовима и доминацију у медијима, чак и у периодима десних влада. Најчитанији електронски и штампани медији: РТВ Словенија, Планет ТВ, „Дело“, „Дневник“, „Вечер“, „Младина“, увек су неподељено на страни левих и либералних опција, неретко и критични према њима. У лидеру опозиционе СДС Јанезу Јанши види се популиста и човек склон ауторитарним тенденцијама.<sup>18</sup>

Са друге стране, СДС се (преко својих медија – ТВ Нова 24 или недељника „Демократија“) супротставља левом и центристичком блоку, наступајући са десних и популистичких позиција, оптужујући их за то да је од осамостаљења Словенија остала у „кадровско-институционалној мрежи“ бившег Савеза комуниста, која држи водећа места у правосуђу, медијима, привреди, често се позивајући на изводе из интервјуа бившег вође словеначких комуниста Милана Кучана, у којем је једном приликом рекао да „(самостална) Словенија није била његова интимна опција“. Под знак упитника стављају и извод из његовог говора са проглашења независности на љубљанском Тргу републике 25. јуна 1991. године, када је рекао „данас је дан за снове, сутра је нови дан“. Сутрадан је, иначе, почела интервенција ЈНА, и како се у Словенији назива „десетодневни рат“<sup>19</sup>. СДС се не либи ни позивања на величања традиције „Словеначког домобранства“, као специфичног вида политичке провокације, уз карактеристичне словеначке заставе које су носили словеначки домобрани са „орлом дежеле Крањске“ (насупротив званичном грбу Словеније са контуром Триглава) или, пак, (често хералдички оспораваног) тзв. „карантанског пантера“.

Нешто умеренија, такође десна и наглашеније клерикална нова Словенија покушава да лавира умеренијим ставовима, али остаје, ипак,

---

<sup>18</sup> Графити љубљанских улица често су оштро усмерени против Јанше – „Смрт Јаншизму“, „Твитлер“ (алудирајући на Јаншино често објављивање твитова на поменутој друштвеној мрежи). Неретке су и налепнице са Јаншиним ликом у затворској униформи, као алузија на чињеницу да је Јанша два пута био у затвору због афере „Јанша, Борштнер, Тасић, Заврл“ 1988, али и у независној Словенији због сумње о повезаности са коруптивним пословима набавке оружја (афера „Патриа“). На једној од љубљанских католичких цркава 2020. године освануо је графит „Боже, смилуј се Јанши“.

<sup>19</sup> Biščak Jože (urednik), Demokracija magazin, 30 godina samostojne države, Ljubljana, lipanj–kolovoz 2021.

верна „магистралном правцу“ који трасира СДС и као таква се перципира као „млађи политички брат СДС“.

Географски посматрано, досадашња истраживања, али и сами резултати избора показала су да лево-либералне партије имају убедљиву предност гласача у великим и већим градовима (Љубљана, Марибор, Нова Горица, Велење, Мурска Собота, Кочевју, Јесеницама, као и на словеначком приморју), док десница углавном ужива поверење на ободима већих градова у регионима Крањске (Горењска, Нотрањска, Долењска), те значајном делу Штајерске, Помурске и Прекмурске регије<sup>20</sup>.

Иако идеолошки јако подељене<sup>21</sup>, водеће словеначке политичке странке нису имале и немају различите погледе на евроатлантске интеграције Словеније и њено чланство у Европској унији и НАТО. Изузетак је једино Левица, која има резерве у погледу чланства у НАТО, али њено само учествовање у актуелној Влади јасно показује да то није њен искључиви приоритет.

Последње одмеравање политичких снага било је 2022. године на редовним парламентарним, председничким и локалним изборима у Словенији. Због овако згуснутог временског распореда ова година је у Словенији прозвана „суперизборном годином“<sup>22</sup> и она је у пуном колориту показала карактеристике политичке сцене Словеније.

---

<sup>20</sup> Jernej Tiran, „Urbano proti ruralnemu, Razscep med sodobnim i tradicionalnim“, u Repe Božo (ur.), *Mladina, rojstvo države*, 3. del, Ljubljana, 18. jun 2021. godine, str. 74–79.

<sup>21</sup> Петер Водопивец, наведено дело, стр. 402.

<sup>22</sup> Током наведене 2022. године нису одржани једино избори за Европски парламент. На њима се гласа у Словенији као једној изборној јединици, по пропорционалном систему и правом бирача да дају преференцијалне гласове. Словенија је давала осам посланика у Европски парламент у мандату 2019–2024. године (од наредних европских избора 2024. године даваће 9 посланичких места). Последњи пут европски избори у Словенији одржани су, 2019. године и на њима су најбољи резултат постигли коалиција СДС–СЛС са 26,25% гласова и 3 европска посланика, СД, са 18,66% гласова и 2 посланика, ЛМШ, са 15,44% гласова и 2 посланика, и НСи, са 11,12% гласова и 1 послаником.  
Доступно на: <https://volitve.gov.si/ep2019/#/rezultati> (приступљено 25.5.2023).

## ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ У СЛОВЕНИЈИ, 24. АПРИЛ 2022. ГОДИНЕ

Парламентарни избори у Словенији одржавају се по пропорционалном систему са отвореним листама, у осам изборних јединица у којима се бира по 11 посланика, са цензусом од 4%. Посланици тзв. „аутохтоних националних мањина” – Мађара и Италијана, бирају се посебно, и свака од њих има гарантовано по једно место у Државном збору. Приликом претварања гласова у мандате користи се Друпов количник (укупан број гласова који је дат за све листе у изборној јединици дели се са бројем посланика који се бирају увећаним за један –  $11+1=12$ ). Добијен број се заокружује нагоре. Прво се расподељују мандати по изборним јединицама, међу листама које су прешле изборни цензус. Нерасподељени мандати се расподељују на националном нивоу, при чему се узима у обзир добијен број гласова свих листа које су прешле цензус од 4% и они се расподељују Д Онтовом методом.<sup>23</sup>

Парламентарни избори одржани су 24. априла 2022. године. Теме кампање биле су прилагођене датом временском оквиру и још увек присутној Ковид кризи (током које је Влада под СДС Јанеза Јанше инсистирала на строгим медицинским мерама, али и јакој државној финансијској интервенцији у привреду Словеније). Такође, тема кампање била је и започети рат у Украјини, при чему ни власт ни опозиција нису имали значајније разлике, иако је тада владајући СДС имао наглашенију проукрајинску позицију (премијер Јанез Јанша један је од првих европских лидера који је посетио Кијев након отпочињања сукоба). На мети критике опозиције биле су одређене Владине мере против Ковида, одређене афере до којих је дошло приликом набављања медицинске опреме, екстремизација политичко-идеолошких прилика у друштву (тема Ковид кризе је засенила, или заправо још више ојачала кључно питање у Словенији претходних година – реформу јавног здравства). Предмет критике опозиције биле су и мере одређеног заштравања политике усељавања радне снаге у Словенију, до које је дошло током Јаншине Владе у мандату 2020–22. године.

На изборима је убедљиву победу однео (у јануару исте године основан) Покрет Слобода, са 34,45% гласова и 41 послаником, СДС, са 23,48% гласова и 27 посланика, НСи, са 6,86% и осам посланика, СД, са 6,69% гласова и седам посланика, и Левица, са 4,46% гласова и пет посланичких места. После двогодишње десноцентристичке Владе СДС–НСи–Конкретно–ДеСУС, на власт је дошла левоцентристичка влада

<sup>23</sup> Marjan Brezovšek, Miro Haček, Simona Kukovič, *Slovenska država in politika*, Univerza v Ljubljani, Fakultet za družbene vede, Ljubljana, 2016, str. 235–236.

Покрет Слобода–СД–Левица. Не по први пут, парламентарни избори су извршили одређену селекцију, па је изван њеног састава у односу на сазив 2018–22. изостало чак пет странака: ЛМШ, ДеСУС, САБ, коалиција Повежимо Словенију (коалиција око странке „Конкретно”, односно бившег СМЦ), као и СНС.

Табела 2. Упоредни приказ парламентарних избора у Словенији 2018. и 2022. године за поједине кандидатске листе

Кандидатска листа	Проценти добијених гласова 2018	Проценти добијених гласова 2022	Број посланичких мандата 2018	Број посланичких мандата 2022
Покрет Слобода	–	34,45%	–	41
СДС	24,96%	23,48%	25	27
НСи	7,13%	6,86%	7	8
СД	9,92%	6,69%	10	7
Левица	9,29%	4,46%	9	5
ЛМШ	12,66%	3,72%	10	–
Повежимо Словенију (Конкретно, Зелени, СЛС, НЛС, НС)	9,75% (само СМЦ)	3,41%	10	–
САБ	5,12%	2,61%	5	–
СНС	4,91%	1,49%	5	–
ДеСУС	4,20%	0,66%	4	–
Гарантовано место за представника мађарске и италијанске аутохтоне мањине			2	2

Извор: резултати избора за Државни збор Републике Словеније 2018. и 2022. године (<https://volitve.dvk-rs.si/>, приступљено 05.06.2023)

## ПРЕДСЕДНИЧКИ ИЗБОРИ У СЛОВЕНИЈИ, 23. ОКТОБАР И 13. НОВЕМБАР 2022. ГОДИНЕ

Председнички избори у Словенији спроводе се системом апсолутне већине. Уколико нико од кандидата у првом кругу не добије натполовичну већину у други круг иду два првопласирана кандидата. У другом кругу за председника Републике изабран је кандидат са већином освојених гласова. Мандат председника Републике траје пет година.

До сада су функцију председника Републике Словеније вршили Милан Кучан (1991–2002), Јанез Дрновшек (2002–2007), Данило Тирк (2007–2012) и Борут Пахор (2012–2022).

Председнички избори су одржани 23. октобра и 13. новембра 2022. године. На њима је у првом кругу учествовало седам кандидата. Најбоље резултате остварили су кандидат деснице Анже Логар (СДС, СЛС), са 33,95% гласова, другопласирана је била кандидат левог центра Наташа Пирц Мусар (независни кандидат, са подршком Пиратске странке и Странке младих Словеније–Зелених Европе), са 26,88% гласова. Тек трећепласирани је био кандидат владајућих странака – Покрета Слобода и СД Милан Брглез, са 15,45% гласова.<sup>24</sup>

Првопласирани кандидати прошли су у други круг избора, на којима је, у помало референдумској атмосфери налик на француске председничке изборе (у којима се избегава победа кандидата крајње деснице), победила Наташа Пирц Мусар, са 53,89%, на супрот Анже Логара, који је добио 46,11% гласова.

## ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У СЛОВЕНИЈИ, 21. НОВЕМБАР И 4. ДЕЦЕМБАР 2022. ГОДИНЕ

Локални избори у Словенији одржавају се двојако. Чланови општинских савета бирају се двојако, они који броје до 12 чланова (мање општине) бирају се већински, а чланови општинских већа који броје више од 12 чланова бирају се пропорционално, истоветно као на националном нивоу – уз цензус од 4%, отворена листа (кандидат може побољшати свој положај на листи ако добије преко 10% преференцијалних гласова).

<sup>24</sup> За њима су следили четворопласирани независни кандидат (уз подршку Еколошке партије ВЕСНА) и жупан Кочевја Владимир Пребилич, са 10,60%, а потом су следили: независни кандидат (уз подршку Ресни.ца) Сабина Сенчар, са 5,94%, кандидат НСи Јанез Циглер Краљ, са 4,37%, и кандидат Левице Миха Кордиш, са 2,81% добијених гласова.

У Словенији су 21. новембра (и други круг за градоначелнике 4. децембра) 2022. године одржани избори за одборнике скупштина градова и општина (укупно 212 локалних самоуправа), те градоначелнике и председнике општина. На њима су изабрани сви градски и општински одборници, те 212 председника градова и општина.<sup>25</sup>

Иако је први круг локалних избора одржан свега недељу дана након другог круга председничких избора и, уједно, поред упадљиво мање излазности, резултати локалних избора показали су, већ раније јасно видљиву, доминацију локалних група грађана које су освојиле убедљиву већину, како одборничких мандата тако и градоначелничких и места председника општина.

По питању одборничких мандата, различите групе грађана, локални покрети и самостални кандидати освојили су 980 одборничких места (26,05% гласова), водећа опозициона СДС 494 (14,30% гласова), водећи владајући Покрет Слобода 402 (14%), владајућа СД 270 (8,55%), опозициона НСи 193 (6,05%), ванпарламентарна, опозициона и на локалном нивоу традиционално јака СЛС 168 одборника (4,56%), те владајућа Левица 22 одборника (2,23% гласова). Остале политичке странке освојиле су мање од 1% гласова на националном нивоу и укупно свега 210 одборничких места.

Када су у питању позиције градоначелника и председника општина, кандидати група грађана и самостални кандидати изабрани су у 138 локалних самоуправа, кандидати СЛС у 15, СД у 14, СДС у 12, НСи у 11, те Покрета Слобода у 3. Из редова осталих странака изабрано је шест кандидата, односно од стране различитих коалиција странака изабрано је још 12 кандидата.<sup>26</sup>

Куриозитет ових избора је да је градоначелник Љубљане Зоран Јанковић поново победио на локалним изборима, са готово 62% гласова, и тиме обезбедио свој пети мандат. У Скупштини Љубљане остварио је послеизборну сарадњу са странкама актуелне владајуће већине – Покретом Слобода и СД. Уједно, председнички кандидат СДС и другопласирани на председничким изборима Анже Логар поднео је оставку на месту председника Градског одбора СДС Љубљана услед лошег страначког резултата (кандидат СДС за градоначелника добио је свега 6,28% гласова).

---

<sup>25</sup> У првом кругу је изабрано 165, а у другом кругу (4.12.2022) 57 председника општина и градова.

<sup>26</sup> Детаљније на интернет презентацији Државне изборне комисије Републике Словеније – Локални избори 2022 (доступно на: <https://www.dvk-rs.si/arhivi/volitve2022/lv2022/#/rezultati>, приступљено 25. новембра 2023).

## ЗАКЉУЧАК

Тзв. „Суперизборна година“ у Словенији 2022. године, у којој су се одржали парламентарни, председнички и локални избори, у пуној мери је показала колорит словеначке политичке сцене.

Доминација лево-либералног политичког крила у медијима и јавности, поготово у Љубљани и другим већим местима, коју је додатно ојачало незадовољство трећом „Јаншином Владом“, која је, сплетом политичких околности, у марту 2020. године преузела власт (оставком претходног премијера Марјана Шарца уочи саме Ковид пандемије), довела је до, може се констатовати, очекиваног епилога – победе лево-либералних снага, односно Покрета Слобода, СД и Левица на парламентарним и њиховом, нешто мање убедљивом, победом на председничким изборима кроз избор нестраначке Наташе Пирц Мусар (разлог је био што је кандидат водеће десне СДС био у јавности популарни „умивени“ десничар Анже Логар).

Локални избори показали су посебност у односу на националне, карактеристичну и за претходне изборе, и дали увид у јачину локалних инфраструктура националних партија. Највећи успех постигле су групе грађана, а политичке партије одиграле су опет споредну улогу, на коју се из циклуса у циклус постепено привикавају, желећи да очувају своју политичку доминацију на нивоу националне политике (где је, ипак, услед релативно високог изборног цензуса спречен улазак нових политичких актера). Према резултатима локалних избора, јединих пет парламентарних странака – владајући Покрет Слобода, СД, Левица, те опозиционе СДС и НСи, освојиле су око 42%, што је резултат са којим, у постојећим околностима и у ретроспективи локалних избора у Словенији, водеће националне странке дефинитивно могу бити задовољне.

Наравно, и код водећих националних странака постоји жеља и настојање да се изгради солидна теренска, страначка инфраструктура, али, уочљиво је, без претераних очекивања да доминирају на локалном нивоу (о чему сведоче и честе формалне или неформалне подршке кандидатима локалних покрета и група грађана). Неспорно је да по питању страначке инфраструктуре одавно предњаче СД (као наследник бившег СК Словеније) и СДС, познате по агилном лидеру и вођи опозиције Јанезу Јанши, али и интензивном раду на терену. Овај изборни циклус показао је да солидну инфраструктуру, али и локалну подршку имају и десна, опозициона НСи, као и Покрет Слобода, као стожер центристичког, либералног блока у Словенији, који је у себе укључио локалне огранке раније присаједињених ЛМШ, САБ, делом и ДеСУС, те да је традиционално јака локална упоришта очувала ванпарламентарна и некада на националном нивоу утицајна СЛС.

Конечно, суперизборна 2022. година донела је потврду раније присутне политичко-идеолошке поделе на националном нивоу, и то у две димензије – хоризонталној и вертикалној. На националном нивоу имамо јасну поделу на левицу, центар и десницу, где су центар и левица овог пута однели превагу. На локалном нивоу имамо доминацију нестраначких личности, група грађана и локалних покрета, где квантитативно водеће националне странке добијају мање од половине гласова бирача. Све то оставља простор да, сходно теоријским налазима, закључимо да ова подела последично доприноси дисперзији политичке моћи и, самим тим, унапређењу демократије у Словенији.

## БИБЛИОГРАФИЈА

- [1] Biščak Jože (urednik), *Demokracija magazin, 30 godina samostojne države*, Ljubljana, lipanj–kolovoz 2021.
- [2] Дал Роберт, Дилеме плуралистичке демократије, БИГЗ, Београд, 1994.
- [3] Dahl, Robert A., “A Critique of the Ruling Elite Model”, *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, June 1958, pp. 463–469.
- [4] Brezovšek Marjan, Haček Miro, Kukovič Simona, *Slovenska država in politika*, Univerza v Ljubljani, Fakultet za družbene vede, Ljubljana, 2016.
- [5] Celar Branko, *Slovenija i njene meje v treh zgodovinskih obdobjih, 1914/1920; 1941/1975; 1991/2021; Zveza policijskih društev veteranov Sever*, Ljubljana, 2021.
- [6] Kitschelt Herbert, Mansfedova Zdenka, Markowski Radoslaw, Toka Gabor, *Post-Communist Party Systems, competition, representation and inter-party cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- [7] Lukšič Igor, *Med hlapci in revolucionarji; Nastanek političnih idej in doktrin na Slovenskem*, Modrijan izobraževanje, d.o.o, Ljubljana, 2019.
- [8] Mahoney James, Schensul Daniel, “Historical Context and Path Dependence”, in Goodin Robert, Tilly Charles, *The Oxford Handbook of contextual political analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- [9] Монтескје Шарл, *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011.
- [10] Perovšek Jurij, *V zaželeni državi*, Institut za novejšo zgodovino, Ljubljana, 2009.
- [11] Putnam Robert D., *Making Democracy Work, Civic tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- [12] Repe Božo (urednik), *Mladina, posebna številka – zgodovina, rojstvo države*, 3. del, Ljubljana, 18. jun 2021.
- [13] Repe Božo, Kerec Darja, *Slovenija, moja dežela*, Cankarjeva založba, Skupina Mladinska knjiga, Ljubljana, 2017.

- [14] Štih Peter, Simoniti Vasko, Vodopivec Peter, *Slovenska zgodovina od prazgodovinskih kultur do začetka 21. stoletja*, Modrijan, Ljubljana, 2016.
- [15] Jtiran Jernej, „Urbano proti ruralnemu, Razscep med sodobnim i tradicionalnim“, u Božo Repe (ur.), *Mladina, rojstvo države*, 3. del, Ljubljana, 18. jun 2021. godine, стр. 74–79.
- [16] Водопивец Петер, *Словенска модерна и савремена повијест*, Средња Еуропа, Загреб, 2021.

### *Интернет извори:*

- [1] Интернет презентација Државне изборне комисије Републике Словеније – Локални избори 2022 (<https://volitve.dvk-rs.si/lv2022/#/rezultati>).
- [2] Дефинитивни резултати ПОПИСА СТАНОВНИШТВА Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 31. јануара 1921. године (<https://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G1921/Pdf/G19214001.pdf>).

### *Извори из медија:*

- [1] Delo, Љубљана, дневни лист, издања за 21. новембар и 5. децембар 2022. године.

*Marko Mijatović*

## SUPER ELECTION YEAR IN SLOVENIA, 2022 – A MIRROR OF THE PECULIARITIES OF SLOVENIAN NATIONAL AND LOCAL POLITICS

### *Abstract*

The holding of parliamentary, local and presidential elections in Slovenia in the same year, held at time intervals of several months, gave reason to call the year 2022 a „super-election“ year in that country. They were one another opportunity to express the will of the voters and show the characteristics of the Slovenian political system. In this work we tried to briefly present the basic features of the political-ideological divisions that characterize contemporary Slovenian society, the history of elections at all levels in Slovenia after independence in 1991, and their most important features that came to the fore in 2022.

### *Keywords:*

Slovenia, elections, political parties, political ideologies.



Miloš Vukelić\*

## Sukobi u sajber prostoru „is- pod praga rata”: sajber oružje u obaveštajnom nadmetanju država\*\*

### *Apstrakt*

Ovaj rad predstavlja pregled ključnih nalaza literature međunarodnih odnosa koja se bavi sukobima država u sajber prostoru. Glavni zaključci su da do sada u sajber sukobima nije pređen „prag rata”. Potom, da umesto rata svedočimo „sivoj zoni” obaveštajnog, odnosno informacionog nadmetanja država u sajber prostoru koje se može videti na mnoštvu sabotaza, subverzija i špijunaža. Na kraju, u radu su izneseni konkretni primeri iskorišćavanja ranjivosti aktera u sajber domenu, kao i oružja koje se koristi u te svrhe. Takvoj vrsti oružja države su u prethodnim decenijama neretko pribegavale. Cilj rada je da se razume manir delovanja država u sajber prostoru u odnosu na širi kontekst međunarodnih odnosa.

### *Ključne reči:*

sajber sukob, sajber prostor, sajber bezbednost, obaveštajno nadmetanje, međunarodni odnosi

---

\* milos.vukelic@fpn.bg.a.rs

\*\* Istraživanje sprovedeno uz pomoć Fonda za nauku Republike Srbije, br. projekta 7744512, Monitoring i indeksiranje mira i bezbednosti na Zapadnom Balkanu – MIND / This research was supported by the Science Fund of the Republic of Serbia, grant no. 7744512, Monitoring and Indexing Peace and Security in the Western Balkans – MIND”. Takođe, zahvalio bih se Gregoriju Vingeru (Gregory Winger) sa Univerziteta u Sinsinatiju, brz čijih predavanja ovaj rad ne bi bio moguć.

## HOĆE LI BITI SAJBER RATA?

„Neće biti sajber rata” i „Biće sajber rata” naslovi su dva članka iz 2012. i 2013. godine, u kojima autori naglašeno zastupaju jednu ili drugu opciju. Argument o odsustvu nekakvog budućeg rata u sajber prostoru počiva na pretpostavka-ma koje je postavio Klauzevic pre dvesta godina, i one podrazumevaju da sva-ki čin rata mora ispunjavati tri kriterijuma: potencijal smrtonosnosti; da je in-strumentalan; i suštinski političan. Tomas Rid (Thomas Rid) tvrdi da do sada nismo imali primer sajber ofanzive koja po sebi predstavlja čin rata jer je ne-dostajao element smrtonosnosti. Takođe, sajber ofanzivna sredstva nisu biva-la ni instrumentalna, jer neretko podrazumevaju špijunažu zato što se „ukaza-la prilika”, bez jasnog strateškog cilja. Konačno, u sajber sferi ofanzive nekada nemaju ni obeležja političnosti, budući da im cilj zaista ne mora biti politički.<sup>1</sup>

Nema sumnje da u sajber prostoru akteri, uključujući i one državne, deluju i sa jasnim strateškim i političkim ciljevima. Stoga su i sajber ofan-zive po sebi često politične, tj. nastavak političkog opštenja, kao što je i rat, po Klauzevicovom mišljenju, puki nastavak politike.<sup>2</sup> Politika je, po Klauzevicovom mišljenju, stvar kontinuuma koji može ići od „trgovine, diplomatije i svih drugih interakcija između ljudi i vlada” pa sve do rata.<sup>3</sup> Ipak, čak i kada ima-mo ispunjene elemente instrumentalnosti i političnosti, nedostatak smrtono-snih ishoda je za Rida bio dovoljan da zaključi da sajber rata nije bilo, a vero-vatno neće biti razloga da ga u budućnosti i bude.

S druge strane, kada nalazi da će „biti sajber rata” Džon Stoun (John Stone) ne koristi smrtonosnost prema ljudima kao ključni kriterijum u svojoj oceni, već tvrdi da je za rat dovoljna i činjenica da ofanzivne akcije u sajber prostoru mogu da „razbiju stvari”. Klauzevic u svom dobu sigurno nije mo-gao da pojmi domete i brzinu umreženosti sveta dva veka kasnije, kao što nije mogao da predvidi da čin ukucavanja koda na jednom kraju planete gotovo instantno može da napravi štetu na drugom kraju. Takođe, reći da nečega do sada nije bilo ne znači da ga u budućnosti neće i biti, pogotovo ukoliko zna-mo da sajber ofanzive nose mogućnost smrtonosnosti. Zbog potencijala čita-vog spektra sajber napada na kritičnu infrastrukturu, poput fabrika za prerađu voda, energetskog sistema, kontrola letenja itd., nekadašnji sekretar odbrane

---

<sup>1</sup> Thomas Rid, “Cyber War Will Not Take Place”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 1, 2012, pp. 5–32, pp. 6–15.

<sup>2</sup> Carl von Clausewitz (Peter Paret, Michael Eliot Howard, and Carl von Clausewitz), *On War*, Princeton University Press, 2008, p. 87, 605.

<sup>3</sup> P. W. Singer and Emerson T. Brooking, “What Clausewitz Can Teach Us About War on Social Media”, *Foreign Affairs*, October 4, 2018. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/world/what-clausewitz-can-teach-us-about-war-social-media> (Accessed September 4, 2023).

SAD, Leon Paneta (Leon Panetta) u jednom od svojih govora izjavio je da se samo čeka „sajber Perl Harbor”.<sup>4</sup> Zaista, čini se da sa današnjim spektrom potencijalnih napada, rat, i to moguće vrlo smrtonosan, može biti dobijen korišćenjem samo informacione sfere.

Međutim, kako do sada još uvek nismo svedočili takvom fenomenu, postavljaju se dva međusobno povezana pitanja. Prvo, kako bismo onda klasifikovali dosadašnja ofanzivna dejstva u sajber prostoru, i drugo, koja oružja su korišćena pri takvim delatnostima? U nastavku rada ću napraviti pregled literature koja se bavi ovim pitanjima uz prihvatanje teze da smo do sada, kada je u pitanju delovanje država, svedočili sajber ofanzivama uglavnom u sklopu šireg konteksta obaveštajnog takmičenja. Takođe, uz navođenje konkretnih primera, navešću i o kakvoj vrsti obaveštajnih delatnosti se radi i, konačno, kakva vrsta sajber oružja je korišćena u njihovom sprovođenju. Ciljevi rada su pružanje pregleda i klasifikacije osnovnih koncepata za izučavanje nadmetanja u sajber prostoru između država, kao i kontekstualizacija sajber sukobljavanja u širem okruženju međunarodnih odnosa.

## SIVA ZONA, HIBRIDNI RATOVI I SUKOBI ISPOD PRAGA RATA

Ukoliko bismo usvojili argument da zbog nedostatka smrtnosti do sada nismo svedočili ratovima, kako bismo onda opisali dosadašnje ofanzivne akcije država i drugih aktera u sajber prostoru? Najšire moguće određenje u literaturi jeste da se radi o nekakvoj „sivoj zoni”. Ona ne podrazumeva potpuni „mir, niti oružane sukobe”, već se „strateško takmičenje država (...) odvija ispod praga oružanog sukoba”.<sup>5</sup> Usled odsustva vrhovne vlasti u međunarodnim odnosima države imaju podsticaje da se služe mnoštvom instrumenata koji nisu oružani kako bi oslabile svoje protivnike. Među tim instrumentima su svakako i: podrška političkom antiestablišmentu unutar države takmaca; plasiranje odgovarajuće propagande koja može da podrije postojeće dominantne narative protivnika; ekonomska prinuda; agresivne obaveštajne delatnosti; sajber napadi, ali i posrednički (proxy) ratovi itd.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Leon Panetta, “Defense secretary warns of ‘cyber Pearl Harbor’”. *CBS News YouTube Channel*, October 13, 2012. Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=C2Qp59aQyu4> (Accessed September 4, 2023).

<sup>5</sup> Javier Jordan, “International Competition Below the Threshold of War: Toward a Theory of Gray Zone Conflict”, *Journal of Strategic Security*, Vol. 14, No. 1, 2020, pp. 1–24. p. 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 10–15.

Kao što vidimo, radi se o mnoštvu političkih, ekonomskih, propagandnih, obaveštajnih i drugih sredstava koji mogu slabiti protivnika bez direktne oružane konfrontacije. Ovakav „paradoks stabilnosti–nestabilnosti” moguć je i zbog toga što velike sile nisu sklone direktnom sukobu, pre svega zbog poseđivanja nuklearnog oružja.<sup>7</sup> Podstaknuto dokumentom iz 2013. godine načelnika Generalštaba oružanih snaga Rusije, Valerija Gerasimova (Валерий Васильевич Герасимов), „siva zona” se u literaturi još naziva i „hibridnim ratovanjem”. Gerasimov govori o „širokoj upotrebi političkih, ekonomskih, informacionih, humanitarnih i drugih nevojnih mera primenjenih u koordinaciji sa protestnim potencijalom populacije”, kao i o „simultanom sukobljavanju u svim fizičkim okruženjima i informativnom prostoru”.<sup>8</sup>

Kada govorimo o sivoj zoni ili hibridnom ratovanju, u literaturi koja se bavi sajber bezbednošću iz perspektive međunarodnih odnosa uvrežila se kovanica o „sukobima ispod praga rata” ili „ispod praga oružanog sukoba”.<sup>9</sup> U svakom slučaju, dosadašnje ofanzivne delatnosti država u informacionom okruženju nisu dosegle nivo rata. Međutim, ofanzive su brojne, i to iz nekoliko razloga. Prvo, sajber prostor i njegova siva zona omogućavaju asimetrično ratovanje i gradualizam. Države mogu imati manju političku, vojnu ili ekonomsku moć, ali sajber prostor im pruža priliku nesrazmernog uticaja na snagu protivnika usled: demokratičnosti ulaska u sajber prostor (u smislu njegove anonimnosti, masovnosti i jeftinog pristupa);<sup>10</sup> problema teškog pripisivanja sajber napada (problema atribucije);<sup>11</sup> tehnološke volatilnosti ili čestih

---

<sup>7</sup> Robert Jervis, *The meaning of the nuclear revolution: Statecraft and the prospect of Armageddon*, Cornell University Press, 1989, p. 20.

<sup>8</sup> Valery Gerasimov, “The Value of Science in the Foresight”, *Military Review*, January/February 2016. Available from: [https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview\\_20160228\\_art008.pdf](https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview_20160228_art008.pdf) (Accessed September 4, 2023).

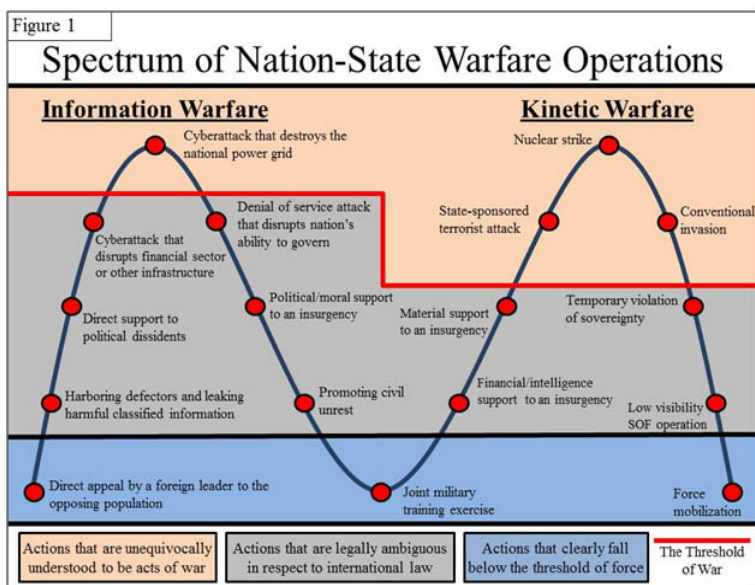
<sup>9</sup> Michael P. Fischerkeller, and Richard J. Harknett, “Deterrence is not a credible strategy for cyberspace”, *Orbis*, Vol. 61, No. 3, 2017, pp. 381–393.

<sup>10</sup> Alex Wilner, “US cyber deterrence: Practice guiding theory”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 43, No. 2, 2020, pp. 245–280.

<sup>11</sup> Thomas Rid, and Ben Buchanan, “Attributing cyber attacks”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, No. 1–2, 2015, pp. 4–37.

menjanja pravila igre,<sup>12</sup> velike verovatnoće ljudske greške pri sajber odbrani,<sup>13</sup> kao i brzine zbivanja u celokupnom sajber prostoru<sup>14</sup>.

Figura 1. Spektrum ratnih operacija nacija–država<sup>15</sup>



Gradualizam podrazumeva da će mnoštvo malih operacija proći nezapaženo ukoliko se posmatraju individualno, ali će kumulativno doneti koristi onome koji ih sprovodi.<sup>16</sup> Višegodišnje umešno i strateško korišćenje sajber prostora,

<sup>12</sup> Chris McGuffin, and Paul Mitchell. 2014. "On Domains: Cyber and the Practice of Warfare", *International Journal*, Vol. 69, No. 3, 2014, pp. 394–412.

<sup>13</sup> George Platsis, "The human factor: Cyber security's greatest challenge". In *Cyber Law, Privacy, and Security: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, IGI Global, 2019, pp. 1–19.

<sup>14</sup> Will Goodman,. 2010. "Cyber deterrence: Tougher in theory than in practice?" *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 4, No. 3, 2010, pp. 102–135.

<sup>15</sup> Preuzeto iz: Jason Rivera, "Understanding and Countering Nation-State Use of Protracted Unconventional Warfare", *Small Wars Journal*. Available from: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/understanding-and-countering-nation-state-use-of-protracted-unconventional-warfare> (Accessed September 4, 2023).

<sup>16</sup> Javier Jordan, "International Competition Below the Threshold of War: Toward a Theory of Gray Zone Conflict", *Journal of Strategic Security*, Vol. 14, No. 1, 2020, pp. 1–24. p. 4.

stoga, može znatno unaprediti relativni položaj neke države, što bi bez takvih akcija bilo nedostižno. Međutim, zbog glavnih strateških karakteristika sajber domena, kao što su demokratičnost, problem atribucije itd., mnoštvom manjih operacija se ne služe samo mali, već i velike sile. U prevodu, tehniku „smrti sa hiljadu rezova”<sup>17</sup> usvajaju i velike sile kao glavnu državnu strategiju u informacionoj sredini.<sup>18</sup> Gledano sve zajedno, može se reći da je sukobljavanje ispod praga rata *modus operandi* odnosa između država takmaca u sajber prostoru, bez obzira na njihovu veličinu.

## OBAVEŠTAJNA DELATNOST ILI NEŠTO VIŠE?

Neophodno je precizirati šta države postižu sukobljavanjem ispod praga rata da bi se jasnije odredilo pod kakvu delatnost država spadaju sajber ofanzive. U literaturi međunarodnih odnosa imamo viđenje da se radi o nadgradnji klasičnih obaveštajnih radnji.<sup>19</sup> Odnosno, da sajber prostor državama služi radi obaveštajnog nadmetanja ili „informacionog duela” u kojima se rivali takmiče u tome „ko će da ukrade informacije jedan od drugog, kako da zaštite ono što su pribavili, i kako da korumpiraju podatke i komunikacije druge strane”.<sup>20</sup> Nesumnjivo je da su obim informacija i nepresušnost ofanzivnih prilika znatno veći u sajber prostoru u odnosu na klasične obaveštajne radnje. Ta razlika navela je pojedine istraživače da zaključe da je razlika u obimu sasvim dovoljna da konstatujemo da se ne može raditi o istom fenomenu i da obave-

---

<sup>17</sup> Radi se o kineskom pristupu mučenju, gde bi žrtva bila predmet duge smrti sporim ispuštanjem krvi usled velikog broja rezova. Ova kovanica se koristi i za čest ofanzivni strateški pristup države sajber prostoru. Ryan C. Maness, 2021. “Death by a Thousand Cuts: Is Russia Winning the Information War with the West?” in (eds.) Mai’a K. Davis Cross and Ireneusz Paweł Karolewski, *European-Russian Power Relations in Turbulent Times*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, Mi, 2021, pp. 160–186.

<sup>18</sup> Za teorijsko obrazloženje strategije videti: Richard Harknett, and Max Smeets, “Cyber campaigns and strategic outcomes”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 45, No. 4, 2020, pp. 534–567; Michael P. Fischerkeller, Emily O. Goldman, and Richard J. Harknett, *Cyber persistence theory: Redefining national security in cyberspace*, Oxford University Press, 2022. Za konkretnu strategiju koja je eksplicitno usvojila ovaj pristup „upornog angažmana” videti: “Department of Defense Cyber Strategy”, *United States Department of Defense*, Washington DC, 2018.

<sup>19</sup> Thomas Rid, “Cyber War Will Not Take Place”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 1, 2012, pp. 5–32, p. 15.

<sup>20</sup> Joshua Rovner, “What is an Intelligence Contest?”, *Texas National Security Review*, Fall 2020, pp. 114–120, p. 115.

štajno nadmetanje nije adekvatan opis onoga što se dešava u informacionom okruženju.<sup>21</sup> Ipak, veći obim operacija i dalje ne znači da je promenjen njihov karakter, što čini da govorimo, makar za sada, o obaveštajnom nadmetanju.<sup>22</sup>

Informaciono ili obaveštajno nadmetanje podrazumeva u našem slučaju makar tri stvari: sabotaze, subverzije i špijunaže. Tomas Rid nalazi da je sabotaza „namerni pokušaj slabljenja ili uništavanja ekonomskog ili vojnog sistema”. Potom, da je špijunaža „pokušaj penetracije protivničkog sistema radi izvlačenja osetljivih i zaštićenih informacija”. Na kraju, subverzija podrazumeva namerni pokušaj da se potkopa autoritet, integritet i (...) uspostavljeni autoritet ili red”. Sve tri stvari često moraju da podrazumevaju visok stepen tehničkih veština, ali neretko su omogućene društvenim interakcijama, tj. nisu moguće bez ljudskog faktora ili greške.<sup>23</sup>

## SABOTAŽE

Do sada smo imali mnoštvo primera da države izdašno koriste sve tri vrste ovih delatnosti u sajber prostoru. Prvo, svrha sabotaze je da stvari rade drugačije u odnosu na ono što očekujemo, što može da nas zbuni, ili da dugoročno čini veliku štetu, a da i ne shvatamo da se neko „petlja” u naš sistem. Tipičan primer sabotaze jeste veliki sajber napad na iransko nuklearno postrojenje Natanz. Napad je otkriven 2010. godine, a vrlo brzo je pripisan SAD i Izraelu, iako ove države i dalje poriču direktnu umešanost. Napad je podrazumevao ubacivanje malicioznog programa (*malware*) u postrojenje (najverovatnije putem zaraženog USB-a). Program je zatim vrlo precizno sabotirao centrifuge koje služe za obogaćivanje uranijuma, tako što je kontrolerima zaduženim za njihov obrtni momenat davao signal za naglo ubrzavanje (preko granica mogućnosti), ili naglo usporavanje, što je u kratkom roku činilo da se centrifuge

---

<sup>21</sup> Michael Warner, “The Character of Strategic Cyberspace Competition and the Role of Ideology” in (eds.) Robert Chesney and Max Smeets, *Deter, Disrupt, Or Deceive: Assessing Cyber Conflict as an Intelligence Contest*. Georgetown University Press, 2023.

<sup>22</sup> Jedan od istraživača fenomena sajber bezbednosti smatra da pokušaji da se sajber operacije „rebrandiraju” u nešto drugo jesu neretko i marketinški trikovi bezbednosne zajednice kako bi se uvećali javni fondovi namenjeni odbrani. John Lindsay, “Hidden Dangers in the US Military Solution to a Large-Scale Intelligence Problem” in (eds.) Robert Chesney and Max Smeets, *Deter, Disrupt, Or Deceive: Assessing Cyber Conflict as an Intelligence Contest*. Georgetown University Press, 2023.

<sup>23</sup> Thomas Rid, “Cyber War Will Not Take Place”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 1, 2012, pp. 5–32, p. 16–22.

kvare. Pritom, operateri ni u jednom trenutku nisu mogli da shvate zašto se kvari veliki broj centrifuga, budući da je malver, nazvan Staxnet (Stuxnet), signalizirao kompjuterima da je sa turbinama sve u redu. Ova sabotaža je zahtevala izuzetno visoka softverska i hardverska, dakle tehnička znanja, ali je podrazumevala i oslanjanje na ljudsku grešku. Recimo, tadašnji iranski predsednik je u jednom propagandnom videu prilikom posete postrojenju praktično omogućio celom svetu da vidi šta se dešava na kompjuterima koji kontrolišu turbine, zbog toga što su kamere slučajno (ili namerno) snimile ekrane računara. Staxnet napad nije neposredno doveo do ljudskih žrtava, ali jeste „polomio stvari”.<sup>24</sup>

Iran nije dugo čekao na kontrasabotažu, ili, makar su SAD smatrale da Iran stoji iza jednog od kontranapada. U 2013. godini onemogućeno je daljinsko upravljanje Boumen Avenju branom (The Bowman Avenue Dam) u državi Njujork. Naime, infiltracijom u sistem upravljanja, napadači su onesposobili zatvaranje brane na daljinu. Radi se o izuzetno maloj brani, te su pretpostavke ili da su Iranci poslali signal kako i oni mogu da izvrše sofisticirane sabotaže služeći se sajber prostorom (u konkretnom slučaju infiltracija se dogodila preko mobilnog modema). Ili, postoji i opcija da su greškom napali manju od dve brane sa istim imenom, budući da se druga, dvanaest puta viša Boumen Avenju brana, nalazi u državi Oregon.<sup>25</sup>

Umešni ruski napadi na kritičnu infrastrukturu Ukrajine nakon 2014. godine postali su učestala pojava. Tako je Rusija npr. bila sposobna da „upali” ili „ugasi” ukrajinski energetska sistem po volji, kao što je učinjeno 2014. godine gašenjem mreže na sat vremena. Takođe, vrlo lako je sabotirala kablove koji spajaju Krim sa Ukrajinom.<sup>26</sup> Na početku invazije 2022. godine Rusi su sabotirali i komunikacije satelitskog internet provajdera KA-SAT, koji je uneo

<sup>24</sup> Za opis napada i njegovih posledica videti: James Farwell, and Rafal Rohozinski, “Stuxnet and the Future of Cyber War”, *Survival*, Vol. 53, No. 1, 2011, pp. 23–40; John Lindsay, “Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare”, *Security Studies*, Vol. 22, No. 3, 2013, pp. 365–404. Anonimna svedočenja američkih službenika i komentari zvaničnika SAD o ovom incidentu se mogu pogledati i u dokumentarnom filmu: Alex Gibney, *Zero days*, Showtime, USA, 2016.

<sup>25</sup> Joseph Berger, “A dam, small and unsung, is caught up in an Iranian hacking case”, *The New York Times*, March 26, 2016. Available from: <https://www.nytimes.com/2016/03/26/nyregion/rye-brook-dam-caught-in-computer-hacking-case.html> (Accessed September 4, 2023); Mark Thompson, “Iranian cyber attack on New York dam shows future of war”, *Time*, March 24, 2016. Available from: <https://time.com/4270728/iran-cyber-attack-dam-fbi/> (Accessed September 4, 2023).

<sup>26</sup> Benjamin Jensen, Brandon Valeriano, and Ryan Maness, “Fancy bears and digital trolls: Cyber strategy with a Russian twist”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 42, No. 2, 2019, pp. 212–234.

potpunu konfuziju u komunikaciji ukrajinskih policijskih, obavestajnih i vojnih jedinica.<sup>27</sup> Sabotaža modema američke kompanije VIASAT, koja je poslovala u Ukrajini, dovela je do prelivanja napada na širu VIASAT infrastrukturu. Zbog toga ne samo da je nestao internet u drugim delovima Evrope, već je ugrožena i kontrola rada na daljinu 5.800 vetroturbina (uključujući i one u Nemačkoj).<sup>28</sup> Bilo kako bilo, dosadašnji primeri sabotaža pokazuju izuzetnu potentnost sajber prostora u smislu uticaja na kritičnu infrastrukturu, ali i potencijala širenja napada i njihovih (ne)nameravanih posledica. Ubrzanje broja sabotaža kritične infrastrukture od strane državnih aktera, pogotovo nakon Staksneta, govori nam da se radi o fenomenu na koji moramo da se naviknemo.

## SUBVERZIJE

Subverzija, u smislu pokušaja potkopavanja autoriteta i integriteta ličnosti ili institucije, takođe je sveprisutna u sajber prostoru. Literatura na engleskom jeziku je sasvim logično pod dominacijom američke akademske i novinarske sfere, što dovodi da u primerima subverzija imamo prezastupljenost opisivanja ruskog pokušaja mešanja u američki izborni sistem manipulacijom društvenih mreža. Tako se u čuvenom Milerovom izveštaju (Mueller Report), ali i drugim svedočenjima pred Senatom SAD, navodi da je Agencija za istraživanje interneta (Internet Research Agency – IRA), pod kontrolom Jevgenija Prigožina (Евгений Пригожин), putem „farme trolova” pokušala da manipuliše predsedničkim izborima u SAD 2016. godine. Milerovo istraživanje, ali i drugi svedoci, uključujući i predstavnike društvene mreže Tviter (Twitter) i Fejsbuk (Facebook), konstatuju da je Prigožinova agencija svojim statusima na društvenim mrežama i putem neautentičnih naloga i grupa doprla do 126.000.000 ljudi tokom dve godine.<sup>29</sup> Tviter je početkom 2018. godine identifikovao 3.841 „Prigožinov” nalog i direktno obavestio 1.400.000 ljudi da su

---

<sup>27</sup> David Cattler, and Daniel Black. *The Myth of the Missing Cyberwar*. Foreign Affairs, April 6, 2022. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-04-06/myth-missing-cyberwar> (Accessed September 4, 2023).

<sup>28</sup> Matt Burges, “A Mysterious Satellite Hack Has Victims Far Beyond Ukraine”, *Wired*, March 23, 2022. Available from: [wired.com/story/viasat-internet-hack-ukraine-russia](https://www.wired.com/story/viasat-internet-hack-ukraine-russia) (Accessed September 4, 2023).

<sup>29</sup> “Hearing Before the Senate Select Committee on Intelligence. Social Media Influence in the 2016 U.S. Election.” *115th Cong. 13 (11/1/17) (testimony of Colin Stretch, General Counsel of Facebook)*, 2017; Robert Mueller, “Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election”, *Department of Justice Washington*, D.C. March 2019.

bili pod „stranim” uticajem.<sup>30</sup> Delatnosti IRA mogu se svesti pod subverziju koja podrazumeva eroziju poverenja u vidu plasiranja dezinformacija (disinformation) ili, pak, zloupotrebe istinitih informacija (malinformation) radi ostvarivanja zloćudne namere.<sup>31</sup> Cilj takve delatnosti jeste unošenje konfuzije, podsticanje nepoverenja u institucije, kao i snaženje društvene i političke polarizacije u širim društvenim okvirima.

Međutim, jedno je pitanje da li je postojao pokušaj ruskog mešanja u američki izborni sistem, a potpuno drugo da li je ta kampanja direktno zaslužna za porast međusobnog nepoverenja američkih republikanaca i demokrata. Istraživanja pokazuju da su stranice IRA na društvenim mrežama mahom reprodukovale sadržaj koji su već ranije proizveli sami Amerikanci, bilo da se radi o građanima, novinarima, ideolozima, političarima itd. Takođe, u relativnom odnosu, stranice IRA se mere promilima u odnosu na broj onih kojima su takođe upravljali Amerikanci, a koje su, ponovo, plasirale sadržaj sličan IRA.<sup>32</sup> U prevodu, američke stranice su znatno više doprinosile polarizaciji i međusobnom nepoverenju Amerikanaca, dok su stranice IRA zanemarljive u doprinošenju tom fenomenu. Ipak, mnogo je više buke dignuto zbog stranog mešanja nego zbog „domaće” generisanih podela. Bilo kakvo strano mešanje, nezavisno od njegovih stvarnih učinaka, vidljivije je u smislu pokušaja traženja krivca za domaću neslogu. Ovo se pogotovo odnosi na SAD koje su, zahvaljujući i svojoj geografskoj izolovanosti, istorijski mnogo manje bile podložne stranim uticajima na narative o dobrom i poželjnom društvu i narative o karakteru i kvalitetu unutrašnjih protivnika.

Takođe, kompletna arhitektura internet platformi jeste pogodna za društvenu i političku afektivnu polarizaciju. Možemo da kažemo da američki građani i političari, koji manipulišu informacijama u domaćem političkom i ideološkom sajber prostoru, vrše neku vrstu autosabotaže. Međutim, ukoliko žele da pobeđu u političkom takmičenju, a sve zbog postojeće arhitekture internet platformi, oni i nemaju drugu opciju nego da igraju na afekte svojih sledbenika

---

<sup>30</sup> “Update on Twitter’s review of the 2016 US election”, *Twitter blog*, 2018. Available from: [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/company/2018/2016-election-update](https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2018/2016-election-update) (Accessed September 4, 2023).

<sup>31</sup> Claire Wardle, and Hossein Derakhshan, “Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking”, *Council of Europe Report*, 2017.

<sup>32</sup> Gregory Eady, Tom Paskhalis, Jan Zilinsky, Richard Bonneau, Jonathan Nagler, and Joshua A. Tucker, “Exposure to the Russian Internet Research Agency foreign influence campaign on Twitter in the 2016 US election and its relationship to attitudes and voting behavior”, *Nature Communications*, Vol. 14, No. 1, 2023.

umesto pružanja pravovremenih i tačnih informacija.<sup>33</sup> Može se reći da firme sa Zapada istovremeno sa delovanjem IRA manipulišu izbornim sistemima sopstvenih, ali i drugih država, kao što je to činila npr. Kembriđ analitika (Cambridge Analytica) u Trinidad i Tobagu već 2010. godine. Tada je cilj stranog mešanja i manipulacije bio obeshrabrivanje crne populacije sa tih ostrva da izađu na izbore.<sup>34</sup>

Ruski pokušaj mešanja u američke predsedničke izbore 2016. godine nije nikakav izuzetak, nego se radi o jednom od više slučajeva nove pravilnosti ili normalnosti. Ta pravilnost podrazumeva uspostavljanje obaveštajnog nadmetanja na osnovu podsticaja koji dolaze iz sajber prostora. Subverzije koje podrivaju autoritet stoga jesu nezaobilazni deo repertoara država (ili uticajnih kompanija) u sukobima ispod praga rata.

## ŠPIJUNAŽE

Ako sajber prostor zaista jeste domen obaveštajnog nadmetanja država većeg obima, tom obimu u velikoj meri doprinosi špijunaža. Pre informacione ere, špijuniranje je zahtevalo vrlo obimne resurse, vreme i ljudski kapital specifičnog karaktera i obuke. Danas, uz negovanje sofisticiranih tehničkih sposobnosti profesionalaca, države ubiraju političke, ekonomske, obaveštajne i druge koristi ranije nepojmljive u smislu brzine i količine pribavljenih informacija.

Uzmimo za primer veliki sajber napad na Orion softver američke kompanije Solar Vinds (Solar Winds) tokom 2019. i 2020. godine, a koji je rastumačen tek 2021. i u detaljima postao rekonstruisan za širu javnost 2023. godine. Radi se o softveru koji su koristile velike tehnološke kompanije, poput Majkrosofta (Microsoft), Intela, Siska (Cisco) ili Mandianta, Gugl (Google) ćerke firme zadužene za sajber bezbednost. No, Orion su koristile i federalne institucije SAD, poput Ministarstva pravde (US Justice Department), Ministarstva odbrane (US Department of Defense), Ministarstva unutrašnje bezbednosti (Department of Homeland Security) itd. Radi se o najvećem hakovanju federalnih institucija SAD ikada. Svaki put kada bi neko u kompjuterima pomenutih institucija kliknuo ažuriranje Orion softvera napadači su uspevali da preusmere tok informacija ka sopstvenom komandnom centru, umesto ka serverima kompanije Solar Vinds. Time što je hakovan lanac snabdevanja (jedan od mnogih softvera koji koriste pomenute kompanije i institucije) u trenu je moglo biti

---

<sup>33</sup> Miloš R. Vukelić, *Kulturni ratovi u Sjedinjenim Američkim Državama i Evropskoj uniji u periodu od 2014. do 2020. godine*, Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, 2023, str. 153–162.

<sup>34</sup> Karim Amer and Jehane Noujaim, *The Great Hack*. Netflix, 2019.

zaraženo na milione kompjutera. Informacije koje su hakeri mogli da preuzmu tiču se npr. „detalja o planiranim sankcija protiv Rusije, o nuklearnim postrojenjima SAD i zalihama oružja, o bezbednosti izbornog sistema i druge kritične infrastrukture”.<sup>35</sup> Kao što vidimo, pomenuti napad je sabotaža softvera, budući da je njegova funkcija naglo postala potpuno suprotna od očekivane, ali sve u svrhu špijunaže.

SAD su daleko od žrtve u špijunskim igrama informacione sfere. Edvard Snouden (Edward Snowden) je 2013. godine otkrio kako su, kroz program PRISM, SAD, zajedno sa Ujedinjenim Kraljevstvom, špijunirale takmace, ali i saveznike. PRISM je pokrивao primere koji se protežu od prisluškivanja lidera G7 država na sastanku 2009. godine,<sup>36</sup> preko korišćenja podataka pretraživača velikih tehnoloških kompanija poput Gugla,<sup>37</sup> pa do npr. hakovanja modema belgijskog operatera Belgacom, radi presretanja komunikacija unutar institucija Evropske unije.<sup>38</sup> Takođe, veruje se da su SAD, zajedno sa Izraelom, izradile Flejm (Flame) softver za špijunažu Irana, Egipta, Libana, Palestinske samouprave i drugih aktera na Bliskom istoku. Flejm je mogao da snima razgovore i uzima podatke sa zaraženih kompjutera. Recimo, jedna od funkcionalnosti tog malvera jeste da potpuno preuzme mikrofonske jedinice, te snima razgovore u blizini ili preko tada popularnog Skajpa (Skype).<sup>39</sup>

Kina je po pitanju špijunaže sajber prostora među predvodnicima, u smislu obima i koristi od ove delatnosti po tu državu. Uzmimo za primer samo 2011. godinu, kada se pojavio izveštaj u kom se sumnja da je jedinica broj 61398 Narodnooslobodilačke armije Kine, stacionirana u Šangaju, izvršila napade na 70 različitih država i organizacija u periodu od nekoliko godina.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Za detalje, tok i posledice napada videti: Kim Zetter, “The Untold Story of the Boldest Supply-Chain Hack Ever”, *Wired*, May 2, 2023. Available from: <https://www.wired.com/story/the-untold-story-of-solarwinds-the-boldest-supply-chain-hack-ever/> (Accessed September 4, 2023).

<sup>36</sup> Max Smeets, *No shortcuts: Why states struggle to develop a military cyber-force*, Oxford University Press, Oxford, 2023.

<sup>37</sup> Jinghan Zeng, Tim Stevens, and Yaru Chen, “China’s Solution to Global Cyber Governance: Unpacking the Domestic Discourse of ‘Internet Sovereignty’”, *Politics & Policy*, Vol. 45, No. 3, 2017, pp. 432–464.

<sup>38</sup> Susan Landau, “Making sense from Snowden: What’s significant in the NSA surveillance revelations”, *IEEE Security & Privacy*, Vol. 11, No. 4, 2013, pp. 66–75.

<sup>39</sup> Kim Zetter, “Meet ‘Flame,’ The Massive Spy Malware Infiltrating Iranian Computers”, *Wired*, May 28, 2012, Available from: <https://www.wired.com/2012/05/flame/> (Accessed September 4, 2023).

<sup>40</sup> Richard J. Harknett & Max Smeets, “Cyber campaigns and strategic outcomes”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 45, No. 4, 2022, pp. 534–567.

(Verovatno) Kinezi su hakovanjem rutera američkog Ministarstva odbrane uspeli da skinu 20 terabajta podataka. Potom (opet verovatno), Kina je hakovanjem Lokhid Martina (Lockheed Martin) uspela da učini zavidan skok u korišćenju strelit tehnologije i kopiranje najmodernijih borbenih aviona, poput F-35. Velika kineska špijunaža jeste i hakovanje američke federalne kancelarije koja prikuplja podatke miliona zaposlenih (Office of Personnel Management) 2014. godine. Podaci 22.000.000 ljudi mogli su biti korišćeni u razne svrhe. Između ostalog i za širenje špijunske mreže putem uspostavljanja sistema ucena, ukoliko su se uočili obrasci neprikladnog ponašanja ili finansijskih neprilika. Sve te informacije bile su deo formulara broj 86, koji je „savršen za ucene”, budući da je skrojen na način da se u njemu uvek nađu potencijalno kompromitujuća saznanja.<sup>41</sup>

Uopšteno, kineska strategija je da, uz korišćenje tehnike smrti pomoću hiljada rezova u vidu konstantne industrijske špijunaže, sustiže nekada ekonomski dominantne države.<sup>42</sup> Ovakva praksa je dovela do toga da se 2019. godine dogodi nešto što je ranije bilo nezamislivo, i podrazumeva uvođenje sankcija od strane SAD Huaveju (Huawei) i ZTE-u, najvećim kineskim tehnološkim kompanijama, a sve zbog sumnje na krađu intelektualnog vlasništva. Naravno, ne bi trebalo smetnuti s uma da je to i jedan od načina SAD da održe stratešku prednost u tehnološkoj trci u odnosu na Kinu, a da krađa intelektualnog vlasništva može biti i izgovor. Sankcije su dovele do usporavanja kineskog tehnološkog snaženja pre svega zato što pomenute firme još uvek zavise kako od američkih softvera tako i od lanca snabdevanja najmoćnijih čipova, koji je pod suverenom kontrolom SAD.<sup>43</sup>

Sabotaže, subverzije i špijunaže nisu kršenje nekakvih normi sajber prostora. Takve pravne norme na međunarodnom nivou, uz sve dosadašnje pokušaje, maltene ni ne postoje. Zapravo, moglo bi se reći da ukoliko se neka država ne služi ovim vrstama obaveštajne delatnosti ona krši ustaljena pravila i ne ponaša se u skladu sa sopstvenim interesima. Te tri vrste delatnosti, makar do sada, i jesu uspostavljanje normi ponašanja. Ukoliko žele da održe korak u trci za tehnološki primat, pokazuje se, države moraju da učestvuju u „sivoj zoni”, iliti u sukobima ispod nivoa rata i pokažu zube u obaveštajnom nadmetanju.

---

<sup>41</sup> Za hakovanje Lokid Martina i federalne kancelarije videti: *Ibid*.

<sup>42</sup> John R. Lindsay, Tai Ming Cheung, and Derek S. Reveron, *China and cybersecurity: Espionage, strategy, and politics in the digital domain*, Oxford University Press, pp. 2–3.

<sup>43</sup> Chris Miller, *Chip War: The Fight For The World's Most Critical Technology*, Simon and Schuster, 2022.

## DOPREMANJE ORUŽJA U SAJBER PROSTORU

Ukazano je da države vrše subverzije, sabotiraju i špijuniraju svoje protivnike, ali još uvek nije izloženo kako one to izvode u sajber prostoru, to jest kojim oružjem se služe u te svrhe. Kako bismo pronašli odgovor na tu nejasnoću postavlja se pitanje – kako države dopremaju oružje do svog cilja? U konvencionalnim sukobima i kinetičkom ratovanju stvari su dosta jasnije. Recimo, za uništenje protivnika ispaljuju se krstareće ili rakete sa balističkom putanjom s mora, kopna i iz vazduha, koriste se dronovi samoubice potpomognuti delovanjem veštačke inteligencije itd. U domenima kopna, mora, vazduha i svemira zakoni fizike su aksiomi od kog dalje polazi nauka kako bi smislila najefektniji način dopremanja oružja do cilja. Međutim, u sajber domenu aksiomi tog prostora mogu biti znatno volatilniji. Pravila ponašanja, moguće i nemoguće, izuzev u delu fizičke infrastrukture informacione sfere,<sup>44</sup> mogu se menjati izuzetnom brzinom i demokratični su. To je posledica činjenice da su ograničenja sajbera uglavnom proizvod čoveka, ne fizičkih sila prirode. Samim tim, postoji veliki, pa možda i beskonačan prostor za međusobno nadmudrivanje različitih programera, hakera i stručnjaka za informacionu bezbednost, ali zbog masovnosti upotrebe znatno se povećava i prostor manipulacije ljudima i oslanjanja na ljudsku grešku.

Stoga, dopremanje oružja zavisi od stepena ranjivosti protivnika koji u sajber prostoru zavisi od ljudskog ili tehničkog faktora. Opet, tehnički faktor možemo podeliti na hardverski ili softverski. Neretko, napadi mogu podrazumevati kombinaciju sve tri opcije. U svakom slučaju, bilo da se traže ljudske greške, softverske ili hardverske ranjivosti, napadači teže da ugroze nešto što se u literaturi sajber bezbednosti naziva CIA trijada. Poverljivost (confidentiality – C), integritet (integrity – I) i dostupnost (availability – A) predstavljaju tri osnovna elementa bezbednosne kontrole,<sup>45</sup> i ugroženost bilo koga od njih istovremeno znači i ugroženost celokupnog sistema.

Poverljivost se u velikoj meri poklapa sa pokušajima špijunaže. U svrhu zaštite sistema neophodno je sprečiti neovlašćen pristup informacijama na kompjuterima ili serverima neke organizacije, što se u velikoj većini slučajeva

---

<sup>44</sup> Ovdje pre svega mislim na to da sajber domen jeste i fizički domen, u delu gde zavisi od fizičke infrastrukture optičkih kablova, rutera, skretnika, servera itd. Te stvari se, pored softverske manipulacije, mogu i fizički uništiti, što opet može dovesti do značajnih posledica po mogućnost delovanja u onom delu sajber prostora koji možemo nazvati i „dom uma“.

<sup>45</sup> Spyridon Samonas, and David Coss, “The CIA strikes back: Redefining confidentiality, integrity and availability in security”, *Journal of Information System Security*, Vol. 10, No. 3, 2014, pp. 21–45, pp. 21–22.

svodi na praćenje „neovlašćenog sadržaja” ili potrage za neovlašćenim korišćenjem određenog softvera. Integritet se poklapa sa sabotажom i subverzijom, budući da je neophodno odbraniti sistem od neovlašćenih promena na informacijama pohranjenim u sistemu. Konačno, napadač može pokušati da nam blokira pristup sistemu, te tako ugrozi dostupnost informacija, što ponovo jeste neka vrsta sabotажe. Danas se trijadi neretko dodaje i četvrti fenomen, a reč je o autentičnosti, te umesto CIA možda možemo govoriti o CIAA kvartetu. Autentičnost, šturo rečeno, predstavlja pitanje poverenja u informacije koje nam se plasiraju i uglavnom se tiče mogućnosti manipulacije informacijama putem društvenih mreža. Mada, nejasna je razlika između ugrožavanja integriteta i autentičnosti, pošto i jedno i drugo podrazumevaju alteraciju informacija, što dovodi do toga da CIA trijada ponovo pokriva sve eventualne slučajeve sajber napada.<sup>46</sup>

## LJUDSKA GREŠKA

Kao što je ranije napomenuto, ugrožavanje poverljivosti, integriteta ili dostupnosti može biti proizvod ljudske ili tehničke ranjivosti. Ljudska ranjivost je gotovo nezaobilazna u svim sajber napadima. Do te mere da su istraživači zaključili kako je 95 procenata uspešnih napada proizvod iskorišćavanja ljudske greške.<sup>47</sup> Pomenuli smo primer Staksnet, gde je ranjivost došla od najviših zvaničnika države kada je propagandni video pružio previše informacija, dovoljnih za narušavanje integriteta Natanz sistema. Takođe, Solar Vinds hakovanje je, pored izuzetnog tehničkog nivoa napadača, uključivalo i neopretno rukovođenje tokom izgradnje nove verzije Orion softvera. Hakovanje Nacionalne banke Bangladeša i izvlačenje preko 80.000.000 dolara 2016. godine proizvod je greške jednog od zaposlenih nakon klika na link u zloćudnom mejlu.<sup>48</sup> Virus *WannaCry* je 2017. godine onemogućio dostupnost informacija unutar britanske Nacionalne zdravstvene službe (National Health Service) i tako odgodio desetine hiljada pregleda, pa i onih najurgentnijih. To se nije dogodilo zbog izuzetnih tehničkih sposobnosti napadača, već zato što Majkrosoftov softver nije bio ažuriran na vreme na svim računarima, bez obzira što je do tada već naširoko postalo poznato kako hakeri zloupotrebljavaju

---

<sup>46</sup> Za definicije i raspravu o evoluciji trijade videti: *Ibid*, p. 24, 30.

<sup>47</sup> George Platsis, “The human factor: Cyber security’s greatest challenge” in: *Cyber Law, Privacy, and Security: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, IGI Global, 2019, pp. 1–19.

<sup>48</sup> Geoff White, “The Lazarus heist: How North Korea almost pulled off a billion-dollar hack”, *BBC News*, June 21, 2021. Available from: <https://www.bbc.com/news/stories-57520169> (Accessed September 4, 2023).

ranjivosti ranijih verzija softvera. Da je bio potpuno uspешan, *WannaCry* napad bi podrazumevao vraćanje pristupa informacijama ali tek nakon plaćanja otkupa (*ransomware*). Srećom, malver je zaobiđen na drugi način.<sup>49</sup>

Naravno, informacije mogu biti i u potpunosti obrisane (*data wiping/bricking*). Iskorišćavanjem ljudske znatiželje i neopreznosti, iliti društvenim inženjeringom, napadači koriste i metode fišinga (phishing), kada odašilju maliciozne mejlove u etar očekujući da se makar neko u masi upeca, ili ciljanog i targetiranog fišinga (spear phishing), kada žele da izmanipulišu vrlo konkretnu osobu. Pored ove dve vrste ljudskih grešaka, ljudi su skloni ostavljanju privatnih informacija svuda po internetu, čime neretko i sami „pozovu“ hakere na zloupotrebu.

## SOFTVERSKE I HARDVERSKE RANJIVOSTI

Softverski napadi se uglavnom vezuju za tri vrste eksploatacija (*exploits*) ranjivosti: eksploataciju nultog dana (*zero-days exploit*); eksploataciju nezakrpljenosti N-tog dana (*unpatched N-day exploits*), kao i eksploataciju zakrpljenosti N-tog dana (*patched N-day exploits*).<sup>50</sup> U prevodu, kada ofanziva uključuje eksploataciju nultog dana (inače vrlo skupu na crnom tržištu) to znači da onaj koji je napadnut ne zna da njegov softver ima neku ranjivost, ili je to saznao tek nakon napada. U tom slučaju žrtva nema vremena da reaguje i ne može da se odbrani, tj. ima nula dana da se brani. U Staksnet napadu, SAD i Izrael su imali četiri eksploatacije nultog dana, za šta je bio neophodan ili veliki novac ili izuzetan stepen stručnog znanja većeg broja ljudi.<sup>51</sup> U druga dva slučaja žrtva je svesna da postoji ranjivost softvera i ima određeni (N) broj dana da reaguje pre nego što ranjivost bude eksploatisana. U slučaju nezakrpljenosti još uvek nije rešen problem ranjivosti, iako postoji svest o njoj. Kod zakrpljenosti N-tog dana kontrolor sistema jednostavno nije instalirao postojeći protivotrov, ali takođe ima određen broj dana da to učini, te ne može biti iznenađen ukoliko i dođe do ugrožavanja njegovog sistema. Upravo to se dogodilo sa *WannaCry* malverom. Pored ove tri vrste eksploatacija, ovde bi valjalo

---

<sup>49</sup> Saira Ghafur, Soren Kristensen, Kate Honeyford, Guy Martin, Ara Darzi, and Paul Aylin, “A retrospective impact analysis of the WannaCry cyberattack on the NHS”, *NPI digital medicine*, Vol. 2, No. 1, 2019, p. 98.

<sup>50</sup> Max Smeets, “The Risks of Managing a Purchased Cyber Arsenal”. Blog Post by Max Smeets, Guest Contributor, *Council on Foreign Relations*, May 31, 2022. Available from: <https://www.cfr.org/blog/risks-managing-purchased-cyber-arsenal> (Accessed September 4, 2023).

<sup>51</sup> James Farwell, and Rafal Rohozinski, “Stuxnet and the Future of Cyber War”, *Survival*, Vol. 53, No. 1, 2011, pp. 23–40, p. 24.

napomenuti i DDoS (*Distributed Denial of Service*) napade, koji su česti i podrazumevaju ofanzivu putem opterećenja mreže do tačke da je ona neupotrebljiva za protok informacija. Jedan od poznatijih DDoS napada dogodio se 2007. godine, kada je Rusija opteretila saobraćaj estonskog interneta u znak odmazde, pošto je Estonija ranije odlučila da ukloni statuu sovjetskog vojnika iz centra Talina. Pri DDoS ofanzivama napadači često zloupotrebe tuđe računare i služe se njima kako bi preusmerili saobraćaj. Tako, bez obzira što je napad pripisivan Rusiji (pre svega zbog jasnog motiva), računari koji su napali Estoniju imaju poreklo svuda po Evropi i SAD.<sup>52</sup>

Konačno, pored društvenog inženjeringa, tj. oslanjanja na ljudsku grešku, potom softverskih ranjivosti, postoje i ranjivosti hardvera. Uzmimo za primer lanac snabdevanja čipovima. Samo jedna mašina koja služi za ultraljubičastu (EUV) litografiju slaže se od 457.329 delova sakupljenih iz svih delova sveta.<sup>53</sup> To bi značilo da postoji visok stepen rizika narušavanja integriteta konačnog proizvoda u kom učestvuje i EUV mašina. Rizik po integritet hardvera je jedan od razloga zašto su SAD donele Zakon o čipovima i nauci, kojim pokušavaju da smanje zavisnost od globalnih lanaca snabdevanja pri proizvodnji ključne tehnologije poput čipova.<sup>54</sup> Takođe, zbog straha od toga da se jednom instalirana oprema teško skida i da joj je lako narušiti integritet, SAD vode žestoku kampanju u celom svetu protiv instaliranja 5G Huawei i ZTE opreme.<sup>55</sup> Daleko od toga da se radi samo u običnom strahu od špijunaže, sabotaže ili subverzije, već sigurno možemo govoriti i o široj borbi za relativnu tehnološku dominaciju i održanje geopolitičke prednosti od koje direktno zavise i politička i ekonomska moć u međunarodnim odnosima.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Joshua Davis, “Hackers take down the most wired country in Europe”, *Wired magazine*, August 21, 2007. Available from: <https://www.wired.com/2007/08/ff-estonia/> (Accessed September 4, 2023).

<sup>53</sup> Radi se o tehnologiji koja omogućava proizvodnju čipova sa tranzistorima od 3 nanometra (miliardita dela metra). Trenutno kompanija ASML, stacionirana u Holandiji, ima monopol nad EUV tehnologijom i bez njene mašine je nemoguće proizvesti najnaprednije čipove velike računarske moći. Chris Miller, *Chip War: The Fight For The World's Most Critical Technology*, Simon and Schuster, 2022, p. 322.

<sup>54</sup> “H.R.4346 – Chips and Science Act, 2022”, *117th Congress (2021-2022)*, U.S. Congress, 2022. Available from: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346> (Accessed September 4, 2023).

<sup>55</sup> Kadri Kaska, Henrik Beckvard, and Tomáš Minárik, “Huawei, 5G and China as a security threat”, *NATO Cooperative Cyber Defence Center for Excellence (CCDCOE)*, Vol. 28, 2019, pp. 1–26, p. 4.

<sup>56</sup> Min Tang, “Huawei versus the United States? The geopolitics of exterritorial internet infrastructure”, *International Journal of Communication*, Vol. 14, 2020, pp. 4556–4577.

SAD nisu paranoične bez razloga, već zato što su, istorijski gledano, i same učestvovala u eksploataciji zavisnosti neke države od strane tehnologije. Recimo, do sada najveći napad, u smislu „razbijanja stvari”, dogodio se 1982. godine u Sovjetskom Savezu. Naime, Sovjetima je bila neophodna nabavka SCADA softvera<sup>57</sup> radi kontrolisanja gasovoda koji bi spajao Sibir i evropska tržišta. CIA je, prema svedočenjima tadašnjih bezbednosnih zvaničnika SAD, sabotirala SCADA softver koji su Sovjeti kupili od Kanade tako da je neko vreme delovalo da sve funkcioniše savršeno. Međutim, slično kao i u slučaju Natanza, malver (trojanac) je čučao u sistemu i u jednom trenutku podeseo pritisak u pumpama i ventilima sa ishodom „monumentalne” eksplozije koja je „mogla da se vidi iz svemira”.<sup>58</sup> Ova sabotaža je iskorišćavanje softverske ranjivosti, ali nema razloga da verujemo da bi sabotaža mogla biti i hardverske prirode da se za tako nešto pružila mogućnost ili da se radilo o jednostavnijem načinu eksploatacije.

Kao što vidimo na brojnim primerima, bezbednost sajber prostora uglavnom zavisi od kombinacije društvenog (ljudskog) i tehničkog (softverskog i hardverskog) faktora. To je razlog zašto se u literaturi sve više naglašava potreba za društveno (socio)-tehničkim rešenjima sajber bezbednosti. Tako imamo predloge holističkog pristupa koji za predmet imaju javne politike, i strategije sajber bezbednosti koje moraju biti u srži odbrane država, javnog i privatnog sektora. Takav pristup zahteva jasno definisane organizacione strukture, procedure, politike, regulacije, gajenje talenata, podizanje svesti, itd.<sup>59</sup> Sličnu poruku šalje nova NIS2 direktiva Evropske unije iz 2022. godine kada naglašava neophodnost uspostavljanja nacionalnih tela za upravljanje sajber prostorom, koja bi se, pored tehničkih aspekata, bavila i upravljanjem, kroz strategije, politike i efikasan organizacioni pristup ljudima i gajenju talenata. Takođe, uvodi obaveze i za srednja i velika preduzeća u smislu učestvovanja u koordinaciji sajber odbrane i praćenja pravila i procedura ponašanja i odgovornosti prema nacionalnom telu.<sup>60</sup> Na istom tragu je i nacrt novog „NIST okvira za sajber bezbednost 2.0” američkog Nacionalnog instituta za standarde i

---

<sup>57</sup> Radi se o softveru pomoću kog se nadziru i kontrolišu veliki industrijski sistemi.

<sup>58</sup> Thomas Rid, “Cyber War Will Not Take Place”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 1, 2012, pp. 5–32, p. 10.

<sup>59</sup> Verena Zimmermann, and Karen Renaud, “Moving from a ‘human-as-problem’ to a ‘human-as-solution’ cybersecurity mindset”, *International Journal of Human-Computer Studies*, Vol. 131, 2019, pp. 169–187.

<sup>60</sup> “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148, COM (2020) 823 final”, *European Commission*. Available from: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:be0b5038-3fa8-11eb-b27b-01aa75e-d71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:be0b5038-3fa8-11eb-b27b-01aa75e-d71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) (Accessed September 4, 2023).

tehnologiju (National Institute of Standards and Technology). Ključnim principima sajber odbrane (identifikuj, zaštiti, uoči, odgovori, oporavi se), koje preporučuje „organizacijama svih veličina i sektora”, Institut dodaje i upravljanje (govern).<sup>61</sup> Upravljanje može biti izuzetno širok koncept, ali njegovim dodavanjem se naglašava složenost sajber odbrane i neophodnost posvećivanja pažnje ljudskom faktoru, na nivou pojedinaca i organizacije, u jednakoj meri kao i onom tehničkom.

## ZAKLJUČAK

Rad predstavlja pregled literature koja se bavi specifičnostima sukoba u sajber domenu. Opšti zaključak je da do sada nismo prisustvovali sajber ratu, već isključivo sivoj zoni u vidu „sukoba ispod praga rata”. Međutim, radi razumevanja kvaliteta i karaktera sukoba u sajber prostoru nije dovoljno da konstatujemo da nekakav prag do sada nije pređen, već i da preciziramo o kakvim konkretnim ofanzivnim aktivnostima i ponašanjima država se radi. Imali smo prilike da vidimo dominantan zaključak literature prema kom svedočimo obaveštajnom nadmetanju povećanog obima. Takva vrsta nadmetanja jeste nadogradnja ranijih obaveštajnih aktivnosti, tj. vrlo obimna nadogradnja u vidu različitih vrsta sajber sabotaža, subverzija i špijuniranja svojih takmaca, a neretko i saveznika.

Opisani su i vrlo specifični mehanizmi dopremanja oružja do svog cilja, koji, ugrubo rečeno, mogu zavisiti od ljudskih i tehničkih (softverskih i hardverskih) ranjivosti. Na konkretnim primerima sajber napada smo mogli da vidimo i kakve sve vrste sajber oružja su korišćene u ofanzivama država, ali i gde se u budućnosti nalazi veliki potencijal nanošenja štete suparnicima. Uopšteno, zaključak je da akademska literatura, predlozi praktičnih politika i konkretni savetodavni i zakonodavni akti usmeravaju svoje savete i naloge prema holističkom pristupu upravljanja sajber prostoru na način da odgovore na društveno-tehničke kompleksnosti izazova sajber odbrane.

---

<sup>61</sup> “Public Draft: The NIST Cybersecurity Framework 2.0”, *National Institute of Standards and Technology*, 2023. Available from: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/CSWP/NIST.CSWP.29.ipd.pdf> (Accessed September 4, 2023).

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Amer, Karim and Jehane Noujaim, *The Great Hack*, Netflix, 2019
- [2] Berger, Joseph, "A dam, small and unsung, is caught up in an Iranian hacking case", *The New York Times*, March 26, 2016. Available from: <https://www.nytimes.com/2016/03/26/nyregion/rye-brook-dam-caught-in-computer-hacking-case.html> (Accessed September 4, 2023)
- [3] Burges, Matt, "A Mysterious Satellite Hack Has Victims Far Beyond Ukraine", *Wired*, March 23, 2022. Available from: [wired.com/story/viasat-internet-hack-ukraine-russia](https://www.wired.com/story/viasat-internet-hack-ukraine-russia) (Accessed September 4, 2023).
- [4] Cattler, David and Daniel Black. *The Myth of the Missing Cyberwar*. Foreign Affairs, April 6, 2022. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-04-06/myth-missing-cyberwar> (Accessed September 4, 2023).
- [5] Davis, Joshua, "Hackers take down the most wired country in Europe", *Wired magazine*, August 21, 2007. Available from: <https://www.wired.com/2007/08/ff-estonia/> (Accessed September 4, 2023).
- [6] Eady, Gregory, Tom Paskhalis, Jan Zilinsky, Richard Bonneau, Jonathan Nagler, and Joshua A. Tucker, "Exposure to the Russian Internet Research Agency foreign influence campaign on Twitter in the 2016 US election and its relationship to attitudes and voting behavior", *Nature Communications*, Vol. 14, No. 1, 2023.
- [7] Farwell, James, and Rafal Rohozinski, "Stuxnet and the Future of Cyber War", *Survival*, Vol. 53, No. 1, 2011, pp. 23–40.
- [8] Fischerkeller, Michael P., Emily O. Goldman, and Richard J. Harknett, *Cyber persistence theory: Redefining national security in cyberspace*, Oxford University Press, 2022.
- [9] Fischerkeller, Michael P., and Richard J. Harknett, "Deterrence is not a credible strategy for cyberspace", *Orbis*, Vol. 61, No. 3, 2017, pp. 381–393.
- [10] Gerasimov, Valery, "The Value of Science in the Foresight", *Military Review*, January/February 2016. Available from: [https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview\\_20160228\\_art008.pdf](https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview_20160228_art008.pdf) (Accessed September 4, 2023).
- [11] Ghafur, Saira, Soren Kristensen, Kate Honeyford, Guy Martin, Ara Darzi, and Paul Aylin, "A retrospective impact analysis of the WannaCry cyberattack on the NHS", *NPJ digital medicine*, Vol. 2, No. 1, 2019.
- [12] Gibney, Alex, *Zero days*, Showtime, USA, 2016.
- [13] Goodman, Will, "Cyber deterrence: Tougher in theory than in practice?" *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 4, No. 3, 2010, pp. 102–135.
- [14] Harknett, Richard J. & Max Smeets, "Cyber campaigns and strategic outcomes", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 45, No. 4, 2022, pp. 534–567.

- [15] Jensen, Benjamin, Brandon Valeriano, and Ryan Maness, “Fancy bears and digital trolls: Cyber strategy with a Russian twist”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 42, No. 2, 2019, pp. 212–234.
- [16] Jervis, Robert, *The meaning of the nuclear revolution: Statecraft and the prospect of Armageddon*, Cornell University Press, 1989.
- [17] Jordan, Javier, “International Competition Below the Threshold of War: Toward a Theory of Gray Zone Conflict”, *Journal of Strategic Security*, Vol. 14, No. 1, 2020, pp. 1–24.
- [18] Kaska, Kadri, Henrik Beckvard, and Tomáš Minárik, “Huawei, 5G and China as a security threat”, *NATO Cooperative Cyber Defence Center for Excellence (CCDCOE)* Vol. 28, 2019, pp. 1–26.
- [19] Landau, Susan, “Making sense from Snowden: What’s significant in the NSA surveillance revelations”, *IEEE Security & Privacy*, Vol. 11, No. 4, 2013, pp. 66–75.
- [20] Lindsay, John R, Tai Ming Cheung, and Derek S. Reveron, *China and cybersecurity: Espionage, strategy, and politics in the digital domain*, Oxford University Press.
- [21] Lindsay, John, “Hidden Dangers in the US Military Solution to a Large-Scale Intelligence Problem” in (eds.) Robert Chesney and Max Smeets, *Deter, Disrupt, Or Deceive: Assessing Cyber Conflict as an Intelligence Contest*. Georgetown University Press, 2023.
- [22] Lindsay, John, “Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare”, *Security Studies*, Vol. 22, No. 3, 2013, pp. 365–404.
- [23] Maness, Ryan C, “Death by a Thousand Cuts: Is Russia Winning the Information War with the West?” in (eds.) Mai’a K. Davis Cross and Ireneusz Paweł Karolewski, *European-Russian Power Relations in Turbulent Times*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, Mi, 2021, pp. 160–186.
- [24] McGuffin, Chris, and Paul Mitchell, “On Domains: Cyber and the Practice of Warfare”, *International Journal*, Vol. 69, No. 3, 2014, pp. 394–412.
- [25] Miller, Chris *Chip War: The Fight For The World’s Most Critical Technology*, Simon and Schuster, 2022.
- [26] Mueller, Robert, “Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election”, *Department of Justice Washington*, D.C. March 2019.
- [27] Panetta, Leon, “Defense secretary warns of ‘cyber Pearl Harbor’”, *CBS News YouTube Channel*, October 13, 2012. Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=C2Qp59aQyu4> (Accessed September 4, 2023).
- [28] Platsis, George, “The human factor: Cyber security’s greatest challenge” in: *Cyber Law, Privacy, and Security: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, IGI Global, 2019, pp. 1–19.
- [29] “Public Draft: The NIST Cybersecurity Framework 2.0”, *National Institute of Standards and Technology*, 2023. Available from: <https://nvlpubs.nist.gov/nist-pubs/CSWP/NIST.CSWP.29.ipd.pdf> (Accessed September 4, 2023).

- [30] Rid, Thomas, "Cyber War Will Not Take Place", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 1, 2012, pp. 5–32.
- [31] Rid, Thomas, and Ben Buchanan, "Attributing cyber attacks", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, No. 1–2, 2015, pp. 4–37.
- [32] Rivera, Jason, "Understanding and Countering Nation-State Use of Protracted Unconventional Warfare", *Small Wars Journal*. Available from: <https://smallwars-journal.com/jrnl/art/understanding-and-countering-nation-state-use-of-protracted-unconventional-warfare> (Accessed September 4, 2023).
- [33] Rovner, Joshua, "What is an Intelligence Contest?", *Texas National Security Review*, Fall 2020, pp. 114–120.
- [34] Samonas, Spyridon and David Coss, "The CIA strikes back: Redefining confidentiality, integrity and availability in security", *Journal of Information System Security*, Vol. 10, No. 3, 2014, pp. 21–45.
- [35] Singer, P. W. and Emerson T. Brooking, "What Clausewitz Can Teach Us About War on Social Media", *Foreign Affairs*, October 4, 2018. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/world/what-clausewitz-can-teach-us-about-war-social-media> (Accessed September 4, 2023).
- [36] Smeets, Max, "The Risks of Managing a Purchased Cyber Arsenal", Blog Post by Max Smeets, Guest Contributor, *Council on Foreign Relations*, May 31, 2022. Available from: <https://www.cfr.org/blog/risks-managing-purchased-cyber-arsenal> (Accessed September 4, 2023).
- [37] Smeets, Max, *No shortcuts: Why states struggle to develop a military cyber-force*, Oxford University Press, Oxford, 2023.
- [38] Tang, Min, "Huawei versus the United States? The geopolitics of exterritorial internet infrastructure", *International Journal of Communication*, Vol. 14, 2020, pp. 4556–4577.
- [39] Thompson, Mark, "Iranian cyber attack on New York dam shows future of war", *Time*, March 24, 2016. Available from: <https://time.com/4270728/iran-cyber-attack-dam-fbi/> (Accessed September 4, 2023).
- [40] Von Clausewitz, Carl, (Peter Paret, Michael Eliot Howard, and Carl von Clausewitz), *On War*, Princeton University Press, 2008.
- [41] Vukelić, Miloš R., *Kulturni ratovi u Sjedinjenim Američkim Državama i Evropskoj uniji u periodu od 2014. do 2020. godine*, Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, 2023.
- [42] Wardle, Claire, and Hossein Derakhshan, "Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking", *Council of Europe Report*, 2017.
- [43] Warner, Michael, "The Character of Strategic Cyberspace Competition and the Role of Ideology" in (eds.) Robert Chesney and Max Smeets, *Deter, Disrupt, Or Deceive: Assessing Cyber Conflict as an Intelligence Contest*. Georgetown University Press, 2023.

- [44] White, Geoff, “The Lazarus heist: How North Korea almost pulled off a billion-dollar hack”, *BBC News*, June 21, 2021. Available from: <https://www.bbc.com/news/stories-57520169> (Accessed September 4, 2023).
- [45] Wilner, Alex, “US cyber deterrence: Practice guiding theory”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 43, No. 2, 2020, pp. 245–280.
- [46] Zeng, Jinghan, Tim Stevens, and Yaru Chen, “China’s Solution to Global Cyber Governance: Unpacking the Domestic Discourse of ‘Internet Sovereignty’”, *Politics & Policy*, Vol. 45, No. 3, 2017, pp. 432–464.
- [47] Zetter, Kim, “Meet ‘Flame,’ The Massive Spy Malware Infiltrating Iranian Computers”, *Wired*, May 28, 2012. Available from: <https://www.wired.com/2012/05/flame/> (Accessed September 4, 2023).
- [48] Zetter, Kim, “The Untold Story of the Boldest Supply-Chain Hack Ever”, *Wired*, May 2, 2023. Available from: <https://www.wired.com/story/the-untold-story-of-solarwinds-the-boldest-supply-chain-hack-ever/> (Accessed September 4, 2023).
- [49] Zimmermann, Verena, and Karen Renaud, “Moving from a ‘human-as-problem’ to a ‘human-as-solution’ cybersecurity mindset”, *International Journal of Human-Computer Studies*, Vol. 131, 2019, pp. 169–187.
- [50] “Department of Defense Cyber Strategy”, *United States Department of Defense*, Washington DC, 2018.
- [51] “Hearing Before the Senate Select Committee on Intelligence. Social Media Influence in the 2016 U.S. Election”, *115th Cong. 13 (11/1/17) (testimony of Colin Stretch, General Counsel of Facebook)*, 2017.
- [52] “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148, COM (2020) 823 final”, *European Commission*. Available from: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:be0b5038-3fa8-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:be0b5038-3fa8-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) (Accessed September 4, 2023).
- [53] “Update on Twitter’s review of the 2016 US election”, *Twitter blog*, 2018. Available from: [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/company/2018/2016-election-update](https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2018/2016-election-update) (Accessed September 4, 2023).
- [54] “H.R.4346 – Chips and Science Act, 2022”, *117th Congress (2021-2022), U.S. Congress*, 2022. Available from: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346> (Accessed September 4, 2023).

*Miloš Vukelić*

CYBER CONFLICT BELOW THE “THRESHOLD OF WAR”:  
CYBER WEAPONS IN INTELLIGENCE CONTEST

*Abstract*

This paper provides an overview of key findings in the international relations literature concerning conflicts between states in cyberspace. The main conclusions drawn from this literature suggest that, thus far, the “threshold of war” has not been crossed in cyber conflicts. Instead, what we are witnessing is a “gray zone,” characterized by state intelligence contest in cyberspace, manifesting through a multitude of acts of sabotage, subversion, and espionage. Furthermore, the paper presents specific examples of vulnerabilities exploited by actors in the cyber domain and the weaponry employed for such purposes. States have frequently resorted to such forms of weaponry in the previous decades. The aim of this paper is to contextualize how states operate in cyberspace within the broader environment of international relations.

*Keywords:*

cyber conflict, cyberspace, cyber security, intelligence contest, international relations.

Сава Митровић\*

*Универзитет у Београду – Факултет политичких наука  
Центар за европске политике, Београд*

# Оснажено економско присуство Кине на Западном Балкану: геополитички изазов за Европску унију?

*Сажетак*

У овом раду аутор приказује и анализира утицај Кине на Западном Балкану, настојећи да одговори на питање – да ли оснажено економско присуство Кине у региону може представљати геополитички изазов за Европску унију? У раду је најпре понуђено објашњење кинеског приступа Западном Балкану, те је потом извршен темељен преглед економског присуства Кине у региону. Почевши од пројеката у области саобраћајне инфраструктуре, преко енергетике, све до кинеских инвестиција у остале привредне гране, аутор приказује динамику и интензитет снажења економског утицаја Кине на Западном Балкану. Утврђени обрасци кинеског економског деловања у региону стављени су у контекст европских интеграција држава Западног Балкана. Уместо закључка, аутор на истраживачко питање о геополитичком ривалству Кине и ЕУ на Западном Балкану одговара укључивањем детерминанти измењеног међународног окружења. Потреба уравнотежавања Русије након њеног напада на Украјину Кину све више претвара у (не)вољног партнера ЕУ која би, на бази већ постојећих заједничких интереса Брисела и Пекинга на Западном Балкану, кинеско присуство у региону могла све мање перципирати као геополитички изазов.

*Кључне речи:*

Кина, Европска унија, Западни Балкан, геополитика, економија, инвестиције

---

\* sava.mitrovic@fpn.bg.ac.rs; sava.mitrovic@cep.org.rs

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Утисак је да се теза Ивера Нојмана (Iver Neumann) да су региони дискурзивно креиране и социјално конструисане категорије, чијем постојању претходи постојање „неимара региона”,<sup>1</sup> нигде тако исправно не потврђује као у случају Западног Балкана и његових бриселских градитеља. С обзиром на то да према својим физичко-географским карактеристикама Западни Балкан свакако не представља јединствену целину, овај регион пре треба посматрати као политички конструкт који у дискурс међународних односа улази крајем прошлог века. Овим појмом требало је означити државе Југоисточне Европе које су у европским интеграционим аранжманима касниле за својим суседима. Први пут употребљен 1999. године, Западни Балкан је обухватао државе настале на постјугословенском простору, уз додатак Албаније, али без Словеније која се тада већ приближила чланству у Европској унији, те је „неимарима” овог региона требало да омогући да према њему поступају компактно, третирајући га као целину.<sup>2</sup> У међувремену је и Хрватска постала чланица ЕУ, тако да се може рећи да Западни Балкан данас обухвата Албанију, Босну и Херцеговину, Северну Македонију, Србију и Црну Гору, односно представља још увек неинтегрисани део Балканског полуострва у ЕУ.<sup>3</sup>

Посматрајући Западни Балкан као витални део своје сфере интереса на којем се најдиректније огледа геополитичка, економска, али и трансформативна моћ ЕУ, Унија све друге силе које покушавају да пројектују своју моћ на овај регион, с изузетком САД, третира као „треће” или „спољне” актере, а њихов утицај по правилу назива „малигним”.<sup>4</sup> Овај

---

<sup>1</sup> Ивер Нојман, *Употреба другог: Исток у формирању европског идентитета*, Службени гласник, Београд, 2011, нав. према: Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 250–251.

<sup>2</sup> Александар Гајић, „Западни Балкан у савременом политичком дискурсу”, *Национални интерес*, Vol. 15, бр. 3, 2012, стр. 88–89.

<sup>3</sup> Овим државама се у пракси најчешће додаје и тзв. Косово – самопроглашена република на територији Републике Србије која административно обухвата Аутономну покрајину Косово и Метохију – које заједно са пет међународно признатих држава чини тзв. западнобалканску шесторку. Ипак, с обзиром на то да је реч о ентитету спорног међународноправног статуса, чију независност НР Кина не признаје и са којом нема формалне дипломатске односе, он није предмет овог истраживања.

<sup>4</sup> “Implementation of the common foreign and security policy – annual report 2022”, European Parliament, January 18, 2023. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0009\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0009_EN.pdf) (Accessed April 20, 2023).

став утемељен је на чињеници да све државе Западног Балкана, чија ја европска перспектива обећана на Солунском самиту пре равно две деценије,<sup>5</sup> чланство у ЕУ и даље дефинишу као свој спољнополитички приоритет, те се присуство других актера, које би било неусаглашено са њиховим европским путем, у том контексту, уистину може сматрати малим. Ипак, имајући у виду да је од Солунског самита до данас једино Хрватска остварила овај спољнополитички циљ, док су све друге западнобалканске државе још увек далеко од чланства, те да је ЕУ у међувремену била погођена низом криза које су проширење скрајнуле са агенде, то је отворило врата утицају других великих сила, а на првом месту Руске Федерације и Народне Републике Кине.<sup>6</sup>

Повећано присуство и утицај Кине на Западном Балкану представљају предмет овог рада, док је истраживање временски фокусирано на период након 2012. година када је установљен Механизам сарадње Кине и земаља Централне и Источне Европе. Овај Механизам, иако успостављен годину дана раније пре званичног обзнањивања иницијативе „Појас и пут” (Belt and Road Initiative), Кини је требало да послужи као својеврсна платформа за промоцију њене интерконтиненталне развојне стратегије „Појас и пут”. Полазећи од тога да „Новим путем свиле”, осим кинеских инвестиција, путује и њен геополитички утицај, основно истраживачко питање на које се у раду одговара јесте да ли и у којој мери оснажено економско присуство Кине на Западном Балкану представља геополитички изазов за Европску унију?

Како би био дат одговор на ово истраживачко питање у раду се најпре укратко приказују кључне карактеристике кинеског приступа Западном Балкану, као и наративи који прате њено деловање у региону. Потом је извршен преглед најважнијих економских пројеката на Западном Балкану у које је Кина укључена, те су у кратким цртама представљене основне критике упућене кинеском економском деловању. Економска сарадња са Кином стављена је у контекст европских интеграција држава региона, како би се одговорило на питање да ли и у којој мери сарадња са Кином може да се негативно одрази на њихов европски

---

<sup>5</sup> “Eu-Western Balkans Summit Thessaloniki”, European Commission, June 21, 2003. Available from: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES\\_03\\_163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163) (Accessed April 20, 2023).

<sup>6</sup> О повезаности тзв. „замора од проширења” са утицајем „трећих актера” на Западном Балкану, те предлозима за оживљавање политике проширења, погледати више у: Milena Lazarević and Sava Mitrović, “The EU and Third Actors in the Balkans. Relaunching Enlargement, Reviving Credibility”, in: Giorgio Fruscione (ed.), *Europe and Russia on the Balkan Front. Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard*, Italian Institute for International Political Studies – ISPI, 2023, pp. 13–30.

пут, те да ли оснаживањем и продубљивањем ове сарадње Кина заиста може угрозити доминантну позицију ЕУ у региону. Економска сарадња држава Западног Балкана са Кином схваћена је као геополитички изазов за ЕУ у оној мери у којој је ова сарадња неусаглашена са приступом који Унија промовише, те последично њеним интересима у региону.

Основна хипотеза рада јесте да економско присуство Кине, мада без сваке сумње увећано и са перспективом даљег снажења, не мора нужно представљати изазов за ЕУ у геополитичком смислу. Све док Кина не настоји, или није у стању, да државама Западног Балкана понуди алтернативне облике политичких интеграција, те све док оне сарадњу са Кином не посматрају као алтернативу европским интеграционим процесима, ЕУ ће, заједно са САД, остати кључни геополитички актер у региону. У светлу нових геополитичких и економских изазова изазваних руским нападом на Украјину, Унији је преко потребан стабилан Западни Балкан, а конструктивна сарадња ЕУ са Кином може донети не само стабилизацију прилика у овом региону, већ и много шире политичко-економске користи за обе стране.

## КИНЕСКИ ПРИСТУП ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

На почетку је важно напоменути да Кина у формалном смислу не прихвата бриселски конструкт Западног Балкана, већ на ове државе гледа као на део далеко ширег региона Централне и Источне Европе (ЦИЕ). На иницијативу Пекинга, 2012. године је формално успостављен Механизам сарадње Кине и земаља ЦИЕ, чији су део од његовог оснивања до данас и свих пет држава Западног Балкана.<sup>7</sup> Оне не чине формалну подгрупу у оквиру Механизма „14+1” и Кина нема посебан спољнополитички оквир за Западни Балкан као регион, већ се у пракси ова сарадња доминантно одвија на билатералном нивоу.<sup>8</sup> Истраживања пројеката иницираних након 2012. године потврђују да највећи број њих јесу индивидуални пројекти уговорани билатерално између националних влада и Владе у Пекингу, док далеко мањи удео чине регионални пројекти

<sup>7</sup> Основана као иницијатива „16+1”, прикључењем Грчке 2019. године названа је „17+1”, али је данас, након изласка три балтичке републике, можемо означити као Механизам сарадње „14+1”.

<sup>8</sup> Wouter Zweers, Vladimir Shopov, Frans-Paul van der Putten, Mirela Petkova, Maarten Lemstra, *China and the EU in the Western Balkans: A zero-sum game?*, Clingendael Institute, The Hague, 2020, pp. 7–8.

договарани под окриљем поменуте мултилатералне платформе.<sup>9</sup> Кључни инфраструктурни пројекти финансирају се из кредита које обезбеђују кинеске државне банке, а реализују их кинеске државне компаније, уз ангажман кинеске радне снаге.<sup>10</sup> Највећи број пројеката везан је за транспортни и енергетски сектор који чине готово 80% вредности свих кинеских пројеката на Балкану и претежно су финансирани кроз позајмице, док остатак чине пројекти у сектору услуга и металургије, који су углавном финансирани путем страних директних инвестиција.<sup>11</sup>

Анализирајући кинески приступ Западном Балкану, многи аутори су приметили да фокус Пекинга на односе са Београдом не представља ништа ново у кинеској стратегији примењеној и у другим деловима света, према којој се за кључног економског и политичког партнера по правилу бира највећа држава региона.<sup>12</sup> Од готово у потпуности неразвијених економских односа са државама Западног Балкана, Кина је успела да у периоду од 2009. до 2021. инвестира готово 28 милијарди евра кроз чак 122 различита пројекта широм региона, од чега далеко највећи број у Србији.<sup>13</sup> Овоме је претходило закључивање стратешког партнерства Србије и Кине у августу 2009. године, које је 2013. најпре продубљено, да би три године касније српско-кинески односи били уздинути на ниво „свеобухватног стратешког партнерства”.<sup>14</sup> Овим је Кина постала „четврти стуб” спољне политике Србије, чиме се Србија издвојила у односу на остале државе региона које су, с делимичним изузетком БиХ, стратешком

---

<sup>9</sup> Катарина Закић, „Потенцијали регионалне сарадње у оквиру 17+1 и искуства Србије”, *Међународна политика*, Vol. LXXI, бр. 1177, 2020, стр. 30–52.

<sup>10</sup> Vladan Ivanović and Katarina Zakić, “Belt and Road investments in Serbia: Is China a new saviour or a new threat?”, *International Problems*, Vol. LXXV, No. 1, 2023, p. 77.

<sup>11</sup> Katarina Zakić and Bojan Radišić, “China’s Belt and Road investment projects in the Balkan countries: Six years after”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXX, No. 1175, 2019, pp. 48–68.

<sup>12</sup> Wouter Zweers et al., *China and the EU in the Western Balkans: A zero-sum game?*, Op. cit., p. 18.

<sup>13</sup> Bojan Stojkovski, Ivana Jeremic, Samir Kajosevic, Ivana Nikolic, Ivan Angelovski, Fatjona Mejdini and Irvin Pekmez, *China in the Balkans: Controversy and Cost*, Balkan Insight. Available from: <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/> (Accessed April 20, 2023).

<sup>14</sup> Жарко Обрадовић, „Стратешко партнерство ‘мале’ Србије и ‘велике’ Кине”, *Српска политичка мисао*, Vol. 53, No. 3, 2016, стр. 128.

циљу евроатлантских интеграција подредиле све друге спољнополитичке односе.

Кинески приступ Западном Балкану се у Бриселу и другим европским престоницама доживљава као стратегија заснована на „експанзивним геополитичким намерама”, у којој се ангажовањем економских ресурса покушава увећати политички утицај, на рачун централне улоге коју Унија данас има у региону.<sup>15</sup> Европска унија види Западни Балкан не само као подручје очекиваног проширења, већ и као „објект своје спољне политике и геополитичких амбиција”, што додатно доприноси перцепцији о Кини као економском конкуренту и системском ривалу.<sup>16</sup> Ако се нудећи повољне кредите и повећавајући обим инвестиција и трговинске размене Кина недвосмислено појављује као економски конкурент ЕУ на Западном Балкану, опажање системског ривалства проистиче из страха да кинеско деловање може уздрмати крхке демократске тековине у региону и угрозити друга реформска достигнућа постигнута у процесима придруживања и приступања ЕУ.

С друге стране, професор Павлићевић нуди низ аргумената којима врло убедљиво указује да је кинеска спољна политика доминантно одређена унутрашњим детерминантама, те да је и њено деловање на Западном Балкану преваходно мотивисано жељом да се одговори на домаће изазове, односно подржи привредна реформа и обезбеди континуиран економски напредак и са њим повезана друштвена и политичка стабилност.<sup>17</sup> С тим у вези, услед сопствених потреба за развијањем саобраћајне и енергетске инфраструктуре, државе региона представљају потенцијално тржиште за кинеске индустрије са вишком капацитета (индустрије челика, алуминијума, цемента и сл.), а ниже цене рада и производње подстичу и измештањем појединих индустрија на Западни Балкан, како би оне повратиле конкурентску предност на светском тржишту.<sup>18</sup> Додатно, близина европских тржишта и либерализован режим

---

<sup>15</sup> Драган Павлићевић, „Извори и перспективе кинеске политике према Западном Балкану”, у: Катарина Закић и Ненад Стекић (урс.), *Кинески развојни изазови: Промене и пројекције*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2022, стр. 14–15.

<sup>16</sup> Милан Игрутиновић, „Системско ривалство ЕУ и НР Кине и положај Западног Балкана”, у: Катарина Закић и Ненад Стекић (урс.), *Кинески развојни изазови: Промене и пројекције*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2022, стр. 45.

<sup>17</sup> Драган Павлићевић, „Извори и перспективе кинеске политике према Западном Балкану”, нав. дело, стр. 13–43.

<sup>18</sup> Исто, стр. 28.

трговине са ЕУ такође представљају разлоге због којих извозно оријентисане кинеске компаније инвестирају у региону.<sup>19</sup>

У сваком случају, исходиште кинеске политике, било да је она вођена геополитичким или неким другим мотивима, не мења чињеницу да Кина у пракси постаје све важнији економски играч у региону. Повезаност економске и политичке моћи, односно могућност трансформације прве у непосредан политички утицај, захтева да се испитивању улоге Кине темељно приступи, без обзира на то који се мотиви налазе у основи кинеске политике.

## ЕКОНОМСКО ПРИСУСТВО КИНЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Висок привредни раст који је Кина бележила од почетка деведесетих година прошлог века учинио је ову државу економском силом број један у свету. По висини бруто домаћег производа (БДП), исказаног према паритету куповне моћи, Кина је 2013. најпре прстигла Европску унију, а три године касније и Сједињене Америчке Државе, те се данас, према овом економском параметру, налази далеко изнад друге две највеће економије света.<sup>20</sup> Кина је у првој деценији 21. века бележила реалан раст БДП-а који се кретао у распону од 8,3% до 14,2%, односно у просеку износио око 10,3% све до 2010. године, након чега долази до постепеног успоравања кинеске економије.<sup>21</sup> Заједно са БДП-ом растао је и кинески извоз<sup>22</sup> и удео у светској трговини, а обим страних директних инвестиција

---

<sup>19</sup> Драган Павлићевић, „Извори и перспективе кинеске политике према Западном Балкану”, нав. дело, стр. 13–43.

<sup>20</sup> *GDP based on PPP, share of world*, International Monetary Fund. Available from: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/USA/CHN/EU> (Accessed April 20, 2023).

<sup>21</sup> *Real GDP growth: Annual percent change*, International Monetary Fund. Available from: [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/CHN?zoom=CHN&highlight=CHN](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/CHN?zoom=CHN&highlight=CHN) (Accessed April 20, 2023).

<sup>22</sup> Од 28.000.000.000 америчких долара 2001. године, извоз роба и услуга из Кине попео се на готово 350.000.000.000 2008, док је 2021. он достигао ниво од преко 460.000.000.000. *Net trade in goods and services (BoP, current US\$) – China*, World Bank. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/BN.GSR.GNFS.CD?end=2021&locations=CN&start=2000> (Accessed April 20, 2023).

је од 4.600.000.000 америчких долара 2000. године, достигао ниво од безмало 58.000.000.000 2010. године.<sup>23</sup>

Овим економским узлетом Кине створени су предуслови да се она појави као релевантан актер на глобалном плану, чак и у оним деловима света који су, како у економском тако и политичком смислу, сматрани зоном интереса других великих сила. Спољна политика Кине, до тада фокусирана на непосредно суседство и односе са развијеним земљама, постепено почиње да се усмерава и ка другим регионима и државама с којима Пекинг настоји да пробуди постојеће, али и изгради нове облике економске сарадње.<sup>24</sup> С тим у вези, када се након 2008. године финансијска криза из САД прелила на ЕУ у форми кризе јавног дуга и кризе у еврозони, а економије Западног Балкана њима биле директно погођене, Кина је наступила као партнер који овим државама може помоћи у економском опоравку, смањењу незапослености, те општем привредном развоју, обезбеђујући им алтернативне изворе кредита и инвестиција.

Мада је неколико пројеката иницирано пре 2012. године, попут изградње моста Земун–Борча као првог моста у Европи који је градила једна кинеска компанија, највећи број њих договорен је након успостављања Механизма сарадње 16+1. Из тог разлога су неки аутори управо период од 2012. до 2017. године назвали „златним добом” сарадње Кине и земаља ЦИЕ у којем је, паралелно са повољним развојем кинеске економије, постојао и висок ниво ентузијазма међу европским партнерима да се сарадња са Кином продуби, али и ограничено јавно противљење ЕУ и САД оваквом развоју ствари.<sup>25</sup> Кина се у Југоисточној Европи најпре појавила 2009. године када је државна Кинеска компанија за прекоокеански транспорт (China Ocean Shipping Company – COSCO) преузела грчку луку Пиреј за 4.300.000.000 евра,<sup>26</sup> те даљом модернизацијом и улагањем у њене капацитете ову луку начинила једном од десет

---

<sup>23</sup> *Direct Investment Abroad: Millions of US Dollars*, International Monetary Fund. Available from: <https://www.imf.org/external/datamapper/DirectAbroad@CF/CHN?zoom=CHN&highlight=CHN> (Accessed April 20, 2023).

<sup>24</sup> Драган Павлићевић, „Извори и перспективе кинеске политике према Западном Балкану”, нав. дело, стр. 23.

<sup>25</sup> Zuokui Liu, “History and prospects of cooperation between China and countries in Central and Eastern Europe”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXXII, No. 1181, 2021, pp. 46–49.

<sup>26</sup> Frans-Paul van der Putten, *Chinese Investment in the Port of Piraeus, Greece: The Relevance for the EU and the Netherlands*, Clingendael Institute, The Hague, 2020, p. 10.

најзначајнијих лука на свету.<sup>27</sup> Западни Балкан, као транзитни регион преко ког прелазе стратешки коридори који луку Пиреј повезују са богатим средњоевропским тржиштима, постајао је све значајнији за Кину.

### *Саобраћајна инфраструктура*

Вероватно најзначајнији регионални пројекат развоја саобраћајне инфраструктуре у који је Кина укључена јесте изградња пруге Београд–Будимпешта. Највећим делом финансирана кредитом кинеске „Ексим банке” (Export-Import Bank of China), у износу од око 1.400.000.000 долара, ова модерна пруга би требало да железничку мрежу Србије интегрише са европском и омогући јој бржи транспорт робе и људи.<sup>28</sup> До сада завршена деоница до Новог Сада пуштена је у рад 19. марта 2022. године, а завршетак изградње додатних 108 km пруге до Суботице најављен је пре краја 2024. године.<sup>29</sup> Ипак, како Катарина Закић примећује, пуна финансијска исплативост овог пројекта може бити остварена само ако се и мађарска железничка мрежа додатно интегрише са европском, те ако се ова пруга продужи даље на југ до Ниша, преко Северне Македоније, све до луке Пиреј.<sup>30</sup> Иако и у Атини и у Скопљу постоји несумњив интерес да се овај путни правац осавремени, а заинтересованост за укључивање у овај пројекат исказана је и у Братислави, за сада нема потписаних споразума или конкретних планова којима би се наговестила реализација ових идеја у пракси.<sup>31</sup>

Други важан пројекат у домену саобраћајне инфраструктуре, у чију су реализацију такође укључене кинеске компаније и који је доминантно финансиран од стране кинеске „Ексим банке”, јесте изградња ауто-

---

<sup>27</sup> *Xinhua-Baltic International Shipping Centre Development Index 2021*, China Economic Information Service and Baltic Exchange. Available from: [https://www.balticexchange.com/content/dam/balticexchange/consumer/documents/2021\\_Xinhua\\_Baltic\\_ISCDI\\_EN.pdf](https://www.balticexchange.com/content/dam/balticexchange/consumer/documents/2021_Xinhua_Baltic_ISCDI_EN.pdf) (Accessed April 20, 2023).

<sup>28</sup> Katarina Zakić, “The results and risks of China’s Belt and Road investment projects in Serbia”, *The Reviews of International Affairs*, Vol. LXXI, No. 1180, 2020, pp. 52–53.

<sup>29</sup> Вучић: *Можемо да завршимо пругу до Суботице пре краја 2024. године*, РТВ, 14. јануар 2023. Доступно преко: [https://www.rtv.rs/sr\\_ci/vojvodina/novi-sad/vucic-mozemo-da-zavrshimo-prugu-do-subotice-pre-kraja-2024.-godine\\_1408156.html](https://www.rtv.rs/sr_ci/vojvodina/novi-sad/vucic-mozemo-da-zavrshimo-prugu-do-subotice-pre-kraja-2024.-godine_1408156.html) (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>30</sup> Katarina Zakić, “The results and risks of China’s Belt and Road investment projects in Serbia”, *op. cit.*, p. 53.

<sup>31</sup> Катарина Закић, „Потенцијали регионалне сарадње у оквиру 17+1 и искуства Србије”, *нав. дело*, стр. 45–46.

пута Београд–Јужни Јадран (Е-763). Овај аутопут би требало да градове у Западној Србији повеже са престоницом, Србији олакша приступ луци Бар, те је у ширем смислу повеже и са Италијом и са суседном Румунијом. С црногорске стране планирана је изградња ауто-пута дужине 165км, којим би се приморје повезало са севером земље и који би се у месту Бољаре спојио са путем у Србији. За изградњу 41km овог ауто-пута, коју реализује једна од глобално најутицајнијих кинеских грађевинских компанија (China Road and Bridge Corporation), Црна Гора је 2014. године од „Ексим банке” позајмила 943.900.000 долара, што је узроковало драстично увећање њеног јавног дуга који је у пандемијској 2020. години достигао ниво од чак 105% БДП-а.<sup>32</sup> Иако је на крају 2022. године укупан јавни дуг Црне Горе пао на испод 70% БДП-а, те је претходно хеџинг аранжманом издејствовано смањење каматне стопе са 2% на 0,88% на поменути дуг према кинеској банци,<sup>33</sup> он и даље оптерећује јавне финансије Црне Горе и представља упозорење другим државама о опасности од прекомерног задуживања. Додатно, овај пројекат је предмет критика и због негативног утицаја на животну средину, односно загађење корита реке Таре која представља природно подручје под заштитом УНЕСКА.<sup>34</sup>

Влада Северне Македоније је такође позајмила позамашна средства од „Ексим банке” за изградњу два ауто-пута која чине друмску компоненту Паневропског коридора VIII. За изградњу ауто-пута Миладиновци–Штип 2013. године је са „Ексим банком” уговорен кредит од 226, а ауто-пута Кичево-Охрид кредит од 411.000.000 евра, док је у оба случаја улога главног извођача радова додељена кинеској корпорацији „Синохидро” (Sinohydro Corporation Ltd.).<sup>35</sup> Осим позајмице која има незанемарљив удео у македонском јавном дугу од 7.200.000.000 евра,<sup>36</sup> овај пројекат је био предмет бројних оптужби за корупцију, називан чак и

<sup>32</sup> *Извјештај о јавном дугу Црне Горе на дан 31. децембар 2020. године*, Влада Црне Горе. Доступно преко: <https://www.gov.me/cyt/dokumenta/3be6eebd-1c0c-473a-bf36-44db85771437> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>33</sup> *Извјештај о државном дугу на дан 31. 12. 2022. године*, Влада Црне Горе. Доступно преко: <https://www.gov.me/cyt/clanak/izvjestaj-o-drzavnom-dugu-na-dan-31122022-godine> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>34</sup> *УНЕСКО забринут због изградње аутопута у кориту Таре*, Радио Слободна Европа. Доступно преко: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30049375.html> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>35</sup> *China in the Balkans*, Balkan Insight, Available from: <https://china.balkaninsight.com/> (Accessed 20 April 2023).

<sup>36</sup> *Total public debt*, Open Finance, Available from: <https://javendolg.finance.gov.mk/en> (Accessed April 20, 2023).

„једном од највећих корупционашких афера у македонској историји”.<sup>37</sup> Вредан помена је и више година најављивани ауто-пут између Црне Горе и Албаније, познат и под називом „Плави коридор”. Овај ауто-пут планиране дужине од 280km има за циљ да споји путну мрежу ових држава дуж Јадранског мора, те представља продужетак Јадранско-јонске магистрале, која се протеже од севера Италије све до Грчке.<sup>38</sup> Упркос Меморандуму о разумевању који су Албанија и Црна Гора 2015. године потписале са кинеском компанијом о изградњи ауто-пута, али и најавама да би и БиХ могла да се укључи у овај пројекат, до данас није дошло да почетка његове реализације.<sup>39</sup>

Реализација сваког од овде приказаних пројеката донела би већ дуже време ишчекивану и неопходну модернизацију саобраћајне инфраструктуре, што би са своје стране представљало снажан импулс општем економском развоју региона. Додатно, инфраструктурно повезивање може позитивно утицати на развоју туризма и са њиме повезаних сектора, а увећањем социјалних контаката постепено би била смањивана и етничка дистанца међу народима Западног Балкана. Међутим, и поред начелне економске оправданости и усаглашености са циљевима ЕУ у региону, анализирани пројекти изложени су бројним критикама које долазе, како из Брисела тако и од домаће јавности. Осим већ поменутог страха од финансијске неодрживости и упадања у тзв. кинеско „дужничко ропство”, оно што се најчешће замера овим пројектима је сте недовољна транспарентност њиховог уговарања и са њоме повезани коруптивни ризици, као и непридржавање процедура јавних набавки. Осим што се ово потенцијално негативно одражава на процесе приступања ЕУ, одсуство компетитивних тендерских процедура може водити одабиру субоптималних решења и узроковати додатне трошкове и кашњења у реализацији.

### *Енергетска инфраструктура*

Ако су активности у домену путне инфраструктуре приоритно поље економског присуства Кине на Западно Балкану, онда су изградња и ревитализација енергетске инфраструктуре одмах на другом месту. У области

---

<sup>37</sup> Ana Krstinovska, *Exporting Corruption? The Case of a Chinese Highway Project in North Macedonia*, China Observers in Central and Eastern Europe, 6 November 2019. Available from: <https://chinaobservers.eu/exporting-corruption-the-case-of-a-chinese-highway-project-in-north-macedonia/> (Accessed April 15, 2023).

<sup>38</sup> Катарина Закић, „Потенцијали регионалне сарадње у оквиру 17+1 и искуства Србије”, нав. дело, стр. 39–40.

<sup>39</sup> Исто.

енергетске сарадње са Кином БиХ се истиче као држава са највише иницираних пројеката, чак осам, иако се неколико њих већ дуже време налази у недефинисаном статусу.<sup>40</sup> Као једини до краја реализован пројекат издваја се изградња Термоелектране „Станари” близу Добоја, која је пуштена у рад у септембру 2016. године, а коју је градила кинеска компанија „Донгфенг Електрик” (Dongfang Electric Corporation).<sup>41</sup> С друге стране, амбициозан пројекат изградње блока 7 ТЕ „Тузла”, где су процењена улагања ишла и до 750.000.000 евра, услед различитих препрека био је више пута стопиран, мада последње изјаве указују да се од њега није одустало, иако без јасних информација о његовој евентуалној даљој реализацији.<sup>42</sup> Док се коначни епилог око изградње блока 7 не назире, у марту 2023. године две кинеске фирме су, заједно са једном домаћом компанијом, започеле ревитализацију блока 6 у оквиру пројекта вредног 13.000.000 евра, који финансира Електропривреда БиХ.<sup>43</sup> Ваља поменути и да су кинеске компаније укључене и у неколико хидроенергетских пројеката у БиХ, међу којима се издваја Хидроелектрана „Дабар” на Требишњици, чија се изградња налази у завршној фази.<sup>44</sup> Такође, кинески инвеститори улажу и 130.000.000 евра у ветроелектрану „Ивовик”, што представља највећу инвестицију у обновљиве изворе енергије у овој земљи.<sup>45</sup>

Што се Србије тиче, неколико је врло важних пројеката у домену енергетске инфраструктуре у које су укључене кинеске компаније,

---

<sup>40</sup> Katarina Zakić and Nevena Šekarić, “China’s energy cooperation within the 17+1”, *International Problems*, Vol. LXXIII, No. 1, 2021, p. 16.

<sup>41</sup> *Термоелектрана Станари пуштена у рад*, Ал Џазира, 20. септембар 2016. Доступно преко: <https://balkans.aljazeera.net/news/economy/2016/9/20/termoelektрана-stanari-pustena-u-rad> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>42</sup> *Пројекат изградње Блока 7 Термоелектране Тузла још увијек неизвјестан*, УНА, 28. фебруар 2023. Доступно преко: <https://unaworld.com/ba/vijesti/drustvo/projekat-izgradnje-bloka-7-termoelektране-tuzla-jos-uvijek-neizvjestan> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>43</sup> Горан Катић, *Кинеске фирме у марту почињу обнову Блока 6 термоелектране у Тузли*, Радио Слободна Европа, 13. фебруар 2023. Доступно преко: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kina-blok-6-termoelektрана-tuzla-obnova/32269611.html> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>44</sup> *Изградња ХЕ Дабар ускоро у завршној фази*, РТРС, 9. октобар 2022. Доступно преко: <https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=489465> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>45</sup> Марија Аугустиновић, *Кинези након термоелектрана улажу први пут у ветроелектрану у БиХ*, Радио Слободна Европа, 13. фебруар 2023. Доступно преко: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kinezi-vjetroelektрана-bih/31558129.html> (Приступљено 20. априла 2023).

а који се налазе у различитим фазама реализације. Изградња блока БЗ ТЕ „Костолац” снаге 350MW, која би производне капацитете Електропривреде Србије (ЕПС) подигла за око 5% и допринела стабилизацији и модернизацији електроенергетског система, свакако се издваја као најзначајнији пројекат.<sup>46</sup> Изградња је поверена кинеској компанији „ЦМЕЦ” (China Machinery Engineering Corporation), а пројекат је доминантно финансиран кредитом „Ексим” банке, док је ЕПС обезбедио око 15% неопходних средстава.<sup>47</sup> Према најавама надлежног Министарства, нови блок би требало да буде прикључен на електроенергетску мрежу у септембру 2023. године.<sup>48</sup> Други важан пројекат, премда се још увек налази у припремној фази, односи се на изградњу топловода који би повезао ТЕ „Никола Тесла” и топлану „Нови Београд”. Реч је о пројекту вредном 193.000.000 евра, такође претежно финансираном кредитом кинеске „Ексим банке”, у којем је главни извођач још једна кинеска државна компанија (Power Construction Corporation of China).<sup>49</sup> Њиме би се топлотна енергија највеће термоелектране у Србији транспортовала до Новог Београда и одатле даље до потрошача, што би требало да умањи потребе за увозом природног гаса, повећа поузданост система даљинског грејања, али и смањи емисије штетних гасова на подручју Београда.<sup>50</sup> Трећи важан и у потпуности реализован пројекат у области енергетске инфраструктуре, јесте изградња Термоелектранетоплане „Панчево”, прве гасно-парне електране у Србији која је почела са радом у октобру 2022. године. Изградња овог постројења – у које је Гаспром Енергохолдинг Србија (Gazprom Energoholding Serbia) инвестирао 196.000.000 евра и за које се очекује да током 2023. године испоручи око 1200 гигават-сати електричне енергије у енергетски систем Србије<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> *Последњи део опреме за нови блок ТЕ стигао у Костолац*, Политика, 26. новембар 2022. Доступно преко: <https://www.politika.rs/scc/clanak/526606/Poslednji-deo-opreme-za-novi-blok-TE-stigao-u-Kostolac> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>47</sup> *Исто.*

<sup>48</sup> *Исто.*

<sup>49</sup> *Исто.*

<sup>50</sup> Владимир Спасић, *Београдске електране и ЕПС потписали уговор о градњи топловода од ТЕНТ-а до Новог Београда*, Balkan Green Energy News, 19. јануар 2023. Доступно преко: <https://balkangreenenergynews.com/rs/beogradske-elektране-i-eps-potpisali-ugovor-o-gradnji-toploвода-od-tent-a-do-novog-beograda/> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>51</sup> *Ђедовић у посети ТЕ-ТО Панчево*, Министарство рударства и енергетике, 20. март 2023. Доступно преко: <https://mre.gov.rs/aktuelnosti/saopštenja/djedovic-u-poseti-te-rancevo> (Приступљено 20. априла 2023).

– такође је поверена једној кинеској компанији (Shanghai Electric Group) након тендера спроведеног у јулу 2017. године.<sup>52</sup>

Кинеске активности на модернизацији и изградњи енергетске инфраструктуре у највећој мери су ограничене на БиХ и Србију, док једино још у Црној Гори постоји неколико пројеката у овој области. Наиме, ветропарк „Можура“, који својом снагом од 46MW представља други највећи ветропарк у Црној Гори, градио је конзорцијум у којем је, заједно са једном малтешком компанијом, учествовала и поменута кинеска компанија из Шангаја.<sup>53</sup> Такође, кинеска компанија „Донгфенг Електрик“ је, као део конзорцијума, 2020. године потписала Уговор о еколошкој реконструкцији ТЕ „Пљевља“ са Електропривредом Црне Горе.<sup>54</sup> Радови на реконструкцији једине термоелектране, највећег загађивача, али и највећег произвођача електричне енергије у Црној Гори, отпочели су у априлу 2022, док је завршетак радова планиран у октобру 2024. године.<sup>55</sup> Додатно, кинеска компанија „Норинко“ (Northern International Cooperation) потписала је уговор са Владом Црне Горе о техничкој подршци истраживањима о хидроенергетским потенцијалима реке Мораче, те на тендеру 2016. године поднела предлог о изградњи осам хидроелектрана на Морачи и њеним притокама.<sup>56</sup> Преговори о овом пројекту у овом моменту још увек трају.

Све у свему, може се закључити да су кинеске компаније веома активне у овој области и да неретко представљају главне извођаче код многих великих енергетских пројеката на Западном Балкану. Оваква кинеска

<sup>52</sup> *Термоелектрану у Панчеву граде Кинези, вредност 180 милиона евра*, РТВ, 1. новембар 2017. Доступно преко: [https://rtv.rs/sr\\_ci/ekonomija/termoelektранu-u-pancevu-grade-kinezi-vrednost-180-miliona-evra\\_866735.html](https://rtv.rs/sr_ci/ekonomija/termoelektранu-u-pancevu-grade-kinezi-vrednost-180-miliona-evra_866735.html) (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>53</sup> Владимир Спасић, *Званично отворен ветропарк Можура – други највећи у Црној Гори*, Balkan Green Energy News, 20. новембар 2019. Доступно преко: <https://balkangreenenergynews.com/rs/zvanicno-otvoren-vetropark-mozura-drugi-najveci-u-crnoj-gori/> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>54</sup> *ЕПЦГ потписала Уговор за еколошку реконструкција термоелектране Пљевља*, Влада Црне Горе, 9. јун 2020. Доступно преко: <https://www.gov.me/cyr/clanak/226160--epcg-potpisala-ugovor-za-ekolosku-rekonstrukcija-termoelektране-pljevlja> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>55</sup> Горан Малићан, *Термоелектрана еколошка за двије године*, Вијести, 15. август 2022. Доступно преко: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/617424/termoelektрана-ekoloska-za-dvije-godine> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>56</sup> *Влада тражи стране партнере за Морачу и мале ХЕ*, РТЦГ, 9. октобар 2021. Доступно преко: <https://www.rtcg.me/cir/vijesti/ekonomija/337352/vlada-trazi-strane-partnere-za-moracu-i-male-he.html> (Приступљено 20. априла 2023).

енергетска политика у служби је њених стратешких економских циљева, према којима се, између осталог, предвиђа и учешће у изградњи енергетске инфраструктуре, те повећање удела у производњи и снабдевању енергијом у иностранству.<sup>57</sup> Основни мотив држава Западног Балкана је да изградњом нових и реконструкцијом постојећих постројења увећају стабилност енергетског система, али и смање његов негативан утицај на животну средину, макар на средњи рок. Ипак, сарадња на плану модернизације енергетске инфраструктуре није ослобођена замерки ЕУ, а оне се у највећој мери преклапају са критикама којима су изложени и пројекти у области саобраћајне инфраструктуре. Иако су и неки пројекти у тој области били критиковани због негативног утицаја на животну средину, као у случају ауто-пута у Црној Гори, утисак је да су еколошки аргументи много присутнији када је реч о енергетским пројектима. Иако су кинеске компаније укључене и у развој алтернативних извора енергије у региону, у чему уживају прећутну подршку ЕУ, изградња нових постројења која користе фосилна горива, а пре свега угљ, налази на оспоравања из ЕУ која су најчешће главни разлог зашто су неки пројекти одложени или заустављени.<sup>58</sup> С обзиром на то да је декарбонизација економије стратешки циљ ЕУ којег би требало да се придржавају државе кандидати и потенцијални кандидати за чланство, изградња нових термоелектрана на угљ, чак и када се спроводи у складу са највишим еколошким стандардима, удаљава државе региона од идеала угљенично неутралних економија, а последично и од чланства у ЕУ.

### *Остала поља економског присуства Кине*

Иако је највећи број економских активности Кине на Западном Балкану везан за кредитирање и учешће у пројектима модернизације саобраћајне и енергетске инфраструктуре, не сме се занемарити и све веће присуство и значај њених, најпре државних, а потом и приватних компанија у осталим привредним гранама. Ово се пре свега односи на Србију, која је у периоду од 2014. до 2022. године привукла око 2.770.000.000 долара кинеских инвестиција, далеко више од свих других у региону.<sup>59</sup> Прва велика инвестиција била је у форми аквизиције

<sup>57</sup> Katarina Zakić and Nevena Šekarić, "China's energy cooperation within the 17+1", *op. cit.*, p. 22.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 20–21.

<sup>59</sup> Katarina Zakić and Nataša Stanojević, "Between aspiration and reality: Sino-Serbian economic relations" in Elena Safronova (ed.), *China in World and Regional Politics. History and Modernity*, Institute of China and Contemporary Asia, Russian Academy of Science, 2022, p. 303.

од стране компаније „Хестил“ (Hesteel Group), која је априла 2016. године преузела Железару Смедерево за 46.000.000 евра, уз најаве додатних улагања у њену модернизацију и обећање о задржавању свих 5.050 радника.<sup>60</sup> Две године касније, још једна кинеска државна компанија извршила је аквизицију српског предузећа у сектору металургије. Кинески „Зиђин“ (Zijin Mining Group) је у августу 2018. године откупио 63% акција РТБ Бора за 1.260.000.000 долара, као и додатних 200.000.000 за измирења ранијих дугова, уз обећање о очувању свих 5.000 радних места.<sup>61</sup> Преузимање РТБ Бора ће у значајној мери преобликовати структуру српског извоза и утицати на то да се извоз у Кину са 92.000.000 2018. увећа на 330.000.000 већ наредне године, а 2021. достигне ниво од близу једне милијарде.<sup>62</sup> Поред ове две аквизиције у сектору металургије, пет кинеских приватних компанија у аутомобилској индустрији започело је своје пословање у Србији у последњих неколико година.<sup>63</sup> Ово је најчешће реализовано у форми страних директних инвестиција, међу којима се, као једна од највећих „гринфилд“ (greenfield) инвестиција икада, издваја улагање компаније „Шандонг Линглонг“ (Shandong Linglong) у изградњу фабрике гума у Зрењанину у вредности од око 900.000.000 евра.<sup>64</sup>

Кинеске инвестиције у српску индустрију, у неким аспектима још више од њених активности на развоју инфраструктуре, предмет су многоструких оспоравања. Она се крећу у распону од еколошких критика, преко замерки због непоштовања радничких права и кршењу других закона, све до теза о експлоатацији природних ресурса Србије. Ако се донекле може разумети да инвестиције у тешку индустрију са собом по правилу носе негативне ефекте по животну средину и да су потребни и време и новац да се ти ефекти ублаже, наводи о нехуманим радним условима, дискриминацији и мобингу на послу,<sup>65</sup> па чак и физичким насртајима

---

<sup>60</sup> *Потписан уговор за 'Железару Смедерево', РТС, 18. април 2016. Доступно преко: <https://www.rts.rs/vesti/ekonomija/2286662/>.html (Приступљено 20. априла 2023).*

<sup>61</sup> Katarina Zakić, "The results and risks of China's Belt and Road investment projects in Serbia", *op. cit.*, p. 60.

<sup>62</sup> Vladan Ivanović and Katarina Zakić, "Belt and Road investments in Serbia: Is China a new saviour or a new threat?", *op. cit.*, pp. 74–76.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Синдикати упозоравају да Зиђин дискриминише и врши мобинг над искусним радницима*, Политика, 11. јун 2021. Доступно преко: <https://www.politika.rs/scc/clanak/481085/Sindikati-upozoravaju-da-Zidin-diskriminise-i-vrsi-mobing-nad-iskusnim-radnicima> (Приступљено 20. априла 2023).

на радника,<sup>66</sup> Србију удаљавају од европских вредности и стандарда. За земљу која настоји да постане чланица ЕУ посебно је био забрињавајућ случај грубог непоштовања основних људских права радника из Вијетнама, који су били ангажовани на изградњи фабрике „Линглонг“.<sup>67</sup> Иста компанија критикована је због наводне изградње објеката за које им претходно није била издата грађевинска дозвола,<sup>68</sup> као и због нелегално додељене државне помоћи.<sup>69</sup> Кинеским инвестицијама би се могло замерити и да су усмерене у секторе са ниском додатом вредношћу, те да оне врло ограничено доприносе трансферу знања и технологија у Србији. Напоследку, веома непољна структура српског извоза у Кину, у којем сировине учествују са око 55%, а остатак махом чине производи ниског степена обраде,<sup>70</sup> сведочи о томе да постоји много простора да се економска сарадња са Кином унапреди и додатно приближи интересима Србије. Све узето заједно, иако инвестиције из Кине смањују незапосленост,<sup>71</sup> увећавају извоз и БДП, те засигурно имају и друге позитивне ефекте по српску економију, оне не би смеле ићи на уштрб здраве животне средине, поштовања људских права, правила конкуренције, али

---

<sup>66</sup> Немања Митровић, *Зићин, Бор и права радника: Да ли једно извињење решава сукоб на послу*, Би-Би-Си Њуз на српском, 3. септембар 2021. Доступно преко: <https://www.bbc.com/serbian/cyr/srbija-58410678> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>67</sup> Слободан Маричић, *Људска права и фабрика Линглонг: Случај вијетнамских радника у Зрењанину – шта све знамо до сада*, Би-Би-Си Њуз на српском, 18. новембар 2021. Доступно преко: <https://www.bbc.com/serbian/cyr/srbija-59324121> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>68</sup> Ксенија Павков, *Активисти: Линглонг се гради без дозволе, спорна и еколошка питања и дотирања*, Н1, 11. мај 2021. Доступно преко <https://n1info.rs/biznis/linglong-grad-bez-dozvole-za-aktiviste-sporna-ekoloska-pitanja-i-dotiranja/> (Приступљено 20. априла 2023).

<sup>69</sup> *The state aid granted to the Linglong Tire is not in accordance with the law*, Renewables and Environmental Regulatory Institute – RERI, March 2021. Available from: <https://www.reri.org.rs/en/the-state-aid-granted-to-the-linglong-tire-is-not-in-accordance-with-the-law/> (Accessed April 20, 2023).

<sup>70</sup> Katarina Zakić and Nataša Stanojević, “Between aspiration and reality: Sino-Serbian economic relations”, *op. cit.*, pp. 301–303.

<sup>71</sup> Ранија истраживања показала су да су кинеске инвестиције у периоду од 2013. до 2020. године утицале на очување око 10.000 старих и отварање преко 11.000 нових радних места у Србији. Ђурђица Станковић и Милица Топаловић, „Кинеска иницијатива ‘Појас и пут’ као нови модел успостављања односа између НР Кине и Републике Србије”, *Годишњак ФПН*, Vol. XVI, бр. 27, 2022, стр. 64.

и владавине права у најширем смислу. Све ово су предуслови како би се економска сарадња са Кином могла сматрати компатибилном са процесом приступања Србије ЕУ.

Приликом анализе кинеског економског присуства на Западном Балкану из вида се нипошто не сме изгубити њена улога у нафтном сектору Албаније. Наиме, 2016. године кинеска нафтна компанија „Гео-Џејд Петролеум“ (Geo-Jade Petroleum) купила је канадску компанију „Банкерс Петролеум“ (Bankers Petroleum) за 575.000.000 канадских долара (око 390.000.000 евра).<sup>72</sup> Иако се ова аквизиција формално води као инвестиција спроведена у Канади, те изостаје њено приказивање у званичним албанским статистикама, њоме је кинески „Гео-Џејд“ стекао ексклузивно право на експлоатацију највећег нафтног поља на европском копну „Патос-Маринза“ (Patos-Marinza) и друге две нафтоносне области у Албанији.<sup>73</sup> Данас ова компанија производи 95% сирове нафте која има значајан удео у албанском извозу, те је истовремено највећи порески платиша и један од највећих послодаваца у овој држави.<sup>74</sup> Премда би се на основу овога могло закључити да Кина овај економски аранжман може (зло)употребити као средство политичког притиска на Албанију, ствари нису тако једноставне. Пре свега, треба имати у виду да је реч о аквизицији коју је спровела приватна компанија без укључивања кинеске Владе, као и да претња њеним евентуалним повлачењем из Албаније – које би свакако могло да нанесе краткорочну штету, али би на дуги рок изгледно било компензовано уласком других иностраних компанија – не може бити довољно кредибилан инструмент политичке уцене.<sup>75</sup>

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА – ДА ЛИ ЈЕ ЕКОНОМСКИ КОНКУРЕНТ НЕОПХОДНО И ГЕОПОЛИТИЧКИ РИВАЛ?

Као што је ЕУ сама нагласила у свом стратешком документу из 2019. године, мада Кина представља „економског конкурента“ и „стратешког ривала који промовише алтернативне моделе управљања“, она је истовремено и „партнер с којим ЕУ има блиско повезане циљеве (...) и

<sup>72</sup> *Geo-Jade acquiring Bankers Petroleum*, Oil & Gas Journal, 22 March 2016. Available from: <https://www.ogj.com/general-interest/article/17249290/geojade-acquiring-bankers-petroleum> (Accessed April 20, 2023).

<sup>73</sup> Wouter Zweers et al., *China and the EU in the Western Balkans: A zero-sum game?*, op. cit., p. 13.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 22–23.

са којим мора пронаћи баланс интереса".<sup>76</sup> Кина је највећи трговински партнер ЕУ чија роба чини чак 20,8% увоза Уније, те треће најважније извозно тржиште на које Унија извози 9% својих производа.<sup>77</sup> Ови подаци указују да је Кина у економском смислу веома важна за ЕУ, а њен значај је у измењеним међународним околностима само додатно увећан. Као што Игрутиновић исправно примећује, економске последице пандемије и рата у Украјини могле би да делују позитивно у правцу релаксације односа Кине и ЕУ зарад очувања постојећег нивоа економске сарадње, те истиче да би ЕУ могла да се постави обазривије према Кини, не желећи да отвара нова поља непријатељства.<sup>78</sup>

Обазривост европског приступа, свест о значају економских односа са Кином, али и настојање да се Кина придобије као партнер у решавању руско-украјинског сукоба, била је видљива и у недавној посети француског председника и председнице Европске комисије Пекингу. Непосредно уочи трилатералног састанка, председница Комисије Урсула фон дер Лајен (Ursula von der Leyen) се обратила кинеском председнику Сију (Xi), нагласивши значај сарадње ЕУ и Кине у решавању кључних глобалних изазова, од климатских промена, преко нуклеарних претњи, глобалног здравља и финансијске стабилности, све до заустављања руске агресије на Украјину.<sup>79</sup> Макрон (Macron) је у разговору са Сијем изнео очекивања да ће „Кина успети да уразуми Русију”,<sup>80</sup> а иако је рат у Украјини био у фокусу посете француског председника, у току ње је

---

<sup>76</sup> “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – A strategic outlook”, European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, March 12, 2019, p. 1. Available from: <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (Accessed April 20, 2023).

<sup>77</sup> “China-EU – international trade in goods statistics”, Eurostat, February 2023. Available from: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics) (Accessed April 20, 2023).

<sup>78</sup> Милан Игрутиновић, „Системско ривалство ЕУ и НР Кине и положај Западног Балкана”, нав. дело, стр. 63.

<sup>79</sup> “Statement by President von der Leyen ahead of the trilateral meeting with President of the People’s Republic of China Xi Jinping and French President Macron”, European Commission, Beijing, April 6, 2023. Available from: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_23\\_2150](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_2150) (Accessed April 20, 2023).

<sup>80</sup> Simone McCarthy, Jake Kwon and Pauline Lockwood, *Macron counting on China’s Xi ‘to reason’ with Russia over Ukraine war*, CNN, April 6, 2023. Available

потписан и велики број споразума с циљем унапређења економских односа са Кином.<sup>81</sup> На ово се надовезала и европска турнеја новоизабраног кинеског премијера Лија Ђијанга (Li Qiang), који је за своју прву инострану посету изабрао Берлин, где се 19. јуна најпре састао са немачким председником Штајнмајером (Steinmeier), а потом и са канцеларом Шолцом (Scholz).<sup>82</sup> Неколико дана касније Ли је учествовао и на „Самиту за нови глобални финансијски пакт”, одржаном у Паризу на иницијативу француског председника Макрона, где је дошло до сусрета двојице државника и разговора на бројне теме од значаја за обе стране.<sup>83</sup>

Овакав развој односа ЕУ и Кине у светлу актуелних геополитичких дешавања може утицати и на то да Кина, која представља објективног економског конкурента, престане да се *a priori* доживљава и као геополитички ривал ЕУ на Западном Балкану. Основ за партнерство ЕУ и Кине у региону лежи у њиховим заједничким интересима на овом простору, који се често занемарују. На првом месту, званични Пекинг подржава европске интеграције држава Западног Балкана и своје партнерство са њима у значајној мери темељи управо на чињеници да оне, као придружене државе, имају либерализован приступ тржишту ЕУ, те у очекивању да ће у перспективи постати чланице Уније. Додатно, Западни Балкан је у геополитичком смислу важан Кини пре свега као транзитни регион преко којег она може транспортовати своју робу до богатих западноевропских држава, које представљају примарне економске партнере.

Неки аутори исправно уочавају да кинеске инвестиције у регионалну инфраструктуру, упркос томе што често конкуришу европским, могу да обезбеде значајан подстицај економској модернизацији, кон-

---

from: <https://edition.cnn.com/2023/04/06/china/macron-xi-jinping-beijing-china-ukraine-war-intl-hnk/index.html> (Accessed April 20, 2023).

<sup>81</sup> Ankita Dutta, *Assertive (dis)unity: Assessing Macron and Von Der Leyen's visit to China*, Observer Research Foundation, April 18, 2023. Available from: <https://www.orfonline.org/expert-speak/assertive-disunity/> (Accessed April 20, 2023).

<sup>82</sup> *Chinese PM Li visits Germany and France on first trip abroad*, Le Monde, June 19, 2023. Available from: [https://www.lemonde.fr/en/china/article/2023/06/19/china-s-li-visits-germany-and-france-on-first-trip-abroad\\_6034020\\_162.html](https://www.lemonde.fr/en/china/article/2023/06/19/china-s-li-visits-germany-and-france-on-first-trip-abroad_6034020_162.html) (Accessed July 20, 2023).

<sup>83</sup> *Li Qiang Meets with French President Emmanuel Macron*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, June 23, 2023. Available from: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202306/t20230625\\_11103332.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202306/t20230625_11103332.html) (Accessed July 20, 2023).

курентности и повезаности у региону, што је свакако и у интересу ЕУ.<sup>84</sup> Премда су кинеске економске праксе – у области јавних набавки, правилима конкуренције, државне помоћи, заштите животне средине и сл. – често неусаглашене са правним тековинама ЕУ, за које се очекује да буду имплементирани у државама које претендују да постану чланице, ово је замерка која би првенствено могла бити упућена надлежним институцијама у свакој од земаља. Државе региона би морале да раде на томе да разумљиву потребу за привредним развојем – којем кинеске инвестиције свакако доприносе – усагласе са настојањима да се кроз прихватање и примену европских стандарда приближе чланству у ЕУ, док би са своје стране ЕУ морала да понуди кредибилнију перспективу чланства и тиме мотивише државе да не одустану од реформи. Напослетку, Кина би могла да буде и савезник ЕУ приликом стабилизације прилика на Западном Балкану, а њене дугорочне инвестиције у привреду ових држава представљају својеврсну економску гаранцију да Кина неће покушати да destabilизује регион.<sup>85</sup>

На крају би било важно осврнути се и на отворено косовско-метохијско питање које представља потенцијално поље кинеског геополитичког утицаја у региону, захваљујући, између осталог, и њеном статусу сталне чланице Савета безбедности Уједињених нација. Мада Кина званично подржава територијални интегритет Србије и настојање Београда да у дијалогу са Приштином дође до „обострано прихватљивог решења“, било је упадљиво њено „гласно“ ћутање у контексту француско-немачког предлога за нормализацију односа Београда и Приштине. Кинеско неизјашњавање – које може бити схваћено и као прећутна подршка тзв. европском споразуму – веома је индикативно и показује да, у геополитичком смислу, Пекинг не види Западни Балкан као регион од примарног стратешког значаја и да, макар на средњи рок, нема намеру да улази у политичку конфронтацију са ЕУ на овом простору или макар не око овог, за стабилност региона, круцијалног питања.

Све у свему, став ЕУ о геополитичком присуству Кине на Западном Балкану ће доста зависити од њихових односа на ширем, глобалном плану. Евентуална конструктивна улога Кине у постизању примирја на украјинском фронту могла би се позитивно одразити и на њене односе са ЕУ, која трпи директне економске и друге последице због овог сукоба. Ипак, с обзиром на то да ЕУ пати од недостатка стратешке аутономије, односно да је у безбедносном смислу и даље зависна од САД, те ју је

---

<sup>84</sup> Lars Hänsel and Florian C. Feyerabend, *The influence of external actors in the Western Balkans: A map of geopolitical players*, Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin/Berlin, 2018, p. 5.

<sup>85</sup> *Ibid.*

тешко сматрати засебним полом моћи мултиполарног света у настајању, њени односи са Пекингом ће у скорој будућности и даље бити у значајној мери усмеравани из Вашингтона. Имајући у виду да су САД одлучне у намери да зауздају успон свог највећег ривала на пиједесталу светске суперсиле, све док ЕУ не буде изградила спољну политику која би у суштинском смислу била независна од Сједињених Држава, тешко је очекивати да би она могла да продуби своје односе са Кином, па чак и да само толерише њено увећано економско присуство у Европи. У том случају би, као много пута у историји, (Западни) Балкан могао изнова постати пуки објекат политике великих сила, насупрот вољи и интересима његових народа.

## БИБЛИОГРАФИЈА

- [1] Гајић, Александар, „Западни Балкан у савременом политичком дискурсу”, *Национални интерес*, Vol. 15, бр. 3, 2012, стр. 83–99.
- [2] Ејдус, Филип, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник, Београд, 2012.
- [3] Закић, Катарина, „Потенцијали регионалне сарадње у оквиру 17+1 и искуства Србије”, *Међународна политика*, Vol. LXXI, бр. 1177, 2020, стр. 30–52.
- [4] Игрутиновић, Милан, „Системско ривалство ЕУ и НР Кине и положај Западног Балкана”, у: Катарина Закић и Ненад Стекић (урс), *Кинески развојни изазови: Промене и пројекције*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2022, стр. 45–68.
- [5] Обрадовић, Жарко, „Стратешко партнерство 'мале' Србије и 'велике' Кине”, *Српска политичка мисао*, Vol. 53, No. 3, 2016, стр. 121–137.
- [6] Павлићевић, Драган, „Извори и перспективе кинеске политике према Западном Балкану”, у: Катарина Закић и Ненад Стекић (урс), *Кинески развојни изазови: Промене и пројекције*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2022, стр. 13–43.
- [7] Станковић, Ђурђица, Топаловић Милица, „Кинеска иницијатива 'Појас и пут' као нови модел успостављања односа између НР Кине и Републике Србије”, *Годишњак ФПН*, Vol. XVI, бр. 27, 2022, стр. 51–73.
- [8] Hänsel, Lars, Feyerabend Florian C., *The influence of external actors in the Western Balkans: A map of geopolitical players*, Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin/Berlin, 2018.
- [9] Ivanović, Vladan, Zakić Katarina, “Belt and Road investments in Serbia: Is China a new saviour or a new threat?”, *International Problems*, Vol. LXXV, No. 1, 2023, pp. 65–92.
- [10] Lazarević, Milena, Mitrović Sava, “The EU and Third Actors in the Balkans. Relaunching Enlargement, Reviving Credibility”, in: Giorgio Fruscione (ed.),

- Europe and Russia on the Balkan Front. Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard*, Italian Institute for International Political Studies – ISPI, 2023, pp. 13–30.
- [11] Liu, Zuokui, “History and prospects of cooperation between China and countries in Central and Eastern Europe”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXXII, No. 1181, 2021, pp. 43–54.
- [12] Putten, Frans-Paul van der, *Chinese Investment in the Port of Piraeus, Greece: The Relevance for the EU and the Netherlands*, Clingendael Institute, The Hague, 2020.
- [13] Zakić, Katarina, Radišić Bojan, “China’s Belt and Road investment projects in the Balkan countries: Six years after”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXX, No. 1175, 2019, pp. 48–68.
- [14] Zakić, Katarina, “The results and risks of China’s Belt and Road investment projects in Serbia”, *The Reviews of International Affairs*, Vol. LXXI, No. 1180, 2020, pp. 45–71.
- [15] Zakić, Katarina, Šekarić Nevena, “China’s energy cooperation within the 17+1”, *International Problems*, Vol. LXXIII, No. 1, 2021, pp. 7–38.
- [16] Zakić, Katarina, Stanojević Nataša, “Between aspiration and reality: Sino- Serbian economic relations”, in: Elena Safronova (ed.), *China in World and Regional Politics. History and Modernity*, Institute of China and Contemporary Asia, Russian Academy of Science, 2022, pp. 298–311.
- [17] Zweers, Wouter, Shopov Vladimir, Putten Frans-Paul van der, Petkova Mirela, Lemstra Maarten, *China and the EU in the Western Balkans: A zero-sum game?*, Clingendael Institute, The Hague, 2020.

### Документи, медијски и интернет извори

- [1] Аугустиновић, Марија, *Кинези након термоелектрана улажу први пут у вјетроелектрану у БиХ*, Радио Слободна Европа, 13. фебруар 2023. Доступно преко: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kinezi-vjetroelektrana-bih/31558129.html> (Приступљено 20. априла 2023).
- [2] *Влада тражи стране партнере за Морачу и мале ХЕ*, РТЦГ, 9. октобар 2021. Доступно преко: <https://www.rtcg.me/cir/vijesti/ekonomija/337352/vlada-trazi-strane-partnere-za-moracu-i-male-he.html> (Приступљено 20. априла 2023).
- [3] *Вучић: Можемо да завршимо пругу до Суботице пре краја 2024. године*, РТВ, 14. јануар 2023. Доступно преко: [https://www.rtv.rs/sr\\_ci/vojvodina/novisad/vucic-mozemo-da-zavrshimo-prugu-do-subotice-pre-kraja-2024.-godine\\_1408156.html](https://www.rtv.rs/sr_ci/vojvodina/novisad/vucic-mozemo-da-zavrshimo-prugu-do-subotice-pre-kraja-2024.-godine_1408156.html) (Приступљено 20. априла 2023).
- [4] *Ђедовић у посети ТЕ-ТО Панчево*, Министарство рударства и енергетике, 20. март 2023. Доступно преко: <https://mre.gov.rs/aktuelnosti/saopstenja/djedovic-u-poseti-te-rancevo> (Приступљено 20. априла 2023).
- [5] *ЕПЦГ потписала Уговор за еколошку реконструкцију термоелектране Пљевља*, Влада Црне Горе, 9. јун 2020. Доступно преко: <https://www.gov.me/cug/cla>

- nak/226160--ercg-potpisala-ugovor-za-ekolosku-rekonstrukcija-termoelektrane-pljevlja (Приступљено 20. априла 2023).
- [6] *Извјештај о државном дугу на дан 31. 12. 2022. године*, Влада Црне Горе. Доступно преко: <https://www.gov.me/cyt/clanak/izvjestaj-o-drzavnom-duguna-dan-31122022-godine> (Приступљено 20. априла 2023).
- [7] *Извјештај о јавном дугу Црне Горе на 31. децембар 2020. године*, Влада Црне Горе. Доступно преко: <https://www.gov.me/cyt/dokumenta/36e6eebd-1c0c-473a-bf36-44db85771437> (Приступљено 20. априла 2023).
- [8] *Изградња ХЕ Дабар ускоро у завршној фази*, РТРС, 9. октобар 2022. Доступно преко: <https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=489465> (Приступљено 20. априла 2023).
- [9] Катић, Горан, *Кинеске фирме у марту почињу обнову Блока 6 термоелектране у Тузли*, Радио Слободна Европа, 13. фебруар 2023. Доступно преко: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kina-blok-6-termoelektrana-tuzla-obnova/32269611.html> (Приступљено 20. априла 2023).
- [10] Малићан, Горан, *Термоелектрана еколошка за двије године*, Вијести, 15. август 2022. Доступно преко: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/617424/termoelektrana-ekoloska-za-dvije-godine> (Приступљено 20. априла 2023).
- [11] Маричић, Слободан, *Људска права и фабрика Линглонг: Случај вијетнамских радника у Зрењанину – шта све знамо до сада*, Би-Би-Си Њуз на српском, 18. новембар 2021. Доступно преко: <https://www.bbc.com/serbian/cyt/srbija-59324121> (Приступљено 20. априла 2023).
- [12] Митровић, Немања, *Зиџин, Бор и права радника: Да ли једно извињење решава сукоб на послу*, Би-Би-Си Њуз на српском, 3. септембар 2021. Доступно преко: <https://www.bbc.com/serbian/cyt/srbija-58410678> (Приступљено 20. априла 2023).
- [13] Павков, Ксенија, *Активисти: Линглонг се гради без дозволе, спорна и еколошка питања и дотирања*, Н1, 11. мај 2021. Доступно преко <https://n1info.rs/biznis/linglong-gradi-bez-dozvole-za-aktiviste-sporna-ekoloska-pitanja-i-dotiranja/> (Приступљено 20. априла 2023).
- [14] *Последњи део опреме за нови блок ТЕ стигао у Костолац*, Политика, 26. новембар 2022. Доступно преко: <https://www.politika.rs/scc/clanak/526606/Poslednji-deo-opreme-za-novi-blok-TE-stigao-u-Kostolac> (Приступљено 20. априла 2023).
- [15] *Потписан уговор за 'Железару Смедерево'*, РТС, 18. април 2016. Доступно преко: <https://www.rts.rs/vesti/ekonomija/2286662/.html> (Приступљено 20. априла 2023).
- [16] *Пројекат изградње Блока 7 Термоелектране Тузла још увијек неизвјестан*, УНА, 28. фебруар 2023. Доступно преко: <https://unaworld.com/ba/vijesti/drustvo/projekat-izgradnje-bloka-7-termoelektrane-tuzla-jos-uvijek-neizvjestan> (Приступљено 20. априла 2023).

- [17] *Синдикати упозоравају да Зиђин дискриминише и врши мобинг над искусним радницима*, Политика, 11. јун 2021. Доступно преко: <https://www.politika.rs/scc/clanak/481085/Sindikati-upozoravaju-da-Zidin-diskriminise-i-vrsi-mobing-nad-iskusnim-radnicima> (Приступљено 20. априла 2023).
- [18] Спасић, Владимир, *Београдске електране и ЕПС потписали уговор о градњи топловода од ТЕНТ-а до Новог Београда*, Balkan Green Energy News, 19. јануар 2023. Доступно преко: <https://balkangreenenergynews.com/rs/beogradske-elektране-i-eps-potpisali-ugovor-o-gradnji-toplovoda-od-tent-a-do-novog-beograda/> (Приступљено 20. априла 2023).
- [19] Спасић, Владимир, *Званично отворен ветропарк Можура – други највећи у Црној Гори*, Balkan Green Energy News, 20. новембар 2019. Доступно преко: <https://balkangreenenergynews.com/rs/zvanicno-otvoren-vetropark-mozura-drugi-najveci-u-crnoj-gori/> (Приступљено 20. априла 2023).
- [20] *Термоелектрана Станари пуштена у рад*, Ал Џазира, 20. септембар 2016. Доступно преко: <https://balkans.aljazeera.net/news/economy/2016/9/20/termoelektрана-stanari-pustena-u-rad> (Приступљено 20. априла 2023).
- [21] *Термоелектрану у Панчеву граде Кинези, вредност 180 милиона евра*, РТВ, 1. новембар 2017. Доступно преко: [https://rtv.rs/sr\\_ci/ekonomija/termoelektрану-u-pancevu-grade-kinezi-vrednost-180-miliona-evra\\_866735.html](https://rtv.rs/sr_ci/ekonomija/termoelektрану-u-pancevu-grade-kinezi-vrednost-180-miliona-evra_866735.html) (Приступљено 20. априла 2023).
- [22] *УНЕСКО забринут због изградње аутопута у кориту Таре*, Радио Слободна Европа. Доступно преко: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30049375.html> (Приступљено 20. априла 2023).
- [23] “China-EU – international trade in goods statistics”, Eurostat, February 2023. Available from: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics) (Accessed April 20, 2023).
- [24] *China in the Balkans*, Balkan Insight, Available from: <https://china.balkaninsight.com/> (Accessed April 20, 2023).
- [25] *Chinese PM Li visits Germany and France on first trip abroad*, Le Monde, 19 June 2023. Available from: [https://www.lemonde.fr/en/china/article/2023/06/19/china-s-li-visits-germany-and-france-on-first-trip-abroad\\_6034020\\_162.html](https://www.lemonde.fr/en/china/article/2023/06/19/china-s-li-visits-germany-and-france-on-first-trip-abroad_6034020_162.html) (Accessed July 20, 2023).
- [26] *Direct Investment Abroad: Millions of US Dollars*, International Monetary Fund, Available from: <https://www.imf.org/external/datamapper/DirectAbroad@CF/CHN?zoom=CHN&highlight=CHN> (Accessed April 20, 2023).
- [27] Dutta, Ankita, *Assertive (dis)unity: Assessing Macron and Von Der Leyen’s visit to China*, Observer Research Foundation, 18 April 2023. Available from: <https://www.orfonline.org/expert-speak/assertive-disunity/> (Accessed April 20, 2023).
- [28] “Eu-Western Balkans Summit Thessaloniki”, European Commission, June 21, 2003. Available from: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES\\_03\\_163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163) (Accessed April 20, 2023).

- [29] *GDP based on PPP, share of world, International Monetary Fund*. Available from: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/USA/CHN/EU> (Accessed April 20, 2023).
- [30] *Geo-Jade acquiring Bankers Petroleum*, Oil & Gas Journal, 22 March 2016. Available from: <https://www.ogj.com/general-interest/article/17249290/geojade-acquiring-bankers-petroleum> (Accessed April 20, 2023).
- [31] “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – A strategic outlook”, European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, March 12, 2019, p. 1. Available from: <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (Accessed 20 April 2023).
- [32] Krstinovska, Ana, *Exporting Corruption? The Case of a Chinese Highway Project in North Macedonia*, China Observers in Central and Eastern Europe, November 6, 2019. Available from: <https://chinaobservers.eu/exporting-corruption-the-case-of-a-chinese-highway-project-in-north-macedonia/> (Accessed April 15, 2023).
- [33] *Li Qiang Meets with French President Emmanuel Macron*, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, June 23, 2023. Available from: [https://www.fm-prc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202306/t20230625\\_11103332.html](https://www.fm-prc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202306/t20230625_11103332.html) (Accessed July 20, 2023).
- [34] McCarthy, Simone, Kwon Jake, Lockwood Pauline, *Macron counting on China’s Xi ‘to reason’ with Russia over Ukraine war*, CNN, April 6, 2023. Available from: <https://edition.cnn.com/2023/04/06/china/macron-xi-jinping-beijing-china-ukraine-war-intl-hnk/index.html> (Accessed April 20, 2023).
- [35] *Net trade in goods and services (BoP, current US\$) – China*, World Bank. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/BN.GSR.GNFS.CD?end=2021&locations=CN&start=2000> (Accessed April 20, 2023).
- [36] *Real GDP growth: Annual percent change*, International Monetary Fund. Available from: [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/CHN?zoom=CHN&highlight=CHN](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/CHN?zoom=CHN&highlight=CHN) (Accessed April 20, 2023).
- [37] “Statement by President von der Leyen ahead of the trilateral meeting with President of the People’s Republic of China Xi Jinping and French President Macron”, European Commission, Beijing, April 6, 2023. Available from: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_23\\_2150](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_2150) (Accessed April 20, 2023).
- [38] Stojkovski, Bojan, Jeremić Ivana, Kajošević Samir, Nikolić Ivana, Angelovski Ivan, Mejdini Fatjona, Pekmez Irvin, *China in the Balkans: Controversy and Cost*, Balkan Insight. Available from: <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/> (Accessed April 20, 2023).
- [39] *The state aid granted to the Linglong Tire is not in accordance with the law*, Renewables and Environmental Regulatory Institute – RERI, March 2021. Available from: <https://www.reri.org.rs/en/the-state-aid-granted-to-the-linglong-tire-is-not-in-accordance-with-the-law/> (Accessed April 20, 2023).

- [40] *Total public debt*, Open Finance. Available from: <https://javendolg.finance.gov.mk/en> (Accessed April 20, 2023).
- [41] *Xinhua-Baltic International Shipping Centre Development Index 2021*, China Economic Information Service and Baltic Exchange. Available from: [https://www.balticexchange.com/content/dam/balticexchange/consumer/documents/2021\\_Xinhua\\_Baltic\\_ISCDI\\_EN.pdf](https://www.balticexchange.com/content/dam/balticexchange/consumer/documents/2021_Xinhua_Baltic_ISCDI_EN.pdf) (Accessed April 20, 2023).

*Sava Mitrović*

ENHANCED ECONOMIC PRESENCE OF CHINA  
IN THE WESTERN BALKANS: GEOPOLITICAL  
CHALLENGE FOR THE EUROPEAN UNION?

*Abstract*

This paper presents and examines China's influence in the Western Balkans, aiming to determine if increased economic presence of China in the region poses a geopolitical challenge for the European Union. The study begins by explaining China's approach to the Western Balkans and then conducts a thorough review of its economic activities in the region. From transportation infrastructure project, through energy, all the way to Chinese investments in other economic sectors, the author showcases the dynamic and growing intensity of China's economic influence in the Western Balkans. Determined patterns of Chinese economic behaviour in the region are contextualised within the framework of the Western Balkans' European integration. Rather than providing a conventional conclusion, the author addresses the research question concerning the geopolitical rivalry between China and the EU in the Western Balkans by adopting the lenses of the evolved international environment. The ongoing necessity of balancing against Russia, particularly following its invasion on Ukraine, is gradually positioning China as a (un)willing partner of the EU. Consequently, this changing dynamic could lead the EU to reassess its perception of China as a geopolitical challenger in the Western Balkans, capitalising on the existing common interests between Brussels and Beijing in the region.

*Keywords:*

China, European Union, Western Balkans, geopolitics, economy, investments.



Jovana Nikolić\*

*Institut za međunarodnu politiku i privredu*

## Regionalizam kao strategija razvoja Podsaharske Afrike\*\*

### *Apstrakt*

Rad pokušava da odgovori na pitanje da li se regionalizam pokazao kao efikasna strategija razvoja u regionu Podsaharske Afrike. S obzirom na brojnost regionalnih integracija koje karakterišu pomenuti geografski prostor, autor pribegava metodi studije slučaja, i teorijski okvir primenjuje na Ekonomsku zajednicu država zapadne Afrike (ECOWAS), koja se smatra jednom od najuspešnijih integracija na kontinentu. U teorijskom pogledu rad će se oslanjati na pristup „razvojnog regionalizma“, koji autor smatra pogodnijim za istraživanje regionalizma u Podsaharskoj Africi u odnosu na prethodno korišćene, te je cilj rada da i u teorijskom pogledu skrene pažnju na razlike između pristupa u okviru teorija regionalizma. U prikupljanju i obradi podataka korišćeni su relevantni dokumenti Ekonomske zajednice država zapadne Afrike, „Izveštaj o ljudskom razvoju“ Programa Ujedinjenih nacija za razvoj i Indeks regionalne integracije Afrike Afričke unije, Afričke razvojne banke i Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Afriku.

### *Ključne reči:*

regionalizam, razvoj, Afrika, ECOWAS, razvojni regionalizam

---

\* jovana.nikolic@diplomacy.bg.ac.rs

\*\* Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2023. godine“, koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2023. godine.

## UVOD

Šenon Onil (*Shannon K. O'Neil*) piše 2022. godine da je „globalizacija, onako kako se obično shvata, uglavnom mit”, te da je „realnost daleko bliža regionalizaciji”.<sup>1</sup> Nakon pandemije virusa Covid-19 čini se da regioni, posebno posmatrano s aspekta međunarodne ekonomije, dobijaju na značaju više nego ranije. Pandemija je pokrenula ideju o vraćanju proizvodnje u matične države (*re-shoring*) ili bar geografski bliže matičnim zemljama, dok su ekonomske posledice ruske agresije na Ukrajinu iznedrile ideju o takozvanom *friend-shoring*-u. Sekretar trezora Sjedinjenih Američkih Država Dženet Jelen (*Janet Yellen*) pod ovim pojmom podrazumeva produbljivanje ekonomskih veza sa onim državama koje dele isti skup normi i vrednosti po pitanju globalnog ekonomskog sistema kao vaša država i sa kojima ne postoje geopolitičke tenzije.<sup>2</sup> Region možemo definisati kao „ograničeni broj država povezanih geografskom vezom i određenim stepenom međusobne zavisnosti”.<sup>3</sup> Ukoliko pogledamo EU videćemo da se najveći deo međunarodne trgovine robom odvija među samim državama članicama.<sup>4</sup> Kada je reč o unutarregionalnoj trgovini, prema podacima UNCTAD-a za 2021. godinu, Evropa je prva na listi sa 68% evropskog izvoza u države kontinenta. Za njom sledi Azija sa 59%, dok je trgovina Severne Amerike, Latinske Amerike i Kariba, Afrike i Okeanije vanregionalnog karaktera.<sup>5</sup>

Krajem prošlog veka se, u pogledu ekonomske moći, govorilo o trijadi koju su činili Evropska zajednica (Evropska unija), SAD i Japan. Danas se kao

---

1 Shannon K. O'Neil, *The Myth of the Global: Why Regional Ties Win the Day*, Foreign Affairs, June 21, 2022. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-06-21/myth-global-regional-ties-win> (Accessed March 5, 2023).

2 Atlantic Council, *Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and 'friend-shoring' supply chains*, 2022. Available from: <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/> (Accessed March 5, 2023).

3 Arie M. Kacowicz, “Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?”, *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 24, No. 4, p. 530.

4 Eurostat, *International trade in goods*. Available from: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International\\_trade\\_in\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods) (Accessed March 5, 2023).

5 United Nations Conference on Trade and Development, *UNCTAD Handbook of Statistics 2022*, New York, United Nations, 2022. Available from: <https://hbs.unctad.org/trade-structure-by-partner/> (Accessed March 5, 2023).

regionalna čvorišta izdvajaju Severna Amerika, Evropa i Azija. Ipak, najveća zona slobodne trgovine, po broju država članica, populaciji koju obuhvata i geografskom obimu, nalazi se na afričkom kontinentu – Afrička kontinentalna zona slobodne trgovine, uspostavljena 2018. godine. Kada je reč o regionalnim integracijama, Afriku karakteriše brojnost ovih aranžmana i preklapajuće članstvo država. Osnov afričke ekonomske integracije predstavljaju regionalne ekonomske zajednice (*Regional Economic Communities*) – različite po svojim strukturama i ulogama, ali sve kreirane sa ciljem olakšavanja regionalnog ekonomskog povezivanja i saradnje afričkih zemalja.<sup>6</sup> Ipak, od njihovog osnivanja do danas dovodi se u pitanje njihova efikasnost i rezultati kreiranih formi ekonomske saradnje, posebno u kontekstu postizanja razvoja. Ukoliko pogledamo neke od ekonomskih indikatora Podсахarske Afrike, videćemo sledeće: BDP u 2021. godini je bio dva puta manji u poređenju sa Južnom Azijom, skoro tri puta manji u odnosu na region Latinske Amerike i Kariba, devet puta manji od Evropske unije i trinaest puta manji u odnosu na Severnu Ameriku.<sup>7</sup> Kada je reč o stopi inflacije u 2021, Podсахarska Afrika je druga na listi pomenutih regiona (4,6%), odmah iza Južne Azije (5,5%).<sup>8</sup> Prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda, u 2022. godini 40% ekonomija Podсахarske Afrike beležilo je dvocifrenu stopu inflacije, usled poremećaja u globalnim lancima snabdevanja, dok je nivo javnog duga na nivou regiona dostigao 60% BDP.<sup>9</sup> Navedeni podaci su, između ostalog, posledica i pandemije virusa i njenih ekonomskih implikacija, ali su indikativne kada govorimo o Podсахarskoj Africi, kao što pokazuju i trendovi u poslednje tri decenije. Godišnja stopa rasta u periodu od 1990. do 2014. godine u regionu Podсахarske Afrike iznosila je 1,2%, dok je u istom periodu taj procenat u drugim regionima iznosio 7,7 u Istočnoj Aziji i Pacifiku, 2,1 u regionu

---

<sup>6</sup> Arab Maghreb Union (AMU), Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), East African Community (EAC), Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD), Economic Community of Central African States (ECCAS), Economic Community of West African States (ECOWAS), Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Southern Africa Development Community (SADC)

<sup>7</sup> World Bank Data, *GDP (current US\$) – Sub-Saharan Africa, South Asia, European Union, North America, Latin America & Caribbean*. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZG-8S-EU-XU-ZJ> (Accessed March 5, 2023).

<sup>8</sup> World Bank Data, *Inflation, consumer prices (annual %) – Sub-Saharan Africa, South Asia, European Union, North America & Caribbean*. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2021&locations=ZG-8S-EU-XU-ZJ&start=2000>. (Accessed March 5, 2023).

<sup>9</sup> “Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa: Living on the Edge”, International Monetary Fund, Washington DC, Oct 2022, pp. 1–2.

Latinske Amerike i Kariba, 2 u Evropi i Centralnoj Aziji i 1,8 u regionu Bliskog istoka i Severne Afrike.<sup>10</sup> Kada je reč o očekivanom životnom veku, u poređenju sa ostalim regionima Podсахarska Afrika je na poslednjem mestu, sa 61 godinom.<sup>11</sup>

Ipak, izjednačavanje razvoja sa ekonomskim rastom pokazalo se pogrešnim sredinom prošlog veka kada su zemlje u razvoju ostvarile postavljene ciljeve ekonomskog rasta (održive stope rasta dohotka po glavi stanovnika), ali se kvalitet ljudskih života nije mnogo promenio ukoliko se pogledaju nejednakost, stope siromaštva i nezaposlenosti.<sup>12</sup> Krajem 1960-ih godina teoretičari Denis Gule (*Denis Goulet*) i Dadli Sirs (*Dudley Seers*) promovisali su shvatanje siromaštva i razvoja kao multidimenzionalnih koncepata.<sup>13</sup> Pitanje merenja ovako shvaćenog, multidimenzionalnog koncepta razvoja dovelo je do kreiranja Indeksa ljudskog razvoja u okviru Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, koji obuhvata tri dimenzije – zdravstvenu (očekivano trajanje života po rođenju), obrazovnu (srednje i očekivane godine školovanja) i životni standard (bruto nacionalni dohodak po glavi stanovnika). Grupisanje država izvršeno je prema sledećim vrednostima: veoma visok ljudski razvoj – od 0,800 i iznad, visok ljudski razvoj – od 0,700 do 0,799, srednji ljudski razvoj – od 0,550 do 0,699, nizak ljudski razvoj – ispod 0,550.<sup>14</sup> Prema poslednjem objavljenom Izveštaju o ljudskom razvoju (2021–22), vrednost indeksa ljudskog razvoja u regionu Podсахarske Afrike je 0,547. Od trideset dve države, koje čine kategoriju niskog ljudskog razvoja, samo tri nisu države afričkog kontinenta.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Dominik Salvatore, *Međunarodna ekonomija (12. izdanje)*, Beograd, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, 2018, str. 340.

<sup>11</sup> Očekivani životni vek u ostalim regionima, prema podacima iz 2020. godine, je: 70 u Južnoj Aziji, 73 u Latinskoj Americi i Karibima, 78 u Severnoj Americi i 80 u Evropskoj uniji. Izvor: World Bank Data, *Life expectancy at birth, total (years) – Sub-Saharan Africa, European Union, South Asia, North America, Latin America & Caribbean*. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=ZG-EU-8S-XU-ZJ> (Accessed March 6, 2023).

<sup>12</sup> Michael Todaro and Stephen Smith, *Economic development*, Boston, Pearson, 2011, p. 14.

<sup>13</sup> Jessica Schafer, Paul A. Haslam, and Pierre Baudet, *Introduction to International Development: Approaches, Actors Issues and Practice*, op. cit., p. 11.

<sup>14</sup> UNDP, *Technical notes*. Available from: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22\\_HDR/hdr2021-22\\_technical\\_notes.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22_HDR/hdr2021-22_technical_notes.pdf) (Accessed March 7, 2023).

<sup>15</sup> “Human Development Report 2021–22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World”, UNDP, New York, 2022, pp. 274–275.

Polazeći od stava da je regionalizam u Podсахarskoj Africi viđen, između ostalog, i kao strategija razvoja, pitanje na koje ovaj rad pokušava da odgovori je sledeće: da li se regionalizam pokazao kao efikasna strategija razvoja u regionu Podсахarske Afrike? S obzirom na brojne regionalne integracije koje karakterišu pomenuti geografski prostor, i nemogućnost da se više njih obradi na ovom mestu, u radu se pribegava metodi studije slučaja, te će biti analizirana Ekonomska zajednica država zapadne Afrike, koja se smatra jednom od najuspešnijih integracija na ovom kontinentu.<sup>16</sup> U radu se polazi od definisanja pojma regionalizma i kraćeg pregleda dominantnih teorija u literaturi, posmatrano kroz dva talasa regionalizma. Drugi deo rada posvećen je teorijskom pristupu koji će biti korišćen u ovom radu – „razvojnog regionalizmu”, a koji može dati značajan doprinos u istraživanju regionalizma Podсахarske Afrike. Naredni deo rada obuhvata pregled regionalnih integracija Podсахarske Afrike, motive za njihovo kreiranje i njihove rezultate, uvezujući ih sa pitanjem razvoja. U poslednjem delu rada biće izvršena analiza dosadašnjih rezultata Ekonomske zajednice država Zapadne Afrike u kontekstu postavljenog teorijskog okvira razvojnog regionalizma. Za analizu stepena razvoja korišćeni su podaci o Indeksu ljudskog razvoja Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, dok je za stepen integracije ECOWAS-a korišćen izveštaj o Indeksu regionalne integracije Afrike. Važan izvor podataka predstavljaju i zvanična dokumenta same Zajednice od osnivanja do danas.

## TEORIJE REGIONALIZMA

Regionalizam, široko shvaćen, predstavlja sklapanje preferencijalnih trgovinskih sporazuma između grupe država.<sup>17</sup> Kacovic (*Kacowicz*) je krajem prošlog veka regionalizam definisao kao „sklonost vlada i ljudi dve ili više država da kreiraju dobrovoljne zajednice i da zajedno udruže resurse (materijalne i nematerijalne) kako bi stvorili zajedničke funkcionalne i institucionalne aranžmane”.<sup>18</sup> Ovakvo viđenje se uklapa u kontekst takozvanog „novog regionalizma”, koji se javlja od 1980-ih godina. Pomenuti koncept ističe značaj nedržavnih aktera, poput civilnog društva i privatnog sektora, za ostvarivanje regionalne integracije, kao i značaj neformalnih aktivnosti, ali i društvene i

---

<sup>16</sup> “ECOWAS Vision 2050”, ECOWAS, Abuja, 2022, p. 19.

<sup>17</sup> Jagdish Bhagwati, “Regionalism and multilateralism: an overview”, in Jamie De Melo and Arvind Panagariya (ed.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 22.

<sup>18</sup> Arie M. Kacowicz, *Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?*, op. cit., p. 531.

kulturne faktore, pored ekonomskih.<sup>19</sup> Na liniji poslednje navedenog, Hetne (*Björn Hettne*) je definisao novi regionalizam kao „multidimenzionalni proces regionalne integracije koji uključuje ekonomske, političke, društvene i kulturne aspekte”.<sup>20</sup> Bagvati (*Jagdish Bhagwati*) ističe da su se u periodu koji on naziva drugim regionalizmom (*second regionalism*), SAD – stožer multilateralizma posle Drugog svetskog rata, okrenule regionalizmu i sklapanju sporazuma o slobodnoj trgovini.<sup>21</sup> „Prvi regionalizam”, aktuelan tokom 1960-ih godina, obeležile su pregovaračke runde u okviru GATT-a o smanjenju carina na trgovinu robom. Ovaj period karakteriše i osnivanje Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu (1960), uspostavljanje carinske unije u okviru Evropske zajednice, ali i kreiranje ekonomskih integracija među zemljama u razvoju (na primer, LAFTA, CACM, ASEAN).<sup>22</sup> U periodu novog regionalizma Evropska zajednica se kretala ka ostvarivanju programa „Evropa 1992” i dovršavanju kreiranja jedinstvenog tržišta, dok su Kanada, SAD i Meksiko potpisale Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini 1992. Još jedna karakteristika novog regionalizma koju autori često ističu jeste da je u pitanju „regionalizam odozdo”, suprotno starom, koji je bio vođen odozgo, to jest od strane birokrata.<sup>23</sup> Za razliku od prvog talasa regionalizma, kada je fokus bio na ekonomskoj integraciji učesnika, novi talas kreiranja regionalnih integracija karakteriše kompleksnost u pogledu pitanja koje integracija teži da pokrije. Dakle, pored ekonomskih koristi koje se očekuju od saradnje država članica, takođe se uzimaju u obzir i društvene implikacije integracije.

Karakteristični teorijski pristupi korišćeni u periodu starog regionalizma bili su neofunkcionalizam, pristup međuzavisnosti i pristupi koji se fokusiraju na elite. Novi regionalizam, sa druge strane, odlikuje širi spektar teorijskih pristupa u izučavanju regionalizma – teorijski okviri iz oblasti međunarodne političke ekonomije, konstruktivizma i racionalistički pristupi komparativnoj političkoj ekonomiji.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Said Adejumobi and Zebulun Kreiter, “The theory and discourse of developmental regionalism”, in Said Adejumobi and Cyril Obi (ed.), *Developmental Regionalism and Economic Transformation in Southern Africa*, London, Routledge, 2020, pp. 25–26.

<sup>20</sup> S. K. B. Asante, *Regionalism and Africa's Development: Expectations, Reality and Challenges*, New York, St. Martin's Press Inc., 1997, p. 7.

<sup>21</sup> Jagdish Bhagwati, *Regionalism and multilateralism: an overview*, op. cit., p. 29.

<sup>22</sup> S. K. B. Asante, *Regionalism and Africa's Development: Expectations, Reality and Challenges*, op. cit., p. 3.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>24</sup> Sabine Saurugger, *Theoretical approaches to European integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, p. 232.

Istraživanja su, što je primetno iz prethodnog dela, iznedrila brojne teorijske pravce u okviru šireg koncepta novog regionalizma. Odabir teorijskog okvira ovog rada uslovljen je postavljenim predmetom istraživanja. Kako rad teži da ispita vezu regionalizma i razvoja, na konkretnom slučaju regionalne ekonomske integracije (ECOWAS), koja po svojim karakteristikama nesumnjivo spada u kategoriju novog regionalizma, u analizi relevantne literature iz ove oblasti izdvojio se koncept razvojnog regionalizma, čija će primena u ovom radu biti detaljnije objašnjena u nastavku.

## TEORIJA RAZVOJNOG REGIONALIZMA

Svoj uticaj na diskurs o razvoju i regionalizmu ostavile su dominantne ideologije određenog vremena. U tom kontekstu, Adjumobi (*Said Adejumobi*) i Krajter (*Zebulun Kreiter*) izdvajaju uticaj strukturalizma od šezdesetih do osamdesetih godina prošlog veka, zatim dominantan uticaj neoliberalizma tokom 1980-ih, zaključujući sa postneoliberalnim kontekstom.<sup>25</sup> U periodu kada je strukturalizam dominirao diskursom o razvoju, zemlje u razvoju su regionalizam posmatrale kao sredstvo za odbranu od prodiranja imperijalizma u tokove globalne ekonomije i stvaranje neke vrste tampon zone u datom kontekstu.<sup>26</sup> Ideja sprovođenja industrijalizacije primenom strategije uvozne supstitucije i protekcionističkim merama, kako bi se postigao rast nacionalne ekonomije, preneti je tokom sedamdesetih godina na regionalni nivo.<sup>27</sup> Osamdesete godine i širenje neoliberalne agende donose sa sobom priču o izvoznoorijentisanom razvoju i integraciji nacionalnih i regionalnih ekonomija u tokove svetske ekonomije.<sup>28</sup> Ovo je period kada se razvijaju pristupi već pomenutog novog regionalizma koji sa sobom donosi i uključivanje neekonomskih tema i nedržavnih aktera u razvojnu agendu. Poslednje navedeno je važan faktor u istraživanju regionalnih ekonomskih integracija Afrike, uzimajući u obzir višedimenzionalnost njihovih struktura, ali i značajnu ulogu neformalnih aktivnosti u njihovoj realizaciji.

---

<sup>25</sup> Said Adejumobi and Zebulun Kreiter, "The theory and discourse of developmental regionalism", op. cit., pp. 23–25.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Olabisi D. Akinkugbe, "Theorizing Developmental Regionalism in Narratives of African Regional Trade Agreements (RTAs)", *African Journal of International Economic Law*, Vol. 1, 2020, pp. 310–311.

<sup>28</sup> O neoliberalnoj agendi u međunarodnim ekonomskim odnosima i kritikama iste videti: Ognjen Dragičević, „Opstanak neoliberalne hegemonije – Zašto nema relevantne alternative?", *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 11, br. 18, str. 43–64.

Kada je reč o izučavanju regionalnih integracija, s obzirom na istoriju i uspešnost evropskih integracija, težnja je da se pomenuti koncept posmatra i proučava iz evropskog iskustva. Ističući dominantno evropocentrično viđenje regionalnih trgovinskih sporazuma, Akinkugbe naglašava da ovakvo viđenje u istraživanjima afričkog regionalizma ne uzima u obzir „nejednak regionalni ekonomski razvoj, nasleđe kolonijalizma, neformalnost”.<sup>29</sup> Ciljevi sa kojima zemlje u razvoju ulaze u regionalnu integraciju razlikuju se od ciljeva već razvijenih zemalja. Ukoliko pođemo od toga da su motivi zemalja Podсахarske Afrike za kreiranje regionalnih integracija ekonomski razvoj i transformacija regiona, onda možemo regionalizam posmatrati kao strategiju razvoja u pomenutom regionu. Iz neoliberalnog konteksta, u kome je fokus na integraciji nacionalnih i regionalnih tržišta u svetsku ekonomiju i shvatanje regionalizma kao sredstva za postizanje ovog cilja, proizašlo je UNCTAD-ovo viđenje razvojnog regionalizma.<sup>30</sup> UNCTAD je u svom izveštaju o ekonomskom razvoju Afrike 2013. godine definisao razvojni regionalizam kao „integracijsku agendu zasnovanu na razvoju koja ima za cilj da obezbedi tradicionalne prednosti regionalne integracije, obezbeđujući da te koristi dođu do svih zemalja članica i nastojeći da unapredi integraciju zemalja članica u svetsko tržište kao sredstvo za podsticanje održivog razvoja”.<sup>31</sup> Metju Dojdz (*Mathew Doidge*) ističe da su u drugom talasu regionalizma zemlje u razvoju počele da posmatraju regionalizam kao „sredstvo za prevazilaženje negativnih efekata integracije najmanje razvijenih država u globalnu ekonomiju, kao i za promovisanje procesa liberalizacije”, te je na taj način regionalizam shvaćen kao „model razvoja”.<sup>32</sup>

Posmatrajući regionalizam kao strategiju razvoja i centralni deo agende ekonomske transformacije Afrike, Adjumobi i Krajter u svojoj analizi teorije razvojnog regionalizma kao ključne elemente za razumevanje ovog koncepta izdvajaju sledeće: postojanje jake institucionalne arhitekture i kapaciteta da se vodi agenda regionalnog razvoja; jasnu artikulaciju ciljeva, suštine, prirode i pravca projekta regionalne integracije; obezbeđivanje mira i bezbednosti kao sastavni deo i temelj agende regionalnih integracija; razvijanje komplementarnih i simetričnih koristi za sve države članice koje su uključene u projekat

---

<sup>29</sup> Olabisi D. Akinkugbe, “Theorizing Developmental Regionalism in Narratives of African Regional Trade Agreements (RTAs)”, op. cit., p. 293.

<sup>30</sup> Said Adejumbi and Zebulun Kreiter, *The theory and discourse of developmental regionalism*, op. cit., pp. 23–25.

<sup>31</sup> “Economic Development in Africa Report 2013”, United Nations Conference on Trade and Development, 2013, pp. 96–97.

<sup>32</sup> Mathew Doidge, “From Developmental Regionalism to Developmental Interregionalism? The European Union Approach”, NCRE Working Paper No. 07/01, July 2007, p. 9.

regionalnog razvoja; artikulaciju regionalnih javnih dobara i razvojnih prioriteta; razvijanje zajedničkog regionalnog građanstva i identiteta; mehanizam finansiranja regionalnog razvoja koji je okrenut ka unutra i samoodrživ.<sup>33</sup> Za razliku od viđenja razvojnog regionalizma pre svega kao veze između razvoja države i njenog uključivanja u globalno tržište, Adjumobi i Krajter pružaju šire shvatanje ovog koncepta kao složenog procesa koji, pored ekonomskih koristi, mora uključivati i holistički pristup promovisanju razvoja (bezbednosna pitanja, građanstvo, identitet, ljudski kapaciteti). Ovakvo, multidimenzionalno definisanje razvojnog regionalizma jeste složenije, ali je i usmerenije ka kompleksnoj realnosti koja se proučava.

## REGIONALNE INTEGRACIJE PODSAHARSKE AFRIKE

Uzimajući u obzir specifičnosti afričkih nacionalnih ekonomija i političkih institucija, i kontekst koji uključuje shvatanje regionalizma kao strategije razvoja, za istraživanje regionalnih ekonomskih integracija Podсахarske Afrike moguće je poći od definisanja regionalne ekonomske integracije kao „procesa u kome se dve ili više zemalja u određenoj oblasti dobrovoljno udružuju da bi ostvarile zajedničke politike i ciljeve o pitanjima opšteg ekonomskog razvoja ili o određenoj ekonomskoj oblasti od zajedničkog interesa, na obostranu korist svih država učesnica”.<sup>34</sup> Za razliku od razvijenih zemalja, gde se ekonomska integracija može posmatrati kao sredstvo za ubrzanje već postojećeg ekonomskog rasta, u zemljama u razvoju ekonomska integracija predstavlja instrument koji će doprineti postizanju ekonomskog razvoja.<sup>35</sup> Početne pozicije država koje ulaze u integraciju značajno se razlikuju, te su i ciljevi, odnosno očekivanja od ekonomske integracije različiti. Ideja iza formiranja zona slobodne trgovine na afričkom kontinentu posle Drugog svetskog rata bila je ostvarivanje industrijalizacije putem strategije uvozne supstitucije.<sup>36</sup> Pokazalo se da primena ove strategije nije dala dobre rezultate u kontekstu afričkog

---

<sup>33</sup> Said Adejumbi and Zebulun Kreiter, *The theory and discourse of developmental regionalism*, op. cit., pp. 26–31.

<sup>34</sup> Bingu W.T. Mutharika, *Toward Multinational Economic Cooperation in Africa*, New York, Praeger, 1972, p. 15.

<sup>35</sup> S.K.B. Asante, *Regionalism and Africa's Development: Expectations, Reality and Challenges*, op. cit., p. 25.

<sup>36</sup> Alex E. Fernández Jilberto and André Mommen, “Globalization versus regionalization”, in Alex E. Fernández Jilberto and André Mommen (ed.), *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy*, London and New York, Routledge, 1998, p. 8.

regiona. Forutan (*Faezeh Foroutan*) zaključuje krajem prošlog veka da su neefikasnosti trgovinske integracije u Podsaharskoj Africi doprineli, pored pomenute politike uvozne supstitucije, strukturne karakteristike privreda podsaharskih država, kao i neravnomerna raspodela koristi i troškova integracije, što je prouzrokovano velikim ekonomskim razlikama između članica.<sup>37</sup>

Oslobađanje od stega kolonijalizma donelo je afričkim državama političku nezavisnost, ali je ekonomska zavisnost od nekadašnjih kolonizatora ostala prisutna. Evropska zajednica je osigurala trgovinske veze sa afričkim, karijskim i pacifičkim zemljama sklapanjem takozvanih Jaunde i Lome konvencija – trgovinskih sporazuma koji su omogućavali preferencijalni pristup evropskom tržištu robama iz pomenutih zemalja, kao i pružanje finansijske pomoći ovim zemljama od strane Evropske zajednice. Afrički lideri su se zauzeli za kreiranje regionalnih integracija, smatrajući da je to način da se prevaziđe marginalizacija ovog dela sveta u međunarodnoj ekonomiji.<sup>38</sup> Ipak, treba istaći da su postojale dve grupe lidera sa različitim stavovima o procesu integrisanja. S jedne strane, panafrikanisti su se zalagali za političku integraciju kao preduslov ekonomske integracije. Funkcionalisti su, sa druge strane, vrednujući tek stečenu nezavisnost država zauzimali gradualistički pristup integraciji koji bi podrazumevao ekonomsku integraciju pre političke.<sup>39</sup>

Kada je reč o motivima koji pokreću regionalnu integraciju, oni se mogu naći kako u ekonomskoj tako i u političkoj dimenziji. Ekonomski motiv za uspostavljanje regionalne integracije nalazi se u korišćenju ekonomije obima u proizvodnji i posledičnom smanjenju troškova proizvodnje, čime preduzeća postaju konkurentnija na međunarodnom tržištu. Još jedan ekonomski motiv može biti i zaštita onih sektora koji ne bi preživeli globalnu konkurenciju, odnosno stav da će se domaći proizvođači bolje izboriti sa konkurencijom na regionalnom nivou, pre nego sa proizvođačima van regiona. Među političkim motivima izdvaja se, između ostalog, unapređenje međudržavnih odnosa, izgradnja poverenja, kao i poboljšanje bezbednosne situacije u regionu.<sup>40</sup> Poslednje navedeno možemo dovesti u vezu sa Južnoafričkom razvojem

---

<sup>37</sup> Faezeh Foroutan, "Regional integration in Sub-Saharan Africa: past experience and future prospects", in Jamie De Melo and Arvind Panagariya (ed.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 239.

<sup>38</sup> Alex E. Fernández Jilberto and André Mommen, *Globalization versus regionalization*, op. cit., p. 19.

<sup>39</sup> Piet Konings and Henk Meilink, "Regional economic cooperation in Sub-Saharan Africa", in Alex E. Fernández Jilberto and André Mommen (ed.), *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy*, London and New York, Routledge, 1998, p. 130.

<sup>40</sup> John Ravenhill, "Regional Trade Agreements", in John Ravenhill (ed.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 145–149.

zajednicom (SADC) čija je prethodnica, Konferencija o koordinaciji razvoja Južne Afrike, formirana 1980. godine sa idejom da članice ovog aranžmana smanje svoju zavisnost od Južne Afrike i njenog režima aparthejda. U slučaju Afrike, regionalna integracija je viđena i kao strategija za postizanje ekonomske samoodrživosti, to jest oslanjanja na svoje resurse i kapacitete umesto zavisnosti od drugih (bivših kolonizatora), što je vidljivo i u Akcionom planu iz Lagosa za ekonomski razvoj Afrike.<sup>41</sup> Pomenuti plan je predviđao stvaranje nacionalnih, subregionalnih i regionalnih institucija za ostvarenje cilja samoodrživosti afričkih ekonomija.<sup>42</sup> Prethodno izloženi motivi za težnju ka regionalnom integrisanju, u slučaju Podсахarske Afrike, zajedno sa Akcionim planom iz Lagosa, idu u prilog elementima razvojnog regionalizma koje su Adjumobi i Krajter istakli, pre svega u pogledu artikulisanja ciljeva i prirode regionalne integracije, kao i predviđanja daljih institucionalnih koraka za implementaciju plana koji bi doveo do kreiranja Afričke ekonomske zajednice do 2000. godine, što se pokazalo uspešnim.

Godine 1963. kreirana je Organizacija afričkog jedinstva sa idejom unapređenja međuafričke saradnje. Naslednica pomenute organizacije je Afrička unija, kreirana 2002. godine, sa ciljem jačanja integracije među afričkim državama kako bi se ostvario ekonomski razvoj i rast čitavog kontinenta. Za ostvarivanje ideje ekonomske integracije važan je period 1990-ih godina, kada je u okviru pomenute organizacije usvojen i stupio na snagu Ugovor o osnivanju Afričke ekonomske zajednice. Cilj Zajednice je „promocija ekonomskog, društvenog i kulturnog razvoja i integracija afričkih ekonomija kako bi se povećala ekonomska samodovoljnost (*self-reliance*) i promocija endogenog i samoodrživog rasta”.<sup>43</sup> Ugovorom je predviđeno jačanje postojećih regionalnih ekonomskih zajednica, kao i osnivanje novih tamo gde ne postoje.<sup>44</sup> Predviđeno je kreiranje tri regionalna sporazuma koji će pokriti tri podregiona Podсахarske Afrike – Zajedničko tržište za istočnu i jugoistočnu Afriku (COMESA), Ekonomska zajednica država zapadne Afrike (ECOWAS) i Ekonomska zajednica država centralne Afrike (ECCAS). Ideja je bila da ove regionalne integracije, zajedno sa Unijom arapskog Magreba, dovedu do stva-

---

<sup>41</sup> Piet Konings and Henk Meilink, *Regional economic cooperation in Sub-Saharan Africa*, op. cit., p. 130.

<sup>42</sup> “Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980–2000”, Organization of African Unity, 1980, Preamble.

<sup>43</sup> “Treaty Establishing the African Economic Community”, Organization of African Unity, 1991, Article 4 (1)(a).

<sup>44</sup> *Ibid.*, Article 4 (2)(a).

ranja „sveafričkog zajedničkog tržišta do 2025. godine”.<sup>45</sup> Iako ova ideja neće biti realizovana do zadate godine, kreiranje Afričke kontinentalne zone slobodne trgovine, koja obuhvata sve regionalne zajednice, predstavlja važan korak na putu kreiranja jedinstvenog afričkog tržišta.

## EKONOMSKA ZAJEDNICA DRŽAVA ZAPADNE AFRIKE

Potpisivanjem Ugovora iz Lagosa 1975. godine kreirana je Ekonomska zajednica država Zapadne Afrike (ECOWAS) sa ciljem promocije ekonomske integracije u regionu, čije su članice Benin, Burkina Faso, Gambija, Gana, Gvineja Bisao, Liberija, Mali, Nigerija, Senegal, Sijera Leone, Togo, Gvineja, Niger, Obala Slonovače i Zelenortska ostrva (od 1977). Mauritaniya, koja je bila jedna od potpisnica ugovora 1975, izašla je iz organizacije 2000. godine, da bi 2017. potpisala novi sporazum o pridruženom članstvu.<sup>46</sup> Dok je u Ugovoru iz Lagosa u fokusu ekonomska saradnja, revizijom ovog ugovora 1993. godine obim saradnje je proširen. Cilj Zajednice je, kako stoji u revidiranom ugovoru, „promovisanje saradnje i integracije koje vode ka uspostavljanju ekonomske unije u zapadnoj Africi u cilju podizanja životnog standarda njenih naroda, održavanja i unapređenja ekonomske stabilnosti, negovanja odnosa među državama članicama i doprinosa napretku i razvoju afričkog kontinenta”.<sup>47</sup> Pored ekonomske i monetarne integracije, ugovor predviđa saradnju članica u političkim, sudskim i pravnim pitanjima, oblasti regionalne bezbednosti i imigracije, te društvenim i kulturnim pitanjima.<sup>48</sup>

Značaj koji ima širi kontekst – ekonomska povezanost i jačanje afričkog kontinenta, primetan je u samom tekstu revidiranog ugovora, koji naglašava neophodnost harmonizacije politika Zajednice sa Afričkom ekonomskom zajednicom, kao i mogućnost sklapanja sporazuma o saradnji sa drugim regionalnim zajednicama kontinenta.<sup>49</sup> Tržišna integracija Zajednice predviđena članom 3 Revidiranog ugovora obuhvata uspostavljanje zone slobodne trgovine, carinske unije, zajedničkog tržišta i ekonomsku i monetarnu uniju.

---

<sup>45</sup> Daniel Sakyi and Eric Evans Osei Opoku, “Regionalism and Economic Integration in Africa: A Conceptual and Theoretical Perspective”, *Occasional Paper*, No. 22, 2014, p. 2.

<sup>46</sup> ECOWAS, *About ECOWAS*. Available from: <https://ecowas.int/about-ecowas/>, (Accessed March 5, 2023).

<sup>47</sup> “ECOWAS Revised Treaty”, ECOWAS Commission, Abuja, 1993, p. 5.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 35–40.

<sup>49</sup> “ECOWAS Revised Treaty”, ECOWAS Commission, Abuja, 1993, p. 44.

Od 2015. godine na snazi je zajednička spoljna carina, tako da je Zajednica trenutno na nivou carinske unije. Imajući u vidu da je integracija tržišta u jezgru ciljeva ECOWAS-a od samih početaka, carinska unija jeste značajno dostignuće Zajednice. Osam članica ove Zajednice kreiralo je 1994. godine Zapadnoafričku ekonomsku i monetarnu uniju (*WAEMU*), s ciljem produbljivanja ekonomske saradnje konvergencijom makroekonomskih politika.<sup>50</sup> Iako je prvobitni plan predviđao kreiranje još jedne valutne zone do 2015, i potom spajanje dve zone do 2020. u jedinstvenu valutu, trenutni plan država članica ECOWAS-a je da se 2027. godine pokrene nova valuta Zajednice (*eco*).<sup>51</sup> Kada je reč o slobodnom kretanju ljudi, decembra 2000. godine uveden je ECOWAS putni sertifikat, kako bi se ljudi oslobodili unutarregionalnih viza i koji takođe predstavlja međunarodnu putnu ispravu.<sup>52</sup> Kako je za dati region karakteristična regionalna nestabilnost, Revidirani ugovor ECOWAS-a obuhvatio je i pitanja bezbednosti, mira i regionalne stabilnosti. Praksa Zajednice je, u tom pogledu, obuhvatila usvajanje više protokola koji se odnose na navedena pitanja, te kreiranje odgovarajućih instrumenata i mehanizama za očuvanje mira i bezbednosti.<sup>53</sup> Međutim, u poslednjih nekoliko godina niz događaja u regionu doveo je u pitanje kredibilitnost ECOWAS-a kada je reč o očuvanju regionalne bezbednosti. Zajednica se našla pred još jednim bezbednosnim izazovom krajem jula 2023. godine kada se dogodio puč u Nigeru. Tokom 2021. i 2022. godine Mali, Gvineja i Burkina Faso su bile suspendovane iz članstva Zajednice nakon niza državnih udara. Dat ultimatum i pretnje upućene hunti u Nigeru pokazale su se nedelotvornim, dok se opcija vojne intervencije iz trenutne perspektive takođe ne može shvatiti ozbiljnije od slova na papiru, te se postavlja pitanje da li je ECOWAS, u pogledu očuvanja regionalne bezbednosti, sveden na „papirnog tigra”.<sup>54</sup>

Nakon pregleda ključnih ciljeva i principa ove Zajednice, kao i preduzetih mera za ostvarivanje istih, pažnja će biti posvećena pitanju uspešnosti integrisanja regiona. Afrička unija, Afrička razvojna banka i Ekonomska komisija

---

<sup>50</sup> Države članice ove subregionalne grupacije, čija je zajednička valuta Zapadnoafrički CFA franak, su: Benin, Burkina Faso, Gvineja Bisao, Mali, Niger, Obala Slovače, Senegal i Togo.

<sup>51</sup> PACCI, *Economic Community of West African States – ECOWAS*. Available from: <https://www.pacci.org/economic-community-of-west-african-states-ecowas/#macroeconomic-policy-convergence> (Accessed April 11, 2023); “ECOWAS Vision 2050”, ECOWAS, Abuja, 2022, p. 19.

<sup>52</sup> PACCI, *Economic Community of West African States – ECOWAS*, op. cit.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Dirk Kohnert, “ECOWAS, Once an Assertive Power in West Africa, Reduced to a Paper Tiger?”, 2023, p. 1. Available from: <https://ssrn.com/abstract=4531717>.

Ujedinjenih nacija za Afriku su 2019. godine objavile izveštaj o Indeksu regionalne integracije Afrike (*Africa Regional Integration Index – ARII*). Pet dimenzija koje ovaj indeks meri jesu: trgovinska integracija, integracija proizvodnje, makroekonomska integracija, infrastrukturna integracija i slobodno kretanje ljudi.<sup>55</sup> Najbolje rezultate ECOWAS ostvaruje u domenu slobodnog kretanja ljudi (0,733), dok je najslabija dimenzija integracija proizvodnje (0,220). U poređenju sa ostalim regionalnim zajednicama, ECOWAS pokazuje najveće razlike između pomenutih dimenzija. Države sa najboljim rezultatima u okviru ove Zajednice jesu Obala Slonovače, Burkina Faso i Senegal, dok se na začelju nalaze Liberija, Gvineja Bisao i Sijera Leone.<sup>56</sup> Prethodno navedeni rezultati pokazuju da je Zajednica u domenu slobodnog kretanja ljudi, odgovarajućim instrumentima i politikama, uspela da se, u tom konkretnom aspektu, približi ostvarenju vizije regiona bez granica. Ipak, veliki problem i dalje predstavlja infrastrukturna integracija (rezultat prema ARII – 0,298). Nedovoljna razvijenost infrastrukture jedan je od najvećih izazova sa kojima se suočavaju sve regionalne zajednice Podсахarske Afrike. Ulaganja u infrastrukturu jesu neophodan uslov za ostvarivanje svih potencijala regionalnog i kontinentalnog povezivanja, te je prevazilaženje ovog problema ključno i za realizaciju ciljeva Afričke kontinentalne zone slobodne trgovine.<sup>57</sup>

Kada je reč o stepenu razvoja država koje čine ECOWAS, prema podacima Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, samo tri članice (Zelenortska ostrva, Gana i Obala Slonovače) svrstane su u grupu srednjeg ljudskog razvoja za 2021. godinu. Sve ostale članice nalaze se u grupi država sa niskim stepenom ljudskog razvoja (Tabela 1). Prosečne godine školovanja su na veoma niskom nivou, što možemo dovesti u vezu i sa trendom rasta stope nepismenosti. Zajednica beleži da je stopa nepismenosti dečaka porasla sa 27% 1990. godine na 46% 2018, odnosno sa 20% na 41% kod devojčica u istom vremenskom periodu.<sup>58</sup> Stopa nezaposlenosti jeste niska, ali su poslovi koje zaposleni obavljaju uglavnom prekarijatski, sigurnost posla je na niskom nivou, kao i primanja. Takođe je zabeleženo da je 2018. godine oko 38% radno sposobnih

---

<sup>55</sup> Indeks koristi 16 indikatora, podeljenih u pet dimenzija, za merenje integrisanosti regiona Afrike, ali i kontinenta u celini. Dimenzije se prikazuju na skali od 0 (najmanji stepen integrisanosti) do 1 (najveći stepen integrisanosti). Detaljnije o ARII dostupno je na: <https://www.integrate-africa.org/about-the-index/>.

<sup>56</sup> "Africa Regional Integration Index Report 2019", AU, AFDB and UNECA, 2019, pp. 12–23.

<sup>57</sup> O Afričkoj kontinentalnoj zoni slobodne trgovine i izazovima sa kojima se suočava videti: Danilo Babić, "Challenges and achievements of integration processes in Africa in light of the new Continental Free Trade Agreement", *The Review of International Affairs*, Vol LXXI, No. 1179, pp. 77–92.

<sup>58</sup> "ECOWAS Vision 2050", ECOWAS, Abuja, 2022, p. 36.

pojedinaца živelo ispod granice siromaštva (sa manje od 1,90 američkih dolara dnevno).<sup>59</sup> Veliki problem u ovom regionu predstavljaju i stope smrtnosti, koje su veće u odnosu na prosek Podсахarske Afrike. U 2017. godini je stopa smrtnosti dece mlađe od 5 godina bila 77,5 smrtnih slučajeva na 1.000 živorođenih beba (u Podсахarskoj Africi 74,7). U 2015. godini je stopa smrtnosti majki bila 562,5 slučajeva na 100.000 živorođenih (u Podсахarskoj Africi 547). Ovakvi podaci oslikavaju i slabosti nacionalnih zdravstvenih sistema (nedostatak medicinskog osoblja, adekvatne infrastrukture) koji se, pored pomenutih stanja, teško mogu izboriti i sa zdravstvenim šokovima poput ebole, tropskih bolesti i nedavne pandemije virusa Covid-19.<sup>60</sup>

	HDI vrednost (2021. g.)	Očekivani životni vek pri rođenju (godine)	Očekivane godine školovanja	Prosečne godine školovanja	Bruto nacionalni dohodak po glavi stanovnika (2017 PPP \$)	Rang države prema vrednosti HDI
Zelenortska ostrva	0,662	74,1	12,6	6,3	6,230	128
Gana	0,632	63,8	12,0	8,3	5,745	133
Obala Slonovače	0,550	58,6	10,7	5,2	5,217	159
Togo	0,539	61,6	13,0	5,0	2,167	162
Nigerija	0,535	52,7	10,1	7,2	4,790	164
Benin	0,525	59,8	10,8	4,3	3,409	166
Senegal	0,511	67,1	9,0	2,9	3,344	170
Gambija	0,500	62,1	9,4	4,6	2,172	174
Gvineja Bisao	0,483	59,7	10,6	3,6	1,908	177
Liberija	0,481	60,7	10,4	5,1	1,289	178
Sijera Leone	0,477	60,1	9,6	4,6	1,622	181
Gvineja	0,465	58,9	9,8	2,2	2,481	182
Burkina Faso	0,449	59,3	9,1	2,1	2,118	184

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 26–27.

Mali	0,428	58,9	7,4	2,3	2,133	186
Niger	0,400	61,6	7,0	2,1	1,240	189
Podsaharska Afrika	0,547	60,1	10,3	6,0	3,699	–
Svet	0,732	71,4	12,8	8,6	16,752	–

Tabela 1. Indeks ljudskog razvoja država članica ECOWAS-a  
(Izvor: Prilagođeno od strane autora prema “Human Development Report 2021–22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World”, UNDP, 2022)

Motivi za regionalnu integraciju ECOWAS-a, kao i drugih regionalnih zajednica Podsaharske Afrike, ogledaju se primarno u postizanju ekonomske transformacije i razvoja regiona, što pokazuju relevantna zvanična dokumenta Zajednice. Na osnovu analize dosadašnjih rezultata ECOWAS-a u prethodnim delovima rada, a u kontekstu okvira razvojnog regionalizma koji su postavili Adjumobi i Krajter, možemo zaključiti da Zajednica od samih početaka ima jasno artikulisanu ciljeve, prirodu i pravce svog regionalnog projekta, vođenih idejom ostvarivanja ekonomske integracije i razvojne agende, kao i institucionalnu arhitekturu neophodnu za realizaciju postavljenih ciljeva (poglavlja II i III Revidiranog ugovora ECOWAS-a). Kada je reč o ostalim elementima postavljenog okvira, rezultati ECOWAS-a u praksi su ograničeni, odnosno zavise od konkretnog aspekta koji posmatramo. Na osnovu predstavljenog, možemo zaključiti da su najveći izazovi i problemi Zajednice danas u domenu infrastrukture i očuvanja regionalne bezbednosti. Takođe, ne treba izgubiti iz vida i problem preklapajućeg članstva država, sa kojim se suočavaju sve regionalne zajednice i koji predstavlja još jednu prepreku ostvarivanju ideje ekonomskog integrisanja afričkog kontinenta – problem koji bi aktuelna Afrička kontinentalna zona slobodne trgovine morala da adresira i reši.

## ZAKLJUČAK

Kreiranje regionalnih integracija viđeno je u regionu Podsaharske Afrike kao sredstvo za ostvarivanje razvoja njenih država. S obzirom na veličinu ekonomija, kolonijalnu prošlost i marginalizaciju regiona u svetskim ekonomskim tokovima, jasni su motivi afričkih lidera da se po sticanju nezavisnosti njihove države okrenu procesu regionalizacije. Uzimajući u obzir motive koji se ogledaju u ekonomskom razvoju i transformaciji regiona, regionalizam možemo posmatrati i istraživati kao strategiju razvoja u slučaju Podsaharske Afrike. Analiza ključnih dokumenata afričkih organizacija pokazuje da je

razvoj među najvažnijim ciljevima ovog regiona, a međusobna regionalna saradnja sredstvo za ostvarivanje pomenutog cilja. Indikatori razvoja u slučaju država Ekonomske zajednice država zapadne Afrike, kao i čitave Podсахarske Afrike, ispod su svetskog proseka. S pravom se postavlja pitanje efekata regionalizma na proces razvoja ovog regiona, ukoliko uzmemo u obzir da ECOWAS, kao jedna od najuspešnijih integracija na kontinentu, pokazuje ograničene rezultate. Dakle, regionalizam bi trebalo posmatrati kao strategiju razvoja Podсахarske Afrike, ali je efikasnost ove strategije ograničena, uzimajući u obzir trenutne indikatore i kriterijume za merenje razvoja i stepena regionalnog integrisanja. Kada govorimo o temi regionalizma i regionalnih integracija, bitno je naglasiti i da je reč o projektu i procesu na kome se stalno radi (*work in progress*).<sup>61</sup>

Dominantne ideologije (strukturalizam, neoliberalizam) uticale su na diskurs o razvoju i ostavile trag na pristupe u istraživanjima regionalnih integracija i regionalizma. Dva talasa regionalizma iznedrila su različite teorijske pristupe u istraživanju pomenutih tema, te možemo reći da je teorija pratila empiriju u ovom slučaju. Imajući taj trend na umu, a u kontekstu specifičnosti svakog regiona koji se izučava, „razvojni regionalizam” može poslužiti kao dobro analitičko sredstvo za bolje razumevanje regionalizma kada je u pitanju oblast Podсахarske Afrike.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Adejumobi Said, and Kreiter Zebulun, “The theory and discourse of developmental regionalism”, in: Said Adejumobi and Cyril Obi (ed.), *Developmental Regionalism and Economic Transformation in Southern Africa*, London, Routledge, 2020, pp. 20–41.
- [2] “Africa Regional Integration Index Report 2019”, AU, AFDB and UNECA, 2019.
- [3] Akinkugbe Olabisi D., “Theorizing Developmental Regionalism in Narratives of African Regional Trade Agreements (RTAs)”, *African Journal of International Economic Law*, Vol. 1, 2020.
- [4] Asante S. K. B, *Regionalism and Africa’s Development: Expectations, Reality and Challenges*, New York, St. Martin’s Press Inc., 1997.
- [5] Atlantic Council, *Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and ‘friend-shoring’ supply chains*, 2022. Available from: <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/> (Accessed March 5, 2023).

---

<sup>61</sup> Said Adejumobi and Zebulun Kreiter, *The theory and discourse of developmental regionalism*, op. cit., pp. 20–21.

- [6] Babić Danilo, "Challenges and achievements of integration processes in Africa in light of the new Continental Free Trade Agreement", *The Review of International Affairs*, Vol. LXXI, No. 1179, pp. 77–92.
- [7] Bhagwati Jagdish, "Regionalism and multilateralism: an overview", in: Jamie De Melo and Arvind Panagariya (ed.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- [8] Doidge Mathew, "From Developmental Regionalism to Developmental Interregionalism? The European Union Approach", NCRE Working Paper No. 07/01, July 2007.
- [9] Dragičević Ognjen, "Opstanak neoliberalne hegemonije – Zašto nema relevantne alternative?", *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 11, br. 18, str. 43–64.
- [10] "Economic Development in Africa Report 2013", United Nations Conference on Trade and Development, 2013.
- [11] ECOWAS, *About ECOWAS*. Available from: <https://ecowas.int/about-ecowas/>, (Accessed March 5, 2023).
- [12] "ECOWAS Revised Treaty", ECOWAS Commission, Abuja, 1993.
- [13] "ECOWAS Vision 2050", ECOWAS, Abuja, 2022.
- [14] Eurostat, *International trade in goods*. Available from: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International\\_trade\\_in\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods) (Accessed March 5, 2023).
- [15] Foroutan Faezeh, "Regional integration in Sub-Saharan Africa: past experience and future prospects", in: Jamie De Melo and Arvind Panagariya (ed.), *New dimensions in regional integration*, pp. 234–271, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- [16] "Human Development Report 2021–22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World", UNDP, New York, 2022.
- [17] Jilberto Alex E. Fernández, and Mommen André, "Globalization versus regionalization", in: Alex E. Fernández Jilberto and André Mommen (ed.), *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy*, pp. 1–26, London and New York, Routledge, 1998.
- [18] Kacowicz Arie M., "Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?", *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 24, No. 4 (Oct-Dec 1999), pp. 527–555.
- [19] Kohnert Dirk, "ECOWAS, Once an Assertive Power in West Africa, Reduced to a Paper Tiger?", 2023. Available from: <https://ssrn.com/abstract=4531717>.
- [20] Konings Piet, and Meilink Henk, "Regional economic cooperation in Sub-Saharan Africa", in: Alex E. Fernández Jilberto and André Mommen (ed.), *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy*, pp. 128–145, London and New York, Routledge, 1998.
- [21] "Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980–2000", Organization of African Unity, 1980.

- [22] Mutharika Bingu W. T., *Toward Multinational Economic Cooperation in Africa*, New York, Praeger, 1972.
- [23] O'Neil, Shannon K., *The Myth of the Global: Why Regional Ties Win the Day*, Foreign Affairs, June 21, 2022. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-06-21/myth-global-regional-ties-win> (Accessed March 5, 2023).
- [24] PACCI, *Economic Community of West African States – ECOWAS*. Available from: <https://www.pacci.org/economic-community-of-west-african-states-ecowas/#-macroeconomic-policy-convergence> (Accessed April 11, 2023).
- [25] Ravenhill John, "Regional Trade Agreements", in: John Ravenhill (ed.), *Global Political Economy*, 141–173, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- [26] "Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa: Living on the Edge", International Monetary Fund, Washington DC, Oct 2022.
- [27] Sakyi Daniel and Eric Evans Osei Opoku, "Regionalism and Economic Integration in Africa: A Conceptual and Theoretical Perspective," *Occasional Paper*, No. 22, 2014.
- [28] Salvatore Dominik, *Međunarodna ekonomija (12. izdanje)*, Beograd, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, 2018.
- [29] Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.
- [30] Schafer Jessica, Haslam Paul A., and Baudet Pierre, *Introduction to International Development: Approaches, Actors Issues and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- [31] Todaro Michael, and Smith Stephen, *Economic development*, Boston, Pearson, 2011.
- [32] "Treaty Establishing the African Economic Community", Organization of African Unity, 1991.
- [33] UNDP, *Technical notes*. Available from: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22\\_HDR/hdr2021-22\\_technical\\_notes.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22_HDR/hdr2021-22_technical_notes.pdf) (Accessed March 7, 2023).
- [34] United Nations Conference on Trade and Development, *UNCTAD Handbook of Statistics 2022*, New York, United Nations, 2022. Available from: <https://hbs.unctad.org/trade-structure-by-partner/> (Accessed March 5, 2023).
- [35] World Bank Data, *GDP (current US\$) – Sub-Saharan Africa, South Asia, European Union, North America, Latin America & Caribbean*. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZG-8S-EU-XU-ZJ> (Accessed March 5, 2023).
- [36] World Bank Data, *Inflation, consumer prices (annual %) – Sub-Saharan Africa, South Asia, European Union, North America, Latin America & Caribbean*. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2021&locations=ZG-8S-EU-XU-ZJ&start=2000>. (Accessed March 5, 2023).

- <sup>37]</sup> World Bank Data, *Life expectancy at birth, total (years) – Sub-Saharan Africa, European Union, South Asia, North America, Latin America & Caribbean*. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=ZG-EU-8S-XU-ZJ> (Accessed March 6, 2023).

*Jovana Nikolić*

## REGIONALISM AS A DEVELOPMENT STRATEGY OF SUB-SAHARAN AFRICA

### *Abstract*

The paper attempts to answer the question of whether regionalism has proven to be an effective development strategy in the Sub-Saharan Africa. Taking into account the number of regional integrations characteristic of the mentioned geographical area, the author resorts to the case study method, and applies the theoretical framework to the Economic Community of West African States (ECOWAS), which is considered one of the continent's most successful integration. From a theoretical point of view, the paper relies on the “developmental regionalism” approach, which the author considers more suitable for the research of regionalism in Sub-Saharan Africa compared to previously used ones. Hence another aim of the paper is to draw attention to the differences between the approaches within the theories of regionalism. Relevant documents of the Economic Community of West African States, the “Human Development Report” of the United Nations Development Programme and the African Regional Integration Index of the African Union, the African Development Bank and the United Nations Economic Commission for Africa were used in data collection and processing.

### *Keywords:*

regionalism, development, Africa, ECOWAS, developmental regionalism.

Игор Миросављевић\*

*Универзитет у Београду – Факултет политичких наука*

## Ревитализација америчко-немачких односа од 2021. године и питање Северног тока 2\*\*

### *Апстракт*

Пројекат Северни ток 2 је временом прерастао у камен спотицања америчко-немачких односа. Активности Трампове администрације (САД), укључујући и директан притисак на Немачку, у правцу заустављања пројекта, који је Немачка ангажовано подржавала, наметнуле су ову тему у врх агенде билатералних односа Вашингтона и Берлина. Од краја 2019. године питање конструкције Северног тока 2 било је један од централних разлога конфронтације САД и Немачке. Победа Џозефа Бајдена на председничким изборима 2020. године отворила је простор за свеобухватну обнову америчко-немачких односа, при чему је међу предусловима за ревитализацију односа САД са кључним савезником на међународном плану било и постизање компромиса око завршетка Северног тока 2. Споразумом САД и Немачке из јула 2021. године, заснованом на узајамним уступцима, обезбеђено је комплетирање Северног тока 2, без активирања америчких санкција, док се Немачка обавезала на предузимање низа мера у заједничком адресирању повезаних изазова и ризика које Северни ток 2 поставља из америчке перспективе.

### *Кључне речи:*

Северни ток 2, Сједињене Америчке Државе, Немачка, ревитализација односа, Ангела Меркел, Џозеф Бајден

---

\* igormirosavljevic5@gmail.com

\*\* Чланак је настао као резултат истраживања за потребе мастер рада.

## УВОД

Председнички мандат Доналда Трампа (Donald Trump) на челу САД до-нео је изазове без преседана у америчко-немачке односе. Са временске дистанце, очито је да је период од (Трамповог ступања на дужност председника САД) 2017. године па до почетка 2021. најтурбулентнија фаза у односима САД и Немачке деценијама уназад. Победа Џозефа Бајдена (Joseph Biden) на новембарским председничким изборима 2020. године дочекана је са одређеним „олакшањем” и позитивнијим очекивањима у западноевропским престоницама, у првом реду у Берлину. Немачки политички врх је гледао на прилику за обнову односа са САД, који су традиционално били међу ослоњцима немачке спољне политике.<sup>1</sup> Са друге стране, Бајден је, још у изборној кампањи, издвојио ревитализацију трансатлантских односа као један од приоритета током мандата. Бајденова администрација је нагласила потребу поправљања односа са традиционалним партнерима и савезницима, а првенствено Немачком. Међутим, промене на власти у САД и реторичке најаве заокрета нису значиле, саме по себи, једноставан пут ка ревитализацији односа.<sup>2</sup> Потребно је било значајно ангажовање и спремност, на обе стране, за решавањем отворених питања и спорова који су или проистекли из кризног периода билатералних односа (2017–2021) или датирају одраније, али су продубљени у чиниоце погоршања односа у време Трамповог мандата – какав је случај Северног тока 2. У првим месецима Бајденовог мандата питање Северног тока 2 заузимало је једно од централних места на агенди америчко-немачких односа. Главна хипотеза рада је да је компромисно постизање споразума између САД и Немачке око завршетка Северног тока 2 било међу неопходним (пред)условима укупне ревитализације међусобних односа. Након уводних напомена о Северном току 2, биће представљена улога и место овог пројекта у америчко-немачким односима до 2021. године, затим разматрани напори америчких и немачких власти у правцу обнове билатералних односа, кроз решавање спора око Северног тока 2, те коначно анализирана садржина, думети и значај компромисног споразума из јула 2021. године.

---

<sup>1</sup> Henning Riecke, “Great Expectations: Germany must seize the opportunity to re-start German-American relations”, *Atlantisch Perspectief*, Vol. 45, No. 1, p. 46.

<sup>2</sup> *Stronger Together: A Strategy to Revitalize Transatlantic Power*, Cambridge, Belfer Center for Science and International Affairs, 2021, p. 2.

## СЕВЕРНИ ТОК 2

Северни ток 2 (Nord Stream 2) је подводни гасовод који спаја регион Санкт Петербурга, у Руској Федерацији, са североисточном обалом Немачке. Велики међународни пројекти, по правилу, у савременом контексту нису „само бизнис”,<sup>3</sup> већ су економски аспекти повезани са безбедносним и политичким рачуницама, услед чега је константно присутна интеракција интереса пословних и политичких елита држава и пратеће политичко ангажовање. Северни ток 2 се уклапа у ове оквире. У питању је потенцијално најоспораванији инфраструктурни пројекат у Европи годинама уназад и, свакако, пројекат који је изазвао политичку подељеност унутар Европске уније и постао важно (гео)политичко питање у трансатлантским односима. Немачка се налазила у центру политичке „саге” о Северном току 2 током претходне деценије, док је ангажовање Сједињених Америчких Држава, као лидера групе противника гасовода, учинило их најважнијим инволвираним спољним актером.

На економском форуму у Санкт Петербургу у јуну 2015. године је потписан меморандум о изградњи новог гасовода од Русије до Немачке, укупног капацитета 55 билиона кубних метара годишње.<sup>4</sup> Само три месеца касније – 4. септембра 2015. године на маргинама економског форума у Владивостоку – формализован је споразум око Северног тока 2 између Газпрома (Gazprom) и пет европских компанија: немачких БАСФ/Винтершала (BASF/Wintershall) и Унипера (Uniper), аустријског ОМВ (OMV), британско-холандског Шела (Royal Dutch Shell) и француског Анжија (Engie).<sup>5</sup> Предвиђено је креирање новог конзорцијума који би спроводио изградњу и управљао гасоводом – Северни ток 2 АГ (Nord Stream 2 AG), са седиштем у Цугу, у Швајцарској.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Anke Schmidt-Felzmann, “It’s never ‘just business’”, *Global Affairs*, Vol. 2, No. 2, p. 115.

<sup>4</sup> Szymon Kardaś, Agata Łoskot-Strachota and Konrad Popławski, *Gas business as usual? The new agreements between Gazprom and EU energy companies*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2015. Available from: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-09-09/gas-business-usual-new-agreements-between-gazprom-and-eu-energy> (Accessed September 5, 2023).

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Alan Riley, *Nord Stream 2: A Legal and Policy Analysis*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2016, pp. 20–21.

Првобитни рок за завршетак саме изградње гасовода је постављен за крај 2019. и почетак 2020. године.<sup>7</sup> Очекивано је било да ће гасовод Северни ток 2 дуплирати постојећи капацитет Северног тока 1 за директан транспорт руског гаса до Немачке, одакле би требало да се повеже са европском гасном мрежом. Укупна планирана вредност гасовода је била 11.000.000.000 долара.<sup>8</sup> Рута кроз Балтичко море прати трасу гасовода Северни ток 1, тј. уз изузетке у руском и данском сектору, два гасовода су грађена паралелно.<sup>9</sup> У априлу 2017. године склопљен је нови финансијски и правни аранжман пет потписница изворног споразума и Газпрома, по којем је регулисана њихова улога, будући да они од тада обезбеђују финансијска средства компанији кроз директне позајмице.<sup>10</sup> Једини акционар (са 100% удела у компанији Северни ток 2 АГ) постао је Газпром.

Изградња гасовода Северни ток 2 је стартовала у мају 2018. године и одвијала се брзим темпом.<sup>11</sup> До лета 2019. године радови на изградњи гасовода Северни ток 2 су, упркос компликованим политичким околностима, текли зацртаном динамиком.<sup>12</sup> Током неколико месеци средином 2019. године процес изградње је успорен, будући да је компанија Северни ток 2 АГ развијала алтернативну руту кроз данску ексклузивну економску зону.<sup>13</sup> Захтев данске владе, подстакнут еколошким проценама, условио је кориговање временског оквира за завршетак конструкције. Влада у Копенхагену је у октобру 2019. године коначно одобрила дозволу – „зелено светло” за постављање цевовода Северног тока 2 у њеним водама.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Stanislav Zhiznin and Vladimir Timokhov, “Economic and Geopolitical Aspects of the Nord Stream 2 Gas Pipeline”, *Baltic Region*, Vol. 11, No. 3, p. 29.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>9</sup> Kai-Olaf Lang and Kirsten Westphal, *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2016, p. 7.

<sup>10</sup> Agata Łoskot-Strachota, Rafał Bajczuk and Szymon Kardaś, *Nord Stream 2 divides the West*, Warsaw, Centre for Eastern Studies, 2018, p. 9.

<sup>11</sup> Stanislav Zhiznin and Vladimir Timokhov, “Economic and Geopolitical Aspects of the Nord Stream 2 Gas Pipeline”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 32.

<sup>13</sup> “Denmark delays Nord Stream 2 approval”, *EURACTIV*, March 28, 2019. Available from: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/denmark-delays-nord-stream-2-approval/>.

<sup>14</sup> “Denmark clears major hurdle for Russia’s Nord Stream 2 gas pipeline”, *EURACTIV*, October 31, 2019. Available from: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/denmark-clears-major-hurdle-for-russias-nord-stream-2-gas-pipeline/>.

## СЕВЕРНИ ТОК 2 У АМЕРИЧКО-НЕМАЧКИМ ОДНОСИМА ДО 2021. ГОДИНЕ

Немачка је деловала као један од највокалнијих подржавалаца и бранилаца пројекта Северног тока 2. Уочљив је континуитет немачке политике у контексту изградње гасовода. Основну нит у приступу пружања политичке подршке следиле су све немачке владе. Кључни разлози који су обликовали чврсту вишегодишњу подршку Немачке „комерцијалном подухвату“, како се претежно у немачком политичком дискурсу означавао Северни ток 2, су: примарно економски интереси за бенефитима јефтинијих енергената, унапређивање енергетске безбедности у периоду сложене транзиције ка обновљивим изворима и специфично спољнополитичко наслеђе Источне политике (*Ostpolitik*) у одржавању двоструког колосека према Русији – истовременог одвраћања и дијалога, где је Северни ток 2 виђен као један од ретких мостова сарадње.<sup>15</sup> Са друге стране, Сједињене Америчке Државе су биле најважнији спољни инволвирани актер, чија динамика активности је условљавала неизвесност око судбине гасовода. За администрације Барака Обаме (Barack Obama) и Доналда Трампа заједничко је негативно становиште према Северном току 2,<sup>16</sup> док су сам значај питања у америчкој политици и ангажовање САД прогресивно расли. Америчке критике Северног тока 2 тичу се подривања европске енергетске безбедности кроз повећање зависности од руског гаса, затим забринутости да ће Русија на тај начин оснажити свој геополитички утицај у Европи и злоупотребљавајући енергију учинити рањивијим европске савезнике САД, те коначно геополитичких и безбедносних последица по Украјину, чији се транзитни статус (потенцијално) угрожава.<sup>17</sup>

До 2017. године и окончања мандата Барака Обаме на челу САД евидентне су постале разлике Берлина и Вашингтона око Северног тока 2, али то није био разлог који би водио директном заоштравању политичких односа две земље – и због тада мекшег приступа америчке стране и због тога што се ово питање, до почетка саме изградње гасовода, још увек није константно налазило при самом врху агенде билатералних односа. Упркос позивима на унутрашњем и међународном плану да се САД

<sup>15</sup> Steve Wood, "Germany and Nord Stream 2: evolution and end of an incongruous policy", *International Politics*, pp. 1–24.

<sup>16</sup> Steven Pifer, *Nord Stream 2: background, objections, and possible outcomes*, Washington, Brookings Institution, 2021, p. 3.

<sup>17</sup> Nataliya Bugayova and Frederick Kagan, *Nord Stream 2 Poses a Long-Term National Security Challenge for the US and Its Allies*, Washington, Institute for the study of war, 2021, pp. 1–5.

активније укључе у напоре на заустављању пројекта, што би се онда *de facto* одразило на америчко-немачке односе, опрезност америчке администрације око претње или употребе чвршћих (принудних) средстава, са крајњим циљем блокаде пројекта, утицала је на то да питање другог трансбалтичког гасовода не дође у саму жижу билатералних односа САД и Немачке. Претпоставке владе Ангеле Меркел (Angela Merkel) да се може рачунати да спољнополитички одлучиоци у Обаминој Белој кући „неће деловати превише чврсто“<sup>18</sup> против Северног тока 2 добиле су потврду у реалности.

Међутим, током Трамповог мандата, из немачке перспективе, унилатерализам и конфронтација су постали главна обележја америчке спољне политике,<sup>19</sup> што се одражавало и на билатералне односе Берлина и Вашингтона. У главне изворе тензија, током (друге половине) мандата Доналда Трампа, спада и питање Северног тока 2, услед агресивнијег (унилатералног) приступа САД у намери да путем санкција блокирају нови гасовод, чему се Немачка супротставила.

Сједињене Државе су се већ од прве године Трамповог мандата, генерално, у већој мери ангажовале око Северног тока 2 (на више фронтова), уз то мењајући приступ у односу на Обамину администрацију, (између осталог) и подизањем нивоа притиска на Берлин и стављањем теме у врх агенде билатералних односа. Од 2018. године америчка страна је ушла у нову фазу напора против Северног тока 2, која је подразумевала и јачи непосредни притисак САД, оно што ће, пре свега, немачки политичари описивати као врсте претњи у заједничким сусретима, те инсистирање на спремности да унилатерално примене директније мере уколико европске земље (превасходно Немачка) не одустану од даље политичке подршке (или се компаније не повуку из пројекта). Америчке активности на различитим нивоима изазивале су нескривено незадовољство немачке политичке и пословне елите<sup>20</sup> и врло често критике – порукама које су биле реткост за билатералне односе САД и Немачке само неколико година раније. На Минхенској безбедносној конференцији 2019.

---

<sup>18</sup> “The history of Nord Stream”, *Deutsche Welle*, 23 July, 2021. Available from: <https://www.dw.com/en/the-history-of-nord-stream/a-58618313>.

<sup>19</sup> “How Trump has changed global foreign policy”, *Deutsche Welle*, October 24, 2020. Available from: <https://www.dw.com/en/us-election-how-donald-trump-has-changed-global-foreign-policy/a-55194020>.

<sup>20</sup> Andreas Metz, *50 Jahre Röhren gegen Gas: Deutsch-russisches Jahrhundertgeschäft und deutsch-amerikanischer Wirtschaftskrimi*, Ost-Ausschuss – Osteuropaverein der Deutschen Wirtschaft, 2020. Available from: [https://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm\\_pdf/Special%2050%20Jahre%20R%C3%B6hren%20gegen%20Gas.pdf](https://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Special%2050%20Jahre%20R%C3%B6hren%20gegen%20Gas.pdf) (Accessed September 5, 2023).

године Ангела Меркел је истакла да ће Северни ток 2 бити изграђен упркос политичким проблемима. Скуп је обележен и оштром расправом немачке канцеларке са потпредседником САД Мајком Пенсом (Mike Pence) око новог гасовода у Балтичком мору,<sup>21</sup> која је потврдила неизоставно место и све већи значај овог питања и удаљеност у позицијама два кључна заинтересована актера – немачке и америчке стране. Специфична критичка реторика Доналда Трампа и неретко конфронтирајући приступ званичника његове администрације директно према канцеларки Меркел и немачким властима и по овом питању допринели су консолидацији подршке за Северни ток 2 унутар Немачке,<sup>22</sup> производећи *de facto* контраефекат.

У децембру 2019. године, упркос немачком лобирању, у САД је усвојен Акт о заштити европске енергетске безбедности (Protecting Europe's Energy Security Act – PEESA),<sup>23</sup> који је искључиво усмерен на руске гасоводе у Европи – Северни ток 2 и Турски ток. Након што је председник Трамп потписао овај акт 20. децембра 2019. године, потпуна примена инструмената санкција постала је значајно реалнија и вероватнија, чиме ће ово питање заиста надаље прерасти у један од централних камена спотицања у односима са Немачком. Без обзира што је преко 90% гасовода Северни ток 2 било комплетирано у тренутку када је у САД PEESA ступио на снагу (преостали су радови у данским водама и мања целина у немачкој ексклузивној економској зони), опасност од потпадања под санкције САД утицала је на поједине европске компаније које су сарађивале са конзорцијумом Северни ток 2 АГ да раскину уговоре, укључујући и компанију специјализовану за подводно полагање цеви.<sup>24</sup> Читаву наредну годину изградња гасовода је стагнирала,<sup>25</sup> будући да су америчко принудно ангажовање и директне претње званичника наметањем

---

<sup>21</sup> “Pence chastises EU, rejects Merkel’s call to work with Russia”, *Reuters*, February 16, 2019. Available from: <https://www.reuters.com/article/us-germany-security-idUSKCN1Q509J>.

<sup>22</sup> Michael Wohlgemuth, *Nord Stream 2: The German perspective*, Geopolitical Intelligence Services, Liechtenstein, 2019. Available from: <https://www.gisreportsonline.com/r/nord-stream-2-policy/> (Accessed September 5, 2023).

<sup>23</sup> Matthew Rojansky, *Deutschland, Die USA und Nord Stream 2*, Washington, Friedrich Ebert Stiftung, 2021, p. 4.

<sup>24</sup> Moniek de Jong, “Too little, too late? US sanctions against Nord Stream 2 and the transatlantic relationship”, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 20, p. 223.

<sup>25</sup> Frank Umbach, *Nord Stream 2 divides Germany’s allies*, Geopolitical Intelligence Services, Liechtenstein, 2020. Available from: <https://www.gisreportsonline.com/r/nord-stream-2/> (Accessed September 5, 2023).

санкција, у складу са овлашћењима PEESA, одвраћале (немачке и европске) компаније за постављање ценовода од даљег пословања.

Питања Северног тока 2 и унилатералних америчких санкција, успостављених PEESA из децембра 2019. године, које су иницијално утицале на прекид изградње, изазивајући оштро немачко незадовољство и супротстављање, током 2020. године заузимала су значајно место у билатералним односима Берлина и Вашингтона и била су међу главним узроцима конфронтације. Немачки званичници су настојали да (пре)обликују унутрашњу и међународну дебату о будућности гасовода Северни ток 2 у ширу расправу о Доналду Трампу и утицају његовог приступа (САД као актер принуде) на трансатлантске односе.<sup>26</sup> У целисти, супротстављени потези и поруке са обе стране Атлантика, у погледу наставка пројекта, које су постале изразито фреквентне током 2020. године, дају основа закључку да је питање Северног тока 2 претило да на дужи рок погорша билатералне односе. Притисак америчке стране и истрајавање у политици санкција без спремности Трампове администрације за компромис са Немачком, као једним од најближих међународних партнера и актером чији интереси су превасходно погођени, оснаживао је, са једне стране, активни отпор таквом приступу, али и, са друге, одвраћао Немачку од ближе сарадње са САД на осталим пољима, на тај начин (потенцијално трајно) слабећи међусобне односе и трансатлантску заједницу.

У међувремену, након једногодишње паузе – у децембру 2020. године<sup>27</sup> – радови на изградњи гасовода Северни ток 2 су ипак настављени. Газпром је тај који је преузео додатне трошкове и активности како би гасовод био коначно комплетиран, са чиме се немачки политички врх, без обзира на сложене и поларизујуће околности, слагао.

---

<sup>26</sup> Неретко занемарујући двопартијски консензус – републиканаца и демократа – у Конгресу око политике санкција према Северном току 2. Према: "Germany blames Trump in pursuit of Nord Stream 2 pipeline", *Politico*, August 10, 2020. Available from: <https://www.politico.eu/article/germany-plays-trump-card-in-pursuit-of-russian-nord-stream-2-pipeline-dream/>.

<sup>27</sup> Szymon Kardaś and Agata Łoskot-Strachota, *Nord Stream 2: construction resumes under pressure from sanctions*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2021. Available from: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-02-10/nord-stream-2-construction-resumes-under-pressure-sanctions> (Accessed September 5, 2023).

## ОБНОВА АМЕРИЧКО-НЕМАЧКИХ ОДНОСА И ЗАКЉУЧИВАЊЕ КОМПРОМИСНОГ ДОГОВОРА ОКО СЕВЕРНОГ ТОКА 2

Долазак Бајденове администрације на власт у Сједињеним Државама није подразумевао наглу промену нити потпуно другачије (званично) становиште САД о питању Северног тока 2 и перципираним негативним импликацијама по европску (енергетску) безбедност и положај Украјине. Бајден је, још као потпредседник САД, изражавао забринутост због конструкције Северног тока 2, а у време изборне кампање 2020. године декларативно је потврђена та позиција – да је у питању лош пројекат за Европу.

Уз доминантно инсистирање Конгреса, администрација је у фебруару 2021. године потврдила, у склопу протоколарног извештаја о примени санкција против руских гасовода, стављање на листу санкција руског брода Фортуна (Fortuna) (који је у истом месецу обновио завршне радове на гасоводу у данским водама) и корпоративног власника позивајући се, додатно, на правне основе из PEESA, те у документу истакла ефективност санкција.<sup>28</sup> И приступ Бајденове администрације Северном току 2 је, може се закључити, на самом почетку његовог мандата, одражавао континуитет у одређеној мери са језгром политике по овом питању из Трамповог периода. Наставак унилатералних принудних (економских) мера, са циљем да се успори и одложи комплетирање спорног гасовода, опција је за коју су се одлучиоци у Белој кући иницијално определили, али ипак уз резерве у погледу утицаја на трансатлантску димензију спољних односа САД. Чињеница је да је пред Бајденовом администрацијом био компликован задатак да у овом случају успостави адекватан баланс између захтева унутрашњих чинилаца (у првом реду из Конгреса) и ширих приоритета на спољном плану.

Крајем марта 2021. године државни секретар САД Ентони Блинкен (Antony Blinken) је, придржавајући се и даље чврсте линије, отворено упозорио на реалну могућност увођења санкција свим ентитетима повезаним са Северним током 2 (укључујући и европске компаније), те у директним разговорима поновио противљење немачком министру Хајку

---

<sup>28</sup> "US pressure drives 18 European companies away from Nord Stream 2", EURACTIV, February 24, 2021. Available from: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/us-pressure-drives-18-european-companies-away-from-nord-stream-2/>; "U.S. Sanctions on Russia", Congressional Research Service, 2022. Available from: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45415.pdf>.

Масу (Heiko Maas).<sup>29</sup> Блинкен је, притом, изражавао уверење, присутно у Бајденовој администрацији, да различите позиције око Северног тока 2 не би требало дугорочно да утичу на свеобухватно стратешко партнерство са Немачком.<sup>30</sup> Ипак, оно што је важније уочити јесте да је, упркос променама у реторици, кооперативнијем приступу нових америчких власти и конструктивним напорима за обновом партнерства и сарадње са Немачком на бројним другим пољима, *status quo* око Северног тока 2 остајао извор отвореног неслагања и неизбежна препрека у тадашњим околностима за америчко-немачке односе. Као што аутори примећују, примарно се на питању Северног тока 2 потврђивало да је ре-изградња америчко-немачких односа „тежа него што се чини“<sup>31</sup> и да ће захтевати и прагматичне компромисе.

Немачке власти нису одступале од подршке пројекту и посвећености комплетирању Северног тока 2, док су се радови споријим темпом наставили у пролеће 2021. године. Завршетак конструкције гасовода је одређен као политички приоритет до окончања мандата Ангеле Меркел у септембру 2021. године.<sup>32</sup> Евентуално одустајање од пројекта у овој фази би, са једне стране, подразумевало потенцијалне финансијске трошкове (и додатне губитке за пословну заједницу), али, са друге, не мање важно, представљало би врсту понижења за Немачку. Притисак Сједињених Држава, у виду (претње) санкција компанијама ангажованим у пројекту, од завршне фазе Трамповог мандата до првих месеци Бајденове администрације, сматран је угрожавањем немачког (и европског) суверенитета,<sup>33</sup> те су, упркос унутрашњим контроверзама, и они актери начелно супротстављени гасоводу, попут партије Зелених, чија популарност је значајно расла, подржали немачку владу. Указивано је да би континуитет америчког приступа питању Северног тока 2 иза-

---

<sup>29</sup> "Nord Stream 2 is a bad idea and a bad deal for Europe, US' Antony Blinken tells Euronews", *Euronews*, March 25, 2021. Available from: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/03/25/nord-stream-2-is-a-bad-idea-and-a-bad-deal-for-europe-us-antony-blinken-tells-euronews>.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Steven Pifer, *Rebuilding US-German relations: Harder than it appears*, Center for International Security and Cooperation, Stanford, 2021. Available from: <https://cisac.fsi.stanford.edu/news/rebuilding-us-german-relations-harder-it-appears> (Accessed September 5, 2023).

<sup>32</sup> "Germany, US strike Nord Stream 2 deal", *Deutsche Welle*, July 21, 2021. Available from: <https://www.dw.com/en/germany-us-strike-nord-stream-2-compromise-deal/a-58575935>.

<sup>33</sup> Steven Pifer, *Nord Stream 2: background, objections, and possible outcomes*, op. cit., p. 10.

звао негативну повратну реакцију (backlash) у Немачкој,<sup>34</sup> успоравајући моментум укупних напора за оснаживањем партнерства и усклађеним деловањем у међународној арени. Како је, у марту 2021, описао координатор за трансатлантску сарадњу у четвртој влади Ангеле Меркел, Петер Бејер (Peter Beyer): „Пројекат је озбиљан камен спотицања за рестартовање трансатлантских односа”.<sup>35</sup> Међутим, међу немачким званичницима постојало је, истовремено, одређено очекивање о даљим прагматичнијим потезима Бајденове администрације, те да ју је могуће приволети у правцу „заједничког решења”, које ће бити у обостраном интересу и умањивати перципиране ризике. Док је промовисање иновативних компромиса био задатак (терет) на страни званичног Берлина, основана је претпоставка да је промена на власти у Вашингтону и изостанак „фактора Трамп” отворила ипак већи маневарски простор, упркос почетном заузимању чвршћег става према питању Северног тока 2 од стране Бајденове администрације.<sup>36</sup>

Немачка је, покренувши дипломатску офанзиву на овом плану, тежила да убеди америчке власти у одбацивање санкција, те да представљањем уступака и потенцијалних заштитних механизма подстакне постизање договора око (завршетка и оперативности) Северног тока 2. Министар спољних послова Хајко Мас је, крајем марта, нагласио да Немачка жели координисано деловање и одржавање режима санкција према Русији, али заједнички усаглашеног,<sup>37</sup> што у претходном периоду није био случај (превасходно у контексту америчког унилатералног санкционисања гасовода). У погледу Северног тока 2, нове компромисне понуде Берлина ка Вашингтону су, према доступним наводима из дипломатских кругова, биле оријентисане на утврђивање (правних) механизма „пресецања” – који би подразумевали право немачких власти

---

<sup>34</sup> Constanze Stelzenmüller, *Nord Stream 2 impasse threatens trans-Atlantic ties*, Brookings, Washington, 2021. Available from: <https://www.brookings.edu/articles/nord-stream-2-impasse-threatens-trans-atlantic-ties/> (Accessed September 5, 2023).

<sup>35</sup> “German official calls for construction ‘moratorium’ on Nord Stream 2 to repair US relations”, *Politico*, March 31, 2021. Available from: <https://www.politico.eu/article/german-official-calls-for-construction-moratorium-on-nord-stream-2-to-repair-us-relations/>.

<sup>36</sup> “Germany aims for new deal with Washington on Nord Stream 2”, *Financial Times*, February 16, 2021. Available from: <https://www.ft.com/content/548067b9-2ff0-4a2a-94af-b74d763f4561>.

<sup>37</sup> “Germany wants common sanctions policy with U.S. – foreign minister”, *Reuters*, March 10, 2021. Available from: <https://www.reuters.com/article/us-germany-politics-usa-idUSKBN2B207M>.

да, након почетка функционисања гасовода (што је дефинисани циљ), заустављају проток гаса уколико би Русија наставила са агресивним притиском на Украјину или у случају даљих драстичних облика кршења људских права у Русији.<sup>38</sup> Евидентно је да би такав договор, са једне стране, одговарао на бројне примедбе Вашингтона, стварајући основу за ревидирање приступа Бајденове администрације, док би, са друге, ојачавао и преговарачки утицај саме Немачке у односу на Русију (са којом су политички односи додатно затегнути од 2020. године).

Свакако да је одлучујућа била спремност (Бајденове) администрације у САД да направи врсту заокрета у америчкој политици према овом питању. Први отворени сигнали попуштања, са америчке стране, могли су се уочити када је у априлу 2021. године објављен први значајнији пакет санкција према Русији од Бајденовог ступања на дужност, којим нису обухваћене (секундарне) санкције повезане са Северним током 2.<sup>39</sup> Дата порука потврдила је и простор за даље преговарање, али и сугерисала мењајуће расположење међу креаторима политике у Вашингтону и узимање у обзир потребе разматрања алтернативних политика у погледу Северног тока 2. У мају исте године постаје очигледно „мекшање“ америчког приступа. Државни секретар Блинкен, у складу са овлашћењима РЕЕСА, објавио је 19. маја додавање неколико мањих руских ентитета на листу санкција, али је истовремено одобрио изузеће од санкција (waiver), без временског ограничења, позивањем на националне интересе САД, за кључне актере – компанију Северни ток 2 АГ и њеног директора, немачког држављанина, Матијаса Варнига (Matthias Warnig).<sup>40</sup> Реч је о јасном знаку намере САД да се уздрже од даљег проширивања (и примене) санкција према пројекту Северни ток 2, потенцијално и од активних напора на спречавању завршетка гасовода. Овај потез Бајденове администрације јесте био конструктиван корак у правцу ревитализације америчко-немачких односа, сигнализирајући заокрет у приступу САД и прихватање немачких иницијатива за постизањем (дугорочног) компромисног договора око Северног тока 2. Одлука о (председничком) изузимању од санкција ентитета повезаних са конструкцијом гасовода, са краја маја 2021. године, отворила је временски оквир од нова три

---

<sup>38</sup> Steven Pifer, *Nord Stream 2: background, objections, and possible outcomes*, op. cit., p. 4.

<sup>39</sup> Jonathan Hackenbroich and Kadri Liik, *The Nord Stream 2 dispute and the transatlantic alliance*, European Council on Foreign Relations, Brussels, 2021. Available from: <https://ecfr.eu/article/the-nord-stream-2-dispute-and-the-transatlantic-alliance/> (Accessed September 5, 2023).

<sup>40</sup> “U.S. Sanctions on Russia”, *Congressional Research Service*, 2022. Available from: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45415.pdf>.

месеца за разговоре немачких и америчких званичника.<sup>41</sup> Бајденова администрација је дала прилику конструктивној дипломатији уместо (неодрживе) економске принуде.

Иако се основно становиште није мењало, процене Бајденове администрације о корисности санкција (као централног елемента чврстог приступа САД у вези са Северним током 2) и сагледавање њихових негативних споредних ефеката (на дужи рок) по укупне билатералне односе са државом која је виђена као поново кључни међународни партнер су еволуирали. Компромисно усаглашавање позиција око Северног тока 2, завршетка конструкције и услова оперативности гасовода, уз узајамне уступке на обе стране и дефинисање будућих заједничких потеза (САД и Немачке), одговарало је и ширим интересима америчке администрације на међународном плану.

Од јуна 2021. године интензивирани су разговори на релацији Берлин–Вашингтон о компромисном решењу за Северни ток 2, на основу којег би ова тачка могуће конфронтације била превазиђена на одржив начин. Државни секретар Блинкен је истакао 7. јуна, у разговорима у Конгресу, како је конструкција Северног тока 2 „свршен чин”,<sup>42</sup> али да ће САД осигурати ублажавање и ограничавање негативних ефеката постојећег пројекта. Кроз споразуме са савезницима (Немачком, која је изашла са предлозима, у првом реду), закључује се из Блинкенових тврдњи, америчка администрација је настојала да обезбеди будуће заштитне механизме и умањи ризике, „направивши нешто позитивно из лоше ситуације која је наслеђена”.<sup>43</sup> Растуће је било и уверење америчког врха у ипак ограничени утицај санкција,<sup>44</sup> те способност да се тим путем заустави изградња гасовода у тренутку када је, у јуну 2021. године, први цевовод Северног тока 2 био комплетиран – већ евентуално само додатно

---

<sup>41</sup> Наредни (тримесечни) извештај администрације о примени санкција, у складу са обавезама из PEESA акта, био је предвиђен за август 2021. године. Немачки министар спољних послова Мас је, такође, констатовао позитиван развој догађаја. Према: “Germany confirms U.S. waiver on some Nord Stream 2 sanctions”, *Reuters*, May 19, 2021. Available from: <https://www.reuters.com/business/energy/germany-confirms-us-waiver-some-nord-stream-2-sanctions-2021-05-19/>.

<sup>42</sup> “Blinken Says Nord Stream 2’s Completion Is a ‘Fait Accompli’”, *Bloomberg*, June 7, 2021. Available from: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-07/blinken-says-nord-stream-2-s-completion-is-a-fait-accompli>.

<sup>43</sup> “Blinken: U.S. able to mitigate Nord Stream 2 pipeline effects”, *Reuters*, June 7, 2021. Available from: <https://www.reuters.com/business/energy/blinken-us-working-with-germany-mitigate-nord-stream-2-effects-2021-06-07/>.

<sup>44</sup> Moniek de Jong, “Too little, too late? US sanctions against Nord Stream 2 and the transatlantic relationship”, *op. cit.*, p. 226.

одложи. Схваћено је у Вашингтону да би нове санкције и активнији (агресивнији) напори у циљу блокирања гасовода били контрапродуктивни за односе са Немачком. Наставак раније америчке политике штетио би односима са Немачком, продужавајући неслагање и тензије, да би на крају потенцијални исход био исти – завршетак конструкције Северног тока 2. Стога, Бајденова администрација, руковођена и очекивањима већих стратешких добитака у виду подстицања сарадње са Немачком на другим пољима од ширег интереса,<sup>45</sup> одлучила се за промену приступа, понудивши уступке и прихвативши дипломатске преговоре о решењу за Северни ток 2.

### *Споразум САД и Немачке из јула 2021. године*

Промена приступа САД коинцидирала је временски са најављеном првом посетом Џозефа Бајдена Европи половином јуна 2021. године. Током Бајденеве посете, приликом које је присуствовао серији догађаја, укључујући и самит САД–ЕУ,<sup>46</sup> на маргинама су амерички и немачки званичници интензивно преговарали о конструктивном споразуму о Северном току 2. Две стране су се приближиле финализацији договора током последње посете одлазеће немачке канцеларке Ангеле Меркел Вашингтону средином јула 2021. године. Међу централним темама разговора Меркел и Бајдена је управо био Северни ток 2.<sup>47</sup> Само неколико дана касније – 21. јула 2021. године – објављена је заједничка декларација САД и Немачке – билатерални договор о Северном току 2.

Споразумом који су две стране постигле у јулу 2021. године потврђен је (коначни) завршетак гасовода Северни ток 2 без увођења даљих америчких санкција. Заједничко саопштење САД и Немачке о подршци Украјини, европској енергетској безбедности и нашим климатским циљевима,<sup>48</sup> како гласи званични назив, садржи низ договорених обавеза на немачкој страни и координиране акције САД и Немачке у погледу

<sup>45</sup> James Jay Carafano, Nord Stream 2: No strategic gains for the United States, Geopolitical Intelligence Services, Liechtenstein, 2021. Available from: <https://www.gisreportsonline.com/r/nord-stream-biden/> (Accessed September 5, 2023).

<sup>46</sup> "Joe Biden trifft EU-Spitze in Brüssel", *Zeit*, June 15, 2021. Available from: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-06/joe-biden-bruesselgipf-el-eu-spitzen-usa-strafzoelle>.

<sup>47</sup> "Angela Merkel meets Joe Biden — as it happened", *Deutsche Welle*, July 15, 2021. Available from: <https://www.dw.com/en/angela-merkel-meets-joe-biden-during-final-us-visit-as-it-happened/a-58280845>.

<sup>48</sup> "Joint Statement of the US and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals", *Federal Foreign Office*, July 21,

повезаних питања и адресирања потенцијалних негативних ефеката Северног тока 2. „Великом погодбом“, као што су је поједини аутори илустративно окарактерисали,<sup>49</sup> између САД и Немачке компромисно су, уз обостране концесије, усклађене позиције око Северног тока 2, у настојању да се ова тачка спорења у међусобним односима превлада. САД су одустале од унилатералне примене санкција (које остају као последње решење – у координацији са Немачком, према слову и духу датог споразума), а две државе су усагласиле будуће активности (Немачке) и заједнички приступ на овом пољу. На самом почетку декларације наглашава се одлучност САД и Немачке да јединствено делују у односу на Русију и заједнички одговарају на акте агресије и руске активности у Украјини и шире. Две стране су потврдиле посвећеност припреми одговарајућих средстава и механизма у том смеру. „Уколико Русија покуша да користи енергију као оружје или почини даље агресивне акте против Украјине, Немачка ће предузети акције на националном нивоу и подстаћи ефективне мере на европском нивоу, укључујући санкције, да ограничи руске извозне капацитете у Европу у оквиру енергетског сектора, укључујући гас, као и у другим економски релевантним секторима”<sup>50</sup> – реченица је којом се истиче најдалекосежнији елемент америчко-немачког договора. Немачка се обавезала да (у координацији са САД) ради на спречавању злоупотребе Северног тока 2, када постане оперативан (и других гасовода ка Европи), зарад агресивних геополитичких циљева Русије. У основи, дате одредбе, упркос релативно широкој формулацији и изостанку специфичних услова и гаранција за примену, могу се тумачити као облик механизма „пресецања”, тј. прихватање Немачке да ефективно заустави коришћење Северног тока 2 у случају наступања дефинисаних околности. Из немачке перспективе, овај елемент се уклапао у тада постојећу стратегију политике према Русији – истовременог одвраћања и дијалога.

У америчко-немачком споразуму потврђује се још једном приврженост принципима Трећег енергетског пакета ЕУ, као и да ће Немачка осигурати поштовање главних принципа раздвајања и права приступа

---

2021. Available from: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-usa-and-germany/2472084>.

<sup>49</sup> Maria Shagina and Kirsten Westphal, *Nord Stream 2 und das EnergieSicherheitsdilemma: Chancen und Grenzen eines 'Grand Bargain'*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2021, p. 1.

<sup>50</sup> “Joint Statement of the US and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals”, *Federal Foreign Office*, July 21, 2021. Available from: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-usa-and-germany/2472084>.

треће стране у случају Северног тока 2, те дати претходну процену ризика по сигурност снабдевања.<sup>51</sup> Још након проширивања регулаторног оквира ЕУ (2019), немачка регулаторна агенција, која је и руководила процесом сертификације гасовода, упозорила је да Северни ток 2 мора функционисати у складу са тим, што захтева раздвајање производње и дистрибуције гаса.<sup>52</sup>

Конечно, највећи део мера и корака везан је за Украјину, као државу која је, са америчког становишта, суочена са највећим ризицима и потенцијалним последицама оперативности Северног тока 2. Договореним ангажовањем тежи се минимализовању и ублажавању негативних ефеката, који би се одразили и на шире америчке (и немачке) интересе. Према слову декларације, Немачка се обавезала да предузме све мере (и именује специјалног изасланика) како би допринела продужетку руско-украјинског транзитног споразума (који истиче 2024. године) до 10 година,<sup>53</sup> уз америчку асистенцију. У оквиру успостављеног климатског и енергетског партнерства САД и Немачке предвиђа се формирање инструмената за подршку енергетској транзицији, са фокусом на Украјину и друге земље региона. Немачка ће креирати и управљати Зеленим фондом за Украјину, са планираним заједничким обезбеђивањем инвестиција (укључујући и остале актере) до 1.000.000.000 долара.<sup>54</sup> Такође, Немачка би требало да настави са свеобухватном подршком трансформацији украјинског енергетског сектора и унапређивању енергетске безбедности кроз скуп мера – попут финансијске контрибуције билатералним енергетским пројектима (уз именоване специјалног изасланика) и покретања Пакета за ојачавање отпорности Украјине, који подразумева модернизацију гасних система и помоћ при интеграцији у европску електричну мрежу.<sup>55</sup> Најзад, две земље су изразиле подршку Иницијативи три мора (земаља Централне и Источне Европе), уз наглашавање даљег немачког ангажовања у правцу финансијске помоћи у пројектима оснаживања регионалне енергетске безбедности.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Утичући на позицију главног акционара – Газпрома. Према: Steven Pifer, *Nord Stream 2: background, objections, and possible outcomes*, op. cit., p. 4.

<sup>53</sup> “Joint Statement of the US and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals,” *Federal Foreign Office*, July 21, 2021. Available from: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-usa-and-germany/2472084>.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

Компромисни америчко-немачки споразум (који се претежно односи на ризике и шире импликације пројекта) свакако је омогућио у тадашњем међународном окружењу одрживо решење спора око Северног тока 2 на релацији Берлин–Вашингтон. Из визуре стања билатералних односа направљен је битан корак ка обнови поверења, учвршћивању односа и даљем унапређењу свеобухватне сарадње. Вашингтонска администрација је ублажавањем приступа Северном току 2 (уз повлачење санкција), упркос противљењу из Конгреса и од стране Украјине и Пољске, потврдила да су јој на спољном плану један од важнијих циљева конструктивни односи са Немачком. Основано се може закључити да је Бајденова администрација, одговарајући на немачку дипломатску иницијативу, одабрала уступке на питању које не спада у само језгро спољнополитичких приоритета како би подстакла кооперативни приступ Берлина у другим сегментима међународне политике. Такође, оцена је да су се примедбе повезане са последицама Северног тока 2 могле ефективније адресирати уз подршку Немачке и заједничке напоре, око којих је, стога, управо и организован споразум из јула 2021. године. „Великом погодбом“ су немачка влада и одлазећа канцеларка Ангела Меркел омогућили преовладавање економских аргумената и интереса око Северног тока 2 – комплетирање и оперативност гасовода нису више били неизвесни и под претњом америчких санкција. Уз пропорционално невелике трошкове, које реализација споразума подразумева, и за немачке спољнополитичке интересе и позиционирање је дати договор био успешан. Отворен је простор да се, уместо конфронтације и тензија око овог питања – камена спотицања у билатералним односима – усаглашено и координисано делује са САД, као традиционалним ослонцем у спољној политици, и у мандату Европи наклоњене администрације оснажује сарадња, у сложеним и изазовним међународним околностима. Претпоставка да је компромисно решење око комплетирања Северног тока 2 било међу предусловима за ревитализацију немачко-америчких односа добила је утемељење.

Додатно, интересантно је приметити да, док је образац политике Сједињених Држава према Северном току 2 од 2019. до 2021. године у великој мери подсећао на активности Реганове администрације у случају Сибирског гасовода 1980-их година које су изазвале велику кризу у трансатлантским односима,<sup>57</sup> и крајњи исход је (барем до краја 2021. године) био сличан – у виду повлачења санкција, након компромиса са

---

<sup>57</sup> Antony Blinken, *Ally Versus Ally: America, Europe and the Siberian Pipeline Crisis*, New York, Praeger, 1987. Реганова администрација у САД је санкције повезане са Сибирским гасоводом, унилатерално уведене 1981, повукла крајем 1982. године и конструкција Сибирског гасовода, који је спајао Совјетски Савез са Западном Европом, комплетирана је 1984. године.

државом чији интереси су били угрожени, услед ширих мотива очувања трансатлантског јединства.

Након објављивања заједничке декларације САД и Немачке у јулу 2021. године, којом је окончан вишегодишњи спор, питање Северног тока 2 ће у наредном периоду „пасти“ на агенди билатералних односа и бити ван (примарног) фокуса, без значајнијег утицаја на динамику на релацији Берлин–Вашингтон. Представници немачке владе су заједно са званичницима америчке администрације радили на спровођењу договорених обавеза и мера. САД су именовале, у августу 2021. године, и специјалног изасланика за праћење имплементације споразума.<sup>58</sup>

## ЗАКЉУЧАК

Северни ток 2 је био један од најконтроверзнијих пројеката у савременој политичкој историји Европе. Од 2015. године, па до јесени 2021, питање Северног тока 2 јесте било извор бројних неслагања и тензија, да би прерасло и у неизбежни камен спотицања немачко-америчких односа. Немачке владе Ангеле Меркел до краја 2021. године су претежно реактивно деловале на америчке активности и настојале континуирано да пружају подршку пројекту Северни ток 2, уз инсистирање на економским аргументима, уравнотежујући (неподударне) економске интересе са својим спољнополитичким приоритетима. Упркос краткорочном периоду – током 2020. и почетком 2021. године – када се тај баланс чинио неодрживим уз спољнополитичку штету, немачки приступ је успешно превладао након конструктивног дипломатског решавања спорног питања са Европи наклоњеном Бајденовом администрацијом у САД у јулу 2021. године. САД су одустале од коришћења унилатералних санкција у тежњи блокирања конструкције Северног тока 2, правећи дисконтинуитет дотадашње политике и чинећи уступак Немачкој, док је заједничком декларацијом из јула 2021. године дефинисан низ обавеза Немачке и будућих координисаних активности како би се минимализовали ризици и негативни ефекти гасовода. Потврђено је да је компромисним договором коначно превазиђена препрека у билатералним односима званичног Берлина и Вашингтона и учињен битан корак ка ревитализацији истих.

Крајем 2021. године се питање Северног тока 2 (изненадно) вратило у фокус односа САД и Немачке, али не као тачка разилажења. Координисани приступ Немачке и САД у предузимању (дипломатских

<sup>58</sup> “U.S. Appoints Energy Adviser To Implement Nord Stream 2 Agreement”, *Radio Free Europe*, August 11, 2021. Available from: <https://www.rferl.org/a/us-energy-nord-stream-hochstein-ukraine-/31403859.html>.

иницијатива и) мера одвраћања током зиме 2021/2022. имао је за циљ да спречи ескалацију руско-украјинске кризе у руску инвазију пуних размера на Украјину, а важно место је заузимало потенцијално суспендовање и санкционисање Северног тока 2. Полазећи и од одредби договора Ангеле Меркел и Џозефа Бајдена из јула 2021. године, (нова коалициона) немачка и америчка влада су координисано деловале у упозоравању на могуће санкције за Северни ток 2 у случају инвазије. Чињеница је, пак, да се у јавности немачки званичници нису отворено обавезивали или користили експлицитне претње у вези са Северним током 2, на начин како су то чинили Американци.<sup>59</sup> Усаглашавање потеза две стране, ипак, није изостајало. Када је руска инвазија на Украјину постала изгледна, фундаментално мењајући контекст и чинећи подршку немачке политичке и пословне елите гасоводу који директно спаја две земље даље потпуно неодрживом, влада канцелара Шолца (Olaf Scholz) је политичким мерама суспендовала сертификацију гасовода, а САД су, у консултацијама са Немачком, поново увеле санкције компанији оператору гасовода,<sup>60</sup> ефективно заједнички означивши крај за пројекат Северни ток 2.

## БИБЛИОГРАФИЈА

- [1] “Angela Merkel meets Joe Biden — as it happened”, *Deutsche Welle*, July 15, 2021. Available from: <https://www.dw.com/en/angela-merkel-meets-joe-biden-du-ring-final-us-visit-as-it-happened/a-58280845>.
- [2] “Blinken Says Nord Stream 2’s Completion Is a ‘Fait Accompli’”, *Bloomberg*, June 7, 2021. Available from: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-07/blinken-says-nord-stream-2-s-completion-is-a-fait-accompli>.
- [3] “Blinken: U. S. able to mitigate Nord Stream 2 pipeline effects”, *Reuters*, June 7, 2021. Available from: <https://www.reuters.com/business/energy/blinken-us-working-with-germany-mitigate-nord-stream-2-effects-2021-06-07/>.
- [4] “Denmark clears major hurdle for Russia’s Nord Stream 2 gas pipeline”, *EURACTIV*, October 31, 2019. Available from: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/denmark-clears-major-hurdle-for-russias-nord-stream-2-gas-pipeline/>.

---

<sup>59</sup> Jonas J. Driedger, “Did Germany Contribute to Deterrence Failure against Russia in Early 2022?”, *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 16, No. 3, p. 164.

<sup>60</sup> Michał Kędzierski, Szymon Kardaś and Agata Łoskot-Strachota, *The Nord Stream 2 project is frozen due to Russia’s aggression against Ukraine*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2022. Available from: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2022-02-24/nord-stream-2-project-frozen-due-to-russias-aggression-against> (Accessed September 5, 2023).

- [5] "Denmark delays Nord Stream 2 approval", *EURACTIV*, March 28, 2019, Available from: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/denmark-delays-nord-stream-2-approval/>.
- [6] "German official calls for construction 'moratorium' on Nord Stream 2 to repair US relations", *Politico*, March 31, 2021. Available from: <https://www.politico.eu/article/german-official-calls-for-construction-moratorium-on-nord-stream-2-to-repair-us-relations/>.
- [7] "Germany aims for new deal with Washington on Nord Stream 2", *Financial Times*, February 16, 2021. Available from: <https://www.ft.com/content/548067b9-2ff0-4a2a-94af-b74d763f4561>
- [8] "Germany blames Trump in pursuit of Nord Stream 2 pipeline", *Politico*, August 10, 2020. Available from: <https://www.politico.eu/article/germany-plays-trump-card-in-pursuit-of-russian-nord-stream-2-pipeline-dream/>.
- [9] "Germany confirms U.S. waiver on some Nord Stream 2 sanctions", *Reuters*, May 19, 2021. Available from: <https://www.reuters.com/business/energy/germany-confirms-us-waiver-some-nord-stream-2-sanctions-2021-05-19/>.
- [10] "Germany wants common sanctions policy with U.S. – foreign minister", *Reuters*, March 10, 2021. Available from: <https://www.reuters.com/article/us-germany-politics-usa-idUSKBN2B207M>.
- [11] "Germany, US strike Nord Stream 2 deal", *Deutsche Welle*, July 21, 2021. Available from: <https://www.dw.com/en/germany-us-strike-nord-stream-2-compromise-deal/a-58575935>.
- [12] "How Trump has changed global foreign policy", *Deutsche Welle*, October 24, 2020, Available from: <https://www.dw.com/en/us-election-how-donald-trump-has-changed-global-foreign-policy/a-55194020>.
- [13] "Joe Biden trifft EU-Spitze in Brüssel", *Zeit*, June 15, 2021. Available from: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-06/joe-biden-bruessel-gipfel-eu-spitzen-usa-strafzoelle>.
- [14] "Joint Statement of the US and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals", *Federal Foreign Office*, July 21, 2021. Available from: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-usa-and-germany/2472084>.
- [15] "Nord Stream 2 is a bad idea and a bad deal for Europe, US' Antony Blinken tells Euronews", *Euronews*, March 25, 2021. Available from: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/03/25/nord-stream-2-is-a-bad-idea-and-a-bad-deal-for-europe-us-antony-blinken-tells-euronews>.
- [16] "Pence chastises EU, rejects Merkel's call to work with Russia", *Reuters*, February 16, 2019. Available from: <https://www.reuters.com/article/us-germany-security-idUSKCN1Q509J>.
- [17] "The history of Nord Stream", *Deutsche Welle*, 23 July, 2021. Available from: <https://www.dw.com/en/the-history-of-nord-stream/a-58618313>.

- [18] "U. S. Appoints Energy Adviser To Implement Nord Stream 2 Agreement", *Radio Free Europe*, August 11, 2021. Available from: <https://www.rferl.org/a/us-energy-nord-stream-hochstein-ukraine-/31403859.html>.
- [19] "US pressure drives 18 European companies away from Nord Stream 2", *EURACTIV*, February 24, 2021. Available from: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/us-pressure-drives-18-european-companies-away-from-nord-stream-2/>.
- [20] Blinken, Antony, *Ally Versus Ally: America, Europe and the Siberian Pipeline Crisis*, New York, Praeger, 1987.
- [21] Bugayova, Nataliya and Frederick Kagan, *Nord Stream 2 Poses a Long-Term National Security Challenge for the US and Its Allies*, Washington, Institute for the study of war, 2021.
- [22] Carafano, James Jay, *Nord Stream 2: No strategic gains for the United States*, Geopolitical Intelligence Services, Liechtenstein, 2021. Available from: <https://www.gisreportsonline.com/r/nord-stream-biden/> (Accessed September 5, 2023).
- [23] Constanze Stelzenmüller, *Nord Stream 2 impasse threatens trans-Atlantic ties*, Brookings, Washington, 2021. Available from: <https://www.brookings.edu/articles/nord-stream-2-impasse-threatens-trans-atlantic-ties/> (Accessed September 5, 2023).
- [24] de Jong, Moniek, "Too little, too late? US sanctions against Nord Stream 2 and the transatlantic relationship", *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 20, pp. 213–229.
- [25] Driedger, Jonas J., "Did Germany Contribute to Deterrence Failure against Russia in Early 2022?", *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 16, No. 3, pp. 152–171. Available from: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45415.pdf>.
- [26] Jonathan Hackenbroich and Kadri Liik, *The Nord Stream 2 dispute and the transatlantic alliance*, European Council on Foreign Relations, Brussels, 2021. Available from: <https://ecfr.eu/article/the-nord-stream-2-dispute-and-the-transatlantic-alliance/> (Accessed September 5, 2023).
- [27] Kardaś, Szymon and Agata Łoskot-Strachota, *Nord Stream 2: construction resumes under pressure from sanctions*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2021. Available from: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-02-10/nord-stream-2-construction-resumes-under-pressure-sanctions> (Accessed September 5, 2023).
- [28] Kardaś, Szymon, Agata Łoskot-Strachota and Konrad Popławski, *Gas business as usual? The new agreements between Gazprom and EU energy companies*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2015. Available from: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-09-09/gas-business-usual-new-agreements-between-gazprom-and-eu-energy> (Accessed September 5, 2023).
- [29] Kędzierski, Michał, Szymon Kardaś and Agata Łoskot-Strachota, *The Nord Stream 2 project is frozen due to Russia's aggression against Ukraine*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2022. Available from: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2022-02-24/nord-stream-2-project-frozen-due-to-russias-aggression-against> (Accessed September 5, 2023).

- [30] Lang, Kai-Olaf and Kirsten Westphal, *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2016.
- [31] Łoskot-Strachota, Agata, Rafał Bajczuk and Szymon Kardaś, *Nord Stream 2 divides the West*, Warsaw, Centre for Eastern Studies, 2018.
- [32] Metz, Andreas, *50 Jahre Röhren gegen Gas: Deutsch-russisches Jahrhundertgeschäft und deutsch-amerikanischer Wirtschaftskrimi*, Ost-Ausschuss – Osteuropaverein der Deutschen Wirtschaft, 2020. Available from: [https://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm\\_pdf/Special%2050%20Jahre%20R%C3%B6hren%20gegen%20Gas.pdf](https://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Special%2050%20Jahre%20R%C3%B6hren%20gegen%20Gas.pdf) (Accessed September 5, 2023).
- [33] Pifer, Steven, *Nord Stream 2: background, objections, and possible outcomes*, Washington, Brookings Institution, 2021.
- [34] Pifer, Steven, *Rebuilding US-German relations: Harder than it appears*, Center for International Security and Cooperation, Stanford, 2021. Available from: <https://cisac.fsi.stanford.edu/news/rebuilding-us-german-relations-harder-it-appears> (Accessed September 5, 2023).
- [35] Riecke, Henning, “Great Expectations: Germany must seize the opportunity to restart German-American relations”, *Atlantisch Perspectief*, Vol. 45, No. 1, pp. 46–51.
- [36] Riley, Alan, *Nord Stream 2: A Legal and Policy Analysis*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2016.
- [37] Rojansky, Matthew, *Deutschland, Die USA und Nord Stream 2*, Washington, Friedrich Ebert Stiftung, 2021.
- [38] Schmidt-Felzmann, Anke, “It’s never ‘just business’”, *Global Affairs*, Vol. 2, No. 2, pp. 115–118.
- [39] Shagina, Maria and Kirsten Westphal, *Nord Stream 2 und das Energie-Sicherheitsdilemma: Chancen und Grenzen eines „Grand Bargain“*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2021.
- [40] *Stronger Together: A Strategy to Revitalize Transatlantic Power*, Cambridge, Belfer Center for Science and International Affairs, 2021.
- [41] “U. S. Sanctions on Russia”, Congressional Research Service, 2022. Available from: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45415.pdf>
- [42] Umbach, Frank, *Nord Stream 2 divides Germany’s allies*, Geopolitical Intelligence Services, Liechtenstein, 2020. Available from: <https://www.gisreportsonline.com/r/nord-stream-2/> (Accessed September 5, 2023).
- [43] Wohlgemuth, Michael, *Nord Stream 2: The German perspective*, Geopolitical Intelligence Services, Liechtenstein, 2019. Available from: <https://www.gisreports-online.com/r/nord-stream-2-policy/> (Accessed September 5, 2023).
- [44] Wood, Steve, “Germany and Nord Stream 2: evolution and end of an incongruous policy”, *International Politics*, pp. 1–24.

- [45] Zhiznin, Stanislav and Vladimir Timokhov, "Economic and Geopolitical Aspects of the Nord Stream 2 Gas Pipeline", *Baltic Region*, Vol. 11, No. 3, pp. 25–42.

*Igor Mirosavljević*

## THE REVITALIZATION OF US-GERMAN RELATIONS FROM 2021 AND THE ISSUE OF NORD STREAM 2

### *Abstract*

The Nord Stream 2 project has become a stumbling block for US-German relations. Activities of the Trump administration (USA), including direct pressure on Germany to stop the project, which Germany actively supported, forced this topic to the top of the agenda of bilateral relations. Since the end of 2019, the issue of the Nord Stream 2 construction has been one of the central reasons for the confrontation. Joseph Biden's victory in the presidential elections in 2020 opened the way for a comprehensive restoration of US-German relations, whereby among the preconditions was conclusion of a compromise regarding the completion of Nord Stream 2. Agreement between the USA and Germany from July 2021, based on mutual concessions, ensured the completion of Nord Stream 2, without the activation of US sanctions, while Germany has committed to taking a series of measures to address challenges and risks that Nord Stream 2 poses.

### *Keywords:*

Nord Stream 2, United States of America, Germany, revitalization of relations, Angela Merkel, Joseph Biden.



Violeta Marković\*

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

Sanja Polić Penavić\*\*

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

Danijela Pavlović\*\*\*

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

# Sistem zaštite osoba u migracijama\*\*\*\* tokom vanrednog stanja izazvanog pandemijom Covid-19 u Srbiji

## *Apstrakt*

Kao rezultat pandemije COVID-19<sup>1</sup>, profesionalci koji rade u sistemu socijalne zaštite suočavali su se sa višestrukim izazovima – zbog zdravstvene krize bili su zabrinuti, ne samo za živote svojih korisnika, već i za svoju porodicu, prijatelje, ali i za sopstveni život. U cilju analize i razumevanja promena koje je epidemija COVID-19 donela u sistemu socijalne zaštite osoba u migracijama u Srbiji, sprovedeno je kvalitativno istraživanje sa profesionalcima u

---

\* violeta.markovic@fpn.bg.ac.rs

\*\* sanja.polic@fpn.bg.ac.rs

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

\*\*\*\* U ovom radu pod terminom „osobe/ljudi u migracijama” podrazumevaju se migranti, tražioci azila, osobe kojima je odobreno utočište ili supsidijarna zaštita u Srbiji.

<sup>1</sup> Ovaj rad podržan je Planom naučnoistraživačkog rada Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka br. 01-2552 od 21.12.2022, koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

sistemu. Sprovedene su fokus grupe sa 13 profesionalaca i sedam intervjua sa ključnim informatorima. Rezultati istraživanja pokazuju da je pandemija COVID-19 osvetlila nedostatak kapaciteta prilagođavanja u sistemu zaštite i nespремnost za kriznu situaciju – počev od izazova u obezbeđivanju opreme za zdravstvenu zaštitu dosledno i podjednako do nedostatka stručnog nadzora.

*Ključne reči:*

zaštita, izbeglice, tražioci azila, migranti, COVID-19

## UVOD

Pandemija COVID-19 iznenada je suočila svet sa izazovima koji bi ranije izgledali nezamislivi. Svetska zdravstvena organizacija je pozvala na hitnu akciju vlada kako bi pripremile svoje stanovništvo i zdravstvene sisteme kroz koordinisan međunarodni odgovor. Vlade su bile prinuđene da donose teške odluke, a građani suočeni sa ograničenjima svojih osnovnih prava i sloboda. Ova pandemija je donela značajne posledice i implikacije, menjajući mnoge društvene, ekonomske, zdravstvene i demografske karakteristike. Pored stresa i straha izazvanih samom pandemijom, preventivne mere, kao što su fizičko distanciranje, karantin i zabrana putovanja i izlaska, takođe su imale negativan uticaj na svakodnevni život ljudi, uključujući iskustvo izolacije, usamljenosti i depresije.<sup>2</sup> Iako su posledice pogodile praktično čitavo stanovništvo, ove mere su posebno pogodile marginalizovane, socijalno izolovane i ranjive grupe ljudi, kao što su migranti, žene i deca izložena zlostavljanju, osobe sa problemima u mentalnom zdravlju, osobe sa invaliditetom i stare koji žive sami ili u institucionalnom smeštaju.<sup>3</sup> Početak pandemije doneo je sa sobom krizu sa kojom se svet nije suočio od Drugog svetskog rata, usled čega su mnoge vlade donosile odluke kako bi ograničile kretanje ljudi poput zatvaranja državnih granica i zabrane ulaska u zemlje. Ovo je uticalo i na migratorna kretanja, kako u svetu tako i na Balkanu i u Srbiji. Širenje virusa i njegov uticaj na prostornu mobilnost stanovništva na globalnom, regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou značajno je uticalo na način na koji države regulišu kretanje. Ograničenja, naročito ograničenja putovanja i kretanja, zatvaranja granica, promene na tržištu rada i negativni ekonomski efekti izazvani zdravstvenom krizom, različito su uticali na pojedine kategorije osoba u migracijama.

---

<sup>2</sup> WHO, *Mental health and psychosocial considerations during the COVID-19 outbreak*, 2020. Available from: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/mental-health-considerations.pdf> (Accessed June 20, 2021), p. 3.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Analize u pojedinim zemljama sveta ukazale su da je ova situacija najviše uticala na iregularne migrante koji su ostali „zarobljeni” u zemljama tranzita, a postupak azila je znatno usporen u zemljama destinacije.<sup>4</sup> Ljudi u migracijama, naročito oni sa neregulisanim boravkom, kako u zemljama tranzita tako i u zemljama destinacije, suočili su se sa brojnim problemima, koji su ih dodatno izložili nesigurnosti, zdravstvenim rizicima, a često i stigmatizaciji.

Prvi slučaj zaražen virusom korona u Srbiji zabeležen je 6. marta 2020. godine, a već 15. marta proglašeno je vanredno stanje, sa kojim su uvedene brojne mere. Ove mere su podrazumevale samoizolaciju i kućni karantin za starije od 65 godina, zatvaranje obrazovnih institucija, zabrane putovanja i ograničavanje radnog vremena brojnih institucija sa ciljem da se smanje socijalni kontakti i prevenira širenje novog virusa. Vanredno stanje je zvanično ukinuto 6. maja 2020. godine, čime su mnogobrojne mere bile ublažene, a mnoge i ukinute.

Srbija, kao zemlja sa velikim brojem stanovnika u dijaspori i jedna od ključnih zemalja tranzita osoba u migracijama iz Afrike i Azije na tzv. Zapadno-balkanskoj ruti, suočila se sa mnogim izazovima u upravljanju migratornim tokovima. U zemlji je pojačan negativni narativ prema osobama u migracijama sa dominantnim diskursom da su oni zaslužni za širenje bolesti. Dodatno, svi prihvatni i centri za azil u zemlji, koji su u tom trenutku na smeštaju imali oko 9.000 ljudi (sa zvanično dostupnim kapacitetima od 6.000 kreveta), bili su zatvoreni, a ljudima koji su bili smešteni u ovim centrima bilo je u potpunosti zabranjeno kretanje i izlaženje iz centara, dok je vojska kontrolisala sprovođenje ove mere.<sup>5</sup> U uslovima rastuće ksenofobije, koja je bila podržana od strane određenih društvenih i političkih struktura, pre svega desno orijentisanih političkih stranaka, pojavilo se i pitanje da li se posmatranje migracija transformisalo iz humanitarnog pristupa i otvorenih granica u bezbedonosno pitanje. Kriza je otežala zadovoljavanje potreba ljudi i zaštitu najranjivijih kategorija stanovništva, uključujući i osobe u migracijama, povećala njihovu vulnerabilnost i postavila značajan izazov za javni sektor da obezbedi društvene mreže podrške i solidarnosti kao direktan odgovor na socijalno blagostanje koje je kriza poremetila. Sa druge strane, organizacije civilnog društva, koje su prepoznate kao akteri koji značajno doprinose ublažavanju posledica kriznih

---

<sup>4</sup> OSCE, *Odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom COVID 19*, 2020. Dostupno preko: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/a/470658.pdf> (Pristupljeno 24. juna 2021), str. 11.

<sup>5</sup> Danijela Pavlović, Violeta Marković i Sanja Polić Penavić, „Mapiranje usluga javnog i civilnog sektora u zaštiti migranata i tražioca azila tokom pandemije Covid-19 u Republici Srbiji”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 16, br. 27, str. 99–119.

situacija, bile su ograničene u pružanju usluga usled mera koje su ograničavale njihov direktan kontakt sa korisnicima.

Kako bi se analizirao uticaj promena koje su se desile tokom vanrednog stanja proglašenog usled pandemije COVID-19 i neposredno nakon njegovog završetka, i kako bi se razumeli načini na koji su različiti sistemi uključeni u zaštitu ljudi u migracijama u Srbiji organizovali usluge, sprovedeno je kvalitativno istraživanje sa profesionalcima na terenu. Ovaj rad ima za cilj da prikaže na koji način je bila organizovana reakcija države, kako je sistem socijalne zaštite odgovorio na izazove i na koji način su različiti sistemi međusobno koordinisali akcije.

## OSTVARIVANJE PRAVA I OBAVEZA OSOBA U MIGRACIJAMA – PRE I TOKOM VANREDNOG STANJA

Srbija je ratifikovala brojne međunarodne i regionalne konvencije i ugovore kojima se regulišu prava, ali i obaveze migranata i tražilaca azila, istovremeno sa pravima i obavezama samih država prema njima. Politička i pravna dokumenta Srbije su modifikovana u skladu sa dokumentima Evropske unije. Na osnovu toga, od 2018. godine primenjuje se nov zakon – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (dalje u tekstu ZAPZ).

ZAPZ uređuje sva glavna pitanja azila, kao što su status izbeglice, supsidijarna zaštita, klauzula o isključenju, prestanak, kao i neosnovane zahteve i koncepte sigurne treće zemlje i sigurne zemlje porekla.<sup>6</sup> Ovim zakonom stranac koji se nalazi na teritoriji Srbije ima pravo da izrazi nameru da podnese zahtev za azil, a zatim i da podnese zahtev za azil, u skladu sa Zakonom.<sup>7</sup> Odmah nakon što izrazi nameru da podnese zahtev za azil vrši se registracija i osoba se upućuje u centar za azil ili drugi objekat koji je namenjen za smeštaj tražilaca azila.<sup>8</sup>

Prema ZAPZ, tražilac azila ima pravo na boravak i slobodu kretanja, materijalne uslove prihvata, socijalnu pomoć, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informisanje i pravnu pomoć, slobodu veroispovesti i pristup tržištu rada.<sup>9</sup> Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS) obezbeđuje privremeni smeštaj osobama u migracijama u centrima za azil i prihvatnim centrima, koji svojim aktom uređuje i unutrašnju organizaciju

---

<sup>6</sup> „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2018, član 2.

<sup>7</sup> *Isto*, član 4.

<sup>8</sup> *Isto*, član 35.

<sup>9</sup> *Isto*, član 48.

i sistematizaciju radnih mesta u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila.<sup>10</sup> Smeštaj dela dece bez pratnje obezbeđen je u okviru sistema socijalne zaštite. Materijalni uslovi prihvata podrazumevaju obezbeđivanje smeštaja, hrane, odeće i novčanih sredstava za lične potrebe. Visina novčanih sredstava za lične potrebe „jednaka je visini sredstava koju ostvaruju odrasli korisnici prava u socijalnoj zaštiti bez prihoda, smešteni u ustanovu socijalne zaštite, u skladu sa propisima koji uređuju oblast socijalne zaštite”.<sup>11</sup> Osobe u migracijama, registrovane pri ulasku u Srbiju, imaju pravo na korišćenje usluga socijalne zaštite u jednakoj meri kao i njihovi građani. Na osnovu toga, osobe u migracijama imaju pravo na socijalnu pomoć, ali u slučaju kada ne koriste usluge smeštaja, odnosno ako nisu u smeštajnim kapacitetima KIRS-a, ustanovama socijalne zaštite ili kod drugog pružaoca usluga.<sup>12</sup> Kada je u pitanju ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu ovih kategorija, obezbeđena je besplatna primarna, sekundarna i tercijalna zdravstvena zaštita, pri čemu se prioriteta zdravstvena zaštita garantuje teško oboleloj osobi u migracijama koja je žrtva mučenja, silovanja i drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja, kao i osobama u migracijama sa mentalnim smetnjama.<sup>13</sup> Prilikom prijema u centar za azil, prihvatni centar ili drugi objekat koji je namenjen za smeštaj, sve osobe u migracijama se zdravstveno pregledaju.<sup>14</sup>

Osobe u migracijama imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, a deci se pristup obrazovanju obezbeđuje odmah, a najkasnije u roku od tri meseca od dana kada je podneo zahtev za azil.<sup>15</sup> Pravo na pravnu pomoć definisano je tako da osobe u migracijama imaju „besplatnu pravnu pomoć i zastupanje pred nadležnim organima od udruženja čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći tražiocima i licima kojima je odobreno pravo na azil, kao i besplatnu pravnu pomoć UNHCR-a”.<sup>16</sup> I na kraju, tražioci azila i osobe kojima je odobreno utočište ili supsidijarna zaštita imaju pravo na pristup tržištu rada u skladu sa propisima koji uređuju oblast zapošljavanja stranaca.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, član 51.

<sup>11</sup> *Isto*, član 50.

<sup>12</sup> *Isto*, član 53.

<sup>13</sup> *Isto*, član 54.

<sup>14</sup> *Isto*, član 54.

<sup>15</sup> *Isto*, član 55.

<sup>16</sup> *Isto*, član 56.

<sup>17</sup> *Isto*, član 57.

Od proglašenja vanrednog stanja u Srbiji Vlada je donela „Odluku o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima”. Odlukom je osobama u migracijama „privremeno ograničeno kretanje”, dok im je samo u izuzetnim slučajevima bilo dozvoljeno da napuste smeštajne objekte uz posebnu dozvolu KIRS-a, na primer odlazak kod lekara ili neki drugi opravdani razlog. Iako je vanredno stanje završeno, to nije značilo kraj restriktivnih mera za osobe u migracijama, jer je doneta „Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil”. Ovom Naredbom zabranjivao se prilaz otvorenom prostoru ili objektima prihvatnih i centara za azil radi sprečavanja širenja zarazne bolesti. Takođe, korisnicima se zabranjivalo napuštanje tih centara. Vlada je donela i „Uredbu o organizovanju rada ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika i organizacija socijalne zaštite za pružanje usluge domskog smeštaja za vreme vanrednog stanja”. U slučaju pojave zarazne bolesti kod korisnika odmah bi se upućivao na lečenje u zdravstvenu ustanovu, koja je bila određena aktima nadležnih organa za prijem i zbrinjavanje tih lica, pod uslovima i na način kojim se sprečava prenošenje zaraznih bolesti. Osobe u migracijama koje su tokom pandemije COVID-19 bile zaražene, izolovale su se i lečile u posebno pripremljenim prostorijama za izolaciju i lečenje.<sup>18</sup> Po uvođenju vanrednog stanja mnoge aktivnosti Kancelarija za azil je otkazala, kao i sve prethodne zakazane procesne radnje. Nastava u školama se odvijala onlajn tokom vanrednog stanja, što je deci otežavalo redovno praćenje nastave, a nakon ukidanja vanrednog stanja nastava se prilagođavala u pogledu broja zaraženih.<sup>19</sup>

Postojeći zakonodavni okvir u Srbiji obuhvata ključne oblasti zaštite osoba u migracijama, a kako bi se adekvatno odgovorilo na brojne zahteve migracija postoji potreba za pojačanim angažmanom profesionalaca iz različitih sistema i sektora, zbog čega se sve više pažnje posvećuje ispitivanju migratorne politike i položaju osoba u migracijama u društvu. Iako ključnu ulogu u pružanju zaštite osobama u migracijama imaju državne institucije, one nemaju dovoljno kapaciteta da odgovore na potrebe svih korisnika u izbegličkoj populaciji. Iz tog razloga se kao važni akteri pojavljuju međunarodne i domaće nevladine organizacije.

---

<sup>18</sup> Ana Trifunović, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021, str. 65–77.

<sup>19</sup> *Isto*, str. 138.

## KRIZNE INTERVENCIJE I SISTEMSKI PRISTUP U ZAŠTITI OSOBA U MIGRACIJAMA

Značajan broj kriznih situacija u modernom svetu, kakva je i pandemija COVID-19, aktualizuje potrebu za kriznim intervencijama imajući u vidu da uobičajeni načini reagovanja i rešavanja problema često ne korespondiraju sa potrebama koje kriza nosi.<sup>20</sup> Primena kriznih intervencija usmerena je na pružanje podrške i pomoći u različitim situacijama krize, stvaranje i održavanje mreža profesionalaca obučениh za sprovođenje kriznih intervencija, kreiranje programa stručnog usavršavanja i podizanje svesti zajednice o prednostima tih intervencija. Krizne intervencije imaju za cilj smanjenje intenziteta krize, zaštitu ljudi od dodatnih stresora kako bi se mobilisali unutrašnji psihološki kapaciteti i brzo uspostavio nivo funkcionisanja pre krize.<sup>21</sup> Na taj način moguće je sprečiti ili ublažiti različite oblike neprilagođenih ponašanja i emotivnih slomova kod ljudi koji kriznu situaciju preživljavaju.<sup>22</sup> Kada se desi krizna situacija velikih razmera, kao što je i pandemija COVID-19, značajno je aktivirati celu zajednicu<sup>23</sup> kako bi se blagovremeno i efikasno odgovorilo na potrebe ljudi pogođenih krizom, a posebno vulnerabilnih grupa kao što su ljudi u migracijama.<sup>24</sup> Intervencije u krizi usmerene su na krizu koja se desila, percepciju krizne situacije od strane ljudi pogođenih krizom i profesionalce koji pružaju pomoć i podršku.<sup>25,26</sup> Prilikom primene kriznih intervencija važno je i koji će se model intervencija odabrati uzimajući u obzir specifičnosti populacije pogođene krizom, u našem slučaju ljudi u migracijama, ali i specifi-

---

<sup>20</sup> Frank Dattilio and Art Freeman, *Cognitive-behavioral strategies in crisis interventions*, Naklada Slap, Zagreb, 2011, p. 325.

<sup>21</sup> Bojan Veljković, „Intervencije u krizi – pomoć žrtvama i pomagačima kroz psihološku integraciju traume”, *Godišnjak za psihologiju*, Vol. 12, br. 14, str. 141.

<sup>22</sup> Brenda Stevens and Lynette Ellerbrock, “Crisis Intervention: An Opportunity to Change”, *ERIC Digest. Greensboro, NC: ERIC Clearinghouse on Counseling and Student Services*, 1995. (ERIC Document Reproduction Services No. ED405535)

<sup>23</sup> Lidija Arambašić, *Psihološke krizne intervencije: psihološka prva pomoć nakon kriznih događaja*. Zagreb: Društvo za psihološku pomoć, 2000, str. 163.

<sup>24</sup> WHO, *Mental health and psychosocial considerations during the COVID-19 outbreak*, op. cit., p. 2.

<sup>25</sup> Brenda Stevens and Lynette Ellerbrock, “Crisis Intervention: An Opportunity to Change”, op. cit., pp. 2–5.

<sup>26</sup> Danijela Pavlović, Violeta Marković i Sanja Polić Penavić, *Mapiranje usluga javnog i civilnog sektora u zaštiti migranata i tražioca azila tokom pandemije Covid-19 u Republici Srbiji*, nav. delo, str. 99–119.

čnosti same krize i vremenskog okvira u kom će se intervencije primeniti.<sup>27,28</sup> Krizne intervencije su jedna od aktivnosti u postupku zaštite ljudi u migracijama usmerene na osobu i sisteme kojima pripada, uz druge aktivnosti i usluge u celokupnoj zaštiti.<sup>29</sup> Tokom procesa zaštite i podrške ljudi u migracijama u kriznim situacijama značajno je obezbediti sistemski pristup i edukovane profesionalce koji su kompetentni za rad sa pojedincima, grupama i zajednicama u krizi<sup>30</sup> i koji nastoje da unaprede kvalitet života svih, uključujući i ljude u migracijama i da promovišu socijalnu pravdu.<sup>31</sup>

Sistemski pristup u zaštiti ljudi u migracijama polazi od ideje da su migracije često porodična odluka povezana sa patrijarhalnim obrascima življenja, da su razlozi migracija obično bolji uslovi života (zaposlenje i sl.), ali da mogu biti i prisilne, uslovljene ratnim stanjem, nasiljem, što dovodi ljude u situacije da nedobrovoljno migriraju.<sup>32</sup> Prema ovom pristupu, porodični sistem igra centralnu ulogu kao sistem podrške ljudima u migracijama na mikronivou koji obezbeđuje sklonište, emocionalnu podršku, podršku u suočavanju sa birokratskim procedurama, uz druge sisteme na mezo i makronivou.<sup>33</sup> U ovom pristupu naglašava se značaj društvenog, ekonomskog, političkog i demografskog konteksta pri migracijama i razmeni ljudi i kapitala među različitim zemljama.<sup>34</sup> Imajući u vidu da krizne situacije pogađaju sve sisteme kojima pojedinac pripada, važno je obezbediti sistemski odgovor na potre-

---

<sup>27</sup> George Everly, "Five Principles of Crisis Intervention: Reducing the Risk of Premature Crisis Intervention", *International Journal of Emergency Mental Health*, Vol. 2, No. 1, pp. 1–4.

<sup>28</sup> Bojan Veljković, *Intervencije u krizi – pomoć žrtvama i pomagačima kroz psihološku integraciju traume*, nav. delo, str. 141.

<sup>29</sup> Joanne Cacciatore, Bonnie Carlson, Elizabeth Michaelis, Barbara Klimek and Sara Steffan, "Crisis intervention by social workers in fire departments: an innovative role for social workers", *Social Work*, Vol. 56, No. 1, pp. 81–88.

<sup>30</sup> UNICEF, IFSW, The Alliance for child protection in humanitarian action and Global social service workforce alliance, *Social Service Workforce Safety And Wellbeing During The Covid-19 Response: Recommended Actions*. 2020. Available from: <https://www.socialserviceworkforce.org/system/files/resource/files/Social-Service-Workforce-Safety-and-Wellbeing-during-COVID19-Response.pdf>, (Accessed August 8, 2021), p. 6.

<sup>31</sup> Willem Roestenburg, "A Social Work Practice Perspective On Migration", *Social Work/Maatskaplike Werk*, Vol. 49, No. 1, p. 9.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Roel Jennissen, "Causality Chains in the International Migration Systems Approach", *Popul Res Policy*, Vol. 26, No. 1, p. 420.

be ljudi u migracijama u ovakvim situacijama uvažavajući različite kontekste, razloge migracija i individualnost ljudi u migracijama.<sup>35</sup> Pokazalo se da je posebno značajno postojanje komunikacije, saradnje i koordinisanih aktivnosti u procesu pružanja usluga između različitih sistema<sup>36</sup>, posebno obrazovanja, socijalne, zdravstvene i pravne zaštite ljudi u migracijama tokom COVID-19 pandemije<sup>37</sup>. Time se kreira sistem podrške ljudima u migracijama da što uspešnije prevladaju krizu i da se umanje posledice krize na njihove živote.

## METOD

Kako bi se analizirale mere, aktivnosti i odgovor sistema zaštite ljudi u migracijama, sprovedeno je kvalitativno istraživanje sa profesionalcima primarno zaposlenim u obezbeđivanju usluga u okviru sistema socijalne zaštite. Uzorak istraživanja je činilo 13 profesionalaca, sa kojima su rađene fokus grupe, kao i 7 ključnih aktera, sa kojima su urađeni dubinski intervjui. Kako zaštitu ljudi u migracijama u Srbiji obezbeđuju organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije i državne institucije, relevantni akteri su unapred identifikovani i pozvani da učestvuju u istraživanju, što uzorak čini prigodnim. Prilikom organizovanja fokus grupa uzimalo se u obzir vrste aktivnosti koje organizacije pružaju, kao i teritorijalna rasprostranjenost. Tako je jedna fokus grupa bila organizovana sa organizacijama civilnog društva koje su radile u različitim delovima Srbije – u Beogradu (N=5), na jugu Srbije (N=1) i na severu Srbije (N=1). Druga fokus grupa bila je organizovana sa predstavnicima institucija i organizacija civilnog društva koje pružaju usluge smeštaja u okviru sistema socijalne zaštite, specijalizovane za smeštaj dece bez pratnje i razdvojene dece. Teritorijalna distribucija je i ovde uzeta u obzir, pa su tako učesnici na ovoj fokus grupi bili profesionalci iz organizacija i institucija u Beogradu (N=3), u zapadnoj Srbiji (N=1) i na jugu Srbije (N=1). Učesnici ove fokus grupe bili su i predstavnici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (N=2) zaduženi za koordinaciju terenskih radnika.

---

<sup>35</sup> Kayvan Bozorgmehr, Bayard Roberts, Oliver Razum and Louise Biddle, "Health Policy and Systems Responses to Forced Migration: An Introduction" in Kayvan Bozorgmehr, Bayard Roberts, Oliver Razum and Louise Biddle (eds.), *Health Policy and Systems Responses to Forced Migration*, Springer, Cham, 2020, pp. 1–12.

<sup>36</sup> Joanne Cacciatore, Bonnie Carlson, Elizabeth Michaelis, Barbara Klimek and Sara Steffan, *Crisis intervention by social workers in fire departments: an innovative role for social workers*, op. cit., p. 82.

<sup>37</sup> Danijela Pavlović, Violeta Marković i Sanja Polić Penavić, *Mapiranje usluga javnog i civilnog sektora u zaštiti migranata i tražioca azila tokom pandemije Covid-19 u Republici Srbiji*, nav. delo, str. 99–119.

Dubinski intervjui urađeni su sa ključnim akterima iz UN agencija, sa predstavnikom Ministarstva rada, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja, sa predstavnicima KIRS-a, kao i sa predstavnicima dve organizacije civilnog društva.

Ukupno je u istraživanju učestvovalo 20 učesnika, 18 ženskog i dvoje muškog roda. Sve fokus grupe i dubinski intervjui rađeni su putem onlajn platforme ZOOM, jer je to bio jedini mogući način zbog mera za prevenciju COVID-19 u Srbiji. Intervjui i fokus grupe su obavljani tokom marta 2021. godine, osim intervjua sa predstavnicima KIRS, koji su obavljani tokom juna 2021, usled procedure za dobijanje odobrenja od institucije da zaposleni učestvuju u istraživanju.

Od svih učesnika fokus grupa i intervjua zatraženo je da potpišu informisanu saglasnost za učešće u istraživanju. Ova saglasnost sadržala je informacije o cilju i svrsi istraživanja, procedure za zaštitu podataka i osiguranje anonimnosti učesnika, kao i traženje dozvole za snimanje fokus grupa/dubinskog intervjua i distribuciju podataka dobijenih ovim istraživanjem.

Fokus grupe i dubinski intervjui su transkribovani i analizirani korišćenjem tematske analize. U kreiranju i realizaciji ovog istraživanja učestvovala su tri istraživača, oni su pročitali transkripte, definisali teme za koje su smatrali da su se pojavile. Sve tri analize su upoređene i teme predstavljene u odeljku rezultata predstavljaju one koje su identifikovala sva tri istraživača. Sva imena učesnika i organizacije/institucije za koje rade zaštićeni su kodom dizajniranim za svakog učesnika kako bi se zaštitio njihov identitet.

## REZULTATI

Podaci prikupljeni kroz istraživanje analizirani su tematskom analizom, koja je rezultirala sa tri dominantne teme: Sistem zaštite – nivo politika, propisa, ljudskih i materijalnih resursa; Organizacija sistema socijalne zaštite; Saradnja sistema socijalne zaštite sa drugim sistemima koji obezbeđuju zaštitu. Sve tri teme sadrže niz podtema koje su se izdvojile prilikom analize podataka. Ove teme će u nastavku rada biti prikazane, opisane i ilustrovane citatima iz fokus grupa i dubinskih intervjua.

### *Sistem zaštite – nivo politika, propisa, ljudskih i materijalnih resursa*

Svi učesnici u istraživanju su se složili da je pandemija, očekivano, donela mnoge izazove u pružanju zaštite ljudima u migracijama.

Učesnici se jednoglasno slažu da je sistem socijalne zaštite indolentan, da se slabo prilagođava i da, uz sve napore civilnog sektora, međunarodnih organizacija, agencija UN i državnih institucija, sporo reaguje na novonastale situacije. Ističu da je ovakva situacija sa sistemom socijalne zaštite i socijalnim

službama bila očigledna i pre pandemije COVID-19, a da je nakon proglašenja vanrednog stanja i karantina postala još izraženija.

Ono što dominira u fokus grupama i intervjuima jeste reakcija državnih institucija, koja se odnosi pre svega na aktiviranje vlasti na zaštiti ljudi u migracijama koji nisu bili smešteni u centrima za azil, odnosno spavali su van zvaničnih smeštajnih kapaciteta. Policija i vojska su sve one koji su boravili van zvaničnih smeštajnih objekata smeštali u centre za azil i prihvatne centre, što je, s jedne strane, obezbeđivalo njihovu zaštitu i bezbednost, ali je, s druge, dovelo do prenatrpanosti postojećih smeštajnih objekata. Ova situacija je, očekivano, doprinela izazovima u obezbeđivanju zaštite, naročito osiguravanja higijenskih uslova, što je za ovu zdravstvenu krizu bilo ključno.

FG\_C19\_NVO\_Ž2: U trenutku proglašenja vanrednog stanja broj ljudi u azilnim i prihvatnim centrima je za nekoliko nedelja skočio sa 4.500 na preko 9.500 ljudi, i to je bilo u skoro svim prihvatnim centrima kao nekakav kolaps. Smeštajni kapaciteti su bili pretrpani, dobijali smo fotografije korisnika koji su, nažalost, spavali u hodnicima, na podu... to je bila strategija, da svi ljudi koji spavaju van kampova budu smešteni u postojeće smeštajne kapacitete, koji nikako nisu bili dovoljni za ovoliki broj ljudi.

Većina učesnika je kao glavnu karakteristiku isticala ograničenje kretanja, izolaciju i zatvaranje ljudi. Naime, tokom vanrednog stanja, ljudi u migracijama bili su 24 sata zadržavani u centrima za azil i prihvatnim centrima, a što je bilo omogućeno posebnim propisom Vlade RS. Zatvaranje u zvanične smeštajne kapacitete značilo je zabranu ulaska i izlaska iz centara tokom čitavog trajanja vanrednog stanja, što je dovelo do ograničavanja informacija o bolesti koje su dolazile do ljudi unutar smeštaja. KI\_C19\_AF: *Mi smo to protumačili kao lišavanje slobode, jer su bili zatvoreni, uključujući i decu, i bili su primorani da provedu 24 sata u centrima.*

Dodatno, učesnici su istakli da je zabrana kretanja trajala duže od vanrednog stanja, što je takođe odluka doneta uredbom Ministarstva zdravlja. Nakon prestanka vanrednog stanja u Srbiji, 6. maja, Ministarstvo zdravlja izdalo je naredbu o produženju 24-časovnog karantina za ljude u migracijama. Tumačeći ovo kao diskriminacioni nalog, grupa nevladinih organizacija koje se bave zaštitom odgovorila je inicijativom pred Ustavnim sudom Srbije. KI\_C19\_AF: *Međutim, ubrzo nakon naše inicijative ova naredba je opozvana.*

Naredba je ukinuta 14. maja, ali je i dalje postojala razlika između kampova u pogledu toga kako ljudi mogu napustiti kampove i slobodno se kretati. Neki učesnici kažu da je blokada zapravo trajala mnogo duže nakon 14. maja i ukidanja ove naredbe.

FG\_C19\_NVO\_Ž5: ... Zatvaranje je trajalo mnogo duže nego što je zapravo trajalo za sve nas. Jer negde početkom maja svi smo izašli iz tog karan-

tina, a izbeglice su bile zaključane do kraja avgusta, a ponovo zaključane u oktobru.

Iako je Vlada pokazala agilnost u regulisanju sistema zaštite tokom vanrednog stanja, donošenjem različitih propisa poput Odluke o položaju stranaca za vreme vanrednog stanja, Uputstva Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja za zaštitu dece, uključujući ljude u migracijama, interna uputstva KIRS-a za centre za azil i prihvatne centre, čini se da su postojale prepreke da se ova uputstva u praksi dosledno i ujednačeno primenjuju u različitim delovima Srbije.

KI\_C19\_GV: Najproblematičnije je to što je svaki kamp priča za sebe. U nekim centrima stvari su bile fleksibilnije nego u drugim, gde su bile mnogo rigidnije... Postoje stroga pravila u pogledu napuštanja centara, u nekim kampovima na sat, u nekim na dva sata.

Pored izazova vezanih za sprovođenje propisa koje su zvanične institucije donosile, učesnici su se osvrnuli i na izazove na nivou ljudskih resursa. Pošto je pandemija zahvatila i lokalno stanovništvo, dešavalo se da se zaposleni u organizacijama civilnog društva i državnim institucijama razbole, što je dovelo do otežanog sprovođenja aktivnosti, kao i do povlačenja timova ili delova timova sa terena. FG\_C19\_NVO\_Ž1: *Bilo je izuzetno izazovno, teško organizovati radnike da svi dobiju potvrde za kretanje, prevoz radnika, jer je javni prevoz prestao da radi, ali je, s druge strane, bilo neophodno da virus ne uđe u smeštaj...*

Zbog prenaseljenosti kampova, KIRS je dodatno angažovao veliki broj zaposlenih, a usled internih procedura i generalnih preporuka Vlade za prevenciju širenja virusa, dešavalo se da je pristup centrima za azil i prihvatnim centrima potpuno onemogućen, čak i onim nekoliko organizacija civilnog društva koje su obavljale aktivnosti u tom kampu za vreme vanrednog stanja. KI\_C19\_GV: *Tada ni mi nismo mogli da uđemo u kamp, jer je, kako nam je rečeno, čitava smena zaposlenih bila zaražena.*

### *Organizacija sistema socijalne zaštite*

Kada je reč o specifičnostima sistema socijalne zaštite, postojala je razlika u percepciji načina na koji je sistem socijalne zaštite organizovao zaštitu između predstavnika državnih institucija i predstavnika organizacija civilnog društva. Iako su obe grupe govorile o izazovima sa kojima su se suočili u pružanju zaštite, opšta ocena o odgovoru Vlade se razlikovala. Predstavnici institucija ocenili su odgovor kao veoma uspešan uprkos izazovima: FG\_C19\_M1: *Odgovor vlade na izazove bio je veoma odgovoran i rekao bih izuzetno uspešan.*

Predstavnici organizacija civilnog društva, međutim, izneli su različito mišljenje, navodeći da je pandemija još više naglasila razlike među ugroženim

kategorijsama, kao i da je povećala izolovanost osoba u migracijama unutar kampova. Ovo je dovelo do toga da organizacije civilnog društva smatraju da nisu imale pristup informacijama o tome kako je zaštita organizovana unutar zvaničnih centara, kao ni na koji način su se osobe na smeštaju nosile sa izazovima vezanim za potpuno ograničavanje kretanja. FG\_C19\_NVO\_Ž1: *Ova pandemija je donela da su oni koji su bili diskriminirani samo još više diskriminirani, a to svakako uključuje i izbeglice i migrante. Grupe unutar ove široke, nehomogene grupe koje su u posebnom riziku postale su još ranjivije.*

U vezi sa izazovima, učesnici su razgovarali o pitanjima koja se tiču obezbeđivanja kontinuiteta usluga u uslovima visokog zdravstvenog rizika, kako za korisnike tako i za zaposlene, onda kada je pristup zaštitnoj zdravstvenoj opremi ograničen. Ispitanici u istraživanju su se fokusirali na opšte izazove sa kojima su se suočavali, kao što su: primena uputstava nadležnog Ministarstva, nedoslednost u razumevanju uputstava, obezbeđivanje uslova za izolaciju i karantin za novopridošle (posebno u ustanovama namenjenim za smeštaj dece), organizacija prijema i održavanje kontakta sa značajnim ljudima i profesionalcima iz sistema socijalne zaštite (Centrima za socijalni rad i starateljima), ali je bilo reči i o konkretnim primerima kao što su rodno zasnovano nasilje i obezbeđivanje zaštite dece u prenaseljenim centrima za azil i prihvata.

Što se tiče sprovođenja uputstava MOLEVSA, koja je doneta na početku pandemije o tome kako će biti organizovan rad ustanova za smeštaj i zaposlenih u ustanovama, bilo je različitih tumačenja ovih uputstava. Neki učesnici istraživanja kažu da im je bilo izazovno primeniti uputstva jer su ista i za starije i za decu: FG\_C19\_ZVODO\_M1: *Neka pravila su 'tiho' prekršena, jer su donele jedinstvene smernice za sve institucije, a, sa druge strane, institucije su različite, pa su smernice prilagođene... Da smo se slepo pridržavali svega ne bismo mogli da funkcionišemo.*

S druge strane, u pojedinim smeštajnim objektima došlo je do nesporazuma koja uputstva treba primeniti, iako je određen broj učesnika u istraživanju smatrao da su instrukcije jasno naznačavale na koga se odnose: na decu ili na starije. Ovo je dovelo do neujednačene prakse u radu institucija koje su imale istu svrhu – smeštaj dece u migracijama. KI\_C19\_Ž1: *Na sajtu MOLEVSA-e su bila uputstva koja su bila dobra i jasna, mislim da su bila dva uputstva koja su se odnosila isključivo na decu... To je proizvelo razlike u funkcionisanju institucija uslovljene ličnim trenucima nekih ljudi, strahom da bi bolest mogla da uđe u njihovu ustanovu.*

Učesnici istraživanja koji obezbeđuju smeštaj za decu bez pratnje i razdvojenju decu posebno su se osvrnuli na izazove sa kojima su se suočavali, a koji se tiču obezbeđivanja uslova za smeštaj novopridošlica i obezbeđivanja kontakta sa starateljima i radnicima centara za socijalni rad. Uputstvom MOLEVSA propisano je da sva deca koja dolaze u smeštaj moraju da budu u izolaciji, u početku je trajala 28 dana, kasnije 14 dana, uprkos negativnom PCR testu. Ovo je takođe stvorilo izazove u komunikaciji sa decom na način

da oni to razumeju, što je dodatno doprinelo tome da se prave izuzeci u cilju zaštite dece. FG\_C19\_NVO\_Ž1: *Novoj deci je bilo teško da se izoluju. ... Smestili smo dete od 7 godina za vreme vanrednog stanja. Kako objasniti detetu da treba da bude zatvoreno 14 dana? Plašio se, tražio je da mu se noću upali svetlo u sobi, nosio je igračku sa sobom sve vreme. Izašao je malo kad druga deca nisu bila tu, morali smo da napravimo neke ustupke.*

Izolacija je bila izazov i u centrima za azil i prihvatnim centrima, prvenstveno kao posledica prenaseljenosti centara. Uprkos tome što su tokom vanrednog stanja otvorena još tri dodatna smeštajna kapaciteta, usled odluke da se svi koji su boravili u Srbiji, a bili van zvaničnih smeštaja, smeste u centre za azil i prihvatne centre, agencija zadužena za pružanje ove usluge nailazila je na značajne izazove da organizuje adekvatan smeštaj. FG\_C19\_Ž2: *Bilo je veoma teško organizovati izolaciju jer su kapaciteti centara bili četiri puta prekoračeni. Bilo je problematično staviti nekoga u izolaciju nakon testiranja, nije bilo prostora da se to organizuje.*

Tokom vanrednog stanja posebno se nastojalo održavati kontakte sa starateljima. Posete su se uvek morale najavljivati, a održavale su se uglavnom na otvorenom, u dvorištima institucija. Iako posete uživo nisu bile česte, ispitanici su istakli da je komunikacija sa starateljima na visokom nivou, svakodnevna, najčešće telefonom. Staratelji su održavali i direktan kontakt sa decom putem telefona. FG\_C19\_NVO\_Ž1: *Komunikacija sa starateljima je bila nekoliko puta nedeljno. Kada su posle leta popuštene mere dolazili su staratelji i obilazili decu, posete su organizovane u dvorištu.*

Neki učesnici su izrazili zabrinutost kako je organizovana zaštita dece, posebno u prenaseljenim kampovima. S obzirom na to da nije bio dozvoljen ulazak ili izlazak iz azilanih i prihvatnih centara, izražena je zabrinutost zbog mogućnosti da je mnogo dece ugroženo, ali neidentifikovano.

Rodno zasnovano nasilje i nasilje u intimnom partnerskom odnosu bilo je nešto što su učesnici podelili kao važan deo odgovora sistema socijalne zaštite. S tim u vezi, postoji raskorak između zvaničnih izjava institucija zaduženih za smeštaj ljudi u migracijama koji tvrde da je rodno zasnovano nasilje smanjeno. S druge strane, predstavnici međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva naveli su da se nasilje nije smanjilo, već da se samo smanjio broj prijava. OCD specijalizovane za zaštitu žena od rodno zasnovanog i partnerskog nasilja izjavile su da je tokom vanrednog stanja došlo do povećanja broja neformalnih prijava, ali i molbi žena koje su prijavile nasilje da ne prijavljuju slučaj policiji, pre svega zato što je partner u to vreme bio jedini koji im je davao osećaj sigurnosti, ali i zbog straha od osude zajednice. Veliki problem je bio nedostatak reakcije, a kriza je pogodila mnoge žene koje su ranije odlučile da prijave nasilje da preispitaju svoju odluku, posebno zbog nedostatka informacija i povećanog straha. KI\_C19\_Ž1: *Dobili smo informaciju da je nasilje u centrima splasnulo, zbog COVID-a, jer je porodica ojačala, ali znamo da se nasilje nije smanjilo, samo se smanjio broj prijava nasilja.*

### *Saradnja sistema socijalne zaštite sa drugim sistemima*

S obzirom na to da je COVID 19 pandemija pre svega zdravstvena kriza, učesnici u istraživanju su se osvrnuli na saradnju sa sistemom zdravstvene zaštite. Dodatno, s obzirom na to da veliki broj aktera u sistemu socijalne zaštite obezbeđuje zaštitu deci, posebna pažnja posvećena je saradnji sa sistemom obrazovanja. Na kraju, učesnici su identifikovali i pravni sistem kao značajan u pružanju zaštite tokom pandemije, s obzirom na promene koje su se desile u pristupu obezbeđivanja prava na azil.

Saradnja i organizacija zdravstvene zaštite funkcionisala je otežano, ali je bilo pozitivnih aspekata. Ono što je bilo važno jeste da je u svim kampovima postojao tim lekara opšte prakse koji je bio prisutan, tako da su ljudi u migracijama svakodnevno imali pristup primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Što se tiče testiranja, na početku je bilo izazova, ali ispitanici navode da su izazovi prevaziđeni i da se sistem prilagodio. Izazovi su se ticali organizacije samih PCR testova, npr. za smeštaj dece bez pratnje u ustanove socijalne zaštite. C19\_NVO\_Ž4: ... *Već neko vreme se suočavamo sa problemom nedostatka informacija ko organizuje testove, kako, gde deca čekaju rezultate i šta se radi kada je rezultat pozitivan.*

Najveći identifikovani izazov je bio pristup specijalističkim pregledima, kao i ustanovama za mentalno zdravlje, iako ispitanici navode da su to izazovi koji su postojali i ranije, kao i da nisu bili značajniji za osobe u migracijama u odnosu na lokalno stanovništvo. Zdravstveni sistem je zbog pandemije bio preopterećen, a ispitanici ocenjuju da je primarna zaštita u tim okolnostima funkcionisala najbolje moguće. KI\_C19\_MT: *Što se tiče specijalističkih usluga, one su uglavnom nedostupne i nije moguće uputiti osobu iz centra u pandemiji na specijalistički pregled, osim u uslovima kada je potrebna hitna zaštita, koja se uvek može na neki način organizovati.*

Drugi izazov je bio nedostatak zaštitne medicinske opreme i u tom smislu su postojale i razlike između kampova. FG\_C19\_NVO\_Ž1: *Nedostajala je zaštitna oprema za zaposlene, kao i za korisnike. Najveći problem je bio što su postojale razlike između kampova, neki su imali dovoljno opreme, a neki ne.*

U oblasti obrazovanja, pre vanrednog stanja su veliki deo podrške obezbeđivale organizacije civilnog društva koje su pomagale deci, ali su se one, uvođenjem vanrednog stanja, povukle, pa su podršku deci u obrazovanju pružali terenski radnici MINRZ, zajedno sa KIRS-om. Deca su pohađala školu onlajn, kao lokalna deca, međutim, prelazak na onlajn školovanje je bio izazovan usled jezičkih barijera, nedostatka prevodilaca, nedostatka dodatnih aktera koji podržavaju decu da učestvuju u tim časovima, nedostatka personalnih računara, ograničenog pristupa internetu. Sistem je počeo da se prilagođava kroz pokretanje projekta u kojem su nastavnici pripremali materijale za decu, ovaj materijal se zajednički obrađivao, prilagođavao, prevodio i delio deci. Takođe, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije su

uložile značajna sredstva da se obezbede uslovi da deca mogu da prate onlajn nastavu, kroz kupovinu računara i tableta i obezbeđivanja pristupa internetu. FG\_C19\_NVO\_Ž3: *Organizacije su se trudile da deci pruže tehničke mogućnosti (bilo da je reč o tabletima, laptopovima, TV uređajima), kao i da uz pomoć kulturnih medijatora olakšaju praćenje nastave. Pružana je i pomoć u izradi domaćih zadataka.*

Međutim, nekoliko ispitanika navodi da zahtevi obrazovnog sistema za decu nisu bili značajni, što je u velikoj meri olakšalo njihovo pohađanje škole. C19\_NVO\_Ž4: *Čini mi se da sistem nije vodio računa o kvalitetu nastave... Naš opšti utisak je da kvalitet onlajn škole nije ispunjavao neophodne uslove da bi deca u migracijama zaista imala koristi od te vrste nastave.*

Učesnici su se osvrnuli i na ograničenost pristupa pravnoj zaštiti, prvenstveno na registraciju i podnošenje zahteva za azil. U okolnostima vanrednog stanja, a i neki period nakon toga, prema navodima učesnika, nije se sprovodila registracija novopridošlih u nadležnim policijskim stanicama. Dodatno, Kancelarija za azil nije sprovodila procese vezane za azil, pa je podnošenje zahteva za azil bilo u potpunosti onemogućeno. KI\_C19\_AF: *Novopridošli se ne registruju, tako da nemamo podatke o tome koliko je novih ljudi ušlo u zemlju... Procedura azila je obustavljena, što praktično znači da je pristup azilu za vreme vanrednog stanja bio blokiran.*

## DISKUSIJA

Rezultati ovog istraživanja pokazuju da se sistem zaštite osoba u migracijama u Srbiji suočavao sa izazovima na različitim nivoima i u različitim sektorima zaštite. Ispitanici istraživanja su se osvrnuli na to da se sistem zaštite i profesionalci koji su pružali zaštitu sporije prilagodili, kao i da je u nekim oblastima bilo potrebno određeno vreme da usluge počnu da se primenjuju na adekvatnom nivou u skladu sa izmenjenim okolnostima. Ovi rezultati potvrđuju nalaze drugih istraživanja suočavanja sistema zaštite Srbije sa ranijim kriznim situacijama, poput elementarnih nepogoda i zdravstvenih kriza.<sup>38,39,40</sup>

Jedan od glavnih nalaza ovog istraživanja jeste uticaj 24-časovne zabrane kretanja tokom vanrednog stanja na pristup uslugama, život osoba u migracijama u centrima i, konačno, smeštaj ljudi koji borave van zvaničnih smeštajnih jedinica u centre za azil i prihvatne centre. Ovakva mera zabrane kretanja van centara za azil tokom vanrednog stanja bila je prikazana kao mera

<sup>38</sup> Lorenzo Guadagno, *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*. IOM, Geneva, 2020, p. 17.

<sup>39</sup> Gordana Matković, *Mreže socijalne sigurnosti u vreme COVID 19 krize*. 2020. Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/мреже-социјалне-сигурности-у-време-сovid-19/> (Pristupljeno 10. avgusta 2021), str. 5.

<sup>40</sup> OSCE, *Odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19*, nav. delo, 32.

prevencije širenja bolesti, a druga istraživanja pokazuju da ovakve mere mogu biti efikasne, sa važnom napomenom vezano za kršenje ljudskih prava.<sup>41</sup> Imajući u vidu da su centri za azil i prihvatni centri mesta kolektivnog smeštaja velikog broja ljudi, postojao je veliki rizik da se bolest brzo proširi, usled čega su preduzete mere kako bi se to sprečilo. Deluje da su mere bile uspešne s obzirom na to da tokom trajanja vanrednog stanja nije bilo nijednog slučaja zaražavanja virusom COVID-19 unutar ovih smeštajnih jedinica.<sup>42</sup> Međutim, ovo istraživanje pokazuje da je ovakva mera rezultirala nedostatkom informacija o samoj bolesti, te širenja velikog broja neproverenih informacija među samim osobama u migracijama, što je imalo uticaja na njihovo mentalno zdravlje i blagostanje, ali je izazvalo i zabrinutost u vezi sa pružanjem zaštite u prenaseljenim kampovima. Ovaj rezultat je takođe u skladu sa istraživanjem sprovedenim na ovu temu u Grčkoj<sup>43</sup> i Nemačkoj<sup>44</sup>, gde je zatvaranje osoba u migracijama dovelo do mnogih izazova u pružanju zaštite, naročito vezane za obezbeđivanje higijenskih uslova u prenaseljenim centrima za smeštaj osoba u migracijama. Dodatno, mentalno zdravlje izbeglica i tražilaca azila tokom pandemije bila je tema različitih istraživanja<sup>45,46,47</sup>, pri čemu se naglašava

---

<sup>41</sup> Kathryn Libal, Scott Harding, Marciana Popescu, S. Megan Berthold and Grace Felten, "Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity", *Journal of Human Rights and Social Work*, Vol. 6, No. 1, p. 154.

<sup>42</sup> Danica Šantić and Marija Antić, "Serbia in the time of COVID-19: between 'corona diplomacy', tough measures and migration management", *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 61, No. 4–5, p. 554.

<sup>43</sup> Kathryn Libal, Scott Harding, Marciana Popescu, S. Megan Berthold & Grace Felten, *Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity*, op. cit., p. 152.

<sup>44</sup> Marco Perolini, "Abolish all camps in times of corona: the struggle against shared accommodation for refugees in Berlin", *Interface*, Vol. 12, No. 1, p. 213.

<sup>45</sup> Hannah Beech and Ben Hubbard, *Unprepared for the worst: world's most vulnerable brace for virus*, The New York Times. Available from: <https://bdnews24.com/world/unprepared-for-the-worst-worlds-most-vulnerable-brace-for-virus> (Accessed August 11, 2022).

<sup>46</sup> Junior Gonçalves Júnior, Jair Paulino de Sales, Marcial Moreno Moreira, Woneska Rodrigues Pinheiro, Carlos Kennedy Tavares Lima, and Modesto Leite Rolim Neto, "A crisis within the crisis: The mental health situation of refugees in the world during the 2019 coronavirus (2019-nCoV) outbreak", *Psychiatry research*, Vol. 288: 113000, pp. 1–2.

<sup>47</sup> Nexhmedin Morina, Thole H. Hoppen, Stefan Priebe, "Out of sight, out of mind: refugees are just the tip of the iceberg. An illustration using the cases of depression and posttraumatic stress disorder", *Frontiers in Psychiatry*, Vol. 11, Article 179, p. 1.

pogoršanje mentalnog zdravlja, naročito kao posledica ograničavanja kretanja i zabrane ulaska u smeštajne jedinice organizacijama koje se bave pitanjima mentalnog zdravlja.

Još jedan važan nalaz jesu posledice produženja ograničenja kretanja za korisnike azila i prihvatnih centara u Srbiji i nakon ukidanja vanrednog stanja. Istraživanje je pokazalo da ovakvi postupci nadležnih nisu bili jasno pojašnjeni, ali bi se moglo argumentovati rezultatima drugih istraživanja u kojima je grčka vlada nametnula istu meru navodeći kao razlog zabrinutost za javno zdravlje kako bi ograničila širenje bolesti COVID-19.<sup>48,49</sup> Uskraćivanje prava vidljivo je i u pristupu postupku azila jer, pokazuju rezultati, Kancelarija za azil i Uprava za strance nisu preduzeli nikakve procesne radnje tokom vanrednog stanja, osim što je posebnom uredbom produženo trajanje svih dokumenata i zahteva tokom trajanja vanrednog stanja.

Kada je u pitanju sistem socijalne zaštite u Srbiji, ovo istraživanje je pokazalo da su najveći izazovi proisticali iz teškoća u primeni uputstava o pružanju zaštite koja je donela Vlada, kao i nesporazuma koja uputstva treba da se primenjuju. Ovo su posebno istakli učesnici koji rade u rezidencijalnim ustanovama i prihvatilištima za decu u migracijama. U ovom pogledu, sistem socijalne zaštite jeste pokazao izvesnu fleksibilnost; učesnici su naveli da su mere karantina nekad prekidane, kada je to bilo bezbedno po druge učesnike, a neke mere su prilagođene kako bi se održali kontakti sa važnim ljudima. Učesnici su takođe ukazali na izazove u vezi sa rodno zasnovanim nasiljem i nasiljem u intimnom partnerstvu, a ono što se istaklo je različito razumevanje zašto je (zvanično) broj prijavljenih slučajeva manji u odnosu na period pre pandemije. Ova razlika u perspektivama mogla bi biti rezultat konteksta zaštite osoba u migracijama u Srbiji – većina identifikacija i upućivanja dolazi od organizacija civilnog društva i ovi rezultati bi se mogli tumačiti na način da žene imaju više poverenja da podele svoje iskustvo nasilja sa predstavnicima organizacija. Ostaje zanimljiv nalaz o različitim ocenama o ukupnoj organizaciji zaštite koju su predstavnici državnih institucija dominantno ocenili kao vrlo uspešnu, dok su predstavnici civilnog sektora ocenili kao izazovnu.

Kako se radilo o zdravstvenoj krizi, deo rezultata ukazuje na reakciju zdravstvenog sistema u zaštiti osoba u migracijama u Srbiji. Istraživanja o

---

<sup>48</sup> Anthee Carassava, *Greece extends lockdown on more than 120,000 migrants, refugees*, Voice of American News, 2020. Available from: <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Greece+extends+lockdown+on+more+than+120,000+migrants,+refugees,+Voice+of+American+News&ie=UTF-8&oe=UTF-8> (Accessed August 11, 2022).

<sup>49</sup> Eva Cosse, *Greece again extends Covid-19 lockdown at refugee camps authorities should end discriminatory restrictions*, Human Rights Watch, 2020. Available from: <https://www.hrw.org/news/2020/06/12/greece-again-extends-covid-19-lockdown-refugee-camps> (Accessed August 11, 2022).

COVID-19 i zdravstvenoj zaštiti osoba u migracijama govore o mogućem uticaju pandemije na njihovo zdravlje, kao što je nedostatak pristupa zdravstvenim ustanovama<sup>50</sup>, veća mogućnost infekcije usled prenatrpanosti objekata za smeštaj i ne higijenski uslovi života<sup>51</sup>. Ovo istraživanje je pokazalo da se osobama u migracijama u Srbiji primarna zdravstvena zaštita pruža dosledno, uprkos pandemiji, zahvaljujući medicinskim timovima koji su raspoređeni u svim centrima za azil i prihvata. Ovo je bio nastavak usluge koja je postojala pre pandemije, koja je nastavljena tokom vanrednog stanja. Učesnici su ukazali na otežan pristup specijalizovanim medicinskim uslugama za osobe u migracijama. Međutim, COVID-19 pandemija dovela je do ograničavanja obima i sadržaja usluga koje se pružaju u zdravstvenim institucijama širom Srbije, gde su zdravstvene ustanove bile primorane, usled opterećenosti, da smanje broj usluga.<sup>52</sup> Ovi nalazi upućuju na to da je zdravstvena zaštita, naročito specijalizovana zdravstvena zaštita, bila obezbeđivana osobama u migraciji pod istim uslovima kao i domicilnom stanovništvu.

## ZAKLJUČAK I OGRANIČENJA

Ovo istraživanje sprovedeno je sa ciljem analize mera i intervencija koje su se sprovodile tokom vanrednog stanja izazvanog pandemijom virusa COVID-19 u Srbiji i neposredno nakon ukidanja vanrednog stanja. Rezultati istraživanja ukazuju na sporost sistema da se prilagodi kriznim situacijama, ali ukazuju i na to da su sistemi zaštite, uprkos velikom pritisku i promenama koje je pandemija donela, pokazali izvestan nivo fleksibilnosti i prilagođavanja. Vanredno stanje, izazvano pandemijom COVID-19, izazvalo je velike promene i u pogledu ostvarivanja ljudskih prava osoba u migracijama, naročito u pogledu slobode kretanja i ostvarivanja prava na azil.

Istraživanje, iako pruža uvid u mnoge aspekte sistema zaštite osoba u migracijama u Srbiji, ima svoja ograničenja. Prvo, istraživanje nije uključivalo učešće osoba u migracijama, tako da ne znamo njihovu perspektivu o proble-

---

<sup>50</sup> Kathryn Libal, Scott Harding, Marciana Popescu, S. Megan Berthold & Grace Felten, *Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity*, op. cit., p. 151.

<sup>51</sup> Miriam Orcutt, Parth Patel, Rachel Burns, Lucinda Hiam, Rob Aldridge, Delan Devakumar, Bernadette Kumar, Paul Spiegel, Ibrahim Abubakar, "Global call to action for inclusion of migrants and refugees in the COVID-19 response", *Lancet*, Vol. 395, No. 10235, pp. 1482–1483.

<sup>52</sup> Simo Vuković, Marina Topalović, Draško Lazović and Dragan Lončar, "Impact of the COVID-19 pandemic on the performance and costs of hospital health care in Serbia", *Ekonomika preduzeća*, Vol. 70, No. 1–2, p. 93.

mima sa kojima su se suočavali. Drugo, sami istraživači su takođe bili učesnici koji su proživljavali svoja iskustva iz pandemije COVID-19, tako da postoji rizik od lične interpretacije rezultata istraživanja. I naposljetku, ovo istraživanje je dizajnom obuhvatalo period vanrednog stanja i period neposredno nakon vanrednog stanja na ograničenom uzorku, te se ovako opisan sistem zaštite ne može generalizovati na celokupan period trajanja COVID-19 pandemije u Srbiji.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Arambašić, Lidija, *Psihološke krizne intervencije: psihološka prva pomoć nakon kriznih događaja*. Zagreb: Društvo za psihološku pomoć, 2000, str. 163.
- [2] Beech, Hannah, and Hubbard, Ben, *Unprepared for the worst: world's most vulnerable brace for virus*, The New York Times. Available from: <https://bdnews24.com/world/unprepared-for-the-worst-worlds-most-vulnerable-brace-for-virus> (Accessed August 11, 2022).
- [3] Bozorgmehr, Kayvan, Roberts, Bayard, Razum, Oliver and Biddle, Louise, "Health Policy and Systems Responses to Forced Migration: An Introduction" in Kayvan Bozorgmehr, Bayard Roberts, Oliver Razum and Louise Biddle (eds.), *Health Policy and Systems Responses to Forced Migration*, Springer, Cham, 2020, pp. 1–12.
- [4] Cacciatore, Joanne, Carlson, Bonnie, Michaelis, Elizabeth, Klimek, Barbara and Steffan, Sara, "Crisis intervention by social workers in fire departments: an innovative role for social workers", *Social Work*, Vol. 56, No. 1, pp. 81–88.
- [5] Carassava, Anthee, *Greece extends lockdown on more than 120,000 migrants, refugees*, Voice of American News, 2020. Available from: <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Greece+extends+lockdown+on+more+than+120,000+migrants,+refugees,+Voice+of+American+News&ie=UTF-8&oe=UTF-8> (Accessed August 11, 2022).
- [6] Cosse, Eva, *Greece again extends Covid-19 lockdown at refugee camps authorities should end discriminatory restrictions*, Human Rights Watch, 2020. Available from: <https://www.hrw.org/news/2020/06/12/greece-again-extends-covid-19-lockdown-refugee-camps> (Accessed August 11, 2022).
- [7] Dattilio, Frank and Freeman, Art, *Cognitive-behavioral strategies in crisis interventions*, Naklada Slap, Zagreb, 2011, p. 325.
- [8] Everly, George, "Five Principles of Crisis Intervention: Reducing the Risk of Premature Crisis Intervention", *International Journal of Emergency Mental Health*, Vol. 2, No. 1, pp. 1–4.
- [9] Guadagno, Lorenzo, *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*. IOM, Geneva, 2020, p. 17.
- [10] Jennissen, Roel, "Causality Chains in the International Migration Systems Approach", *Popul Res Policy*, Vol. 26, No. 1, pp. 411–436.

- [11] Junior Gonçalves Júnior, Jair Paulino de Sales, Marcial Moreno Moreira, Woneska Rodrigues Pinheiro, Carlos Kennedy Tavares Lima, and Modesto Leite Rolim Neto, "A crisis within the crisis: The mental health situation of refugees in the world during the 2019 coronavirus (2019-nCoV) outbreak", *Psychiatry research*, Vol. 288: 113000, pp. 1–2.
- [12] Libal, Kathryn, Harding, Scott, Popescu, Marciana, Berthold, Megan and Felten, Grace, "Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity", *Journal of Human Rights and Social Work*, Vol. 6, No. 1, pp. 148–160.
- [13] Matković, Gordana, *Mreže socijalne sigurnosti u vreme COVID 19 krize*. 2020. Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/мреже-социјалне-сигурности-у-време-covid-19/> (Pristupljeno 10. avgusta 2021), str. 5.
- [14] Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 66/20.
- [15] Nexhmedin Morina, Thole H. Hoppen, Stefan Priebe, "Out of sight, out of mind: refugees are just the tip of the iceberg. An illustration using the cases of depression and posttraumatic stress disorder", *Frontiers in Psychiatry*, Vol. 11, Article 179, pp. 1–3.
- [16] Odluka o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 32/20.
- [17] Orcutt, Miriam, Patel, Parth, Burns, Rachel, Hiam, Lucinda, Aldridge, Rob, Devakumar, Delan, Kumar, Bernadette, Spiegel, Paul, Abubakar, Ibrahim, "Global call to action for inclusion of migrants and refugees in the COVID-19 response", *Lancet*, Vol. 395, No. 10235, pp. 1482–1483.
- [18] OSCE, *Odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom COVID 19*, 2020. Dostupno preko: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/a/470658.pdf> (Pristupljeno 24. juna 2021), str. 11.
- [19] Pavlović, Danijela, Marković, Violeta i Polić Penavić, Sanja, „Mapiranje usluga javnog i civilnog sektora u zaštiti migranata i tražioca azila tokom pandemije Covid-19 u Republici Srbiji”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 16, br. 27, str. 99–119.
- [20] Perolini, Marco, "Abolish all camps in times of corona: the struggle against shared accommodation for refugees in Berlin", *Interface*, Vol. 12, No. 1, pp. 213–224.
- [21] Roestenburg, Willem, "A Social Work Practice Perspective On Migration", *Social Work/Maatskaplike Werk*, Vol. 49, No. 1, pp. 1–21.
- [22] Stevens, Brenda and Ellerbrock Lynette, "Crisis Intervention: An Opportunity to Change", *ERIC Digest. Greensboro, NC: ERIC Clearinghouse on Counseling and Student Services*, 1995. (ERIC Document Reproduction Services No. ED405535)

- [23] Šantić, Danica and Antić, Marija, "Serbia in the time of COVID-19: between 'corona diplomacy', tough measures and migration management", *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 61, No. 4–5, pp. 546–558.
- [24] Trifunović, Ana, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021, str. 65–77.
- [25] UNICEF, IFSW, The Alliance for child protection in humanitarian action and Global social service workforce alliance, *Social Service Workforce Safety And Wellbeing During The Covid-19 Response: Recommended Actions*. 2020. Available from: <https://www.socialserviceworkforce.org/system/files/resource/files/Social-Service-Workforce-Safety-and-Wellbeing-during-COVID19-Response.pdf>, (Accessed August 8, 2021), p. 6.
- [26] Veljković, Bojan, „Intervencije u krizi – pomoć žrtvama i pomagačima kroz psihološku integraciju traume”, *Godišnjak za psihologiju*, Vol. 12, br. 14, str. 137–150.
- [27] Vuković, Simo, Topalović, Marina Topalović, Lazović, Draško and Lončar, Dragan, "Impact of the COVID-19 pandemic on the performance and costs of hospital health care in Serbia", *Ekonomika preduzeća*, Vol. 70, No. 1–2, pp. 87–100.
- [28] WHO, *Mental health and psychosocial considerations during the COVID-19 outbreak*, 2020. Available from: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/mental-health-considerations.pdf> (Accessed June 20, 2021), p. 3.

*Violeta Marković  
Sanja Polić Penavić  
Danijela Pavlović*

PROTECTION SYSTEM OF PERSONS  
IN MIGRATION DURING THE STATE OF EMERGENCY  
DUE TO COVID-19  
IN SERBIA

*Abstract*

As a result of the COVID-19 pandemic, professionals working in the social protection system are confronted with multiple challenges – due to the health crisis, they are worried not only for the lives of their beneficiaries but for their own families, friends, including their own lives. In order to analyze and understand the changes that the COVID-19 pandemic brought to the social protection system of persons in migration in Serbia, qualitative research with professionals in the system has been conducted. Focus groups with 13 professionals and 7 interviews with key informants were conducted. Results have shown that the COVID-19 pandemic had lightened up the lack of adapting capacities in the social protection system and unpreparedness for situa-

tions of crisis – starting from challenges of consistent and equal provision of health protection equipment to lack of competent supervision.

*Keywords:*

protection, refugees, asylum seekers, migrants, COVID-19.



Tamara Stojanović\*

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

Violeta Đorđević\*\*

*Institut za srpsku kulturu Priština – Leposavić*

## Usluge socijalne zaštite namenjene deci i porodicama u migracijama u Republici Srbiji\*\*\*

### *Apstrakt*

Cilj ovog istraživanja je analiza postojećih usluga socijalne zaštite za decu i porodice u migracijama, mapiranje ključnih izazova u pružanju usluga, kao i definisanje preporuka za unapređenje ove oblasti, a iz perspektive javnog i civilnog sektora. Sprovedeno je kvalitativno istraživanje u kojem je učestvovalo ukupno dvadeset osam stručnih radnika zaposlenih u javnom i civilnom sektoru u oblasti socijalne zaštite, od kojih dvadeset stručnih radnika iz tri centra za socijalni rad (Centar za socijalni rad Leskovac, Vranje i Beograd – Odeljenje Voždovac), tri stručna radnika iz dva centra za porodični smeštaj i usvojenje (Centar za porodični smeštaj i usvojenje Kragujevac i Subotica) i pet predstavnika nevladinog sektora iz Grupe 484 i Centra za kriznu politiku i reagovanje. Oni su svoja iskustva podelili kroz odgovaranje na pitanja u anketi i učešće u polustrukturiranim intervjuima. U radu je prepoznato

---

\* tamara.stojanovic.vr@gmail.com

\*\* violeta.djordjevic.96@gmail.com

\*\*\* Ovaj rad je bio predstavljen na naučnom skupu – 43. susreti socijalnih radnika, „Prevazilaženje nejednakosti: odgovori teorije i prakse socijalne politike i socijalnog rada”. Rad je finansijski podržan Planom naučnoistraživačkog rada, koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

da se stručni radnici iz civilnog i javnog sektora susreću sa različitim izazovima poput kulturoloških i jezičkih barijera, nedovoljnog broja prevodilaca, neadekvatnog normativnog okvira i neprilagođenosti usluga potrebama migranata.

*Ključne reči:*

maloletni migranti bez pratnje, deca i porodice u migracijama, usluge socijalne zaštite, javni sektor, civilni sektor

## UVOD

Migracije su fenomen star koliko i sam čovek, bilo da je reč o dobrovoljnim ili prisilnim migracijama. Početak migrantske krize globalno, ali i u Republici Srbiji, obeležio je masovni priliv migranata i izbeglica iz Avganistana, Sirije, Irana i Iraka tokom 2015. godine, kada su zvanične institucije sistema zaštite i organizacije civilnog društva počele da razvijaju i pružaju usluge namenjene novoj grupi korisnika u sistemu. U ovom periodu preko 600.000 izbeglica i migranata svakodnevno je prolazilo kroz Srbiju, dok podaci Komesarijata za izbeglice i migracije pokazuju da su 25–30% ove populacije činila deca (oko 150.000).<sup>1</sup> U martu 2016. godine došlo je do potpisivanja sporazuma Evropske unije sa Turskom, što je uslovalo duže zadržavanje ljudi u zemljama zapadnobalkanske rute, uključujući i Srbiju. Takva situacija zahtevala je hitno prilagođavanje sistema zaštite novonastalim okolnostima. Došlo je do promene u načinu pružanja usluga, od početnog humanitarnog zbrinjavanja, ka razvoju sistema sveobuhvatnije zaštite sa ciljem efikasnijeg prilagođavanja potrebama pristiglih izbeglica i migranata.<sup>2</sup> Statistika ni posle osam godina od početka migrantske krize nije bolja, pa tako Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (United Nations High Commissioner for Refugees, u daljem tekstu UNHCR) na svom zvaničnom sajtu navodi podatak prema kom je čak 8.000.000 ljudi raseljeno iz Ukrajine širom Evrope.<sup>3</sup> Kroz Srbiju je od početka sukoba između Ukrajine i Rusije, prema podacima Komesarijata za

---

<sup>1</sup> Anita Burgund, Iva Branković, „Zaštita dece migranata u Srbiji – iskustva i preporuke”, *Socijalna politika*, br. 2, str. 9–24.

<sup>2</sup> Danijela Pavlović, Violeta Marković, Sanja Polić Penavić, „Mapiranje usluga javnog i civilnog sektora u zaštiti migranata i tražioca azila tokom pandemije Covid-19 u Republici Srbiji”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, br. 27, str. 99–119.

<sup>3</sup> UNCHR. *Ukraine Emergency*. Available from: <https://www.unhcr.org/ukraine-emergency.html> (Accessed February 20, 2023).

izbeglice i migracije, prošlo 148.000 Ukrajinaca, od kojih je 26.000 prijavilo boravište.<sup>4</sup>

Deca migranti, a posebno deca bez pratnje i razdvojena deca, predstavljaju posebno ranjivu kategoriju migrantske populacije koja zahteva specifične oblike zaštite. Deca koja putuju bez pratnje roditelja ili staratelja nalaze se u povećanom riziku od nasilja, trgovine ljudima i različitih vidova eksploatacije, te zaštita njihovih prava i osnovnih sloboda nameće potrebu za angažovanjem različitih institucija u državi<sup>5</sup>, a naročito sistema socijalne zaštite. Pored dece bez pratnje, i same porodice u migracijama mogu biti izložene brojnim rizicima, poput porodičnog nasilja, međusobnog razdvajanja, trgovine ljudima i krijumčarenja. Sve duže zadržavanje migranata u Srbiji nametnulo je potrebu za obezbeđivanjem adekvatnog dugotrajnog smeštaja u kome deca neće biti izložena različitim rizicima po njihovo blagostanje i sigurnost. Pored institucija javnog sektora, važno je istaći značajnu ulogu organizacija civilnog društva (u daljem tekstu OCD) koje pružaju usluge direktne podrške migrantima, kao i međunarodnih organizacija koje obezbeđuju sredstva za sprovođenje raznih aktivnosti, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.

## USLUGE DOSTUPNE DECI I PORODICAMA U MIGRACIJAMA U REPUBLICI SRBIJI

Jedna od najznačajnijih ustanova u sistemu socijalne zaštite za pružanje pomoći i podrške migrantima jeste centar za socijalni rad (u daljem tekstu CSR). Najvažnije aktivnosti organa starateljstva jesu zaštita prava i interesa maloletne dece, te u tom smislu CSR ima jednaka ovlašćenja u radu sa decom migrantima, kao i sa decom koja imaju državljanstvo Republike Srbije. Posebno značajne nadležnosti CSR jesu postavljanje staratelja detetu, s obzirom na to da se deca migranti neretko mogu naći u situaciji da su bez pratnje, te im se postavljanjem staratelja obezbeđuje zaštita prava i interesa.<sup>6</sup> Pored toga, CSR je nadležan za obezbeđivanje usluga socijalne zaštite, bilo da se one neposredno

---

<sup>4</sup> Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije. *Aktuelnosti*. Dostupno preko: <https://kirs.gov.rs/lat/aktuelno/od-pocetka-sukoba-u-ukrajini-kroz-republiku-srbiju-je-proslo-148000-drzavljana-ukrajine/4194> (Pristupljeno 20. marta 2023).

<sup>5</sup> Sanja Čopić, Slobodan Čopić, „Deca migranti i izbeglice bez pratnje u Srbiji: standardi postupanja i nivo poštovanja njihovih prava”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, Vol. 38, br. 2, str. 49–72.

<sup>6</sup> „Porodični zakon”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br.18/2005, 72/2011 – dr. zakoni 6/2015, Beograd, 2005, str. 4.

obezbeđuju ili korisnike upućuju na iste.<sup>7</sup> Dodatno, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja 2018. godine izdalo je Instrukciju o načinu postupanja centra za socijalni rad u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje<sup>8</sup>, koja dopunjuje prethodnu instrukciju iz 2017. i bliže uređuje načine postupanja organa starateljstva u radu sa maloletnim migrantima/izbeglicama bez pratnje. Ovom instrukcijom se predviđa da nakon saznanja o postojanju maloletnog migranta/izbeglice bez pratnje, terenski socijalni radnik obaveštava teritorijalno nadležan organ starateljstva koji po hitnom postupku određuje privremenog staratelja za maloletnika. Prilikom prvog intervjua vrši se opservacija ponašanja i psiho-fizičkog stanja maloletnog migranta/izbeglice bez pratnje i prikupljaju se osnovni podaci o maloletnom migrantu. Dalje, instrukcijom se bliže definiše vrsta privremenog smeštaja, koja može da bude hraniteljska porodica, ustanova socijalne zaštite, zdravstvena ustanova i centar za azil. Značajno je da odluku o smeštaju donosi isključivo nadležan organ starateljstva koji je preduzeo mere starateljske zaštite.<sup>9</sup>

Pored CSR, značajnu ulogu u obezbeđivanju usluga, prevashodno deci migrantima, imaju centri za porodični smeštaj i usvojenje (u daljem tekstu CPSU). CPSU su ustanove socijalne zaštite koje se bave zaštitom dece kroz obezbeđivanje porodičnog smeštaja i hraniteljstva, izborom adekvatnih porodica, pružanjem podrške hraniteljima, procenom potencijalnih usvojitelja itd.<sup>10</sup> Ovakav vid zaštite se primenjuje i na decu migrante ukoliko za to postoji potreba. U ustanove socijalne zaštite koje se bave pružanjem zaštite, kako deci iz Srbije tako i deci migrantima, svakako spadaju i ustanove za smeštaj dece. U Republici Srbiji usluge smeštaja maloletnih migranata bez pratnje pruža Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu u okviru svoje organizacione jedinice – Centra za smeštaj stranih maloletnih lica pronađenih na teritoriji Republike Srbije bez pratnje roditelja ili staratelja. Ukupan kapacitet

---

<sup>7</sup> „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada Centara za socijalni rad”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – dr. pravilnik 1/2012- dr. pravilnik 51/2019 i 12/2020, Beograd, 2008, str. 2 i 13.

<sup>8</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje*. Dostupno preko: <https://shorturl.at/mnDWZ> (Pristupljeno 27. juna 2023).

<sup>9</sup> *Isto*, str. 3.

<sup>10</sup> „Zakon o socijalnoj zaštiti”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2011 i 117/2022, Beograd, 2011, str. 43.

ove jedinice je 15 korisnika.<sup>11</sup> Usluge smeštaja maloletnih migranata bez pratnje dostupne su i u Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Nišu.<sup>12</sup> Pored Zavoda, u obezbeđivanju smeštaja deci migrantima učestvuje i Dom za decu ometenu u razvoju „Kolevka” u Subotici, koji obezbeđuje uslugu smeštaja u najdužem trajanju od sedam dana u okviru svoje Prihvatne stanice. U okviru ove Prihvatne stanice deci se obezbeđuje zadovoljenje egzistencijalnih potreba, dok stručni radnici Doma sarađuju sa različitim institucijama, uključujući CSR i policiju, kako bi se dete vratilo u poznatu sredinu ili kako bi se našlo trajnije rešenje.<sup>13</sup>

Uloga OCD u pružanju usluga socijalne zaštite značajno je porasla, kao posledica procesa decentralizacije, odnosno novog izmenjenog shvatanja uloge države u sistemu socijalne zaštite.<sup>14</sup> Iskustvo nevladinih organizacija (u daljem tekstu NVO) u radu sa različitim ranjivim grupama (uključujući i migrante), stručnost zaposlenih, sve efikasnije delovanje u vanrednim okolnostima i već izgrađena senzibilnost, s jedne, kao i preopterećenost državnog sistema uvećanim potrebama različitih korisnika, sa druge strane, omogućili su OCD da preuzmu sve značajniju ulogu u sistemu pružanja usluga socijalne zaštite.<sup>15</sup> Čini se da je uloga civilnog sektora u trenutnoj migrantskoj situaciji i dopunska i komplementarna ulozi javnog sektora, u zavisnosti od usluga koje se pružaju. Dopunsku ulogu civilni sektor ostvaruje kroz organizovanje psiho-edukativnih, okupacionih i integracijskih radionica i/ili angažovanje prevodilaca i kulturnih medijatora. Sa druge strane, značaj OCD-a ogleda se i u njihovoj komplementarnoj ulozi, odnosno pružanju onih usluga koje nisu dostupne u javnom sektoru, poput rada sa migrantima smeštenim na neformalnim stajalištima i van sistema registracije koji vodi javni sektor.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Zavod za vaspitanje dece i omladine, *O nama*. Dostupno preko: <http://zvdob.rs/about> (Pristupljeno 12. februara 2023).

<sup>12</sup> Violeta Marković, „Alternativno staranje za decu migrante/tražioce azila bez pratnje roditelja ili staratelja u Srbiji”, *Socijalna politika*, br. 3/2019, str. 47–64.

<sup>13</sup> Dom za decu ometenu u razvoju „Kolevka” Subotica, *Prihvatna stanica*. Dostupno preko: <https://domkolevka.rs/prihvatna-stanica/> (Pristupljeno 07. februara 2023).

<sup>14</sup> Gordana Matković, Milica Stranjaković, Vera Kovačević, *Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2009, str. 7.

<sup>15</sup> Žarko Šunderić, *Vodič za upućivanje i pružanje socijalnih usluga migrantima u Republici Srbiji*, Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland, Novi Sad, 2018, str. 21–22.

<sup>16</sup> Ana Čekerevac, Natalija Perišić i Jelena Tanasijević, „Socijalne usluge za migrante – slučaj Srbije”, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 18, br. 1, str. 10–125.

## METOD

U cilju analize mogućnosti sistema socijalne zaštite da odgovori na specifične potrebe dece i porodica u migracijama u Republici Srbiji sprovedeno je kvalitativno istraživanje. Istraživanje je sprovedeno u periodu februar – jul 2023. godine. Metode korišćene u ovom radu su analiza sadržaja i analiza prikupljenih podataka. Prilikom prikupljanja podataka korišćeni su polustrukturirani intervjui i ankete sa ključnim akterima u javnom i civilnom sektoru. Učesnici su bili informisani o cilju i svrsi istraživanja, objašnjeno im je da će prikupljeni podaci biti prikazani tako da se sačuva njihova anonimnost. Svi učesnici/ce su dali pismenu saglasnost za učešće u istraživanju i njihova imena su zaštićena šifrom dizajniranom za svakog od učesnika/ca. Prikupljeni podaci su skladišteni na bezbedan način, na USB-u kojem su pristup imale samo istraživačice, a tako da se ne ugrozi privatnost uključenih ispitanika u istraživanju. Istraživanje obuhvata uzorak od ukupno dvadeset osam stručnih radnika zaposlenih u javnom i civilnom sektoru u oblasti socijalne zaštite, od kojih su dvadeset tri ženskog pola i pet muškog pola. Od ukupnog uzorka ispitano je dvadeset stručnih radnika tri centra za socijalni rad – Centar za socijalni rad Leskovac (N=6), Centar za socijalni rad Vranje (N=7) i Gradski centar za socijalni rad Beograd – Odeljenje Voždovac (N=7); tri stručna radnika dva centra za porodični smeštaj i usvojenje – Centar za porodični smeštaj i usvojenje Kragujevac (N=2) i Centar za porodični smeštaj i usvojenje Subotica (N=1); i pet predstavnika civilnog sektora iz dve nevladine organizacije – Grupa 484 (N=3) i Centar za kriznu politiku i reagovanje (N=2). Osnovu istraživanja predstavljaju intervjui i ankete korišćeni u ispitivanju zaposlenih u centrima za socijalni rad koji imaju ključnu ulogu u pružanju usluga namenjenih deci i porodicama u migracijama. Intervju i/ili popunjavanje anketa je obavljeno sa supervizorima i voditeljima slučaja u navedenim CSR. Usled velikog obima posla u CSR, neki stručni radnici nisu bili spremni da izdvoje vreme za intervju, ali su pristali na alternativnu mogućnost učešća u istraživanju, i to popunjavanjem ankete. Sa ukupno sedam stručnih radnika CSR obavljen je intervju, dok je preostalih trinaest stručnih radnika popunilo ankete. Sa stručnim radnicima zaposlenim u CPSU i organizacijama civilnog društva obavljani su intervjui.

## REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Nalazi datog istraživanja usloveli su podeljenost rada na šest tematskih celina, i to:

1. Uloga javnog sektora u pružanju usluga – autorke su se prevashodno bavile postupanjem CSR i CPSU u zaštiti dece i porodica u migracijama;
2. Uloga civilnog sektora u pružanju usluga – glavni fokus autorki prilikom istraživanja uloge civilnog sektora je bio usmeren ka uslu-

- gama i aktivnostima koje on nudi deci migrantima i porodicama u migracijama;
3. Saradnja javnog i civilnog sektora u pružanju usluga deci i porodicama u migracijama – u ovom delu rada autorke su prikazale kako predstavnici civilnog sektora ocenjuju saradnju sa javnim sektorom i obrnuto;
  4. Mapiranje ključnih izazova u pružanju usluga – ovaj deo rada posvećen je identifikaciji ključnih izazova u pružanju usluga socijalne zaštite i obezbeđivanju resursa za zadovoljavanje potreba dece i porodica u migracijama;
  5. Ocena kvaliteta normativnog okvira – ova tematska celina je fokusirana na kritičku analizu postojećih normativnih propisa i smernica koje uređuju reagovanje sistema socijalne zaštite i saradnju između različitih aktera u zaštiti porodica i dece migranata;
  6. Zaključna razmatranja i preporuke za unapređenje oblasti pružanja usluga deci migrantima i porodicama u migracijama – u ovom delu autorke su nastojale da ukažu na moguće pravce unapređenja usluga, kako javnog tako i civilnog sektora u radu sa decom i porodicama u migracijama.

### *Uloga javnog sektora u pružanju usluga deci migrantima i porodicama u migracijama*

Nalazi istraživanja ukazuju na to da postoji velika disproporcija u radu sa porodicama i decom u migracijama, pa tako stručni radnici u CSR Beograd – Odeljenje Voždovac navode da je u poslednjih godinu dana na evidenciji ovog centra bilo 70 migranata, stručni radnici CSR Vranje daju informaciju da se u poslednjih godinu dana radilo sa oko 15 osoba, dok stručni radnici CSR Leskovac ističu da u poslednje dve godine na evidenciji nisu imali migrante, bilo decu ili odrasle. Razlozi za ovakvu disproporciju mogu biti različiti, premda jedan od razloga zašto u Vranju ima 15 migranata na evidenciji, a u Leskovcu ih nema uopšte, može biti postojanje centra za azil u Vranju. Pored toga, u Beogradu su migrantima dostupnije različite usluge civilnog sektora koje ne postoje ili je njihovo pružanje otežano u Leskovcu, te može biti da zbog toga biraju da ostanu u Beogradu i tamo potraže određene usluge nadležnih CSR i OCD. Sa druge strane, CPSU u Kragujevcu i Subotici do sada nisu imali realizaciju smeštaja dece migranata.

U odnosu na usluge, mere i aktivnosti koje sprovodi CSR, predstavnici centara za socijalni rad su jednoglasni i navode da se uglavnom deci bez pratnje postavljaju staratelji i to u najvećem broju slučajeva neposredni staratelji. Primer CSR Leskovac je jedinstven jer je dužnost privremenog neposrednog staratelja obavljao uglavnom dežurni radnik koji je u tom trenutku pozvan na intervenciju, dok to nije slučaj sa CSR Vranje i CSR Beograd – Odeljenje Voždovac. Pored toga, deci bez pratnje pružane su usluge smeštaja u ustanove

socijalne zaštite, te se u velikom broju slučajeva donosi privremeno rešenje o obezbeđivanju smeštaja i maloletnici bez pratnje se uglavnom smeštaju u Prihvatište za maloletne strance bez pratnje roditelja ili staratelja pri Zavodu za vaspitanje dece u Beogradu ili Nišu. Niko od predstavnika CSR uključenih u istraživanje nije naveo smeštaj maloletnih migranata u hraniteljske porodice kao uobičajenu praksu. Takođe, ukoliko je reč o maloletnim licima koja su u pratnji punoletnih lica ista su upućivana u centre za azil. Predstavnici CPSU u Kragujevcu i Subotici navode da usled neiskustva u radu sa migrantskom populacijom nisu imali potrebe da preduzimaju mere iz svoje nadležnosti.

### *Uloga civilnog sektora u pružanju usluga deci migrantima i porodicama u migracijama*

U periodu od 2016. do 2022. godine predstavnici civilnog sektora uglavnom su radili sa porodicama iz Avganistana, Irana i Iraka, a u poslednje vreme i sa porodicama iz Burundija. Glavne aktivnosti koje OCD pružaju deci i porodicama u migracijama odnose se na psiho-socijalnu podršku, a, kako navode zaposleni unutar Grupe 484, to podrazumeva različit set radionica koje su psiho-edukativne, okupacione i integracijske. Pored toga, u momentu kada je počeo upis dece u školu tokom školske 2016/2017. godine različite OCD su se, uz Komesarijat i škole, uključile u kampove kako bi pomogle integraciju dece u školski sistem. Deci migrantima je obezbeđen sveobuhvatan sistem podrške u Centru za azil u Bogovađi kroz aktivnosti koje su podrazumevale pružanje pomoći deci u obavljanju školskih zadataka i njihovo pedagoško profilisanje. Dodatno, zaposleni su prenosili odgovornost na roditelje za obrazovanje dece kroz komunikaciju sa njima na roditeljskim sastancima: *Organizovali smo predviđene na roditeljskim sastancima i pružali sveobuhvatnu podršku, ali smo se trudili da ne ispadne da mi školujemo decu, već da svako ima svoju ulogu u tom sistemu – deca idu u školu, a roditelji su odgovorni za to* (SRN2). Stručni radnici u Grupi 484 takođe su istakli da imaju Fond za vulnerabilne grupe koji im omogućava da porodicama sa specifičnim potrebama izađu u susret kada je to neophodno.

Predstavnici civilnog sektora ističu da maloletni migranti bez pratnje pretežno dolaze iz Avganistana i da je najčešće reč o dečacima. Kako navode ispred Centra za kriznu politiku i reagovanje (u daljem tekstu CKPR), razlog manje zastupljenosti devojčica proizlazi iz toga što roditelji iz zemlje porekla šalju uglavnom starijeg sina zato što smatraju da je jači, premda i dečaci mogu biti žrtve različitih vidova eksploatacije i nasilja. Predstavnici Grupe 484 navode da su tokom 2022. godine preko međunarodne organizacije Spasimo decu (Save the Children International) sprovodili projekat usmeren samo na maloletne migrante bez pratnje u Republici Srbiji. Ovaj projekat je podrazumevao rad sa maloletnim migrantima bez pratnje unutar Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu, radne jedinice Doma Jovan Jovanović Zmaj, Integracione kuće (Jesuit Refugee Service) i centra za azil u Bogovađi. Procena

stručnih radnika zaposlenih u Grupi 484 bila je da je maloletnim migrantima važno znanje srpskog jezika, te su organizovali časove dva puta nedeljno. Sa druge strane, predstavnici CKPR-a su prepoznali značaj prakse kulturne medijacije koja je neopravdano zapostavljena unutar javnog sektora, ali i kod mnogih drugih OCD: *Profesija kulturne medijacije uključuje poznavanje specifične kulture zemalja iz kojih migranti dolaze, obrasce ponašanja koji iz te kulture mogu biti pogrešno shvaćeni ovde* (SRN4). S tim u vezi, stručni radnici u CKPR-u su tokom 2021. godine realizovali kurs kulturne medijacije na Filološkom fakultetu u Beogradu koji je bio namenjen studentima završnih godina. Dakle, reč je o radu na standardizaciji kulturne medijacije koja u Srbiji predstavlja relativno novo zanimanje u sistemu socijalne zaštite.

### *Saradnja između javnog i civilnog sektora u pružanju usluga deci i porodicama u migracijama*

Saradnja javnog i civilnog sektora u oblasti socijalne zaštite porodica i dece migranata odvija se između nadležnih državnih institucija na lokalnom nivou (CSR i CPSU) i organizacija civilnog društva. Nalazi istraživanja ukazuju na visoko zadovoljstvo predstavnika CSR u pogledu saradnje sa ostalim ustanovama socijalne zaštite i sa OCD. Predstavnici CSR navode da su imali veliku podršku civilnog društva u radu sa migrantskom populacijom (posebno sa NVO Atina i NVO Praksis). Predstavnici civilnog društva ističu da u radu sa javnim sektorom postoje izvesna neslaganja, ali da svi razumeju svoje uloge u sistemu. Zaposleni u civilnom sektoru naglašavaju da saradnja postoji, ali da je uglavnom zasnovana na ličnim poznanstvima zaposlenih iz oba sektora, bez jasnih pravila i procedura koje uređuju njihov odnos na širem, sistemskom nivou.

Sa druge strane, zaposleni u OCD smatraju da sa predstavnicima ustanova za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje ostvaruju dobru saradnju zbog zajedničkog cilja koji se odnosi na obezbeđenje najboljeg interesa maloletnih migranata. Svi predstavnici civilnog sektora ocenili su saradnju sa međunarodnim i organizacijama civilnog sektora kao dobru. Tako zaposleni u Grupi 484 ističu da su imali priliku da saraduju sa NVO Atinom, u slučaju smeštaja žena žrtava nasilja u sigurnu kuću, dok ispred CKPR-a navode da imaju značajno partnerstvo sa UNHCR-om, koji već dve godine sprovodi program DAFI, koji podrazumeva davanje stipendija namenjenih izbeglicama za sticanje fakultetskog obrazovanja u Republici Srbiji.

### *Ključni izazovi javnog i civilnog sektora u pružanju usluga deci i porodicama u migracijama*

Kao jedan od ključnih izazova javnog i civilnog sektora u radu sa decom i porodicama u migracijama izdvaja se jezička i kulturološka barijera. Većina

stručnih radnika u CSR je kao glavni izazov u radu sa migrantima navela nedovoljno poznavanje kulturološkog konteksta iz kog migranti dolaze (nepoznavanje njihovih običaja, navika i načina života) i jezičku barijeru, s obzirom na to da veliki broj migranata sa kojima su radili ne govori engleski jezik, a imaju poteškoća da dođu do prevodilaca: *Mnogo se toga izgubi u prevodu jer mi se čini da prevodilac ne može da prenese saosećanje i podršku na način na koji ja želim da u tom trenutku pružim osobi* (SRŽ10). Neki od radnika/ca navode da su prevodioci izuzetno dobri, ali da je do njih teško doći jer je mali broj prevodilaca zadužen za više okruga (npr. ceo Jablanički, Pčinjski i Nišavski okrug).

Razlike u kapacitetima CSR izdvajaju se kao jedan od izazova unutar javnog sektora. Nalazi ovog istraživanja pokazali su da su u okviru CSR Beograd – Odeljenje Voždovac i CSR Vranje zaposleni stručni radnici koji isključivo rade sa migrantskom populacijom, dok to nije slučaj u CSR Leskovac (u ovom CSR rad sa migrantima obavljao je dežurni stručni radnik). Stručni radnici CSR u kojima ima zaposlenih voditelja slučaja za rad sa migrantima navode da imaju razvijene veštine za rad sa njima, dok stručni radnici zaposleni u CSR u kojem nema voditelja slučaja za rad sa migrantima navode da im nedostaju veštine i znanja koja se odnose na direktan rad sa tom populacijom.

Kao prepreka u pružanju adekvatnih usluga deci i porodicama u migracijama izdvajaju se i nedovoljni ljudski i materijalni resursi u okviru sistema socijalne zaštite, a situacija je dodatno zakomplikovana zabranom zapošljavanja u javnom sektoru. Nalazi istraživanja ukazuju na visoko nezadovoljstvo radnika u sistemu socijalne zaštite usled nedovoljnog broja radnika, sa jedne strane, a sve širih nadležnosti i očekivanja od strane sistema i društva, sa druge.

Dodatno, nedostatak ili nepouzdanost podataka o deci i porodicama u migracijama predstavljaju izazov u pružanju adekvatnih usluga socijalne zaštite u skladu sa njihovim potrebama. U CSR ne postoji pouzdana evidencija o broju migranata bez pratnje, odraslim migrantima ili porodicama u migracijama kojima su pružene određene usluge. Ovo predstavlja problem jer nije moguće sistemski pratiti položaj migranata i oceniti da li je Republika Srbija ispunila obaveze preuzete ratifikacijom međunarodnih ugovora i konvencija.

Za stručne radnike CSR i CPSU, ali i za hranitelje, poseban problem predstavlja nedostatak znanja i veština u radu sa ovom grupom korisnika. Predstavnici CSR i CPSU koji su učestvovali u ovom istraživanju navode kako je potrebno održati više obuka na temu rada sa migrantima u cilju sticanja neophodnih veština i znanja za rad sa ovom grupom korisnika. Stručni radnici zaposleni u CPSU ukazuju na to da bi bilo dobro da i hranitelji prođu obuke za rad sa migrantima kako bi potencijalno postali izuzetno značajan resurs u pružanju usluga smeštaja deci migrantima.

Kao izazovnu situaciju u radu sa migrantima stručni radnici često navode nemogućnost razlikovanja krijumčara od osobe od poverenja. S obzirom na

to da mnogi migranti sa sobom nemaju nikakvu dokumentaciju teško je dokazati da li su maloletna lica sa roditeljima/srođnicima ili krijumčarima, što stručni radnici CSR navode kao veliki problem. Pored toga, još jedna situacija koja može biti izazovna jesu značajne razlike u potrebama između dece koja su smeštena u neke od ustanova za smeštaj maloletnika i dece koja se nalaze u prihvatnim ili azilnim centrima: *Fluktuacija je drugačija, u centrima za azil ona je znatno veća. U centrima za azil se dešavalo da se smenjuje grupa jer su mnogi pokušavali da odu, dok je u domu u tom smislu stabilnija situacija* (SRN1).

Pored toga, nije moguće uspostaviti konzistentnost u pružanju usluga, s obzirom na to da Republika Srbija za mnoge migrante predstavlja tranzitno područje. Predstavnici OCD kao vrlo problematičan ocenjuju opšti stav među migrantskom populacijom da se neće dugo zadržati i da će brzo napustiti Srbiju, te da nije potrebno da njihova deca pohađaju školu i izostaje motivisanost za rad sa nadležnim akterima na terenu.

Predstavnici civilnog sektora kao izazov naveli su i poziciju bespomoćnosti u kojoj se često nađu u slučajevima nasilja u porodici: *Problem porodičnog nasilja naročito je prisutan kod porodica iz Avganistana i Iraka, u okviru kojih je takvo postupanje kulturološki prihvatljivo, te je teško objasniti ženama da je takvo delo u Srbiji kažnjivo i osnažiti ih da izađu iz te pozicije* (SRN5).

### *Ocena kvaliteta normativnog i strateškog okvira*

Postojeći normativni okvir vezan za zaštitu dece i porodica u migracijama predstavnici CSR i CPSU uglavnom ocenjuju kao adekvatan, dok kao glavne zakone na koje se pozivaju u radu sa migrantima navode Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o upravljanju migracijama. Dvoje ispitanih radnika nisu imali stav u vezi sa postojećim normativnim okvirom, dok je jedan od ispitanika naveo da je zakone potrebno unaprediti i na taj način smeštaj maloletnih lica u hraniteljske porodice bliže urediti zakonskim i podzakonskim aktima. I pored pozitivne ocene, svi učesnici su se složili da je u pojedinim oblastima potrebno revidiranje postojećih propisa kako bi se što adekvatnije odgovorilo na uvećane potrebe porodica i dece u migracijama. S druge strane, predstavnici OCD istakli su da veliki problem u odnosu na postojeći normativni okvir predstavlja odsustvo specifičnih odredbi za precizno utvrđivanje starosti maloletnih migranata bez pratnje. Takođe, oni navode da postojeći set procedura i pravila postupanja nije dovoljno fleksibilan u smislu da dostupne usluge nisu adekvatno prilagođene potrebama porodica i dece u specifičnim okolnostima, te da je poželjno raditi na njegovom unapređenju.

Svi ispitanici uključeni u istraživanje ocenili su aktuelna strateška rešenja kao adekvatna, uz napomenu da treba unaprediti pojedine njihove delove, a naročito one koji se odnose na prateće akcione planove. Kao najznačajnije strategije u oblasti zaštite porodica i dece u migracijama naveli su: Strategiju

za upravljanje migracijama<sup>17</sup>, Strategiju prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine<sup>18</sup>, Strategiju suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2019. godine<sup>19</sup>, Strategiju za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine<sup>20</sup> i Strategiju za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine<sup>21</sup>. Analizom naprednavedenih strategija autorke su uočile da svaka od njih pokriva određenu grupu migranata i prepoznaje značaj potencijalnih problema sa kojima mogu biti suočeni, ali da kod gotovo svih strategija i pratećih akcionih planova nisu precizno definisane konkretne mere, ciljevi i aktivnosti koje bi bile usmerene ka rešavanju datih problema. Na kraju, treba istaći da su svi ispitanici saglasni da postojeći normativni i strateški okvir poseduje veliki potencijal, ali da ga je potrebno dodatno unapređivati u skladu sa standardima na nivou Evropske unije.

## DISKUSIJA

Rezultati istraživanja sugerišu izvestan nivo teritorijalne disproporcije u iskazanim potrebama dece i porodica u migracijama. Ova disproporcija može biti rezultat postojanja centara za azil u Vranju i Beogradu, ali i zato što grad Leskovac nije deo uobičajene migrantske rute. U tom smislu, ne čudi podatak koji ukazuje na to da stručni radnici u CSR Leskovac češće govore o nedostatku specifičnih znanja za rad sa migrantskom populacijom, a o čemu izveštavaju i stručni radnici zaposleni u CPSU Kragujevac i Subotica. Uprkos nedostatku specifičnih znanja i veština za rad sa migrantskom populacijom, stručni radnici naprednavedenih CSR i CPSU pokazuju visoku motivisanost za sticanje nedostajućih znanja i učestvovanje u razvijanju usluge specijalizovanog hraniteljstva koja bi bila namenjena isključivo migrantskoj populaciji. Sa druge strane, stručni radnici ispred OCD navode da poseduju veštine i

---

<sup>17</sup> „Strategija za upravljanje migracijama”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 59/2009, Beograd, 2009.

<sup>18</sup> „Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 77/2017, Beograd, 2017.

<sup>19</sup> „Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2020. godine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 105/2018-115, Beograd 2018.

<sup>20</sup> „Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 80/020-41, Beograd, 2020.

<sup>21</sup> „Strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 103/2021, Beograd, 2021.

znanja za rad sa decom i porodicama u migracijama, ali da se na terenu često susreću sa nedovoljno obučanim socijalnim radnicima. Nalazi ovog istraživanja su pokazali da je fokus OCD u radu sa decom i porodicama u migracijama usmeren ka pružanju edukativnih, psiho-socijalnih i integracijskih usluga. Međutim, mnoge usluge koje pružaju OCD deo su projekata koji su vremenski ograničeni, što znači da su i same usluge migrantima dostupne tokom određenog vremenskog perioda, nakon čega oni moraju da potraže pomoć u okviru ionako opterećenog javnog sektora.

Veliki deo saradnje u pružanju usluga odvija se zahvaljujući ličnim poznanstvima između predstavnika javnog i civilnog sektora, a ne na osnovu koordinacije aktivnosti koja bi bila uspostavljena na širem sistemskom nivou. Takav sistem pružanja usluga koji se oslanja na lična poznanstva nije dugoročno održiv, budući da se ovakvi kontakti vezuju za odnos između konkretnih osoba, a u javnom i civilnom sistemu su moguće fluktuacije zaposlenih. Zabrinjava i izveštavanje o situacijama u kojima se maloletni migranti bez pratnje iznenada prebacuju iz jednog u drugi kamp, gde su okolnosti nepredvidive, te su korisnici u dodatnom riziku. S obzirom na to da stručni radnici izveštavaju o situacijama u kojima su deca izmeštana u roku od jednog dana, jasno je da takva praksa nije u skladu sa najboljim interesom deteta i da ne treba da se dešava u tako kratkom vremenskom roku. Ovi nalazi upućuju na to da je posebno maloletnim migrantima potrebno obezbediti stalnost, a to je moguće postići korišćenjem za sada nedovoljno iskorišćenog resursa kakav je alternativno staranje u Republici Srbiji.

## OGRANIČENJA ISTRAŽIVANJA

Osnovna ograničenja ovog istraživanja proizlaze iz malog uzorka i nemogućnosti uključivanja većeg broja različitih ustanova, kako javnog tako i civilnog sektora koje pružaju usluge socijalne zaštite, te dobijeni podaci nisu reprezentativni za čitavu teritoriju Republike Srbije. Nemogućnost uključivanja većeg broja ustanova produkt je opterećenosti stručnih radnika zaposlenih u javnom i civilnom sektoru, kao i nedovoljne spremnosti istih da učestvuju u istraživanju. Ipak, autorke smatraju da ovo istraživanje može ponuditi uvid u postojeće usluge socijalne zaštite u oblasti pružanja podrške deci i porodicama u migracijama, kao i uvid u ključne izazove sa kojima se zaposleni suočavaju u svom radu. Dodatno, u cilju predstavljanja razlika u potrebama za uslugama i teritorijalnoj rasprostranjenosti istih, autorke su u istraživanje uključile ispitanike iz CPSU Kragujevac i Subotica, koji u dosadašnjem radu nisu imali prilike da rade sa migrantskom populacijom, kao i ispitanike iz CSR Leskovac koji u poslednje dve godine nisu radili sa migrantima. Pored toga, rad prikazuje perspektivu zaposlenih u javnom i civilnom sektoru, ali ne i perspektivu dece i porodica u migracijama kojima su usluge namenjene, te je preporuka da buduća istraživanja uključe i pripadnike migrantske populacije kako bi

se stvorila sveobuhvatna slika o dostupnim uslugama socijalne zaštite, a sam problem sagledao iz više različitih uglova.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA SA PREPORUKAMA

Nalazi istraživanja ukazuju na to da je sistem podrške od početka migrantske krize do danas napredovao, ali da je potrebno raditi na daljem unapređenju pružanja usluga deci i porodicama u migracijama. Rezultati pokazuju da su se stručni radnici u javnom i civilnom sektoru susretali sa različitim izazovima koji su sprečavali adekvatno pružanje usluga deci i porodicama u migracijama. Ključni izazovi identifikovani ovim istraživanjem demonstriraju slabosti sa kojima se javni sektor suočava godinama unazad, a koji se odnose prevažno na nedovoljan broj zaposlenih stručnih radnika obučenih za rad sa migrantskom populacijom, prevodilaca i kulturnih medijatora. Sa druge strane, u okviru OCD glavni problem predstavlja diskontinuitet u pružanju usluga migrantima koji su mahom deo vremenski ograničenih projekata, a pored toga, kod stručnih radnika često se javlja osećaj bespomoćnosti u situacijama porodičnog nasilja usled ograničenih nadležnosti civilnog sektora. Dodatno, postojeća saradnja javnog i civilnog sektora, koja se dominantno oslanja na lična poznanstva između zaposlenih, može biti još jedna prepreka u pružanju kvalitetnih i prilagođenih usluga deci i porodicama u migracijama. U pogledu normativnog i strateškog okvira u Republici Srbiji, nalazi istraživanja sugerišu da je on adekvatno razvijen, ali da je potrebna njegova dopuna, naročito u delu koji se odnosi na pravila za utvrđivanje godina starosti maloletnih migranata bez pratnje. Naprednavedeni podaci upućuju na potrebu za preduzimanjem akcije, kako javnih ustanova tako i OCD, u cilju unapređenja postojećih usluga dostupnih deci i porodicama u migracijama, ali i međusektorske saradnje.

Preporuke za unapređenje pružanja usluga u radu sa decom i porodicama u migracijama odnose se prvenstveno na pružanje usluga migrantima kroz kulturno kompetentnu praksu, što podrazumeva obezbeđivanje informacija predstavnicima javnog i civilnog sektora o kulturološkim specifičnostima migranata sa kojima neposredno rade. Važno je uključivanje stručnih radnika oba sektora u edukacije koje im mogu pomoći da u svom radu razviju kulturno kompetentnu praksu, odnosno potrebno je da donosioci odluka razmotre uključivanje kulturnih medijatora u rad sa migrantskom populacijom. Takođe, potrebno je prilagoditi usluge specifičnim potrebama migranata, s obzirom na to da je reč o grupi ljudi koja je heterogena po različitim osnovama (kulturološkim, obrazovnim, porodičnim, zdravstvenim, polnim, uzrasnim i slično). Mogućnost pružanja spektra različitih usluga prilagođenih deci i porodicama u migracijama može se osigurati razvojem bolje saradnje

između javnog i civilnog sektora, koja će biti zasnovana na normativno regulisanim procedurama, a ne na ličnim poznanstvima. Dakle, potrebno je unaprediti postojeće procedure za međusektorsku saradnju u radu sa migrantskom populacijom kroz organizovanje susreta između relevantnih aktera, ali i kroz uspostavljanje liste profesionalaca i ustanova koja će biti dostupna svima koji rade sa migrantskom populacijom, ali i samim migrantima.

Još jedna od preporuka odnosi se na razvoj jasnih pravila postupanja prilikom utvrđivanja godina starosti maloletnih migranata bez pratnje kroz korišćenje utvrđene metodologije prilikom procene uzrasta migranata. Svi uključeni akteri od policije do socijalnih radnika treba da prođu edukacije putem kojih će steći neophodne veštine za procenu starosti deteta. Pored toga, potrebno je da donosioci odluka razmotre mogućnost uključivanja drugih stručnjaka koji mogu pomoći prilikom utvrđivanja uzrasta deteta (npr. lekara). Sledeća preporuka odnosi se na neophodnost sprovođenja adekvatnijih obuka i pružanje podrške socijalnim radnicima i pomagačima na terenu. Dodatno, donosioci odluka treba da razmotre mogućnost zapošljavanja većeg broja profesionalaca kako bi se smanjio pritisak između očekivanja društva i realnih mogućnosti stručnih radnika koji, pored rada sa migrantima, obavljaju i druge poslove, prevashodno unutar CSR.

Uspostavljanje procedure o načinu vođenja dokumentacije i evidencije u radu sa migrantima značajno je kako bi se položaj migranata u Republici Srbiji sistemski pratio i kako bi se adekvatnije evaluiralo da li je Republika Srbija obezbedila zaštitu porodica i dece u migracijama, na način kako je to predviđeno ratifikovanim međunarodnim ugovorima i konvencijama. Poslednja preporuka za unapređenje usluga u radu sa decom i porodicama u migracijama odnosi se na razvoj alternativnog staranja kada je prevashodno maloletnim migrantima potrebno obezbediti dugoročniju zaštitu. Pre toga, važno je organizovati posebne obuke za hranitelje, ali i savetnike za hraniteljstvo kako bi se što bolje pripremili za specifičan oblik alternativnog staranja.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Burgund Anita, Branković Iva, „Zaštita dece migranata u Srbiji – iskustva i preporuke”, *Socijalna politika*, br. 2, str. 9–24.
- [2] Čekerevac Ana, Perišić Natalija, Tanasijević Jelena, „Socijalne usluge za migrante – slučaj Srbije”, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 18, br. 1, str. 101–125.
- [3] Ćopić Sanja, Ćopić Slobodan, „Deca migranti i izbeglice bez pratnje u Srbiji: standardi postupanja i nivo poštovanja njihovih prava”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, Vol. 38, br. 2, str. 49–72.
- [4] Dom za decu ometenu u razvoju „Kolevka” Subotica, *Prihvatna stanica*. Dostupno preko: <https://domkolevka.rs/prihvatna-stanica/>, (Pristupljeno 07. februara 2023).

- [5] Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, *Aktuelnosti*. Dostupno preko: <https://kirs.gov.rs/lat/aktuelno/od-pocetka-sukoba-u-ukrajini-kroz-republiku-srbiju-je-proslo-148000-drzavljana-ukrajine/4194>, (Pristupljeno 20. marta 2023).
- [6] Marković Violeta, „Alternativno staranje za decu migrante/tražioce azila bez pratnje roditelja ili staratelja u Srbiji”, *Socijalna politika*, br. 3/2019, str. 47–64.
- [7] Matković Gordana, Stranjaković Milica, Kovačević Vera, *Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2009.
- [8] Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje*. Dostupno preko: <https://shorturl.at/mnDWZ>, (Pristupljeno 27. juna 2023).
- [9] Pavlović Danijela, Marković Violeta, Polić Penavić Sanja, „Mapiranje usluga javnog i civilnog sektora u zaštiti migranata i tražioaca azila tokom pandemije Covid-19 u Republici Srbiji”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, br. 27, str. 99–119.
- [10] „Porodični zakon”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakoni 6/2015, Beograd, 2005.
- [11] „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada Centara za socijalni rad”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – dr. pravilnik 1/2012- dr. pravilnik 51/2019 i 12/2020, Beograd, 2008.
- [12] „Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 77/2017, Beograd, 2017.
- [13] „Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2020. godine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 105/2018-115, Beograd, 2018.
- [14] „Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 80/020-41, Beograd, 2020.
- [15] „Strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 103/2021, Beograd, 2021.
- [16] „Strategija za upravljanje migracijama”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 59/2009, Beograd, 2009.
- [17] Šunderić Žarko, *Vodič za upućivanje i pružanje socijalnih usluga migrantima u Republici Srbiji*, Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland, Novi Sad, 2018.
- [18] UNCHR, *Ukraine Emergency*. Available from: <https://www.unhcr.org/ukraine-emergency.html>, (Accessed February 20, 2023).
- [19] „Zakon o socijalnoj zaštiti”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2011 i 117/2022, Beograd, 2011.
- [20] Zavod za vaspitanje dece i omladine, *O nama*. Dostupno preko: <http://zvdob.rs/about>, (Pristupljeno 12. februara 2023).

*Tamara Stojanović*  
*Violeta Đorđević*

SOCIAL WELFARE SERVICES FOR CHILDREN AND  
 FAMILIES IN MIGRATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

*Abstract*

This paper aims to analyze existing social welfare services for children and families in migration, to map key challenges in the provision of services, and to provide recommendations for improving this field, from the perspective of the public and civil sector. Qualitative research was conducted in which a total of twenty-eight professional workers employed in the public and civil sector in the field of social protection participated, twenty of whom were professional workers from three social work centers (Social Work Center Leskovac, Vranje and Belgrade – Voždovac Department), three professional workers from two centers for family placement and adoption (Center for Family Placement and Adoption in Kragujevac and Subotica) and five representatives of the non-governmental sector from Group 484 and the Center for Crisis Policy and Response. They shared their experiences by responding to survey questions and participating in semi-structured interviews. The paper identified that professional workers from the civil and public sector face various challenges such as cultural and linguistic barriers, insufficient number of translators, inadequate normative framework, and services that are not tailored to the needs of migrants.

*Keywords:*

unaccompanied minor migrants, children and families in migration, social welfare services, public sector, civil sector.



Dušan Spasojević\*  
*Univerzitet u Beogradu –  
Fakultet političkih nauka*

## NASLOV REZIMEA!!!

Slaviša Orlović, *Nadziranje  
demokratije*, Fakultet političkih  
nauka, Klio, Beograd,  
2023, 394. str.

Kada je Sejmur Martin Lipset želeo da svojim studentima naglasi značaj komparativnih studija govorio je da onaj ko poznaje samo jednu državu zapravo ne zna ništa. Sve veći uticaj medija na političke procese dovodi nas do sličnog zaključka – onaj ko zna samo o politici, a ne zna o medijima, zapravo ne zna puno. Knjiga „Nadziranje demokratije” profesora Slaviše Orlovića predstavlja odgovor na ovaj problem i na sve veću međuzavisnost politike i medija, te na rastuću medijatizaciju političkog procesa. Bez obzira da li se bavimo užim polit-sociološkim pitanjima, poput izbornog procesa, unutarstranačke demokratije ili participacije građana, ili širim i interdisciplinarnim studijama političkih i društvenih sistema,

personalizacije politike ili nezavisnim i regulatornim telima, poznavanje ključnih koncepata i autora iz obe naučne oblasti postaje preduslov.

Knjiga „Nadziranje demokratije” ima 394 strane, organizovane u 10 poglavlja. Prva dva poglavlja se bave pitanjem poverenja i moći u trouglu mediji–politika–demokratija, da bi se zatim autor usredsredio na političku instrumentalizaciju medija (poglavljje 4) i medijsku transformaciju politike (poglavljje 5). Pažnja se zatim poklanja kontekstu – širim društvenim i političkim promenama koje su obeležile kraj 20. veka (poglavljje 6), te se ponovo fokusira na ključne karakteristike sadašnjice – pitanje dezinformacija, interneta i društvenih medija (poglavljje 7), totalitarizam društvenih medija (poglavljje 8), opadanje poverenja u demokratiju (poglavljje 9). Zaključno, deseto poglavljje nosi sumirajući naslov: Mediji – od kontrole vlasti do kreiranja svesti.

Delo „Nadziranje demokratije” ne treba shvatiti kao iznenađenje. Slaviša Orlović je dugo vremena pokazivao interesovanje za složeno pitanje odnosa medija i politike. Zapravo, u formulisanju predmeta istraživanja vidi se jasan lični pečat autora koji je tokom značajnog dela svoje karijere gradio poziciju u

---

\* spasojevic.dusan@gmail.com

domaćoj javnosti, kroz komentarisane dnevno-političkih događaja, pisanje kolumni i komentara i učestvovanje u brojnim javnim diskusijama i raspravama.

Zbog toga ne iznenađuje da je važan deo istraživačkog problema ove knjige posvećen ulozi intelektualaca i značaju istine. Javna sfera se posmatra kao prostor u kojem stižemo do istine i artikulacije interesa, kroz debate i dijalog, kroz stvaranje građanske javnosti. One su preduslov demokratije, baš kao i slobodni i nezavisni mediji. Važan deo tog dijaloga su intelektualci i stručnjaci koji nastupaju u javnoj sferi, pomažući građanima da razumeju složene probleme, smanjujući obrazovni jaz i omekšavajući tehnokratske tendencije, tako karakteristične za savremene demokratije. Čitava knjiga jasno odslikava intelektualne uzore i inspiracije autora, počev od veberijanskog shvatanja politike kao (javnog) poziva, preko Habermasovog razumevanja javne sfere i Tokvilove ideje participacije, pa sve do (možda ključnih) uticaja domaćih autora, poput Đura Šušnjića i Ratka Božovića. Ovi autori pomažu da razumemo kako se proizvodi pristanak, kako se sledi, a kako oblikuje javno mnjenje, te da li je bolje izvrtati umove ili uvrtati ruke.

Uprkos medijskoj temi, ova knjiga je duboko usidrena u političko-loške i sociološke studije. To se pre svega vidi po značaju koji se pri definisanju problema i postavljanju konteksta daje autorima poput Roberta Dala (koji naglašava značaj alternativnih izvora informacija za poliarhijske režime), Maksa Vebera i Elijasa

Kanetija (značaj tajnog i tajnosti za nedemokratske tendencije) ili Hane Arent (koja naglašava principe javnosti), kao i čitavog niza autora koji se bave teorijama moći. Gledano iz ove perspektive, knjiga daje značajan doprinos i kao razumevanje međuzavisnosti medija i politike, ali i kao značajan resurs za studente i zainteresovanu javnost jer predstavlja izuzetan pregled tekstova i autora.

Ova knjiga se može čitati i kao dijalog prošlosti i budućnosti. Prošlost se, kako je to i red, i kako i sam autor kaže, romantizuje, dok je budućnost zabrinjavajuća. Budućnost je malo predvidiva, ali zavisi od aktera kojima se ne može verovati i koji liče na čisto ludilo (Arendt, str. 355); budućnost je nadzirana, kapitalistički i medijski, medijalizovana i manipulativna; ona je obeležena lažnim vestima i dezinformacijama, uz strahove koje rađaju nove pojave poput veštačke inteligencije. Ipak, kao i mnoge druge knjige, i ova otvara pitanje promene i stabilnosti i ostavlja prostor da strahovi koje danas imamo nisu veći i utemeljeniji od strahova koji su izražavani poslednjih decenija, uključujući i zlatno doba demokratije, tj. romantizovanu prošlost.

Ovaj dijalog prošlosti i budućnosti se može gledati i kroz poglavlje 8, koje poredi atmosferu dvadesetih godina 20. i 21. veka. Zlokobno poređenje služi da pošalje alarm i da izazove nelagodu, ali da upozori da su postepeno nagrizanje demokratije i pojava nesputanih narodnih lidera scenario koji smo već gledali, te znamo kako se završava. Navedeno poglavlje autora postavlja i u nešto širu ravan od

uobičajenog (akademskog i politiko-loškog), jer se tekst oslanja na tri značajna književna dela koja razmatraju apokaliptične scenarije i zloupotrebu moći, države i njenih institucija, ali i medija i javne sfere – Zamjatinov roman „Mi”, Kafkin „Proces”, te nezbežnu Orvelovu „1984”. Ove anti-utopijske knjige razvijaju različite scenarije u kojima pojedinac biva sveden na broj, nemoćan i neslobodan, okružen autoritarnim i totalitarnim režimima. Nadziranje postaje osnovna karakteristika društva, a neke životinje jednakije od drugih.

Ključno poglavlje za studente demokratije, izbora i političkih procesa je pod nazivom „Opadanje poverenja u demokratiju”, jer sintetizuje kontekste i krize i svodi ih na određeni broj konkretnih, analitički odvojivih procesa koji određuju današnju međuzavisnost medija i politike. Tako se kao ključni procesi posmatraju promene u socijalnoj strukturi nakon II svetskog rata, pojava i jačanje ideoloških pozicija neoliberalizma i socijaldemokratskog trećeg puta, te globalizacije koja sve ove tokove dodatno naglašava i osnažuje. Proces se u političkoj areni reflektuje kroz uspon populizma (i levog i desnog), te radikalne stranke, kroz krizu starih partija i pojavu antipartijskih tendencija i zbirno kroz posledičnu krizu demokratskih institucija. Orlović ukazuje na opasnost koja se krije u ukusu koji nameću mediji, odnosno latentni populizam javnog mnjenja; mediji se rukovode

ukusima potrošača, što vodi komercijalizaciji i populističkoj političkoj kulturi; u takvom kontekstu se javljaju „harizmatični autsajderi” koji od građana koji ih podržavaju samo žele da povremeno igraju ulogu Naroda. Na sličan način, kontekstualizujući krizu u Srbiju, autor piše: „Kada se pomešaju 'piplmetri' ružičastih televizija, 'tiraži' tabloida i 'kvaziistraživanja' javnog mnjenja dobijamo naduvane rejtinge, političke glumce, folirante i manipulatore. Imamo partije bez sprovodljivih programa, političare bez ideje i karaktera, bez politike i sadržaja... .. Reč je o tihom medijsko-marketinškom ubistvu politike” (str. 331).

Knjiga „Nadziranje demokratije” nema ambiciju da ponudi gotove i jasno formulisane odgovore. Naprotiv, knjiga je pisana u polemičkom i dijaloškom duhu. Jedan od dijaloga koji autor vodi sa Hanom Pitkin jasno definiše cilj knjige – citirajući Pitkin, autor navodi: „Da sam bila u stanju da prepoznam bolest i odredim lek za ono što nas tišti kao lek bih napisala knjigu”, pa nastavlja svojim rečima: „Pisanje ove knjige imalo je sličnu inspiraciju. Ovde je više reč o dijagnozi nego o leku. Dijagnoza, kada je blagovremena i tačna, najbolji je put ka izlečenju” (str. 363). Uprkos odsustvu eksplicitne dijagnoze, ova knjiga zaslužuje pažnju javnosti i može da otvori i usmeri u poželjnom pravcu neke od neophodnih diskusija. A iz diskusija će, nadam se, proisteći i lekovi.



---

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 [godisnjakfnp@fnp.bg.ac.rs](mailto:godisnjakfnp@fnp.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 (uključujući fusnote, bez apstrakata i bibliografije).
- 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*, April 10, 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 August 7, 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.

### Ponavljanje 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 [godisnjakfnpn@fnpn.bg.ac.rs](mailto:godisnjakfnpn@fnpn.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:

- The Editorial Board is welcoming manuscript as articles (up to 6000 words (including footnotes) plus abstracts and bibliography) and books and conferences reviews (up to 1000 words).
- 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