

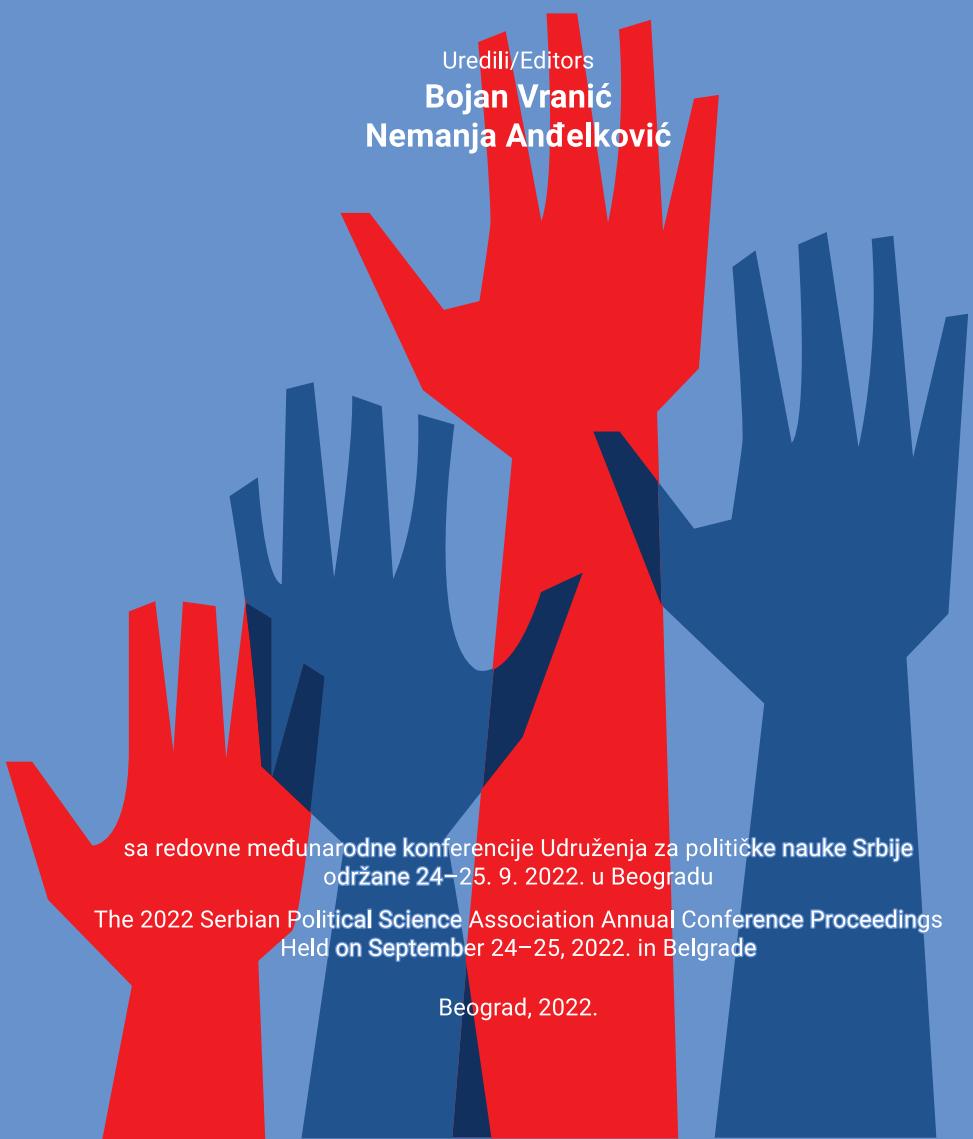
Udruženje za političke nauke Srbije
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

DRUŠTVENA PRAVDA U POSTKOMUNISTIČKIM DRUŠTVIMA

SOCIAL JUSTICE IN POST-COMMUNIST SOCIETIES

ZBORNIK RADOVA

Uredili/Editors
Bojan Vranić
Nemanja Andđelković



sa redovne međunarodne konferencije Udruženja za političke nauke Srbije
održane 24–25. 9. 2022. u Beogradu

The 2022 Serbian Political Science Association Annual Conference Proceedings
Held on September 24–25, 2022. in Belgrade

Beograd, 2022.

**DRUŠTVENA PRAVDA
U POSTKOMUNISTIČKIM DRUŠTVIMA**

SOCIAL JUSTICE IN POST-COMMUNIST SOCIETIES

Udruženje za političke nauke Srbije
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Urednici
Bojan Vranić
Nemanja Andelković

DRUŠTVENA PRAVDA U POSTKOMUNISTIČKIM DRUŠTVIMA

Social Justice in
Post-communist Societies

ZBORNIK RADOVA
sa redovne međunarodne konferencije
Udruženja za političke nauke Srbije
održane 24–25. 09. 2022. u Beogradu

The 2022 Serbian Political Science Association
Annual Conference Proceedings
Held on September 24–25, 2022 in Belgrade

Beograd, 2022.

IZDAVAČI:

Udruženje za političke nauke Srbije
Beograd, Jove Ilića 165

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
Beograd, Jove Ilića 165

ZA IZDAVAČE:

Dušan Pavlović
Dragan R. Simić

UREĐNICI:

Bojan Vranić, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
Nemanja Andelković, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

DIZAJN KORICA:

Milan Smuđa

PRELOM:

Olivera Tešanović

LEKTURA I KOREKTURA:

Olivera Veličković

RECENZENTI:

Ana Matan, Univerzitet u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti
Igor Lukšić, Univerzitet u Ljubljani – Fakultet za družbene vede
Đorđe Pavićević, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

INTERNATIONAL SELECTION COMMITTEE / MEĐUNARODNI NAUČNI ODBOR

Toni Rodon (University Pompeo Fabre, Spain), Sonja Grimm (University of Konstanz, Germany),
Ana Matan (University of Zagreb, Croatia), Vesna Leskošek (University of Ljubljana, Slovenia),
Djordje Pavićević (University of Belgrade), Bojan Vranić (University of Belgrade)

TIRAŽ:

100 primeraka

ISBN:

978-86-6425-106-8

PRIPREMA I ŠTAMPA:

Čigoja štampa, Beograd
office@cigoja.com
www.cigoja.com

SADRŽAJ

Zoran Stojiljković	
U traganju za socijalnom pravdom	7
Dejan Milenković	
Uticaj reformi javne uprave na kreiranje politika socijalne pravde	31
Veran Stančetić	
Javne politike u Srbiji: u službi svih građana ili interesnih grupa?.....	49
Snježana Ivčić	
Lada Weygand	
Privatizacija hrvatskog zdravstva na primjerima pedijatrije i zdravstvene njege u kući	67
Nevenka Žegarac	
Violeta Marković	
Anita Burgund Isakov	
Nasilje nad decom u migracijama na balkanskoj ruti: sekuritizacija iznad prava deteta	87
Agatina Petrović	
Javne politike u sistemu inkluzivnog obrazovanja Republike Srbije	105
Aleksandar Kovačević	
Uslovi rada na digitalnim platformama – studija slučaja Srbije.....	125
Mina Petrović	
Socijalno stanovanje u neoliberalnom i postsocijalističkom kontekstu	145
Aleksandar Milošević	
Nedovršena tranzicija na periferiji Evrope: regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu	167
Pavle Antonijević	
Primena teorije građanske neposlušnosti analizom radničkih štrajkova u socijalističkoj Jugoslaviji (1958–1980)	185
Zlatiborka Popov-Momčinović	
“There are more of us”: political representation of women in Bosnia and Herzegovina	203

Jelena Riznić	
Žena, majka, radnica: uticaj neoliberalnog oblika kapitalističke regulacije na radna i reproduktivna prava žena u Srbiji	227
Danka Ninković Slavnić	
Kristina Milić	
Zapostavljena tema obojena senzacionalizmom: pozicija pravosudnog sistema u medijima u Srbiji	247
Smiljana Milinkov	
Dinko Gruhonjić	
Održivost medija civilnog društva u Srbiji	269
Jasminka Simić	
Posthladnoratovska tranzicija u Istočnoj Evropi: potreba i perspektive	287
Miljana Đurčević Cucić	
The African Union and European Union Energy Partnership – a step closer to reaching social justice in Africa.....	307

Zoran Stojiljković¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

U traganju za socijalnom pravdom

SAŽETAK

Teza koju zastupam u ovom radu je da se ekonomske i kulturne nejednakosti, kao i ograničen i nejednak pristup prostornoj i klimatskoj pravdi, prelivaju u nejednak i „nepravedan” pristup političkom kapitalu. Monopolizovani politički kapital dalje normativizuje i cementira razlike. Istovremena raširena i postdemokratska i populistička redukcija demokratije vodi i eroziji pravne i političke jednakosti. Posledično, već opako nejednak svet završava umesto u utopiji socijalno pravednog društva u njenoj distopijskoj karikaturi. U fokusu ovoga rada je zapravo pitanje održivosti različitih strategija redukovanja nejednakosti unutar različitih poimanja socijalno pravednog društva.

KLJUČNE REČI: socijalna pravda, indeks socijalne pravde, jednakost, socijalna kohezija, porezi, univerzalni dohodak

¹ Kontakt: zoran.stojiljkovic@fpn.bg.ac.rs

1. UMESTO UVODA

Urediti društveni život u skladu sa načelima pravde, jednakosti i slobode je večiti i nedosegnuti ideal. Uostalom, najveće revolucije, ali i zverstva, izvršena su u ime borbe za slobodnije i pravednije društvo.

Istovremeno se pravda, posebno ona socijalna, opire svakom preciznom definisanju. Rasprava o socijalnoj pravdi pokriva polje sporova koji se vode oko toga koliko široko treba prihvati jednakost među ljudima, je li ona uopšte potrebna, odnosno koliko je ona uopšte pravična i razvojno održiva?

Osnovna teškoća u definisanju koncepta socijalne pravde krije se u tome što će ljudi, u zavisnosti od svog društvenog položaja, različito gledati na to šta su pravda i pravedno društvo.

Istorija političkih i socijalnih teorija je zato od Platona i Aristotela do, recimo, Rolsa, Kejnza i Beveridža, na jednoj, ili Hajeka i Fridmana, na drugoj strani, umnogome istorija sporenja oko razumevanja pravde.

Primera radi, za libertarijance, socijalna pravda je u slobodnom društvu ako ne već „put u ropstvo“ (Hajek) onda bar „logička besmislica“ jer podrazumeva totalitarno uređivanje pravila koja se nameću slobodnim pojedincima.

Širenje pravde i jednakosti na polje ekonomije, koje za komunitarne egalitariste tek omogućuje pravnu i političku jednakost, za libertarijance je put u kažnjavanje talenata i prinudnu jednakost u siromaštву.

Nova desnica smatra, pak, da je pravda, kao i demokratija, za odrasle ono što je čokolada za decu: beskrajno izazovna, bezopasna u malim količinama, ali štetna kada se da previše.

Čitav narativ o pravdi je zapravo duga i složena meta-priča sa brojnim tematskim rukavcima, poput pitanja jednakosti pred bogom, jednakе moralne ili etičke vrednosti, odnosno pravne i političke jednakosti. U tom okviru priča o socijalnoj pravdi je najspornija i u najvećoj meri različite zauzete pozicije diferenciraju društvenu teoriju, političke ideologije, ali su i u osnovi brojnih protestnih pokreta. Razumevanje i opravdavanje (ne)jednakosti ima praktične konsekvene po socijalnu pokretljivost, nivo nejednakosti i siromaštva (Stojiljković 2021).

Pitanje mere u kojoj se realno da ostvariti jednakost pred zakonom ili biračkom kutijom u uslovima drastičnih materijalnih, ekonomskih nejednakosti je jedno od pitanja koje otvara probleme relacija različitih dimenzija pravde (Rols 1999; Volcer 2000; Petring 2012).

Brojne kontroverze oko socijalne pravde mogu se uslovno analitički grupisati u pet užih tematskih celina. Dve od njih su u domenu političke teorije i filozofije, dve u „dvorištu“ političke ekonomije, odnosno ekonomskih i socijalnih politika, a jedna u oblasti dinamike društvenih promena, odnosno političke sociologije.

Političkoj teoriji i filozofiji pripadaju pitanja socijalne pravde kao koncepta i okvira u kome se preseca „revolucionarno sveto trojstvo“, odnosno

razumevanje međuodnosa ideja slobode, jednakosti i bratstva (solidarnosti). Druga, izvedena praktična dilema je oko mere društvenih nejednakosti koje može podneti demokratija a da od nje ostane išta više od napukle fasade, odnosno oko spojivosti logike demokratije i logike (neo)liberalnog kapitalizma. Demokratija i kapitalizam su u odnosu povezanosti i napetosti – kapitalizam istovremeno omogućava i (nesputanom logikom profita) ograničava demokratiju, pri čemu su socijalna pravda i različiti raspoloživi politički kapital i veštine najbolji test prirode uspostavljenog odnosa (Iversen, Soskice 2020).

Ekonomskoj i socijalnoj politici pripada pitanje prirode različitih relacija koje se uspostavljaju u socijalnom trouglu između ekonomskog rasta i smanjivanja ili uvećanja nejednakosti i siromaštva. Za razliku, recimo, od Kine koja je primer ubrzanog rasta, uz redukovanje siromaštva, ali i visoki rast nejednakosti, Srbija je primer sporog, podoptimalnog rasta uz visoku nejednakost i tvrdo siromaštvo preko petine stanovništva.

U poslednje vreme iskristalisa se široki konsenzus među ekonomistima koji se bave pitanjima raspodele dohotka i privrednog rasta da između ekonomske nejednakosti i privrednog rasta postoji negativna veza. Drugim rečima, zemlja suočena sa visokom nejednakosću i sporim rastom, poput Srbije, mogla bi da ubrza rast ako se odluči za strategiju ekonomskog osnaživanja siromašnih ('pro-poor'), odnosno 'zajedničkog prosperiteta', ili, u nešto drugačijem značenju, za strategiju socijalnog investiranja.

Pitanje praktične politike je mera u kojoj vođenje poreske, politike zapošljavanja i socijalne politike uopšte redukuju polazno siromaštvo i nejednakosti u imovini i prihodima.

Njihov sastavni deo su i pitanja prostorne pravde, odnosno pristupa javnim dobrima i kvalitetnoj infrastrukturi i stanovanju, kao i pitanja pristupa informacijama i obrazovanju.

Zaoštreni ekološki izazovi, transformacija ka održivoj, „zelenoj“ ekonomiji i aktuelna energetska kriza čine danas pitanjem svih pitanja i ostvarivanje klimatske pravde.

Političkoj sociologiji ostaje pitanje igre moći aktera i koncepata unutar političkih institucija.

2. JESMO LI SOLIDARNO DRUŠTVO?

Nijedno društvo nije imuno od nejednakosti i nepravde, ali se radi o tome da se mora težiti smanjenju socijalnih i ekonomskih razlika. Piketi (Piketty) tvrdi da problemi zbog nejednakosti nastaju kada ova postane tako ekstremna da više nije korisna za rast. Jednako tako i Ferreira i naš Branko Milanović govore o lošoj i dobroj nejednakosti, kao o lošem i dobrom holesterolu.

One su danas ponovo postale enormne i prete da ponište svaku ideju o kohezivnom društvu – društvu u kome smo povezani duhom solidarnosti, pripadanja i deljenja zajedničkih vrednosti.

Iako to zvuči neverovatno, najbogatijih 1% ljudi danas ima više novca od ostalih 99% zajedno. Istovremeno, dok se par hiljada multimilijardera razmeću svojim bogatstvom, jedan od sedam ljudi na svetu se bori da preživi sa manje od 1,25 dolara na dan (Piketty 2015; Milanović 2016).

Solidarnost spada u red poželjnih, javno proklamovanih a u praksi sve ređe praktikovanih vrednosti. Ona se bazira na empatiji, sposobnosti razumevanja i uživljavanja u poziciju drugih i brizi za njih. Oslonac ima u „revolucionarnom svetom trojstvu”, idejama jednakosti, slobode i bratstva. Ako nije oslonjena na njih i ne vodi ka redukovanim siromaštva i nejednakosti ona je tek akt, hvale vredan, pomoći u krajnjoj nevolji. Neretko, tek povremenog milosrđa kao maseke, smokvinog lista kojim se prepokriva sažaljenje ili ravnodušnost i čak prezir prema „luzerima”.

Dakle, solidarnost bi morala voditi dostojanstvenom radu, pristojnom životu i otvorenom pristupu kvalitetnom obrazovanju, zdravstvenim i javnim uslugama za sve.

Naoko paradoksalno iz društva su izopšteni i bogati – bolje rečeno oni su se iz njega dobrovoljno povukli. Bogati mogu da se u potpunosti povuku iz oblasti obrazovanja i zdravstvene zaštite koje finansira država i da sami plaćaju privatne usluge. Imućni pojedinci se sve više izoluju od ostalog društva u „elitne zajednice”. Bogati u tome nalaze opravdanje zašto tragaju za brojnim načinima i rešenjima za izbegavanje plaćanja poreza i drugih obaveza prema državi.

Na drugoj strani, solidarnost praktično poništava duh pohlepe, ego tripa ili neograničenog posesivnog egoizma i instrumentalnog odnosa prema drugim ludima.

Gde su koreni nastalih već perverznih nepravdi i nejednakosti? Teza koju zastupam je da se polazne kulturne i ekonomski nejednakosti prelivaju u krajnje nejednak pristup političkom kapitalu. Monopolizovani politički kapital daje normativizuje i cementira razlike.

Ne slučajno, u zoni političkih projekata i ideologija dominiraju kulturne kontradikcije i sporenja između neoliberalnog, globalizujućeg, narcističkog i posesivnog individualizma, koji se služi političkom korektnošću i kulturom odstranjivanja i kolektivističkog i autoritarno-populističkog projekta baziranog na odbrani tradicionalnih, nacionalnih i porodičnih (hrišćanskih) vrednosti. Njima se danas pridružuju imperijalni ratovi za dominaciju. Krize, ratovi i sankcije su okvir u kome bogati, pod raznim maskama i opravdanjima, postaju sve bogatiji a ostali sve siromašniji i neuticajniji. Istovremeno, učutkuje se propitivanje vertikalnih, klasnih nejednakosti koje su prevedene iz političkog antagonizma u politički agonizam – istina strasnu ali tek sporednu političku igru.

Raširena, postdemokratska ili populistička, svejedno, redukcija demokratije, pored uvećanja ekonomskih nejednakosti vodi i eroziji pravne i političke jednakosti. Posledično, već opako nejednak svet završava umesto u utopiji socijalno pravednog društva u njenoj distopijskoj karikaturi. Tada će samo plutokratski i autoritaran režim biti trajan.

3. MERENJE SOCIJALNE PRAVDE

Nastojanje da se difuzan i složen pojam socijalne pravde sadržajno precizira i operacionalizuje doveo je 2008. godine do formiranja indeksa socijalne pravde Bertelsmanove Fondacije. Indeks upoređuje šest kriterija, odnosno tri grupe pokazatelja.

Prvu čine pokazatelji siromaštva i nejednakosti. Nejednakost se u javnom diskursu najčešće identificiše kao nejednakost raspoloživog dohotka. Ona meri raspodelu raspoloživog dohotka unutar zemlje ili između zemalja. Raspoloživi dohodak obuhvata sve vrste prihoda – zarade, dividende, zakupnine, penzije, naknade za socijalno osiguranje, doznake, bez poreza. Zemlje sa većom koncentracijom dohotka su neravnopravnije. Naravno, postoji mnoštvo pokazatelja za njegovo merenje, ali ovde navodim samo one koji se najčešće koriste:

- Gini koeficijent meri nejednakost u celoj populaciji. Analitički, on uzima vrednosti između 0 (savršena jednakost) i 100 (jedan građanin prima sav prihod). U praksi se vrednosti Gini koeficijenta kreću između niskih 20 i visokih 60.
- Odnos kvintila dohotka (ili S80/S20), koji predstavlja odnos udela u prihodu najbogatije i naјsiromašnije petine stanovništva.
- Stopa rizika od siromaštva meri udeo ljudi sa ekvivalizovanim raspoloživim dohotkom ispod praga rizika od siromaštva, koji se obično definiše kao 60% od srednjeg raspoloživog dohotka. Ova mera je takođe poznata i kao relativna stopa siromaštva. Drugim rečima, biti relativno siromašan u razvijenoj zemlji podrazumeva mnogo viši životni standard od relativno siromašnog u zemlji u razvoju. Štaviše, gubici efikasnosti usled velike nejednakosti veći su u zemljama u razvoju nego u razvijenim. U ovom trenutku činjenica da je životni standard u Srbiji oko 60% niži nego u EU i, na primer, čak oko 23% niži nego u Bugarskoj postaje veoma važna.

Iako se nejednakost često poistovećuje sa nejednakošću dohotka, nju treba posmatrati zajedno sa nejednakostima u obrazovnim mogućnostima i ishodima, kao i sa različitim regionalnim i rodним, generacijskim i identitetskim nejednakostima.

Unutar istraživanja nejednakosti evidentiraju se, dakle, posebni oblici diskriminacije i pogodene, diskriminisane grupe.

Primera radi, Indeks rodne ravnopravnosti (GEI) je složeni pokazatelj Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost. Pokazatelj se zasniva na osnovnim domenima, radu, novcu, znanju, vremenu, moći i zdravlju. Srbija se 2016. godine našla na 22. mestu, sa najizraženijim razlikama u pogledu moći, novca i upotrebe vremena. S druge strane, jaz je manji u domenima zdravlja, znanja i rada (Babović 2018).

Posebno razornom smatram diskriminaciju prema mladima i problem međugeneracijske (ne)pravde, odnosno ostavštine za budućnost generacijama koje dolaze.

Takođe, analiza nejednakosti je neodvojiva od analize tržišta rada.

Indeks nejednakosti (CRI), na drugoj strani, je složeni indeks koji meri vladine akcije u socijalnoj potrošnji, oporezivanju i radnim pravima. On pokazuje praktično nivo posvećenosti vlada smanjenju nejednakosti.

Uspeh u pogledu smanjenja nejednakosti postiže se istovremenim napretkom u ispunjavanju međusobno povezanih ciljeva – posebno pristojnog rada i ekonomskog rasta, smanjenja siromaštva, kvaliteta obrazovanja i zdravstvene zaštite, kao i rodne ravnopravnosti.

Prema ovom indeksu, Srbija među 157 zemalja zauzima 144. mesto na osnovu poreskih politika, 73. na osnovu socijalne potrošnje i 57. na osnovu radnih prava i zarada (DFI i Oxfam 2017; Anić, Medić 2021).

Drugu grupu faktora čine pristup javnim dobrima (voda, vazduh, energija) i infrastrukturni – sa akcentom na pristup kvalitetnom zdravstvu i obrazovanju. Pridodao bih im informisanje i kulturu.

Sa rastom ekoloških rizika raste i značaj klimatske pravde. **Klimatska pravda** je termin koji se koristi za uokviravanje i povezivanje ekologije i politike, povezivanjem uticaja klimatskih promena sa ispitivanjem pitanja kao što su jednakost, ljudska prava, kolektivna prava i istorijske odgovornosti za klimatske promene.

Izraz klimatska pravda takođe se koristi i da označi i u poslednjih petnaestak godina dinamiziran globalni pokret za jednaka prava unutar prava klimatskih promena.

Osnovno polazište klimatske pravde jeste ideja da razorni uticaji globalnog zagrevanja nisu ravnomerno i ravnopravno raspoređeni po svetu.

Klimatske promene zapravo vode u trostruku nejednakost: oni koji su najmanje doprineli njihovom razvoju su najugroženiji; njihovi resursi i kapaciteti za rešavanje problema su ograničeni; troškovi zelene tranzicije mogli bi da se negativno odraze na njih i dodatno pogoršaju njihovu situaciju.

Na teritoriji država odgovornih za gotovo polovinu ukupnih kumulativnih emisija ugljen-dioksida živi tek 14% svetske populacije. One su se, zahvaljujući sagorevanju fosilnih goriva, prve industrijalizovale i na taj način i razvile u bogate sile kakve su danas (ialeclimateconnections.org, internet).

U ime stvaranja pravednog sveta razvijene zemlje stoga bi trebalo da deo novca redistribuišu u zemlje koje se nalaze na najsnažnijem udaru globalnog zagrevanja. Time bi bogatije zemlje otplatile svoje „klimatske dugove”.

Termin se takođe koristi i za opisivanje međugeneracijskih nejednakosti između starijih naraštaja koji su imali koristi od fosilnih goriva i mlađih kojeg će se nositi sa posledicama njihove eksploracije i proizvodnje. Deca rođena 2020. godine će se u budućnosti potencijalno suočiti i sa 7 puta više topotnih talasa nego njihovi preci rođeni 1960-ih (<https://www.vired.co.uk/article/cop26-countries>).

Pitanje klimatske pravde odnosi se i na to koliko deo preostalog budžeta ugljenika svaka država ima prava da iskoristi.

Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama uvažava specifične nacionalne okolnosti i prepoznaće da zemlje imaju različite kapacitete i različite odgovornosti u pogledu rešavanja problema klimatskih promena.

Ukoliko ne dođe do konsenzusa u ovoj oblasti i svetske emisije ostanu na trenutnim nivoima od oko 50 milijardi tona ugljen-dioksida godišnje, budžet ugljenika potrošićemo za samo 11,5 godina. U tom slučaju porast srednje globalne temperature vrlo brzo premašiće dogovorene vrednosti (www.theguardian.com/internet).

Treći segment čine šanse na tržištu rada i indikatori dostojanstvenog rada.

Deklaracijom o socijalnoj pravdi za pravednu globalizaciju iz 2008. institucionalizovan je koncept dostojanstvenog rada, a članice MOR obavezane su da postave puno i produktivno zapošljavanje i dostojanstven rad u centar ekonomskih i socijalnih politika (ILO 2008).

Indikatori dostojanstvenog rada su: mogućnost zapošljavanja; odgovaraće zarade i produktivan rad; pristojno radno vreme; usklađenost rada, porodičnog i ličnog života; stabilnost i sigurnost posla; jednake mogućnosti i postupanje prilikom zapošljavanja; bezbedna radna okolina i socijalni dijalog (ILO 2013).

4. POLITIČKE POSLEDICE DUALNOG KARAKTERA TRŽIŠTA RADA

Dualna struktura tržišta rada sa uskim tržištem dobro plaćenih, kvalifikovanih poslova i masom niskokvalifikovanih poslova u sektoru usluga otvara malo mogućnosti njihovog susreta.

Firme zasnovane na znanju su veoma grupisane u urbanim sredinama i imaju visoko segregirana radna mesta koja dozvoljavaju malo mešanja između srednje i radničke klase. Niskokvalifikovani radnici su u međuvremenu postali sve više koncentrisani u niskoproduktivnim zanimanjima u uslužnom sektoru. Političke posledice ovoga su duboke. Njihova usađenost u kosmopolitske gradove, opsežno obrazovanje, raznoliki društveni kontakti čine novu srednju klasu društveno progresivnjom od stare srednje i niže klase. Ali ako njihov položaj u ekonomiji znanja čini pripadnike nove srednje klase društveno progresivnim to ih može učiniti i manje ekonomski progresivnim, jer se ni njihovi interesi ni životna iskustva ne preklapaju u velikoj meri sa onima stare srednje i niže klase. U tome leži primarni razlog zašto rastuća nejednakost, koja prati transformaciju kapitalizma, nije efikasno suprotstavljena povećanom prerašpodelom: stara srednja klasa je neprijateljski nastrojena prema siromašnima, a srednja klasa u usponu je nezainteresovana za teško stanje srednje klase u opadanju. Iversen i Soskice (Torben Iversen, David Soskice) insistiraju na tome da

su socijalni progresivci i populisti ukorenjeni u različitim delovima ekonomije, stoga je netačno odvajati njihove vrednosti od ekonomske realnosti. Drugim rečima, populizam napreduje tamo gde demokratija ne pruža mogućnosti svima. Iversen i Šoskice iznose veoma zanimljive podatke da tamo gde su prepreke dobrom obrazovanju i usavršavanju niske populističke vrednosti mnogo manje preovlađuju. A proširenje mogućnosti znači pre svega proširenje pristupa obrazovanju (Iversen, Soskice 2021).

4.1. Rast nejednakosti: Internacionala superbogatih i prekarijat

Do sada najobimnija analiza tokova bogatstva u protekle dve decenije Instituta za istraživanje globalne nejednakosti konstataže da su nejednakosti u primanjima i imovini gotovo svuda rasle od osamdesetih godina, nakon uvođenja serije programa deregulacije i liberalizacije. Zaključak je: „**Nejednakost je politički izbor, a ne neminovnost**“.

Izveštaj navodi da su globalne nejednakosti na nivou sličnom onome na početku dvadesetog veka, „na vrhuncu imperijalizma zapadnog sveta“.

Izveštaj konstataže i dalja tri tipa strukturnih nejednakosti:

1. Analiza ukazuje da je posebno važna **raspodela bogatstva između javnog i privatnog sektora**.

Udeo bogatstva u rukama javnih aktera je u bogatim zemljama blizak nuli ili negativan, što znači da je svo bogatstvo u „privatnim rukama“. Od početka pandemijske krize trend osiromašivanja javnog sektora je pojačan, pa su se u tom periodu vlade zadužile za između 10 i 20 procenata nacionalnih bruto društvenih proizvoda, mahom uzimajući kredite od privatnog sektora. Takvo stanje ograničava sposobnost državnih vlasti da se ubuduće pozabave ključnim problemima poput umanjivanja nejednakosti i klimatske krize.

2. Istraživanje razmatra i rodnu nejednakost u primanjima na globalnom nivou i ukazuje i da su pozitivne promene u ovom polju previše spore: žene su 1990. godine ubirale 30% zarade od svih (plaćenih) poslova, dok danas ubiraju tek nešto više, odnosno 35%.

3. Institut kostataže i klimatsku krizu i nepravdu. U istraživanju se navodi da je 10% najvećih zagađivača odgovorno za 50% svih emisija ugljen-dioksida (CO₂), dok polovina najmanjih zagađivača doprinosi efektu staklene baštne sa svega 12% emisija CO₂.

UN su inicirale novu platformu „Globalni akcelerator zapošljavanja i socijalne zaštite“ (www.un.org, internet), sa ciljem da se u svetu otvoriti novih 400.000.000 radnih mesta i da se socijalnom zaštitom obuhvati još 4.000.000.000 ljudi koji su danas nezaštićeni. Tako će čovečanstvo moći da se spremnije suoči sa sve većim rizicima od klimatskih promena i degradacije životne sredine koji bi mogli da ugroze 1.200.000.000 radnih mesta, što predstavlja 40% globalne radne snage (Raković 10.2.2022).

Piter Filips, pišući o Internacionali superbogatih koja je „pobedila u klasnom ratu“ (Voren Bafet), konstatuje da je januara 2017. Oksfam izvestio da polovinu svetskog bogatstva sada poseduje samo osam ljudi.

Bogatstvo se sada koncentriše tolikom brzinom da je moguće da će jedan čovek uskoro posedovati više bogatstva nego polovina svetskog stanovništva.

Na Forbsovojoj listi milijardera iz 2017, dakle pre pandemije i rata u Ukrajini, bilo je 2.047 imena (Forbes 20. 03. 2017). Članovi te globalne kapitalističke elite potpuno su svesni tih ogromnih nejednakosti i munjevitog rasta koncentracije svog bogatstva (Filips 2020).

Raspodela globalnog bogatstva u poslednje dve decenije dovela je do ogromnih nejednakosti u svetu: siromašnija polovina svetske populacije ima samo 2% globalnog bogatstva, dok je u rukama 10% najbogatijih čak 76% bogatstva, saopšto je Institut za istraživanje globalne nejednakosti (World Inequality Lab).

Razlike su, dakle, postale neodržive, čak perverzne. Nema govora ne samo o socijalnoj pravdi nego ni o demokratiji i političkoj jednakosti i odgovornosti. Delim zato sa Varufakisom (Yanis Varoufakis) uverenje da ako svi oni koji su se našli na udaru tehnofeudalističke eksploracije i nezapamćenog rasta nejednakosti uspeju da pronađu zajednički glas biće to veliki prasak.

Prethodne transformacije kapitalizma su proizvodile dalekosežne posledice (Velika depresija, Drugi svetski rat), ali nisu uticale na ključne odlike kapitalizma kao sistema koji pokreću privatna dobit i tržišna renta. Posle 2008. sve se promenilo. Današnju globalnu ekonomiju, po Janisu Varufakisu, ne pokreće dobit privatnih preduzetnika, već konstantna emisija novca iz centralnih banaka. U isto vreme, lokus ekstrakcije vrednosti pomerio se sa tržišta na digitalne platforme, kao što su Facebook i Amazon, koje ne funkcionišu kao oligopoli, već kao neka vrsta privatnih feuda.

Na čitavom Zapadu centralne banke štampaju novac koji finansijeri pozajmljuju korporacijama koje onda kupuju sopstvene deonice (čija cena više nema dodirnih tačaka s profitabilnošću njihovog poslovanja). S druge strane, digitalne platforme zamenjuju tržišta kao mesto ekstrakcije privatnog bogatstva. Prvi put u istoriji praktično svi besplatno proizvodimo akcijski kapital velikih korporacija. To radite svaki put kada postavite objavu na Facebook ili korištite Google navigaciju (Varufakis 28.06.2021).

5. SLUČAJ SRBIJA

Srbija je zemlja sa izrazitim ekonomskim i socijalnim nejednakostima. Naše stanovništvo je među najsiromašnjim u Evropi. Prema raspoloživim podacima, oko 450.000 ljudi (6,9%) živi u apsolutnom siromaštvu, a u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti nalazi se oko 2.000.000 građana Srbije (29,8%). Posebno su zabrinjavajući podaci o siromaštvu najugroženijih društvenih grupa, stanovništva u ruralnim područjima, nezaposlenih, pripadnika romske populacije, žena, mladih...

Istovremeno, nejednakost dohotka u Srbiji i dalje je među najvišim u Evropi. Posle nekih poboljšanja u poslednjih nekoliko godina, Ginijev koeficijent u Srbiji iznosio je 33,3 boda u 2019., što ga čini jednim od najviših u Evropi. U stvari, dok je prosek EU iznosio 30,2, samo su Bugarska (40,8 – najveća nejednakost u EU), Rumunija, Letonija i Litvanija imale veću nejednakost.

Odnos kvintila u Srbiji je oko 6,5 (5 u EU), što ukazuje da najbogatiji kvintil prima 6,5 puta veći prihod od najsiročajnije petine građana.

Tržište rada se često identificiše kao važna odrednica nejednakosti. Jedna od osobina tržišta rada u Srbiji je visoka neformalna zaposlenost (18%) i ranjiva zaposlenost (24%).

Istovremeno, tržište rada ne uspeva da aktivira neaktivno stanovništvo i stvori pristojna radna mesta. Ovo bi se moglo dodatno pripisati i nedovoljnim ulaganjima u aktivne politike tržišta rada (ALMP), koje obično iznose manje od 0,1% BDP-a.

Na drugoj strani, obuhvat dece dečijim dodatkom značajno se smanjio poslednjih godina, jer je iznosio 25,1% u 2012. i 17,7% u 2019. godini (RZS, DevInfo; Anić, Medić 2021).

Takođe, veliki je udeo ljudi starijih od 65 godina koji nemaju pravo na staračnu penziju – čak 12% (GIZ 2020).

Srbija je u 21. vek ušla ekonomski ruinirana ratom i raspadom SFRJ, sankcijama i bombardovanjem. Svetska banka priznala joj je 2001. godine status najsiročajnije zemlje i zahvaljujući tome odobrila joj bespovratnu pomoć i zajmove pod povlašćenim uslovima. Kao deo tranzicije ka privatizaciji i tržišnoj ekonomiji pokrenuta je i dalekosežna reforma poreskog sistema i socijalnih transfera, koja je sprovedena u skladu sa tada vladajućom neoliberalnom ideologijom oličenom u Vašingtonskom konsenzusu. Tih nekoliko godina posle 2000. mogu se smatrati „kritičnom prekretnicom”, odnosno povratkom u periferijski kapitalizam.

U domenu poreske politike standardni neoliberalni savet bio je da siročajnije zemlje sa skromnim administrativnim kapacitetom treba više da se oslanjaju na indirektne poreze (kao što su PDV i akcize), te da poreske stope treba da budu niske, a poreska baza široka, sa što manje izuzetaka.

Prema neoliberalnim preporukama, transferi koji se ne finansiraju iz doprinosu zaposlenih, kao što su novčana socijalna pomoć i dečiji dodatak, a eventualno i socijalna penzija, treba da budu jako dobro „targetirani” – drugim rečima, trebalo bi da ih dobijaju samo oni kojima su zaista neophodni – idealno privremeno i u skromnim iznosima.

Domaći kreatori poreske i socijalne politike u mnogo čemu otišli su i dalje od ovih za to vreme standardnih preporuka. Na jednoj strani, prihodi države povećani su iznad očekivanja. Uspešno uvodenje PDV-a i stalni rast akciza takođe su popunili državnu kasu iznad očekivanja. S druge strane, veliki „uspeh” postignut je u smanjenju socijalnih transfera namenjenih siročajnjim slojevima. Tako na socijalne transfere usmerene prema siročajnim i danas odla-

zi samo oko 0,5% BDP-a, što je nekoliko puta manje u odnosu na prosek EU. Penzije, koje su pojedinačno ubedljivo najveći kvazitransfer, jer su u našem sistemu one skoro potpuno srazmerne uplaćenim doprinosima, „dekompresovane” su 2003. godine. Povećanje viših penzija povećalo je ideo budžetskih dotacija penzijskom fondu, dok, sa druge strane, socijalne penzije nisu ni do danas uvedene.

Ta „velika država” tipična za bogate zapadnoevropske zemlje čini Srbiju, zajedno sa samo još Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom, jedinstvenim slučajem **Bogate države siromašnih građana** (Arandarenko) među zemljama srednjeg nivoa dohotka. Političkoj klasi nije bilo teško da zatvori jaz između naraslog fiskalnog kapaciteta države i smanjenih izdataka za pomoć najsiromašnjima. „Partijsko zapošljavanje”, trajna odlika našeg javnog sektora, dobitlo je na zamahu. Razni oblici diskrecione potrošnje, uključujući i često neefikasne i netransparentne javne nabavke, brzo su rasli. Subvencije za pokrivanje gubitaka državnim firmama ostale su veoma značajna stavka (Arandarenko, Stojiljković 2022).

U Srbiji sa otpočinjanjem tržišnih reformi počinje i naglo smanjivanje udela donje polovine stanovništva u nacionalnom dohotku. To učešće dotalo je dno negde u periodu 2010–2014. godine, kada je palo ispod 15%. Do 2017. godine, verovatno pod uticajem mera fiskalne konsolidacije, došlo je do njegovog malog oporavka na oko 15%, ali se istovremeno efekat redistribucije skoro sasvim izgubio. Među analiziranim evropskim zemljama, Srbija je u periodu 2007–2017. imala ubedljivo najmanje učešće donje polovine stanovništva u nacionalnom dohotku – u proseku malo ispod 15% pre oporezivanja, uz minimalno povećanje posle oporezivanja – za samo 0,1 procentni poen (Arandarenko, Stojiljković 2022).

5.1. Rodna neravnopravnost

Pored razlika u raspoloživoj moći i slobodnom vremenu, i u sferi profesije i rada i dalje postoje stare rodne nejednakosti. I dalje je nespojivost porodice i posla uglavnom problem sa kojim se suočavaju majke. Nažalost, žene zarađuju manje od muškaraca, žene lakše gube radna mesta i češće su ugrožene siromaštvom. Sa druge strane, veliki broj poslova ostvarenih u porodici vrši se bez naknade i pošto ih u najvećoj razmeri obavljaju žene iz toga proističe istovremeno i dvostruki deficit pravde.

5.2. Generacijska pravda

Koncept međugeneracijske pravde se odnosi na zahtev da danas pojedinci ne žive na račun budućih generacija. Konsolidacija javnih budžeta ne sme da dovede do toga da buduća generacija dobije u nasleđe propalu infrastrukturu i

zadužen javni budžet. Školski primer nedostataka generacijske ravnopravnosti jeste urušavanje životne sredine.

Obrazovna struktura mladih Srbiju smešta na donju polovinu evropskih zemalja na hijerarhijskoj lestvici Eurostata. Najveći broj mladih ima srednje obrazovanje (69,7%), više i visoko obrazovanje ima 22,7%, dok je 6,5% mladih samo sa osnovnom školom. Tome treba dodati i činjenicu da je tokom 2020. godine zabeležen značajan pad u broju diplomiranih studenata na svim nivoima visokoškolskog obrazovanja (Stojanović, Ivković 2021).

5.3. Šanse na tržištu rada

Kad je o oblasti zapošljavanja reč, glavni izazovi su sve više ranjiva, prekarna zaposlenost, visoka neformalna zaposlenost, siromaštvo zaposlenih, posebno položaj osetljivih grupa na tržištu rada. **Imati posao ne znači i izaći iz kruga siromaštva i socijalne izolacije.**

Problem su i povrede kakvih takvih radnih prava i neefikasnost mehanizma za njihovu zaštitu.

Godinama već MOR četvorkom ocenjuje stanje sindikalnih sloboda i prava, pri čemu četvorka označava njihovo kontinuirano i sistematsko kršenje. Ocena se bazira na stanju prava na sindikalno organizovanje i delovanje, štrajk, kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog.

Istovremeno, budžet i socijalni fondovi kojim se preusmerava svih 42 odsto BDP-a ostaje izvan uticaja javnosti i nedovoljno transparentan u pogledu subvencija i svršishodnosti i kontrole troškova.

5.4. Pristup obrazovanju

Nejednak pristup obrazovnim mogućnostima jedna je od važnih odrednica nejednakosti. Nejednakosti su široko rasprostranjene u obrazovanju, počev od predškolskog uzrasta.

Predškolsko obrazovanje češće pohađaju deca obrazovanih, zaposlenih roditelja, uglavnom iz urbanih sredina. Drugim rečima, deca koja će najviše imati koristi od predškolskog obrazovanja najmanje su njime obuhvaćena.

Nejednakosti se nastavljaju u srednjem i tercijarnom obrazovanju. Za mladu osobu čiji roditelji imaju osnovno školsko obrazovanje postoji 79 puta manja verovatnoća da će završiti univerzitet u poređenju sa osobom čiji roditelji imaju više obrazovanje. Studenti slabijeg socioekonomskog statusa imaju niže obrazovne težnje – razlika je ponekad prilično drastična. Na primer, 87% srednjoškolaca sa višim socioekonomskim statusom očekuje da završi univerzitetsko obrazovanje u poređenju sa samo 41% onih sa niskim socioekonomskim statusom (OECD 2018; Aleksić, Arandarenko, Ognjanov 2020).

Čini se da srednjoškolsko stručno obrazovanje ne pruža veštine koje podržavaju pristup tržištu rada.

Deca iz osetljivih domaćinstava koja nisu imala odgovarajuće resurse (televizori, pametni telefoni, računari, tableti, internet veza itd.) nisu mogla da prate nastavu tokom zaključavanja, posebno romska manjina.

Niska je i dostupnost kvalitetnih programa za celoživotno učenje i niska participacija u celoživotnom učenju.

Dakle, ključne izazove čine nizak obuhvat kvalitetnim obrazovanjem, posebno za decu iz osetljivih društvenih grupa (deca iz siromašnih porodica, deca iz romskih zajednica, deca sa invaliditetom i deca koja žive u udaljenim ruralnim područjima), visoka stopa osipanja dece iz sistema obrazovanja i stopa ranog napuštanja škole, kao i manja dostupnost visokog obrazovanja deci iz osetljivih grupa.

Program ekonomskog razvoja za 2020–2022. prepoznaće gotovo iste probleme iz ugla potencijala i prepreka za ekonomski razvoj: nedovoljan obuhvat dece predškolskim obrazovanjem, smanjenje broja učenika u osnovnom obrazovanju kao rezultat demografskih promena, kvalitet osnovnog obrazovanja, visoka nezaposlenost mladih, neusklađenost obrazovnih profila sa potrebama tržišta rada (preko 50% mladih na tržištu rada na poslovima koji ne odgovaraju njihovom obrazovnom profilu), dobar obuhvat u visokom obrazovanju (54,4% u školskoj 2018/2019. godini za populaciju 19/24 godine), ali sa niskom stopom završavanja studija. Potrebno je nastaviti sa osavremenjavanjem nastave u srednjem i visokom obrazovanju. Javni rashodi iznose 3,51% BDP-a u budžetu za 2019., što je ispod proseka na nivou EU (oko 5% BDP) (ERP 2020; Anić, Medić 2021).

6. STRATEGIJE SMANJIVANJA NEJEDNAKOSTI

6.1. Planetarni okvir

Paralelno sa rastom nejednakosti rastu i množe se i ideje o povratku u normalnost, osiguranju pristojnog života za sve, a i o povratku umerenoj (ne)jednakosti. Ovde će samo krajnje sumarno izložiti tri takva pristupa.

Dva od njih – (1) različiti modeli Univerzalnog bazičnog dohotka (UBD), pa i (2) predlozi povratka na progresivno oporezivanje, ostaju u okviru „organizovanog kapitalizma”, odnosno tržišno-socijalne ekonomije.

Tek koncepti razvijeni na bazi Rolsove ideje radikalnog reformizma i socializacije vlasništva poseduju postkapitalistički potencijal.

6.2. Kontroverze oko univerzalnog bazičnog dohotka

Sve širu podršku, i to sa različitih strana političkog spektra, dobija ideja da bude ustanovljen **univerzalni bazični dohodak (UBD)**.

Po mome sudu iz ove ideje стоји uverenje da će stanovništvo na planeti i dalje rasti sve do nekih 11.000.000.000 krajem veka i da jednostavno, uz paralelni ulazak u digitalnu eru, neće biti moguće obezbediti (plaćeni) posao svima.

Pri tome, UBD bi zamenio druge socijalne transfere (socijalna pomoć, dečiji dodaci, osiguranje od nezaposlenosti, osnovne penzije). Idealno, UBD bi mogao biti adekvatan za društveno prihvatljiv životni standard i bez dodatnih transfera iz plaćenog rada. Dakle, omogućuje da se rad/posao napusti kao jedini izvor socijalne sigurnosti. Najradikalnija varijanta podrazumeva da svaki građanin stiče pravo na finansijsku podršku koja mu obezbeđuje osnovnu egzistenciju, a varijacija je bezbroj.

Kao glavni ideolog UBD-a, belgijski filozof i ekonomista Filip Van Parijs smatra da pravo na bazični dohodak ima i surfer. Dakle, uopšte nije važno da li radi ili se zamajava, da li ima neke prihode ili ne. Svoje ideje Prajs je formulisao još 1995. u knjizi "Real Freedom for All" (Stvarna sloboda za svakoga) (Mitrović, Peščanik. net.22.1.2018).

Univerzalni osnovni dohodak nije lek za sve boljke, kao što mnogi od njegovih vatrenih zagovornika veruju, i ne bi ga trebalo shvatati tek kao meru za periode krize ili kao alternativni sistem socijalne pomoći, već kao meru koja treba da doprinese ubrzanoj automatizaciji društva i skraćivanju radnog vremena. Pošto konačni cilj treba da bude zamena modela prilagođenog slabo plaćenim poslovima i niskim kvalifikacijama modelom koji osigurava visok stepen zaštite uz kraće radno vreme, verujem da na socijalnom planu komplementarni model univerzalnih osnovnih usluga donosi iste ili veće koristi nego godišnje isplate osnovnog dohotka. Ali delotvoran sistem univerzalnih osnovnih usluga morao bi biti radikalniji i trebalo bi da uključuje besplatan internet i telefon, besplatan javni prevoz i opsežan program izgradnje socijalnih stanova sa subvencionisanim rentama – to bi bio minimum (Offe 2011; Mason 2020).

6.3. Progresivno oporezivanje i socijalna zaštita

Progresivni porez bi zaustavio ili bar usporio rast nejednakosti koja danas raste po stopi koja se na dugi rok ne može održati. Čista i perfektna konkurencija tu devijaciju ne može otkloniti (Piketty 2015, 517).

Ideja o povratku na fiskalnu politiku progresivnijeg oporezivanja čini važan deo plana Entonija Atkinsona (Atkinson, Anthony). Atkinson predlaže više verzija scenarija reforme i zaključuje da bi to omogućilo povratak na politiku univerzalne socijalne zaštite koja bi bila svima dostupna, nasuprot uslovljenom pružanju pomoći koja getoizuje najsirošnije. Atkinson jasno upućuje na te probleme i govori o formiranju „svetske poreske uprave” i mogućem

povećanju međunarodne pomoći na jedan odsto bruto društvenog proizvoda (Atkinson 2015).

Važan teorijski doprinos primeni oporezivanja u rešavanju problema koncentracije bogatstva dao je Tomas Piketi (Thomas Piketty) u svom delu „Kapital u XXI veku”. Nasuprot neoliberalnoj dogmi o potrebi snižavanja poreza i odustajanja od progresivnog oporezivanja, Piketi se zalaže za povećanje poreza i progresivno oporezivanje, ali ne samo tekućih dohodaka, nego i akumuliranog bogatstva. On predlaže da se uvede porez od 1% za domaćinstva koja imaju imovinu u vrednosti od 1 do 5 miliona dolara, a 2% na imovinu veću od 5 miliona. Na imovinu preko milijardu dolara ona bi mogla da bude i 10%. I, prema Piketiju, uvođenje minimalnih nadnica sprečava poslodavce da iskoriste svoju komparativnu prednost iznad nekih razumnih ograničenja (Piketty, 2015, 253).

Progresivni porez bi zaustavio ili bar usporio rast nejednakosti koja danas raste po stopi koja se na dugi rok ne može održati. Čista i perfektna konkuren-cija tu devijaciju ne može otkloniti (Piketty 2015, 517).

Pouzdati se preterano u redistribuciju je, međutim, naivan optimizam. Dobrostojeći su skloni da misle da su zaradili svoj (neoporezovani) prihod – da je to njihov novac. Čak i društva sa snažnim osećajem za društvenu pravdu imala bi problema da ostvare bilo šta putem *post festum* preraspodele. Još gore od toga, zavisnost od mehanizama preraspodele, oporezivanja i transfera, otvara vrata za konzervativce da povuku crt u između radničke klase, koja je jedva iznad granice siromaštva, i totalne sirotinje, što podriva osećaj solidarnosti neophodan za održavanje pravednog društva.

6.4. Rolsova vizija i radikalni reformizam

Rols u svojim poznim spisima nije smatrao da kapitalizam može ostvariti nje-govu teoriju pravde. U pravednom društvu, politička ekonomija mora biti organizovana sa eksplicitnim ciljem bilo *zajedničkog* bilo *široko raspodeljenog* bogatstva i kapitala.

Prva opcija odgovara onome što Rols naziva „*liberalni socijalizam*”, u ko-jem je veći deo kapitala u kolektivnom vlasništvu, na ovaj ili onaj način.

Druga opcija sa širokom raspodelom bogatstva i kapitala odgovara „*sistem demokratski regulisanog vlasništva*” (property-owning democracy): poli-tičko-ekonomskom sistemu usmerenom ka raspodeli bogatstva i kapitala, što je moguće šire među građanima (O'Neill, Williamson 2012).

Realno ostvarivi sistem demokratski regulisanog vlasništva, odnosno mode-la prepoznatog i popularisanog kao **narodni kapitalizam**, je da, umesto da pokušava da ispravi rezultate unapred izgubljene bitke između tržišnih pobed-nika i gubitnika *post festum*, cilja na pravednije širenje dobiti od ekonomske aktivnosti na samom izvoru (pescanik.net, internet).

Kako bi se vizija da društvena pravda zahteva pravedniju preporesku predraspodelu produktivnog bogatstva, a ne samo preraspodelu prihoda mogla prevesti u progresivni politički program? Brojni autori su razvili ideje koje obećavaju.

Prvo, sva deca bi mogla odmah po rođenju dobiti poverenički fond. Primera radi, država u SAD bi mogla da obezbedi svim mladima supstancialni ulog od 80.000\$ sa kojima bi započeli svoje odrasle živote, kao što su predložili Brus Ekerman i Ejmi Alkot. (O'Neill, Williamson 24.10.2012).

Na drugoj strani, brojni autori su se fokusirali na razvijanje oblika proizvodnog kapitala sa širokim vlasništvom, bilo od strane radnika, lokalnih organizacija i samouprava ili drugih hibridnih oblika vlasništva poput kooperativa, zadruga i drugih oblika socijalnog preduzetništva (Albo 2021).

Pri tome se neretko predlažu promene vlasničke strukture proizvodnog kapitala kroz, recimo, efektivno podruštvljavanje vlasništva nad akcijama korporacija, koje svakom građaninu daje trajni ideo u vlasništvu nad korporacijama.

Jedan takav mehanizam nedavno je opisao Piketty u novom delu *Kapital i ideologija*. U poslednjem delu knjige Piketty ne predlaže dogmatski utemeljeno ukidanje svih oblika privatnog vlasništva, već traga za načinima da se ekonomski moći vlasnika ograniči. Za tu svrhu iznosi radikalni predlog da se za sva preduzeća koja dostignu određenu veličinu uvede obaveza suvlasništva radnika koji bi posedovali 50 odsto udela, dok nijedan pojedinačni kapitalista (bez obzira na količinu kapitala koji je uložio u preduzeće) ne bi mogao posedovati više od jedne desetine unutar onih 50 odsto udela koji ostaje kapitalistima (Piketty 2019).

Takav dvodelni sistem uključuje visoke godišnje poreze na privatno bogatstvo i progresivno oporezivanje nasledstva. Ostvarenjem ovog cilja smanjila bi se nejednakost i strukturno ograničila mogućnost bogatih da kontrolišu politički proces i prenose bogatstvo s generacije na generaciju.

Poseban, na realnom odnosu snaga rada i kapitala na tržištu rada zasnovan način zamišljanja promene modernog kapitalizma Branko Milanović izlaže na kraju knjige *Kapitalizam*. Taj način je utemeljen na „objektivnom“ odnosu dva faktora proizvodnje (rada i kapitala) ili, tačnije, njihovoj relativnoj oskudnosti. Današnja apoteoza kapitalizma velikim delom je proizvod slabljenja pozicija rada usled udvostručavanja globalne radne snage koja radi pod kapitalističkim uslovima posle tranzicije u kapitalizam u zemljama bivšeg sovjetskog bloka, Kine, Vijetnama i Indije. Takođe, savremenii digitalni kapitalizam omogućio je komercijalizaciju („komodifikaciju“) mnogih aktivnosti koje dosad nisu bile komercijalizovane. Dominioni kapitalizma prošireni su i prostorno i „internalno“, dubinskom ulaskom u privatnu sferu pojedinca.

Milanović konstatiše da ako brojnost svetske populacije dostigne vrhunac i na njemu ostane (na šta ukazuju sve projekcije) i ako zalihe kapitala nastave da rastu, mogli bismo se suočiti sa sasvim drugaćjom situacijom – suprotnom onoj u kojoj se svet nalazi od 1990. Iako ne mora tako izgledati na prvi pogled,

to je veoma važno: moć delovanja koja je sada gotovo isključivo na strani kapitalista bila bi preneta na „radnike“ (Milanović 2020).

6.5. Odgovori na izazove klimatskih i tehnoloških promena i pandemija

Sa globalnom pandemijom kovida-19 problemi na tržištu rada dospeli su u centar pažnje. Pitanje je kako pomoći radnicima da izbegnu zamku prekarizacije, steknu fer ideo u prosperitetu društva i dobiju pristup poslovima koji će im omogućiti smislen život?

Strategija usmerena na smanjivanje stope nezaposlenosti podrazumeva primenu ekspanzivnih makroekonomskih politika za povećanje tražnje na tržištu rada. Plate radnika kaskaju za rastom produktivnosti još od 80-ih godina 20. veka upravo zbog prihvaćenih makroekonomskih politika štednje (Seymor 2012; Mihailović i drugi 2019).

Pad ponude na tržištu radne snage koristan je za radnike, ali to u isto vreme nosi rizik inflacije. Sa ratom u Ukrajini inflacija, kombinovana sa energetskom krizom i privrednom recesijom, vodi vrtlogu stagflacije.

Smer tehnoloških promena može se modifikovati cenovnim podsticajima, poreskim politikama i prilagođavanjem prihvaćenih normi u svetu inovacija. Državne politike bi morale usmeriti razvoj automatizacije i veštačke inteligencije na način koji će biti manje poguban po radnike, tako što će nove tehnologije dopunjavati njihov rad umesto da ga zamenjuju (Stojiljković 2021).

U fokusu treba da je ulaganje u ljudski kapital, kroz obrazovanje i inovacije, kao i promocija digitalne tranzicije i zelene, cirkularne ekonomije.

Meni omiljena autorka Kejt Ravort (Kate Rawort) je, u „Ekonomija krofne – sedam načina da razmišljate kao ekonomista 21. veka“, razvila model čiji je cilj da zadovolji društvene potrebe, a da ostane unutar ekoloških granica. Model je nazvan šupljom krofnom jer najviše podseća na izgled američke krofne ili pojasa za spasavanje. Između ekoloških granica, koje su predstavljene spoljnom ivicom krofne, i društvenih potreba, koje su predstavljene unutrašnjom, nalazi se bezbedni i društveno pravedni prostor za ljude.

Devet ekoloških granica koje ne bi trebalo preći su: zagađenje vazduha, gubitak biodiverziteta, prenamena zemljišta, gubitak pijaće vode, ciklus azota i fosfora, hemijsko zagađenje, zakišljavanje okeana, klimatske promene i uništavanje ozonskog omotača. Društvene potrebe koje treba zadovoljiti čine dostupnost vode, hrane, energije, stanovanja, interneta, obrazovanja i zdravstvene zaštite. Naravno, uz obezbeđivanje dostojanstvenog rada, socijalne pravde i društvene jednakosti, mira, rodne jednakosti i slobode izbora (Rawort 2017).

7. PLATFORMA ZA SRBIJU

Srbiji je preko potreban strateški razvojni okvir koji će adekvatno odgovoriti na preteće siromaštvu i rastuće društvene nejednakosti. U brojnim ocenama programa ekonomskih i socijalnih reformi ističe se da ne postoji strateški pristup javnih politika za podizanje značajnog broja ljudi iznad granice siromaštva na kratak i srednji rok; da se smanjuje uticaj socijalnih transfera na smanjenje siromaštva; novčana socijalna pomoć ne obezbeđuje dovoljan obuhvat i da je na nivou od oko 0,35% BDP-a, što je ispod ne samo evropskih, već i regionalnih standarda.

Problem su i povrede kakvih takvih radnih prava i neefikasnost mehanizma za njihovu zaštitu.

Ne čudi zato što, kad je o stanju radnih prava reč, Izveštaj Fondacije Centar za demokratiju za 2019. govori da se radi o padajućoj oceni 1,78. Poklonjena dvojka sadrži pored jedva zadovoljavajućih, tek dovoljnih dva, za socijalni dijalog i bezbednost i zdravlje na radu poražavajućih 1,33 za samo stanje radnih prava (Bradaš, Reljanović, Sekulović 2020).

Kako se dalje ne bi širio krug siromašnih u redovima civilnog društva, sindikata i stručne javnosti preporučuju se: mere za očuvanje zaposlenosti, povećanje obima aktivnih mera zapošljavanja, adekvatne naknade za nezaposlenost, unapređenje socijalnih davanja osobama koje su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, kao i smanjenje poreza na najniže zarade i, konačno, uvođenje progresivnog oporezivanja.

Podrazumeva se da bi napori na smanjenju nejednakosti zahtevali dodatna ulaganja u ključna područja – obrazovanje, socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu i aktivne politike tržišta rada.

Suboptimalni sistem poreskih davanja često se krivi kao jedan od ključnih generatora visoke nejednakosti. Ginijev koeficijent za bruto i neto zarade neznatno se razlikuje, što ukazuje da oporezivanju zarada u Srbiji gotovo u potpunosti nedostaje progresivnost.

Takođe, redistributivni efekti mehanizama socijalne zaštite u Srbiji su znatno slabiji nego u EU – od relativno malih izdvajanja za dečije dodatke do slabe penzijske pokrivenosti, posebno za žene (CEVES, 2018,10; eige.europa.eu, internet).

Za gotovo četvrtinu siromašnih, za toliko socijalno isključenih, za toliko mlađih sa znanjem nedovoljnim i neprilagođenim za svet koji se ogromnom brzinom menja, i za one što s nešto boljim znanjem jedino rešenje vide u napuštanju zemlje, Srbija nije ni pravedno društvo, ni efikasna država. Korenite i kontinuirane ekonomski i društvene reforme, koje idu ruku pod ruku i predviđaju ne samo ekonomsku dobrobit, već i stvarni socijalni napredak, moraju početi brzo (Vučković 2020).

7.1. Sedam grupa preporuka

Srbija ima resurse da sproveđe takvu strategiju. Zapravo, sa ovim nivoom javnih prihoda i veličinom diskrecionog dela javne potrošnje moguće je kreirati daleko pravičniji sistem poreza i izdašniji sistem transfera, po uzoru na zapadnoevropske države blagostanja.

1. Jedan od sveobuhvatnih ciljeva je smanjenje neaktivnosti i nezaposlenosti povećanjem pristojnog zapošljavanja. Drugim rečima, vlada treba da se usredsredi na podsticanje i promociju inovativnog i modernog otvaranja novih radnih mesta. To se može postići razvijanjem koordiniranog niza politika koje bi imale za cilj podsticanje privatnog sektora, posebno domaćeg.

Strane investicije treba privući i subvencionisati samo ako postoji (neporeciv) pozitivan uticaj na ekonomski razvoj, a ne na jednostavno otvaranje novih radnih mesta.

Poljoprivrednoj proizvodnji bi takođe trebao posebno osmišljen niz politika, posebno s obzirom na to da je ona i dalje glavni izvor prihoda za više od 500.000 radnika (Katić 2020).

2. Neke mehanizme i politike tržišta rada treba poboljšati. Jedan od najvažnijih mehanizama koji su dobro funkcionali u prošlosti su aktivne politike tržišta rada (APRT). Iako relativno uspešni, obim i veličina do sada nisu bili dovoljni. Naime, iako je bilo planirano da APTR dostignu 0,5% BDP-a, oni su do sada ostali na nivou ispod 0,1%. Štaviše, fokus bi trebalo proširiti sa nezaposlenih na neaktivne i one koji zarađuju sa malim primanjima.

3. Pored toga, da bi poboljšala delotvornost i efikasnost sopstvenih politika, vlada bi trebalo da nadgleda poštovanje minimalnih prava radnika, što bi moglo značiti tendenciju ka uklanjanju (ili barem) smanjenju neformalnog zapošljavanja. Da bi se poboljšala efikasnost radnog spora, trebalo bi uspostaviti radne sudove (Aleksić, Arandarenko, Ognjanov 2020; Savanović, Lakić, Timotijević, Kovačević 2021).

4. Promena politike poreza na dohodak. Grupa autora (Arandarenko, Aleksić, Krstić i Žarković) predložili su da sadašnji sistem oporezivanja, koji odvojeno prati prihode od rada i kapitala, treba napustiti u korist poreza koji bi kombinovao dohodak od kapitala i rada i oporezivao ih progresivnom poreskom stopom od 10% do 30%.

Takođe, autori predlažu da se neoporezivi deo zarade poveća sa 25% na bar 50% prosečne zarade ili da još pre sve zarade ispod medijalne ne budu oporezovane.

Može se razmotriti i neki dodatni mehanizam, kao što su porez na imovinu i nasledstvo, kao povećanje poreskih stopa i snižavanje pragova za godišnji porez na dohodak građana (Arandarenko, Aleksić 2020; Arsić, Randelović 2017).

Još jedan primer poreskih olakšica koje su koristile zaposlenima sa niskim nadnicama u bivšoj Jugoslaviji bili su dodatak za topli obrok i regres za godišnji odmor.

5. Povećati obuhvat predškolskim obrazovanjem. Povećanje kapaciteta i geografske pokrivenosti, posebno u ruralnim oblastima, rezultiralo bi povećanom pokrivenošću dece predškolskim obrazovanjem, što bi zauzvrat smanjilo nejednakosti u obrazovanju na duži rok.

Što se tiče nivoa osnovnog i visokog obrazovanja, moraju se napraviti veliki koraci kako bi se sistematski poboljšali ishodi (ne nužno PISA rezultati sami po sebi) i olakšao prelazak sa obrazovanja na posao.

Obavezna srednja škola takođe treba da bude jedan od prioritetnih ciljeva. Bolji pristup tercijarnom obrazovanju za decu sa nepovoljnom socijalno-ekonomskom pozicijom, posebno iz ruralnih područja, smanjiće nejednakost tržišnih prihoda (Anić, Medić 2021).

6. Beneficije socijalne sigurnosti trebale bi biti i univerzalnije i bolje ciljane kako bi se pokrili oni koji su trenutno u siromaštvo bez ikakve podrške zbog vrlo restriktivnih kriterijuma.

Podrazumeva se da je dečiji dodatak veoma važan za smanjenje dečijeg siromaštva i posledično nejednakosti. Dečiji dodatak je ostao nepromenjen, kako po obuhvatu tako i po visini, i dalje je posebno nizak. Takođe, obuhvat dečijim dodatkom mora biti gotovo univerzalan.

7. Sprovođenje Bizmarkovog penzijskog sistema bez progresivnog oporezivanja dovelo je do velikih nejednakosti među penzionerima, dok nedavno primljena švajcarska formula neće rešiti veliku nejednakost među penzionerima.

Istovremeno, treba napraviti korak od Bizmarka ka Beveridžu, odnosno treba uvesti socijalne penzije za starije osobe koje nisu obuhvaćene uobičajenim starosnim penzijama. Socijalne penzije podrazumevale bi troškove između 0,3% i 1% BDP-a, u zavisnosti od iznosa i starosnog praga za socijalnu penziju (Arandarenko 2022).

8. NA PUTU KA POŽELJNOM EPILOGU

U situaciji ovako izraženih nejednakosti rastu autoritarizam i desničarski populizam koji eksploratiše i pojačava ozlojeđenost onih na koje je sistem zaboravio i rasplamsava etničku i rasnu mržnju (Miler 2017).

Novi međunarodni progresivni pokret treba da se posveti eliminisanju strukturalne nejednakosti između i unutar država. On mora podržati nacionalne i internacionalne politike usmerene na podizanje životnog standarda sirotinje i ljudi iz srednje klase – počev od pune zaposlenosti i minimalne nadnice, pa sve do univerzalno dostupnog visokog obrazovanja, zdravstva. Povrh toga, mora se obuzdati moć korporacija i sprečiti ekološka katastrofa kao posledica klimatskih promena (Sanders 2018).

Demokratija, dostojanstveni rad i socijalno i ekološki održiv razvoj bazi-rani na vrednostima slobode, jednakosti i socijalne pravičnosti, solidarnosti i kohezije su vrednosti zbog kojih treba izaći iz zone komocije i ravnodušnosti.

Pristojan, čoveka dostojan život je život lišen bede, siromaštva, socijalne izolacije i stigmatizacije. Život je to u svetu lišenom razvojno neproaktivnih drastičnih nejednakosti. Socijalna pravda, solidarnost i jednakost šansi nisu, međutim, mogući bez alternativne ekonomske, fiskalne i socijalne politike suprotstavljenе sveresavajućoj panaceji o tržištu, stranim investicijama i štednji na pravima.

Solidarna i kohezivna društva nisu moguća bez aktivne, preduzetničke države, ali i sigurnosne socijalne mreže koju čine socijalno osiguranje i zaštita bazirani na progresivnom oporezivanju.

Bez (besplatnog ili bar visoko subvencionisanog) pristupa kvalitetnom obrazovanju i zdravstvenim uslugama i prava na kulturu sledi nam sigurno socijalna izopštenost i digitalno ropstvo.

Najzad, bez međugeneracijske ekološke solidarnosti i odgovornosti pitanje je kakvu ćemo planetu ostaviti svojim naslednicima

Sredstva za eliminisanje bede i stvaranje pristupačnog i ekološki održivog globalnog energetskog sistema su tu pred nama, ali su još čvrsto u rukama korporativne elite i njenih političkih izvođača radova. Na kraju, svest da postoji alternativa i da neoliberalno sivilo ne mora biti naša sudbina je početak njegovog kraja.

LITERATURA

- Albo, Greg. 2021. *Postcapitalism: Alternatives or Detours?*; In *Beyond Digital Capitalism: New Ways of Living* (Edited by Leo Panitch and Greg Albo, The Socialist Register).
- Aleksić, Arandarenko & Ognjanov. 2020. *Ex post analiza nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011–2020. godine*, Beograd: FREN.
- Anić, Aleksandra & Medić, Pavle. 2021. *Reducing inequalities – pathway to sustainable development*. Beograd: SDC, GIZ.
- Arandarenko, Mihail & Aleksić, Dragan. 2020. *Radno zakonodavstvo i niske zarade u Srbiji; Stojiljković, Zoran, Aleksić, Dragan, Arandarenko Mihail & Katić Nebojša, Sindikati i društvene promene, predlozi za progresivnu ekonomsku i socijalnu agendu*, Beograd: FES, str. 13–21.
- Arandarenko & Stojiljković. 2022. Skice za socijalni portret Srbije. U: *Tri decenije iza nas i vreme pred nama*, Olaf Palme fondacija, Beograd: UGS Nezavisnost.
- Atkinson, Anthony. 2015. *Inequality: What Can Be Done?*. Harvard University Press.
- Arsić, Milojko & Randelović, Saša. 2017. *Ekonomija oporezivanja: teorija i politika*. Ekonomski fakultet u Beogradu–CID.
- Babović, Marija. 2018. Gender and Economic Inequalities: Trends in Feminist Economics and Sociology at the Centre and Semi-Periphery of the Global Knowledge Production System. *Sociologija*, Vol. 60, No. 1: 11–34.

- Bradaš, Sarita, Reljanović, Mario &, Sekulović, Ivan. 2020. *Uticaj epidemije covid-19 na položaj i prava radnika i radnika u Srbiji*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.
- Filips Piter. 2020, *Divovi – globalna elita vlasti*. Beograd: Clio.
- ILO, Declaration on Social Justice for a Fair Globalization adopted by the International Labour Conference at its Ninety-seventh Session, Geneva, (internet) dostupno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371208.pdf (June 10, 2008).
- ILO, Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators: ILO manual: second version / International Labour Office, Geneva, (internet). Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf (2013).
- ILO, *Covid-19 i svet rada – Srbija – Brza procena uticaja na zapošljavanje i mera politike*, International Labour Organization, (internet). Dostupno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_756871.pdf (2020).
- Iversen, Torben & Soskice, David. 2020. *Democracy and Prosperity, Reinventing Capitalism Through A Turbulent Century*. Princeton University Press.
- Katić, Nebojša. 2020. Ekonomski mitovi i razvojna politika. U: Stojiljković, Zoran (ur), *Sindikati i društvene promene*. Beograd: FES.
- Krauč, Kolin. 2014. *Postdemokratija*. Beograd: Karpos.
- Krastev, Ivan. 2017. *Ometena demokratija Protest.globalna politika protesta*. Beograd: Službeni glasnik.
- Mason, Paul. 2015. *Postcapitalism. A Guide to our Future*. Sunday Times bestseller, Walmart.com.
- Mason, Paul. 2020. *Vreme za univerzalni osnovni dohodak?* New Statesman, Peščanik.net, 19.08.
- Mihailović i drugi. 2019. *Sunovrat radničkih prava i pokušaji zaštite: Prekarizacija radnika u prvim decenijama 21. veka*, Beograd: DAN GRAF.
- Miler, Jan-Verner. 2017. *Šta je populizam*. Beograd: Fabrika knjiga i Peščanik.
- Milanović, Branko. 2016. *Globalna nejednakost*. Novi Sad: Akademska knjiga.
- Milanović, Branko. 2020. *Priča o dva kapitalizma*. Foreign Affairs, januar/februar, Peščanik.net, 17.01.
- Milanović, Branko. 2019. *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mitrović, Milutin. 2018. *Zamka poklonjenih dohodaka*. Peščanik.net, 24.01.
- O'Neill, Martin & Williamson Thad. 2012. *S onu stranu države blagostanja*. Boston Review, 24.10, Peščanik.net, 01.11.2012.

- Offe, Claus. 2011. The Vanishing "Shadow of the Future". U: *European Journal of Sociology*, Vol. 52 (3).
- Petrign, Aleksander. 2012. *Socijalna država i socijaldemokratija*. Beograd: FES.
- Piketi,Toma. 2015. *Kapital u XXI veku*. Novi Sad: Akademska knjiga.
- Piketty, Thomas. 2019. *Capital et idéologie*. Paris: Éditions du. Seuil.
- Program ekonomskih reformi 2020–2022, (internet). Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-ekonomskih-reformi-erp/>
- Raković, Svetozar. 2022. *MOR organizuje forum lidera o oporavku sveta od pandemije*. Nezavisnost.org, 10.2.
- Rawort, Kate. 2017. *Dougnut Economics, Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist*. Chelsea Green Publishing.
- Rols, John. 1999. *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Sanders, Berni. 2018. *Plan*. Peščanik.net, 26.1.
- Savanočić, A., Lakić, A., Timotijević, J. & Kovačević, M. 2021. *Radnici drugog reda: nestandardni rad u Srbiji*. Zajedničko – Platforma za teoriju i praksu društvenih dobara.
- Seymor, Richard. 2012. *We are all precarious – On the concept of the 'Precariat' and its Missuses*. www.newleftproject.org, pp. 1–9.
- Stojanović, Boban, Ivković, Aleksandar. 2021. *Alternativni izveštaj o položaju i potrebama mladih u Republici Srbiji – 2021*. Beograd: Krovna organizacija mladih Srbije.
- Stojiljković, Zoran. 2021. *Raspolaganje političkim kapitalom (moći mobilizacije i interpretacije) i rast nejednakosti*; str. 327–347, Glas, Odeljenje za društvene nauke, Beograd: SANU.
- Volcer, Majkl. 2000. *Područja pravde, Odbrana pluralizma i jednakosti*. Beograd: Filip Višnjić.
- Vučković, Nataša. 2020. *Rad i socijalna dimenzija pristupanja Srbije EU*. Beograd: Fes.
- Vired UK. This is what's at stake at the COP26 climate summit, (internet). Available at: <https://www.wired.co.uk/article/cop26-countries> (14.10.2021).
- Yale Climate connections. What is Climate Justice, (internet). Available at: <https://yaleclimateconnections.org/2020/07/vhat-is-climate-justice/> (07.2020).
- The Guradian. Poor countries to be offered extra funding, (internet). Available at: www.theguardian.com/environment/2021/oct/24/poor-countries-to-be-offered-extra-funding-to-break-cop26-impasse (24.10.2021).

Zoran Stojiljković

IN SEARCH FOR SOCIAL JUSTICE

SUMMARY

The thesis I advocate in this paper is that the economic and cultural inequalities, as well as the limited and unequal access to spatial and climate justice, turn into unequal and “unfair” access to political capital. Monopolized political capital further normalizes and cements differences. Simultaneous widespread post-democratic and populist reduction of democracy leads to the erosion of legal and political equality. Consequently, the already dangerously unequal world ends not in the utopia of a socially just society but in its dystopian caricature. The focus of this paper is actually the question of the sustainability of different strategies for reducing inequality within different concepts of a socially just society.

KEYWORDS: social justice, social justice index, equality, social cohesion, taxes, universal income.

Dejan Milenković¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Uticaj reformi javne uprave na kreiranje politika socijalne pravde

SAŽETAK

Od stvaranja savremene pravne države, pa do danas, javna uprava bila je i ostala složena i dinamična pojava. Kada kažemo dinamična to znači da ne postoji jedan vanvremenski pojam javne uprave, te ta dinamika uvodi javnu upravu u stalne procese reformi. One nastaju, s jedne strane, kao posledica realnog života i promena u društvu, a sa druge, promena u njenom najbližem okruženju – državi. Brojne društvene teorije utiču na posmatranje javne uprave kao složenog fenomena. U ovom radu, javna uprava je analizirana sa stanovišta teorije sistema. Posmatrajući kroz istoriju možemo uočiti četiri perioda u razvoju javne uprave kao složenog sistema, koji su odraz promenjene uloge države u društvu. U poslednjem, četvrtom periodu uočavamo tri modela reformi: *New Public Management*, *Good/Public Governance* i *New Public Governance*. Raniji periodi razvoja javne uprave kao i današnja dinamika imali su ozbiljne implikacije po kreiranje i proučavanje javnih, kao i politika socijalne pravde, što će biti objašnjeno u ovom radu.

KLJUČNE REČI: Novo javno upravljanje, Dobra uprava, Nova javna uprava, javne politike, politike socijalne pravde, javne usluge

¹ Kontakt: dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

1. UVOD

Javna uprava je složena dinamična pojava (Milenković 2013, 42), koja zavisi od svog okruženja i istoremeno utiče na njega. Najbliže okruženje javne uprave je država, kao složeniji sistem u odnosu na sistem javne uprave. Okruženje države je društvo, a društvo je sistem koji se sastoji od sistema (Pusić 2005, 21). Polazeći od Lumanove teorije društvo društava (Luman, 1997, 2011), i sama država koju karakteriše politički sistem je društvo, kao uostalom i javna uprava. Pošto evolucija, kojom se, po Lumanu, jedan sistem menja, i diferencijacija, kojom jedan sistem „stvara“ nove funkcionalno autonomne podsisteme, postaju dva osnovna obeležja svakog društvenog sistema (Pusić 2007, 9), savremeni politički sistem doveo je i do stvaranja javne uprave kao funkcionalno autonomnog podsistema. Međutim, diferencijacija se i u samoj javnoj upravi dalje nastavlja, tako da i u okviru javne uprave nastaju funkcionalno autonomni podsistemi (društva) kao, na primer, podistem državne i podistem ne-državne uprave (javne službe), a danas i brojni drugi, usled čega se sve češće u naučnoj literaturi o javnoj upravi govori o „mrežnoj“ ili „hibridnoj“ upravi (Christensen&Lægreid 2011, 408), čiju organizacionu strukturu čini sve veći broj aktera. Savremena javna uprava je kao sistem „društvo“, i ona je deo šireg „društva“ – političkog sistema. S druge strane, i politički sistem je kao sistem društvo, ali „višeg ranga“ u odnosu na javnu upravu kao „društvo“. Pošto je i politički sistem društvo, odnosno podistem globalnog, tj. svetskog društva, ono je društvo, odnosno sistem nižeg ranga u odnosu na svetsko (globalno) društvo kao društvo društava (Milenković 2019, 50).

Polazeći od ove teorije, uočavamo da promene i varijacije u globalnom društvu izazivaju i promene u političkom sistemu, pa i u podsistemu političkog sistema kojeg nazivamo javna uprava. Međutim, reč je o dvostranom procesu, koga prati međusobna komunikacija i interakcija. Kao što varijacija dovodi do promena odozgo ka dole, tako i promene nižih autonomnih sistema dovode do promena u globalnom društvu (odozgo ka gore). Kako u poslednjih nekoliko decenija raste broj anomalija u globalnom društvu, a sa njima i varijacija koje utiču na promenu istog, to sve češće dolazi i do promena u nižim sistemima, a pošto proces deluje i u suprotnom pravcu, anomalije i varijacije u sistemima nižeg ranga dovode i do promena globalnog društva. Rat između Rusije i Ukrajine danas, kao anomalije, i te kako utiče na varijacije i evoluciju globalnog društva, ali i na političke sisteme velikog broja država. Pandemija COVID (2020–2022) kao anomalija dovila je do brojnih promena u funkcionisanju različitih društvenih sistema, što zahteva prilagođavanje i usvajanje varijacija. Usvajanjem varijacija dolazi i do privremene stabilizacije sistema. Međutim, varijacije proizvode i značajne posledice. One se manifestuju i na promene u javnoj upravi i reformske procese u njoj, kao i na promene u javnim politikama, kao što je to slučaj i sa politikama socijalne pravde.

2. JAVNE POLITIKE I POLITIKE SOCIJALNE PRAVDE

Iako je pojam javna politika kao i javna uprava svima na prvi pogled poznat, on i dalje jeste veoma neodređen, a danas se sve češće pojmu javna politika i javna uprava prepliću i povezuju sa pojmom upravljanje (Governance). Jedna od definicija pojma javna politika je da je „javna politika aktivnost vlasti kao odgovor na društvene probleme koji su za javnost neprihvatljivi, pa zato traže intervenciju, promenu postojećeg stanja i rešenje“ (Colebatch 2006, 2). Što se tiče socijalne pravde, ona spada u nesporne civilizacijske tekovine savremenog doba, ali se i ovaj izraz upotrebljava u više značenja – kao etički princip, kao političko i programsko opredeljenje, kao jedan od temelja ekonomske i razvojne strategije društva, potvrđujući na taj način svoju sveobuhvatnost i složenost, povezanost i uslovljenost sa drugim etičkim principima uređenja savremenog društva (Obradović 2009, 206). Međutim, i ovaj izraz „... se opire svakom preciznom definisanju“ (Stojiljković 2018, 43). Zato ga Stojiljković, radi preciznijeg definisanja, povezuje sa indeksom socijalne pravde, koji obuhvata: sprečavanje siromaštva, jednakost u obrazovanju, dostupnost tržištu rada, socijalnu koheziju, nediskriminaciju i zdravlje. Pojednostavljenno, socijalna pravda, zaključuje Stojiljković, zasnovana je na četiri različita principa pravedne, socijalne raspodele: jednakost, pravedna naknada prema učinku, pravedno zadovoljenje potreba i princip jednakih šansi (Stojiljković 2018, 46). U prethodno navedenom kontekstu, izraz politike socijalne pravde označava sve one politike iz pomenu-tih oblasti, i u vezi sa prethodno pomenutim principima u kojima država, javna uprava, jedinice lokalne samouprave i drugi akteri, kao što su udruženja građana, nevladine organizacije, sindikati, privatni sektor, obezbeđuju jednakost i solidarnost za sve članove društva.

Javne politike, pa i politike socijalne pravde su politike čiji je krajnji „kreator“ izvršna vlast i javna uprava, a u čijem nastanku, stvaranju, evaluaciji i menjanju danas učestvuju i brojni drugi akteri u društvu, te javne politike nikako više ne možemo označiti kao hijerarhizovanu aktivnost države i njene javne uprave već kao politike u kojima i brojni drugi akteri ne samo da učestvuju u njenom kreiranju već i u njenom realnom sprovođenju. Ova varijacija dovodi do novog pitanja: ko i kako „kormilari“ (upravlja) u javnoj upravi, kao i da li i navedeni „spoljni“ akteri, uključujući i privatni profitni i neprofitni sektor, takođe čine savremenu javnu upravu, te da li takva „hibridna uprava“ u kojoj upravljanje, navigacija, mreže, povezanost i ostali faktori između klasičnih organizacionih oblika javne uprave i drugih aktera jesu nova paradigma u njem daljem razvoju (Dickinson 2016, 41–60).

3. ANOMALIJE KAO OSNOV VARIJACIJE I EVOLUCIJE U JAVNOJ UPRAVI KROZ PRIZMU TEORIJE SISTEMA I ČETIRI PERIODA NJENOG RAZVOJA

Istorijska javna uprava je važna jer nam pomaže u kolektivnom sećanju, a u očima sadašnjih potreba (Readschelders 2014, 181). Polazeći od nastanka savremene pravne države početkom XIX veka do danas, kao polazne osnove za prvi period u razvoju sistema uprave kao funkcije i organizacije u okviru novonastalih političkih sistema, odnosno koncepta uprave kao vlasti (Milenković 1997, 105–107), možemo uočiti još tri perioda u njenom razvoju, koji su podrazumevali i brojne reforme, a koje su dovele do značajnih promena u javnoj upravi u odnosu na pomenuti prvobitni koncept. Ove reforme bile su, a i danas jesu i refleksija promenjene uloge države u globalnom društvu i posledica „anomalija“ koja su dovele do „varijacija“.

Kao prvu veliku reformu i novi period u razvoju javne uprave možemo označiti period u kome je javna uprava počela da se reformiše na osnovu francuske teorije javnih službi, koja je bila dominantna od početka 20. veka, do kraja 30-ih godina istog. Sledeća reforma, kroz koju javna uprava ulazi u treći period, bila je zasnovana na Kejzenizmu kao pravcu ekonomskih reformi započetom neposredno pred Drugi svetski rat. Treći pravac reformi, koji i danas traje, a koji je doveo do četvrtog perioda u razvoju savremene javne uprave, je onaj koji se u osnovi bazira na ekonomskim, tačnije Fridmanovim neoliberalnim idejama u makroekonomiji. Ovaj poslednji period karakterišu i nove reforme, koje su dovele do nove dinamike u javnoj upravi oličene u stvaranju *New Public Management* modela javne uprave, *Good/Public Governance* modela i poslednjeg, koji je „prepoznat“ u naučnoj literaturi kao *New Public Governance*.

Svi prethodno pomenuti periodi u razvoju javne uprave, kao i današnja dinamika reformi, imale su ozbiljne implikacije po kreiranje javnih, pa i politika povezanih sa socijalnom pravdom.

Nastanak savremene uprave, prethodno smo pomenuli, u pravnoj državi kakvu danas poznajemo od početka XIX veka podrazumevao je upravu kao deo državnog aparata u sistemu podele vlasti koji se isključivo svodi na „državnu upravu“, odnosno kao posebnu organizacionu podstrukturu u okviru izvršne vlasti čija se funkcija svodi na izvršenje zakona, donošenje autorativnih akata vlasti (opštih i pojedinačnih) i vršenje prinudnih radnji, te se njena funkcija u odnosu na građane u osnovi bazira na odnosu „nadređenosti“ i podređenosti“, odnosno odnosu neravnopravnosti, jer država, kao aparat sa monopolom fizičke sile i prinude, kroz „aparat državne uprave“ nastoji da osigura i obezbedi ostvarivanje opštег interesa (Milenković, 2013, 43–44).

Međutim, krajem XIX veka čuveni američki politikolog, a kasnije i predsednik SAD Vudro Wilson, kroz primer Državne poštanske službe (Wilson, 1889, 201–202), pokazuje da svaki odnos između pojedinaca/gradića i uprave više ne može da se svede na dotadašnji odnos „neravnopravnosti“. Ova i slične

„anomalije“ postaju učestale, a kao odgovore na njih nailazimo i na konkretnе odluke pojedinih organa u nekim državama, kao, na primer, u Francuskoj kroz odluke Državnog saveta početkom 20. veka (Buffelan 1967, 252), a zatim i u nastanku i razvoju socijalfunkcionalističke teorije, što je i dovelo do stvaranja nove doktrine javne uprave koja javnu upravu posmatra kao javnu službu, odnosno servis građana (Digi, 1913, 1929). Javna uprava ulazi u novi period, jer se njena funkcija promenila, a zadatak nove uprave u političkom sistemu države nije više samo da osigura, već i da sama obezbedi ostvarivanje opštih interesa građana i pruži im odgovarajuće javne usluge. U osnovi novog odnosa uprave i građana jeste ne samo odnos „vlasti“, već i odnos jednakosti, što je podrazumevalo i nastanak novih organizacionih formi u javnoj upravi, osim onih klasičnih, koji su prethodno činili organi uprave na centralnom, odnosno nižim nivoima vlasti. „Varijacija“ je usvojena i koncept javne uprave se menja, jer nastaju javne službe koje obezbeđuju javne usluge građanima kako u nepri-vrednim (u oblasti zdravstva, školstva, socijalnog staranja i sl), a sve češće i u privrednim delatnostima od značaja za građane jedne zemlje (javne korporacije). Ova duboko demokratska ideja je zasnovana i na idealu socijalne pravde koji javna uprava treba da sledi. Dihotomija u javnoj upravi u ovom periodu ogleda se u samostvaranju novog funkcionalnog podsistema nedržavne uprave, odnosno javnih službi, uz već postojeći – državne uprave, do koje je došlo usled značajne promene prvobitne funkcije države i njene javne uprave.

Nova „anomalija“ koja je bila olačena u velkoj ekonomskoj krizi iz 1929. godine, poznatoj kao Velika depresija, dovela je u to vreme do slabljenja liberalnih ideja i jačanja ideja socijalne pravde, što u decenijama koje slede dovodi i do nove „varijacije“ i reforme, te javna uprava prelazi u sledeći period. Reforma je zasnovana na makroekonomskoj teoriji pune zaposlenosti *Džona Majnarda Kejnsa*, koju je Kejns izneo u svom delu *Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca* (Keynes 1936). Ova makroekonomска teorija najpre utiče na nastanak koncepta socijalne države, odnosno države blagostanja (*Welfare state*) u godinama nakon Drugog svetskog rata, kao države koja se stara o dobrobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i društvenom blagostanju uopšte (Lilić 1998, 28), a promene u konceptu države uzročno-posledničku, posmatrano sa stanovišta teorije sistema, uticale su i na javnu upravu, tačnije na promene u njenoj funkciji i organizaciji. Praktična primena nove makroekonomske teorije dovela je do stvaranja tzv. Kejnizijanskog modela uprave u Velikoj Britaniji i brojnim drugim zemljama Zapadne Evrope u posleratnim godinama. Za Kejnsa, izlaz iz ekonomskе krize kao „anomalije“ bio je u nacionalizaciji brojnih privrednih oblasti koje je do tada neprikosnoven u slobodnoj tržišnoj utakmici vršio privatni sektor i njihovo „preuzimanje“ od strane različitih modaliteta javnih korporacija, kojom je hijerarhijski „upravlјala“ javna uprava (Milenković 2019, 77–80). U izvesnoj meri, ove promene su dovele i do nastanka etatističke države, u kojoj država organizuje, upravlja i nadzire brojne privredne izvore, pretvarajući

ih u monopolске državne privredne delatnosti, a na štetu privatne inicijative i slobodne tržišne utakmice, a u javnoj upravi sve više dolazi do diferencijacije novog autonomnog podsistema javnih korporacija (Pašić 1957, 10–11). Kroz Kenzijanski model uloga države i njene uprave oživljava, jer Kejns smatra da krize i depresije nastaju zbog slobode tržišta, a zadatak države je upravo da taka rizike neutrališe, tako što će u trenucima krize, umesto da država svoju potrošnju smanji, ona potrošnju povećati, bilo kroz javne radove koje će organizovati (funkcija javne uprave), bilo kroz preuzimanje i stvaranje korporacija koje bi obezbedile obavljanje delatnosti i proizvodnju roba i pružanje usluga od opštег interesa svim građanima (organizacija i upravljanje u javnoj upravi), bilo kroz širenje sistema socijalne ili zdravstvene zaštite, jeftinog ili besplatnog obrazovanja, socijalnog stanovanja i drugih beneficija za građane (obezbeđenje usluga javna uprave). To se značajno odrazilo i na smer tadašnjih politika socijalne pravde. Društvo je naizgled bilo pravednije, javne usluge su pod jednakim uslovima bile svima dostupne, a značajno je proširen i krug usluga u prethodno navedenim oblastima za sve građane, a koja su od značaja za ostvarivanje jednakosti i blagostanja. Države blagostanja uvode načelo solidarnosti i redistribucije dohotka u korist zaposlenih i siromašnih, kao i u korist svih građana u pogledu mogućnosti zdravstvenog osiguranja, obrazovanja, zaposlenosti i mogućnosti vođenja socijalnog dijaloga između države, poslodavaca i sindikata, kao i značajna socijalna davanja nezaposlenim i siromašnim (Pavlović 2008, 20).

Međutim, nakon 30 godina „zlatne birokratije”, u javnoj upravi ovaj koncept se od sredine 1970-ih godina, pod globalnim uticajem novih ekonomskih promena i kriza, sve više redefiniše i rastače, što se neminovno odrazilo i na sistem javne uprave. To je ponovo uticalo i na značajne promene politika socijalne pravde. Stojiljković ističe: „u posleratnoj, drugoj polovini 20. veka postignut je oko socijalno pravednog društva labav i širok preklapajući politički koncenzus koji su sklopili socijaldemorate/socijal-liberali, i imajući u vidu održivost razvoja i međugeneracijsku solidarnost, Zeleni. Ovaj koncenzus je danas oslabljen, pod uticajem reforme i država i političkog sistema”. (Stojiljković 2018, 45–46), kao i sistema javne uprave kao funkcionalno autonomnog sistema.

„Stara” javna uprava po Kenzijanskom modelu, koja je bila zasnovana na hijerarhiji, pokazala je brojne probleme upravljanja, koji su se prvenstveno odnosili na neefikasnost, neprofesionalno vođenje, partokratski pristup i ogromne finansijske izdatke po državu, koji su vremenom postajali sve veći. Nedovoljno profesionalno pripremljena, hijerarhizovana, nekompetentna i laicizirana „birokratija” nadzirana od nekarijernih političara, sa formalnim obrazovanjem koje nije odgovaralo potrebama institucija koje vode (Damjanović 2012, 52), dovele je do kolapsa socijalne države. Najveća slabost tradicionalnog blagostanja bila je njena ekomska neodrživost, koja uvodi tri različita problema. Prvi se tiče međugeneracijske pravde i koncepta pravednih ušteda,

gde se resursi moraju pravedno rasporedjivati za dobrobit budućih generacija. Drugo, neodrživi sistem blagostanja dramatično je smanjio kvalitet usluga. Treće, na krucijalni aspekt, kao što je kvalitativna procena socijalnih politika, mogu uticati parametri koje utvrde eksperti – a ne korisnici – određujući smanjenje potrošnje bez obzira na kvalitet usluga (Skoto 2017, 49). Kenzijanski model uprave iako se dugo smatrao kao značajna i socijaldemokratska razvojna faza, pokazao je brojne nedostatke. Pojedini autori zato ističu: „često postoji tendencija romantiziranja prošlosti i pamćenja određenog konteksta koji nikada nisu bili istiniti za određene periode, a zatim i tendencija žaljenja za gubitkom određenih aspekata koji nikada suštinski nisu ni postojali“ (Dickinson 2016, 50).

Oporavak privrede i privatnog sektora, označio je već krajem 1950-ih i početkom 1960-ih godina 20. veka i povratak liberalnim idejama. Na čelu ovog pokreta našli su se kasnije čuveni makroekonomisti poput Miltona Fridmana, Fridriha Hajeka, Franke Najta i brojnih drugih. Oni su javno zagovarali potrebu za revidiranjem državne moći, kao i upliv privatnog sektora i privatnog kapitala u klasične državne oblasti, uključujući tu i vođenje javnih politika ili definisanje socijalne uloge zemlje (Milenković 2019, 80). Za novonastali pokret „Monetarista“ i novu grandeconomsku teoriju monetarizma (Friedman 1962) monetarna politika postaje prioritet u odnosu na fiskalnu u kojoj je glavni instrument upravljanje ponudom novca (Tošković 2015, 49–50). Pod uticajem nove ekonomске teorije, a zatim i „Naftnog šoka“ kao nove ekonomске krize i „anomalije“ sa početka 1970-ih godina XX veka, ponovno dolazi do „varijacije“ i evolucije države, političkog sistema, kao i sistema javne uprave. Nastaje neoliberalna država. Kada je prikrivena inflatorna redistribucija postala neizdrživa, primoravajući da uz visoki politički rizik to okončaju, konflikt se vratio u političku arenu. Ovde je on doveo do porasta razlike između javne potrošnje i javnog duga, što je za posledicu imalo brz rast javnog duga (Manojlović & Stojiljković 2013, 5–6), te su nosioci vlasti u brojnim državama morali da donešu brojne radikalne odluke. Države su u odgovoru na ekonomsku krizu izlaz iz vlastite prezaduženosti pronašle u ekonomskom modelu koji je podrazumevao velike promene u javnoj upravi, posebno kada je reč o smanjenju njenih funkcija i ukidanju njenih brojnih organizacionih formi. Tako ulazimo i u četvrti period u razvoju sistema javne uprave. Njega karakterišu novi modeli reformi koji su bili najpre zasnovani na ekonomskim vrednostima i njih možemo grupisati na: *New Public Management* model reforme, *Good/Public Governance* model i poslednji, koji je tek započeo u drugoj dekadi 21. veka, *New Public Governance* model. Sva tri modela dovode do značajnih promena u funkciji upravljanja (*Governance*) i utiču na nove politike socijalne pravde.

4. SAVREMENE DOKTRINE JAVNE UPRAVE ZASNOVANE NA EKONOMSKIM VREDNOSTIMA

4.1. Kontekst upravljanja i javne politike

Prvo pitanje koje se ovde postavlja jeste terminološko. Kako prevesti prethodno navedene izraze koji označavaju nove modele? Da li je srpski jezik dovoljno „fleksibilan” da bi mogli kroz njihov prevod da uočimo razlike? I da li su oni uopšte prevodivi? U kontekstu ove diskusije, izraz *New Public Management* – prevešćemo kao *Novo javno upravljanje* (NPM); izraz *Good/Public governance* kao *Dobro odnosno Javno upravljanje*, a najnoviji termin koji počinje da se koristi, *New Public Governance* – kao Novu javnu upravu (NJU).

Upravo u pojmovima upravljanje, ali i politike, možemo i naći razlike u pomenutim modelima reformi, pa čemo u nastavku najpre da obratimo pažnju na pojmove “Public Governance” i “Public Policy”. Po jednom od u literaturi obrađenih pristupa, javne politike (Public Policy) u današnje vreme predstavljaju samo deo prakse javnog upravljanja (Public Governance), te se pojam javnih politika kao politika za zajednicu zamenjuje izrazom upravljanje, a javne politike se svode na analizu javnih politika kao tehniku vrednovanja opcija vezanih za rešavanje javnih problema u okviru šireg pojma upravljanja, čime one postaju njen sastavni deo, na čemu insistiraju teoretičari nauke o o upravljanju (Hughes 1998, 6). Po drugom mišljenju, “Policy” i “Governance” su dva različita pojma. Javne politike se posmatraju kao postupanje političke sfere u rešavanju problema bitnih za zajednicu, a upravljanje kao razumevanje odnosa države i društva u o procesu ostvarivanja kolektivnih interesa. U tom smislu, upravljanje označava novi oblik odnosa politike i javne uprave prema društvenim akterima, što podrazumeva i vođenje i upravljanje (kormilarenje) koje možemo označiti kao “Governance”, dok pojam „javne politike“ (“Public Policy”), kao postupanje političke sfere zasnovane na izboru između različitih alternativa, odnosno kao faze koje izražavaju racionalno razumevanje procesa stvaranja politika (Petek 2008, 445–446). Kroz navedena shvatanja posmatracemo i poslednju epohu u dosadašnjem razvoju javne uprave i politika socijalne pravde.

4.2. New Public Management – ekonomska dimenzija javne uprave

Poslednji period u razvoju javne uprave započeo je doktrinom Novog javnog upravljanja, koji je povezan sa reafirmacijom liberalne države. Ona je bila zasnovana na ekonomskim vrednostima javne uprave, i u njoj javne politike poput *reganomike* i *tačerizma* postaju dominantne, jer one dovode do finansijske deregulacije kao alternativnog načina zadovoljavanja političke moći. Isticanje značaja ekonomskih vrednosti u javnoj upravi dovodi do promene u upravljanju

i kreiranju javnih politika zasnovanih na ekonomskim vrednostima, koje su podrazumevale finansijsku racionalnost i uštedu, što u tadašnjim strukturama vlasti odnosi prevagu u odnosu na njene politikološke i druge vrednosti. Zasnovana na neoliberalizmu, ova doktrina dovodi do postepenog rastakanja prethodnog hijerarhijskog modela upravljanja u javnoj upravi, što je podrazumevalo kako promene u sistemu javnih finansija tako i uvođenje tržišne utakmice u javnu upravu, kroz procese denacionalizacije, agencifikacije i privatizacije javnih korporacija, a na talasu grandeconomicske teorije monetarizma. Poznati američki teoretičar, profesor Hood, još u ranim fazama nastanka ove doktrine ukazuje na četiri „administrativna megatrenda“ koja su pogodovala njenom nastanku: (1) pokušaj da se uspori rast vlade (izvršne vlasti i javne uprave), kako u pogledu njene javne potrošnje tako i velikog broja zaposlenih; (2) privatizacija i kvaziprivatizacija u javnoj upravi sa akcentnom na supsidiarnost posebno kada je reč o pružanju javnih usluga; (3) razvoj informatičke tehnologije i njihov značaj u distribuciji javnih usluga; (4) razvoj više međunarodnih agendi, koje akcenat stavljuju na opšta pitanja upravljanja u javnoj upravi, kreiranja javnih politika, stilova odlučivanja i međuvladinu saradnju koje se unose u prevazidene tradicije u javnoj upravi (Hood 1991, 3).

Novi megatrendovi u javnoj upravi svakako su uticali na tadašnje politike socijalne pravde, jer su oni doveli do: (1) redefinisanja koncepta socijalne i zdravstvene zaštite; (2) prelazak na vaučerski sistem obrazovanja; (3) redefinisanja koncepta socijalnog stanovanja; (4) razračunavanje sa državnim sindikatima u do tada monopolskim državnim privrednim oblastima, denacionalizacije, privatizacije i uvođenja tržišne utakmice u pojedine dotadašnje sisteme javne uprave; (6) agencifikacije i sklapanju ugovora o učinku u javnoj upravi i dr... (Milenković 2019, 93–105). Nivo javnih usluga, posebno u oblastima od značaja za socijalnu pravdu, znatno se smanjuje, kao i broj zaposlenih u ovim državnim sektorima, ali jača ekonomičnost, efikasnost i efektivnost, što istovremeno dovodi do značajnih ušteda po državu. Države postepeno izlaze iz ekonomске krize izazvane Naftnim šokom iz 1973. godine i smanjuju javni dug i učešće države u bruto nacionalnom proizvodu. To je podrazumevalo i značajno smanjenje dotadašnjeg obima pružanja javnih usluga, što je uticalo i na politike socijalne pravde. Javne politike počinju da se posmatraju kao „tehnika upravljanja“, odnosno svode se na analizu javnih politika (Petek 2008, 445), posebno kao *cost-benefit* analiza, u smislu postizanja i dostizanja individualnih i organizacionih rezultata kroz dostizanje ciljeva uz što manje troškove.

Odgovor država na „Naftni šok“ doveo je do „varijacije“, te je ova varijacija krajem 1990-ih godina globalno prihvaćena. Međutim, „varijacija“ dovodi do nove „anomalije“. Građani novu „vrednost“ javne uprave nisu osetili, fragmentarnost u javnoj upravi je porasla, a nedostatak koordinacije postepeno je dovodio do smanjenja efekata NPM. Čist ekonomski i tržišni princip u javnoj upravi doveo je do brojnih negativnih posledica po građane, posebno u politikama koje su se odnosile na socijalnu pravdu, što se ogledalo npr. u sniženju

kvaliteta javnih usluga ili svođenju komunikacije sa građanima na strogo tehničko i prosto informisanje i komuniciranje, a donelo je i brojne primere lošeg postupanja u decentralizovanom sistemu upravljanja javnom upravom (nejednakost u pružanju usluga, niži nivo u pružanju usluga zarad postizanja ušteda, opasnost po korisnike usluga usled insistiranja na efikasnosti i uštedi). Ono što je u prethodnom periodu bio širok obim usluga zasnovanom na idealima socijalne pravde u različitim oblastima – vremenom je značajno smanjen. Zato se krajem 1990-ih godina i postavilo pitanje za koga je ostvarena vrednost za utrošeni novac (*Value for Money*), i da li je novi koncept zapravo umanjio značaj redistributivne pravde?

Novu „anomaliju“ zato je trebalo otkloniti novom „varijacijom“ u funkcionisanju javne uprave. Rešenje je privremeno nađeno u doktrini javne, odnosno dobre uprave, kojom se postepeno i menja stav o ulozi i značenju javnih politika u oblasti socijalne pravde.

4.3. Good/Public Governance – vrednosna dimenzija javne uprave

Doktrina “Good governance” ili “Public governance” (dobra uprava/javno upravljanje), kao i NPM, inkorporira ovlašćenja koja se odnose na vladanje, upravljanje i rukovođenje, ali, za razliku od NPM u čijem je središtu merenje egzaktnih individualnih i organizacionih rezultata, ovaj model teži stavlja na procenu kvaliteta višedimenzionalne saradnje referentnih organizacija radi ostvarivanja višeg nivoa projektovanih ciljeva, kako građana tako i organizacija (Damjanović 2015, 32).

Pojedini autori, kada determinišu koncept „dobre uprave“, posebno analiziraju reč „dobro“. U delima Sokrata, Aristotela ili Sv. Tome Akvinskog reč „dobro“ označavala je najviše vrline kojima teže sva bića. Iz toga se zaključuju da koncept „dobra uprava“ prevazilazi klasični pravni okvir, kao i NPM doktrinu, te da značajno uporište ima u filozofiji. To je vidljivo kako po nazivu samog koncepta tako i po njegovoj sadržini, koja se zasniva na vrednostima kao što su *pravednost, moralnost i pravičnost*, što su ideali i socijalne pravde. Tako ovaj koncept dobija novu *vrednosnu dimenziju* i otvara prostor za brojne subjektivne odgovore na pitanje šta je to dobra uprava (Vlaški, 2015, 281).

Doktrina „dobra uprava“, odnosno javno upravljanje je doktrina u radu savremene javne uprave kojom se teži da građanima pruži veću sigurnost u njihovim odnosima sa upravom, odnosno njenim službenicima, tako što se uspostavljaju dodatna pravila i principi ponašanja uprave prema građanima. Zato se u savremenoj pravnoj državi traži ne samo zakonitost postupanja javne uprave, niti samo efikasnost i efektivnost, već i pravilnost, odnosno praksa pravednog, pristojnog i dobrog postupanja uprave. Postupanje javne uprave danas obuhvata i zakonitost (legalnost), ali i otvorenost, odgovornost, efikasnost i efektivnost, kao i novu etiku profesionalnog upravnog postupanja, koja traži interdisciplinarna znanja i veštine zaposlenih u njoj (Milenković 2012, 11). Prema

tome, ova doktrina takođe polazi od „vrednosti”, ali vrednosti javne uprave kao složenog „društva društava”. Međutim, ona ne daje odgovor na pitanje da li u složenom društvu kao što je javna uprava, koju čine više društava nižeg i višeg reda, mogu postojati i zajedničke vrednosti.

Doktrina “Good Governance” pogoduje u izvesnoj meri idealima i politikama socijalne pravde, odnosno socijalne kohezije pre nego NPM doktrina. Međutim, nova „anomalija” u vidu nove ekonomske krize iz 2007. godine dovodi do promene pomenute doktrine dobre (javne) uprave. Nastaje nova varijacija – doktrina nove javne uprave (“New Public Governance”), koja je u promjenim okolnostima trebalo da prevaziđe nedostatke prethodne dve doktrine.

4.4. Nova javna uprava – hibridna dimenzija

Tokom proteklih decenija, od kako je započet treći talas reformi javne uprave, tvrdilo se da su reforme uprave koje su preduzele brojne vlade u različitim državama bile neophodna akcija proizašla iz tri osnovna razloga: najpre kao posledica preglomazne i skupe javne uprave na koje se nadovezala ekonomska kriza kao „anomalija”, zatim kao odgovor na nepredviđene posledice, kao „anomalije” nastale u javnoj upravi uvođenjem tržišnih mehanizama koje su dovele u pitanje „vrednosnu” dimenziju promena (Value for Whom?), i na kraju, „papirne” doktrine standarda Dobre (javne) uprave kao „upitne” vrednosti u današnjem hibridnom i mrežnom sistemu javne uprave, na koju je dodatno uticala nova „anomalija”, odnosno pomenuta ekonomska kriza iz 2007. godine. Kako ni doktrina Dobre uprave, odnosno Javnog upravljanja nije uspela da reši prethodne probleme samo kroz postavljanje standarda „vrednosti”, pristupilo se traženju rešenja koju je proizvela nova „anomalija” (ekonomska kriza), koja je dovela do usvajanja nove „varijacije”.

Varijacija dovodi do nastanka modela Nove javne uprave u prethodnoj deceniji, koji polazi od pluralne prirode savremene države, a u kojoj različiti aktori obezbeđuju pružanje javnih usluga i učestvuju u kreiranju javnih politika. Nova doktrina polazi od hibridnog karaktera Nove javne uprave, koju karakterišu istraživanja u pogledu promena u oblicima upravljanja, stepena do kojeg su takve promene rezultirale i promenama u praksi pružanju usluga građanima. Hibridizacija se definiše kao proces kroz koji se elementi različitih logika upravljanja integrišu u kontekst specifične konfiguracije u praksi, te se razlike u procesu hibridizacije vide kao ključna pokretačka snaga u konceptu potrošnje u javnom sektoru kroz nove organizacione forme koje počinju dublje da se ispituju (Wiesel & Modell 2014, 177). Transformacije globalnih procesa krajem XX i početkom XXI veka, mogu se shvatiti kao modernizacija i konsolidacija javnog demokratskog upravljanja, odnosno kao novih oblika upravljanja, ali i javnih struktura zasnovanih na umrežavanju u različitim vrstama i nivoima organizacija kroz učvršćivanje mogućnosti učešća građana (Patapas, Raipa, Smalskys 2014, 26). Hibridnu upravu karakterišu hibridni aranžmani, a takvi

aranžmani svakako nisu stabilni, jer je reč o „mrežnim” i lako promenljivim aranžmanima. Delovanje u hibridnom kontekstu podrazumeva da u javnoj upravi kao „društvu” (sistemu) postoji čitav niz autonomnih sistema (društava) koji se često i istovremeno nalaze i u odnosu konflikta i u odnosu saradnje. Zato se i Nova javna uprava ponovo vraća na pitanje vrednosti ali u kontekstu „navigacije” i „kormilarenja” u njenoj današnjoj očiglednoj hibridnosti (Dickinson, 2014, 52). Međutim, pitanje vrednosti, čak i hibridnih oblika zavisi od njihove orijentacije. Ako je njihova orijentacija npr. tržišna, nije iznenadenje da organizaciona forma javnih službi u javnoj upravi pokušava da se poнаша kao što to očekujemo od privatnog sektora (Alford & O’Flin 2012). Linije razgraničenja između vlada, privatnog sektora, civilnog društva i javnih službi danas su zamagljeni u novom poretku gde privatni sektor praktikuje društvenu odgovornost, države nastoje da budu više preduzetničke, a javne službe i civilni sektor postaju poslovni (Smith 2014, 2). Alternativa počiva na kormilarenju i inkluziji različitih sektora, posebno civilnog u javnoj upravi, što se i u međunarodnim krugovima posmatra kao globalno pomračenje neoliberalizma. Javne usluge postaju sve više univerzalno pravo, koje treba da obezbedi socijalno i ekonomsko učešće za sve, te je ovde istorijski kontrast između scenarija socijalne države i tržišne ekonomije postao veoma upečatljiv. U prvom, civilni sektor je delovao kroz misiju društvene reforme: zalaže se za promene kroz istraživanje i obrazovanje zajednice, angažuje volontere u izgradnji i pomaže društvenim grupama koje se nalaze na marginama tržišta i država. U drugom, „misija” postaje podređena imperativu konkurenциje koji oblikuju praksu „suparničkog poslovanja” na kvazitržištu javnih usluga u kojem učestvuje i civilni sektor. Tako u javnoj upravi dolazimo do „hibrida”, drugačijeg kvaliteta u odnosu na ranije talase reformi, integrisanog u NJU, što potencijalno dovodi i do novih tenzija, izazova i efekata (Smith 2014, 10) pa, između ostalog, i u kreiranju i učešću u politikama socijalne pravde, u kome je politička sfera zavojana na izboru između različitih alternativa, ali i izboru u pogledu učesnika u njihovom izvršenju, kroz funkciju „upravljanja”, kao „kormilarenja”, dobija novo značenje.

Saradnja i sukobi se nastavljaju u hibridnom sistemu, a nove „anomalije” i prihvatanje varijacije radi stabilizacije sistema javne uprave nastaviće se i u budućnosti. Ipak, javna uprava shvaćena kao mreža u hibridnom režimu, za razliku od ranijih vremena, podrazumeva i njihovo brže prilagođanje, što pokazuju „anomalije” kao što je pandemija Covid 19 (zdravstvena kriza), kao i ratu između Rusije i Ukrajine (energetska kriza), koje su dovele do brzih promena i prilagođavanja savremenih javnih uprava. Sve ove promene u javnoj upravi utiču i na politički sistem, kao sistem višeg ranga, ali i na „globalno društvo”, koje u današnje vreme traži brze i racionalne odgovore na globalne probleme, u kome začajnu ulogu ima NJU, koja se brže prilagođava promenama, i kroz sve svoje aktere i učesnike sve više doprinosi obezbeđenju ideala socijalne pravde, odnosno obezbeđenju prava na jednake javne usluge kao univerzalno pravo.

5. ZAKLJUČAK

Evolucija savremene javne uprave od početka XIX veka do danas pokazala je da se javna uprava kao „društvo”, odnosno sistem, značajno promenila, te da su promene u javnoj upravi, ali i promene u političkom sistemu i globalnom društvu kao „društvu društava” uticale i na drugačiju ulogu javne uprave u kreiranju javnih politika, pa i politika socijalne pravde.

U prvom periodu razvoja savremene javne uprave, kroz posmatranje funkcije uprave kao „vlasti” i organizacije uprave kao podsistema državne uprave u okviru izvršne vlasti, razvoj uprave zasnovane na „birokratiji” i „partokratiji” zadržavao je odnos nadređenosti i podređenosti između uprave i građana. Međutim, u novom periodu, koji započinje početkom XX veka, država, a kroz nju i sistem javne uprave dobija novu dimenziju, jer uprava počinje da se posmatra kao servis građana, koja kroz svoje nove organizacione forme počinje da obezbeđuje građanima čitav niz javnih usluga u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i dr., što u značajnoj meri utiče i na menjanje odnosa države i javne uprave prema idealima socijalne pravde i približavanju istim. Kriza liberalne države, izazvana Velikom depresijom iz 1929. godine, doveo je do potrebe daljeg produbljivanja socijaldemokratskog koncepta, koja je usledila sa razvojem konceta socijalne države. Nastaje treći period u razvoju javne uprave, koji se manifestuje u širenju javnih usluga po modelu redistributivne pravde, posebno kada je reč o monopolskim privrednim delatnostima, što u javnoj upravi dovodi i do stvaranja novog složenog podsistema javnih korporacija, koje je trebalo da obezbede društveno blagostanje i pruže široku „paletu” javnih usluga građanima. Problemi hijerarhizovanog i partokratskog upravljanja, povratak neoliberalnim idejama, stvaranje neoliberalne države uz novu ekonomsku krizu 1973. godine, ponovo iz temelja menja javnu upravu kao složeno društvo, u kome ekonomski faktor i smanjenje troškova, uz unapređenje funkcije upravljanja, utiče na kreiranje brojnih javnih politika, a posebno politika socijalne pravde. Javna uprava ulazi u novi period. Radi ušteda u skupoj državi sve više se smanjuju različita socijalna davanja i ukidaju različite forme organizacija u okviru javne uprave kao složenog sistema (društva) koje su do tada pružale brojne usluge građanima, što negativno utiče na redistributivnu pravdu i javne politike u ovoj oblasti. Vremenom se, međutim, postavilo pitanje „vrednosti” u javnoj upravi, koje se više ne mogu svoditi na pitanje analize javnih politika kao tehnike vrednovanja organizacija u složenom društvu javne uprave, već kao pitanje „vrednosti” u smislu pravednosti i pravičnosti postupanja javne uprave u odnosima sa njenim građanima. Vraćanje na pravičnost i pravednost kao „vrednostima” naizgled ponovo pogoduje novim pravcima u politikama socijalne pravde. Međutim, vreme je pokazalo da je reč uglavnom o „papirnoj” doktrini standarda a ne realnoj vrednosti javne uprave. Posmatrajući javnu upravu kao složeni fenomen, nove promene i modeli pokazuju da ključna uloga javne uprave danas nije u neposrednom pružanju usluga,

već u obezbeđenju univerzalnog prava na jednake usluge svima, kroz koje treba da se obezbedi univerzalna socijalna pravda. Uloga javne uprave je danas u „kormilarenju”, odnosno „upravljanju” različitim organizacionim podsistemima javnog i privatnog, državnog i nedržavnog, sektorski podeljenog i umreženog u veoma promenljive forme, u kojima brojni akteri učestvuju kako u kreiranju tako i u realizaciji javnih politika. To pogoduje politikama socijalne pravde u kojima se različiti akteri pojavljuju i kao vršioci usluga u javnoj upravi (na primer, civilni sektor), ali i doprinosi bržem prilagođavanju javne uprave novim „anomalijama” u globalnom društvu, političkom sistemu i brojnim sistemima (društvima) nižeg ranga. Javnu upravu danas kao „hibridno društvo” karakterišu stalni sukobi i saradnja između različitih aktera, a nove „anomalije” i prihvatanje varijacije, radi stabilizacije u sistemu javne uprave se nastavljaju. Javna uprava shvaćena kao mreža u hibridnom režimu, za razliku od ranijih vremena, podrazumeva da se ona brzo prilagođava novonastalim okolnostima, što pokazuju odgovori na „anomalije” kao što je to pandemija Covid 19 (zdravstvena kriza) ili rat između Rusije i Ukrajine (energetska kriza). Sve ove promene u javnoj upravi utiču i na politički sistem, kao sistem višeg ranga, ali i na „globalno društvo”, koje u današnje vreme traži brze i racionalne odgovore na globalne, ali i lokalne probleme, u čemu posebnu ulogu ima javna uprava, koja se brzo prilagođava promenama i varijacijama kroz „kormilarenje” brojnim akterima koji u njoj danas učestvuju.

LITERATURA

- Alford, John, O'Flynn, Janine. 2012. *Rethinking Public Services: Managing with external providers*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Buffelan, Jean Paul, 1967. „Les grandes theories de base du droit administratif Français”, *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil, d'Etat*, Bruxelles, 1967(4), pp. 240–286.
- Christensen, Tom & Lægreid. Per. 2011. “Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges”, *Public Organization Review*, 2011(4), pp. 407–423.
- Colebatch, Hal K. 2006. “Mapping the Work of Policy”. In: Colebatch, Hal K. (Ed.). *Beyond the Policy Cycle: the Policy Process in Australia*. Sydney: Allen and Unwin, pp. 1–19.
- Damjanović, Mijat. 2012. Aktuelne dileme organizacije javnog sektora i upravljanje njime”. *Polis*, 2021(1), str. 49–53.
- Damjanović, Mijat. 2015. „Uloga javne uprave i javnog upravljanja u oblikovanju demokratije”, *Administracija i javne politike*, br. 1/2015(1), str. 7–41.

- Dickinson, Helen. 2016. "From New Public Management to New Public Governance". In: Butcher, John. Gilchrist, David (Eds.). *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, Canberra: ANU Press, The Australian National University, pp. 41–60.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration, Royal Institute of Public Administration*, Vol. 69, 1991(1), pp. 3–19.
- Hudges, Owen E. 1998. Public Management and Administration: An Introduction 2th ed. Basingstoke/London, UK: Macmillan.
- Keynes, K. John. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lilić, Stevan. 1998. *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
- Luhmann, Niklas. 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft, Band I-II*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. U prevodu na hrvatski jezik: Luhmann, Niklas. 2011. *Društvo društava I i II*, Zagreb, Breza.
- Manojlović, Ana, Stojiljković, Zoran. 2013. „Levica u traganju za odgovorima na izazove krize”. U: Zoran Stojiljković (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, str. 5–10.
- Milenković, Dejan. 2012. „U potrazi za vezom između principa dobre uprave i pojma interne revizije”. U: Šuput, Dejan. (ur.). *Dobra uprava i interna revizija*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Udruženje ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru, str. 9–28.
- Milenković, Dejan. 2013. *Javna uprava – odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.
- Milenković, Dejan. 2019. *Savremene teorije i moderna uprava*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.
- Milenković, Dejan. 1997. „Uprava kao vlast i uprava kao služba”. U: Svetislav Tabaroši (ur.), *Prilozi projekta Konstituisanje Srbije kao pravne države – država i pravo, politika i nauka*, (Sveska br 13), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 105–116.
- Obradović, Žarko. 2009. „Srbija – država socijalne pravde (Ustavna načela i praksa)”. *Polička revija*, 2009(1), str. 205–222.
- Patapas, Aleksandras, Raipa, Alvydas. Smalskys. Vainius, “New Public Governance: The Tracks of Changes”. *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, Vo. 4, 2014(5), pp 25–32. [accessed Oct 31, 2022].
- https://www.researchgate.net/publication/261330877_From_New_Public_Management_to_New_Public_Governance_Hybridization_and_Implications_for_Public_Sector_Consumerism [accessed Oct 31, 2022].
- Pašić, Najdan. 1957. *Javne korporacije u Velikoj Britaniji*.x Beograd: Kultura.

- Pavlović, Vukašin. 2008. „Savremena država”. U: Pavlović, Vukašin. Stojiljković, Zoran. (urs.) *Savremena država* (Zbornik radova). Beograd: Kondrad Adenauer Štiftung, Fakultet političkih nauka, str. 9–27.
- Petek, Zdravko. 2008. „Javne politike i problemi modernog upravljanja”. *Hrvatska javna uprava*, 2008(2), str. 443–462.
- Pusić, Eugen. 2005. *Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Pusić, Eugen. 2007. *Javna uprava i društvena teorija*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilašta u Zagrebu.
- Readschelders, Jos. C. N., 2014. “Administrative History”. In: Piters, Gay, Pierre, Jon (eds.), *The Sage Handbook of Public Administration*, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C: SAGA, pp. 179–185.
- Skoto, Biagio. 2017. „Izazovi socijalne inovacije”. U: Sciaccia, Fabrizio (ur.), *Izazovi socijalne politike – Teorijske i empirijske perspektive*. Novi Sad: Filozofski fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, str. 39–67.
- Smyth, Paul. 2014. “The Lady Vanishes: Australia’s disappearing voluntary sector”. Melbourne, 14 August. Available from: https://library.bsl.org.au/jspui/bitstream/1/6511/1/Smyth_The_lady_vanishes_Australias_disappearing_voluntary_sector_paper_14Aug2014.pdf [accessed Oct 21 2022].
- Stojiljković, Zoran. 2018. „Traktat o socijalnoj pravdi i pravičnosti”. *Srpska politička misao*, 2018(1), str. 41–58.
- Tošković, Jelena. 2015. *Preispitivanje neoliberalnog koncepta ekonomije u zemljama Zapadnog Balkana* (doktorska disertacija), Sremska Kamenica: Fakultet poslovne ekonomije – Sremska Kamenica, Univerzitet EDUCONS.
- Vlaški, Bojan. 2015. „Sadržina i prav(n)a priroda koncepta dobra uprava”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2015(7), str. 277–292.
- Wiesel, Fredrika, Modell, Sven. 2014. “From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism”. *Financial Accountability & Management*, 2014 30(2), pp. 175–205.
- https://www.researchgate.net/publication/261330877_From_New_Public_Management_to_New_Public_Governance_Hybridization_and_Implications_for_Public_Sector_Consumerism [accessed Oct 23, 2022].

Dejan Milenković

THE INFLUENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS ON THE CREATION OF SOCIAL JUSTICE POLICIES

SUMMARY

From the creation of the modern legal state until today, public administration has been and remains a complex and dynamic phenomenon. When we say dynamic, it means that there is no timeless concept of public administration, and this dynamic introduces public administration into constant reform processes. They arise on the one hand, as a consequence of real life and changes in society, and on the other, changes in its closest environment – the state. Numerous social theories influence the observation of public administration as a complex phenomenon. In this paper, public administration is analyzed from the point of view of systems theory. Looking through history, we can see four periods in the development of public administration as a complex system, which are a reflection of the changed role of the state in society. In the last, fourth period, we observe three models of reforms: New Public Management, Good/Public Governance and New Public Governance. Earlier periods of public administration development as well as today's dynamics had serious implications for the creation and study of public and social justice policies, which will be explained in this paper.

KEYWORDS: New public management, Good governance, New public administration, public policies, social justice policies, public services.

Veran Stančetić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Javne politike u Srbiji: u službi svih građana ili interesnih grupa?

SAŽETAK

Pri analizi javnih politika koristi se veći broj teorijskih modela, kao što su: pluralizam, elitizam, mrežna teorija, racionalizam, inkrementalizam... Upotreбna vrednost ovih pristupa uslovljena je kontekstom unutar koga se javne politike analiziraju. Shodno tome, obrazlaže se tvrdnja da načini na koji se javne politike u Srbiji kreiraju govore u prilog postavkama elitističke teorije. To znači da su javne politike u Srbiji najčešće oblikovane pod uticajem male grupe ekonomske i političko-upravljačke „klase”, što je često protivno opštem interesu, što se manifestuje u jačanju onih koji su već jaki i slabljenju statusa velikog broja građana (što znači da su javne politike u osnovi socijalno nepravedne). Ova polazišta se obrazlažu na primeru dve javne politike. Prvi su subvencije poljoprivrednicima, od kojih najveću korist imaju najbogatiji. Drugi primer je obavezno uvođenje fiskalnih kasa, od kojeg su oslobođene pojedine grupe (poput advokata ili taksista), najverovatnije zbog dobre pregovaračke pozicije a ne snage objektivnih argumenata. U završnom delu nude se potencijalna rešenja

¹ Kontakt: veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs

koja bi uticala na inhibiranje elitističkog a podsticanje pluralističkog i mrežnog (u biti demokratskog) načina kreiranja javnih politika u Srbiji.

KLJUČNE REČI: javne politike, interesna grupa, subvencije, demokratija, Srbija

1. UVOD

Cilj ovog rada je generalna procena javnih politika u Srbiji sa aspekta njihove socijalne pravde. Pod socijalno pravednim javnim politikama podrazumevamo pre svega one javne politike koje su bez sumnje u funkciji javnog interesa i čiji je teret ili trošak realizacije pravedno raspoređen. Suprotno tome, nepravedne javne politike su one koje su u funkciji samo pojedinih interesnih grupa i koje već jake aktere u društvu čine još jačim, a slabe slabijim. Ovo bi trebalo da bude osnova razlikovanja pravednih i nepravednih javnih politika, a da bi ovaj princip u praksi mogao da se primeni neophodan je efikasan sistem nadgledanja učinaka javnih politika (efikasno javno upravljanje).

Izraz javne politike je prilično uopšten i da bi se doneo sud o tome da li su i u kojoj meri one u Srbiji socijalno pravedne bilo bi ih potrebno analizirati po svim sektorima (ekonomski politika, poljoprivredna, zdravstvena, obrazovna, ekološka...). Razume se da to nije moguće u radu ovog obima. Umesto toga, cilj je da se ukaže na indikatore i elemente sistema javnih politika i javnog upravljanja u Srbiji koji potkrepljuju osnovanost hipoteze da su javne politike često u funkciji dobro organizovanih grupa, a na uštrb slabijih, te da su u biti socijalno nepravedne.

Da bi se ovaj cilj ostvario, najpre su ukratko predstavljeni teorijski koncepti i modeli na osnovu kojih se analiziraju i objašnjavaju javne politike. Potom je opisana pozadina problematike ovog rada i postavljeno istraživačko pitanje. S obzirom na složenost tematike i okvire ovog rada dato je podrobnije objašnjenje metodološkog pristupa i svrhe rada, te upotrebe vrednosti zaključaka do kojih se došlo. Potom su predstavljene dve studije slučaja koje govore u prilog postavljenih hipoteza, a potom je ukazano na još nekoliko indikativnih pojava koje, po autoru, ukazuju na prirodu sistema javnog upravljanja u Republici Srbiji, te socijalnu (ne)pravednost javnih politika.

2. POZADINA PROBLEMA I ISTRAŽIVAČKO PITANJE

Moć je jedna od ključnih kategorija politike i nauke o politici (Simeunović 2009, 99–104). U nekoj zajednici, moćan je onaj akter koji ima kapacitet da svoje viđenje sveta ili neku odluku za koju smatra da je ispravna (ili da mu je u interesu) nametne i ostalima. Drugačije rečeno, moćan je onaj ko ima mogućnost da donosi pravila i realizuje svoje interesе čak i onda kada se drugi tome

protive. Međutim, da moć i sila (koja obično ide uz nju) ne bi prerasli u nasilje u modernoj demokratskoj državi primenjuju se brojni mehanizmi koji treba da je obuzdaju i ograniče. Najpre, to je podela vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku), ali i brojni drugi mehanizmi koji treba da dovedu do horizontalne i vertikalne raspodele i uravnoteženja moći.

Pitanje izvora i prirode političke moći od davnina je predmet interesovanja filozofa i političkih mislilaca. U modernom dobu uobličila su se dva osnovna i međusobno suprotstavljeni pristupa fenomenu moći i politici: elitizam i pluralizam.

Osnove elitizma se najbolje mogu identifikovati na osnovu rada ovih najvažnijih predstavnika ovog pristupa (Vilfredo Pareto (1848–1923), Gaetano Moska (1858–1941), Robert Mihels (1876–1936)). Suština ovog pristupa ogleda se u stanovištu po kome je realna moć uvek u rukama malobrojne grupe ljudi (elite). Iako mogu postojati razne institucije koje ograničavaju moć, pogledišta elitista to je više demokratski „dekor“ jer istinska moć je uvek u rukama jedne relativno stalne grupe ljudi (oligarhija), a čitav sistem je u funkciji ostvarenja interesa te grupe.

Opozitni pristup elitističkoj teoriji jeste pluralizam. Osnovno polazište ove teorije je da postoji više centara moći u društvu a ne samo jedan, kako tvrde elitisti, jer postoji i više izvora moći (ugled, obrazovanje, novac, formalna vlast, socijalni kontakti, harizma...). Valja istaći da je ova teorija i normativistička jer se pluralizam moći smatra poželjnim stanjem jednog društva. Otuda se pluralisti zalažu za decentralizaciju (administrativno-političku i ekonomsku) kao poželjan vid suočavanja sa nekim negativnim pojavama (post)industrijskog društva. I dok elitisti smatraju da je ravnoteža ili stabilnost jednog sistema posledica delovanja vladajuće elite kojoj odgovara da konzervira sistem (u kom je ona elita), pluralisti smatraju da je to posledica ili rezultanta većeg broja društvenih grupa i njihovih interesa i moći.

Jedan od najznačajnijih modernih predstavnika pluralizma jeste Robert Dahl (1915–2014), čiji je rad delom nastao kao kritika elitizma (Dahl 1958, 436–469). Naravno, ni Dal niti drugi pluralisti ne misle da je moć u društvu jednakoraspodeljena već da svako ima manju ili veću mogućnost uticanja na donošenje javnih odluka (Hill 2010, 28). Dal je ustanovio da istraživač koji se interesuje za prirodu moći unutar jednog društva mora da analizira **konkretne odluke** i različite preferencije onih koji su na razne načine učestvovali u odlučivanju. Rezultate primene ovog pristupa objavio je u knjizi *Who Governs*, u kojoj je na osnovu analize odlučivanja prikazao kako je američki grad New Haven u periodu od kraja 18. do polovine 20. veka prešao iz oligarhije u pluralizam, odnosno u situaciju u kojoj nijedna osoba ili grupa nije stalno dominantna (Dahl 1961).

Dakle, elitizam i pluralizam se mogu shvatiti kao osnovni i opozitni pristupi objašnjavanju politike i fenomena moći u jednom društvu, koji su tokom vremena imali brojne kritike i trpeli uticaje drugačijih pristupa. Vremenom je dolazilo do „elitizacije pluralizma“, ali i do „pluralizacije elitizma“, pa su tako

nastali noviji koncepti i teorije poput korporativizma (te brojnih varijacija) i mrežne teorije.

U studijama i udžbenicima javnih politika pri analizi kreiranja, primene i efekata javnih politika i uopšte objašnjavanju prirode jedne javne politike koriste se i navode upravo ovde pomenuti pristupi, ali i: inkrementalizam, javni izbor, procesni model i grupna teorija (Dye 2017, 9–24; Dunn 2018, 47–54; Hill 2005, 25–109). Svaki od ovih pristupa objašnjava i fokusira se na pojedine aspekte života javnih politika, pa se može reći da su oni pre komplementarni nego opozitni. Stoga svi mogu biti od koristi istraživaču u zavisnosti od konkretnog istraživanja i konteksta. Tako, inkrementalizam ukazuje na postepe-ne i uglavnom male promene u javnom sektoru i javnim politikama, odnosno objašnjava aktuelnu javnu politiku kao varijaciju prethodne. Teorija javnog izbora ukazuje na motive ili pokretače raznih društvenih aktera, te se njihovo ponašanje i odluke koje podržavaju (ili protiv kojih se bore) objašnjavaju u funkciji ostvarenja njihovog cilja ili interesa (npr. političar nastoji da dođe na vlast ili da je očuva ako je već na vlasti, službenik da upravlja što većim javnim budžetom, preduzetnik teži profitu, prodavac teži što višoj ceni a kupac nižoj...). Ova teorija se često vezuje za racionalizam, ali treba napomenuti da je reč prvenstveno o racionalizmu načina dolaska do cilja, dok cilj sam po sebi ne mora biti racionalan pogotovu sa tačke gledišta javnog ili opštег interesa. Procesni model, kao što i samo ime sugerisce, fokusira se na proces nastanka i primene javne politike. Taj proces se zasniva na racionalizmu (i to racionalizmu cilja sa gledišta opštег interesa) i sastoji se iz nekoliko ključnih faza: identifikacija problema, generisanje solucija i odabir optimalne, zvanično usvajanje, realizacija i ustanovljavanje efekata. Grupna teorija je varijanta pluralističke teorije primenjene na objašnjavanje javnih politika. Po njoj je javna politika rezultat tj. ravnoteža koja nastane kao posledica pri borbi grupa za svoje, tj. grupne interese, a uloga vlasti je da upravlja grupnim konfliktima kroz postavljanje pravila igre radi stvaranja kompromisa (više o ovim pristupima: Stančetić 2020, 51–65).

Osnovna intencija ovog rada jeste da se ponudi odgovor na pitanje: da li je za objašnjenje prirode i suštine javnih politika u Srbiji adekvatniji pristup zasnovan na elitističkom ili pluralističkom pristupu? Drugim rečima, pitanje je: **da li su javne politike u Srbiji prvenstveno u službi malobrojne političko-ekonomske elite (tj. nepravedne) ili u službi svih građana i opštег interesa (odnosno pravedne)?**

3. METODOLOŠKI IZAZOVI I HIPOTEZE

Pre nego što se dublje uđe u postavljeno istraživačko pitanje, potrebno je skrenuti pažnju na dva pitanja koja bitno utiču na metodološki okvir i svojevrsna ograničenja ovog rada. Prvo je kompleksnost predmeta (javne politike), a drugo pitanje *telosa* javnog interesa.

Prvo, izraz javne politike ukazuje na brojne i kompleksne pojave. Pod javnim politikama se podrazumevaju sektorske politike poput obrazovne, zdravstvene, ekološke, poljoprivredne itd. Takođe, u literaturi nema jednoznačnog i univerzalno prihvaćenog određenja javne politike (Đorđević 2009, 15). Ona se može shvatiti prilično uopšteno kao sve što vlast čini (Dye 2017, 1–2) ili kao skup akcija koje vlast preduzima kako bi se ostvario neki društveni cilj (Hill 2005, 6–7).

Istraživanje ukupnog javnog sektora, tj. svih ili većine javnih politika u Srbiji kako bi se došlo do odgovora na postavljeno pitanje, bio bi zahtevan istraživački projekat na kom bi trebalo da radi istraživački tim (veći broj ljudi), što, razume se, prevazilazi okvire ovog rada. Umesto toga, primeniće se manje zahtevan pristup, a to je da se polazno istraživačko pitanje razvije u nekoliko konkretnijih pretpostavki (hipoteza) a potom će se na osnovu prisustva određenih pojava (indikatora) i ilustrativnih studija slučajeva doći do konstatacije o najverovatnijim karakteristikama, odnosno o prirodi javnih politika u Srbiji. Zaključci do kojih se dođe mogu biti osnova za dalja, produbljena i kompleksnija istraživanja.

Shodno rečenom, jedna od **osnovnih pretpostavki** ovog rada je da je ne-transparentnost javnih politika ozbiljan signal ili indikator da javne politike nisu u službi javnog interesa. Transparentnost se odnosi na sve faze javne politike (način njenog kreiranja, jasna sadržina javne politike i njene efekte). Važi i obrnuta pretpostavka, a to je da ukoliko su javne politike zaista efikasne i ostvaruju prihvaćene društvene ciljeve onda nema ni povoda (motiva) da se prikrivaju podaci i informacije o javnim politikama (uključujući sklopljene ugovore javnog i privatnog sektora, budžetske troškove i sl.). Stoga, odsustvo sistematskog praćenja efekata javnih politika, prikrivanje javnih ugovora, budžetskih troškova i načina njihovog trošenja povlači sa sobom konstataciju da su takve javne politike u nečijem ličnom ili parcijalnom (grupnom) interesu, odnosno da su socijalno nepravedne.

Iz dosadašnjeg teksta se nazire da je osnovni kriterijum valjanosti jedne javne politike to da li doprinosi opštem (javnom interesu). Međutim, pitanje je šta je javni interes i kako ga operacionalizovati tokom istraživanja. Na ovo se odnosi druga napomena o prirodi ili sadržini javnog interesa.

Sa stanovišta političke teorije reč je o kontroverznoj kategoriji budući da nema univerzalnog gledišta na javni interes. Starije koncepcije javnog interesa baziraju se na tri pristupa ili teorije. Jedna dolazi od teoretičara društvenog ugovora (Hobs, Lok, Ruso). Druga je utemeljena na klasičnom liberalizmu i u prvi plan ističe pojedinca i njegov interes, te pragmatizam i utilitarizam (najznačajniji predstavnik ovog pravca je Džeremi Bentam). Zapravo, po ovoj tradiciji javni ili opšti interes nije nešto što objektivno postoji već je samo agregat (ili zbir) pojedinačnih interesa. Nasuprot tome stoji Hegelova i Marksova teorija interesa koje se zasnivaju na „veri” u postojanje objektivnog opštег interesa.

Savremene koncepcije interesa se baziraju na tradicionalnim gledištimi i osnova njihovih razlika jeste u uverenju da li javni interes objektivno postoji ili je on samo sublimat, tj. rezultat delovanja interesnih grupa i njihovih pritisaka (Pavlović 1993, 433).

Jedna od njih je teorija interesnih grupa čiji su najznačajniji predstavnici Artur Bentli (1870–1957) i Dejvid Truman (1913–2003). Po njoj je javni interes mit i fikcija, tj. ne postoji objektivno, a politika je samo borba grupa za ostvarenje njihovih interesa. Shodno tome, najmoćnija grupa svoj interes nameće i predstavlja kao opšti.

Druga važna savremena koncepcija interesa dolazi od pluralističke teorije, po kojoj ono što se ubličava kao javni interes nastaje u okvirima formalne vlasti ali na koju utiču brojne grupe i akteri iz društva. Smatra se da niko nema stalnu prevlast u zajednici, te da je struktura moći promenljiva, a, posledično tome, i ono što se u datom trenutku smatra javnim interesom. Stvarni odnosi moći u jednom društvu se po pluralistima mogu identifikovati na osnovu analize konkretnih odluka. Ta analiza se svodi na nekoliko logičnih segmenata: 1. odabrati političku odluku za analizu, 2. identifikovati aktere koji su učestvovali u njenom oblikovanju, 3. istražiti njihovo ponašanje tokom donošenja odluke i 4. ustanoviti ishod procesa odlučivanja.

Ipak, i pored ovih kontroverzi na teorijskom planu, situacija je nešto jednostavnija na terenu realnosti i konkretnih slučajeva. Jasno je da je u javnom interesu dobra infrastruktura, niska stopa kriminala ili čist vazduh. Isto tako je jasno da nije u javnom interesu preplaćena roba ili usluga koje neki javni organ nabavlja od privatnog sektora, odnosno da nije u interesu nedomaćinsko upravljanje novcem iz javnog budžeta. Postoje i realne situacije kada nije jasno šta je javni interes, tj. kako se postaviti između nekih konfrontiranih gledišta, pa i vrednosnih sistema (npr. između poslodavaca i radnika, između mesne industrije i pokreta vegetarianaca, ili između liberalnih pokreta LGBT aktivista, sa jedne strane, i tradicionalista, sa druge). U prvom slučaju kao ispravne izgledaju objektivističke koncepcije interesa, a u drugom subjektivističke i utilitarističke.

Imajući na umu rečeno, rad će se bazirati na kombinaciji studija slučaja i indikatora koji ukazuju na opštu tendenciju posmatranog predmeta (tj. javnih politika u ovom slučaju), uz odgovarajuću primenu pominjanih teorijskih postavki.

Kada je reč o studijama slučaja, biće detaljnije predstavljene subvencije poljoprivrednicima i odluke o fiskalnim kasama (i izuzimanje advokata) kako bi se ilustrovala priroda dve konkretnе odluke / politike. Kada je reč o indikatorima koji ukazuju na generalne tendencije biće kratko ukazano na dostupnost javnih ugovora, ali i strukturu javnog budžeta, kako bi se pokazalo ko trpi najveći pritisak pri njegovom punjenju.

4. SLUČAJ 1: SUBVENCIJE ZA RAZVOJ POLJOPRIVREDE

4.1. Opšte karakteristike subvencija

Moderne vlasti su pozvane da se ponašaju preduzetnički i da aktivno podstiču ekonomski razvoj i ostvarenje društvenih ciljeva (Osborne, Gaebler 1993; A. Link, J. Link 2009). U tom kontekstu vlastima je na raspolaganju veliki broj instrumenata u koje spadaju i grantovi, odnosno subvencionisanje. Sa aspekta javnih politika korišćenje nekog instrumenta pa i subvencija je opravdano ukoliko se prethodno postavljen cilj tim instrumentom ostvaruje. To znači da je uslov opravdanosti subvencije postojanje i dostupnost jasnih informacija o postavljenim ciljevima, detaljima njene primene (ko tačno i koliko dobija) i ostvarenim rezultatima. Ukoliko nešto od ovoga nedostaje otvara se prostor za sumnju u svrshodnost subvencije i neracionalno korišćenje novca iz javnog budžeta.

Takođe, u literaturi (naročito oslonjenoj na teoriju javnog izbora) postoji osnovana sumnja da političari subvencijama kupuju podršku neke grupe. Uz to stoji i opaska i da se u praksi često događa da subvenciju ne dobija onaj kome je ona zaista nužna, već dobro organizovane grupe koje imaju bliske kontakte sa vlastima ili kapacitet da vrše pritisak na nju, sa ciljem da im vlast omogući kakvu beneficiju. Osim toga, primećeno je da subvencija jednom kada se uvede teško se ukida, i što je i najproblematičnije, primećeno je da najveći procenat izdvojenog novca za neku oblast, odnosno grupu dobija nekoliko procenata najjačih članova te grupe.

Ilustrativan primer navodi Farid Zakarija u svojoj knjizi *Budućnost slobode*, kada su u SAD 1954. godine uvedene subvencije za određenu vrstu vune jer se u to vreme koristila za izradu vojnih uniformi. Samo nekoliko godina kasnije počela su se koristiti sintetička vlakna, zbog čega je subvencionisana vuna prestala da se koristi za izradu uniformi. Međutim, zbog pritisaka farmera i njihovih lobista ta subvencija se isplaćivala naredne četiri decenije. Takođe, u ovom primeru se navodi i to da je od 100.000.000 dolara namenjenih proizvođačima pomenute vrste vune više od 50% ove sume dobilo 1% rančera (Zakarija 2004, 160–161).

U literaturi se, pri potvrđivanju hipoteze da su javne politike pre u funkciji dobro organizovanih grupa nego javnog interesa, navodi i to da su tokom sedamdesetih godina prošlog veka razvijene zemlje imale visoke carine na finalne proizvode, osrednje na polufabrikate i niske na sirovine. Ovo se objašnjava činjenicom da je, po pravilu, uvoznika sirovina malo, pa zato mogu da se brže organizuju i efektno deluju na vlast, dok je to mnogo teže velikom broju disperziranih uvoznika gotovih proizvoda. Sličnim mehanizmom se objašnjava i to da je poljoprivredni sektor jak a subvencije visoke u državama gde se poljoprivredom bavi mali procenat stanovništva (2–4%), a slab u državama gde se veliki broj ljudi bavi poljoprivredom (preko 30%) (Prokopijević 2000, 332).

Navedene opšte tendencije subvencija (ali i drugih instrumenata, odnosno javnih politika generalno), a koje su ilustrovane kroz date primere, takođe podržava i rad i nalazi istraživača grupa u javnom sektoru kao što su Mancur Olson (1932–1998) i Iain McLean (1946).

Suština nalaza ove dvojice autora može se svesti na to da snaga neke grupe da deluje na vlast ključno zavisi od intenziteta interesa i broja članova (homogenost) grupe. Naime, što je grupa malobrojnija i homogenija a njihov interes višeg intenziteta to će grupa biti jača i sposobnija da utiče na vlasti i time obezbedi javnu politiku koju preferira (Olson 1971, 53–57). Na primer, ukoliko u jednoj državi postoji jedan ili nekolicina proizvođača automobila oni će lako stupiti u kontakt, organizovati se i delovati ka vlasti u cilju da se doneše odluka o visokim carinama na uvoz automobila. Nasuprot njima stoje kupci kojima bi u interesu bile niske carine ili potpuno slobodan uvoz jer bi imali niže cene i veći izbor pri kupovini auta. Međutim, uprkos tome, verovatnoća da će se kupci organizovati i boriti protiv politike koju zastupaju proizvođači automobila je minimalna (bar po pomenutom modelu) jer je reč o veoma disperziranoj grupi velikog broja članova čiji je interes niskog intenziteta. Naime, iako bi kupcu više odgovarala niska cena, on auto ne kupuje često i to što će ga platiti nešto više nije mu od krucijalne i životne važnosti, dok proizvođač automobila u slučaju liberalnog uvoza može da pretrpi velike gubitke ili čak da bude potpuno potisnut sa tržišta, usled izloženosti jakoj konkurenciji. Treba uočiti pravilnost koja se ogleda i u datom primeru, a to je da mnogobrojna i slabo organizovana grupa plaća malobrojnoj i dobro organizovanoj grupi.

4.2. Subvencije u poljoprivredi u Srbiji

Posmatrano iz vizure prosečnog poljoprivrednika ili farmera u Srbiji (što znači malog, jer prosečno gazdinstvo ima svega 5,5ha (Ševarlić 2015)), subvencije koje dobije iz republičkog budžeta mogu izgledati kao sasvim opravдан i razumljiv instrument državne pomoći u podsticanju razvoja poljoprivrede. Međutim, ukoliko bi se sagledala ukupna količina isplaćenog novca po ovoj osnovi postoje indicije (mada nema preciznih podataka) da najveći deo isplaćenog novca dobija manji broj „velikih igrača“ u ovoj oblasti koji vremenom postaju sve moćniji, dok prosečan farmer gubi bitku na tržištu.

U Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. navedeni su podaci o distribuciji agrarnog budžeta za period 2010–2012. po okruzima. Zanimljivo je da grad Beograd spada u sam vrh ove liste, a 2012. godine Beograd je bio područje u kome se najviše isplatilo novca iz agrarnog budžeta. Nameće se pitanje kako je to moguće, kada je obradivog zemljišta na području Beograda malo (u poređenju sa mnogim drugim okruzima). Odgovor leži u tome što se novac iz agrarnog budžeta isplaćuje vlasnicima koji mogu da žive bilo gde u zemlji, nevezano za mesto zemljišta koje je u njihovom vlasništvu ili zakupu. Ipak, činjenica da se veliki deo novca namenjen

agraru isplaćuje u Beogradu ukazuje na to da je verovatno reč o ljudima iz sveta razvijenog biznisa koji poseduju farme ili obrađuju zemljište širom Srbije.

Skorijim propisima uvodi se svojevrsna uravnoteženost kada je reč o grantovima i subvencijama u poljoprivredi, ali i dalje ostaje mogućnost da najveći i najjači u ovoj oblasti dobiju najviše novca iz budžeta, čime se podstiče dalje njihovo jačanje, a što je vrlo često na štetu ogromnog broja malih poljoprivrednika (ovo je naknadno u tekstu objašnjeno). Na primer, u *Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju* (Sl. glasnik, br. 101/2016) i sekundarnim propisima subvencije za biljnu proizvodnju ograničavaju se na 20 hektara. Takođe, pravo na subvenciju (tj. podsticaje kako piše u našim propisima) se ostvaruje za najviše 5.000 tovnih svinja, dok, sudeći po navedenom propisu, nema ograničenja za broj goveda (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede 2018, Pravilnik).

Da bi se bolje razumela izneta problematika treba je razmotriti na realnom primeru. Pretpostavimo da farmer poseduje 10ha zemljišta na kome proizvodi hranu za tov stoke, koja je njegov krajnji proizvod. Sa 10 hektara zemljišta može godišnje da se utovi okvirno oko 250 svinja ili 20–25 goveda. Na osnovu aktuelnih isplata poljoprivrednicima (2022. godina), on na godišnjem nivou iz agrarnog budžeta dobija subvencije (podsticaje) na sledeći način: svega 4.500 dinara po hektaru za biljnu proizvodnju i 1.000 dinara po grlu ukoliko tovi svinje, odnosno 15.000 dinara po grlu ukoliko tovi goveda. Ukupna suma novca, na godišnjem nivou, koju bi ovaj farmer dobio iz agrarnog budžeta je 295 000 dinara ukoliko tovi svinje, odnosno 420.000 dinara ukoliko tovi goveda (orientaciona računica).

Međutim, po vrlo sličnom principu novac dobija i farma gigant u kojoj se tovi više hiljada grla. Sama ta činjenica govori da je reč o velikom i snažnom proizvođaču, koji sa državnim subvencijama postaje još snažniji. Važna napomena ovde je i to da su ovako velike farme i farmeri često istovremeno i vlasnici velikih pogona za preradu i trgovinskih lanaca. Oni takođe kupuju živu stoku od sitnih farmera i često su u situaciji da diktiraju cene na tržištu, čime se najveći broj (malih) farmera u Srbiji dovodi u nepovoljan položaj. Inače, u EU se dosta vodi računa o tome da oni koji su veliki posednici zemljišta ili su veliki farmeri istovremeno nisu i vlasnici velikih pogona za preradu jer se nastoji da se manji poljoprivrednici (i njihova samostalnost) očuvaju, tj. da ne budu namjerna radna snaga velikih pogona (Strsoglavec 2021).

Na osnovu rečenog sledi sasvim osnovana pretpostavka (ili sumnja) da najveći deo novca namenjenog za razvoj poljoprivrede dobija mali broj velikih farmera. Ova pretpostavka direktno zadire u pitanje pravednosti ovakve politike, jer jaki postaju još jači dok srednji i mali (uprkos tome što i oni dobijaju podsticaj) slabe, tj. postepeno „gube bitku” na tržištu od velikih igrača.

Da bi se ovakve hipoteze odbacile ili dokazale neophodna je potpuna transparentnost javne politike, odnosno u ovom slučaju postojanje i dostupnost dovoljne količine podataka o subvencijama.

Najpre, prvi uslov je da se jasno zna i prikaže koliko je i ko tačno dobio subvencija iz agrarnog budžeta. Ovo bi uključivalo razvrstavanje farmera u kategorije po veličini i jasne informacije o raspodeli novca.

Drugi i zapravo ključni uslov da bi sadašnji sistem subvencija bio opravдан (a navedene sumnje odbačene) jesu javno dostupne i jasne informacije o pozitivnim efektima politike. To prejudicira i prethodno ustanovljene jasne i kvantifikovane ciljeve.

Međutim, ni jedan ni drugi uslov u Republici Srbiji nije ispunjen. Kada je reč o raspodeli novca na male, srednje i velike farmere (ali i po nekim drugim osnovama, npr. da li je reč o poljoprivredniku vlasniku domaćinstva ili kompaniji koja ima zemljište i farme) podaci ne postoje. Istina, Ministarstvo poljoprivrede i Uprava za agrarna plaćanja jesu u zakonskoj obavezi da vode transparentnu politiku, međutim, nije precizirano šta to tačno znači, niti Ministarstvo uvek realizuje svoje zakonske obaveze. Konkretno, u *Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju* (Sl. glasnik, 101/2016) propisano je da Ministarstvo vodi Registar podsticaja u poljoprivredi (član 11), te da objavljuje godišnji izveštaj o stanju u poljoprivredi i efektima mera – tzv. Zelena knjiga (član 12). Zaista, Zelena knjiga se objavljuje i javno je dostupna na internet strani Ministarstva poljoprivrede.² U njoj se nalaze razni podaci ali nema podataka o raspodeli novca po kategoriji veličine farmera, niti je rađena analiza neposredne veze subvencija i njihovih efekata na razvoj poljoprivrede. Osim Zelene knjige, postoje i drugi dokumenti i propisi u kojima se jasno vidi koliko je ukupno novca planirano i isplaćeno tokom godine, međutim, to se vidi samo za određene linije kao što su premije, podsticaji za proizvodnju, podsticaji merama ruralnog razvoja itd. (UAP 2017, Realizacija subvencija u poljoprivredi u 2017. godini). Takođe, ovi podaci su dostupni i u *Uredbi o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju u 2022. godini*. Dakle, transparentno je to koliko se ukupno novca izdvaja i za koje konkretnе svrhe. Međutim, ne zna se kome je tačno raspoređen taj novac niti koji su efekti tih davanja.

Ipak, kao najjači doprinos argumentaciji koja ide u prilog iznete hipoteze, odnosno sumnji u pravednost i efektivnost ove politike, jesu izveštaji Državne revizorske institucije (DRI). U *Izveštaju o podsticajima merama ruralnog razvoja* jasno je rečeno da se ove mere neadekvatno realizuju, te da nije moguće jasno ustanoviti njene efekte. Kao generalni zaključak i prva rečenica ovog izveštaja stoji: „Iako je izdvojeno najmanje 26 milijardi dinara za podsticaje merama ruralnog razvoja, nije moguće oceniti stepen ostvarenja ciljeva politike ruralnog razvoja, zato što planska akta nisu blagovremeno doneta i ne sadrže očekivane rezultate pojedinih mera“ (DRI 14.12.2019, 6). Ovaj generalni zaključak je baziran na tri konkretnija, koja takođe ukazuju da planski okvir nije u potpunosti uspostavljen, te da Ministarstvo ne vodi registar podsticaja, često

2 <http://www.minpolj.gov.rs/korisna-dokumenta-i-linkovi/?script=lat>

menja obime podsticaja, kriterijume za ostvarivanje prava na podsticaje, što je dovelo do izostanka potpunog efekta realizovanih mera. Konačno, zaključeno je da Ministarstvo ne prati u dovoljnoj meri efekte pomenutih mera (DRI 14.12.2019, 6–7).

Vrlo slično i u *Izveštaju o efektivnosti podsticaja u stočarstvu* zaključak je da: „Iako je u periodu 2016–2018. godine Republika Srbija iz budžeta izdvojila oko 28 milijardi dinara za podsticaje u stočarstvu, nije došlo do povećanja broja grla kod pojedinih vrsta životinja, proizvodnje mesa i povećanja izvoza u oblasti stočarstva”. (DRI 17.12.2019, 6)

Takođe, kada se proanaliziraju preporuke koje DRI daje opserviranim institucijama (Ministarstvo poljoprivrede i Uprava za agrarna plaćanja), one nisu ništa drugo do zahtevi za kvalitetnim vođenjem javne politike, baš oni koji se nalaze i u pomenutim udžbenicima o javnim politikama (videti rezime i preporuke na str. 2 ovog izveštaja).

5. SLUČAJ 2: ADVOKATI I FISKALNE KASE

Drugi primer koji govori u prilog tezi da su javne politike prvenstveno u funkciji dobro organizovanih grupa koje imaju kapacitete da vrše intenzivan pritisak na vlast i/ili imaju bliske veze sa njom jeste slučaj obavezne fiskalizacije. Ova obaveza uvedena je Zakonom o fiskalizaciji (Sl. glasnik RS, br. 153/2020 i 96/2021) i njime se praktično uvodi da je svaki obveznik poreza na prihode od samostalne delatnosti i poreza na dobit pravnih lica u obavezi da ima fiskalnu kasu. Uvođenje obavezne fiksizacije za one koji je nisu ranije morali koristiti predstavlja trošak, ali i povećava broj mogućnosti za greške koje mogu dovesti do prekršajnih postupaka i plaćanja kazni. Kako obveznicima fiskalizacije ova novina predstavlja dodatni trošak nije neočekivano da su se javili zahtevi raznih grupa da budu izuzeti iz ove obaveze. Danas (septembar 2022) najveći broj preduzetnika i preduzeća moraju da imaju fiskalne kase, poput frizera, vulkanizera, škola stranih jezika i mnogi drugi. Međutim, fiskalne kase ne moraju da imaju advokati, taksisti i još neke delatnosti.

Naime, nedugo nakon usvajanja pomenutog Zakona, usvojena je i uredba kojom se izuzimaju neke delatnosti od obavezne fiskalizacije. Njen naziv glasi: *Uredba o određivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa na malo preko elektronskog fiskalnog uređaja* (Sl. glasnik br. 32/2021, 117/2021 i 51/2022). Reč je o kratkom propisu od svega nekoliko članova u čijem trećem članu stoji spisak delatnosti izuzetih iz obaveze posedovanja fiskalne kase, a među njima su i „pravni poslovi izuzev aktivnosti javnih beležnika i izvršitelja“ (odnosno advokati i advokatske kancelarije). Takođe, kao i u mnogo drugih slučajeva, ova Uredba je doneta bez jasno postavljenih ciljeva i argumentacije.

Rešenje po kojem bi advokati (tj. njihove kancelarije i usluge) bili izuzeti iz obavezne fiskalizacije imalo bi smisla ukoliko bi postojali jaki i nepobitni argumenti za to. Međutim, analiza argumentacije koju su advokati, tj. njihovi predstavnici isticali svodila se na samo jedan razlog, a to je da bi se fiskalizacijom stvorila mogućnost kontrole od strane poreskog službenika koja bi narušila poverljivost između klijenata i advokata (Jovanović 2021). Međutim, ono što nije pojašnjeno u zahtevima i argumentaciji advokata jeste pitanje na koji način fiskalizacija narušava princip poverljivosti, budući da fiskalna kasa nije mehanizam koji otkriva identitet ljudi, niti joj je to svrha. Njena svrha je da se izbegne situacija u kojoj pružalač usluga izdaje račune koji nisu evidentirani u poslovnim knjigama (čime se zapravo prihod ne prijavljuje i time izbegava plaćanje poreza). Takođe, u članu 5. Zakona o fiskalizaciji određen je sadržaj fiskalnog računa i on ne sadrži nijedan element na osnovu koga bi se moglo tvrditi da otkriva identitet kupca robe ili usluge.

Ova situacija je za šиру javnost bila nejasna pa je bilo potrebno organizovati javne rasprave i okrugle stolove kako bi se čitava situacija jasnije sagledala. Umesto toga, advokati su najavljuvali štrajkove (što se događalo već 2009. godine) (Glavonjić 2009), te je vlast prihvatile njihove zahteve. Nameće se zaključak da je odluka doneta ne zbog snage argumenata, nego zbog jake pregovaračke pozicije (Šuvalija Pešić 2021).

6. JOŠ NEKI ASPEKTI KOJI PODUPIRU TEZU O SOCIJALNOJ NEPRAVEDNOSTI JAVNIH POLITIKA U SRBIJI

Već je rečeno da socijalno nepravednu politiku smatramo onom čiji teret pada na slabije slojeve društva, a dobit ide onima koji su već jaci. Način da se utvrdi karakter jedne politike jeste sagledavanje njenih instrumenata i efekata, što podrazumeva najpre transparentnost javne politike.

U tom smislu treba pomenuti još nekoliko indikativnih slučajeva koji bude sumnju u socijalnu opravdanost pojedinih javnih politika, pa i celog sistema upravljanja.

Kontroverzno je pitanje podsticaja za nove investicije (koje uglavnom dobijaju strani investitori). Reč je o izuzetno velikim iznosima novca i instrumenatu koji se primenjuje duži niz godina, a da pri tome do sada nije rađena ozbiljnija analiza efekata. Ono što je javno dostupno kad je reč o rezultatima ovih davanja jesu tvrdnje predstavnika vlasti da su oni (rezultati) zadovoljavajući. Reč je o kompleksnoj temi koja zavređuje posebnu pažnju i istraživački rad.

Druga indikativna pojava koja otvara prostor za sumnju u kvalitet javnih politika i rada vlasti jeste tajnost ugovora kojeg vlasti potpisuju sa privatnim sektorom pri nabavci dobara i usluga. Ukoliko ovi ugovori nisu otvoreni ka javnosti moguće je da se kroz ove mehanizme neadekvatno troši novac iz javnog budžeta (uglavnom kroz pretplatu roba i usluga favorizovanim dobavljačima).

Dobar primer formalnog obezbeđivanja transparentnosti a zaobilazeњa suštine ovog pristupa (preciznost, potpunost i laka dostupnost) jeste portal javnih nabavki Republike Srbije. Reč je o portalu koji je olakšao, tj. digitalizovao proces javnih nabavki. Osim toga, na njemu se mogu naći razne informacije o potpisanim ugovorima između vlasti (odnosno nekog javnog organa ili institucije) i pružaoca usluge, ali ne i sami ugovori! Nameće se pitanje zašto je to tako?

Konačno, jedan opšti indikator koji ukazuje na potencijalnu nepravednost javnih politika u Srbiji (veliki teret nose slabiji slojevi društva) jeste i struktura prihoda državnog budžeta. Naime, ako se pogledaju prihodi budžeta uočljivo je da značajnu stavku čine akcize i porez na dodatu vrednost – PDV (blizu 40%).³ Razlog pominjanja akciza i PDV-a jeste to što se za ove vrste poreza smatra da su regresivni, tj. da teže padaju siromašnjim slojevima društva. U stručnoj literaturi se o porezima najčešće spominju proporcionalni i progresivni porezi, pri čemu se misli pre svega na stopu oporezivanja. Pominju se i regresivni porezi (sa rastućom stopom oporezivanja pri smanjenju prihoda) više kao teorijska mogućnost jer ih je teško naći u praksi. Međutim, u studijama javnih politika, kada je reč o ekonomskoj i poreskoj politici, govori se o progresivnim i regresivnim porezima u smislu ko nosi veći teret oporezivanja (kome teže pada, odnosno koliki se procenat svog prihoda daje na porez) (Dye 2017, 207). Kod progresivnih poreza veći teret oporezivanja snose bogatiji, dok je kod regresivnih obrnuto – teži deo pada na siromašnije, što ukazuje i na njihovu nepravednost. PDV i akcize imaju u sebi regresivnu prirodu jer siromašniji slojevi društva daju mnogo veći procenat svog prihoda (budući da im je prihod mali) na ove poreze. Na primer, neko ko zarađuje 100.000 dinara i troši mesečno 80.000, stopa PDV-a koji plaća je $0,8 * 0,2$, što iznosi 16%, dok neko ko zarađuje 200.000 a troši npr. 100.000 on plaća $0,5 * 0,2$, što iznosi 10%. Gledano nominalno, bogatiji će dati više poreza za PDV-a, ali gledano u procentima veći deo plaćaju siromašniji, tj. ljudi sa nižim prihodima.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nakon iznetih konkretnih primera i indicija koji ukazuju na generalne tendencije u sistemu javnih politika Srbije može se zaključiti da postoje elementi na osnovu koji se može tvrditi da su javne politike u Srbiji pretežno u funkciji dobro organizovanih interesnih grupa i parcijalnih interesa. Glavni kontra-argument ovom stanovištu bi morao biti zasnovan na transparentnosti javnih politika i njihovim jasnim efektima. Međutim, u radu je pokazano da niti su javne politike u zadovoljavajućoj meri transparentne, niti postoji standardizovan

³ Konkretno za 2022. godinu prihodi od akciza su 11,3% budžeta i PDV 27% (Ministarstvo finansija, 2022, 41).

mehanizam nadgledanja realizacije javnih politika i vrednovanja rezultata. Ove konstatacije su istovremeno i polazna osnova za identifikaciju poželjnih promena i reformi u sistemu javnog upravljanja.

Najpre kada je reč o unapređenju javnog upravljanja ono treba da bude zasnovano na postojećoj dobroj praksi najrazvijenijih društava i naučnih saznanja disciplina kao što su studije javne uprave, javnih politika i organizacija. Ukratko, da bi državno upravljanje bilo smisленo i koherentno (a što uključuje i standarde za vrednovanje konkretnih javnih politika) ono treba da je zasnovano na osnovnim vrednostima društva koje su pretočene u dugoročni razvojni plan ili strategiju razvoja ukupnog društva i države (određenje javnog ili opštег interesa, o čemu je bilo reči). Na osnovu njega se donose sektorske strategije, a potom akcioni planovi i konkretne mere. Međutim, u Srbiji ne postoji dugo-ročna razvojna strategija društva, a otuda i sektorske strategije nemaju stabilno uporište (više se donose „reda radi“) i retko se vodi računa o njihovom doslednom sprovodenju i rezultatima. Otuda ne postoji ni „koordinantni sistem“ za vrednovanje rezultata konkretnih javnih politika (Stančetić 2021, 132–138).

Drugo, lek za identifikovane nedostatke javnih politika u Srbiji bi bio promovisanje i realizacija reforme javnog upravljanja zasnovane na principima doktrine **otvorene uprave** (engl. *open government*), odnosno na njenim osnovnim elementima: **saradnji** (sa građanima), **transparentnosti** i **participaciji** (Lathrop, Ruma 2010). Saradnja i participacija podrazumevaju oblikovanje javnih politika i paketa usluga zajedno sa građanima, dok transparentnost podrazumeva da građani imaju pravo i mogućnost uvida u dokumente i postupke vlasti kako bi se omogućilo da svaki zainteresovani građanin bude svojevrsni kontrolor vlasti. Ideja ovog pristupa je zasnovana na ostvarenju što veće pristupačnosti vlasti, njene odgovornosti i polaganju računa građanima. Takođe, *open government* nije samo ideja već i međunarodni pokret pod nazivom „Partnerstvo za otvorenu upravu“ (engl. *Open Government Partnership*), čiji je član i Republika Srbija koja čak ima i akcioni plan za otvorenu upravu za period 2020–2022.⁴ Uprkos tome rezultati na polju otvorene uprave su još uvek skromni. Mnoge aktivnosti vlasti su i dalje pod velom tajne (npr. ugovori o kojima je bilo reči), a donošenje mnogih važnih dokumenata, kao što su prostorni planovi ili budžeti, i dalje su daleko od očiju javnosti i građana. Sa druge strane, informacione tehnologije omogućavaju gotovo potpunu transparentnost javnog sektora i osim nekih specifičnih oblasti (poput odbrane i bezbednosti), teško je naći argumentaciju i obrazloženje zašto ona do sada nije realizovana.

4 https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/01/Serbia_Action-Plan_2020-2022_SER.pdf, pristup 22.09.2022.

LITERATURA

- Dahl, Robert. 1958. "A Critique of Ruling Elite Model", *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, American Political Science Association.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City* [1 ed.]. Yale University Press, New Haven and London.
- Dunn, William, 2018. *Public Policy Analysis An Integrated Approach* (Sixth Edition). Routledge, New York and London.
- Dye, Thomas R. 2017. *Understanding Public Policy* (Fifteenth Edition). Pearson.
- Đordjević, Snežana. 2009. *Analize javnih politika*. FPN i Čigoja, Beograd.
- Hill, Michael, 2005. *The Public Policy Process* (fourth edition), Pearson.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*, FPZ Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Lathrop, Daniel, Ruma, Laurel (ed.). 2010. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media.
- Link, Albert N., Link, Jamie R. 2009. *Government as Entrepreneur*. Oxford University Press.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Osborne, David, Gaebler, Ted. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.
- Pavlović, Vukašin. 1993. „Interes“. *Enciklopedija političke kulture*. Milan Matić, Milan Podunavac (urs.), Savremena administracija, Beograd.
- Prokopijević, Miroslav. 2000. *Konstitucionalna ekonomija*. E-press, Beograd, 2000.
- Simeunović, Dragan. 2009. *Uvod u političku teoriju*. Institut za političke studije, Beograd.
- Stančetić, Veran. 2020. *Odlučivanje u javnom sektoru*. FPN, Beograd.
- Stančetić, Veran. 2021. „Mogućnosti za objektivno sagledavanje učinka vlasti u doba dezinformacija“. U: Aleksandra Krstić (ur.), *Društvena pravda u postkomunističkim društima*, UPNS, FPN, Beograd.
- Ševarlić, Miladin. 2015. *Poljoprivredno zemljište – popis poljoprivrede 2012*. Republički zavod za statistiku, Beograd.
- Zakarija, Farid. 2004. *Budućnost slobode – neliberalna demokratija kod kuće i u svetu*. Dan Graf, Beograd.

Propisi i zvanični izveštaji

DRI (Državna revizorska institucija), 14.12.2019, *Izveštaj o reviziji svrshodnosti poslovanja, Podsticaju merama ruralnog razvoja*, Broj: 400-738/2020-04/38.

DRI (Državna revizorska institucija), 17.12.2019, *Izveštaj o reviziji svršishodnosti poslovanja, Efektivnost podsticaja u stočarstvu*, Broj: 400-1115/2019-04/15.

Ministarstvo finansija. 2022. *Bilten javnih finansija*, 5/2022, br. 213.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. 2018. *Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja prava na podsticaje u stočarstvu za tov junadi, tov svinja, tov jagnjadi i tov jaradi*, br. 110-00-188/2018-09.

UAP (Uprava za agrarna plaćanja), *Realizacija subvencija u poljoprivredi u 2017. godini – Uredba o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju*.

UAP (Uprava za agrarna plaćanja), *Uredba o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju u 2022. godini*.

Uredba o određivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa na malo preko elektronskog fiskalnog uređaja (Sl. glasnik RS, br. 32/2021, 117/2021 i 51/2022).

Zakon o fiskalizaciji (Sl. glasnik RS, br. 153/2020 i 96/2021).

Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Sl. glasnik RS, br. 10/2013, 142/2014, 103/2015 i 101/2016).

Mediji i online izvori

Glavonjić Zoran. 2009. „Srpski advokati protiv fiskalizacije”, *Radio Slobodna Evropa*, 9.11.2009. https://www.slobodnaevropa.org/a/advokati_strajk_fiskalizacija/1873484.html; pristup 22.09.2022.

Jovanović, Marija. 2021. „Advokati i taksisti protiv uvođenja fiskalnih kasa”, portal *Biznis.rs*, <https://biznis.rs/vesti/advokati-i-taksisti-protiv-uvodjenja-fiskalnih-kasa/>; pristup 22.09.2022.

Pešić, Ana Šuvalija. 2021. „Nova fiskalizacija – ko preti štrajkom, a ko je i dalje oslobođen evidentiranja prometa”, *Euronews Serbia*, <https://www.euronews.rs/biznis/biznis-vesti/20533/nova-fiskalizacija-ko-preti-strajkom-a-ko-je-i-dalje-osloboden-evidentiranja-prometa/vest>; pristup 22.09.2022.

Strsoglavec, Stela. 2021. „Analiza gazdinstva u Srbiji, farmi u EU i njihovih veličina”, *Agro Info Net*, <https://agroinfonet.com/poljoprivreda/ratarstvo/gazdinstva-u-srbiji-farme-u-eu/>; pristup: 22.09.2022.

Veran Stančetić

PUBLIC POLICIES IN SERBIA: IN THE SERVICE OF ALL CITIZENS OR INTEREST GROUPS?

SUMMARY

When analyzing and explaining public policies, a number of theoretical models are used, such as: pluralism, elitism, network theory, rationalism, incrementalism, etc. The paper starts from the assumption that the usability of these different approaches is conditioned by the context (that is, the specific area and time) within which public policies are analyzed. Therefore, a hypothesis was given according to which the ways of creating public policies in Serbia (as well as the effects they produce) speak in favor of the elitist theory.

It means that public policies in Serbia are most often shaped under the influence of a small group of the economic and political "class" and that the effects of public policies are mainly in the function of further strengthening this group, which is often against the general interest of all citizens. This opposition is manifested in the strengthening and enrichment of those who are already strong and rich and the frequent weakening of the status of a large number of citizens (which means that (many) public policies in Serbia are fundamentally socially unjust).

These viewpoints are illustrated and proved on the example of two public policies (decisions). The first example is subsidies to farmers, from which the richest benefit the most. Another example is the mandatory introduction of fiscal cash registers, from which certain groups (such as lawyers or taxi drivers) are exempted, most likely due to a good negotiating position and not the strength of objective arguments.

In the final part of the article, potential solutions are offered that would affect the inhibition of the elitist and the encouragement of the pluralistic and network (essentially democratic) way of creating public policy in Serbia.

KEYWORDS: public policies, interest group, subsidies, democracy, Serbia.

Snježana Ivčić¹

*Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju,
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb*

Lada Weygand²

Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju, Zagreb

Privatizacija hrvatskog zdravstva na primjerima pedijatrije i zdravstvene njege u kući

SAŽETAK

Hrvatski zdravstveni sustav je od kraja 1980-ih pod utjecajem neoliberalnih politika sustavno slabljen i privatiziran. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 1993. otvoren je put privatizaciji zdravstvenog sustava, te uvođenju tržišnih mehanizama, a cijeli proces polagane privatizacije traje do danas. Sve promjene su uvođene postepeno, brojnim najavama reformi, te kontinuiranim izmjenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o zdravstvenom osiguranju. Uvođenje tržišnih mehanizama i privatizacija zdravstvenog sustava prikazana je na dva primjera u okviru primarne zdravstvene zaštite: zdravstvenoj njezi u kući i pedijatriji.

¹ Kontakt: snjezana.ivcic@gmail.com

² Kontakt: weygand.lada@gmail.com

jatriji. Silovitost privatizacije na primjeru zdravstvene njegе u kući vidljiva je iz podataka Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za lipanj 2022. godine, prema kojima od 177 ustanova samo 15 nije u koncesiji, u pojedinim županijama nedostaje i timova uslijed manjka zdravstvenih radnika, što uvelike govori o javnoj dostupnosti ove usluge građanima. Slično tome, prema podacima iz 2021., Hrvatskoj nedostaje 75 pedijatara u primarnoj zdravstvenoj zaštiti (odnosno 23%), dok je prosječna dob pedijatara 55 godina, čak 40% ih je starije od 60 godina, a 14% ih je starije od 65 godina.

KLJUČNE RIJEČI: privatizacija zdravstva, hrvatski zdravstveni sustav, pedijatrija, zdravstvena njega u kući

1. UVOD

Tema ovog rada je privatizacija hrvatskog zdravstvenog sustava od 1990-ih do danas, a ciklus privatizacije bit će prikazan na dva primjera: zdravstvenoj njegi u kući i pedijatriji. Zdravstvena njega u kući i pedijatrija dio su primarne zdravstvene zaštite koja je kroz zadnjih 30-ak godina pretrpjela najveće udarce. Privatizacija hrvatskog zdravstvenog sustava nije se dogodila odjednom već se odvijala kontinuirano, i malo-pomalo primarna zdravstvena zaštita je izgubila veliki dio svojih javnih usluga i dostupnosti za građane. Analiza pedijatrije i zdravstvene njegе u kući na vrlo zoran način prikazuje kako izgleda proces privatizacije u javnom sektoru, te kakve to ima posljedice za zdravstveni sustav i same građane, korisnike ovih usluga.

Iako se o privatizaciji hrvatskog zdravstvenog sustava često piše i analizira kao da je proces privatizacije započeo 1991., istraživanje i analiza pokazuju da tome nije tako, već da korijene privatizacije imamo u 1980-im godinama. U tekstu je pokazana veza i kontinuitet uvođenja tržišnih mehanizama u hrvatski zdravstveni sustav od 1980-ih do danas.

U svrhu istraživanja korištena je kvalitativna analiza, te triangulacija podataka iz više izvora. Analiziran je dostupan arhivski materijal, javni dokumenti i zakonska regulacija u području zdravstva, te je provedeno *on line* istraživanje u analizi primjera pedijatrije. Uz ove izvore, korištena je znanstvena i stručna literatura, sekundarni izvori podataka koji su indirektno pomogli u oslikavanju funkciranja zdravstvenog sustava, te načina na koji se sustav privatizira. U okviru istraživanja pokazalo se da nadležne ustanove prikupljaju i vode podatke parcijalno i nedostatno, što otežava dolazak do kvalitetnih istraživačkih rezultata.

Tekst je podijeljen na tri cjeline koje obuhvačaju analizu privatizacijskih procesa u području zdravstva od 1980-ih kako bi se prikazao njihov kontinuitet, u drugom dijelu su prikazane analize dva primjera koji obuhvačaju

zdravstvenu njegu u kući i pedijatriju, a treća cjelina su zaključna razmišljanja. Analiza situacije od 1980-ih pokazuje kako je urušavanje države blagostanja počelo puno ranije od današnjeg službenog narativa koji kreće od 1990-ih, ali paralelno su pokazane i značajne promjene u području zdravstva čije tekovine i danas djelomično baštinimo. Zdravstvena njega u kući je prikazana iz povjesne perspektive jer se radi o usluzi koja je imala neuobičajen razvoj, te je vrlo kasno, tek 1993, uključena u sustav. U okviru primjera pedijatrije, koja je puno dulje prepoznata kao dio zdravstvenog sustava, također je dana povjesna perspektiva, te su analizirani problemi s kojima se danas ovaj dio primarne zdravstvene zaštite susreće. U zaključnim razmišljanjima sumirani su ključni aspekti privatizacije vezani za zdravstveni sustav, posebice primarnu zdravstvenu zaštitu čiji su pedijatrija i zdravstvena njega u kući dio. Tekst se bazira na rezultatima istraživanja provedenog u okviru projekta koji provodi Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju uz potporu zaklade Rosa Luxemburg Southeast Europe finansijskim sredstvima Ministarstva vanjskih poslova SRN. Sadržaj teksta ne odražava nužno poziciju zaklade Rosa Luxemburg.

2. PRIVATIZACIJA HRVATSKOG ZDRAVSTVENOG SUSTAVA

Privatizacija hrvatskog zdravstvenog sustava započela je 1980-ih u Jugoslaviji i nastavila se nakon osamostaljenja države 1991. Naime, već ranih 1980-ih piše se o potrebi privatizacije zdravstvenog sustava koji generira dugove te se javljaju prvi prijedlozi kako poboljšati njegovu efikasnost uz pomoć tržišnih mehanizama (Ivčić, Vračar, Weygand, 2017).

U to vrijeme događaju se dvije stvari usporedno – počinju razgovori o privatizaciji zdravstvenog sustava, ali istovremeno se 1980. godine donosi Zakon o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju koji je udario temelje primarnoj zdravstvenoj zaštiti kakvu i danas poznajemo, a današnji koncept organizacije zdravstvenog sustava također počiva na temeljima ovog Zakona. Ovim Zakonom uvedeno je obvezno zdravstveno osiguranje za sve građane, zdravlje je definirano kao biološka i socijalna kategorija, a zdravstvena zaštita organizirana je na tri razine: primarna, polikliničko-konzilijarna i stacionarna zdravstvena zaštita.

Za razumijevanje ovog konteksta treba spomenuti naftnu krizu koja je izbila 1973. godine, te bila glavni pokretač tadašnje ekonomske krize. Osim ekonomske krize, ovaj period je obilježio i uspon neoliberalnih politika koje su jako utjecale na socijalne, a time i zdravstvene politike, te pokrenule polagani raspad država blagostanja. Na Jugoslaviju se održavalo sve što se odigravalo i na međunarodnoj razini, a činjenica da je država bila u rastućim dugovima od 1979. nije pomagala (Mihalj 1999).

Međunarodni monetarni fond (MMF) i Svjetska banka (SB) radili su općenito pritisak da se provedu strukturne reforme i sprovede privatizacija u svrhu

spasa ekonomije, kako Jugoslavije tako i ostalih država u srednjoj i istočnoj Europi koje su bile pogodene krizom. SB u svojoj analizi iz 1991. za Jugoslaviju preporuča prelazak na tržišnu ekonomiju, ukidanje samoupravljanja i privatizaciju (Svjetska banka 1991). Ova situacija se posebice reflektirala i na zdravstvene sustave. Naime, MMF i SB već i nekoliko godina ranije, 1989, predlažu privatizaciju zdravstvenih sustava u zemljama srednje i istočne Europe (Nemec, Kolisnichenko 2014). Predložene promjene imale su zajedničke karakteristike za sve zemlje: uvođenje tržišnih instrumenata, dodatnog i dopunskog zdravstvenog osiguranja, djelomičnu participaciju korisnika u financiranju zdravstvenih usluga, privatizaciju dijela usluga, itd.

U Hrvatskoj je naglasak stavljen na privatizaciju primarne zdravstvene zaštite od početka (Ivčić, Vračar, Weygand 2017), a procesi započeti krajem 1980-ih nastavljaju se i u 1990. godini. U ožujku 1990. Mladen Radković, pomoćnik tadašnjeg predsjednika Republičkog odbora za zdravstvo i socijalnu zaštitu Socijalističke Republike Hrvatske, nagovješće privatizaciju zdravstva (Petrović 1990), koja zbog nadolazećeg rata nije sprovedena brzo i u svom punom obliku kao u nekim zemljama srednje i istočne Europe.

Osim privatizacije i uvođenja tržišnih mehanizama, SB i MMF u okviru ovih (neoliberalnih) reformi su zahtijevali i decentralizaciju sustava (McGregor 2001). Međutim, sustav u Jugoslaviji je već bio decentraliziran (Džakula, Orešković, Brborović, Vončina 2005), ali ne s namjerom uštede i privatizacije sustava, već da usluge budu što kvalitetnije i dostupnije građanima. Međutim, zbog ratne situacije, Hrvatska kreće u smjeru centralizacije zdravstvenog sustava koji se zadržao do 2000-ih. Sustav je centraliziran iz više razloga, ali ponajviše zbog toga kako bi se u vrijeme rata mogao pratiti tok novca, omogućilo funkcioniranje bolnica u ratu, te nabavke lijekova. Centralizacija je ujedno omogućila i da se u zdravstveni sustav uvedu promjene koje će kasnije olakšati privatizaciju. Rat nije promijenio razmišljanja o nužnosti privatizacije zdravstvenog sustava, te se ona i nakon rata nastavlja. Najpoznatiji tadašnji apologet nastavka privatizacije bio je tadašnji ministar zdravstva Andrija Hebrang. Hebrang u svom programatskom tekstu "Reorganization of the Croatian Health Care System" (1994) najavljuje jasan nastavak privatizacije, pri čemu se naglasak stavlja na primarnu zdravstvenu zaštitu.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti donesen je 1993., i njime je uveden slobodan izbor liječnika (opće prakse / obiteljske medicine), pedijatra, liječnika školske medicine, ginekologa i stomatologa, uvedena je i participacija. Ovim Zakonom su razdvojene usluge primarne zdravstvene zaštite: obiteljske (opće) medicine, dentalne zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite predškolske djece, zdravstvene zaštite žena, laboratorijske dijagnostike, medicine rada i zdravstvene njegе u kući, te je uvedena mogućnost zakupa u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, pri čemu su sve unesene izmjene olakšale privatizacijske procese koji su uslijedili. Drugi važan Zakon donesen te godine je Zakon o zdravstvenom osiguranju, koji je donio mogućnosti uvođenja dodatnog i dopunskog osiguranja, a koje je

2006. kulminiralo donošenjem Zakona o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju. Kao veću izmjenu u funkciranju zdravstvenog sustava treba spomenuti decentralizaciju koja je ponovo uvedena u periodu od 2000. do 2003. godine (Džakula, Orešković, Brborović, Vončina 2005). Termin zakupa u okviru primarne zdravstvene zaštite, originalno uveden 1993, potom se izmjenom Zakon o zdravstvenoj zaštiti 2009. promijenio u koncesije, a u konačnici, novim izmjenama u 2019., uvedene su ordinacije u kojima liječnik može obavljati privatnu praksu u domu zdravlja ili izvan njega sukladno dozvoli nadležnog Ministarstva zdravstva (Held, Varga 2020).

Reforma zdravstvenog sustava iz 1993. udarila je temelje svim ostalim izmjenama koje su uslijedile. Nakon ove reforme dolazi do još cijelog niza manjih reformi i izmjena u zakonima vezanim za zdravstvo, ali nijedna nije zainteresirala funkciranje ili zaustavila urušavanje zdravstvenog sustava (Džakula i suradnici 2021). U 2022. godini najavljeni su nove izmjene Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Vlada RH 2022), ali, sudeći prema najavljenim promjenama, privatizacijski procesi će se nastaviti.

3. PRIMJER 1 – ZDRAVSTVENA NJEGA U KUĆI

Zdravstvena njega u kući tek je 1993. postala dio primarne zdravstvene zaštite i službeno je prepoznata u okviru zdravstvenog sustava kroz Zakon o zdravstvenoj zaštiti. U razvoju zdravstvene njage od samih početaka sudjelovao je Crveni križ i medicinske sestre, te je to čini jednom od vrlo interesantnih područja za istraživanje. Službeno se prvi put spominje na Plenumu Saveza društava medicinskih sestara Jugoslavije, koji je održan 29. i 30. ožujka 1957. u Beogradu, a u Zaključcima Plenuma navodi se „... da se nega bolesnika ne sastoji samo u nameštanju kreveta i održavanju lične higijene, već da je i nega grana suvremene medicine“ (Arhiv Jugoslavije, Fond 142, fascikla 79). Dugogodišnji napor Crvenog križa da se zdravstvena njega službeno prepozna kao dio zdravstvenog sustava trajali su do 1993. godine kada je prepoznata u okviru Zakona o zdravstvenoj zaštiti. U okviru ovog Zakona ona je prepoznata kao dio primarne zdravstvene zaštite, što je bio veliki uspjeh nakon dugogodišnje borbe Crvenog križa za prepoznavanje statusa ove usluge, te rada samih zdravstvenih radnika i radnika.

U Hrvatskoj je razvoj zdravstvene njage u kući počeo u okviru rada Crvenog križa i njegovog prvotnog programa „Njega i pomoć u ratu“ koji se „razvijao i proširivao i na široko polje aktivnosti za vrijeme mira“ (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). „Služba za njegu bolesnika u kući“ ima službeni početak 6. veljače 1958., kada je „Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku grada [Zagreba] prihvatio prijedlog Crvenog križa da se ista formira“ (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). U početku sredstva za rad nisu bila osigurana te je „Crveni križ

na bazi humanosti i dobrovoljnosti organizirao službu uz minimalnu naplatu od korisnika usluga" (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). Nadalje, ovu uslugu su pružali aktivisti Crvenog križa koji su „bili osposobljeni putem tečaja u trajanju od tri tjedna za pružanje njegе bolesnika u kući". S vremenom su ovi tečajevi postajali opširniji i stručniji. S obzirom na to da su zahtjevi za ovom uslugom neprekidno rasli „Filijale zavoda za socijalno osiguranje i pojedini domovi zdravlja pristupaju ugovaranju sa službom pri Crvenom križu za pružanjem njegе bolesnika u stanu" (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). Do 1960-e služba je imala obilježje eksperimentalnog rada, ali ove godine sklapa se ugovor s Komunalnim zavodom za socijalno osiguranje i služba počinje djelovati kao prošireni vid zdravstvene zaštite za cijelo gradsko područje. Nadalje, Crveni križ se nastavio planski baviti razvojem zdravstvene njegе u kući nakon što je donesena Rezolucija Savezne skupštine 4. lipnja 1960, a u kojoj se navodi da društvene organizacije mogu „prema potrebama stvarati stručne kadrove, a sadržaj njihove stručne naobrazbe treba da čine ovisno o profilu kadrova, praktično i stručno teorijska znanja, kao i ona prirodoznanstvena, društvenoekonomска i opća znanja, neophodna za uspješan rad u budućem pozivu. Organizacija, sadržaj i trajanje naobrazbe trebaju biti prilagođeni specifičnim zahtjevima i potrebama brojnih privrednih organizacija i javnih službi za koje se kadrovi spremaju" (Čavrak 1971).

Glavni odbor Crvenog križa NR Hrvatske 1961. započeo je s planskim sistematskim radom na poslovima njegе bolesnika u kući te su započeli suradnju s pojedinim kotarima u kojima su organizirani tečajevi za medicinske sestre u području zdravstvene njegе (Fond HR-HDA 1231 – 3, kutija 235). Od 1965. služba njegе bolesnika u kući djeluje kao ekomska jedinica pri Crvenom križu, a 1971. „traži osamostaljenje od Crvenog križa" (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538) jer se razvila u radnu organizaciju s 183 zaposlenika u punom radnom odnosu.

U ovom periodu je veliki problem što „služba nije ozakonjena i nema definiran status u društvu. Djeluje kao prošireni dio zdravstvene zaštite, iako Ustav (Rezolucija o socijalnoj zaštiti) nalaže da se pruži „stalna zaštita i pomoć građanima koji se nisu u stanju brinuti o sebi zbog objektivnih životnih uslova, duševne ili tjelesne konstitucije". Čavrak (1971) isto navodi kako neprepoznavanje statusa znači da služba nije ušla u okvire zdravstvenog planiranja i normiranja, a to „dovodi u opasnost njeno postojanje, ili dobivanje sredstava".

Čavrak (1971) navodi kako je službom rukovodila medicinska sestra, a analog za rad izdavala „Liječnička komisija Zavoda za socijalno osiguranje na prijedlog liječnika koji liječi pojedinog bolesnika na temelju izvida patronažne sestre u kući bolesnika". Za ovaj period zanimljiv je podatak da od 1968. Služba više ne školuje svoj kadar kroz tečajeve³ već se obraća medicinskim školama da

3 U okviru Službe ostala je edukacija njegovateljica kroz tečajeve.

joj upute mlade kadrove za rad⁴ (Čavrak, 1971). Ovo je povećalo kvalitetu rada i omogućilo bolju afirmaciju same službe.

Služba se ipak 1. siječnja 1973. uspijeva registrirati pri „Privrednom судu kao OUUR centar za njegu bolesnika sa svojstvom pravne osobe i vlastitim žiro računom“ (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). Početkom 1975. odlukom Zbora radnika Centar za njegu bolesnika se izdvaja u samostalnu radnu organizaciju (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). Nakon izdvajanja Centar sklapa ugovor s „Privremenom zajednicom zdravstvenog osiguranja radnika, a na temelju društvenog dogovora o mjerilima, kriterijima i uvjetima za formiranje cijena zdravstvenih usluga“ (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). Centar je osiguravao njegu bolesnika u kući, a često je to bilo nastavak bolničkog liječenja. Također, zdravstveno osigurane i neosigurane osobe za koje ne postoji medicinske indikacija za boravak u bolnici, mogle su ostvariti pravo na njegu u kući nakon izvida liječnika, patronažne sestre ili socijalnog radnika, te odluke liječničke komisije.

Crveni križ je sredinom 1976. nakon godina provođenja niza aktivnosti (savjetovanje, izrade dokumenta, planova i programa) i afirmacije kućne njage, odlučio poduzeti odlučnije korake kako bi se njega u kući prepoznaла u okviru zdravstvenog sustava, te kako bi se i drugi dionici uključili u rješavanje ove problematike (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). U svojoj analizi stanja Crveni križ je prepoznaо ključne problematične točke: „nepostojanje određene zakonske odredbe niti definiran status servisa za kućnu njegu; status osoba (njegovateljice) koje rade u ovim servisima nije određen nikakvim propisima, služba ne obuhvaća na svom području sve osobe kojima je pomoć potrebna, sadržaj rada njegovateljica u kući razlikuje se po pojedinim servisima, ne postoji jedinstveni pogledi o potrebama organiziranja i funkcioniranja servisa ili službe kućne njage“ (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). Također, bilo je potrebno riješiti i zakonski status njegovateljica te ostala organizacijska, stručna i financijska pitanja, što je sve nužno za efikasno funkcioniranje službe (Ivčić 2021).

Crveni križ smatra kako je „kućna njega vrsta socijalno-zdravstvenog servisa gdje se uz ostvarenje zdravstvene funkcije rješava i niz socijalno-zaštitnih potreba korisnika“ (Fond HR-HDA 1228, kutija 392). U svrhu bolje afirmacije kućne njage bolesnika, te ukazivanja na ovu kompleksnu problematiku Crveni križ je 1976. odlučio organizirati konferenciju posvećenu njezi u kući (Ivčić 2021), a kao razloge navodi: „strukturalne promjene u sastavu stanovništva na relaciji selo–grad, poljoprivreda – industrija, raste prosječna dob stanovnika, životni vijek je dulji, sve je više kroničnih bolesnika koji zahtijevaju bolnički smještaj pri čemu nema dovoljno socijalnih/zdravstvenih ustanova koji bi adekvatno skrbili o njima“ (Fond HR-HDA 1228, kutija 392).

4 U ovom periodu najviše medicinskih sestara dolazi iz Srednje medicinske škole u Vrapču, potom iz škole u Vinogradskoj, te iz Karlovca i drugih škola (Čavrak 1971).

Tematska konferencija „Njega i pomoć u kući” održana je 4. ožujka 1977. (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538), a materijale s tematske konferencije razmotrio je Sekretarijat Predsjedništva RK SSOH⁵ na svojoj tematskoj sjednici 3. lipnja 1977, te su zaključci ove konferencije poslani svim „općinskim Skupštinama Crvenog križa i Izvršnim tijelima RK SSRNH-a⁶, RK SSOH-a i drugim DPO SR Hrvatske”.

Crveni križ se ovom problematikom nastavio baviti i dalje, što se vidi i u njihovom finansijskom planu, te planu rada za naredne godine u kojima su redovito predviđeni rashodi za Savjet za kućnu njegu (Ivčić 2021). Zakon o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju koji je donesen 1980. u članku 12 navodi kako određene poslove u zdravstvenoj zaštiti, pod uvjetima i na način propisan zakonom, mogu obavljati i organizacije udruženog rada drugih djelatnosti, što uključuje i Crveni križ. U članku 187. navodi se osnivanje Zavoda za socijalno-zdravstvenu zaštitu „kao posebna vrsta specijalnog zavoda, [koji se] osniva radi pružanja njegе, rehabilitacije, smještaja i opskrbe kroničnim, duševnim i drugim bolesnicima, kojima nije potrebno bolničko liječenje, ali im je potrebna njega...”

„Programu razvoja zdravstvene nege u SFRJ do 2000. godine“ objavljen je 1988. u Vjesniku medicinskih sestara i medicinskih tehničara SR Hrvatske. Poticaj za ovu promjenu dale su Deklaracija iz Alma Ate o primarnoj zdravstvenoj zaštiti, te strategija za dostizanje ciljeva „Zdravlje za sve do 2000“, potom stavovi i zaključci foruma medicinskih sestara iz 1987. godine, te preporuke i smjernice Europske konferencije Svjetske zdravstvene organizacije o sestrinstvu, koja je održana od 21. do 24. lipnja 1988. u Beču (Svjetska zdravstvena organizacija 1988). Ivčić (2021) piše kako se „u svim ovim dokumentima navodi kako je zdravstvena njega integralni dio zdravstvene zaštite, te iz tog razloga mora biti ugrađena u sve planske dokumente koji se tiču zdravstvene zaštite. Ovako redefinirana uloga zdravstvene njegе zasniva se na principima primarne zdravstvene zaštite i usmjerena je na očuvanje zdravlja i sprečavanje bolesti, brizi za rizičnu populaciju, zdravstveno obrazovanje pojedinca, obitelji, kao i zajednice. U okviru ovako redefinirane zdravstvene njegе u kući medicinska sestra smatra se njenom nositeljicom zbog mogućnosti bliskog kontakta s obitelji”.

Idući korak u afirmaciji i razvoju zdravstvene njegе u kući je njezino konačno prepoznavanje kao dio zdravstvenog zakonodavstva. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 1993., „služba zdravstvene njegе u kući uvedena kao zasebna zdravstvena ustanova odgovorna za pružanje kućne medicinske skrbi i rehabilitacije pacijenata prema uputama i nadzoru obiteljskog liječnika“ (Kovačić

5 Republička konferencija Saveza socijalističke omladine Hrvatske.

6 Republička konferencija Socijalističkog saveza radnog naroda Hrvatske.

7 Društveno političke organizacije Socijalističke Republike Hrvatske.

Kačar 2018). U okviru zdravstvenog sustava ona pripada primarnoj zdravstvenoj zaštiti, a pokrivena je kroz osnovno zdravstveno osiguranje, te je regulirana Pravilnikom o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za provođenje zdravstvene njage u kući (NN 88/2010). S obzirom na to da pripada pod primarnu zdravstvenu zaštitu svi privatizacijski procesi koji su se odvijali odnosili su se i na ovu službu, te je ona postala predmet zakupa, a kasnije i koncesije, što nije bilo mišljeno tijekom njezinog utemeljivanja i razvoja od 1957. godine. Od 1993. godine, kada je zdravstvena njega u kući postala dio sustava, slijedi njezino lagano urušavanje uslijed procesa kontinuirane privatizacije.

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 2009. uvedeni su dodatni tržišni mehanizmi, a na razini primarne zdravstvene zaštite to se odnosi na uvođenje koncesija u zdravstvu (Held i Varga 2020). U Zakonu je navedeno kako se na osnovi koncesije mogu obavljati zdravstvena djelatnost obiteljske (opće) medicine, dentalne zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite predškolske djece, zdravstvene zaštite žena, laboratorijske dijagnostike, medicine rada i zdravstvene njage u kući.

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, broj zdravstvenog osoblja u zdravstvenoj njezi u kući planira se prema geografskoj distribuciji stanovnika, zemljopisnim karakteristikama i lokalnim uvjetima. Iako predviđeno da bude dostupna svima, analiza i podaci pokazuju kako to nije tako uslijed preopterećenosti zdravstvenih radnika koji skrbe o više korisnika nego što je pravilnikom i zakonom predviđeno.

Također, i broj ustanova koje pružaju zdravstvenu njegu u kući, a koje su u javnom vlasništvu se smanjuje, a sve je veći broj onih koje su u koncesiji, to jest privatne. Na stranicama Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje nalazi se Popis ustanova⁸ i privatnih praksi ugovorenih u djelatnosti zdravstvene njage u kući, primjerice u 2020. bilo ih je sveukupno 178, pri čemu dominiraju privatne ustanove, a otprilike 30 ustanova u vlasništvu je domova zdravlja (HZZO 2020). U 2022. situacija se promjenila u korist privatnih ustanova i omjer je sada takav da od 177 ustanova samo 15 nije u koncesiji (HZZO 2022).

Od 2003. godine jednoj medicinskoj sestri/tehničaru dodijeljeno je 3.500 bolesnika/korisnika godišnje što u nekim lokalnim sredinama predstavlja problem jer jedna sestra ne stigne zbrinuti sve pacijente. Primjerice, podaci za naredne godine pokazuju da unatoč službenom standardu jedna sestra/tehničar u stvarnosti skrbi za više korisnika nego što je propisano standardom iz 2003. – u 2005. za 3.793, u 2010. za 4.718, u 2015. i 2019⁹ za 3.900 korisnika.

8 Podaci o privatnim i javnim ustanovama koje pružaju zdravstvenu njegu su vrlo parcijalni i nerедovito se objavljaju, te je iz tog razloga jako teško imati potpunu sliku o broju ustanova.

9 Za naredne godine ovi podaci se ne navode u službenom Hrvatskom zdravstveno-statističkom ljetopisu.

U Hrvatskom zdravstveno-statističkom ljetopisu iz 2019. to je i konstatirano: „Prema podacima o broju osiguranika u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, jedan zdravstveni djelatnik u djelatnosti zdravstvene njegе u kući dolazi prosječno na više od predviđenih 3.500 osiguranika”.

O problemima zdravstvene njegе u kući pisao je 2005. doktor Dragan Prpić (2005), te istaknuo niz problema koji prate ovu službu, a ovu su neki od najvažnijih koji su aktualni i danas: „1. Kućna njega djeluje poput privatnih zdravstvenih ustanova u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i svojevrsna su iznimka. / 2. Realno postoji mogućnost sprege između pojedinih sudionika u procesu zdravstvene njegе u kući. / 3. Učinkovite i brze kontrole su relativno ograničene. / 4. Mreža i sustav ugovaranja omogućava pojedinim zdravstvenim ustanovama monopolni položaj. / 5. Korisnik usluga (pacijent) zdravstvene njegе u kući nema spoznaja što mu je odobreno, pa je time jedinstven slučaj u zdravstvenoj zaštiti”.

Istraživanje je pokazalo kako niz problema prati funkcioniranje ove službe: nedostatak medicinskog kadra, nedostupnost usluge za korisnike, loša teritorijalna raspodijeljenost, porast privatnih pružatelja usluge naspram javnih, loša zakonska regulacija, te nepostojanje službenog registra zdravstvenih ustanova koje pružaju njegu. Ovaj kratki prikaz razvoja i afirmacije zdravstvene njegе u kući pokazuje kako su se neki problemi, u smislu prepoznavanja kao dijela zdravstvenog sustava, te profesionalizacije struke riješili, ali pojavili su se novi, u vidu privatizacije ove usluge. Potreba za zdravstvenom njegom u kući i dalje je velika, ali privatizacijom ove djelatnosti ona je postala uvelike nedostupnija građanima.

Crveni križ je već 1970-ih prepoznao kako „problem kućne njegе bolesnika postaje kod nas sve aktuelniji, a kako vidimo problematika oko zbrinjavanja je vrlo kompleksna, a zadire većim dijelom u zdravstveni, a dijelom i socijalni sektor” (Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538). Ova rečenica kao da je pisana danas jer oslikava jednake probleme zdravstvene njegе u kući, ali u drugačijem kontekstu.

4. PRIMJER 2 – PEDIJATRIJA

U Republici Hrvatskoj, sva djeca s prebivalištem u RH imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu na najvišoj razini.¹⁰ Drugim riječima, trošak njihove zdravstvene zaštite u cijelosti snosi Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO). Ta se zdravstvena zaštita na primarnoj razini ostvaruje (do određene dobi) u ordinacijama pedijatara koji djeluju unutar, odnosno u sklopu domova zdravlja. Međutim, kao što ćemo prikazati u nastavku teksta, pristup primarnoj pedijatrijskoj zdravstvenoj zaštiti, te mogućnosti korištenja zdravstvenih

10 Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 80/13, 137/13, 98/19), čl. 9. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/192/Zakon-o-obveznom-zdravstvenom-osiguranju>

usluga sekundarne razine (specijalistički pregledi i liječenje) daleko su od toga da omogućuju svakome djetetu da ovo univerzalno pravo i ostvari. Iako ćemo se dotaknuti sekundarne razine, fokus teksta bit će prvenstveno na primarnoj zdravstvenoj zaštiti.

U razdoblju nakon Drugog svjetskog rata, kada je jedan od ciljeva bio osigurati uvjete za uključivanje žena na tržište rada, donesen je niz zakona i odluka koji su uređivali osnivanje jaslica i vrtića, prehranu u školama i predškolskim ustanovama te zdravstvenu zaštitu majki i djece. Primarna pedijatrijska skrb bila je organizirana u pedijatrijskim ordinacijama i dispanzerima, u kojima je pružana takozvana integrirana zaštita – kurativna (liječenje bolesti), te preventivna (cijepljenje, kontrolni i sistematski pregledi te savjetovališta). Taj se oblik skrbi zadržao u određenoj mjeri i danas, ali uz značajne izmjene u učestalosti i opsegu dijela radnji, kao što ćemo pokazati u nastavku teksta. Ono što je zanimljivo za istaknuti jest analiza perspektive razvoja zdravstvene zaštite majki i djece koju su u djelu „Zdravstvo u SRH, Zdravlje i zdravstvena zaštita“ iznijeli Popović, Letica i Škrbić (1981: 241), govoreći o Zakonu o zaštiti zdravlja SR Hrvatske iz 1980. godine: „Zakon je posebno naglasio potrebu za jačanjem primarne zaštite. U okviru primarne zaštite treba i dalje razvijati savjetovališta za djecu kao jedinice primarne, preventivne i specifične zaštite djeteta. Naglašava se komprehensivna primjena zdravstvene zaštite djece, s ciljem unapređivanja zdravlja, ranog otkrivanja i sprečavanja bolesti“.

Naslijede štamparske medicine koja se temeljila na zdravstvenom opismenjavanju naroda, integriranom i sveobuhvatnom pristupu zdravlju i liječenju, te decentralizaciji zdravstvenog sustava, danas se prenosi u sve većoj mjeri u domenu osobne motivacije liječnika, dok se sustav polako, ali sigurno preobražava na posve drugom spektru, potičući centralizaciju, fragmentiranost i privatizaciju znanja i usluga.

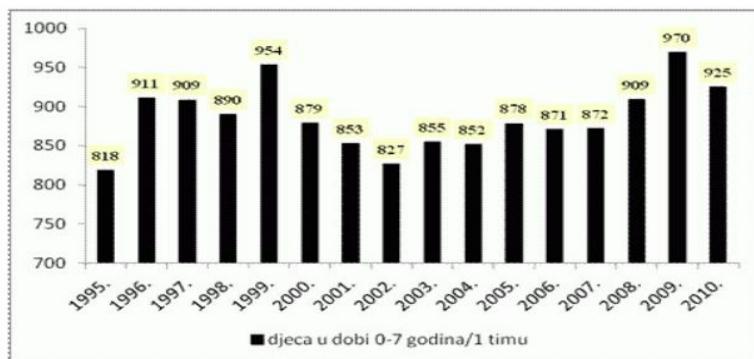
Ono što je usko povezano s organizacijom i dostupnosti primarne pedijatrijske skrbi jest specijalizacija studenata medicine. Početkom devedesetih primjetan je pad broja specijalizacija pedijatrije, uglavnom zbog ratnih okolnosti, te forsiranja obiteljskih liječnika kao glavne točke kontakta unutar sustava primarne zdravstvene zaštite (PZZ), pa tako i broj pedijatrijskih ordinacija pada za 15% u periodu od 1995. do 2010. godine. Suočeni s manjkom kadra, vlasti uvode mjere za povećanje broja pedijatara, a koje uključuju povećanje radnog vijeka, prelazak liječnika iz bolnica u PZZ, te ubrzano upućivanje na specijalizaciju. Ove su mjere nakratko popunile rupu u sustavu, ali ona ostaje kronična boljka. Uz pad broja specijalizanata pedijatrije, današnje stanje u sustavu pedijatrije na primarnoj razini odlikuje premali broj ordinacija (280 ugovorenih timova¹¹⁾, visoka dob pedijatara (prosjek 54 godine, od čega je 37% starije

11 Podaci preuzeti sa stranice Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje: <https://hzzo.hr/zdravstvena-zastita/zdravstvena-zastita-pokrivena-obveznim-zdravstvenim-osiguranjem/> ugovoreni

od 60 godina), iznimno visok postotak liječnica (90%), te nejednaka geografska pokrivenost. Podatak koji najviše zabrinjava jest da u Hrvatskoj efektivno nedostaje oko 50 timova (propisani broj timova je 330). Ako uzmemu u obzir da je propisani maksimalni broj pacijenata po timu 1190¹², a da u Hrvatskoj imamo 356.453 djece upisane kod pedijatara¹³, jasno je da situacija nije povoljna niti za radnike – pedijatre i njihove medicinske sestre, niti za pacijente. Ovo preopterećenje odražava se na dostupnost i na kvalitetu zdravstvene skrbi. Vezano uz dostupnost, poznato je da neki pedijatri odbijaju upisati čak i novorođenčad, pa roditelji moraju potegnuti do drugog dijela grada ili do udaljenijeg mjesta, što za sobom vuče dodatne troškove u vidu prijevoza i vremena utrošenog na putovanje. Također, neminovno je da je vrijeme koje pedijatar može posvetiti pojedinom pacijentu proporcionalno broju pacijenata, odnosno da to vrijeme opada radi preopterećenosti ordinacija. To je najviše vidljivo u području preventive – dok se ona ranije odnosila na cijepljenje i savjetovanje roditelja, danas je gotovo isključivo svedena na cijepljenje i sistematske, te kontrolne pregledе (Španović i suradnici 2015), dok se savjetovanje provodi sporadično, ili online putem tekstova na internetskim stranicama domova zdravlja.

Ono što možemo primijetiti jest da se prosječan broj djece po timu kroz godine povećava, što je paradoksalno s obzirom na to da prirodni prirast neprekidno pada. U istraživanju stanja u pedijatriji iz 2015. godine, Španović i suradnici (2015) zabilježili su sljedeće kretanje:

Slika 1. Budućnost hrvatske primarne pedijatrije, HDPSC



12 Podaci preuzeti sa stranice Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje: http://www.hzzo-net.hr/hackathon/HZZO_limiti_ordinacije_PZZ_po_djelatnosti.pdf

13 Isto.

Kao što je vidljivo, broj djece po timu postepeno raste, a danas je u nekim dijelovima Hrvatske gotovo 50% veći od brojki početkom stoljeća:

Slika 2. Digitalni atlas hrvatskog liječništva Hrvatske liječničke komore:
Pedijatrija – nositelji timova, broj djece po pedijatru po županijama



Uz činjenicu da će do 2025. godine 93 pedijatara steći uvjete za mirovnu, valja istaknuti i to da je i u pedijatriji, kao i u cijelom sustavu primarne zdravstvene zaštite, još 1993. omogućen ulazak privatnih ordinacija u prostore i sustav domova zdravlja. Naime, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 1993. omogućeno je osnivanje privatnih zdravstvenih ustanova, odnosno sklapanje ugovora između ustanova unutar mreže javnog zdravstva s privatnim ordinacijama. Taj proces privatizacije primarne zdravstvene zaštite danas je na primjeru pedijatrije najvidljiviji u omjeru broja timova kojima je poslodavac dom zdravlja, te broja privatnih timova: 58% ordinacija je privatno (odnosno u koncesiji – ordinacija se nalazi u prostorijama doma zdravlja, ali je liječnik sam sebi poslodavac te sam raspolaže zaradom, a naknadu za pružene usluge prima od HZZO-a), a 42% su timovi zaposleni izravno u domovima zdravlja.

S druge strane, uz privatne koncesionare, posljednjih godina svjedočimo i značajnom porastu privatnih poliklinika u kojima se mahom nude specijalističke usluge, ali i one koje spadaju u domen primarne zdravstvene skrbi, poput primjerice laboratorijskih usluga ili usluga „opće i preventivne pedijatrije“ (Poliklinika Helena 2022; Poliklinika Sabol 2022), koje obuhvaćaju sistemske pregledе, savjetovališta i skrb o akutnim bolestima. Te privatne poliklinike danas su prisutne u svim većim gradovima u Hrvatskoj, te nerijetko zapošljavaju upravo one (vrhunske) liječnike koji zbog prekapacitiranosti nisu u mogućnosti u domovima zdravlja upisivati nove pacijente, ili koji, pak, paralelno rade u bolnicama u kojima se na specijalistički pregled čeka mjesecima, pa i

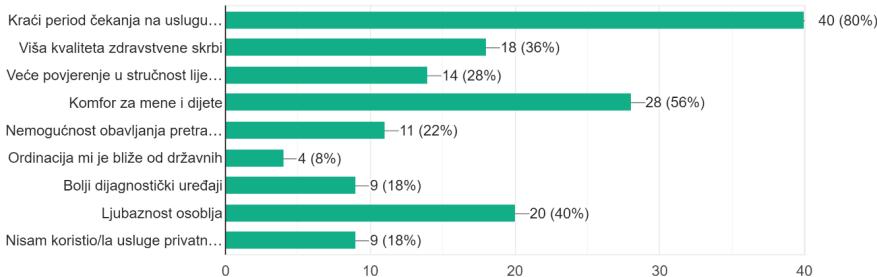
godinama. S obzirom na to da se za pregledne i dijagnostičke usluge u takvim poliklinikama obično mora izdvojiti prilična svota novaca, jasno je da su one iznimno teško dostupne prosječnoj obitelji. Međutim, upravo zbog sve manjeg broja pedijatrijskih ordinacija unutar sustava javnog zdravstva, te zbog sve dužih listi čekanja na specijalističke pregledne i dijagnostiku u javnim bolnicama, te na sporu dinamiku ulaganja u dijagnostičku opremu, privatne poliklinike postaju sve češći izbor roditelja u situacijama kada je pregled potrebno obaviti brzo, ili pak u situacijama kada očekuju da će kod privatnika djetetu priuštiti bolji tretman.

U anketi provedenoj na društvenoj mreži Facebook u rujnu 2022. postavili smo pitanje o razlozima korištenja usluga privatne pedijatrijske ordinacije. Iz odgovora je vidljivo da je glavni razlog kraći period čekanja na uslugu, a slijede ga komfor za roditelja i dijete, te ljubaznost osoblja. Indikativno je da se kvaliteta dijagnostičkih uređaja, te veće povjerenje u stručnost liječnika nalaze na dnu ljestvice razloga posjeta privatnim ordinacijama, iz čega bi se moglo zaključiti da se roditelji odlučuju za posjet takvim ordinacijama u slučaju hitnosti (npr. kada je specijalističku pretragu ili dijagnostiku potrebno obaviti u određenom vremenskom roku, a u javnozdravstvenom sustavu bi se na to čekalo predugo), ili pak u suprotnom slučaju – kada je razlog komfor.

Slika 3. Anketa o stavovima roditelja o privatnoj pedijatrijskoj praksi (rujan 2022)

Zašto ste odlučili koristiti usluge privatne pedijatrijske ordinacije?

50 responses

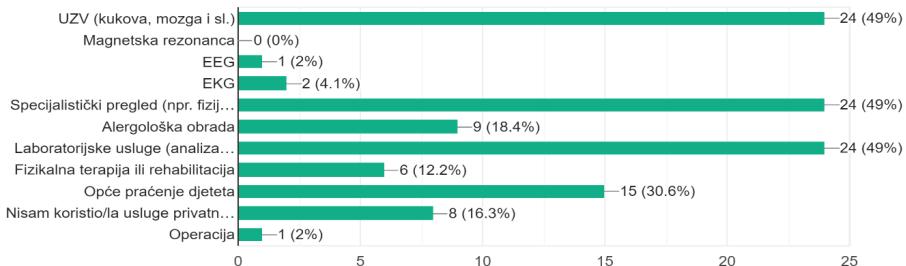


Što se tiče vrste usluga korištenih u privatnim pedijatrijskim ordinacijama, i tu se primjećuje da se najviše koriste one usluge koje su teško dostupne u sustavu javnog zdravstva, odnosno one koje se nerijetko moraju obaviti relativno hitno (npr. ultrazvučni pregled), te one koje zahtijevaju slobodno vrijeme specijalista.

Slika 4. Anketa o stavovima roditelja o privatnoj pedijatrijskoj praksi (rujan 2022)

Koju vrstu usluge ste koristili (označite sve koje ste koristili)?

49 responses



Tako dolazimo do paradoksalne situacije u kojoj privatni sektor cvjeta upravo na račun stanja javnog sektora, dok sama dostupnost zdravstvene zaštite ostaje podjednako nedostupna prosječnoj obitelji. Privatne ordinacije dodatno pridonose rasipanju kadra, segmentiranosti dostupnosti (jer su većinski locirane u Zagrebu), stvarajući privid koncentracije kvalitete u privatnoj sferi, čime se dodatno (namjerno?) srozava povjerenje u javne institucije, a što pak pokreće začarani krug, jer zbog manjeg povjerenja u sustav javnog zdravstva pacijenti, kada to mogu, biraju privatni sustav. Ovakvim rasipanjem neminovno dolazi i do nemogućnosti kvalitetnog planiranja razvoja zdravstvenog sustava, a ako je suditi iz nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zdravstvenoj zaštiti iz 2022. godine¹⁴, čini se da će organizacija i dalje biti usmjerena na otvaranje vrata novim putevima privatizacije zdravlja.

5. ZAKLJUČNA RAZMIŠLJANJA

Analiza dva primjera – zdravstvene njage u kući i pedijatrije pokazala je kako proces privatizacije hrvatskog zdravstvenog sustava funkcioniра, te što to znači u praksi za građane koji ove usluge koriste. Obje usluge se nalaze u okviru primarne zdravstvene zaštite koja je kroz zadnjih 30-ak godina sustavno privatizirana. Privatizacijski procesi i uvođenje tržišnih mehanizama pokazali su kako se opseg usluga zdravstvene njage u kući i pedijatrije iz godine u godinu smanjuje u okviru javnog zdravstva, a povećava u okviru privatnog sektora, a koji si ne mogu svi građani priuštiti. Nadalje, godine zanemarivanje i neulaganja u sustav, neulaganja u zdravstveni kadar, zaposlenike i infrastrukturu doveli su do nepovratne erozije ove dvije usluge. Uz ove probleme, zbog lošeg

¹⁴ Prijedlog Zakona je dostupan na stranici: <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/MainScreen?EntityId=21704>

kadrovskog planiranja i potplaćenosti, veliki je problem nedostatak zdravstvenih radnika. Djelomično rješenje je pronađeno u tome da HZZO plaća usluge privatnim pružateljima usluga, ali možda bi bilo svršishodnije da se ta sredstva ulažu u sustav kako bi mogao adekvatno funkcionirati. Uz ove dvije usluge veže se i problem loše teritorijalne raspoređenosti, pogotovo kada se govori o ruralnim krajevima i manjim gradovima. Sve lošija zakonska regulacija urušava sustav, a urušavanje javnog sustava otvara put privatnim pružateljima usluga. Svi ovi pobrojeni problemi zahtijevaju sustavno rješenje i potpunu promjenu razmišljanja, te shvaćanja javnog zdravstvenog sustava kao sustava dostupnog svim građanima, a ne samo privilegiranim.

LITERATURA

- Džakula, Aleksandar, Orešković, Stipe, Brborović, Ognjen, Vončina, Luka. 2005. "Decentralization and Healthcare Reform in Croatia 1980–2002". In George Shakarishvili (ed.), *Decentralization in Healthcare, Analyses and Experiences in Central and Eastern Europe in the 1990s*, Budimpešta: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute – Budapest, 133–191.
- Džakula, Aleksandar, Vočanec, Dorja, Banadinović, Maja, Vajagić, Maja, Lončarek, Karmen, Lukačević Lovrenčić, Iva, Radin, Dagmar, Rechel, Bernd. 2021. *Health System Review 2021 – Croatia Health Systems in Transition*. Vol. 23 No. 2 2021, The European Observatory on Health Systems and Policies. Available at: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/348070/HiT-23-2-2021-engl.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Čavrak, B. 1971. „Kućna njega bolesnika u Zagrebu”. *Vjesnik medicinskih sestara i tehničara Hrvatske*, 9(3): 129–134.
- Hebrang, Andrija. 1994. „Reorganization of the Croatian Health Care System”. *Croatian Medical Journal*, 35(3): 130–136.
- Held, Mateja, Varga, Janja. 2020. „Uređenje koncesija na razini primarne zdravstvene zaštite s osvrtom na novine iz 2019”. *Zagrebačka pravna revija*, 9(1): 59–78.
- Ivčić, Snježana, Vračar, Ana, Weygand, Lada. 2017. „Primarna zdravstvena zaštita u hrvatskoj od samoupravljanja do tranzicije: korijeni ideja privatizacije”. U: Bonfiglioli, Chiara, Koroman, Boris (urs.), *Zbornik odabranih radova s Drugog međunarodnog znanstvenog skupa Socijalizam na klupi. Socijalizam: Izgradnja i razgradnja*, Pula-Zagreb: Srednja Europa, 99–128.
- Ivčić, Snježana. 2021. „Uloga medicinskih sestara i Crvenog križa u razvoju i afirmaciji zdravstvene njage u kući”, portal *Radnička prava*, 5. listopada 2021. Dostupno na: <https://radnickaprava.org/tekstovi/clanci/uloga-medicinskih-sestara-i-crvenog-križa-u-razvoju-i-affirmaciji-zdravstvene-njage-u-kuci>
- Kovačić Kačar, Željka. 2018. *Usporedba kvalitete života i zdravlja medicinskih sestara zaposlenih u ordinacijama obiteljske medicine i ustanovama za zdravstvenu njegu u kući*, diplomski rad. Split: Sveučilišni odjel zdravstvenih studija Sveučilišta u Splitu.

- McGregor, Sue. 2001. "Neoliberalism and health care". *International Journal of Consumer Studies*, 25(2), 2001: 82. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1470-6431.2001.00183.x>
- Mihalj, Pavle. 1999. „Dugovi zemalja u tranziciji”. *Politička misao*, 36(2): 193–204.
- Nemeć, Juraj, Kolisnichenko, Natalya. 2006. "Market-based health care reforms in Central and Eastern Europe: lessons after ten years of change", *SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi)* Vol 72 (1): 11–26. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852306061611>
- Petrović, Jasna. 1990. „Štuke i zdravstveni realizam”. *Sindikalna javnost*, br. 12, 12. ožujka 1990, 4–5.
- Popović, Boško, Letica, Slaven, Škrbić, Milan. 1981. *Zdravstvo u SRH, Knjiga prva, Zdravlje i zdravstvena zaštita*. Zagreb: Jumena.
- Prpić, Dragan. 2005. „Kućna njega – problematika i prijedlozi rješenja”, *Glasnik pulske bolnice*, Vol 2 (2): 33–34.
- Svjetska banka. 1991. *Yugoslavia – industrial restructuring study – overview, issues and strategy for restructuring*. World Bank, III–IV.
- Svjetska zdravstvena organizacija. 1988. *Vienna Declaration on Nursing in Support of the European Targets for Health For All*. Available at: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0018/114930/E93950.pdf
- Španović, Đurđa, Kostinčer-Pojić, Andrea, Rodin, Urelija, Bralić, Irena, Kolarek-Karakaš, Mirkana. 2015. „Budućnost hrvatske primarne pedijatrije”. *Hrvatsko društvo za preventivnu i socijalnu pedijatriju*. Dostupno na: <https://www.pedijatrija.org/index.php/stavka-5-strucni-radovi-iz-primarne-pedijatrije/12-buducnost-hrvatske-primarne-pedijatrije>
- Vlada Republike Hrvatske. 2022. „Beroš za Novu TV: Reforma zdravstva na pravom putu, vjerujem da će je prihvatiti i građani i zdravstveni profesionalci”, portal *Vlada RH*, 21. listopad 2022. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/vijesti/beros-za-novu-tv-reforma-zdravstva-na-pravom-putu-vjerujem-da-ce-je-prihvatiti-i-gradjani-i-zdravstveni-professionalci/36249> (Pristupljeno 21. listopada 2022).
- Nema autora. Program razvoja zdravstvene nege u SFRJ do 2000, 1988. *Vjesnik medicinskih sestra i medicinskih tehničara SR Hrvatske*, 26(4–6):184–190.

INSTITUCIJE

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. 1996. Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 1995. godinu, WEB izdanje. Dostupno na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2015/07/Ljetopis_1995.pdf

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. 2001. Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 2000. godinu, WEB izdanje. Dostupno na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2015/07/Ljetopis_2000.pdf

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. 2006. Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 2005. godinu, WEB izdanje. Dostupno na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2015/07/Ljetopis_2005.pdf

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. 2011. Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 2010. godinu, WEB izdanje. Dostupno na: https://hzjz.hr/wp-content/uploads/2013/11/Ljetopis_2010.pdf

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. 2016. Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 2015. godinu, WEB izdanje. Dostupno na: <https://www.hzjz.hr/periodicne-publikacije/hrvatski-zdravstveno-statisticki-ljetopis-za-2015/>

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. 2020. Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 2019. godinu, WEB izdanje. Dostupno na: [https://www.hzjz.hr/hrvatski-zdravstveno-statisticki-ljetopis-za-2019/](https://www.hzjz.hr/hrvatski-zdravstveno-statisticki-ljetopis/hrvatski-zdravstveno-statisticki-ljetopis-za-2019/)

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, 2020. Popis ustanova i privatnih praksi ugovorenih u djelatnosti zdravstvene njegе u kući. Dostupno na: <https://hzzo.hr/zdravstvena-zastita/zdravstvena-zastita-pokrivena-obveznim-zdravstvenim-osiguranjem/ugovoreni>

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, 2022. Popis ustanova i privatnih praksi ugovorenih u djelatnosti zdravstvene njegе u kući. Dostupno na: <https://hzzo.hr/zdravstvena-zastita/zdravstvena-zastita-pokrivena-obveznim-zdravstvenim-osiguranjem/ugovoreni>

ZAKONI

Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja za provođenje zdravstvene njegе u kući, Narodne novine 88/2010.

Rezolucija o socijalnoj zaštiti, program SKJ, Bilten stalne konferencije gradova 77/67.

Službeni list SFRJ, br. 25 od 22.6.1960.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju, Narodne novine 10/294, 1980.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine 75/1993, 121/2003, 150/2008, 100/18, 125/19, 147/20, 119/22.

Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine 75/1993, 80/13, 137/13, 98/19.

Zakon o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju, Narodne novine 85/06, 150/08, 71/10, 53/20, 120/21.

ARHIVSKI IZVORI

Arhiv Jugoslavije

Arhiv Jugoslavije, Fond 142, fascikla 79, dokument „Zaključci doneseni na Plenumu Saveza društva medicinskih sestara Jugoslavije, održanog 29. i 30. marta 1957. u Beogradu”.

Hrvatski državni arhiv

Fond HR-HDA 1231 – 3, kutija 235, dokument „Kućna njega bolesnika”.

Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538, dokument „Njega i pomoć starim i nemoćnim osobama u kući”.

Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538, dokument „Kućna njega starih osoba”.

Fond HR-HDA 1231 – 5, kutija 538, obavijest o tematskoj konferenciji „Njega i pomoć u kući”, 1977.

Fond HR-HDA 1228, kutija 392, tematska konferencija „Otvoreni oblici, pomoći i njegu u kući onima kojima je potrebna”, 1976.

Fond HR-HDA 1228, kutija 392, poziv za tematsku konferenciju „Njega i pomoć u kući”, 1977.

Web stranice

Helena – Poliklinika za dječje bolesti. Dostupno na: <https://poliklinika-helena.hr/services/opca-pedijatrija/>

Hrvatska liječnička komora. 2022. Digitalni atlas hrvatskog liječništva Hrvatske liječničke komore: Pedijatrija – nositelji timova, broj djece po pedijatru po županijama. Dostupno na: <https://www.hlk.hr/digitalni-atlas-hrvatskog-liječnistva.aspx>

Poliklinika za dječje bolesti Sabol. Dostupno na: <https://poliklinika-sabol.hr/nase-djelatnosti/>

Snježana Ivčić
Lada Weygand

PRIIVATIZATION OF THE CROATIAN HEALTH SYSTEM: THE EXAMPLES OF HOME HEALTH CARE AND PAEDIATRICS

SUMMARY

Since the end of the 1980s, under the influence of neoliberal policies, the Croatian health system has been systematically weakened and privatized. The Act on Health Care from 1993 paved the way for the privatization of the health care system and introduced market mechanisms, and the process of slow privatization continues to this day. All changes were introduced gradually, with numerous announcements of reforms and continuous changes to the Act on Health Care and the Act on Health Insurance. The introduction of market mechanisms and the privatization of the health system is shown on two examples within the framework of primary health care: home health care and paediatrics. The intensity of privatization in the example of home health care can be seen from the data of the Croatian Health Insurance Institute for June 2022, according to which only 15 out of 177 institutions are not under concession. In some counties there is a shortage of teams providing health care at home, due to a lack of healthcare professionals in general, which leads to unavailability of these services to citizens. Similarly, according to data from 2021, Croatia lacks 75 paediatricians in primary health care (23%), while the average age of paediatricians is 55 years, as many as 40% of them are older than 60, and 14% of them are older than 65 years.

KEYWORDS: privatization, Croatian health system, paediatric, home health care.

Nevenka Žegarac

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka¹*

Violeta Marković

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka²*

Anita Burgund Isakov

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka³*

Nasilje nad decom u migracijama na balkanskoj ruti: sekuritizacija iznad prava deteta

SAŽETAK

Deca u migracijama na balkanskoj ruti su, pored drugih ugrožavajućih okolnosti, izložena svim osnovnim vrstama (fizičko, psihološko, seksualno) i mnogobrojnim drugim oblicima nasilja, u zemljama porekla i tokom putovanja. Ovaj rad razmatra iskustva dece u migracijama na balkanskoj ruti sa stanovišta

¹ Kontakt: nevenka.zegarac@fpn.bg.ac.rs

² Kontakt: violeta.markovic@fpn.bg.ac.rs

³ Kontakt: anita.burgund@fpn.bg.ac.rs

prava deteta, gde je prikazan deo rezultata istraživanja koji su deo šireg projekta, „Nasilje nad decom na balkanskoj migracionoj ruti – rešenja kroz zagovaranje i istraživanje“. Projekat je razvijen u saradnji sa Save the Children NWB i Centrom za interdisciplinarne studije Univerziteta u Sarajevu, uz podršku Inicijativa za istraživanje seksualnog nasilja (SVRI). Istraživanje je sprovedeno na teritoriji Bosne i Hercegovine i Srbije, koje su tranzitna zona na putu prema Zapadnoj Evropi. Svrha studije je bliže razumevanje karakteristika nasilja nad decom u migracijama u Srbiji i BiH i faktora koji doprinose nasilju i/ili zaštiti dece migranata. Istraživanjem je obuhvaćeno 48 dece, od kojih je 10 devojčica, uzrasta od 13 do 19 godina. Nalazi upućuju da su deci u migracijama, u raznovrsnim situacijama i okolnostima, uskraćena brojna prava, iz sve tri velike grupe: na zaštitu od nasilja i eksploracije, obezbeđenje uslova za rast i razvoj i participaciju. Neretko im je uskraćeno pravo na učešće u stvarima koje ih se tiču, a njihovo gledište se retko spoznaje i razmatra. Ovo ukazuje na nerazvijene mehanizme za primenu međunarodnih propisa u oblasti prava deteta u migracijama i nesaglasne, čak suprotstavljene, agende prava deteta i restriktivnog upravljanja migracijama u politikama Evropske unije.

KLJUČNE REČI: deca u migracijama, prava deteta, balkanska ruta, nasilje nad decom

1. UVOD

Iz godine u godinu, desetine hiljada dece sama prelaze međunarodne granice. Samo u 2015. godini oko pola miliona izbeglica i drugih migranata prešlo je teritorije zemalja duž tzv. zapadno balkanske rute mešovitih migracija (Petrović 2016, 21). Struktura ovih prisilnih migracija vremenom se menjala, pri čemu su oko jednu trećinu izbeglica i migranata činila deca (Oxfam & BCHR 2016, 4), uključujući veliki broj onih koji putuju bez pratnje i odvojeni od roditelja ili staratelja. Migriranje dece ka Evropi uglavnom nastaje zbog složenih faktora guranja (engl. *Push*), uključujući nasilje, progon, porodične probleme i ekonomsku nesigurnost. Sa druge strane, decu na migriranje mogu potaći i faktori privlačenja (engl. *pull*) što su faktori vezani za zemlje destinacije, poput prilika za obrazovanje, zaposlenje ili stanje ljudskih prava (Žegarac, Perišić, Burgund Isakov, Lončarević i Marković 2021, 90).

Prema podacima UNHCR-a, do 2020. godine, među svim prisilno raseljenim osobama širom sveta ima 42% dece, dok je u Evropi taj procenat 38%, od čega 18% devojčica (UNHCR 2021, 7), uključujući hiljade nepräčene i razdvojene dece. Stroge granične procedure uvedene 2016. godine nisu zaustavile priliv izbeglica, već su prvenstveno povećale njihovu ranjivost (Oxfam, BCHR 2016,

4; Myers & Aoun 2017, 17), jer je sve više ljudi žrtva krijumčarenja ili se njima trguje preko granica (Marković i Cvejić 2017, 34). Prenatranost centara za azil, nedostatak legalnih puteva i neefikasne procedure za dobijanje azila u zemljama kroz koje osobe u pokretu prolaze pre Balkana, samo su neki od faktora koji podstiču dalju migraciju preko Balkanskog poluostrva (Oxfam, BCHR, 2016, 15). Već nekoliko godina, tom rutom prolaze uglavnom izbeglice i migranti iz Avganistana, Sirije, Iraka, Pakistana, Irana i zemalja Severne Afrike (Petrović 2017, 25; Tošković 2018, 9). Prema podacima UNHCR-a, u Grčkoj, Bugarskoj, Srbiji, Rumuniji, Severnoj Makedoniji, Albaniji i Bosni i Hercegovini u 2019. godini registrovano je blizu 80.000 izbeglica i migranata kao novopridošlih, što je za 30% više nego 2018. Broj novopridošlih na Balkanu se takođe povećao u prvom kvartalu 2020. godine, sa blizu 14.000 novih dolazaka. Iako je situacija sa Covid-19 donekle usporila migraciju od kraja marta 2020, brojke su bile skoro dva puta veće nego u istom periodu 2019. godine.⁴

Teški uslovi tokom putovanja, nasilje, ograničen pristup adekvatnom skloništu i uslugama nege i zaštite utiču na zdravlje i dobrobit dece, uskraćujući im detinjstvo i budućnost. Na ovom putu krijumčari su ti koji kontrolišu kada se deca mogu kretati, određuju prevozna sredstva, opredeljuju vreme za telefonske razgovore, pauze za toalet, jelo ili piće (Jovanović, Besedić, 2020:11).

U ovakvim okolnostima, nasilje prema deci može uključivati širok spektar počinitelja i dela, kao i različite forme nasilja: fizičko, psihološko, seksualno nasilje ili ekonomsku eksploraciju. Nasilje se može dogoditi bilo gde – u zemlji porekla, u tranzitu ili u zemlji odredišta. Deca bez pratnje su posebno osetljiva na rizik od nasilja, usled neprisutnosti bliskih osoba koje mogu delovati kao akteri zaštite.

Ovaj rad je deo šireg istraživanja koje je za cilj imalo analizu formi, učestalosti i karakteristika nasilja koje deca migranti i izbeglice preživljavaju tokom svog putovanja, kako bi se bolje razumeli oblici nasilja nad decom u migracijama koja stižu u Evropu tzv. zapadnobalkanskom rutom. Istraživanje je sprovedeno na teritoriji Bosne i Hercegovine i Srbije.

U nastavku će biti prikazana iskustva dece u migracijama sa nasiljem na balkanskoj ruti, sa ciljem da interpretira ta iskustva sa stanovišta (ne)poštovanja prava deteta, specifično u oblasti zaštite od nasilja, u kontekstu restriktivne politike upravljanja migracijama u Evropskoj uniji.

2. TEORIJSKI OKVIR

Koherentan pristup zasnovan na pravima deteta obuhvata *legalističku komponentu*, tj. primenu UN Konvencije o pravima deteta (UNICEF 2006, 2) i *teorijsku*

4 Podaci preuzeti sa sajta UNHCR, dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/situations/southeasterneurope>

komponentu, koja proizlazi iz studija detinjstva, a koje obezbeđuju okvir i osnov za pristup zasnovan na pravima deteta (Žegarac i sar. 2021, 63–64). Integralni deo pristupa zasnovanog na pravima deteta jeste eksplicitno i konzistentno pozivanje na Konvenciju o pravima deteta, uporedo sa politikom uskladenom sa standardima iz Konvencije (Byrne, Lundy 2019, 368) i specifičnije Opštег komentara br. 6 Komiteta za prava deteta: postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla (UN CRC, General Comment No. 6, 2005), te niza drugih dokumenata na međunarodnom i evropskom nivou. Prava deteta se ne mogu derrogirati ni u vanrednim situacijama, niti u okvirima opravdavanja pristupa sekuritizacije (Brittle 2019: 759), pa su navedeni dokumenti ključni za politike i prakse koje se tiču dece. Stoga četiri stuba Konvencije o pravima deteta, principi najboljih interesa, participacije, nediskriminacije, i prava na život, opstanak i razvoj, uz posebne članove koji dodatno regulišu položaj dece u migracijama (čl. 7 – registracija i sticanje državljanstva odmah po rođenju, čl. 8 – pravo deteta na očuvanje identiteta, uključujući državljanstvo, čl. 10 – spajanje porodica razdvojenih u različitim državama i čl. 22 – pravo na odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć) predstavljaju fundament i okosnicu za evaluaciju u kojoj je meri određena politika, strategija, mera, program ili aktivnost centrirana ka detetu, pravična, inkluzivna i participativna za decu u migracijama (Byrne 2018, 7). Ovo omogućava da deca u pokretu budu pre svega deca, što zahteva dodatne garancije za zaštitu od nasilja i eksploatacije, posebno kada su u pitanju nepraćena i razdvojena deca van zemlje porekla. Tako, shodno Opštem komentaru Komiteta za prava deteta br. 6, par. 21 (2005), odmah nakon identifikacije deteta bez pratnje potrebno je u najkraćem mogućem roku postaviti staratelja, kako bi se u daljem postupanju i odnosu prema detetu obezbedilo poštovanje njegovih najboljih interesa u postupcima utvrđivanja statusa, procene uzrasta i pokretanja procedure za međunarodnu zaštitu. Pri tome se posebna pažnja posvećuje pitanjima adekvatne zaštite i staranja (prikladan smeštaj i nega u okviru alternativnog staranja i/ili spajanje porodice), zaštiti od nasilja i eksploatacije i pitanjima rodno zasnovanog nasilja (Opšti komentar br. 6 par. 3), što obuhvata i izdvajanje deteta iz porodične ili druge ugrožavajuće sredine, pristup pravdi, te određivanju najboljih interesa deteta u izboru i sprovođenju kratkoročnih i dugoročnih rešenja (dobrovoljna repatrijacija, lokalna integracija ili preseljenje u treću zemlju).

Primena pristupa zasnovanog na pravima deteta u slučaju dece u migracijama kompromitovana je, i u nekim slučajevima žrtvovana, usled fokusa EU država i institucija na zaštitu državnih granica i implementaciju niza pravnih mehanizama i međunarodnih dogovora koji za cilj imaju sprečavanje ulazaka osoba u pokretu u zemlje. Za razumevanje ove dinamike važan je politički koncept i praksa poznati kao „Tvrđava Evropa“ (Marino, Dawes 2016, 2), koji operacionalizuje opredeljenost zemalja EU u pogledu migracione politike počevši od 2015. godine. Ova operacionalizacija ogleda se kroz nekoliko aspekata: legalnih procedura koje sprečavaju ili otežavaju pristup i regulisanje pravnog sta-

tusa izbeglica i migranata; fizičkih barijera za ulazak poput fizičkih zidova na granicama, „pomorskih zidova” na vodenim površinama, odnosno pomorskih operacija koje patroliraju Mediteranom, kao i „virtuelnih zidova”, odnosno sistema granične kontrole koji nastoje da spreče ulazak ljudi u pokretu u zemlju ili da putuju unutar Evrope kroz kontrolu kretanja stanovništva (Benedicto, Brunet 2018, 12).

U okolnostima u kojima je legalni pristup zemljama EU gotovo onemogućen, osobe u pokretu, uključujući i decu, primorane su da se za prelazak graniča oslanjaju na ilegalne, često opasne rute, kao i na krijumčare koji facilitiraju ilegalne prelaska (UNHCR i dr. 2018, 47; Žegarac i sar. 2021, 265). Ovo decu stavlja u rizik od nasilja, eksploracije i ugrožavanja sva četiri stuba Konvencije o pravima deteta: principa najboljih interesa, participacije, nediskriminacije, i prava na život, opstanak i razvoj. Postojeća istraživanja su se najčešće bavila pravima deteta i međunarodnim izbegličkim pravom, kao i najboljim interesima deteta i pravom da se gledišta dece čuju i uvaže (Brittle & Desmet 2020, 37). Prema nekim studijama (Jud, Pfeiffer & Jarczok 2020, 2), postoji upadljiv nesklad između važnosti teme nasilja nad decom u migracijama i oskudnosti podataka. Većina literature proizvedene u poslednjih 10 godina bavi se decom koja traže azil i pravom na azil, obrazovanjem i/ili integracijom, kao i psihološkim dobrostanjem dece tražilaca azila, izbeglica i dece migranata. Informacije o fizičkom nasilju koje deca preživljavaju na granicama najčešće su dostupne u medijima, dok je zabrinjavajuća oskudnost podataka o nasilju prema deci u migracijama u dostupnoj naučnoj literaturi (Milić, internet).

Pored nasilnog vraćanja, istraživanja ukazuju i na različite oblike kršenja dečijih prava poput nedostatka pristupa međunarodnoj zaštiti, korišćenje privora, prenaseljeni i neadekvatni kapaciteti skloništa, problemi mentalnog zdravlja i nedostatak usluga (BCHR, MYLA & OXFAM 2017, 5; Panico & Prestr 2019, 78; Bogucewicz 2020, 151). Ova istraživanja pokazala su da su naročito deca bez pravnje izložena svim ovim oblicima nasilja, kao i deca koja putuju u pravnji. Ovo ukazuje da su deci u migracijama često ugrožena osnovna prava, naročito pravo na zaštitu od nasilja i eksploracije i pravo na obezbeđene uslove za rast i razvoj.

3. METOD

Metod istraživanja integrisao je pregled literature, sekundarnu analizu dostupnih podataka i kvalitativno istraživanje. Kvalitativno istraživanje je obuhvatilo dubinske intervjuje sa 48 dece i mlađih starosne dobi 13–19 godina. Uzorak je činilo 10 devojčica i 38 dečaka, gde je 30 dečaka bilo bez pravnje. Intervjuisana deca su bila smeštena u prihvratnim centrima Ušivak, Miral i Borići, a zemlje porekla dece bile su Avganistan, Pakistan, Iran, Irak, Jordan, Maroko i Nepal. Identiteti dece su sakriveni kroz proces anonimizacije njihovih ličnih podata-

ka i prikazani kroz šifre koje podrazumevaju kombinaciju prvog slova imena, pola i godina starosti.

Uporedno sa intervjima, sprovedene su i fokus grupe sa praktičarima koji direktno i indirektno rade sa ovom decom u Srbiji i Bosni i Hercegovini. Da bi se osigurao obuhvat različitih podskupova ispitivane populacije dece, применjen je namerni, prigodni i za mesto vezani tip uzorkovanja. U pitanju je metod konstruisanja uzorka koji se koristi za regrutaciju ispitanika sa specifičnim karakteristikama u populaciji koja je teško dostupna za istraživanje (Salway, Morgan, Ferlatte, Hawkins, Lachowsky, and Gilbert 2019, 207). Pošto su u pitanju deca u migracijama, i kako se istraživanje bavilo iskustvima te dece sa nasiljem na putu i na zapadnobalkanskoj ruti, kao sigurno (bezbedno) mesto za razgovor o toj temi izabrani su prihvativni centri u kojima su deca smeštena. Konsultovano je niz saradnika sa terena koji su angažovani ili prisutni u tim centrima, a potom se u odgovarajućoj proceduri tražio pristanak za učešće na osnovu pune obaveštenosti od svih ispitanika. U prvom koraku pristanak je tražen od roditelja ili zakonskih staratelja dece u migracijama, u skladu sa etičkim odobrenjem Vijeća Centra za interdisciplinarne studije Univerziteta u Sarajevu. Uzorak je stoga konstruisan prema dostupnosti dece i njihovoj volji i iskazanoj želji da učestvuju u istraživanju.

3.1. Proces istraživanja

Dubinske polustrukturisane intervjuje su radili terenski radnici Save the Children organizacije, kao i kulturni medijatori, koji su u septembru 2021. godine prošli kroz ciljanu dvodnevnu obuku za sprovođenje istraživačkih intervju sa decom. Intervjuje je obavilo 5 terenskih istraživača u saradnji sa 7 prevodilaca/kulturnih medijatora, pri čemu je posebna pažnja posvećena tome da terenski istraživači i prevodioci ispituju decu sa kojom nisu, niti je verovatno da će biti u drugom službenom/ pomagačkom ili zavisnom odnosu. Na taj način je obezbedena neutralnost ispitivača, što je uslov za uspostavljanje odnosa poverenja i izbegavanja dvostrukih ili višestrukih relacija koje mogu da ozbiljno naruše verodostojnost i pouzdanost podataka. Terensko istraživanje je provedeno tokom tri meseca, od oktobra do decembra 2021. godine.

Tokom decembra 2021. godine održano je ukupno 5 fokus grupa sa profesionalcima, od kojih su 2 bile u Bosni i Hercegovini, a 3 u Srbiji. Fokus grupe su održane pomoću Zoom platforme zbog nemogućnosti da se u uslovima globalne pandemije održe 'uživo'. U istraživanju je učestvovalo ukupno 27 zaposlenika – praktičara koji direktno rade ili su radili sa decom u migracijama, od kojih je 20 žena i 7 muškaraca. 20 ispitanika je angažovano u međunarodnim i lokalnim nevladinim organizacijama, a njih 7 u državnim institucijama koje se, pored ostalih socijalnih problema, bave i migracijama u okviru sistema socijalne zaštite.

3.2. Analiza podataka

Terenski istraživači su na osnovu audio zapisa pripremili transkripte intervjua sa decom zajedno sa izveštajima sa terena. Izveštaji su prikazivali podatke koji se odnose na dinamiku interakcija sa organizatorima, prevodiocem i detetom i zapažanja i refleksije terenskih istraživača o toku i strukturi intervjua sa decom. Prikupljeni podaci su analizirani korišćenjem tematske analize na unapred definisane, a potom i iz materijala proizašle teme (Braun & Clarke 2006, 77), pri čemu su identifikovani semantički (eksplicitni) i latentni (interpretativni) sadržaji. Dva starija istraživača su odvojeno i paralelno identifikovala teme, uradila analizu, a zatim ukrstila nalaze. Zajedničkim pregledom, diskusijom i usaglašavanjem u istrajnog rekurzivnom procesu prepoznate su teme u intervjuima sa decom, od kojih će podrobnije biti prikazane one koje se odnose na iskustva nasilja, posebno nasilja nad decom od strane policije na balkanskoj ruti kao dodatnog podstrekača nasilja od strane drugih aktera (naročito krijumčara) u kontekstu restriktivne politike upravljanja migracijama u Evropskoj uniji.

4. REZULTATI

Rezultati su pokazali da je svako dete koje je učestvovalo u ovom istraživanju bilo podvrgnuto fizičkom, psihološkom, seksualnom ili nasilju neke druge vrste, direktno ili indirektno. Ovo nasilje se dešavalo u njihovim zemljama porekla, tokom puta, prilikom prelaska granica, u centrima za prijem i azil, u skrovovima, na ulicama i na radnim mestima (Žegarac i sar. 2022, 19). Počinjenici nasilja su najčešće pripadnici zvaničnih institucija zemalja kroz koje deca prolaze, najčešće granični policajci, pripadnici krijumčarskih grupa sa kojima putuju ili pomoćnika krijumčara.

4.1. Nasilje policije i graničara prema deci

Deca koja su učestvovala u ovom istraživanju najotvorenije i najdetaljnije su govorila o svojim iskustvima i iskustvima druge dece migranata sa policijskim nasiljem. U ovom delu, deca su najčešće izveštavala o fizičkom i psihološkom nasilju koje preživljavaju tokom prelaska granice ili u toku premeštanja u smestajne kapacitete jednom kada granicu uspeju da pređu. Deo dece izveštavao je i o fizičkom i psihološkom nasilju u procesu identifikacije i utvrđivanju statusa maloletstva.

Iako je praksa nasilnog vraćanja suprotna međunarodnom pravu, deca koja su bila intervjuisana su rekla da su nasilna vraćanja uobičajena iskustva, a takođe ih opisuju i kao posebno nehumana i okrutna. Najčešći oblici nasilja

koja deca preživljavaju tokom nasilnog proterivanja su fizičko i psihološko nasilje.

Oni [policija] tuku [migrante] toliko jako da bi izazvali toliki strah, da ljudi nikad ni ne pomisle da više idu tamo. OM17

Nasilje na granicama se manifestuje kroz: presretanje (ponekad korišćenjem kamera za noćno osmatranje, senzora u šumama ili slično), opkoljavanje, gde su deca i odrasli koji su bežali gonjena i hvatana (ponekad uz pomoć pasa), prebijanje, skidanje do gole kože i prinuda da stoje na hladnoći, oduzimanje i uništavanje odeće i obuće (čak i deci predškolskog uzrasta), kao i oduzimanje telefona, memorijskih kartica, novca i ličnih stvari. Policija bi decu takođe izgala vikanju, pretnjama, psovskama i drugim oblicima fizičkog i verbalnog zlostavljanja i ponižavajućeg postupanja.

Kada smo čamcem prelazili iz Turske u Grčku uhvatili su nas. Skinuli su naše čizme, uzeli svu našu odeću, sve što smo imali. Prvo su nas pretukli. Zatim su pustili svoje pse koji su nas napali... vratili su nas u Tursku i tamo nas je policija uhvatila i zatvorila, a zatim tukla nekoliko dana. AM16

Deca su policijsko nasilje koje su pretrpela opisala kao prekomerno, ponižavajuće i brutalno. Svako dete koje je učestvovalo u ovom istraživanju lično je iskusilo nasilno, pa i okrutno ponašanje granične policije. Optrilike jedna trećina intervjuisane dece – uglavnom deca bez pratnje – opisala je fizičko nasilje različitog stepena brutalnosti, koje su uglavnom sami doživeli.

Gde god smo išli policija nas je tukla, fizički nas maltretirala. Iranska policija, grčka, turska, čak i ovde. ADM16

Deca koja putuju sa roditeljima uglavnom su pričala o svedočenju nasilja koje je policija vršila nad njihovim roditeljima ili drugim članovima porodice. Dečaci koji su putovali sa svojim porodicama su takođe prijavili da su pretrpeli fizičko nasilje, uprkos tome što su bili maloletni i putovali sa roditeljima. Skoro sva intervjuisana deca bila su u situacijama u kojima su bila direktno zastrašena ili su bila svedoci nasilja nad drugim pratiocima.

Za njih su sve izbeglice iste. Nema razlike ako ste dete, svi se tretiraju isto. AM16

Adekvatna procena uzrasta deteta jedan je od preduslova za određivanje najboljih interesa dece i obezbeđivanje njihove adekvatne zaštite. U ovom istraživanju deca su izveštavala o fizičkom i psihološkom nasilju koje su preživljavali tokom procesa utvrđivanja njihovih godina. Tako su neka deca izjavila

da se policija prema njima ponašala gore kada bi se izjasnila kao deca, kao i da su česte situacije u kojima je policija odbila da prihvati njihovu izjavu o starosti.

Rekli bi mi: 'imaš li stvarno 15?', a onda bi me ošamario dvaput. Onda kaže: Lažeš, nemaš 15, imaš 20. AM16

Prisećaju se i brojnih iskustava zastrašivanja na svim granicama balkanske rute, kao što je nasilnička vožnja velikom brzinom u policijskom kombiju nakon njihovog hapšenja i zadržavanja kako bi ih naterali da se izjasne kao odrasli.

U Grčkoj me je uhvatila policija i onda su mi rekli: 'Nemoj reći da si maloletan, ako to uradiš stavićemo te u zatvor. Ako ne pustićemo te... Prete deci da bi ih naterali da kažu da su odrasli'. AD16

4.2. Nasilje koje čine krijumčari i njihovi pomoćnici

Kao rezultat nedostataka legalnih načina da prelaze granice, deca se najčešće oslanjaju na pomoć krijumčara i drugih pomoćnika, od kojih često trpe različite oblike nasilja. Više od 1 od 3 intervjuisane dece opisuje nasilje koje su preživeli od strane krijumčara i strah koji imaju da će im krijumčari i njihovi pomoćnici nauditi. Govoreći o nasilju koje preživljavaju u kontaktu sa krijumčarima i njihovim pomoćnicima deca su se najčešće osvrtala, pored fizičkog nasilja, na različite forme psihološkog nasilja. Deca su svedočila da bi krijumčari ubijali ili ostavljali odrasle i decu u uslovima da sami ne bi mogli da prežive, jer nisu mogli fizički da izdrže put, bili su povređeni ili bolesni, ili nisu imali novca da nastave putovanje. Opisivala su da su im krijumčari pretili, ucenjivali ih, ponižavali ili vrednali. Četvoro od 48 dece reklo je da su oteti radi otkupa na ruti, a nekoliko druge dece su bili svedoci kidnapovanja ili su poznavali decu koja su kidnapovana na migrantskoj ruti.

Pored psihološkog nasilja, deca na putu preživljavaju i seksualno nasilje od strane krijumčara, njihovih pomoćnika i drugih osoba koje pomažu u procesu prelaska granica. Dve trećine intervjuisane dece je izvestilo o seksualnom zlostavljanju dece za koje su čuli od drugih ili su neposredno bili svedoci. Neka deca su takođe izjavila da su bila u situacijama kada im je nuđen novac ili usluge u zamenu za seksualne usluge. Zlostavljanje dece na putu dešava se i deci bez pratnje i onima koji putuju sa porodicama, ali, prema svedočenjima dece iz ovog istraživanja, oni koji putuju sami su ranjiviji jer su u potpunosti u nemnosti krijumčara:

Deca bez pratnje su sama. Vi ste potpuno zavisni od švercera, pa oni rade ovakve stvari. MM16

Intervjuisana deca su pomenula incidente seksualnog zlostavljanja dece za koje su čuli ili bili svedoci u skoro svim zemljama duž rute: Iraku, Pakistanu, Severnoj Makedoniji, Grčkoj, Srbiji i Bosni i Hercegovini. Nekoliko izjava ukazuje na široko rasprostranjeno seksualno zlostavljanje dece na putu između Irana i Turske, kada se dešava da se deca „odvajaju“ u posebne prostorije smeštaja u kojem se trenutno nalaze kako bi bila zlostavljana.

Putujete sa krijumčarem i kada menjate lokaciju morate da ostanete u stanu ili smeštaju tog krijumčara dva dana pre nego što krenete dalje, a ta vrsta zlostavljanja se uglavnom dešava za to vreme... GŽ9

Deca koja su intervjuisana za ovu studiju izjavila su da su pojedinci u ovim krijumčarskim mrežama veoma opasni, međusobno povezani i osvetoljubivi. Politike koje odvraćaju i obuzdavaju migrante, kao i neadekvatni napor u pružanju usluga i integraciji, stvaraju uslove ekstremne marginalizacije i čine decu posebno ranjivom na zlostavljanje i najgore oblike dečijeg rada. Nekoliko dečaka je tokom intervjuia izjavilo da su ih krijumčari regrutovali u kriminalne mreže, što ih je izložilo posebno visokom riziku od nasilja i najgorih oblika dečijeg rada, od kojih bi trebalo da budu zaštićeni.

U Grčkoj, mi kao mlađa deca nismo dobijali nikakva sredstva, nismo imali novca. Neki su išli sa nekim ljudima, bili su kao mafijaške bande, i oni su se bavili raznim stvarima. Ove mafijaške bande dođu i kažu 'dodi, platićemo ti, ukrađi ovo, prebij ovog ili onog'. NM15

Pored toga što su postojali pokušaji da ih regrutuju u kriminalne mreže, određeni broj dece je izveštavao da su, posredstvom krijumčara i njihovih pomoćnika, nalazili poslove na kojima su radili kako bi prikupili novac da nastave put ili kako bi pomogli svojim porodicama u zemljama porekla. Uslovi u kojima deca rade uglavnom su teški i neprilagođeni njihovom uzrastu, a deca su često izveštavala da su plaćana manje nego odrasli: *Ako je dnevница 50 evra, poslodavac će vam dati samo 15 evra.* JM16; sa radnim vremenom koje je često duže od 8 sati. Deca su izveštavala i da je količina posla koji su obavljali, prema njihovoj proceni bila velika. Deca smatraju da su poslodavci davali velike količine posla deci upravo jer su znali da im je posao neophodan, a pošto nemaju regulisan legalni status u zemlji, nisu mogli da se žale na uslove u kojima su radili.

Imao sam jednog prijatelja koji je radio i nije nikad bio isplaćen. Njegov poslodavac je rekao idi gdje god hoćeš, žali se, nećeš ništa s time postići, jer znao je da ukoliko negdje ode da se žali, pošto je tu ilegalno radio, neće ništa postići. Tako da ga je samo ucjenjivao. OM17

5. DISKUSIJA

Sva deca obuhvaćena ovim istraživanjem iskusila su različite oblike nasilja (fizičko, emocionalno, seksualno), kao i višestruke zloupotrebe tokom puta. Prepoznati oblici nasilja su identifikovani i u drugim istraživanjima provedenim na Balkanskoj ruti (Jovanović, Besedić 2020, 32), a javljaju se u kontekstu višestruke deprivacije i egzistencijalne ugroženosti.

Deca iz uzorka su smatrala da nasilje i dečiji rad koji doživljavaju na putu do zemalja destinacije čini njihovu neminovnost i da nemaju opcije osim da istrpe sve dok ne dođu do zemlje destinacija. Sa stanovišta prava deteta, kao subjekti prava deca učestvuju u svim stvarima koje utiču na ostvarivanje njihovih prava, a države su kao nosioci dužnosti odgovorne da rade sa drugim akterima i obezbede ostvarivanje prava deteta, što uključuje i zaštitu od svih oblika nasilja i eksploatacije (Collins and Wolff 2012, 25). Nalazi ovog istraživanja upućuju da se krši veliki broj prava deteta, kao što su pravo na dostojanstvo, na lični integritet, na rast i razvoj, na zaštitu i na participaciju u pitanjima koja ih se tiču. Pokušaji normalizacije nasilja su bili očigledni u velikom broju intervjeta gde su deca prepričavala teške okolnosti i doživljaje uz smeh. Plać se znatno ređe javlja (u 8 od 48 intervjeta) kao reakcija na podsećanje na preživljene teškoće. Smeh kao dismorfolna ekspresija na neprijatne događaje se razume kao pokušaj da se regulišu snažne uznemirujuće emocije i gest 'odvajanja' od traumatskog iskustva i bola koje ono izaziva (Gross 2013, 360), što je različito od humora čije je korišćenje kao adaptivne strategije prevladavanja zabeleženo u vrlo malom broju intervjeta.

Fizička maltretiranja i prebijanja tokom puta deca doživljavaju od strane krijumčara i prisustvuju prebijanju drugih saputnika ili članova porodice. Osim od strane krijumčara, doživljavaju i fizičko nasilje od strane drugih migranata na putu i u prihvatnim centrima, i skvotovima za privremeni boravak. Posebno traumatsko iskustvo praćeno brutalnim fizičkim i psihološkim nasiljem su za svu ispitanoj djeci okolnosti vezane za *gejmove* i pokušaje prelaska granica. Deca su prijavila brutalno fizičko nasilje od strane graničnih policijskih snaga na kompletnoj balkanskoj ruti. Fizičko nasilje uključuje skidanje do gole kože, stajanje na hladnoći, korištenje električnih palica i prebijanje pendrecima do te mere da su djeca prijavljivala teške fizičke ozljede u vidu lomova ili teških nagnjećenja. Pripreme za polazak traju dugo, deca skupljaju hranu i novac, potom pešače kilometrima do granice kroz šumu po mraku. Kada ih granična policija locira i uhvati, oduzimaju im stvari, tuku ih, govore im pogrdne reči i neretko ih teraju da se ponovo pešaka, bez odeće, hrane, novca i mobilnog telefona vrate do prihvatnog centra. Ova iskustva za decu mogu ostaviti trajno traumatsko iskustvo. Uočljiva je i tendencija da, što je dete više puta pokušavalo da pređe granicu (u ovom istraživanju više od polovine dece je pokušalo da pređe granicu BiH i Hrvatske 3 i više puta, a jedan ispitnik čak 9 puta), ima i veću uznemirenost i strah od narednih pokušaja. Pored nasilja od strane

policije na graničnim prelazima, deca su izložena i nasilju od strane krijumčara koji tokom gejma prete, ponižavaju, vređaju i fizički kažnjavaju kako bi obezbedili bespogovornu poslušnost.

Deca izveštavaju da su najčešće bila radno angažovana u zemljama u kojima su se zadržala nakon sporazuma EU–Turska, naročito u Turskoj, gde su angažovana u raznovrsnim fabrikama i u Grčkoj na branju useva. Deca ovaj rad doživljavaju kao neminovan i opravdan, pošto su mnoga već u zemlji porekla radila od malena, a neophodan im je novac za put, koji moraju sami da zarade ili steknu. Prema informacijama dobijenim od dece, uslovi u kojima rade su neretko neprikladni, nehumani i zabranjeni međunarodnim konvencijama koje regulišu rad dece (ILO, 1973; 1999). Rade nekada u smenama po 14 sati i u opasnim uslovima koje ostavljavaju posedice po njihovo psihičko i fizičko zdravlje. Osobe koje im daju posao ucenjuju ih tako što im odlažu plaćanje, isplaćuju ih po znatno manjim nadnicama nego druge radnike, ili im uopšte ne isplate novac. Pored opasnog, neka deca su angažovana i u drugim formama najgorih oblika dečijeg rada. Ispitana deca su svedočila o uključivanju dece iz migrantske populacije u komercijalnu seksualnu eksploraciju i prošnju, dok je gotovo 1/3 ispitanje dece svedočilo o regrutovanju za kriminalne aktivnosti od strane krijumčara, prvenstveno za krijumčarenje ljudi preko granice, i ređe pomjano, za dilovanje narkotika na balkanskoj ruti.

U raznovrsnim prilikama duž puta i na balkanskoj ruti, deca su se suočavala sa nacionalnom, verskom i drugim oblicima diskriminacije koju dobro prepoznaju i smatraju je duboko nepravednom i ponižavajućom (Annunziata 2020, 379; Kamu, Bazza, Omojola 2020, 7; Torfa, Almohamed, Birner 2022, 131). I druga istraživanja su pokazala da se deca na zapadnobalkanskoj ruti suočavaju sa diskriminacijom (Browne 2017, 6) koju dovode u vezu sa kulturno-loškim obrascima iz zemalja porekla.

Premda nijedno intervjuisano dete nije prijavilo da je ono samo bilo žrtva seksualnog nasilja, gotovo $\frac{2}{3}$ njih znaju za jedan ili više incidenata ili su bili u situaciji da prepoznaju ili svedoče da je neko dete iz njihovog okruženja seksualno zlostavljan. Deca su svedočila nasilnom odvođenju devojčica i dečaka od strane krijumčara radi seksualne zloupotrebe. Seksualna zloupotreba dece je, očekivano, visoko tabuizirana tema koja se prikriva i od najbližih kad god je to izvodljivo, a u samoj zajednici migranata na balkanskoj ruti se izgleda poriče (negira), nekada normalizuje kao očekivana zloupotreba moći. U slučajevima nekih etničkih grupa seksualna zloupotreba dečaka se tumači kao deo kulturne prakse, koja je u Avganistanu zakonom zabranjena od sredine 1990-ih, gde odrasli, imućniji i društveno moćni muškarci seksualno zloupotrebljavaju dečake obično srednjeg adolescentnog uzrasta i iz siromašnih porodica, što nekada podrazumeva i seksualno ropstvo i uključivanje dece u prostituciju (bacha bazi dečaci koji plešu, Ali Vještica & Dragojević 2019, 33).

Osim navedenih oblika nasilja koja deca često i intenzivno preživljavaju, niz je situacija u kojima je njihov život u opasnosti. Tokom prolaska kroz šume

(u kojima borave i po više dana i sedmica), prisiljeni su da spavaju na otvorenim ili u improviziranim skloništima, pri čemu postoji objektivna opasnost od napada divljih životinja (konkretno medveda u BiH). Na putu deca prelaze veće vodene površine u neadekvatnim plovilima koja su natrpana ljudima i gde postoji realna opasnost od utapanja, putuju u prenatrpanim vozilima i prtljažnicima vozila, bez dovoljno vazduha, ili se kriju u vozilima na teško pristupačnim i po život i zdravlje opasnim mestima radi neregularnog prelaska granice.

6. ZAKLJUČCI I OGRANIČENJA

Ovaj rad je prikazao oblike nasilja sa kojim se suočavaju deca migranti i izbeglice na zapadnobalkanskoj ruti na putu ka Evropi. Nalazi pokazuju da se deca u migracijama na zapadnobalkanskoj ruti suočavaju sa različitim oblicima nasilja: fizičkim, psihološkim, seksualnim i ekonomskim nasiljem i eksploracijom. Počinjeni nasilja su različiti, a uključuju predstavnike zvaničnih institucija, najčešće graničnih policajaca, ali takođe i krijumčare, njihove pomoćnike i lokalno stanovništvo. Nalazi ovog istraživanja ukazuju da je nasilje utkano u sve aspekte puta dece, da se dešava izuzetno često, kao i da se manifestuje kroz: deprivaciju osnovnih egzistencijalnih potreba poput potrebe za hranom, vodom, smeštajem; preživljavanje surovog fizičkog nasilja ili svedočenje različitim oblicima nasilja; ekonomsku eksploraciju i izloženost opasnom radu i najgorim oblicima dečijeg rada; izloženost seksualnom i psihološkom nasilju.

Sa stanovišta prava deteta, ovoj deci su u brojnim situacijama i okolnostima uskraćena brojna prava, iz sve tri velike grupe: na zaštitu od nasilja i eksploracije, obezbeđenje uslova za rast i razvoj (adekvatna ishrana, stanovanje, obrazovanje i igra) i participaciju. Deci je neretko uskraćeno pravo na učešće u stvarima koje ih se tiču, a njihovo gledište se retko spoznaje i razmatra. U zaštićenim okruženjima prihvatnih i azilnih centara na zapadnobalkanskoj ruti deca mogu da ostvare prava na ishranu, stanovanje, a u manjoj meri i na obrazovanje, igru, rekreaciju i razvoj sklonosti. Prava na zaštitu od nasilja i na participaciju se znatno teže ostvaruju usled niza međusobno isprepletenih faktora. Takođe, izvesno je da nije u najboljem interesu ove dece da se situacija u kojoj oni žive nastavi, a rešenja prolongiraju, jer ispitana deca su veliki deo svog odrastanja već provela u ugrožavajućim okolnostima.

Ovo istraživanje je pokazalo da postoje značajni dokazi da zemlje na istočnom editeranskoj ruti, uključujući i zemlje na balkanskoj ruti, kao i zemlje Evropske unije, nose značajnu odgovornost za sistematsku upotrebu nezakonitih prinudnih povrataka sa kopnenih i morskih granica, koji krše prava dece i porodica izbeglica i migranata. Politike i zakonska regulativa koja je uspostavljena, naročito od marta 2016. godine i dogovora između Turske i Evrope o zatvaranju granica, umanjila je prliv ljudi u pokretu, ali ga nije zaustavila. Ilegalizacija prelaska granica dovila je do toga da osobe u pokretu, pa i deca,

koriste usluge krijumčara i njihovih pomagača kako bi prešli granice, što umnogome doprinosi nasilju kojem su deca izložena i održavanju i normalizaciji nasilja nad decom izbeglicama i migrantima u ime obezbeđenja granica, što izlaže decu višestrukim rizicima i mogućim ozbiljnim posledicama po njihovo aktuelno i buduće socijalno i radno funkcionisanje, fizičko i mentalno zdravlje i dobrobit.

Ova studija ima nekoliko ograničenja. Pre svega, uzorkom su obuhvaćena samo deca koja su u vreme terenskog istraživanja boravila u Bosni i Hercegovini, u prihvatnim centrima Miral, Duje, Borići i Ušivak. Međutim, sva intervjuisana deca su putovala kroz zemlje istočnog Mediterana i balkanske rute. Takođe, većina intervjuisane dece je takođe provela neko vreme u ovim zemljama i mogla su da prenesu i ta iskustva.

Pošto je uzorak bio unapred određen kao prigodan, očekivalo se da će dečaci biti zastupljeniji od devojčica; dakle, samo 20% uzorka su bile devojčice, prosečne starosti 15 godina (u rasponu 13–19 godina). Dakle, uzorak nije obuhvatio mlađu decu, koja bi zahtevala drugačiji, prilagođen metodološki pristup koji nije bio predviđen za ovo istraživanje.

Nasilje koje preživljavaju deca u migracijama sveprisutno je, normalizованo i faktički legitimizovano brojnim dokumentima i dogovorima koji regulišu upravljanje migracijama u Evropskoj uniji. Aktuelni mehanizmi za primenu međunarodnih propisa u oblasti prava deteta u migracijama pokazali su se kao nedovoljni ili slabašni, te da ih je moguće lako staviti u drugi plan kada su pitanja sekuritizacije granica prioritizovana. Nedostatak legalnih mogućnosti za prelazak granica stvaraju kontekst u kojem nasilje eskalira, kako od strane predstavnika zvaničnih institucija tako i od strane krijumčara, njihovih pomoćnika i drugih ljudi koje deca sreću na putu. Ovo ukazuje na sveobuhvatno kršenje osnovnih prava deteta propisanih Konvencijom o pravima deteta i drugih međunarodnih dokumenata koji dobrobit i život dece pozicioniraju kao najveću vrednost bez obzira na njihov legalan status i druga obeležja. Prevazilaženje ovog problema zahteva da Evropska unija i državne vlasti transformišu aktuelnu politiku čuvanja spoljnih granica, tako da one budu u skladu sa načelima ljudskih prava i prava deteta, što obuhvata i načelo zabrane proterivanja (engl. *non-refoulement*) i da zaustave prakse neprijateljske prema izbeglicama. To podrazumeva i ustanovljavanje efektivnih mehanizama nezavisnog nadzora na granicama, pristup bezbednim i legalnim putevima migracija za posebno ranjive grupe dece, te pristup pravdi za decu koja su bila žrtve nasilja i torture koju su počinili pripadnici granične policije.

LITERATURA

- Ali Vještica, Saman, Dragojević, Maja. 2019. *Game People: Irregular migration and risks* Belgrade: Crisis Response and Policy Centre. Available at: <https://bit.ly/3gwAalm>.
- Annunziata, Sandra. 2020. Displacement and Discrimination. *An International Journal for Critical Geographies*, 19: 377–384.
- BCHR, Macedonian Young Lawyers Association, OXFAM. 2017. *Dangerous 'Game' The pushback of migrants including refugees, at Europe's borders*. Available at: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf
- Benedicto, Ainhoa Ruiz, & Brunet, Pere. 2018. *Building walls: Fear and securitization in the European Union*. Barselona: Centre Delàs d'Estudis per la Pau.
- Bogucewicz, Magdalena. 2020. The consequences of the migration crisis on the Balkan route and human rights: The current situation and prospects in Serbia. *Eastern Review*, 9: 149–167.
- Braun Virginia, Clarke Victoria. 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology* 3: 77–101.
- Brittle, Ruth, Desmet, Ellen. 2020. Thirty Years of Research on Children's Rights in the Context of Migration: Towards Increased Visibility and Recognition of Some Children, But Not All? *International Journal of Children's Rights* 1: 36–65. Available at: <https://bit.ly/3gzcdtG>.
- Brittle, Ruth. 2019. A Hostile Environment for Children? The Rights and Best Interests of the Refugee Child in the United Kingdom's Asylum Law. *Human Rights Law Review*, 19: 753–785.
- Browne, Evie. 2017. *Gender in the Western Balkans*. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Byrne, Bronagh, and Laura Lundy. 2019. Children's Rights-Based Childhood Policy: A Six 'P' Framework. *International Journal of Human Rights*, 23: 357–373.
- Byrne, Kevin. 2018. *Towards a Child Rights-based Assessment Tool to Evaluate National Responses to Migrant and Refugee Children*. Florence: UNICEF Office of Research – Innocenti.
- Collins, Tara and Wolff, Lisa. 2012. Canada's Next Steps for Children's Rights? Building the Architecture for Accountability through the General Measures of Implementation of the CRC, In *Children Matter – Exploring Child and Youth Human Rights Issues in Canada*. Ellen Murray Calgary: Mount Royal University, pp. 19–29.
- Gross, James. 2013. Emotion regulation: Taking stock and moving forward. *Emotion*, 13: 359–365.
- Jovanović, Katarina, Besedić, Jelena. 2020. *Struggling to Survive: Unaccompanied and separated children travelling the Western Balkans Route*. Beograd: Save the Children

- International, Save the Children North West Balkans. Available at: <https://bit.ly/3gwo8bK>.
- Jud, Andreas, Pfeiffer, Elisa, & Jarczok, Marc. 2020. Epidemiology of violence against children in migration: a systematic literature review. *Child Abuse & Neglect*, 108: 1–13.
- Kanu, Ikechukwu, Anthony, Bazza, Mike Boni, & Omojola, Immaculata, Olu. 2020. Impact of Migration on Women and Children. *An Augustinian Journal of Philosophy and Theology*, 2: 1–14.
- Marino, Sara, & Dawes, Simon. 2016. Fortress Europe: Media, Migration and Borders. *Networking Knowledge*, 9: 1–6.
- Marković, Jelena, Cvejić, Marija. 2017. *Violence against women and girls among refugee and migrant population in Serbia*. Beograd: Atina – Citizens' Association for combating trafficking in human beings and all forms of violence against women. Available at: <https://bit.ly/3zg4rfG>.
- Milić, Nikolina. 2021. *Migrant and refugee children on the Balkan migration route – a need for further research into the forms of violence to inform policy and advocacy*. Available at: <https://www.svri.org/blog/migrant-and-refugee-children-balkan-migration-route---need-further-research-forms-violence>, accessed 05.11.2022.
- Myers, Sacha, Aoun, Imad. 2017. *A tide of self-harm and depression: The EU-Turkey Deal's devastating impact on child refugees and migrants*. Save the Children. Available at: <https://bit.ly/3yiFQVY>.
- Oxfam, BCHR. 2016, *Closed borders: The impact of the borders' closures on people on the move, with a focus on women and children in Serbia and Macedonia, September 2016*. Belgrade: Oxfam. Available at: <https://bit.ly/3ydtMW5>.
- Panico, Andrea, Prestt, Elena. 2019. „Violence at Europe's external and internal borders: The dehumanization of migrants in border-control operations and its effects on people and policies”. In: Gouvias, Petropoulou, Tsavdaroglou, *Contested Borderscapes: Transnational Geographies vis-à-vis Fortress Europe*. Thessaloniki-Mytilene: Research Group Invisible Cities, pp. 73–99.
- Petrović, Vesna. (ed.). 2016, *Right to Asylum in the Republic of Serbia 2015*. Belgrade: Belgrade Centre for Human Rights. Available at: <https://bit.ly/3eCGjKP>.
- Petrović, Vesna. (ed.). 2017. *Right to Asylum in the Republic of Serbia 2016*. Belgrade: Belgrade Centre for Human Rights. Available at: <https://bit.ly/3aIEIHS>.
- Salway, Travis, J., Morgan, Jeffrey, Ferlatte, Olivier, Hawkins, Blake, Lachowsky, Nathan, J. and Gilbert, Mark. 2019. A Systematic Review of Characteristics of Nonprobability Community Venue Samples of Sexual Minority Individuals and Associated Methods for Assessing Selection Bias. *LGBT Health*, 6: 205–215.
- Torfa, Masooma, Almohamed, Salwa, & Birner, Regina. 2022. Origin and transit migration of Afghans and Syrians to Germany: The influential actors and factors behind the destination choice. *International Migration*, 60: 121–138.
- Tošković, Sanja. (ed.). 2018. *Right to Asylum in the Republic of Serbia 2018*. Belgrade: Belgrade Centre for Human Rights. Available at: <https://bit.ly/3yhjYKX>.

- UNHCR, HCIT, CRPC. 2018. *Between closed borders*. Novi Sad: HCIT.
- UNHCR. 2021. *Global Trends in Forced Displacement – 2020*. Available at: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>.
- UNICEF. 2016. *Konvencija o pravima deteta*. Beograd: UNICEF.
- United Nations Committee of the Rights of the Children. 2005. Opšti komentar br. 6 (2005). Postupanje sa decom bez pravnih i razdvojenom decom van zemlje porekla CRC / GC /2005/6; http://cpd.org.rs/projects/odabrani-medjunarodni-instrumenti/_288_opsti-komentar-6-postupanje-sa-decom-bez-pratnje-i-razdvojenom-decom-van-zemlje-porekla/.
- Žegarac, Nevenka, Burgund Isakov, Anita, Marković, Violeta, Husremović, Dženana, Trkulja, Alina. 2022. *Wherever we go, someone does us harm: Violence against refugee and migrant children arriving in Europe through the Balkans*. Beograd: Save the Children NWB.
- Žegarac, Nevenka, Perišić, Natalija, Isakov, Burgund Anita, Lončarević, Katarina, Marković, Violeta. 2021. *Zaštita dece u migracijama*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.

Nevenka Žegarac
Violeta Marković
Anita Burgund Isakov

EXPERIENCES OF CHILDREN IN MIGRATION WITH VIOLENCE ON THE WESTERN BALKAN ROUTE

SUMMARY

Children in migration on the Balkan route are, in addition to other threatening circumstances, exposed to all basic types (physical, psychological, sexual) and numerous other forms of violence, in the countries of origin and during the journey.

This paper discusses the experiences of children in migration on the Balkan route from the point of view of children's rights. The research results presented are part of a wider project: "Violence against children on the Balkan migration route – solutions through advocacy and research". The project was developed in cooperation with Save the Children NWB and the Center for Interdisciplinary Studies of the University of Sarajevo, with the support of the Sexual Violence Research Initiative (SVRI).

The research was conducted on the territory of Bosnia and Herzegovina and Serbia, which are transit zones on the way to Western Europe. The purpose of the study is a closer understanding of the characteristics of violence against children in migration in Serbia and BiH and the factors that contribute to violence and/or protection of migrant children. The research included 48 children, 10 of whom were girls, all aged between 13 and 19. The findings suggest that children in migration, in various situations and circumstances, are denied numerous rights, from all three major groups: protection from violence and exploitation, provision of conditions for growth and development, and participation. They are often denied the right to participate in matters that concern them, and their point of view is rarely recognized and considered. This points to underdeveloped mechanisms for the application of international regulations in the field of children's rights in migration, and inconsistent, even conflicting, agendas of children's rights and restrictive migration management in the policies of the European Union.

KEYWORDS: children in migration, children's rights, Balkan route, violence on children.

Agatina Petrović¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Javne politike u sistemu inkluzivnog obrazovanja Republike Srbije

SAŽETAK

Inkluzivno obrazovanje podrazumeva jednaku dostupnost obrazovanja svima sa ciljem razvoja ličnosti i sposobnosti svakog deteta, ravnopravnog uključivanja u sve društvene tokove i temelj je inkluzivnog društva. Kako se inkluzija sve više povezuje sa demokratijom, a Srbija je od 2000. u procesu izgradnje demokratskih institucija, donet je ceo set novih zakona i podzakonskih akata koji institucionalizuju inkluzivno obrazovanje. Iako je pravna regulativa uglavnom dobra, praksa nam pokazuje da se ona ne primenjuje adekvatno. Fokus ovog rada je na učenicima i studentima sa hendikepom, koji su u većem risku od prekida školovanja i socijalne isključenosti zbog otežane pozicije iz koje nastupaju. Rad mapira mogućnosti koje su im na raspolaganju i ograničenja sa kojima se suočavaju tokom obrazovanja, naglašavajući značaj učeničkih i studentskih stipendija. U radu su predstavljeni rezultati istraživanja sprovedenog u oblasti stipendiranja mladih sa hendikepom u Srbiji, koje je rezultiralo analizom javne politike sa ciljem poboljšanja prakse u ovoj oblasti.

¹ Kontakt: agatina.petrovic@fpn.bg.ac.rs

KLJUČNE REČI: inkluzivno obrazovanje, javne politike, hendičep, stipendije, lokalna samouprava

1. UVOD

Znanje se oduvek posmatra kao glavni instrument razvoja društvenih zajednica i nacionalnih ekonomija (Jakovac 2012, 96). Uloga obrazovanja svedoči o stepenu razvoja na kome se društvo nalazi, a odnosom prema obrazovanju i vaspitanju društvo najviše govori o sebi (Gvozdenović 2008, 88). Ako od obrazovanja i vaspitanja zavisi formiranje čovekove ličnosti, što je nesporno, jasno je da oni predstavljaju najvažnije segmente države i društva (Čupić & Joković 2013, 227). Obrazovanje se decenijama unazad proglašuje kao strateški cilj država, jer se sve više posmatra kao „servis za ostvarivanje ekonomskog razvoja i prosperiteta i proces razvoja ljudskog kapitala“ (Ratković, Hebib & Šaljić 2017, 438). Sjedinjene Američke Države su još izlaskom iz velike ekonomske krize 1933. godine usvojile strategiju razvoja za budućih 100 godina, u kojoj obrazovni programi zauzimaju prva tri mesta, a obrazovanje je označeno kao primarni strateški cilj (Čupić & Joković 2013, 223). Kada pogledamo koliko najrazvijenije države sveta ulažu u obrazovni sistem, to je i opomena i podsticaj manje razvijenim državama da krenu istim putem, iz razloga što se obrazovanjem pobeduju siromaštvo, socijalna isključenost, predrasude i stereotipi u društvu, ljudi postaju samostalniji i aktivno doprinose zajednici u kojoj žive, čime se povećava celokupni društveni i privredni napredak.

Demokratičnost sistema obrazovanja možemo da posmatramo kroz dva principa: prvi je princip jednakosti, koji podrazumeva jednak pristup sistemu obrazovanja svima, a drugi princip je participativni, koji znači slobodu izbora, izražavanja i aktivnog učešća u donošenju odluka vezanih za obrazovanje (Kovač Cerović & Levkov 2002, prema Spasenović & Maksić 2013, 209). Ukoliko u sistemu obrazovanja nisu ispoštovana ova dva principa ne možemo da govorimo o demokratičnosti obrazovanja, što implicira da ni društvo nije demokratično jer sistemom obrazovanja nisu obuhvaćene sve kategorije društva i obrazovanje nije jednako dostupno svima. Stepen integrisanosti svih članova društva i njihove uključenosti u sve segmente života pokazatelj je demokratičnosti društva.

Obrazovanje kao univerzalno pravo čoveka proglašeno je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, članom 26, u kome se navodi da svi imaju pravo na obrazovanje, a ono treba da bude usmereno na pun razvoj ličnosti (Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima 1948). Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta članom 28. garantuje svakom detetu pravo na adekvatno obrazovanje i vaspitanje na osnovu jednakih mogućnosti (Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori 15/90 i Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori 4/96, 2/97). Takođe, Konvencija članom 29. predviđa obavezu država da

obezbede obrazovanje koje je usmereno na razvoj dece, njihove obdarenosti i ličnosti, kao fizičkih i mentalnih osobina do krajnjih granica (Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori 15/90 i Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori 4/96, 2/97). Pristupačnost sistemu obrazovanja i inkluzivno obrazovanje proglašeno je i Agendum 2030. Ujedinjenih nacija. Cilj 4. agende se odnosi na dostupnost i inkluzivnost obrazovanja, a kao cilj do 2030. godine proglašeno je besplatno osnovno i srednje obrazovanje za sve devojčice i dečake, kao i veća dostupnost visokog obrazovanja sa težnjom da visoko obrazovanje postane univerzalno dostupno svima, bez obzira na pol i bogatstvo (SDGS 2015).

Srbija je od 2000. godine i demokratskih promena na putu evrointegracije i sprovodi brojne reforme u javnom sektoru. Okolnosti koje su Republiku Srbiju zadesile krajem 20. veka dovele su do urušavanja političkih institucija, ali i obrazovnog, ekonomskog, kulturnog i socijalnog sistema. Nova vlast je nakon 2000. godine označila ulaganje u obrazovni sistem i poboljšanje njegovog kvaliteta kao prioritet i jedan od glavnih strateških ciljeva Srbije, s obzirom na to da je kvalitet obrazovanja prepoznat kao efektivna mera daljeg socijalnog i ekonomskog razvoja (Spasenović & Maksić 2013, 209). Ratifikovane su brojne međunarodne konvencije i doneti su novi zakoni i podzakonski akti kojima su postavljeni temelji obrazovnog sistema. Od 2002. godine cilj obrazovnog sistema u Srbiji je povećanje dostupnosti i kvaliteta obrazovanja, što može da bude ostvareno jedino sistemom inkluzivnog obrazovanja (Spasenović & Maksić 2013, 210).

Inkluzivno obrazovanje upravo znači jednaku dostupnost obrazovanja svima, uklanjanjem svih vrsta prepreka i diskriminacija sa kojima učenici i studenti mogu da se susretnu tokom svog školovanja, a koji mogu biti po nacionalnoj, polnoj, etničkoj osnovi, po osnovi postojanja određenog hendikepa ili posebne nadarenosti i drugo (Spasenović & Maksić 2013, 2010). Cilj takvog sistema jeste da svako dete, bez obzira na psiho-fizičke osobine i karakteristike, bude adekvatno uključeno u obrazovni sistem, za šta je odgovorna isključivo država. Država mora da preduzme niz pozitivnih koraka kako bi sprečila diskriminaciju, što predstavlja jedan od osnovnih zahteva u oblasti poštovanja ljudskih prava, i dužna je da svakom detetu obezbedi pristup obrazovnom sistemu i da uključi sve potencijalno marginalizovane grupe (Vučković Šahović 2013, 261).

2. ZNAČAJ INKLUIZIJE I TERMINOLOŠKA DISTINKCIJA POJMOVA HENDIKEP I INVALIDITET

Inkluziju definišemo kao uključivanje, obuhvatanje ili sadržavanje (Branković 2011, 92). Reč je o terminu latinskog porekla, koji u prevodu na srpski znači uključenost ili obuhvatanje (Tomić 2019, 112). Termin inkluzije se razlikuje od termina integracije, jer se integracija odnosi na dodavanje nečega već po-

stojećoj celini, dok inkluzija podrazumeva pojedinačnu uključenost (Pašalić-Kreso 2003, prema Tomic 2019, 112). U kontekstu obrazovanja integracija bi značila prilagođavanje dece sistemu obrazovanja, dok inkluzija znači prilagođavanje obrazovnog sistema pojedinačnim potrebama dece. U skladu sa tim, deca i mlađi koji imaju neki oblik hendikepa nisu problem koji treba prilagoditi obrazovnom sistemu, već je problem u obrazovnom sistemu koji ne prepoznaje različitosti i ne odgovara na različite potrebe (Cerić 2004, prema Tomic 2019, 112).

Inkluzivno obrazovanje odgovara socijalnom modelu pristupa osobama sa hendikepom, koji vidi da je problem u sistemu koji je previše rigidan i ekskluzivan, a ne u osobi, odnosno detetu, i on je naspram medicinskog i milosrdnog modela, koji problem smešta u osobu koja nema mogućnosti da se prilagodi postojećem sistemu (Stubbs 2008, 15–16). Inkluzija podrazumeva jednak prava i jednakih šansu za sve pojedince da, u skladu sa svojim fizičkim, mentalnim, emotivnim, zdravstvenim mogućnostima i sposobnostima, participiraju u svim segmentima društvenog života. Suština inkluzivnog obrazovanja jeste da pravo na obrazovanje imaju svi bez obzira na odredene fizičke ili psihičke nedostatke i socijalnu pripadnost, tako da svi budu uključeni u društvo u punom smislu te reči (Rončević & Antić 2018, 33). „Inkluzija je pokret protiv svih oblika diskriminacije i segregacije“ (Cerić 2008, 50).

Izdvojenost dece sa nekim vidom hendikepa u posebne obrazovne ustanove, kako je bila praksa u godinama pre uvođenja inkluzivnog obrazovanja, stvara veliki problem u zajednici, jer proizvodi dodatnu izolaciju tih osoba, koje najčešće ostaju zavisne od države i okoline (Rončević & Antić 2018, 34). Sa druge strane, njihovim uključivanjem u redovno školovanje sa širom populacijom njihovi vršnjaci uočavaju i njihove kvalitete, a ne samo poteškoće sa kojima se suočavaju, prihvataju ih i integrišu u zajednicu, a oni se pripremaju dalje za život (Rončević & Antić 2018, 34).

Analizirajući pravnu regulativu i praksu u oblasti prava osoba sa hendikepom, primećujemo veliki propust koji se odnosi na terminološko određenje pojma hendikep, koji je potisnut terminom invaliditet ili terminom društveno osetljive grupe. Termin *invaliditet*, koji se u Srbiji najčešće koristi kada se govori o osobama sa hendikepom, pristup osobama sa hendikepom svodi isključivo na medicinski model, percipirajući osobe sa hendikepom kao osobe kojima je potrebna stalna pomoć i nega, uglavnom bez mogućnosti za samostalan život ili značajniji doprinos zajednici. U pitanju je jedan, po svemu, diskriminatan termin, koji u prevodu sa latinskog znači *nesposoban, nemoćan*. Za razliku od njega, termin *hendikep* odgovara socijalnom modelu i ukazuje na prisutnost nekog vida smetnje, privremene ili trajne, u svakodnevnom funkcionisanju osobe. Pored toga što se odnosi na određene mentalne, motoričke ili emocijonalne ograničenosti, u hendikep spadaju i hronične bolesti, alergije, kancer, Kronova bolest, Daunov sindrom, depresija, anksioznost i druga oboljenja koja mogu biti prolazna ili trajna, a koja utiču na svakodnevni život osobe.

S obzirom na to da hendikep odgovara socijalnom modelu, pristup osobama sa hendikepom ne može biti isključivo sa medicinskog stanovišta. Osobe sa hendikepom nisu pacijenti kojima je potrebna samo socijalna i medicinska pomoć, već su u pitanju osobe kojima je pre svega potrebna podrška najbliže zajednice, a potom i šireg društva, i jednak pristup obrazovanju i tržištu rada (Petrović & Stojanović 2022, 30-31).

3. INSTITUCIONALIZACIJA INKLUZIVNOG OBRAZOVANJA U REPUBLICI SRBIJI – ANALIZA NORMATIVE

Grube procene su da u Srbiji živi oko 1.500.000 ljudi sa nekim oblikom hendikepa. Tačan procenat ne znamo iz razloga što se, na popisu stanovništva iz 2011. godine, kada je prvi put postavljeno pitanje vezano za teškoće u samostalnom životu, govoru, kretanju, pitanje odnosilo na postojanje invaliditeta, i tada je procenjeno da, od ukupnog broja stanovnika, oko 8% stanovništva u Srbiji živi sa invaliditetom (Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine 2020, 12–13), ali to je manji procenat od stvarnog, jer isključuje druge oblike hendikepa o kojima je bilo reči, primera radi dijabetes.² Prema podacima o popisu iz 2011, od ukupnog broja osoba sa invaliditetom u Srbiji, 12,2% nikada nije pohađalo osnovnu školu (Marković 2014, 49). Ono što malo ohrabruje jeste podatak da je 65% osoba koje nisu pohađale osnovnu školu starije od 75 godina, dok je u najmlađoj kategoriji između 15 i 18 godina, procenat osoba koje nisu završile osnovno obrazovanje bio 1,6% (Marković 2014, 51). Siromaštvo i socijalna isključenost su u direktnoj vezi sa nivoom obrazovanja, a u najvećem riziku su osobe koje nemaju završenu osnovnu školu, dok sa porastom nivoa obrazovanja opada nivo siromaštva tako da među visokoobrazovanima samo 2% spada u siromašne (Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji 2003, 14).

Inkluzivno obrazovanje u Srbiji institucionalizovano je Zakonom o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja iz 2009. godine, kada je uveden individualizovan plan nastave i afirmativne mere za upis na fakultet ili višu školu i formirane su Interresorne komisije na lokalnom nivou koje procenjuju potrebe osoba sa hendikepom (Sl. glasnik RS, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15, 68/15, 62/16). Pravne norme su počele da se primenjuju naredne godine, tako da se školska 2010/11. uzima kao prva godina inkluzivnog obrazovanja u Srbiji (Kovač-Cerović, Pavlović-Babić i Jovanović 2014, prema Rončević & Antić 2018, 32). Pravne norme u Srbiji garantuju svima jedнако pravo na obrazovanje i vaspitanje, a osobama sa hendikepom uvažavanje svih obrazovnih i vaspitnih potreba koje imaju (Sl. glasnik RS, 88/17, 27/18, 10/19, 6/20, 129/21, čl. 3. st. 3), kao i

² Više o oblicima hendikepa: <https://ush.rs/filozofija-udruzenja/>, 5.10.2022.

mogućnost da svi učenici, studenti i odrasli koji imaju neki oblik hendikepa, bez obzira na materijalne uslove u kojima žive i kojima raspolažu, imaju jednak pristup svim nivoima obrazovanja, zatim rad na njihovom uključivanju kroz sistem inkluzivnog obrazovanja i smanjenju stopi napuštanja sistema obrazovanja i vaspitanja (Sl. glasnik RS, 88/17, 27/18, 10/19, 6/20, 129/21, čl. 7). Inkluzivno obrazovanje prepoznato je kao glavni način osnaživanja osoba sa hendikepom i najznačajniji korak ka izgradnji inkluzivnog društva u kome svi imaju jednake mogućnosti, a lokalni nivo, odnosno neposredna sredina u kojoj osoba živi i školuje se je glavno polazište.

Ustavom Republike Srbije garantovano je pravo lokalnim samoupravama da samostalno uređuju organe i nadležnosti svojih organa i javnih službi (Sl. glasnik RS, 98/06, 115/21, čl. 179), kao i da se staraju o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture (Sl. glasnik RS, 98/06, 115/21, čl. 190. st. 4; Sl. glasnik RS 129/07, 83/14, 101/16, 47/18, 111/21, čl. 20. st. 4). Krizom države blagostanja lokalna samouprava prestaje da bude pasivni primalac nadležnosti sa centralnog nivoa i sve više se nalazi u ulozi kreatora ekonomskih, obrazovnih, ekoloških i drugih promena (Đorđević 2002, 78). Lokalne samouprave imaju veću mogućnost da osluškuju potrebe svojih građana i jasno identifikuju sve probleme koji opterećuju lokalnu zajednicu. Štaviše, lokalne samouprave u Srbiji su dužne da preduzmu sve mere kako bi obezbedile ravnopravnost u oblasti obrazovanja i vaspitanja, sa ciljem da obrazovanje osoba sa hendikepom postane celovit deo opšteg obrazovnog sistema (Sl. glasnik RS, 33/06, 13/16, čl. 36).

Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, koja je doneta za period od 2020. do 2024. godine, jedan je od ključnih dokumenata jer mapira sve probleme sa kojima se suočavaju osobe sa hendikepom u Srbiji, a posebna pažnja je posvećena obrazovanju, kao glavnom načinu osnaživanja osoba sa hendikepom i ravnopravnog uključivanja u zajednicu. Strategija kao jedan od tri posebna cilja navodi povećanje društvene inkluzije, što podrazumeva uključivanje aspekata hendikepa u sve javne politike iz domena obrazovanja, kulture, socijalne i zdravstvene zaštite, zatim uključivanje osoba sa hendikepom na tržište rada, unapređenje inkluzivnog obrazovanja i doživotnog učenja (Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine 2020, 64–77).

Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine označava lokalnu samoupravu kao glavnog nosioca finansijske podrške mlađima iz osetljivih grupa, sa kojom je potrebno razraditi mehanizme podrške učenicima iz osetljivih grupa i planirati godišnja izdvajanja za finansiranje potreba učenika poput prevoza, hrane i smeštaja, udžbenika (Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine 2021, 17–18). Ravnopravan pristup visokom obrazovanju je glavni cilj država koje su deo Bolonjskog procesa, a u Srbiji i dalje postoji niža pristupačnost osobama sa hendikepom visokom obrazovanju. Upravo se nedovoljno finansiranje stu-

denata navodi kao glavna prepreka pristupačnosti visokom obrazovanju, a nagašava se da obrazovanje predstavlja strateški važnu oblast za dalji društveni i ekonomski rast i razvoj Srbije (Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine 2021, 19–24). Opšti cilj 2 Strategije koji se odnosi na povećanje kvaliteta, relevantnosti i pravednosti obrazovanja, u delu koji se odnosi na pravednost i obuhvat visokog obrazovanja (poseban cilj 2.3), nagašava značaj finansijske pomoći studentima, koja će u budućnosti biti uređena *Pravilnikom o finansijskoj pomoći studentima*, koji treba da bude donet, kao i povećan broj stipendija koji će biti dodeljivan iz *Fonda za stipendiranje*, koji takođe treba da bude formiran. Najavljenim izmenama i dopunama Zakona o učeničkom i studentskom standardu treba da bude obuhvaćeno i stipendiranje studenata iz osetljivih društvenih grupa (Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine 2021, 49–51).

Pored Ustava, zakona i strategija koje uređuju oblast inkluzivnog obrazovanja u Srbiji, Republika Srbija je, kao članica Ujedinjenih nacija, potpisnica Povelje Ujedinjenih nacija i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, kao i Agende 2030. Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom Zakonom o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Zakonom o potvrđivanju opcionog protokola uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom. Zakonom su definisana dva naročito bitna termina, *razumno prilagođavanje i univerzalni dizajn*, kojima se ne ističu i ne nagašavaju razlike koje postoje među ljudima, već se govori o modifikovanju i prilagođavanju okruženja, na način da podjednako odgovara svima, bez potrebe dodatnog ili naknadnog prilagođavanja određenom hendikepu, čime se isključuje mogućnost diskriminacije osobe po bilo kom osnovu razlike (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori 42/09, čl. 2. st. 4 i 5).

Zakonom su takođe određene opšte obaveze koje država, potpisnica Konvencije, mora da ispuni, pa je jedna od obaveza da država preduzima mere koje podrazumevaju menjanje zakona i drugih propisa, kao i menjanje prakse u cilju ukidanja bilo kakvog oblika diskriminacije prema osobama sa hendikepom. Kada konkretno govorimo o oblasti obrazovanja, ističe se da države potpisnice Konvencije, priznaju pravo na obrazovanje osobama sa hendikepom, te su dužne da obezbede inkluzivan sistem obrazovanja na svim nivoima školovanja (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori 42/09. čl. 24). Države su, ratifikacijom Konvencije preuzele obavezu da obezbede inkluzivno obrazovanje osobama sa hendikepom u sredini, odnosno zajednici u kojoj žive, adekvatan smeštaj u skladu sa potrebama koje imaju, kao i svaki vid inkluzivne podrške u cilju efikasnog obrazovanja koje treba da doprinese njihovom daljem društvenom i akademskom razvoju i punom uključivanju u zajednicu. Isključivanje učenika i studenata iz sistema obrazovanja, zbog nemogućnosti da pristupe adekvatno obrazovnom sistemu, predstavlja diskriminaciju i u suprotnosti je sa Konvencijom, jer su se države potpisnice obavezale da, razumnim prilagođavanjem, obezbede sve neophodne uslove učenicima i studentima sa hendi-

kepom da se obrazuju u sredini u kojoj žive, ravnopravno sa drugim članovima zajednice. Za to je neophodno razviti inkluzivnu lokalnu sredinu i životnu zajednicu u skladu sa univerzalnim dizajnom, na koji su se države potpisnice takođe obavezale (Tatić 2019, 27–28).

Analizirajući odredbe Ustava, zakona i strategija, ali i Konvencija i međunarodih ugovora koje je Srbija ratifikovala, a koje uređuju oblast obrazovanja i vaspitanja, zaključujemo da lokalna samouprava u Srbiji ima sve nadležnosti i mehanizme za unapređenje prakse u oblasti inkluzivnog obrazovanja, čak ima i obavezu iniciranja i preduzimanja radnji kako bi, na zadovoljavajući način, bile ispunjene sve zakonske norme i odredbe Konvencije, naročito vezane za kategorije razumnog prilagođavanja i univerzalnog dizajna, čime bi bio obezbeđen adekvatan pristup obrazovanju osobama sa hendikepom.

4. JAVNE POLITIKE – ODGOVOR VLASTI NA DRUŠTVENI PROBLEM

Javne politike najopštije možemo definisati kao rezultat aktivnosti javnih vlasti na društveni problem. U pitanju je konkretno delovanje, ili nedelovanje, organa javnih vlasti po određenom javnom pitanju „sve ono što vlada namejava, odnosno ne namerava da uradi” (Colebatch 2006, 10, prema Mataković & Cajner Mraović 2014, 158). Harold Laswell, jedan od osnivača i utemeljivača javnih politika kao naučne discipline, kaže da javne politike daju odgovore na pitanja „ko dobija šta, kada i kako” (Lasswell, 1936). Javne politike se najčešće posmatraju kao instrument vlasti kojima se rešavaju društveni problemi „aktivnost usmerena na rešavanje problema” (Lasswell 1956. Birkland 2010, 7–11, prema Knill & Tosun 2021. 27). Ima autora koji javne politike određuju kao mehanizam usmeravanja i instrument regulacije društvenog ponašanja u prihvativlјivom smeru (Schneider & Ingram 1997, prema Đorđević 2009, 18), ili uže, kao konkretne opšte pravne akte koje donosi Vlada. Bez obzira na definiciju koju prihvatamo, uočavamo dva osnovna elementa javnih politika, a to je da su javne politike dokumenta koja donose organi javnih vlasti – Vlada, organi državne uprave i lokalne samouprave, i da su uvek kreirane za rešavanje konkretnog društvenog problema.

Kakve će javne politike (engl. *public policy*) biti kreirane u jednoj državi direktno zavisi od političkog sistema te države (engl. *polity*), kao i od aktivnosti i ciljeva političkih partija koje su na vlasti (engl. *politics*). S obzirom na to da su javne politike „stalan proces društvenog delovanja i interakcije” (Colebatch 2004, 16, prema Mataković & Cajner Mraović 2014, 158), sprega političkih struktura, ali i socio-ekonomskih i kulturnih obrazaca koji dominiraju u državi, određuju pravac i prirodu javnih politika koje se kreiraju i sprovode. Najvažnija institucija, odnosno pravilo koje određuje kreiranje javnih politika, tj. usmerava aktere koji učestvuju u kreiranju javnih politika, u državi je ustav.

„Institucije određuju u kojoj meri akteri mogu transformisati svoje preferencije u javne politike“ (Mayntz & Scharpf 1995; Ingram & Claty 2000; Tsebelis 2002; Konig et al. 2010, prema Knil & Tosun 2021, 66). Sve javne politike moraju da budu u skladu sa ustavom, zakonima i podzakonskim aktima, ali i međudržavnim institucijama, kao što su konvencije Ujedinjenih nacija koje je država ratifikovala. Sposobnost vlade da kreira i uspešno sproveđe javnu politiku je test demokratskih kapaciteta same vlade (Stojiljković 2012, 85).

Oblast javnih politika u Srbiji institucionalizovana je Zakonom o planskom sistemu donetim 2018. godine (Sl. glasnik RS, 30/18). U pitanju je prvi takav zakon donet u Srbiji i njegov značaj je veliki jer je njime uređena oblast planskog sistema u Srbiji, tačnije oblast upravljanja javnim politikama i srednjoročno planiranje, uskladenost planskih dokumenata, postupak sproveđenja javnih politika, obaveza izveštavanja o sprovodenju planskih dokumenata i drugo (Sl. glasnik RS, 30/18, čl. 1). Zakonom su javne politike definisane kao pravci delovanja Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, za ostvarivanje ciljeva na nivou društva, u određenim oblastima (Sl. glasnik RS, 30/18, čl. 2). Zakonom je takođe predviđena obaveza donošenja Plana razvoja u jedinicama lokalnih samouprava u Srbiji. Plan razvoja je dugoročan dokument razvoja jedinice lokalne samouprave (JLS u daljem tekstu) koji usvaja skupština JLS najmanje za period od 7 godina, sadrži analizu postojećeg stanja u različitim oblastima, prioritete razvoja određenih u skladu sa potrebama lokalne samouprave, kao i opis mera koje će se dalje razrađivati dokumentima javnih politika (Sl. glasnik RS, 30/18, čl. 9). Jedinice lokalne samouprave su imale rok do 1. januara 2021. godine da izrade svoje planove razvoja, ali, kao što je Zakonom o planskom sistemu propisano, JLS imaju mogućnost da revidiraju svoje planove razvoja tako da analize javnih politika, zajedno sa merama koje su predložene za dalji razvoj i unapređenje određenih oblasti, mogu da bude uključene u planove razvoja jedinica lokalnih samouprava, te su stoga oni identifikovani kao ključni dokument za unapređivanje prakse u oblastima u kojima se javljaju konkretni društveni problemi.

5. JAVNE POLITIKE U SISTEMU INKLUZIVNOG OBRAZOVANJA – OBLAST UČENIČKIH I STUDENTSKIH STIPENDIJA NA LOKALNOM NIVOU

Kao što je prethodno rečeno, inkluzivno obrazovanje u Srbiji je zvanično uvedeno 2009, iako su naznake inkluzivnog obrazovanja postojale od 2002. godine. U godinama koje su usledile, u kojima se inkluzivno obrazovanje dalje razvijalo, smanjen je broj ESPB bodova koji je potreban da bi se osoba sa hemidekompresivnom sindromom finansirala iz budžeta tokom studija, sa 48 na 36 ESPB bodova (Sl. glasnik RS, 88/17, 73/18, 27/18, 67/19, 6/20, 11/21, 67/21, čl. 103. st. 5). Analizom pravnih normi zaključili smo da je pravna regulativa u oblasti inkluzivnog ob-

razovanja dobra i da postoje naznake njenog daljeg usavršavanja. Međutim, situacija u praksi je bitno drugačija, i iako je dosta unapređena kada je reč o dostupnosti i prilagođenosti osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja osobama sa hendikepom, postoje oblasti u kojima još uvek ima puno prostora za unapređivanje prakse. Takve oblasti, koje su donekle regulisane pravnim normama koje se ne primenjuju adekvatno, u kojima uočavamo problemske situacije i možemo da definišemo konkretnе probleme, jesu oblasti u kojima se kreiraju javne politike, kao odgovor javnih vlasti na konkretan društveni problem. Jedna od tih oblasti jeste oblast učeničkih i studentskih stipendija.

Učeničke i studentske stipendije koje država i lokalne samouprave dodeljuju predstavljaju značajan vid finansijske pomoći i podrške, kako đacima i studentima, tako i njihovim porodicama. Kada govorimo o učenicima i studentima sa hendikepom, taj vid finansijske pomoći može biti od presudnog značaja za nastavak njihovog školovanja. Mladi sa hendikepom, bez obzira na to sa kojim oblikom hendikepa se suočavaju (vidljivim ili nevidljivim, trajnim ili privremenim), nastupaju iz teže pozicije u odnosu na njihove vršnjake, pa im je teže i da postignu određene rezultate i uspehe, koji predstavljaju uslove za konkurisanje i dobijanje stipendije. Država i jedinice lokalne samouprave najčešće dodeljuju stipendije po osnovi opšte prosečne ocene i broja ESPB bodova (ukoliko je reč o studentima). Učenici i studenti sa hendikepom, usled okolnosti sa kojima se svakodnevno suočavaju, imaju nižu prosečnu ocenu, veći izostanak sa nastave, ne završavaju godinu sa svim položenim ispitima u roku, te nisu u mogućnosti da postignu rezultate koji bi ih kvalifikovali za primaoc stipendija. Sa druge strane, osobe sa hendikepom, pored standardnih učeničkih i studentskih troškova, u koje spadaju troškovi smeštaja i hrane, troškovi prevoza, knjiga, imaju i određene specifične troškove, poput lekova, nekog vida terapije, asistentske pomoći prilikom kretanja, ili personalnog asistenta kome je takođe potreban smeštaj u domu (Petrović & Stojanović 2022, 33). Svi ovi dodatni troškovi predstavljaju velika opterećenja za porodice, a moraju da budu pokriveni kako bi osoba imala mogućnost da se adekvatno i redovno školuje. Kao rezultat nemogućnosti finansiranja takvih troškova od strane porodica imamo mlade osobe koje odustaju od školovanja i daljeg obrazovanja, ostaju trajno zavisne od neposredne okoline i postaju pasivni primaoci raznih socijalnih pomoći. Strategije koje su prethodno analizirane upravo navode nedovoljno finansiranje učenika i studenata sa hendikepom kao glavni razlog njihovog prekida školovanja.

Na osnovu svega navedenog, prepoznata je potreba definisanja blažih kriterijuma po kojima bi se dodeljivale stipendije učenicima i studentima sa hendikepom. U konkursima za dodeljivanje republičke stipendije postoje blaže definisani kriterijumi za stipendiranje studenata sa hendikepom, što nam govori da je država prepoznala ovu problemsku situaciju. Međutim, na lokalnom nivou, takvi kriterijumi u konkursima lokalnih samouprava koje predviđaju stipendiranje učenika i studenata u najvećem broju slučajeva ne postoje.

Glavna svrha lokalnih stipendija jeste podrška mladim ljudima, koja dolazi iz neposredne okoline, kao podsticaj za njihovo dalje usavršavanje. Osobama sa hendikepom takav vid podrške, pored finansijskog momenta, znači i prihvatanje, vrednovanje, ali i smanjenje nejednakosti i povećanje socijalne kohezije (Cerih 2008, prema Romčević & Antić 2018, 33).

Istraživanje koje je sprovela Grupa za analizu i kreiranje javnih politika, u okviru projekta *Dijalog za razvoj inkluzivnih politika u oblasti učeničkog i studentskog standarda za učenike i studente sa hendikepom u lokalnim zajednicama*, iniciranog od strane Udruženja studenata sa hendikepom, uz podršku Beogradske otvorene škole, u okviru šireg programa *Dijalog promena: podrška reformama kroz saradnju organizacija civilnog društva i javnih vlasti*, finansijski podržanog od strane Evropske unije, imalo je za cilj da ispita praksu u oblasti stipendiranja učenika i studenata sa hendikepom na lokalnom nivou, a rezultati istraživanja su poslužili za kreiranje analize javne politike, koja je predstavljena donosiociма odluka u lokalnim samoupravama.

5.1. Metodologija sprovedenog istraživanja i rezultati o stipendiraju učenika i studenata sa hendikepom na lokalnom nivou

Istraživanje je obuhvatilo svih 145 gradova i opština u Srbiji, realizovano je u periodu od avgusta do novembra 2021. godine, nakon čega je usledila obrada podataka prikupljenih u toku istraživanja i pisanje analize javne politike. U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji garantuje pravo na pristup informacijama kojima raspolažu organi javnih vlasti (Sl. glasnik RS 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, 105/21, čl. 1), Grupa za analizu i kreiranje javnih politika uputila je upitnik svim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji, sa pitanjima koja su se odnosila na to da li JLS stipendira učenike i studente na svojoj teritoriji, koji su uslovi za dodelu stipendija i da li JLS imaju posebne kriterijume po kojima dodeljuju stipendije učenicima i studentima sa hendikepom. Upitnik se odnosio na dodelu stipendija tokom dve školske godine, 2019/20. i 2020/21.

Na upitnik su odgovorile sve JLS izuzev grada Valjeva i opštine Stara Pazova, te su podaci o konkursima raspisivanim u ove dve lokalne samouprave preuzeti sa njihove zvanične internet prezentacije (Petrović & Stojanović 2022, 9).

Na osnovu podataka koji su prikupljeni, utvrđeno je da veći broj lokalnih samouprava u Srbiji dodeljuje stipendije studentima nego učenicima. Od ukupno 145 JLS, samo 37 lokalnih samouprava u Srbiji dodeljuje stipendije i učenicima i studentima na svojoj teritoriji, 93 JLS dodeljuje stipendije samo studentima, a 42 lokalne samouprave predviđaju stipendiraju samo učenika (Petrović & Stojanović 2022, 16). Ovo su brojevi koji se odnose na celu populaciju. Kada govorimo o stipendiraju učenika i studenata sa hendikepom, prema kriterijumima koji su blaže definisani, brojevi su daleko manji. Od 37 lokalnih samouprava koje stipendiraju i učenike i studente, samo 6 lokalnih

samouprava stipendira učenike i studente sa hendikepom prema blaže definisanim kriterijumima. U pitanju su sledeće lokalne samouprave: grad Smederevo, grad Negotin, opština Babušnica, grad Zrenjanin, opština Rekovac i grad Užice (Petrović & Stojanović 2022, 35). Pored ovih lokalnih samouprava, još 6 JLS dodeljuje stipendije ili neki vid novčane pomoći samo za studente sa hendikepom, to su opština Ivanjica, opština Titel, opština Veliko Gradište, opština Kosjerić, opština Raška i opština Ruma (Petrović & Stojanović 2022, 35). Grad Beograd i opština Knjaževac su jedine dve lokalne samouprave koje raspisuju posebne konkurse za stipendiranje mlađih sa hendikepom. Zanimljivo je da je analizom rezultata istraživanja utvrđeno da ne postoji korelacija između dodata stipendija i tipa (grad ili opština), veličine i razvijenosti lokalne samouprave, kao ni između postojanja blažih kriterijuma za stipendiranje mlađih sa hendikepom i tipa, veličine i razvijenosti lokalne samouprave (Petrović & Stojanović 2022, 26–28). Korelacija koja je uočena na nivou značajnosti od 0,05 jeste u odnosu visine i broja stipendija i razvijenosti lokalne samouprave (Petrović & Stojanović 2022, 29–30).

Dalja analiza rezultata istraživanja odnosila se na poređenje odgovora koje su lokalne samouprave dale u upitniku koji im je upućen kao zahtev za pristup informacijama, i uvidom u konkurse koji su bili raspisivani u periodu od dve analizirane školske godine, a koje su lokalne samouprave dostavile istraživačima. Zaključci koji su izvedeni jesu da se odgovori na upitnik često ne poklapaju sa stvarnim stanjem u praksi, odnosno sa konkursima. Primera radi, u upitniku su lokalne samouprave odgovorile da imaju blaže kriterijume za stipendiranje učenika ili studenata sa hendikepom, a takvi kriterijumi u konkursu nisu navedeni, ili su lokalne samouprave navodile da je određen broj stipendija dodeljen učenicima ili studentima sa hendikepom, a u konkursu je navedeno da uopšte nije bilo prijavljenih učenika i studenata sa hendikepom za dodelu stipendija.

Sledeće, mnoge lokalne samouprave su navodile da imaju definisane blaže kriterijume za dodelu stipendija učenicima ili studentima sa hendikepom, a zapravo nemaju takve kriterijume, već dodeljuju novčanu pomoć/stipendiju samo po osnovi postojanja hendikepa ili pripadnosti nekoj društveno osetljivoj grupi (grad Negotin, grad Užice i opština Rekovac), ili pak dodeljuju dodatne bodove prilikom rangiranja po tim osnovama (opština Kosjerić). U takvim slučajevima teško da možemo da govorimo o stipendijama u pravom smislu te reči, pre je u pitanju vid socijalne pomoći. Kao što je objašnjeno ranije u tekstu, svrha stipendija, pored novčane pomoći koja je svakako vrlo značajna, jeste i podrška, ohrabrivanje i osnaživanje mlađih ljudi koji u startu nastupaju iz otežane pozicije, i poruka da se njihov trud i zagalanje prepoznaće, da mogu da ostvare kompetitivnost iako ne postižu rezultate koje postižu njihovi vršnjaci, i da lokalna samouprava, kao neposredna sredina u kojoj se osobe razvijaju, vrednuje njihove kvalitete i uspehe. Samo na taj način je moguće ostvariti punu inkluziju u društvu, zanemariti razlike koje postoje i pobediti svaki oblik

diskriminacije. Dodatno, da bismo predupredili i sve moguće oblike zloupotreba stipendija koje su predviđene za mlade sa hendikepom, potrebno je postojanje jasnih i precizno definisanih kriterijuma za dodelu stipendija (Petrović & Stojanović 2022, 35–36).

Raspisivanje konkursa za dodelu učeničkih i studentskih stipendija, pored zakonskih odredbi, bliže je uređeno opštim podzakonskim aktima – odlukom ili zaključkom gradonačelnika, odnosno predsednika opštine i Pravilnicima o dodeli stipendija, u kojima ne postoji nikakva univerzalnost ili pravilo, već svaka lokalna samouprava sama definiše uslove za konkurisanje za stipendiju, kriterijume za dodelu stipendija i visinu i broj dodeljenih stipendija. Takođe, u konkursima ne postoje odredbe o tome koliki bi ideo stipendija, od ukupnog broja, trebalo da bude dodeljen učenicima ili studentima sa hendikepom. Izuzetak je opština Veliko Gradište, koja u konkursu ima navedeno da procen-tualno učešće studenata sa hendikepom koji treba da budu stipendirani iznosi minimum 50% od ukupnog broja raspisanih stipendija (Petrović & Stojanović 2022, 35).

Rezultati istraživanja pokazuju da su neki osnovni uslovi za konkurisanje za stipendije za sve učenike i studente u lokalnim samoupravama isti ili slični. To su uslovi da učenici i studenti nisu korisnici drugi državnih stipendija, da imaju prebivalište u lokalnoj samoupravi u kojoj konkurišu za stipendiju, da je škola na teritoriji opštine ili grada u kojoj se konkuriše za stipendiju, dokaz o postojanju invaliditeta/hronične bolesti/trajnog oštećenja (razlikuje se formulacija od konkursa do konkursa), to je najčešće uverenje zdravstvenog radnika ili mišljenje Interresorne komisije. Analizom rezultata istraživanja je takođe utvrđeno da se stipendije najčešće dodeljuju od druge godine srednje škole/fakulteta, što je loša praksa jer je prva godina, bez obzira na to da li je reč o srednjoj školi ili fakultetu, najteža, znači promenu sredine, prilagođavanje i adaptaciju, često odlazak u drugi grad, pa je neophodno da troškovi prevoza, hrane i smeštaja budu barem delimično pokriveni.

Grad Beograd, opština Knjaževac, grad Zrenjanin, grad Smederevo, opština Ivanjica, opština Titel i opština Raška su lokalne samouprave koje imaju precizno i jasno definisane blaže kriterijume za stipendiranje učenika ili studenata sa hendikepom. Ti kriterijumi podrazumevaju uglavnom nižu prosečnu ocenu u srednjoj školi ili na fakultetu i manji broj položenih ispita. Grad Zrenjanin ima najpotpunije definisane kriterijume, u pitanju je jedina lokalna samouprava koja stipendira i učenike i studente od prve godine srednje škole, odnosno fakulteta. Kriterijumi koje je grad Zrenjanin odredio za učenike sa hendikepom, ukoliko je učenik prve godine srednje škole, uslov za stipendiju jeste da je od petog do osmog razreda osnovne škole ostvario najmanje vrlodobar uspeh od 3,80, dok je za stipendiranje na višim godinama srednje škole uslov najmanje vrlodobar uspeh od 3,80 u prethodnim razredima, a za studente sa hendikepom kriterijumi su da se student finansira iz budžeta, za brukoš da je u svim razredima srednje škole ostvario najmanje

vrlodobar uspeh od 3,80, dok je za više godine studija uslov najmanja prosečna ocena 7,00³ (Petrović & Stojanović 2022, 45). Tokom 2019/20. i 2020/21. dodeljeno je ukupno 8 učeničkih stipendija u visini od 5.400 dinara isplaćivanih u 10 mesečnih rata i 11 studentskih stipendija u iznosu od 8.400 dinara u 10 mesečnih rata (Petrović & Stojanović 2022, 46). Grad Zrenjanin takođe stipendira studente sa hendikepom na drugom i trećem stepenu studija.

U lokalnim samoupravama u kojima, poput ovih, postoje blaže definisani kriterijumi i dodeljuju se stipendije učenicima i studentima sa hendikepom, učenici i studenti se sami opredeljuju za konkursiranje za lokalnu ili državnu stipendiju, s obzirom na to da jedna osoba ne može u isto vreme da bude korisnik obe stipendije. Učenici i studenti se opredeljuju za jednu od dve stipendije u zavisnosti od kriterijuma koji su definisani i koje oni ispunjavaju, pošto kriterijumi nisu isti, i u zavisnosti od visine stipendije, u nekim lokalnim samoupravama iznos lokalne stipendije je viši nego iznos republičke. Ono što je bitno jeste da osoba ima izbor i da, iako se odluči za republičku stipendiju, zna da i lokalna samouprava prepoznaće i vrednuje njenu zalaganja i uspehe.

Istraživanje koje je sprovedeno rezultiralo je analizom javne politike u kojoj su ponuđeni konkretni primeri blaže definisanih kriterijuma za stipendiranje učenika i studenata sa hendikepom, zajedno sa konkretnim mera na javne politike i pokazateljima rezultata. Kriterijumi koji ponuđeni su za učenike sa hendikepom su da je u pitanju redovan učenik koji prvi put upisuje godinu, a za studente da je u pitanju redovan student koji je u prethodnoj godini ostvario najmanje 36 ESPB bodova. Neke od mera koje su ponuđene su da JLS usvoje blaže definisane kriterijume usvoje kroz svoje planske dokumente – Planove razvoja, u delu koji se odnosi na inkluzivno obrazovanje, kao jednu od mera za unapređenje inkluzivnog obrazovanja, na osnovu koje će, u budućnosti, građa donaćelnik, odnosno predsednik opštine, donositi odluku o stipendiranju učenika i studenata, ili Pravilnik koji donosi organ lokalne samouprave u skladu sa zakonom; zatim da se poveća ideo budžeta koji je namenjen za razvoj inkluzivnog obrazovanja i da se deo preusmeri na stipendiranje učenika i studenata sa hendikepom; da JLS unesu blaže kriterijume u svoje konkurse za dodelu stipendija, a da one koje sada imaju, koji nisu precizno definisani, unaprede prema smernicama koje su im date (Petrović & Stojanović 2022, 51–52). Neki od pokazatelja rezultata koji treba da budu izmereni u budućem periodu jesu broj JLS koje su unele blaže definisane kriterijume u svoje Planove razvoja; finansije koje su preusmerene na stipendiranje učenika i studenata sa hendikepom; broj JLS koje su dodale blaže definisane kriterijume u svoje konkurse za dodelu stipendija; broj JLS koje su poboljšale blaže definisane kriterijume koje su imale, kao i broj dodeljenih stipendija učenicima i studentima sa hendikepom po blaže definisanim kriterijumima (Petrović & Stojanović 2022, 52).

3 Svi konkursi su dostupni na internet prezentaciji sajta grada Zrenjanina: <http://www.zrenjanin.rs/>, 17.10.2022.

6. ZAKLJUČAK

Inkluzivno obrazovanje koje je u Srbiji institucionalizovano 2009. godine, kao deo obrazovnog sistema, osnovni je način unapređenja položaja osoba sa hendiķepom. Adekvatnim obrazovanjem osobe sa hendiķepom postaju samostalnije, osnažene i spremne da participiraju u svim društvenim tokovima i svim segmentima života, u skladu sa svojim psihofizičkim i emocionalnim mogućnostima. U Srbiji i dalje preovladavaju medicinski i saosećajni pristupi osobama sa hendiķepom, koji osobe sa hendiķepom tretiraju kao zavisne od zajednice, nesamostalne i bez mogućnosti da aktivno participiraju u svim društvenim tokovima, umesto socijalnog pristupa. Ukoliko težimo inkluzivnom društvu, u punom smislu te reči, u kome svi građani imaju jednakе šanse i mogućnosti da učestvuju u svim segmentima života, u skladu sa svojim mogućnostima, a bez čega ne možemo da govorimo o demokratičnosti i socijalnoj pravdi u državi i društvu, preduslov je inkluzivno obrazovanje koje će formirati takvo društvo. Cilj inkluzivnog obrazovanja nije samo prilagođavanje fizičkog okruženja različitim potrebama, već razvijanje maksimalnih kapaciteta svake osobe, mogućnost da se osoba oseti vrednom i sposobnom za dalji život i rad, postizanjem samostalnih rezultata svojim zaslugama, osnažena prvo od strane neposrednog okruženja, a potom i šire zajednice.

Iako se Srbija brojnim pravnim normama, međunarodnim i domaćim, obavezala na razvoj inkluzivnog obrazovanja, počevši od lokalnog nivoa, kao primarne sredine u kojoj osoba raste i razvija se, u praksi se javljaju brojni propusti kao rezultat nerazumevanja, nepostojanja svesti ili odsustva političke volje. Jedna od oblasti u kojoj postoji veliki prostor za unapređenje inkluzivnog obrazovanja dobrom praksom jeste oblast učeničkih i studentskih stipendija. Stipendije, kao značajan finansijski podsticaj i kao nagrada za uspeh i trud učenika i studenata, u Srbiji se dodeljuju na državnom nivou, ali i na lokalnom nivou. Istraživanjem, sprovedenim u okviru projekta *Dijalog za razvoj inkluzivnih politika u oblasti učeničkog i studentskog standarda za učenike i studente sa hendiķepom u lokalnim zajednicama*, utvrđeno je da u Srbiji, od 145 gradova i opština, 37 jedinica lokalne samouprave dodeljuje stipendije i učenicima i studentima, 93 lokalne samouprave stipendiraju samo studente, dok 42 JLS imaju stipendije samo za učenike. Kada pogledamo broj dodeljenih stipendija za učenike i studente sa hendiķepom, u najvećem broju gradova i opština u Srbiji, taj broj ne postoji, jer ne postoje niži kriterijumi za dodelu stipendija. Učenici i studenti sa hendiķepom, usled teže pozicije iz koje nastupaju, uglavnom nisu u mogućnosti da ostvare rezultate koje postižu njihovi vršnjaci (uspeh u školi, prosek na fakultetu, broj položenih ispita i drugo), te nisu kompetitivni. Samo 6 JLS u svojim konkursima ima definisane neke posebne kriterijume ili uslove za stipendiranje učenika i studenata sa hendiķepom, i još 6 JLS stipendiraju samo studente sa hendiķepom. Međutim, analizom konkursa koje raspisuju te lokalne samouprave, utvrđeno je da uglavnom nisu u pitanju posebni, niži kriteriji.

jumi, već ispunjavanje uslova poput dodeljivanja dodatnih bodova prilikom rangiranja, po osnovi postojanja hendikepa ili pripadnosti društveno osetljivim grupama. U pitanju su diskriminatori uslovi koji osobe sa hendikepom svode na pasivne primaoca pomoći, a to nije svrha stipendija. Osnovna ideja stipendija jeste da se prepozna i vrednuje rad i dostignuće osobe, kako bi se ona osnažila, postala hrabrija da se dalje bori za sebe i svoje mesto u zajednici. Lokalni nivo, kao najbliži građanima i njihovim potrebama, i kao primarna i neposredna sredina u kojoj se osoba razvija i stiče obrazovanje, prepoznata je kao nosilac neophodnih promena. Ukoliko glavna podrška dolazi iz neposrednog okruženja, to je poruka da je zajednica svesna postojanja različitosti, da ih prihvata i uvažava i spremna je da ih inkorporira u sistem.

Javne politike kao odgovor vlasti na konkretan društveni problem su najbolji način rešavanja problema u oblastima u kojima već postoje zakonske norme koje se ne sprovode ili ne primenjuju dosledno. Istraživanje koje je sprovedeno rezultiralo je konkretnim blaže definisanim kriterijumima za dodelu stipendija učenicima i studentima sa hendikepom u Srbiji, koje sve lokalne samouprave imaju mogućnost da primene u okviru planskog dokumenta, Plana razvoja, koje su u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, bile u obavezi da donešu. Mnoge lokalne samouprave u Srbiji nisu još uvek izradile svoj Plan razvoja, tako da imaju mogućnost da odmah, prilikom izrade, uvrste deo o stipendijama kao vid daljeg razvoja inkluzivnog obrazovanja, a one lokalne samouprave koje su, donele takav dokument imaju mogućnost da ga revidiraju, u skladu sa Zakonom. Analizom javne politike, koja je nastala na osnovu podataka koji su prikupljeni, kao rezultat istraživanja, ponuđene su i konkretne mere za sprovođenje javne politike, kao i pokazatelji rezultata kojima možemo da merimo učinak javne politike u budućem periodu. Glavni akcenat sada je na lokalnim samoupravama koje treba da usvoje i primene blaže definisane kriterijume, čime će doprineti i daljem razvoju svesti o značaju inkluzivnog obrazovanja i inkluzije uopšte.

LITERATURA

- Branković, Drago. 2011. „Teorijsko-istorijski aspekti inkluzivnog obrazovanja“ u Mara Đukić et al. (ur.), *Inkluzivno obrazovanje: od pedagoške koncepcije do prakse*, Novi Sad: Filozofski fakultet, 91–107.
- Cerić, Haris. 2008. „Mogućnost konstituiranja teorije inkluzivnog obrazovanja“, *Mетодички обзори*, 3.1: 49–62.
- Čupić, Čedomir & Joković, Milica. 2013. „Značaj obrazovanja za formiranje obrazaca kulture dijaloga, tolerancije i pozitivnih emocija – prilog razvoju nove obrazovne kulturne politike“ u Veselin Vukotić et al. (ur.), *Obrazovanje i razvoj*, Beograd: Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, str. 222–232.

- Đordjević, Snežana. 2002. *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: Čigoja štampa; Fakultet političkih nauka
- Đordjević, Snežana. 2009. *Analiza javnih politika*. Beograd: Čigoja štampa; Fakultet političkih nauka
- Gvozdenović, Slavka. 2008. „Predmet i konstituisanje sociologije obrazovanja”. *Sociološka luča*, 2: 87–97.
- Jakobav, Pavle. 2012. „Znanje kao ekonomski resurs: osvrt na ulogu i značaj znanja te intelektualnog kapitala u novoj ekonomiji znanje”. *Tranzicija*, 14.29: 88–106.
- Knil, Kristof & Tosun, Džejl. 2021. *Javne politike – novi uvod*. Beograd: Dosije studio; Univerzitet u Novom Sadu; Secons – grupa za razvojnu inicijativu
- Lasswell, Harold. 1936. *Politics; Who Gets What, When, Who*, New York: McGraw-Hill.
- Marković, Milan. 2014. *Popis stanovništva, domaćinstva i stanova 2011. u Republici Srbiji – Osobe sa invaliditetom u Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Mataković, Hrvoje & Cajner Mraović, Irena. 2014. „Stvaranje javnih politika u različitim nacionalnim kontekstima”. *Pravni vjesnik*, 30. 3–4: 157–176.
- Petrović, Agatina & Stojanović, Boban. 2022. *Stipendije za učenike i studente sa hendikepom u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji*. Beograd: Udruženje studenata sa hendikepom.
- Ratković, Marija, Hebib, Emina & Šaljić, Zorica. 2017. „Inkluzija u obrazovanju kao cilj i sadržaj reformi savremenih školskih sistema”. *Nastava i vaspitanje*, 3: 437–450.
- Rončević, Danilo & Antić, Aleksandar. 2018. „Pravno regulisanje inkluzivnog obrazovanja u Srbiji i pojedinim zemljama u regionu” u Rajka Đević i Nikoleta Gutvajn (urs.), *Uvažavanje različitosti u funkciji pozitivnog razvoja dece i mladih*, Beograd: Institut za pedagoška istraživanja, 32–42.
- Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori 2009. *Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom*, Beograd, 42/09.
- Službeni glasnik RS. 2004. *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Beograd, 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, 105/21.
- Službeni glasnik RS. 2006. *Ustav Republike Srbije*, Beograd, 98/06, 115/21.
- Službeni glasnik RS. 2006. *Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom*, Beograd, 33/06, 13/16.
- Službeni glasnik RS. 2007. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Beograd, 129/07, 83/14, 101/16, 47/18, 111/21.
- Službeni glasnik RS. 2009. *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*, Beograd, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15, 68/15, 62/16.
- Službeni glasnik RS. 2017. *Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja*, Beograd, 88/17, 27/18, 10/19, 6/20, 129/21.

Službeni glasnik RS. 2017. *Zakon o visokom obrazovanju*, Beograd, 88/17, 73/18, 27/18, 67/19, 6/20, 11/21, 67/21.

Službeni glasnik RS. 2018. *Zakon o planskom sistemu*, Beograd, 30/18.

Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori 1990. i Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori 1996. *Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta*, Beograd, 15/90, 4/96 i 2/97.

Spasenović, Vera & Maksić, Slavica. 2013. “Challenges of Democratization: Development of Inclusive Education in Serbia” in Nikolay Popov et al. (ed.) *Education in One World Perspective from Different Nations*. Sofia Bulgaria: Bulgarian Comparative Education Society, 11: 209–215.

Stojiljković, Zoran. 2012. „Izborna obećanja i postizborna realnost: javne politike u izbornoj ponudi u Srbiji”. *Političke perspektive*, 2.2: 81–99.

Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine 2021. https://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/11/1-SROVRS-2030-MASTER_0402_V1.pdf, 29.09.2022.

Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, 2020. <https://www.mnrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-zastitu-osoba-sa-invaliditetom/strategije>, 28.09.2022.

Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji 2003. https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/211704/strategija-za-smanjenje-siromastva-u-srbiji_cyr.pdf, 29.09.2022.

Stubbs, Sue. 2008, *Inclusive Education Where there are few resources*. Oslo Norway: The Atlas Alliance.

Sustainable Development Goals, <https://sdgs.un.org/goals>, 22.09.2022.

Tatić, Damjan (ur.), 2019. *Opšti komentari Komiteta za prava osoba sa invaliditetom: broj 6 o ravnopravnosti i nediskriminaciji i broj 7 o učešću osoba sa invaliditetom, uključujući i decu sa invaliditetom, preko njihovih reprezentativnih organizacija, u sprovođenju i pružanju Konvencije*. Beograd: Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom Srbije.

Tomić, Marija. 2019. „Inkluzivna nastava u sistemu vaspitanja i obrazovanja”. *Pedagoška stvarnost*, 65.2: 111–122.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima 1948. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima-1948.pdf>, 22.09.2022.

Vučković Šahović, Nevena. 2013. „Pravo na obrazovanje: obaveze država i opšte i posebne mere za ostvarivanje”, u Veselin Vukotić et al. (ur.), *Obrazovanje i razvoj*, Beograd: Centar za ekonomski istraživanja Instituta društvenih nauka, str. 256–266.

Agatina Petrović

PUBLIC POLICY IN THE INCLUSIVE EDUCATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

SUMMARY

Inclusive education implies equal access to the education system for everyone in order to develop the personality and skills of each child, equal inclusion in all social streams and is the basis of an inclusive society. Inclusion is increasingly associated with democracy, and Serbia has been in process of building democratic institutions since 2000, so a whole set of new laws in the field of inclusive education was adopted. Despite the fact that the legal regulation is generally good, practice shows us that it is not applied adequately. The focus of this paper is on students with disabilities in high school and university, who are at greater risk of dropping out of school and social exclusion due to their more difficult situation. This paper maps the opportunities available to them and the limitations they face during their education, with special references to students scholarships. This paper presents the results of the research conducted in the field of scholarships for students with disabilities in Serbia, which resulted the public policy analysis for improvement of practice in this area.

KEYWORDS: inclusive education, public policy, disability, scholarship, local government.

Aleksandar Kovačević¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Uslovi rada na digitalnim platformama – studija slučaja Srbije

SAŽETAK

Digitalna transformacija društva je dovela do temeljnih promena u različitim sferama. Sa digitalizacijom dolazi do bitnih promena u radnom i poslovnom okruženju i nastanka novih oblika rada. Talas digitalizacije nije zaobišao i naše društvo. U ovom radu analiziramo uslove rada na digitalnim platformama sa posebnim osvrtom na Srbiju. Stoga, naše istraživačko pitanje glasi: da li su uslovi rada na digitalnim platformama u eri digitalizacije u Srbiji korak napred na pravednom društvu i dostojanstvenom radu? U radu polazimo od pojma digitalizacije rada i traganja za dostojanstvenim radom na digitalnim platformama u uslovima gig ekonomije. Takođe se bavimo i efektima globalnog tržišta rada u uslovima digitalizacije na položaj digitalnih radnika u Srbiji i uslovima rada na pojedinim digitalnim platformama koje posluju u Srbiji. Jedno od ključnih polja našeg istraživanje je položaj frilensera i aktuelno zakonodavstvo u Srbiji, sa akcentom na aktuelna dešavanja i rezultate istraživanja iz maja 2021. godine.

KLJUČNE REČI: digitalna transformacija, gig ekonomija, dostojanstven rad, pravedno društvo, digitalni radnici

1. UVOD

Digitalna transformacija društva je dovela do temeljnih promena u mnogim sferama. Jedna od najinteresantnijih promena jeste promena u sferi rada. U ovom radu analiziramo promene u radnom i poslovnom okruženju u digitalnom dobu sa naglaskom na nastanak novih oblika rada. Cilj ovog rada je da objasnimo uslove pod kojima rade digitalni radnici na digitalnim platformama sa posebnih fokusom na Republiku Srbiju. U radu polazimo od istraživačkog pitanja koje glasi: da li su uslovi rada na digitalnim platformama korak napred ka pravednom društvu i dostojanstvenom radu? U odgovoru na naše istraživačko pitanje pokušavamo da osvetlimo odnose koji postoje na digitalnim platformama. Ove odnose posmatramo kroz prizmu pravednog društva i dostojanstvenog rada na digitalnim platformama. Takođe, u ovom radu ćemo predstaviti rezultate dva različita istraživanja koja govore o uslovima rada na digitalnim platformama iz ugla digitalnih radnika. Na samom početku polazimo od pojma digitalizacije i četvrte industrijske revolucije.

2. DIGITALIZACIJA I NOVI OBLICI RADA

Digitalna transformacija društva predstavlja aktuelan, ali nedovoljno istražen fenomen sa stanovišta društvenih nauka. Ona zahteva multidisciplinarni pristup i korišćenje saznanja iz različitih oblasti, kao što su sociologija, ekonomija, pravo, politikologija, ali i poznavanje informaciono-komunikacionih tehnologija. Digitalna transformacija društva podrazumeva nove modele odlučivanja, ali isto tako vodi i do novih oblika rada. Stoga, posebno interesantna oblast na koju treba обратити pažnju jeste polje digitalizacije rada. Pojam digitalizacije rada je stoga nužno povezati sa pojmom četvrte industrijske revolucije. Kovanica „četvrti industrijska revolucija“ je prvi put upotrebljena 2011. godine tokom sajma u Hanoveru. Na ovom sajmu je data i polazna definicija ovog pojma, kojim je naznačena veza između stvarnog i virtuelnog sveta kroz samoorganizovane sisteme uz neprestano prilagođavanje proizvodnje uslovima visoke fleksibilnosti. Izraz je i formalno prihvaćen 2015. godine na godišnjem sastanku Svetskog ekonomskog foruma u Davosu u Švajcarskoj (Devezas 2017, 2). Ovaj izraz je prvi upotrebio Klaus Švab, koji ističe njene ključne karakteristike: upotreba mobilnog interneta, upotreba različitih jeftinih senzora, veštačka inteligencija i mašinsko učenje (Schwab 2016, 11–12).

Četvrta industrijska revolucija predstavlja nastavak treće industrijske revolucije. U okviru treće industrijske revolucije imali smo upotrebu različitih tehnologija koje su smanjile potrebu za ljudskim radom. Ovu revoluciju ne možemo jednostavno definisati kao puki proces dalje automatizacije industrijske proizvodnje. Ona pretpostavlja uključivanje različitih sofisticiranih tehnologija koje u budućnosti mogu da zamene ljudski rad. Sa četvrtom industrijskom

revolucijom javila se bojazan da će doći do potpunog ukidanja potrebe za manuelnim ljudskim radom. Iako je ova revolucija tek na svom početku, ne možemo tvrditi da dolazi do potpunog prestanka potrebe za ljudskim radom. Pojedini autori ističu da sa četvrtom industrijskom revolucijom na značaju dobijaju radnici sa posebnim veštinama i kvalitetnim obrazovanjem pošto su oni sposobni da upotrebljavaju naprednu tehnologiju. U problemu ostaju ona zanimanja i radnici koji poseduju uobičajene poslovne veštine jer moderna tehnologija lako može da zameni njihov rad (Brynjolfsson & McAfee 2014, 11). Četvrta industrijska revolucija se temelji na tri megatrenda: fizičkom, digitalnom i biološkom. Za shvatanje digitalizacije rada neophodno je obratiti posebnu pažnju na digitalni megatrend, odnosno na sponu između fizičke i digitalne aplikacije, kojom se označava kao internet stvari (engl. Internet of Things – IoT). Ovaj megatrend se najjednostavnije može opisati kao odnos između stvari (proizvoda, usluga, mesta i itd.) i ljudi posredstvom različitih tehnologija i platformi gde senzori spajaju fizički svet sa virtuelnim mrežama (Schwab 2016, 22). Haler i ostali definišu internet stvari kao:

svet gde su fizički objekti neprimetno integrисани u informacionu mrežu i gde fizički objekti mogu postati aktivni učesnici u procesima poslovanja. Dostupne usluge za interakciju sa ovim pametnim objektima preko interneta služe za ispitivanja stanja svih povezanih informacija, uzimajući u obzir probleme bezbednosti i privatnosti (Haller et al. 2009, 15).

Četvrta industrijska revolucija se stoga može nazvati digitalnom revolucijom. Međutim, ovde je potrebno napraviti razliku između dva talasa digitalizacije. Prvi talas se odnosi na uvođenje prvih robova u industrijsku proizvodnju, što bi za posledicu imalo automatizaciju i robotizaciju industrijske proizvodnje (Kovačević 2019, 86). Izraz drugi talas digitalizacije upotrebljava Kristof Digris i ističe da u okviru ovog talasa digitalizacije dolazi do spajanje velike količine podataka koji su dostupni na mrežama sa procesom robotizacije industrijske proizvodnje (Degryse 2016, 50). Izraz velika količina podataka (engl. Big Data) obuhvata zbir različitih podataka (ličnih, komercijalnih, geografskih i bihevioralnih) koji su dostupni na internetu, mobilnim telefonima, satelitskim navigacijama i koji se mogu iskoristiti kao sirovina u okviru mobilnih aplikacija (Degryse 2016, 10).

Digitalna transformacija dovodi do promene u sferi rada. Stoga, možemo govoriti o novim oblicima rada koji su prisutni u digitalnom dobu. Ipak, pre svega potrebno je definisati sam pojam digitalizacije rada. Digitalizacija rada se povezuje sa drugim talasom digitalizacije i definiše se kao radikalno preoblikovanje poslovnog okruženja i prirode rada, kao i redefinisanje granica proizvodnje, raspodele i potrošnje (De Groen et al. 2017, 9). Ona ujedno predstavlja kraj rada kakav nam je do sada bio poznat (Meil & Kirov 2017, 4). Potrebno je razlikovati oblasti koje su pod direktnim uticajem digitalizacije. Digris na-

vodi četiri moguće oblasti uticaja i to: (1) otvaranje novih radnih mesta (novi sektori, novi proizvodi i nove usluge); (2) promena prirode posla (digitalizacije, pametne mašine, novi oblici upravljanja; (3) uništavanje posla (automatizacija i robotizacija) i (4) promena vrste posla (digitalne platforme, davanje zadataka velikom broju ljudi na internetu i deljena ekonomija (Degryse 2016, 17). Takođe, neophodno je razlikovati dve vrste digitalnog rada od kojih se prva odnosi na digitalni rad u okvirima tradicionalne industrije i pružanja usluga od strane tradicionalnih kompanija i digitalni rad posredstvom digitalnih platformi (Meil & Kirov 2017, 7). Četvrta oblast uticaja koje navodi Digris se odnosi na nastanak novih oblika rada koji su prisutni u izveštaju Eurofonda za 2015. godinu. Ovi oblici rada se mogu svrstati u dve grupe i to: (1) novi modeli radnog odnosa između zaposlenih i poslodavaca, gde svrstavamo: deljenje zaposlenih, deljenje poslova i rad na osnovu vaučera i (2) novi načini rada, gde svrstavamo: privremeno upravljanje, povremenih rad, mobilni rad zasnovan na korišćenju informaciono-komunikacionih tehnologija, rad sa velikim brojem klijenata, zajedničko zapošljavanje i rad na digitalnim platformama (Mandl et al. 2015, 7).

Novi oblici rada nastaju kao direktna posledica četvrte industrijske revolucije i javljaju se u uslovima digitalne, odnosno gig ekonomije na digitalnom tržištu rada. Digitalnu ekonomiju karakteriše „strukturni pomak od industrijske ekonomije ka ekonomiji koju karakterišu informacije, nematerijalne vrednosti i usluge i paralelna promena ka novim radnim organizacijama i institucionalnim oblicima”, a njen najzastupljeniji oblik je „gig ekonomija ili ekonomija tezgi” (Kovačević 2021a, 25). Ključni elementi digitalne ekonomije su: (1) digitalizacija i intenzivna upotreba informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT); (2) kodifikacija znanja; (3) transformacija informacija u robu i (4) novi načini organizacije rada i proizvodnje (Sharma 2005, 3). Kako smo istakli da je najzastupljeniji oblik digitalne ekonomije zapravo gig ekonomija potrebno je dati definiciju ovog pojavnog oblika digitalne ekonomije. Stoga, gig ekonomija obuhvata niz najčešće privremeno-povremenih poslova, poput dostave hrane, taksi usluga, ali i visokokvalifikovanih radnih mesta, poput programiranja i softverskog inženjeringu gde se zaposleni plaćaju po učinku ili radnom satu, bez da im poslodavac nudi puno radno vreme (Sinicki 2019, 2). De Stefano (2016: 1) ističe da gig ekonomija uključuje sa jedne strane rad na digitalnim platformama, što se odnosi na ispunjavanje različitih zahteva posredstvom virtuelnih platformi. Sa druge strane, gig ekonomija uključuje i rad na zahtev preko mobilnih aplikacija, što podrazumeva obavljanje tradicionalnih radnih aktivnosti kao što su čišćenje ili transport preko aplikacija kojima upravljaju poslodavci.

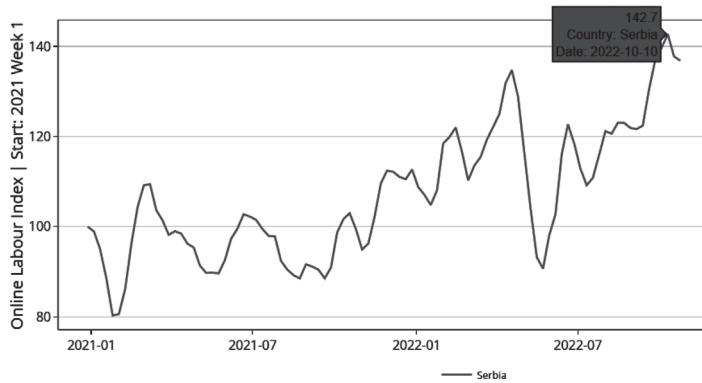
3. KONCEPT DOSTOJANSTVENOG RADA NA DIGITALNIM PLATFORMAMA

U ovom delu rada želimo da odgovorimo na pitanje da li se rad na digitalnim platformama može smatrati dostojanstvenim. Stoga, počećemo sa konceptom dostojanstvenog rada (engl. Decent work), koji prvi put upotrebljava Međunarodna organizacija rada 1999. godine. Međunarodna organizacija rada ističe da je njen primarni cilj promovisanje mogućnosti ženama i muškarcima za dostojanstven i produktivan rad u uslovima slobode, jednakosti, sigurnosti i ljudskog dostojanstva. Dostojanstveni rad se stoga fokusira na četiri strateška cilja i to: promociju radnih prava; radni odnos; socijalnu zaštitu i socijalni dijalog (ILO 1999). Stojiljković, sa druge strane, definiše dostojanstveni rad kao onaj oblik rada koji ne unižava čoveka i koji obuhvata: (1) ugovoren radni odnos; (2) fer odnos poslodavaca prema zaposlenima; (3) bezbedno i zdravo radno mesto i (4) zaštitu socijalnih prava zaposlenih i članova njihovih porodica. Zaposlenima se ujedno tako i kreiraju (5) uslovi za lični prosperitet i njihovu socijalnu integraciju i daje (6) sloboda da se organizuju i aktivno učestvuju u odlukama koje se utiču neposredno na njih (Stojiljković 2018).

Digitalizacija rada, odnosno rad na digitalnim platformama dovodi do stvaranja ultrafleksibilnog tržišta rada koga karakteriše: (1) fleksibilan ugovor o radu; (2) fleksibilno radno vreme; (3) laka promena lokacije posla i (4) fleksibilna zarada (Mandl 2015, 109). Ovim karakteristikama potrebno je dodati i (5) rad u kojem se uživa; (6) samostalno određivanje zarada; (7) produktivnost; (8) stabilnost i (7) razvijanje sopstvenog biznisa i lični razvoj (Sinicki 2019, 4–8). Postavlja se pitanje da li rad na digitalnim platformama možemo smatrati dostojanstvenim? Sa pozicije fleksibilnosti ugovora o radu možemo istaći da rad na digitalnim platformama nije jasno definisan u radnom zakonodavstvu, te možemo zaključiti da se radi o privremenom i nesigurnom poslu. Nedovoljna pravna regulacija se odražava i na drugu karakteristiku ovog rada, te sa pozicije odnosa između poslodavca i zaposlenog možemo zaključiti da može doći do problema kada poslodavci ne odaberu najboljeg ponuđača nego mu ukradu poslovnu ideju i time reše postavljeni zadatku. Sa stanovišta bezbednosti i zdravlja na radu možemo zaključiti da, iako se ovaj rad odvija u kontrolisanim uslovima doma, može doći do ugrožavanja zdravlja radnika usled njegove prekomerne težnje za sticanjem većeg prihoda. Još jedan mogući problem sa stanovišta nedovoljne pravne regulacije leži u činjenici da ovaj oblik rada ne garantuje socijalnu zaštitu zaposlenog, ali ni članova njegove porodice (Kovačević 2019, 95). Prethodno navedene karakteristike govore u prilog tvrdnji da se rad na digitalnim platformama ne može smatrati dostojanstvenim. Ipak, sa stanovišta ličnog prosperiteta zaposlenih uz garantovano pravo na diskonektovanje možemo reći da je rad na digitalnim platformama dostojanstven (Kovačević 2019, 96).

4. DIGITALNI RAD U REPUBLICI SRBIJI

Digitalna transformacija rada nije zaobišla ni Republiku Srbiju. Posledice digitalizacije su vidljive na svakom koraku, a novi oblici rada koji se javljaju u Srbiji su identični onima kakvi postoje i širom sveta. Digitalni rad stoga postaje atraktivan mladim i visokoobrazovanim ljudima zbog primamljivosti zarade, dobrog balansa između privatnog i poslovnog života, ali i slobodne lokacije posla. Međutim, problemi koji se javljaju na digitalnom tržištu rada kao da su preslikani sa tradicionalnog tržišta rada. Rezultati sprovedenih istraživanja koji će biti predstavljeni dalje u tekstu govoriće u prilog ovoj tezi. Pre nego što počnemo sa predstavljanjem ovih rezultata trebalo bi da pojasnimo ko su digitalni radnici u Srbiji. Stoga, u analizu uvodimo indeks onlajn rada kao prvi ekonomski indikator koji govori o ponudi i potražnji za digitalnim radom. Ovaj indikator je kreiran od strane istraživača sa oksfordskog Internet instituta. Istraživači ističu da je ovim indeksom moguće izmeriti ponudu i potražnju za digitalnim radom u različitim zemljama i različitim grupama zanimanja, kao što su: (1) razvoj softvera; (2) kreativne industrije i multimedija; (3) pisanje i prevođenje; (4) administrativne usluge i unos podataka; (5) prodaja i marketing i (6) profesionalne usluge (Kässi & Lehdonvirta 2018, 243). Ovim indeksom su obuhvaćene svetski poznate digitalne platforme, poput Upwork.com, Freelancer.com, Peopleperhour.com i druge. Ipak, ključni nedostaci ovog indeksa je mali broj platformi koje su njime obuhvaćene, ali i isključivanje svetskih poznatih platformi, poput Ubera i Delivera, za koje autori tvrde da deluju lokalno (Kovačević 2021a, 27).

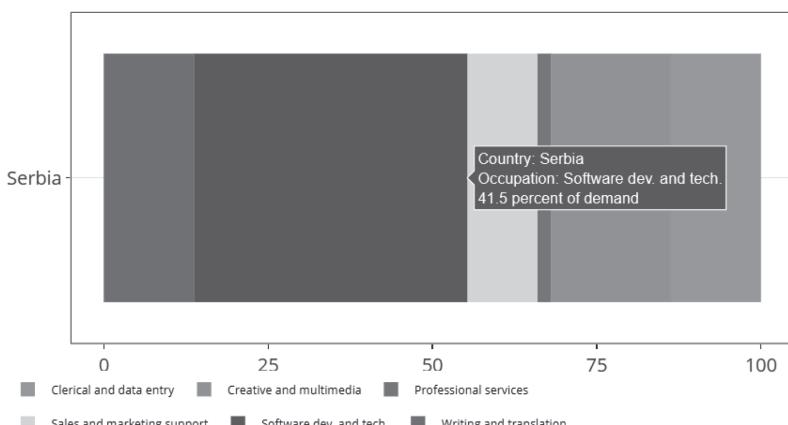


Grafikon 1. Potražnja za digitalnim radnicima u Srbiji (2021–2022) (OLI 2020, 2022)

Na Grafikonu 1 prikazan je indeks onlajn rada u Srbiji u periodu od januara 2021. do oktobra 2022. godine. Ovaj grafikon pokazuje konstantan rast uz moguće sezonske varijacije, do kojih dolazi u vreme praznika i godišnjih odmora kada opada potražnja za ovim oblikom rada. Digitalno tržište rada u

ovom periodu nije pretrpeo nagle promene kao što je to bio slučaj na početku pandemije korona virusa kad je snazi bilo opadanje potrebe za ovim oblikom rada (engl. Downscaling loss) (Kovačević 2021a, 32). Trenutni pik na ovom grafikonu od 10. oktobra 2022. godine ujedno je i jedan od najboljih rezultata za Srbiju od nastanka ovog indeksa, što govori u prilog činjenici da je potražnja za digitalnim radnicima u Srbiji u konstantnom rastu.

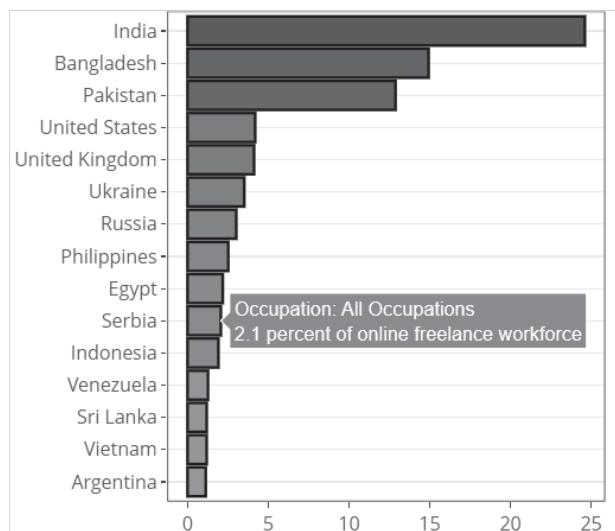
Indeks onlajn rada je pretrpeo izvesne izmene tokom 2020. godine. Naime, došlo je do njegovog unapređenja koje je u skladu sa promenama koje se dešavaju na digitalnom tržištu rada. Naime, Indeks onlajn rada 2020 uključuje, pored engleskih, digitalne platforme i na španskom i ruskom jeziku. Ovaj indeks koristi baze podataka o vremenskim serijama kako bi omogućio njegovim korisnicima da analiziraju promene u ponudi i potražnji za digitalnim radom u specifičnom vremenskom periodu. Takođe, novina u ovom indeksu je predstavljanje učešća žena u digitalnom radu prema različitim profesijama, ali i mogućnost preuzimanja određenih grupa podataka i njihovu dalju obradu za potrebe istraživanja i vizuelizacije (Stephany et al. 2021, 2). Stoga, u nastavku rada predstavićemo različite zanimljive podatke koji su prisutni u ovom indeksu. Na početku potrebno je navesti opšte karakteristike digitalnog tržišta rada u Srbiji. Naime, ovo tržište rada u Srbiji je u konstantnom usponu, što pokazuju različiti indikatori poput Global Gig Economy indeksa za 2019. godinu koji svrstava Srbiju u top 10 zemalja sa stopom od 19% prihoda od frilensera (Payoneer 2019). Prema podacima Penta bloga za 2019. godinu, Srbija je zauzimala 5. место на svetskoj rang-listi programera. Situacija je početkom 2022. godine znatno drugačija budući da se Srbija više ne nalazi u prvih 10 zemalja na ovoj listi (Bavouzet, 2022). Ipak, ne treba zanemariti činjenicu da je IT sektor u Srbiji u stalnom progresu i da naše visokoškolske ustanove nude kvalitetno obrazovanje IT stručnjaka.



Grafikon 2. Potražnja za digitalnim radnicima prema zanimanjima (OLI 2020, 2022)

Na Grafikonu 2 prikazan je broj digitalnih radnika prema različitim grupama zanimanja. Ovi podaci nedvosmisleno pokazuju da je najveća potražnja za digitalnim radnicima u Srbiji u sektoru razvoja softvera (41,5%). S obzirom da se ponuda i potražnja za digitalnim radnicima meri u odnosu na broj stanovnika svake pojedinačne zemlje, globalno tržište digitalnih radnika ne može zahtevati veliki broj digitalnih radnika iz Srbije.

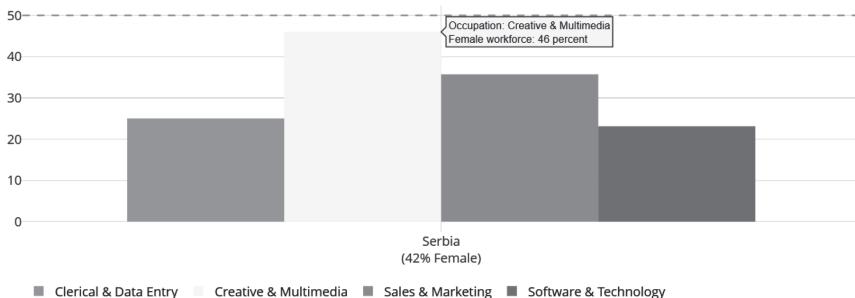
Ipak, podaci na Grafikonu 3 nedvosmisleno pokazuju da je Srbija na 10. mestu u svetu u periodu od januara 2021. do oktobra 2022. godine u ponudi digitalnih radnika na globalnom digitalnom tržištu rada sa udelenom od 2,1% u okviru svih zanimanja. Najveći udeo na digitalnom tržištu rada imaju digitalni radnici u oblasti razvoja softvera, što se poklapa sa gorenavedenim podacima. Takođe je interesantan i udeo žena u okviru digitalnog tržišta rada. Ranija istraživanja su pokazala da su digitalni radnici u Srbiji uglavnom mlade i visokoobrazovane osobe.



Grafikon 3. SEQ Grafikon* ARABIC 3: Top 15 zemalja prema ponudi digitalnih radnika na globalnom tržištu (OLI 2020, 2022).

Ova istraživanja su pokazala i postojanje razlika između pola, tako da osobe ženskog pola obavljaju poslove (pisanje i prevodenje) koji su manje plaćeni od osoba muškog pola, a da pritom imaju viši stepen obrazovanja i nedefinišan radno-pravni status (Andelković 2018, 6). Nova kategorija koja je uvedena sa unapređenjem Indeksa onlajn rada pokazuje nešto drugačiju situaciju nego što je prethodno opisana. Ukupan udeo ženskih digitalnih radnika je 42%, a pripadnice ženskog pola su najčešće zaposlene u oblasti kreativnih industrija i multimedije (46%). Zanimljivo da ovde nema podataka o oblasti pisanja i

prevođenja, što je bilo glavno zanimanje žena u prethodnom periodu. Dakle, rezultati OLI indeksa nedvosmisleno pokazuju da se položaj žena u bitnome menja u ovom periodu i da sada obavlaju poslove koji su srednje dobro plaćeni. Ipak, najviše plaćene poslove i dalje obavljaju muškarci, što pokazuje da postoje znatne razlike između muškaraca i žena koje su gotovo preslikane sa tradicionalnog tržišta rada.

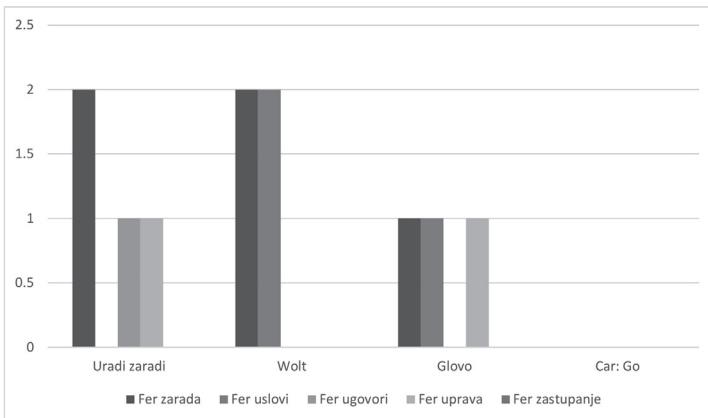


Grafikon 4. SEQ Grafikon* ARABIC 4: Udeo ženskih digitalnih radnika u Srbiji prema zanimanjima (OLI 2020, 2022).

5. ISTRAŽIVANJA O DIGITALNOM RADU U SRBIJI

U nastavku rada predstavićemo dva značajna istraživanja o položaju digitalnih radnika u Srbiji. Oba istraživanja polaze od činjenice da su digitalni rad i gig ekonomija jedna od ključnih tema u savremenom društvu. Politika rada i zapošljavanja predstavlja takođe i jednu od najznačajnijih sektorskih politika koja zavređuje pažnju različitim socijalnim akterima poput radnika i njihovih predstavnika, odnosno sindikata, poslodavaca sa druge strane, ali i države kao važnog aktera u vođenju tripartitnog socijalnog dijaloga. Izmene u politici rada i zapošljavanja u doba digitalizacije takođe bude zainteresovanost ovih socijalnih akteri, ali i istraživača iz različitih naučnih oblasti kao što su ekonomija, pravo i političke nauke. Stoga, istraživači iz Centra za istraživanje javnih politika iz Beograda su jako zainteresovani za temu budućnosti rada u Srbiji, te se bave značajnim analizama iz ove oblasti. Jedna od takvih analiza jeste i prvo rangiranje digitalnih platformi u Srbiji, koje je sprovedeno prema kriterijumima tzv. poštenog rada (engl. Fairwork). Ovim konceptom se ocenjuju uslovi rada na digitalnim platformama i rangiraju platforme u odnosu na pet datih principa: (1) fer zarada; (2) fer uslovi; (3) fer ugovori; (4) fer uprava i (5) fer zastupanje. U okviru principa fer zarade procenjuje se zarada u skladu sa minimalnom zardonom i egzistencijalnim minimumom koji predstavlja minimalnu potrošačku korpu u Srbiji. Fer uslovi podrazumevaju razvijene politike i prakse od strane platformi kojim bi se aktivno i proaktivno štitila bezbednost i zdravlje na radu.

Fer ugovori se, pak, odnose na jasno definisanje radnog odnosa između zapošljenih i poslodavaca, gde bi zaposleni bio prepoznat od strane nacionalnog zakonodavstva. Ovi ugovori ne bi smeli da sadrže klauzulu kojom se neosnovano isključuje odgovornost od strane platforme. Fer uprava se odnosi na jasnu komunikaciju između radnika i poslodavaca i mogućnost podnošenja žalbi na odluke koje se tiču radnika, dok fer zastupanje podrazumeva pravo radnika da se samoorganizuju u udruženja radnika ili sindikate, uz spremnost platformi da sarađuju i pregovaraju sa radnicima (Andđelković et al. 2022, 8).



Grafikon 5. SEQ Grafikon)* ARABIC 5: Pregled ocena platformi prema principima Fairwork-a (Andđelković, 2022).

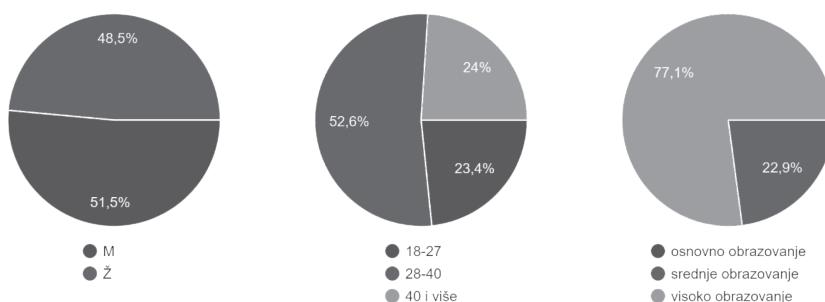
Istraživači centra u analizu uključuju četiri digitalne platforme: Uradi – zaradi, Wolt, Glovo i Car: Go. Ove platforme su odabране na osnovu preliminarnog istraživanja koje je ustanovilo koje su platforme najveće i najuticajnije u zemlji u kojoj se radi istraživanje. Nakon odabira platformi pristupilo se drugoj fazi, koja je podrazumevala semistrukturirani intervju sa predstavnicima platformi radi prikupljanja podataka, a predstavnici platformi su pozvani da podnesu dokaze za svaki od pet kriterijuma koji su se ocenjivali. U trećoj fazi intervjuisani su radnici, a uzorak radnika koji je korišćen, prema oceni istraživača, ne predstavlja reprezentativni uzorak. Ovi intervjui su omogućili istraživačima uvid u procese rada, načine obavljanja i upravljanja radom. Najzad, finalna faza podrazumeva objedinjavanje podataka dobijenih u prethodnim fazama i dodeljivanje poena samo ukoliko postoje jasni dokazi da su gore navedeni kriterijumi ispunjeni (Andđelković et al. 2022, 9). Na Grafikonu 5 dat je pregled ocena pojedinačnih platformi prema gore navedenim principima Fairwork-a. Istraživanje nedvosmisленo pokazuje da najbolji rezultat imaju platforme Uradi zaradi i Wolt, sa ukupnim skorom od 4. Sa druge strane, platforma Glovo ima skor od 3, dok je platforma Car: Go dobila ocenu 0. Istraživanje takođe pokazuje da platforme kao što su Uradi zaradi i Wolt isplaćuju zaradu koja može

da zadovolji minimalnu potrošačku korpu. Najbolje ocenjena platforma Urad – zaradi jedina nudi fer ugovore o radu i zbog toga osvaja jedan poen. Takođe, ova platforma dobija skor 0 u pogledu fer uslova rada, što znači da nije mogla da dokaže da ima jasno utvrđene politike i prakse za zaštitu radnika od specifičnih rizika. Najpoznatija platforma u Srbiji Car: Go, prema ovom istraživanju, nije uspela da zadovolji nijedan kriterijum.

Ovde treba pomenuti još jedno istraživanje koje je tiče aplikacije Car: Go. Naime, ovo istraživanje obuhvatilo je platformu Car: Go u Srbiji koja je analizirana po ugledu na istraživanje koje je sprovela Ketlin Telen sa Instituta za tehnologiju u Masačusetcu o Uberu čije istraživanje obuhvata različite članke o Uberu u SAD, Nemačkoj i Švedskoj. Ovo istraživanje obuhvatilo je pet principa i to: (1) konkurenca; (2) radni odnos; (3) socijalna politika; (4) politika oporezivanja i (5) bezbednost korisnika (Thelen 2018, 942). Platforma Car: Go predstavlja nelojalnu konkurenčiju tradicionalnoj taksi industriji budući da nije regulisana u domaćem zakonodavstvu. Sa druge strane, taksi vozači su uglavnom preduzetnici ili zaposleni kod pravnih lica koja su registrovana za obavljanje taksi delatnosti, što nije slučaj sa vozačima Car: Go za kojom nema dovoljno podataka o radno-pravnom statusu. Taksi vozači imaju garantovano socijalno i zdravstveno osiguranje kroz definisan radno-pravni status, što ne možemo reći za vozače Car: Go koji svoje socijalno i zdravstveno osiguranje moraju da obezbede kroz partnersku kompaniju ili samostalno, s obzirom na to da nisu zaposleni u kompaniji Car: Go. U pogledu oporezivanja, taksi vozači moraju da plaćaju mesečni paušalni iznos koji im je određen od stane države, dok kompanija Car: Go plaća porez na prihod i poreze za zaposlene u koju nisu uračunati vozači. Platforma Car: Go može jedino da se pohvali ispunjenjem kriterijuma bezbednosti korisnika, budući da je putem aplikacije moguće identifikovanje, praćenje, ali i ostavljanje recenzije vozačima. Sa druge strane, taksi vozila moraju da prođu redovne i vanredne tehničke pregledе vozila, estetske pregledе i da dodatno platе osiguranje putnika u vozilu što nije slučaj sa vozačima Car: Go. Bez obzira na sve negativne nalaze koji su prethodno navedeni, platforma Car: Go je postigla da u trenutku sukoba sa tradicionalnom taksi industrijom obezbedi dovoljan pristup medijima sa udelom od 75% u svim člancima koji su se bavili ovom temom u posmatranom periodu (Kovačević 2021b, 271–273). Oba istraživanja pokazuju nepouzdanost platforme Car: Go koja u prethodnih nekoliko godina izaziva brojne kontroverze na srpskom tržištu.

Položaj digitalnih radnika u Srbiji privukao je posebnu pažnju javnosti u jesen 2020. godine. Naime, Poreska uprava je bankama oko 15. oktobra 2020. godine poslala obaveštenje da, u skladu sa članom 45. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, po kojem je poreski obveznik dužan da na zahtev Poreske uprave u razumnom roku pruži sve relevantne informacije neophodne za utvrđivanje činjeničnog stanja za oporezivanje, do kraja oktobra dostave izveštaje o transakcijama na deviznim računima fizičkih lica za period od januara 2016. do oktobra 2020. godine. Ovaj izveštaj se odnosi na transak-

cije u kojima je jedan od učesnika iz zemalja sa liste jurisdikcije sa preferencijalnim poreskim sistemom, koja je data u Pravilniku Ministarstva finansija. Rezultat ovih obaveštenja su pozivi koji su počeli da stižu fizičkim licima da se javе nadležnim Poreskim upravama da učestvuju u postupku poreske kontrole prihoda iz inostranstva (Udruženje radnika na internetu 2020). Postupci poreske kontrole su pokrenuli nezadovoljstvo digitalnih radnika u Srbiji, koji su organizovali niz protesta u Beogradu kojima su od Vlade tražili da regulišu njihov položaj. U jeku ovih protesta u proleće 2021. godine sprovedeno je istraživanje o položaju digitalnih radnika u Republici Srbiji, čiji se rezultati prvi put objavljuju u ovom radu. Istraživanje polazi od osnovne pretpostavke da je neoliberalna paradigma ekonomskih odnosa u Srbiji pogodna za primenu digitalnog rada u Srbiji sa svim njegovim negativnim posledicama. Dalje, istraživanjem se želi pokazati da li digitalni rad u Srbiji rezultira povećanjem broja radnika zaposlenih u sivoj ekonomiji, ali i dokazati tvrdnja da se digitalnim radom u Srbiji pretežno bave osobe sa visokim obrazovanjem. Takođe, istraživanje polazi i od pretpostavke da je pretežan oblik digitalnog rada u Srbiji rad na digitalnim platformama, a da sam rad na digitalnim platformama ostavlja negativne posledice na osnovna prava digitalnih radnika u Srbiji. Za potrebe istraživanja konstruisan je Upitnik o položaju digitalnih radnika u Srbiji (Google upitnik), koji je prosleđen Udruženju radnika na internetu koji su ga distribuirali svojim članovima putem društvenih mreža i internih kanala komunikacije. Takođe, istraživanje je trebalo da obuhvati i radnike na platformi Car: Go, koji pak nisu odgovorili na poziv da učestvuju u istraživanju. U daljem kontaktu sa službom za odnose sa javnošću kompanije Car: Go obrazloženo je da kompanija nema direktni kontakt sa vozačima nego sa partnerskim firmama koje angažuju vozače, te da oni ne mogu da direktno proslede upitnike vozačima. Određeni broj vozača Car: Go se ipak odazvao pozivu da učestvuje u anketi, te su i njihovi odgovori uzeti u obzir u ukupnom uzorku.



Grafikon 6. SEQ Grafikon * ARABIC 6: Distribucija ispitanika prema polu, starosti i obrazovanju

Upitnik je podeljen u dva odeljka: (1) opšte informacije, koji sadrži podatke o polu, starosti, obrazovanju, zanimanju na digitalnoj platformi i digitalnoj platformi na kojoj je radnik zaposleni i (2) pitanja koja su podeljena u tri grupe i to: a) stepen slaganja sa određenim tvrdnjama o digitalnom radu; b) stepen slaganja sa određenim tvrdnjama o položaju digitalnih radnika i c) stepen slaganja sa određenim tvrdnjama o zadovoljstvu digitalnih radnika radom na digitalnim platformama i aplikacijama. U okviru drugog odeljka od anketiranih osoba se tražilo da svoje odgovore poređaju u trostepenoj skali (1 – ne slaže; 2 – nema stav i 3 – slaže se). Zanimanja koja su navedena u upitniku data su na osnovu klasifikacije koju daju istraživači sa oksfordskog Internet instituta u okviru indeksa onlajn rada, dok su digitalne platforme koje su navedene u upitniku su takođe one koje su svetski poznate. U odabiru platformi pošlo se od drugačije pretpostavke od one u istraživanju Centra za istraživanja javnih politika, te su u istraživanje uključene platforme koje su prisutne na globalnom tržištu i indeksu onlajn rada, uz mogućnost da se ispitanici opredеле i za one platforme koje deluju u Srbiji odabirom opcije drugo, gde su uključene platforme koje se pre svega bave dostavom hrane u Srbiji. U istraživanju su učestvovao 171 ispitanik. Na početku protesta Udruženje radnika na internetu uspeло је да prikupi oko 1.000 aktivnih članova koji su učestvovali u protestima ispred Vlade Srbije. Ti brojevi su rasli sa vremenom i protest je postajao masovniji (u januaru je bilo 5.000–6.000), ali je prilikom otpočinjanja pregovora sa Vladom i kampovanja ispred Skupštine Srbije primetan osetan pad učesnika protesta (svega 100-200) (Udruženje radnika na internetu, 2021). Broj učesnika na protestu, u kombinaciji sa brojem članova udruženja, potvrđuje da se radi o reprezentativnom uzorku. Uzorak je gotovo pravilno distribuiran prema polu, te je u istraživanju učestvovalo 48,5% žena i 51,5% muškaraca. U pogledu godina starosti, rezultati istraživanja su pokazali da je 52,6% ispitanika starosti između 28 i 40 godina, dok njih 77,1% ima visoko obrazovanje. Ako grupi između 28 i 40 godina priključimo još 23,4% ispitanika starosti između 18 i 27 godina, možemo zaključiti da su digitalni radnici u Srbiji mlađe i visokoobrazovane osobe.

Važno je napomenuti još nekolicinu ključnih nalaza do kojih se dolazi istraživanjem. U odgovoru na pitanje da li digitalni rad u Srbiji ima za posledicu povećanje broja zaposlenih lica u zoni sive ekonomije, 48% ispitanika je istaklo da se slaže sa ovom tvrdnjom. Drugo značajno pitanje koje treba posebno nagnasiti u ovom radu jeste vrsta digitalnog rada koja je zastupljena u Srbiji. 72% ispitanika je odgovorilo da se slaže sa tvrdnjom da digitalni rad u Srbiji podrazumeva rad na digitalnim platformama i rad posredstvom mobilnih aplikacija. Istraživanje je pokazalo da digitalni radnici u Srbiji, sa jedne strane, biraju Upwork kao platformu gde obavljaju svoj rad, dok su sa druge, digitalni radnici u Srbiji angažovani i preko aplikacija za dostavu hrane kao što su Glovo i Wolt. Možda najznačajniji deo ovog upitnika jesu pitanja koja se tiču odnosa države Srbije prema radnicima na digitalnim platformama. Naime, 98,9% ispitanika je odgovorilo da nije zadovoljno odnosom države prema zaposlenima na digi-

talnim platformama i aplikacijama, dok 80,1% ispitanika smatra da je rad na digitalnim platformama i aplikacijama nesiguran. Takođe, 98,8% ispitanika je istaklo da Republika Srbija ne štiti prava digitalnih radnika u dovoljnoj meri, a njih 65,9% nije spremno da svoj radno-pravni status reguliše prema uslovima postojećeg zakonodavstva kojim se reguliše status samozaposlenih lica. U pogledu radno-pravnog statusa potrebno je napomenuti da za 78,9% ispitanika rad na digitalnim platformama i aplikacijama predstavlja njihov osnovni posao, tako da je od izuzetne važnosti pronaći najbolji način za regulisanje njihovog statusa. Istraživanje se takođe bavi motivima radnika za digitalni rad. Motivi koji su obuhvaćeni istraživanjem su: fleksibilno radno vreme; dobar balans između privatnog i poslovnog života; dobra zarada i slobodan izbor lokacije posla. Istraživanje je pokazalo da nema značajne razlike između prva tri motiva, dok je većina ispitanika (84,3%) istakla da je njihov ključni motiv upravo slobodan izbor lokacije posla. Ovaj motiv je u direktnoj spremi sa osnovnim karakteristikama digitalnih radnika. Naime, digitalni radnici su skloniji da izaberu poslove koji će im omogućiti da rade sa različitim lokacijama za koje im je jedino potrebna stabilna internet veza.

Radi dobijanja kompleksnijih rezultata istraživanja upotrebili smo hi kvadratni test kako bi poredili različite grupe kada je zavisna varijabla kategorijalna po svojoj prirodi. Za obradu podataka korišćen je program SPSS. Primena ovog metoda pokazala je da u upitniku postoji tri pitanja sa značajnim statističkim razlikama prema polu, zanimanju i starosti. Rezultati istraživanja pokazuju da postoji značajna statistička razlika u stepenu slaganja prema polu u tvrdnjima da radnici na digitalnim platformama treba da imaju garantovanu minimalnu zaradu, što je prikazano u Tabeli 1.

pol	ne slaže se	nema stav	slaže se	
ženski	7,2%	14,5%	78,3%	$\chi^2=8,147$
muški	19,3%	21,6%	59,1%	df=2 p=0,017

Tabela 1. SEQ Tabela * ARABIC 3: Rezultati hi kvadratnog testa za pitanje br. 33xxx

Iako oba pola pokazuju relativno stabilan stepen saglasnosti sa navedenom tvrdnjom, postoji značajna razlika između muškaraca i žena, gde se jasno može videti da su žene spremnije da za rad na digitalnim platformama ostvare minimalnu zaradu. Ukoliko ovaj podatak ukrstimo sa činjenicom da postoji jaz između muškaraca i žena na digitalnim platformama u pogledu izbora zanimanja i stepena plaćanja za ista, što je preslikano sa tradicionalnog tržišta rada, ovaj podatak nam se čini jasnijim, te nije začudujuće što muškarci teže ka većem prihodu nego žene i samim tim ređe pristaju na minimalnu zaradu. Značajna razlika između različitih kategorija zanimanja prisutna je u tvrdnjama koja glasi: Spreman sam da regulišem svoj radno-pravni status prema uslovima

postojećeg zakonodavstva kojim se reguliše status samozaposlenih lica. Ova razlika prikazana je u Tabeli 2.

zanimanje	ne slaže se	nema stav	slaže se	
kategorija 1	45,7%	11,4%	42,9%	
kategorija 2	66%	14,9%	19,1%	
kategorija 3	71,1%	13,2%	15,8%	
kategorija 4	76%	8%	16%	

$x^2=12,585$ $df=6$ $p=0,046$

Tabela 2. SEQ Tabela * ARABIC 1: Rezultati hi kvadratnog testa za pitanje br. 24

Zanimanja koja su definisana Indeksom onlajn rada grupisana su u četiri različite kategorije prema tabeli prihoda² i to: (1) razvoj softvera i profesionalne usluge; (2) kreativne industrije i multimedija i prodaja i marketing; (3) pisanje i prevodenje i unos podataka; (4) ostali, dakle oni ispitanici koji se nisu opredelili ni za jednu od ponuđenih zanimanja. Ranije smo utvrdili veliki procenat neslaganja sa ovom tvrdnjom kod većine ispitanika. Značajno je predstaviti i stepen slaganja sa ovom tvrdnjom, koji je posebno primetan kod prve kategorije. Iako je stepen neslaganja veći od stepena slaganja kod prve kategorije, razlika između njih je minimalna i u znatnome odskače od razlike kod drugih kategorija. Razlog zbog kog dolazi do minimalne razlike jeste u činjenici da najplaćenija zanimanja imaju najveću mogućnost da svoj radno-pravni status regulišu u skladu sa postojećim zakonodavstvom. Najplaćeniji digitalni radnici upravo to i rade osnivajući preduzetničke radnje. U najvećem problemu su radnici iz treće i četvrte kategorije koji zbog nesigurnosti posla³ i niske zarade ne mogu da reše svoj radno-pravni status u skladu sa postojećim zakonodavstvom. Otvaranje preduzetničkih radnji povlači sa sobom plaćanja poreza i doprinosa, što predstavlja dodatan rizik za nisko plaćena zanimanja zbog čega oni nerado idu ka poreskoj evaziji. Ovakve tvrdnje govore u prilog činjenici da je neophodno usvojiti posebno zakonodavstvo kojim će se regulisati radno-pravni status digitalnih radnika, sa čime se slaže čak 96,5% ispitanika. Naredna tvrdnja gde se primećuje značajna razlika između ispitanika je tvrdnja br. 33 koja glasi: Moj motiv za rad na digitalnim platformama i aplikacijama je dobra zarada. Ispitanici su podeljeni prema godinama starosti u tri grupe: (1) 18–27; (2) 28–40 i (3) 41 i više. U Tabeli 3 se jasno može uočiti da je glavna motivisanost mlađe populacije, posebno one između 28 i 40 godina, dobra za-

2 Cene rada po satu za 2020. godinu prema OLI klasifikaciji zanimanja iznose: profesionalne usluge (\$23,5); unos podataka (\$10,2); kreativne industrije i multimedija (\$21,0); prodaja i marketing (\$21,3); razvoj softvera (\$23,1) i pisanje i prevodenje (\$15,6). Tim Gigmetra, 2020, 6.

3 80,1% ispitanika smatra da je rad na digitalnim platformama i aplikacijama nesiguran.

rada. Sa druge strane, najveći procenat neslaganja sa ovom tvrdnjom daje populacija starija od 41 godinu što dobru zaradu kao ključni motiv za rad na digitalnim platformama i aplikacijama pomera na drugo mesto.

starost	ne slaže se	nema stav	slaže se	
18-27	3,3%	17,8%	78,9%	$\chi^2=20,936$ df=4 p=0,040
28-40	5%	10%	85%	
41 i više	28,8%	9,8%	63,4%	

Tabela 3. SEQ Tabela * ARABIC 2: Rezultati hi kvadratnog testa za pitanje br. 26

Istraživanje je na prvom mestu potvrdilo da digitalni rad za posledicu ima povećanje broja zaposlenih u zoni sive ekonomije. Naime, digitalni radnici se usled nesigurnosti prihoda odlučuju za poresku evaziju, čime u bitnome narušavaju postojeći pravni poredak u našoj državi. Zabrinjavajuća činjenica je da su digitalni radnici uglavnom mlade i visokoobrazovane osobe, neretko bez ikakvog radnog iskustva, koji zarad ostvarivanja bilo kakvog prihoda pristupaju nesigurnom tržištu rada. Digitalne platforme ne garantuju radnicima bilo kakvu radno-pravnu zaštitu, što trajno narušava usvojene standarde u radnom pravu. Negativnim posledicama digitalnog rada potpomaže i neoliberalna paradigma ekonomskih odnosa koja je prisutna u Srbiji i koja uslove rada i radna prava digitalnih radnika dodatno unižava. Stoga, istraživanje pokazuje da ne postoji mogućnost za ostvarivanje prava na dostojanstveni rad na digitalnim platformama u trenutnim uslovima na digitalnom tržištu rada i gig ekonomiji. Ohrabruje činjenica da su digitalni radnici svesni svog nepovoljnog položaja i da preuzimaju akcije koje za cilj imaju promenu radnog zakonodavstva u korist povećanja vidljivosti digitalnih radnika na tržištu rada u Srbiji. Ostali socijalni akteri, poput sindikata i Vlade, takođe se uključuju u rešavanje ovog problema. Međutim, još uvek nema naznaka da će biti usvojen propis kojim će se regulisati položaj digitalnih radnika, nego se zahtevima digitalnih radnika izlazi u susret kroz amandmane na postojeće propise, čime se suštinski ne rešava problem, nego samo odlaže za neka druga vremena.

6. ZAKLJUČAK

Četvrta industrijska revolucija, digitalizacija i digitalna transformacija su pojave sa kojima se suočava moderno društvo. Ove pojave dovode do radikalnih zaokreta u poimanju društva u različitim sferama, a posebno u sferi rada. Digitalizacija i digitalna transformacija dovode do nastanka novih oblika rada, ali i novog tipa radnih odnosa preteći da uništi rad kakav je do sada bio poznat. Sa sigurnošću možemo tvrditi da dolazi do preispitivanja osnovnih radnih pra-

va koja su garantovana još sa nastankom prvih radničkih pokreta. Stoga, nije ni čudno što se istraživači iz različitih naučnih oblasti interesuju za aspekte i domete digitalizacije. Ovo istraživanje je pokazalo da uslovi rada na digitalnim platformama ne predstavljaju korak napred ka pravednom društvu i dostojanstvenom radu na digitalnim platformama. Ipak, ono je otvorilo brojna pitanja o budućnosti rada na digitalnim platformama i budućem položaju digitalnih radnika. Digitalni rad je primamljiv zbog svoje fleksibilnosti različitoj populaciji, ali ta ista populacija tvrdi da je on nestabilan i nesiguran. Digitalni radnici zahtevaju od države pravednije uslove i jasnu regulaciju digitalnog rada. Oni svoje zahteve ponavljaju kroz česte apele i proteste, ali Republika Srbija je do sada odlagala rešenje ovog problema za neki budući period. Činjenica da skoro 100.000 ljudi iz Srbije aktivno učestvuje u radu na digitalnim platformama i aplikacijama i da je Srbija u samom svetskom vrhu prema broju digitalnih radnika u ukupnom udelu u poslednjem periodu govori o enormnom značaju ovog tipa rada u našoj državi. Stoga, potrebno je da se različiti akteri uključe u rešavanje problema sa digitalnim radom. Primetna je aktivnost sindikalnog pokreta u rešavanju ovih problema jer digitalni radnici predstavljaju zanimljivu potencijalnu sindikalnu klijentelu. Potrebno je insistirati na udruživanju digitalnih radnika u različita strukovna udruženja, što je predvorje za formiranje strukovnih sindikata. Ovakva praksa udruživanja je prisutna u Nemačkoj kroz formiranje udruženja za digitalni rad koji okuplja radnike sa digitalnih platformi. Digitalni radnici u Srbiji su se posle pokušaja Poreske uprave da ih oporezuje u skladu sa aktuelnim zakonodavstvom okupili u Udruženje radnika na internetu, koje je organizovalo niz protesta i stupilo u pregovore sa Vladom oko fer uslova digitalnog rada i potencijalnog zakonskog rešenja problema digitalnih radnika u Srbiji. Iako je formiranje ovakvog udruženja za pohvalu, ipak ono predstavlja reakciju na nastali problem. Ovo udruženje u budućnosti treba da deluje proaktivno, odnosno da pokaže smelost i istrajnost i inicijativu kako bi na što bolji način zaštitali digitalne radnike u Srbiji. Jedino u ovom slučaju možemo govoriti o poboljšanju uslova rada na digitalnim platformama u Srbiji i mogućem dostojanstvenom radu na platformama, što je svakako cilj.

LITERATURA

- Andđelković, Branka et al. 2018. *Gig ekonomija u Srbiji: ko su digitalni radnici i radnice iz Srbije i zašto rade na globalnim platformama*. Beograd: Centar za istraživanje javnih politika.
- Andđelković, Branka et al. 2022. *Fairwork Srbija rangiranje 2021: Standardi rada u gig ekonomiji*. Beograd: Centar za istraživanje javnih politika.
- Bavouzet, Ludovic. 2022. "Where are the World's Best Developers? 2022 Pentalog Report". *Penta Blog*, 17. January, (internet) available at: <http://bit.ly/3E5NbPb>, (viewed: October 30, 2022)

- Brynjolfsson, Eric, McAfee, Andrew. 2014. *The second machine age*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Tim Gigmetra. 2020. „Preliminarna procena efekata COVID19 na platformski rad u Srbiji“. Beograd: Centar za istraživanje javnih politika, (internet) dostupno na: <https://bit.ly/3WtwLqI> (pristupljeno: 31. oktobar 2022)
- Thalen, Kathleen. 2018. “Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and United States”. *Perspectives on Politics*, 16(4): 938–953.
- Devezas, Tessaleno (eds). 2017. *Industry 4.0 Entrepreneurship and Structural Change in the New Digital Landscape*. Cham: Springer International Publishing.
- De Stefano, Valerio. 2016. *The Rise of the Just-in-Time Workforce: On-Demand Work, Crowdwork and Labour Protection in the Gig-Economy – Condition of Work and Employment Series No. 71*. Geneva: International Labour Office.
- Degryse, Christophe. 2016. *Digitalization of the economy and its impact on labour markets*. Brussels: ETUI.
- De Groen, Willem Pieter, et al. 2017. *Impact of digitalisation and the on-demand economy on labour markets and the consequences for employment and industrial relations*. Brussels: Visit and Publications Unit.
- ILO, 1999. “Report of the Director-General: Decent Work”, (internet) available at: <https://bit.ly/3sZcuvy> (viewed: October 20, 2022).
- Kässi, Otto & Lehdonvirta, Villi. 2018. “Online labour index: Measuring the online gig economy for policy and research”, *Technological Forecasting and Social Change*, Volume 137: 241–248.
- Kovačević, Aleksandar. 2019, „Ka dostojanstvenom digitalnom radu – Položaj radnika na digitalnim platformama“. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Godina XIII, Broj 22: 85–99.
- Kovačević, Aleksandar. 2021a. „Pandemija korona virusa – šansa za uspešnu digitalizaciju rada ili dodatno unižavanje prava radnika“, u: Ivan Stanojević (ur.), *Političke posledice pandemije*, Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije i Fakultet političkih nauka, str. 23–38.
- Kovačević, Aleksandar 2021b. “New Forms of Employment and Their Impact on Working Conditions in Digital Age in Serbia – A Case Study of Car: Go”, in: Stefan Mayr & Andreas Orator (eds.), *Populism, Popular Sovereignty and Public Reason*. Berlin: Peter Lang, pp. 263–278.
- Meil, Pamela & Kirov, Vassil. 2017. “Introduction: The Policy Implication of Virtual Work”, in: Meil, Pamela & Kirov Vassil (eds.), *Policy Implication of Virtual Work*, London: Palgrave Macmillan, pp. 3–28.
- Mandl, Irene, et al. 2015. *New forms of employment*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- OLI 2020. 2022. “Online labour index 2022 – demand and supply”, (internet) available at: <http://bit.ly/3fwiMzP> (viewed: October 25, 2022).

- Payoneer, 2019. *The Global Gig Economy Index*, Payoneer.
- Schwab, Klaus. 2016. *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum.
- Sinicki, Adam. 2019. *Thriving in the Gig Economy: Freelancing Online for Tech Professionals and Entrepreneurs*. Bicester: Apress.
- Stojiljković, Zoran. 2018. „Dostojanstveni rad ili pad u prekarnost”, *Danas*, 07. oktobar (internet) dostupno na: <http://bit.ly/3WqLOBC> (Pristupljeno: 28. oktobra 2022)
- Stephany Fabian et al. 2021. “Online Labour Index 2020: New ways to measure the world’s remote freelancing market”. *Big Data & Society*, Volume 8, Issue 2: 1–7.
- Sharma, Sushil. K. 2005. “Socio-Economic Impacts and Influences of E-Commerce in a Digital Economy” in: Harbhajan S. Kehal, Varinder P. Singh, *Digital Economy: Impacts, Influences and Challenges*, London: Idea Group Inc, pp. 1–20.
- Udruženje radnika na internetu, 2020. „Saopštenje za javnost povodom novih kontrola Poreske uprave”, *Udruženje radnika na internetu*, 17. novembar, (internet) dostupno na: <http://bit.ly/3SUA8Eg> (Pristupljeno: 25. oktobar 2022).
- Udruženje radnika na internetu, 2021. „Saopštenje povodom dogovora sa Vladom Republike Srbije”, *Udruženje radnika na internetu*, 23. april, (internet) dostupno na: <http://bit.ly/3zGdqJj> (Pristupljeno: 25. oktobar 2022)
- Haller, Stephan et al. 2009. “The Internet of Things in an Enterprise Context” in: Michael L. Brodie (auth.), John Domingue, Dieter Fensel, Paolo Traverso (eds.), *Future Internet – FIS 2008*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, pp. 14-28.

Aleksandar Kovačević

THE LABOUR CONDITIONS ON DIGITAL PLATFORMS – THE CASE OF SERBIA

SUMMARY

The digital transformation of society has resulted in fundamental changes in many areas. There seem to be significant changes in the work and business environment as a result of digitization, as well as the introduction of new forms of work. The digitization wave has not passed our society. In this study, we examine the labour conditions on digital platforms with a focus on Serbia. As a result, our research question is: are labour conditions on digital platforms in Serbia in the era of digitization a step forward towards a just society and decent work? In this paper, we begin with the concept of the digitalization of labour and the quest for decent work on digital platforms in the context of the

gig economy. We also discuss the effects of the global labour market on the status of digital employees in Serbia, as well as the labour conditions on some digital platforms that operate in Serbia. Our research examines the position of freelancers in current legislation in Serbia, with a focus on current events and research findings from May 2021.

KEYWORDS: digital transformation, gig economy, decent work, just society, digital workers.

Mina Petrović¹

*Univerzitet u Beogradu
Filozofski fakultet, Odeljenje za sociologiju*

Socijalno stanovanje u neoliberalnom i postsocijalističkom kontekstu²

SAŽETAK

U radu se najpre razmatra pojam stambene politike, njen istorijat i promene karakteristične za sadašnju potpornu fazu razvoja u postfordističkom (neoliberalnom) periodu kapitalizma. Iskustveni okvir analize čine evropske zemlje, kako one čiji su modeli stambenih politika razvijani u periodu jake države blagostanja tako i države čija je stambena politika u istom periodu oblikovana po socijalističkim načelima. Sa fokusom na promenama u domenu socijalnog stanovanja, pre svega u javnom, odnosno neprofitnom rentalnom sektoru, ukazuje se da finansijalizacija mera stambene politike i favorizovanje privatnog vlasništva u stanovanju poslednjih decenija nosi značajne rizike ne samo za određene segmente stanovništva već i za ukupno funkcionisanje stambenog sistema, kao i da je neoliberalni pristup dominantno odredio procese privatizacije i deregulacije u stanovanju postsocijalističkih zemalja, što u kontekstu

¹ Kontakt: mipetrov@f.bg.ac.rs

² Rad je razvijen u okviru projekta Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, ugovor br. 451-03-68/2022-14/200163.

institucionalnog (socijalističkog) nasledja stvara dodatne probleme u obezbeđivanju troškovno dostupnog i adekvatnog stanovanja.

KJUČNE REČI: stambena politika, socijalno stanovanje, neoliberalizam, (post)socijalizam, Evropa

1. UVOD

U radu se polazi od određenja stambene politike kao sistema korektivnih mera koje država unosi u stambeno tržište, sa fokusom na literaturu koja razvija stambene politike dominantno posmatra iz perspektive nastanka i potonje dekonstrukcije socijalne države. Na osnovu analize iskustva evropskih zemalja, rad ima za cilj da ukaže na ograničenja neoliberalnog pristupa u obezbeđivanju troškovno dostupnog i adekvatnog stanovanja, kako u zemljama koje su u periodu jake države blagostanja razvijale različite modele stambenih politika tako i u zemljama čija je stambena politika u istom periodu bila oblikovana po socijalističkim načelima. Prevashodno se ukazuje na opštu činjenicu da transformacija stambene politike od snabdevačkog ka potpornom tipu nije ostvarila očekivano smanjenje javnih rashoda, jer su povlačenjem države iz direktnе provizije stanova i privatizacijom (dela) stambenog fonda u javnom/neprofitnom rentalnom sektoru javni troškovi preusmereni ka subvencionisanju kupovine ili zakupa stanova. Takođe, naglašava se da smanjenje dostupnih stambenih opcija, pre svega zbog privatizacije i njome uslovljene rezidualizacije javnog/neprofitnog rentalnog stanovanja, dovodi u pitanje ne samo socijalnu već i finansijsku održivost favorizovanja privatno vlasničkog sektora i pokreće razmišljanja kakvo je socijalno stanovanje potrebno savremenom društvu, a naročito velikim gradovima. Izazovi koje neoliberalni kontekst uslovljava u postsocijalističkim zemljama su specifični ne samo zbog radikalnije privatizacije stambenog fonda u javnom/neprofitnom sektoru u odnosu na većinu evropskih zemalja već i zbog odsustva institucionalnih mehanizama i iskustva u diverzifikaciji mera stambene politike u tržišnim uslovima.

Tekst koji sledi organizovan je u nekoliko segmenata. U prvom se određuje pojam stambene politike, njen istorijat i promene karakteristične za neoliberalnu fazu razvoja kapitalizma u evropskim okvirima, kao i pojam socijalnog stanovanja. Sa fokusom na promenama u domenu socijalnog stanovanja prevashodno u javnom, odnosno neprofitnom rentalnom sektoru, a u skladu sa značajem koji se pridaje razlikama u institucionalnom kontekstu pojedinih evropskih zemalja, u drugom delu se razmatra neoliberalno iskustvo najizrazitijih predstavnika različitih modela stambenih politika razvijenih u periodu jake države blagostanja, kao i iskustva i dileme postsocijalističkih zemalja. U zaključnom delu rada akcentuje se potreba da se rentalni sektor redefiniše ili kreiraju alternativna rešenja za obezbeđivanje troškovno dostupnog/adekvatnog

stanovanja i ukazuje na teškoće koje takvim naporima nameće parcijalnost i kontradiktornost neoliberalizma, posebno u postsocijalističkom kontekstu.

2. STAMBENA POLITIKA U SKLOPU NASTANKA I RESTRUKTURIRANJA DRŽAVE BLAGOSTANJA

Stambenu politiku moguće je definisati kao sistem korektiva koji država uno- si u stambeno tržište a odnosi se na regulisanje institucionalnih okvira trži- šnog poslovanja, finansijskog sistema i sistema subvencija (Bengtsson 2002). Neophodnost državne intervencije u stambeno tržište najčešće se obrazlaže njegovom nesavršenošću koja ishodi iz činjenice da je stan fiksna roba, te da promena ponude u kraju A ne utiče na promene u potražnji u kraju B, a samim tim ni na promenu cene stanova, kao i činjenicom da 25–30% domaćinstva čak i u razvijenim zemljama nije u stanju da plati punu tržišnu cenu stana, te da podsticanje efektivne tražnje nije ograničeno samo na domaćinstva sa najnižim prihodima (Priemus 1992). Specifičnost stambene politike nalazi se i u kombinaciji mera socijalne, ekonomске i urbanističke politike koja omogućava da se adekvatno stanovanje učini troškovno dostupnim pripadnicima svih socijalnih slojeva, čime se doprinosi socijalnoj inkluziji, odnosno smanje- nju društvenih tenzija, kao i kontroli getoizacije i slamizacije prostora (Mandić 1996; Petrović 2004).

Razvoj stambene politike dominantno se posmatra u sklopu nastanka i potonje dekonstrukcije socijalne države, odnosno faza razvoja kapitalističkog sistema, od fordističke ka postfordističkoj (Donnison & Undgerson 1982; Kemeny 1992; Barlow & Duncan 1994; Harloe 1995; Balchin 1996; Doling 1999; Heijden 2000; Bengsston 2000; Scanlon & Whitehead 2007; Hoekstra 2013; Levy-Vroelant 2014; Forrest 2014; Czischke & van Bortel 2018; van Gent & Hochstenbach 2020). Nakon II svetskog rata stambena politika evropskih zemalja obeležena je takozvanom snabdevačkom (provajderskom) fazom koju su karakterisale značajne državne subvencije mahom usmerene na proces proizvodnje stanova, kada je u mnogim zemljama zabeležena i nagla ekspanzija stanova za iznajmljivanje (rentalnog stanovanja) u javnom sektoru. Takva masivna produkcija stanova bila je u funkciji rešavanja stambene nestašice, a gradnja velikog broja stanova u javnom sektoru sa relativno niskim zakupninama (rentama) imala je za cilj smanjenje potreba za višim platama i posredno je podsticala konkurentnost nacionalnih ekonomija (Malpass and Victory 2010; Musterd 2014, van Duijne & Roland 2018). U tom smislu, smatra se da je ma- sovni model javnog rentalnog stanovanja karakterističan za situacije postoja- nja stambenih potreba koje su od šireg socio-ekonomskog i političkog značaja, a koje se na tržištu ne mogu zadovoljiti. Upravo takva situacija bila je karakteristična za doba Kejnsovog (Keynes) sistema upravljanja tražnjom, obezbeđenja pune zaposlenosti i ekonomskog rasta (Harloe 1994). Naime, teoretičari države

blagostanja ukazali su na njenu ulogu u obezbeđenju socijalizacije intrinzičnog konflikta između kapitala i demokratske legitimizacije kapitalističkog sistema u cilju izbegavanja socijalnih nemira i njihovih negativnih efekata na društvo. U skladu sa time, javno stanovanje u snabdevačkom periodu razvoja stambene politike u Evropi nije bilo ograničeno samo na niskodohodovna domaćinstva, već je u manjoj ili većoj meri ciljalo širu populaciju. Uvažavanjem razlika u konstelaciji unutarnjih konflikata, a i pristupa njihovoј socijalizaciji definisani su različiti tipovi država blagostanja (Esping – Andersen 1990; Teylor-Gooby 1997; Schönig 2020), u okviru kojih su izdvojena i dva modela stambene politike. *Konzervativni tip stambene politike*, najizrazitiji u Francuskoj i Nemačkoj, težio je da zastupljenost stanova neprofitnog/javnog sektora bude dovoljno visoka da može da utiče na formiranje cena i/ili renti na ukupnom stambenom tržištu, dok je *socijaldemokratski tip*, najrazvijiji u nordijskim zemljama i Holandiji, imao za cilj viši stepen dekomodifikacije, odnosno da stanovi neprofitnog/javnog sektora brojčano dominiraju na stambenom tržištu i time postignu veću uticajnost i na nivo renti/cena u privatnom sektoru. Zemlje Južne Evrope (Italija, Španija, Portugalija, Grčka) obeležavao je rudimentarno razvijeni konzervativni tip države blagostanja, u velikoj meri oslonjen na porodična umrežavanja i resurse. Velika Britanija specifična je po tome što je u periodu neposredno nakon II svetskog rata izgradila značajan fond stanova u javnom sektoru, da bi već ranih 1970-ih godina pristupila njegovoј masovnoј privatizaciji težeći dominaciji tržišta u stambenom sektoru. To je mnoge autore navelo da stambenu politiku ove zemlje uvrste u (ekonomsko) liberalni tip, koji se smatra karakterističnim za Sjedinjene Američke Države (Barlow & Duncan 1994; Balchin 1996).

Od kraja 1970-ih do 1990-ih godina stambena politika evropskih zemalja menjala se sa postepenom transformacijom države blagostanja, a u kontekstu ekonomске globalizacije, fleksibilizacije tržišta rada, porasta životnog standarda i promene rezidencijalnih preferenci, te neoliberalnog smanjenja uloge države u ključnim oblastima društvenog života. Castells je istakao da je sa promenom režima akumulacije kapitala napad na programe države blagostanja otpočeo i najradikalnije se ispoljio upravo u oblasti urbanizma i stanovanja, kada je redistributivna država blagostanja postala skupa za potrebe izmenjenih infrastrukturnih prepostavki reprodukcije kapitalističkog sistema (Castells 1989). To je uslovilo i novu fazu stambene politike, koju karakteriše značajno povlačenje države iz direktnе provizije stanova i protektivne uloge koju je imala u domenu stanovanja. Novi pristup kombinuje deregulaciju tržišta sa intervencijama države koje su primarno usmerene na olakšavanje sticanja vlasništva nad stanom (zamena objektivnih subjektivnim subvencijama),³ sa ciljem

3 Objektivne subvencije namenjene su podsticanju izgradnje stanova, a subjektivne olakšavanju kupovine ili iznajmljivanja stana, oba tipa mogu se implementirati kao direktnе subvencije (kroz budžetska davanja) ili indirektnе (sistem poreskih olakšica) (Petrović, 2004).

da stanovanje postane tržišno orijentisano i kompetitivno (Czischke 2009; Malpass & Victory 2010; Forrest 2014; Levy-Vroelant 2014; Borg 2019). Na takvom pristupu zasnovana nova faza stambene politike naziva se potpornom ili omogućavajućom (enabling), jer teži da normativima i kontrolnim mehanizmima uključi aktere privatnog i civilnog sektora u aktivnosti koje su prethodno bile u monopolu države, odnosno javnog sektora i omogući njihov rad na ostvarivanju osnovnih ciljeva stambene politike, samostalno ili kroz partnerstva sa javnim sektorom. Pored toga, odgovornost države za stanovanje se decentralizuje, odnosno prenosi na lokalni nivo, u skladu sa značajem koji se daje tržišnom poslovanju javnog sektora i ulogom koju lokalno tržište ima u kreiranju cena/zakupa stanova, i uz obrazloženje da lokalna uprava fleksibilnije i adekvatnije odgovara na potrebe stanovništva od udaljene centralne vlasti (Balchin 1996; Mandić 1996).

U neliberalnom kontekstu, stambeni fond u javnom/neprofitnom rentalnom sektoru istovremeno se smatra uslugom od javnog/opštег interesa i preprekom slobodnoj konkurenциji na tržištu. Tu kontradikciju su mnoge evropske zemlje težile da reše masovnom privatizacijom, što je, uz stalno smanjivanje finansijske podrške gradnji stanova u javnom/neprofitnom sektoru, uslovilo njegovo smanjivanje (Scanlon & Whitehead, 2007). Na evropskom nivou, primetna je konvergencija ka redefinisanju rentalnog stanovanja u javnom/neprofitnom sektoru kao rezidualnog segmenta stambenog fonda, te se smatra da je model javnog rentalnog stanovanja (namenjen različitim segmentima stanovništva) zamenjen modelom socijalnog rentalnog stanovanja (kao usluzi za najugroženije) (Malpass & Victory 2019). Naglašavanje brige o socijalnoj isključenosti ranjivih grupa iz stanovanja tumači se kao indikacija preispitivanja univerzalističkog pristupa stambene politike u prethodnom (snabdevačkom) periodu i povratkom na koncepte ranjivosti i socijalne kohezije koji su obeležili inicijalne mere stambene politike i intervencije protiv spekulacija na tržištu nekretnina karakteristične za kraj 19. i početak 20. veka (Levy-Vroelant 2010).

Politika Evropske unije podržava navedene promene zahtevajući podjednaku dostupnost subvencija za aktere svih sektora i preporučujući da bar 90% stanovanja čija je gradnja subvencionisana treba da bude alocirano najugroženijim domaćinstvima, odnosno domaćinstvima čiji je dohodak ispod određenog nivoa (Musterd 2014; Grander 2017). Nova regulativa postepeno zamagluje granice između uloge privatnog i javnog sektora i doprinosi nedoumicama u razumevanju pojma socijalno stanovanje (Granath–Hansson and Lundgren 2019). Osim subvencija kao njegove ključne odrednice, uža razumevanja ovog pojma ističu neprofitno poslovanje, odnosno uslov da vlasnik stanova celokupan prihod od iznajmljivanja ulaže u razvoj/održavanje stanova (Priemus 2000), ili ograničavaju socijalno stanovanje na stanove za iznajmljivanje čiju je proizvodnju u velikoj meri podržala država, uključujući i privatni rentalni sektor u meri u kojoj je on koristio preferencijalne kredite, i za period

u kome se po ovom osnovu obavezuje da rente drži na nivou realnih troškova (Lux 2001). U širem smislu, pojam socijalnog stanovanja može da pokriva čitav spektar mera koje imaju za cilj kvalitetno i pristupačno stanovanje bez obzira da li je reč o stanovanju pod zakup (u okviru javnog/neprofitnog i privatnog sektora) ili kupovini stana pod subvencionisanim uslovima, dakle, uključuje i olakšice za pristup vlasničkom sektoru, odnosno proširuje se na celokupan stambeni fond koji je proizведен makar uz minimalnu pomoć države (Scanlon & Whitehead 2007; Winters & Elsinga 2008).

Iako je smanjivanje javnih rashoda i rekomodifikacija stanovanja opšte obeležje stambene politike poslednjih decenija, prihvatanje ekonomskog liberalizma (gotovo nezavisno od političkih afilijacija) specifično se prelama u različitim institucionalnim kontekstima pojedinih zemalja (Kemeny 1999; Hoekstra 2013; Schönig 2020). Poseban doprinos kompleksnosti stambene politike i socijalnog stanovanja daju evropske zemlje čija je stambena politika u snabdevačkoj fazi oblikovana po socijalističkim načelima koja su u mnogim aspektima bila nekompatibilna sa tržišnim principima. Naime, proizvodnja, potrošnja i alokacija stanova bile su pod ingerencijom države dok je tržište potisnuto, a stanovanje definisano u odnosu na upotrebu a ne investicionu/prometnu vrednost. Potreba da se obezbedi veliki broj stanova uslovio je masivnu gradnju stanova u javnom/društvenom sektoru. Pristup tom sektoru načelno je bio univerzalan, ali je nemogućnost obezbeđivanja dovoljnog broja stanova uslovila da se u dodeli stanova favorizuju politička elita, stručnjaci i visokokvalifikovani radnici,⁴ te se stanovanje u javnom sektoru pokazalo kao jedna od najvećih privilegija u uslovima niskih varijacija u dohocima, kada važan stratifikacijski mehanizam postaju upravo privilegije (Mandić & Clapham 1996; Lux & Sunega 2014). Pored toga, pravo korišćenja stana u državnom/društvenom vlasništvu moglo se nasleđivati (preneti na članove istog domaćinstva), čime je uspostavljen model kvazivilasništva nad stanovima (Marcuse 1996). Otuda pojam javnog rentalnog stanovanja tokom socijalizma nije imao ulogu socijalnog stanovanja u smislu zaštite ugroženijih socijalnih grupa, a država je bila primorana da prepozna i gradnju stanova u privatnom sektoru koji je kompenzovao nedostatke oficijelnog sistema socijalističke stambene politike u obezbeđivanju stanova. Mere usmerene ka gradnji stanova u privatnom sektoru imale su

4 Cena rada nije uključivala stambene investicije, a nivo stanarina određivan je znatno ispod potrebnog za pokrivanje troškova gradnje, tekućeg održavanja stanova i obezbeđenja novih investicija u javnom sektoru. Takva ekomska neefikasnost neminovno je uslovila i socijalnu neefektivnost socijalističke stambene politike. Stanovi izgrađeni pre socijalizma ostali su u privatnom vlasništvu, ali je višak stanova, odnosno stambenog prostora (više od jednog stana ili stambenog prostora iznad propisanih maksimuma u odnosu na broj članova domaćinstva) oduziman i nacionalizovan, čime je iniciran stambeni fond korišćen po osnovu stanarskog prava, a potom uvećavan dominantnim modelom provizije stanova u javnom sektoru (Petrović 2004).

primarno za cilj da taj sektor drže u marginalnom položaju (posredstvom finansijskog i radnog zakonodavstva, urbanističkog planiranja i sl.), odnosno spreče mogućnost zarade po osnovu vlasništva nad stanicom (ograničeno na jedan do dva stana), čime je privatni rentalni sektor zvanično zabranjen (Mandić 2010). Neoliberalna koncepcija postsocijalističke transformacije imala je za primat uspostavljanje stambenog tržišta i radikalnu dekonstrukciju socijalističke stambene politike, što je rezultiralo gotovo potpunom komodifikacijom stanovanja uz radikalno smanjenje stambenog fonda u javnom sektoru u odnosu na većinu evropskih zemalja. Nedostatak institucionalnog iskustva u diverzifikaciji mehanizama i mera u obezbeđivanju adekvatnog i pristupačnog stanovanja u tržišnim uslovima dodatno otežava definisanje i implementaciju novog koncepta stambene politike i socijalnog stanovanja u postsocijalističkim zemljama (Mandić 1996; Hegedus & Tosics 1996; Petrović 2004).

U tekstu koji sledi najpre se ukazuje na razlike u iskustvu socijalnog stanovanja u neoliberalnom kontekstu među najizrazitijim predstavnicima različitih modela stambenih politika razvijenih u periodu jake države blagostanja, a potom na specifična iskustva i dileme postsocijalističkih zemalja. Fokus je na promenama u domenu rentalnog stanovanja, prevashodno u javnom, odnosno neprofitnom sektoru, te problemima u obezbeđivanju troškovno dostupnog i adekvatnog stanovanja.

3. IZAZOVI SOCIJALNOG STANOVANJA U RAZLIČITIM INSTITUCIONALNIM KONTEKSTIMA EVROPSKIH ZEMALJA

Osnovni argumenti kojima se obrazlažu prednosti potpornog pristupa u stambenoj politici odnose se na redukovanje javnih rashoda u uslovima prevaziđene kvantitativne stambene nestašice, te potrebe da se na brži i fleksibilniji način odgovori diverzifikovanim potrebama stambene potražnje sa porastom životnog standarda (Brown 2000, 6). Međutim, pokazalo se da smanjenje finansijske podrške gradnji stanova u javnom/neprofitnom sektoru, kao i privatizacija ovog stambenog fonda, nisu imali velike efekte po smanjivanje javnih rashoda jer su se oni preusmerili na druge mere i sektore (Czischke 2009). Tako su u Velikoj Britaniji, državi koja je zabeležila najmasovniju privatizaciju stanova u javnom sektoru,⁵ u periodu 1979–1987. godine, proizvodne subvencije smanjene za oko 60%, uz istovremeni porast javnih troškova usmerenih na stambeni dodatak, zbog uvećanja renti u privatnom sektoru koje su u velikoj meri prepustene tržišnim kriterijumima, kao i renti u opštinskim i stanovima stambenih asocijacija neprofitnog sektora, nakon ukidanja subvencija za grad-

5 U Velikoj Britaniji je do 1998. godine prodato 2,5 miliona opštinskih stanova, čime je njihov udio u ukupnom stambenom fondu pao na ispod 20% (Goodlad & Atkinson 2002).

nju stanova. Pored toga, privatizacija je uslovila rezidualizaciju rentalnog stanovanja u javnom/neprofitnom sektoru (neotkupljeni stanovi su stariji, lošijeg kvaliteta, koriste ih siromašnija domaćinstva), usled čega ovaj sektor postaje finansijski zahtevniji za održavanje nego pre 30 ili 40 godine (Goodlad & Atkinson 2002; Forrest 2014). Takođe, budžetski troškovi namenjeni stanovanju preusmereni su ka privatno-vlasničkom sektoru jer je subvencija interesa na hipotekarne kredite postala univerzalna za sve koji kupuju stan, bez obzira na dohodak (Kemp 1994; Balchin 1996).

U uslovima značajnog smanjivanja subvencija za gradnju stanova, stambene organizacije/asocijacije, na koje je u većini zemalja postepeno prebačena odgovornost države (lokalne vlasti) za obezbeđivanje troškovno dostupnog rentalnog stanovanja, suočile su se sa paradoksalnim izazovima da istovremeno ostvaruju socijalne ciljeve (obezbede pristup adektivnom stanovanju za ljudе koji sebi ne mogu obezbediti stan na tržištu) i budu tržišno orientisane, odnosno ekonomski samoodržive (Czischke 2009; Malpas & Victory 2010; Borg 2019). U ovom pogledu relevantno je iskustvo Holandije, zemље sa visokom zastupljenošćу javnog, odnosno neprofitnog rentalnog stanovanja i njegovom jakom institucionalnom ukorenjenošćу koja se smatrala preprekom značajnjim neoliberalnim reformama. Ipak, iako nešto kasnije no u većini evropskih zemalja, do promena dolazi tokom 1990-ih, a njihov prvi znak bilo je upravo slabljenje veze između stambenih asocijacija i državnih subvencija, uz insistiranje na preduzetničkom modelu poslovanja (iako i dalje pod striktnom kontrolom države u odnosu na njihove socijalne i neprofitne ciljeve). Premda je nacionalna vlada stimulisala i privatizaciju (prodaju) stanova, stambene asocijaciјe tome nisu bile naklonjene jer su im upravo najbolji stanovi obezbedivali ekonomsku održivost poslovanja (van Duijne & Roland 2018). Naime, masivan fond stanova za iznajmljivanje u javnom/neprofitnom sektoru dostigao je zrelost koja omogućava kombinovanje ciljeva ekonomске i socijalne održivosti, jer su za većinu stanova isplaćeni troškovi gradnje/kupovine a realni troškovi svedeni na troškove održavanja, te su se rente mogle diferencirati, na nivo ili ispod realnih troškova za korisnike sa najnižim prihodima, i na nivo iznad troškova održavanja za druge kategorije korisnika (Kemeny 1997). Upravo zahvaljujući takvim pogodnostima Amsterdam se naziva(o) pravednim gradom (Fainstein 2010), a prethodno značajne subvencije obezbedile su gradnju kvalitetnih stanova na dobrim lokacijama, čemu je pogodovao i visok udeo zemljišta u vlasništvu lokalnih vlasti, u Amsterdalu čak do 80% zemljišta.⁶ Ipak, od 1990-ih primetno je podupiranje rentnog potencijala gradskih lokacija, odnosno procesa džen-

6 To je do 2013. godine obezbedivalo bar 30% stanova socijalnog sektora u svim projektima novogradnje (van Duijne & Rolan 2018).

trifikacije⁷ centralnih gradskih područja, kako bi se povećala kompetitivnost gradova u internacionalnim okvirima, a kriza iz 2008. godine primorala je mnoge stambene asocijacije da prodaju deo stanova (najkvalitetniji i na najboljim lokacijama).⁸ Pored toga, pooštravaju se uslovi korišćenja socijalnog stanovanja za domaćinstva sa višim dohotkom,⁹ jer počinju da nedostaju stani za domaćinstva sa nižim dohotkom (Musterd 2014). Združeno dejstvo navedenih promena uslovjava procese rezidualizacije i prostorne segregacije stanova za iznajmljivanje u javnom/neprofitnom sektoru (koncentraciju niskodohodovnih domaćinstava na udaljenim lokacijama, jer su stambene organizacije/asocijacije prinuđene da grade, odnosno zadržavaju stanove тамо где је најефтиније), iako nešto sporije nego у односу на iskustvo drugih zemalja, premda са истим efektom smanjivanja dostupnih stambenih opcija, suprotно argumentima који се iznose у прилог deregulacije и privatizacije stambenog sistema (Driant and Li 2012; van Duijne & Rolan 2018).

Na smanjivanje stambenih opcija са redukcijom socijalnog (rentalnog) stanovanja ali bez njegove rezidualizacije/stigmatizacije ukazuju istraživači из Nemačke, у којој је obezbeđivanje socijalnog stanovanja као instrument stambene politike увек сагледавано као временски ограничена intervencija у стамбеној тржиште на којем постоји stambena nestašica. Naime, применjeni концепт контролисане економије stanovanja,¹⁰ који укључује контролу renti, distribuciju stanova и значајне државне fondove за градњу stanova како би се компензовао недостатак privatnih investicija, n(и)је подразумева(o) и kreiranje permanentno dekomodifikovanog stambenog fonda у власништву države ili opština/

7 Prelazak ka postfordističkom periodu alumulacije kapitala и deindustrializaciji gradova favorizuje projekte urbane revitalizacije (džentrifikacije) centralnih gradskih područja у складу са којима се menjaju i rezidencialne preference viših i srednjih slojeva (Petrović M., 2009).

8 У периоду 1995–2015. у Холандији је број stanova у javnom/neprofitном sektoru smanjen са 39% на 25%, а у Амстердаму са 58% на 44% (van Duijne & Rolan 2018).

9 Prethodno је првера dohotka primenjivana само при ulasku у javni/neprofitni sektor, а kasniji porast dohotka nije имао uticaja на visinu renti, odnosno напуштање stana, при чему relativno dobar kvalitet stanova i lokacija nije stimulisao domaćinstva sa višim dohotkom да напусте ovaj sektor. Novina је uskladjivanje visine dohotka sa visinom rente, као и потраživanje viših renti на dobrom lokacijama (Musterd 2014). У европским okvirima, само је Шведска задржала univeralistički diskurs uprkos problemima са којима се suočavaju општина stambena preduzeća и процесима privatizacije, односно постепene rezidualizacije javnog/neprofitnog stanovanja (Borg 2019). Такode, вредна паžnje је и konstatacija да negativne efekte neoliberalne deregulacije не treba procenjivati само на нивоу operativnih mera stambene politike već čitavog paketa socijalnih mera u različitim sektorima које нека država применује и који posredno utiče на ниво socijalne и finansijske sigurnosti ranjivih domaćinstva u stanovanju (Stephens et al. 2002).

10 Takav pristup ishodi из концепта ordo-liberalna o socijalom tržištu из 1930-ih godina i pokušaja да се definise treći put i izbegnu krajnosti како liberalne tako и komandne ekonomije (Kemeny 1997).

neprofitnih organizacija.¹¹ U periodu nakon II svetskog rata, stanovi građeni uz subvencionisane kredite morali su se iznajmljivati po rentama određenim Zakonom o socijalnom stanovanju za stanovnike koji zadovoljavaju postavljene dohodovne uslove (koji su tada obuhvatili dosta široku populaciju), da bi sa isplatom kredita, odnosno nakon 15 do 30 godina, vlasnici stanova sticali punu kontrolu nad njima i mogli ih izdavati (ili prodavati) po tržišnim uslovima. Takva logika sprečila je značajniju segregaciju socijalnog stanovanja i pored toga što je vremenom zabeleženo smanjivanje ovog fonda, jer je socijalno (rentalno) stanovanje realizovano kroz manje projekte koji su estetski integrисани u urbano tkivo upravo da bi se stanovi posle izvesnog broja godina mogli izneti na stambeno tržište. Takav pristup smatra se adekvatnim odgovorom i na zaoštravanja problema troškovne dostupnosti adekvatnog stanovanja, posebno u velikim gradovima, nakon finansijske krize iz 2008. i pojačanih imigracionih talasa od 2015. godine (Schönig 2020).

Finansijske krize tokom 2000-ih naglasile su ranjivost domaćinstava i nešavršenost stambenog tržišta, te neuspeh da se obezbedi pristoјno stanovanje za značajne segmente stanovništva, što je ponovo otvorilo pitanja o adekvatnim modalitetima državne intervencije u ovoj sferi (Forrest 2014). Dostupnost adekvatnog stanovanja postaje ključno pitanje za milione evropskih građana, a stambeni troškovi postali su najveći deo troškova domaćinstava (u 2015. godini, na nivou proseka za 28 članica EU, stambeni troškovi su iznosili 25% ukupnih troškova u budžetu domaćinstava, dok je taj udeo iznosio čak 40% za 11,3% svih domaćinstvima, odnosno za 33% domaćinstava najnižih dohodovnih nivoa) (Czischke & van Bortel 2018). Ovaj problem primetan je čak i u Beču, gradu sa masivnim fondom stanova u opštinskom/neprofitnom sektoru koji nikada nije privatizovan (Weinzierl & Wukovitsch & Novy 2016). Otuda se u mnogim velikim gradovima, gde je situacija najnepovoljnija zbog značajnog porasta troškova iznajmljivanja, odnosno cena zemljišta i nekretnina, pribegava zamrzavanju renti (Berlin) ili ponovnom uvođenju mehanizma kontrole renti (Pariz), usvajanju novih planova za pristupačno stanovanje (Brisel), te određivanju minimalnog broja stanova za iznajmljivanje u javnom/neprofitnom sektoru ispod koga se ne može ići (Amsterdam) (van Duijne & Rolan 2018; Weinzierl & Wukovitsch & Novy 2016).

Premda se literatura posvećena efektima krize iz 2008. godine uglavnom bavila hipotekarnim tržištem i porastom vlasništva nad stanovima, značajna je i pouka o ulozi koju socijalno (rentalno) stanovanje (može da) ima u održavanju stabilnosti stambenog i finansijskog sistema. Na ovo je ukazalo poređenje iskustva Irske (sa relativno malim i od tržišta izolovanim fondom stanova za iznajmljivanje u javnom/neprofitnom sektoru) i Austrije (značajnije

¹¹ U skladu sa izbegavanjem politike koja bi nalikovala socijalističkoj stambenoj politici tadašnje Demokratske Republike Nemačke (Schönig 2020).

veći fond socijalnog rentalnog stanovanja integrisan u stambeno tržište).¹² Naime, u Irskoj je ovaj stambeni sektor bio pod velikim uticajem cikličnosti tržišta (porast i pad cena stanova) dok je u Austriji pokazao značajnu stabilnost kao alternativna linija obezbedivanja pristupačnog stanovanja (Norris & Byrne 2018). S druge strane, iskustvo sa efektima finansijske krize u Španiji ukazalo je na neophodnost diverzifikacije stambenih opcija, odnosno neodrživost dominacije privatnog vlasništva nad stanovima. Naime, u Španiji je nekoliko dekada podsticano sticanje vlasništva nad stanom, a uslovi kreditiranja određivali su mesečne troškove na gotovo identičnom nivou troškova za zakup stana (u privatnom sektoru, jer je socijalno stanovanje gotovo nepostojiće), te je kupovina stana bila racionalan izbor koji je obezbeđivao veći stepen sigurnosti za budućnost. Nakon 2008. godine situacija je drastično pogoršana, a uvođenje mera koje ohrabruju investicije u rentalno tržište, odnosno stimulišu aktivaciju stanova na rentalnom tržištu sa pristupačnjim rentama nagovestilo je promenu privatno-vlasničke paradigmе¹³ (Pareja-Eastaway & Sanchez-Martinez 2017).

Navedena iskustva potkrepljuju Kemenijevu (Kemeny 1981) kritike mita o vlasništvu nad stanovima kao inherentno superiornijeg oblika stanovanja (osećaj sigurnosti, identiteta), koji obeležava potpornu fazu stambene politike evropskih zemalja u neoliberalnom kontekstu. U prilog tome govore i problemi uočeni i pre finansijskih kriza u 2000-im sa kojima se određena domaćinstva suočavaju ne samo u otplaćivanju hipoteke na stan, već i plaćanja poreza i/ili održavanja stana, što je sve ukazalo da širenje vlasništva nad stanom zahteva posebne subvencije i dodatno opovrgava tezu da doprinosi smanjivanju javnih rashoda. Premda je ekonomска kriza iz 2008. godine zaustavila trend širenja hipotekarnih tržišta i rast privatno-vlasničkog sektora u stanovanju, smatra se da ove promene nisu uslovljene krizom i kao takve reverzibilne (po prestanku krize) već da su posledica fundamentalnih promena, pre svega, na tržištu rada. Drugim rečima, finansijalizaciju mera stambene politike koja je poduprla rast vlasničkog sektora pratilo je smanjenje dobro plaćenih i stabilnih poslova, upravo onih koji su osnov uzimanja stambenih kredita, te postojeća nestabil-

12 Autori koriste Kemenijevu terminologiju dualnog (Irska) i unitarnog (Austrija) rentalnog sistema. Prvi obeležava socijalni rentalni sektor pod neposrednom državnom regulativom i izolovan od tržišnih uticaja, dok je drugi organizovan tako da podstiče konkurenčiju neprofitnih i profitnih aktera i kreira integralno rentalno tržište (Kemeny 1997).

13 Uvedeni su povoljni krediti za renoviranje kuća (koje bi se ponudile za izdavanje u narednih 10 godina); stimulacije za konverziju neprodatih/oduzetih (zbog neplaćenih rata kredita) i praznih stanova u rentalno stanovanje (interventna mera u periodu 2009–2012. koja se odnosila na pojedince, finansijske institucije-banke i javna preduzeća); poreske stimulacije za izdavanje stanova (redukcija poreza na rentu, čak 100% ako su stanari stari 18–30 godina i ako imaju dohodak do određenog limita); subvencije rente za domaćinstva sa ograničenim prihodima, do određene visine tržišne rente (Pareja-Eastaway & Sanchez-Martinez 2017).

nost i fleksibilizacija tržišta rada postaju prepreka daljoj održivosti takvih mera (Arundel & Doling 2017).

Iskustva razvijenih evropskih zemalja ukazuju da se troškovna dostupnost stanovanja otežano ostvaruje ako ne postoji diferencirani sistem stambenih opcija u pogledu vlasničkog osnova korišćenja stana, odnosno da redukovanje fonda stanova za iznajmljivanje u javnom/neprofitnom sektoru pokazuje značajna ograničenja. Iako se privatizaciji stanova pristupilo u trenutku prevazilaženja kvantitativne stambene nestašice, nije se dovoljno vodilo računa o prednostima fonda javnog/neprofitnog rentalnog stanovanja u njegovoj zreloj fazi, koju su mnoge zemlje dostigle upravo krajem 1970-ih i početkom 1980-ih godina (Balchin 1996; Kemeny 1997), te je prodaja stanova sprovedena bez vizije o alternativnim merama kojima bi se nadomestilo opadanje socijalnog (rentalnog) stanovanja i obezbedio odgovarajući stepen socijalne i finansijske sigurnosti u stanovanju za značajan deo populacije (Goodlad & Atkinson 2002; Forrest 2014; Pearce & Vine 2014; Malpass & Victory 2019). U ovom pravcu razmišlja se o ponovnom proširenju koncepta rentalnog stanovanja, koji je od modela javnog/socijalnog stanovanja nekada namenjenog veoma širokoj populaciji sužen za njene (naj)ugroženije segmente, tako što bi se afirmisao model pristupačnog stanovanja. Dok je za socijalno rentalno stanovanje (u vlasništvu javnog sektora ili neprofitnih organizacija) karakteristična socijalna renta (kombinovana sa stambenim dodatkom), zasnovana na troškovima i strogo definisanim kriterijumima u odnosu na potrebe/deprivaciju domaćinstava, dohodak i sl., u pristupačnom rentalnom stanovanju rente se postavljaaju na nivo (investicionih i tekućih) troškova i (potencijalno) male dobiti, ali i dalje ispod tržišnih renti, a ciljna grupa je šira i određena manje restriktivnim kriterijumima tako da obuhvata stručnu radnu snagu (posebno na početku karijere u obrazovanju, zdravstvu itd), bez mogućnosti da se stanovi privatizuju (Czischke & van Bortel 2018). Zagovaranje opcija koje bi bile otvorene za širu populaciju, međutim, nailazi na prepreke koje ishode iz postojeće regulative i struktura koje su one kreirale ili kreiraju. To se, s jedne strane, odnosi na (redukovani) veličinu postojećeg rentalnog fonda u javnom/neprofitnom sektoru, jer bi se diverzifikacijom renti ugrozila dostupnost za one koji su najranjiviji, odnosno zahtevalo bi subvencije za gradnju novih stanova, što je, s druge strane, protivno legislativi Evropske unije (EU) koja nalaže da se takve subvencije usmeravaju samo za najugroženije grupe,¹⁴ i u konkurenciji je sa visokim fiskalnim povlasticama za kupovinu stanova (Winters & Elsinga 2008; Grander 2017).

14 Iako je domen stambene politike i dalje u nadležnosti nacionalnih država, Evropska unija, kao supranacionalna institucija, bavi se negativnim efektima ekonomskog restrukturiranja po socijalnu integraciju i koheziju i u oblasti stanovanja. Navedena legislativa ukazuje na ambivalentnost socijalnog modela EU prema neoliberalizmu, odnosno ne samo prihvatanje za njega karakterističnih diskursa već i logike (Levy-Vroelant 2014).

Transformacija stambenog sektora u postsocijalističkim zemalja drastičnije je podređena prioritetima ekonomске transformacije, a u neoliberalnom kontekstu dekonstrukcija prethodnog stambenog sistema svedena je na gotovo potpuno povlačenje države/državnih institucija iz finansiranja stambene izgradnje i prilično radikalnu privatizaciju stanova u državnom/društvenom sektoru. U samo nekoliko godina stambeni sistemi ovih zemalja postali su dominantno privatno-vlasnički,¹⁵ te u poređenju sa zemljama razvijenih tržišnih sistema (sa izuzetkom zemalja Južne Evrope) znatno veći deo domaćinstava (najniži deo je u Češkoj 75%, u većini zemalja oko 85%, a u nekima čak i iznad 90%) ima vlasništvo nad standom u kome živi (Balchin 1996; Petrović 2001; Mandić 2010; Lux & Sunega 2014).

Kemeni (1997) je ukazao da je privatizacija stanova izvršena pod snažnim pritiskom neoliberalizma i uverenja da rasprostranjenost privatnog vlasništva u zemljama postsocijalističke transformacije umanjuje šanse za povratak komunističkog režima, dok je privatizacijom stanova po simboličnim otkupnim cenama izvršen transfer značajnog dela državnog u privatno vlasništvo, pre svega pripadnika srednjih i viših slojeva koji su tokom socijalizma imali privilegiju korišćenja stanova u državnom/društvenom vlasništvu. Drugim rečima, masovna/jeftina privatizacija stanova poslužila je i kao apsorber tranzisionog šoka za srednju klasu kojoj je posredstvom privatizacije, kao *de facto* ekonomске subvencije, kvazivlasništvo nad korišćenim stanovima u javnom sektoru tokom socijalizma prevedeno u puno vlasništvo. Pored toga, jedanput započeta privatizacija podigla je očekivanja da svi stanovi treba da se privatizuju pod istim uslovima, uključujući i nove programe javnog/neprofitnog stanovanja nakon socijalizma. To onemogućava kreiranje socijalnog rentalnog sektora koji bi se osmislio na novim principima i primarno usmerava mere stambene politike ka uspostavljanju finansijskih mehanizama za konsolidovanje stambenog tržišta, pre svega, ka generisanju platežno sposobne tražnje srednje klase subvencionisanim stambenih kredita (Hegedus & Tosics & Mayo 1996; Hegedus & Tosics 1998; Lux & Sunega 2014). S druge strane, porast tranzisionog siromaštva, odnosno relativno spori rast dohotka domaćinstava onemogućava(o) (je) tranziciju privatizovanog sektora u pravi vlasnički sektor u pogledu održavanja stambenog fonda, dok relativno mali stanovi i njihov skromniji kvalitet dovode u pitanje i neoliberalnu paradigmu da oni mogu biti ključni rezervoar bogatstva i sigurnosti domaćinstvima u prevazišaženju potencijalnih životnih rizika, u kontekstu finansijske (ne)održivosti penzijskog i zdravstvenog osiguranja pod pritiskom demografskog starenja društva (Mandić 2010).

¹⁵ Iako je u Češkoj i Poljskoj privatizacija bila decentralizovana i ostavljena kao otvorena opcija, te za izvesno vreme odložena, opštine nisu bile u mogućnosti da uvedu efektivne mere upravljanja u vidu kontrole rente i uslova korišćenja, te se privatizacija pokazala kao dobra opcija oslobađanja od odgovornosti (Lux & Sunega 2014).

Aktivnosti neprofitnih aktera su novina za postsocijalističke zemlje, te većina stambenih organizacija ostaje u domenu javnog sektora a nedostatak značajnijih subvencija za gradnju stanova neprofitnog sektora učinilo ih je dostupnim samo domaćinstvima srednje klase. I decentralizacija stambene politike pokazala se više kao prepreka održivoj politici socijalnog stanovanja, najpre zbog političke i finansijske slabosti lokalnih nivoa vlasti, a potom i zbog prihvatanja preduzetničkog modela upravljanja koji lokalne resurse podređuje ciljevima ekonomskog rasta (Clapham 2002; Lux & Sunega 2014).

Privatni rentalni sektor, iako prepoznat zakonom, nedovoljno je regulisan (u pogledu kontrole rente, neophodnih standarda i sigurnosti zakupa), a izostaju i ka njemu usmereni finansijski podsticaji (povoljni krediti, poreske olakšice), što sve čini da ovaj sektor ostaje neprofesionalizovan. Takva situacija, uz odsustvo deregulacije stanova u javnom sektoru (uskog segmenta koji je preostao neotkupljen najčešće zbog nerešenih pitanja restitucije nacionalizovanih stanova), ukazuje da je kontinuitet sa socijalizmom najuočljiviji upravo u rentalnom segmentu stambenog sistema. Sa konsolidacijom ekonomske transformacije, a zbog neuspeha u targetiranju mera ka ekonomski najugroženijim slojevima stanovništva i uočenih nedostataka u funkcionisanju neprofitnog sektora, kao i kontinuirane privatizacije, neke zemlje prebacuju fokus na kreiranje stambenog dodatka kao efikasnije mere trošenja javnih sredstava (od subvencija za gradnju novih stanova u neprofitnom sektoru). Ocena je, međutim, da sam za sebe stambeni dodatak ne može prevenirati rastuću socijalnu segregaciju i diskriminaciju ranjivih grupa na stambenom tržištu (Tsenkova 2009; Lux 2001, Lux i Sunega 2014).

Može se zaključiti da neoliberalni kontekst, u nedostatku institucionalnog iskustva u kreiranju diverzifikovanih mera stambene politike, kao i za njih neophodnih podataka (socijalna karta domaćinstava, kao i podaci o raspoloživom fondu stanova za iznajmljivanje u svim sektorima), nameće veće izazove postsocijalističkim zemljama. To se pre svega odnosi na kreiranje novih rešenja socijalnog (rentalnog) stanovanja jer je nerealno pretpostaviti da bez njega mogu dugoročno da funkcionisu (Lux and Sunega 2014). Istovremeno, modeli razvijenih evropskih zemalja u stalnoj su potrazi za novim rešenjima, što, osim razlika u institucionalnim kontekstima (nasleđu), otežava i princip emulacije dobroih praksi, koji favorizuje neoliberalni pristup (Theodore & Peck 2012).

4. UMESTO ZAKLJUČKA: POTREBA ZA SOCIJALNIM STANOVANJEM I TEŠKOĆE NJEGOVOG (RE)DEFINISANJA

Iskustva evropskih zemalja ukazuju da realizacija osnovnih ciljeva stambene politike (kreiranje uslova da adekvatno stanovanje bude troškovno dostupno pridnicima svih socijalnih slojeva, socijalna inkluzija najugroženijih grupa i prevencija tenzija koje ishode iz deprivacije u stanovanju) nalaže razvijen sistem

mera i diferenciranje stambenog fonda u pogledu vlasničkog osnova korišćenja stana, jer dominacija privatno-vlasničkog sektora nosi značajne rizike ne samo za određene segmente stanovništva već i za ukupno funkcionisanje stambenog sistema. Pored toga, neoliberalni kontekst učinio je vidljivom činjenicu da je stanovanje na direktni ili indirektni način i dalje subvencionisano u svim savremenim društвima, ali i da je najveći deo subvencija usmeren ka materijalno dobrostoјećim domaćinstvima a ne najsiromašnjim (Kemeny 1992; Winters & Elsinga 2008). Takvi uvidi, uprkos nepostojanju konsenzusa kakvo je socijalno stanovanje potrebno savremenom društvu, podupiru minimalnu saglasnost da se nešto mora učiniti, naravno, uz efikasnu kontrolu zloupotrebe javnih sredstava. Na tom tragu, podseća se da je pre 100 godina javni rentalni sektor uveden upravo zbog neuspeha tržišta da obezbedi pristojno stanovanje za sve, kao i da spreči prostornu segregaciju i razvoj područja u koja nije bezbedno zalaziti (Forrest 2014; Musterd 2014).

Pokazuje se i da je sadašnja faza razvoja stambene politike, faza „omogućavanja“ ili „otklanjanja rizika“, kao refleksija novog odnosa između tržišta, države i društva, fokusirana na ličnu odgovornost i da je redefinisanje ključnih mera podređeno ekonomskoj i političkoj globalizaciji, odnosno reskaliranju regulativne uloge nacionalne države, u domenu stanovanja pretežno kroz decentralizaciju, ali i sa uticajem EU kao supranacionalne institucije (Levy-Vroelant 2010). Favorizovanje lokalnih konteksta u remodelovanju socijalnog stanovanja u uslovima ekonomske nejednakosti između različitih regiona, odnosno naselja, koja je posebno izražena u manje razvijenim i postsocijalističkim zemljama, generiše nove socijalne nejednakosti u domenu operacionalizacije prava na stan kao građanskog (socijalnog) prava definisanog na nacionalnom nivou. To, kao i povećana ingerencija lokalne vlasti u oblastima socijalne sigurnosti i ekonomskog razvoja, čiji su ciljevi često oprečni, nalaže da je izvesna centralizacija stambenih fondova i dalje neophodna (Clapham 2002; Levy-Vroelant 2014).

Novi model socijalnog stanovanja izložen je čestim promenama, za razliku od relativno dugoročne stabilnosti prethodnog modela javnog rentalnog stanovanja. To se može dovesti u vezu sa tvrdnjom da su masivni programi javnog rentalnog stanovanja karakteristični samo za periode u kojima ugroženi segmenti stanovništva imaju veći socio-ekonomski i politički značaj, što, bar za sada, u razvijenim zemljama nije slučaj, uprkos porastu nezaposlenosti, siromaštva, informalizacije rada (Harloe 1995). Druga teza je da nestabilnost sadašnjeg modela socijalnog rentalnog stanovanja ishodi iz osobnosti neoliberalizma kao procesa koji je parcijalan, neujednačen i kontradiktoran. To je posledica činjenice da je neoliberalna deregulacija vođena krizama koje, зависно od nacionalnih i lokalnih konteksta, mogu da pokrenu reforme kojima se izmeštaju ili odlažu krizni efekti u korist kratkotrajne (finansijske) stabilnosti, što daje spiralni karakter reformama (Brenner & Peck & Theodore 2010; van Gent & Hochstenbach 2020). Šanse da se u neoliberalnom kontekstu alter-

nativna rešenja u domenu socijalnog/pristupačnog stanovanja povežu sa javnim politikama i programima vide se u jačanju pokreta koji se okupljaju oko prava na grad i kritike procesa privatizacije i komodifikacije stanovanja, kao i protesta građana zbog porasta troškova za stanovanje sa kojima se neposredno suočavaju (Czischke & van Bortel 2018; Pelleteret 2020). Jedna od prepreka njihove uspešnosti svakako je hegemonija neoliberalnog diskursa koji postulira ličnu odgovornost, odnosno negira da je kolektivna provizija stanovanja opcija za kapitalistička društva i tako prikazuje naivnim svakom pitanje koje se tiče razloga zbog čega, i u najrazvijenim zemljama, toliko ljudi i dalje ima probleme sa adekvatnim stanovanjem (Jacobs 2019).

Promene stambene politike evropskih zemalja ukazuju da je pitanje do kog nivoa je opravdano smanjivanje javnog/neprofitnog rentalnog stanovanja stalno otvoreno i kontekstualno određeno parametrima ekonomске razvijenosti, institucionalnog nasledja, vrednosnog sistema, aktualnih mehanizama distribucije društvene moći i konstellacije snaga ključnih društvenih aktera. U svim zemljama koje imaju nestaćicu javnog/neprofitnog rentalnog stanovanja ukazuje se potreba da se (ponovo) značajnije subvencionise gradnja novih stanova za iznajmljivanje po pristupačnim rentama (uključujući i upotrebu stanova privatnog rentalnog sektora za socijalne ciljeve). Neoliberalnim procesima podstaknuta je rezidualizacija i segregacija javnog/neprofitnog rentalnog stanovanja, međutim, uslovjava i njegovu stigmatizaciju, dodatno otežavajući podršku novim konceptima njegove gradnje i finansiranja, jer se prema tom sektoru povećava socijalna i prostorna distanca (ne u mom susedstvu), čak i u društвima koja ga načelno podržavaju i tradicionalno vrednuju socijalnu solidarnost (npr. Francuska, Holandija) (Levy-Vroelant 2014; van Duijne & Rolan 2018). To je još izraženije u postsocijalističkim zemljama, u kojima je urušavanje prethodnog modela (socijalističke) stambene politike u neoliberalnom kontekstu rezultiralo dominacijom privatizma, odnosno smanjenog poverenja u institucije, što istovremeno slabi aktivizam građana i civilnog sektora u domenu stanovanja (Petrović 2004; Hirt 2012).

LITERATURA

- Arundel, R., Doling, J. 2017. The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe. *J Hous and the Built Environ*, (2017) 32:649–672. DOI 10.1007/s10901-017-9551-8
- Balchin, P. 1996. *Housing policy in Europe*. London: Routledge.
- Bengsston, B. 2000. "Housing as a Social Right – Implications for Welfare State Theory". *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweeden, 26–30 June.

- Barlow, J., Duncan, S. 1994. *Success and failure in housing provision. European systems compared.* Oxford: Pergamon Press.
- Borg, O. 2019. Universalism lost? The magnitude and spatial pattern of residualisation in the public housing sector in Sweden 1993–2012. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34:405–424; <https://doi.org/10.1007/s10901-018-09638-8>
- Brown, T. 2000. "Needs Versus Choice in Social Housing Allocation System". *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation.* Gavle, Sweeden, 26–30 June.
- Castells, M. 1989. *The Informational City.* Oxford: Blackwell.
- Clapham, D. 2002. Housing Policy in a Risk Society. *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity.* Vienna–Austria, 1–5 July.
- Czischke, D. 2009. Managing Social Rental Housing in the EU: A Comparative Study, *European Journal of Housing Policy*, 9(2):121–151.
- Czischke, D., van Bortel, G. 2018. An exploration of concepts and polices on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands. *J Hous and the Built Environ.* <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1>
- Doling, J. 1999. "De-commodification and Welfare: Evaluating Housing Systems". *Housing, Theory and Society*, 16(4):156–163.
- Donnison, D., Ungerson, C. 1982. *Housing Policy.* Harmondsworth-Penguin Books.
- Driant, J.C. Li, M. 2012. "The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France:Towards a Self-financing System?" *International Journal of Housing Policy*, 12(1): 91–103.
- van Duijne, R.J., Ronald, R.. 2018. The unraveling of Amsterdam's unitary rental system. *J Hous and the Built Environ*, 33:633–651 <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9601-x>
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.
- Fainstein, S. 2010. *The Just City.* Cornell University Press.
- Forrest, R. 2014. Public Housing Futures. *Housing Studies*, 29(4): 463–466; <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2014.912867>
- van Gent, W., Hochstenbach, C. 2020. The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, 20(1):156–172; <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1682234>
- Goodlad, R., Atkinson, R. 2002. "Restructuring the Welfare State: the Right to Buy and the Limits to Privatisation". *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity.* Vienna, 1–5 July.
- Granath-Hansson, A., Lundgren, B. 2019. Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria, *Housing, Theory and Society*, 36: 2, 149–166, doi:10.1080/14036096.2018.1459826

- Grander, M. 2017. New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing. *International Journal of Housing Policy*, 17(3): 335–352; <http://dx.doi.org/10.1080/19491247.2016.1265266>
- Harloe, M. 1994. Social Housing – Past, Present and Future. *Housing Studies*, 9(3): 407–417.
- Harloe, M. 1995. *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hegedus, J., Tosics, I. 1996. "The Desintegration of Eeast European Housing Model" in: Clapham, D. Hegedus, J. Kintrea, K. and Tosics, I. (eds.) *Housing Privatization in Eastern Europe*. London: Greenwood Press, pp. 15–39.
- Hegedus, J., Tosics, I. and Mayo, S. 1996. "Transition in the Housing Sector in the East Central Countries". *Review of Urban and Regional Development Studies* 8: 101–136.
- Hegedus, J., Tosics, I. 1998. "Towards New Models of Housing System" in: Enyedi, G. (ed.), *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademia Kiado, pp. 137–168.
- Heijden, H. 2000. "Theoretocal Approaches to Comparative Housing Research". ENHR Conference: *Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweeden, 26–30 June.
- Hirt, S. 2012. *Iron curtains: gates, suburbs and privatization of space in the post-socialist city*. Oxford: Wiley-Blackwell, Studies in Urban and Social Change Series(SUSC).
- Jacobs, K. 2019. Neoliberal Housing Policy: an international Perspective. Routledge, Abingdon, ISBN: 978-1-138-38846-8
- Kemeny, J. 1981. *The Myth of Home Ownership*. London: Routledge.
- Kemeny, J. 1992. *Housing and Social Theory*. London/New York: Routledge.
- Kemeny, J. 1997. *Social Markets in European Rental Housing*. Uppsala Universitet: Institute for Housing Research
- Kemeny, J. 1999. *Narratives, Sagas and Social Policy – State and Society in Housing Research*. Uppsala Universitet: Institute for Housing Research.
- Kemp, P. 1994. Housing Allowances and the Fiscal Crisis of the Welfare State. *Housing Studies*, 9(4): 531–541.
- Levy-Vroelant, C. 2010. "Housing Vulnerable Groups: The Development of a New Public Action Sector". *International Journal of Housing Policy*, 10(4):443–456.
- Levy-Vroelant C. 2014. Contradictory Narratives on French Social Housing: Looking Back and Looking Forward. *Housing Studies*, 29(4):485–500; <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2014.882498>
- Lux, M. 2001. "Social Housing in Czech Republic, Poland and Slovakia" *European Journal of Housing Policy*, 1(2):189–210.

- Lux, S., Sunega, P. 2014. Public Housing in the Post-Socialist States of Central and Eastern Europe: Decline and an Open Future. *Housing Studies*, 29(4):501–519; <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2013.875986>
- Malpass, P., Victory, C. 2010. "The Modernisation of Social Housing in England". *International Journal of Housing Policy*, 10(1): 3–18.
- Mandič, S. 1996. *Stanovanje in država*. Ljubljana: Forum 3/96.
- Mandič, S., Clapham, D. 1996. "The Meaning of Home Ownership in the Transition from Socialism: The Example of Slovenia". *Urban Studies*, 33(1): 83–97.
- Mandič, S. 2010. "The changing role of housing assets in post-socialist countries". *J Hous and the Built Environ* (2010) 25:213–226. doi 10.1007/s10901-010-9186-5
- Marcuse, P. 1996. "Privatization and its discontents: Property rights in land and housing in the transition in Eastern Europe" in: Andrusz, G. Harloe, M. and Szeleny, I. (eds.), *Cities After Socialism*. Oxford: Blackwell Publishers, pp. 119–190.
- Musterd, S. 2014. "Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam". *Housing Studies*, 29(4):467–484; <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2013.873393>
- Norris, M., Byrne, M. 2018. "Housing market (in)stability and social rented housing: comparing Austria and Ireland during the global financial crisis". *J Hous and the Built Environ*, 33:227–245; <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9595-4>
- Pareja-Eastaway; M., Sanchez-Martinez, T. 2017. "Social housing in Spain: what role does the private rented market play?" *J Hous and the Built Environ*, 32:377–395. doi 10.1007/s10901-016-9513-6
- Pearce, J., Vine, J. 2014. "Quantifying residualisation: the changing nature of social housing in the UK". *J Hous and the Built Environ*, 29:657–675; doi: 10.1007/s10901-013-9372-3
- Pelleteret, L. 2020. Housing is a Human Right, Not a Business. *Les Cahiers de la recherche architectural urbaine et paysagère*. Electronic version URL: <http://journals.openedition.org/craup/5202> DOI: 10.4000/craup.5202
- Petrović, M. 2001. "Post-socialist Housing Policy Transformation in Yugoslavia and Belgrade". *European Journal of Housing Policy*, 1(2): 211–232.
- Petrović, M. 2004. *Sociologija stanovanja*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja, Filozofski fakultet.
- Petrović, M. 2009. *Transformacija gradova – ka depolitizaciji urbanog pitanja*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja, Filozofski fakultet.
- Priemus, H. 1992. "Housing Indicators: An Instrumet in International Housing Policy?" *The Netherlands Journal of Housing and Environmental Policy*, 1(2): 157–186.
- Priemus, H. 2000. Recent Trends in European Social Housing. *Social Housing in Europe*. International Workshop. Prague: 6–7 October.

- Scanlon, K., Whitehead, Ch. (eds) 2007. *Social Housing in Europe II: A Review of Policies and Outcomes*. London: LSE.
- Schönig, B. 2020. "Paradigm shift in social housing after welfare-state transformation: Learning from the German Experience". *International Journal of Urban and Regional Research*. doi: 10.1111/1468-2427.12914
- Stephens, M. et al. 2002. "The limits of housing reform: British social rented housing in European context". *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna–Austria, 1–5 July.
- Taylor-Gooby, P. 1997. "In Defence of Second-best Theory: State, Class and Capital in Social Policies". *Journal of Social Policies*, 25(2): 171–191.
- Theodore, N., Peck, J. 2012. "Framing neoliberal urbanism. Translating 'commonsense' urban policy across the OECD zone". *European Urban and Regional Studies*, 19(1): 20–41.
- Tsenkova, S. 2009. *Housing Policy Reforms in Post Socialist Europe. Lost in Transition*. Heidelberg: PhysicaVerlag.
- Weinzierl, C. Wukovitsch, F., Novy, A. 2016. "Housing First in Vienna: a socially innovative initiative to foster social cohesion. *J Hous and the Built Environ*, 31: 409–422. DOI 10.1007/s10901-015-9467-0
- Winters, S., Elsinga, M. 2008. "The future of Flemish social housing". *J Hous and the Built Environ*, 23:215–230. doi: 10.1007/s10901-008-9113-1

Mina Petrović

SOCIAL HOUSING IN NEOLIBERAL AND POSTSOCIALIST CONTEXT

SUMMARY

The paper first introduces the concept of housing policy, discusses its history and its current supporting phase typical for the post-Fordist (neoliberal) period of capitalism. The empirical frame of the analysis consists of European countries, including countries whose housing policy models were developed during the period of a strong welfare state and countries whose housing policy was shaped according to socialist principles in the same period. With a focus on changes in the domain of social housing, primarily in the public or non-profit rental sector, it is indicated that the financialization of housing policy measures and the favoring of private ownership carry significant risks not only for certain segments of the population, but also for the overall functioning of the

housing system in recent decades. Besides that, the neoliberal approach has dominantly determined the processes of privatization and deregulation in housing in the post-socialist countries, which in the context of the institutional (socialist) legacy makes it even more difficult for them to define the measures needed to ensure affordable and adequate housing.

KEYWORDS: housing policy, social housing, neoliberalism, postsocialism, Europe.

Aleksandar Milošević¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Nedovršena tranzicija na periferiji Evrope: regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu²

SAŽETAK

U značajnom broju radova koji se bave modeliranjem obrasca performansi tranzicije najčešće se navode tri eksplanatorna faktora: početni uslovi, mere politike i faktori okruženja. Uloga i uticaj Evropske unije se, u ovom kontekstu, navode i kao jedan od najznačajnijih faktora okruženja koji oblikuje tranziciono iskušto različitih zemalja. U ovom smislu, sposobnost država iz regiona Zapadnog Balkana zainteresovanih za članstvo u Evropskoj uniji da stupe u regionalne ekonomske integracije posmatra se kao značajan stepenik u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena. Tokom poslednjih nekoliko godina, zbog zastoja u procesu proširenja, članstvo u regionalnim ekonomskim integracijama dobija na značaju kao javnom mnjenju predstavljen adekvatan način da se popuni pra-

1 Kontakt: aleksandar.milosevic@fpn.bg.ac.rs

2 Istraživanje sprovedeno uz pomoć Fonda za nauku Republike Srbije, br. projekta 7744512, Monitoring i indeksiranje mira i bezbednosti na Zapadnom Balkanu – MIND

znina u integracionom procesu, tj. da se primeni „drugo najbolje rešenje“ dok se ne steknu svi potrebni uslovi da se nastavi sa procesom proširenja Evropske unije. Kao rezultat se pojavljuju različite inicijative i platforme koje nastoje da ukažu na pravo vreme za stvaranje regionalnih političkih i ekonomskih projekata. Međutim, među zainteresovanim akterima postoji opravdana bojazan od zamene procesa evropskih integracija nekim od regionalnih, nekada shvaćenih kao konkurentnih, formata ekonomske saradnje, od kojih su najaktueltiniji „Otvoreni Balkan“ i inicijativa o formiranju „Zajedničkog regionalnog tržišta“ u okviru Berlinskog procesa. U radu će biti prikazane najznačajnije karakteristike procesa savremene regionalne ekonomske integracije u regionu Zapadnog Balkana, motivi za zaključivanje novih sporazuma i promovisanje novih regionalnih inicijativa i uloga domaćih i spoljnih aktera u njihovom formiranju.

KLJUČNE REČI: regionalne ekonomske integracije, Zapadni Balkan, Otvoreni Balkan, Zajedničko regionalno tržište

1. UVOD

U savremenom svetu, u kome su nacionalne države suočene sa značajnim ograničenjima pri upravljanju političkim aktivnostima, pri čemu ekonomske transakcije uveliko prevazilaze nacionalne granice, regionalne integracije postaju poželjan i relativno efikasan instrument za rešavanje problema i kontrolu nad procesima koji nadilaze značaj i mogućnosti nacionalnih zajednica. Brojnost i različitost potreba za produbljivanjem saradnje, koordinacijom politika ili odgovorom na zajedničke izazove doveli su do osnivanja regionalnih organizacija u različitim sektorima. Sve su zastupljenije i složene regionalne formacije koje u svom delovanju pokrivaju širok spektar aktivnosti, u skladu sa potrebama svojih članica. Evropska unija predstavlja najznačajniji primer ovakvog tipa organizacije.

2. SPORAZUMI O REGIONALNOJ INTEGRACIJI

Broj zaključenih sporazuma o regionalnoj integraciji doživljava značajan rast od 1950-ih godina, pri čemu oni postaju najčešći oblik ostvarivanja međunarodne saradnje u mnogim oblastima (Schneider 2017). Zaključivanje ovih sporazuma doprinelo je rastućem interesovanju naučnika iz različitih oblasti društvenih nauka za istraživanje njihovog sadržaja. Brojnost sporazuma i različitost naučnih pristupa su doveli do stvaranja značajnog opusa radova koji se bave ovom temom ali su, s druge strane, sam istraživački proces učinili metodološki složenijim. Na početku, postoje nesaglasnosti u vezi samog pojma. Autori

često koriste alternativno termine regionalna integracija, regionalizam, regionalizacija, regionalna ekonomska integracija, regionalni trgovinski sporazumi, regionalna trgovinska integracija, opisujući različite koncepte. Do sredine 1980-ih istraživanje regionalizma se moglo podvesti pod analizu ekonomske međuzavisnosti u okviru (pre)širokog polja međunarodnih odnosa, ali je stvaranje velikog broja regionalnih organizacija, koje je usledilo posle Hladnog rata, dovelo do evolucije istraživačkih aktivnosti u ovom domenu.

Istorijski, izučavanje procesa regionalnih ekonomske integracije se vezuje za istraživanje integracionih procesa u Evropskoj uniji, bilo da je ona posmatrana kao cilj kome treba težiti (što je bio dominantan pravac istraživanja i političkih praksi u drugoj polovini 20. veka) ili kao jedinstven oblik integracije koji nije moguće primeniti u drugaćijim okolnostima. Tradicionalni pristupi, kao što su neofunkcionalizam i međuvladina saradnja, su, u međuvremenu, dopunjeni novim i inoviranim pristupima, kao što su liberalna međuvladina saradnja, nova međuvladina saradnja, novi institucionalizam i upravljanje na više nivoa (Hatton 2011; Saunders 2020). Međutim, autori koji su se bavili istraživanjem Evropske unije dugo vremena su monopolisali čitavo istraživačko polje, stvarajući teorije koje se nisu mogle jednostavno transponovati na druge regije ili su, pak, proglašavali EU izuzetnim slučajem čija iskustva nije moguće primeniti u izmenjenom kontekstu. Tek je stvaranje velikog broja regionalnih organizacija ustanovilo uporedni metod kao način za ustanovljavanje sličnosti i razlika među njima.

Pored ovog, uspostavljen je i diferenciranje između starog i novog regionalizma, pri čemu se jedna od razlika odnosi na vremenski period u kome su ekonomske integracije bile zastupljene (Söderbaum 2009). Stari regionalizam je, prema ovom kriterijumu, imao dva talasa – prvi, koji se odnosi na kasne 1940-e i početak ekonomskih integracija u Zapadnoj Evropi koje su imale svoj odjek i u nekim drugim delovima sveta ali su svoj završetak doživele početkom 1970-ih godina, i drugi, koji je nastao sredinom 1980-ih u Zapadnoj Evropi. U tom smislu, integracije do kojih je došlo tokom 1990-ih bi, po ovom shvatanju, trebalo da budu deo novog, trećeg, talasa regionalizacije. Novi regionalizam, s druge strane, obuhvata savremene ekonomske integracije. Međutim, zbog nemogućnosti striktnog razlikovanja karakteristika različitih integracionih talasa, uspostavljanje distinkcije između starog i novog regionalizma bi bilo moguće i na osnovu novih oblika i obrazaca regionalizacije koji postoje istovremeno sa starim (Hettne 1999; Söderbaum 2003) ili na osnovu prostorne dimenzije, tj. zastupljenosti regionalnih ekonomske integracija u delovima sveta u kojima ranije nisu postojali ili su bili „nametnuti spolja” (Söderbaum 2003, 4). Još jedna novina koju su proizvele teorije novog regionalizma je njihovo uspostavljanje odnosa sa vanregionalnim okruženjem, od čega je najvažniji stav prema globalizaciji. U tom smislu, jedno od najznačajnijih pitanja na koje ove teorije pokušavaju da odgovore jeste da li regionalne ekonomske integracije predstavljaju prepreke ili gradivne blokove ka globalizaciji i unapredeno multilate-

ralizmu (Söderbaum and Shaw 2003; Hettne 2003). Jedan od odgovora je pokušao da pruži Mistri, kroz tezu da je sklonost država ka regionalizmu (umesto ka multilateralizmu) zasnovana na tri komponente: „kraju bipolarnosti; ubrzavanju globalizacije; i konvergenciji ka modelu tržišne demokratije” (2003, 133). Söderbaum, takođe, smatra da je novi regionalizam dobio na značaju zbog disfunkcionalnosti savremenog multilateralizma usled njegove zavisnosti od „interakcija među državama koje su toliko nejednake da su prestale da budu značajne konstitutivne jedinice na koje bi multilateralizam mogao da se osloni da bi efikasno funkcioniše” (2003, 19). Ovako shvaćeno, multilateralizam bi, u savremenim uslovima, mogao adekvatno da funkcioniše jedino kao oblik interakcije, u ekonomskom i političkom smislu, manje-više jednakih regionalnih blokova (Mistry 2003). Katzenstein i Acharya se čak odmiču od dihotomije nacionalna država–globalizacija, tvrdeći da se približavamo regionalnoj strukturi svetske politike (Katzenstein 2005; Acharya 2006). Zastupajući stav da trgovinska globalizacija ne utiče isključivo na prekogranične transakcije već ostavlja posledice i na proizvodnju, raspodelu i marketinške strategije zainteresovanih aktera, Tussie smatra da je odnos multilateralizma i regionalizma višestruk, tj. da su „regionalne, subregionalne i multilateralne arene u konstantnoj i uzajamnoj interakciji” (2003, 115).

3. NIVOI I MOTIVI ZA REGIONALNU EKONOMSKU INTEGRACIJU

Teorija regionalne ekonomske integracije podrazumeva različite nivoje regionalnih ekonomske integracije, od kojih svaki sledeći zadržava karakteristike prethodnog i produbljuje postojeću integraciju. Ovi nivoi su preferencijalni trgovinski sporazumi, zona slobodne trgovine, carinska unija, zajedničko tržište, ekonomska i monetarna unija i potpuna ekonomska integracija (Balassa 1961; Crowley 2006). Svaki naredni nivo ekonomske integracije, po ovom pristupu, sledi nakon potpunog okončanja (kompletiranja) tekućeg, jer bi u suprotnom došlo do neracionalne upotrebe resursa. Ostvarivanje sledeće faze integracije biva shvaćeno kao ekonomska nužnost zbog povećanja ekonomskog blagostanja zajednice i racionalnijeg upravljanja raspoloživim resursima. Efekti integracije na blagostanje mogu biti statički i dinamički, pri čemu se pod statičkim podrazumevaju posledice efikasnije alokacije resursa, dok je dinamičke efekte, koji, između ostalog, mogu obuhvatiti ostvarivanje ekonomije obima, povećanje konkurenkcije, rast produktivnosti zbog ostvarenog tehnološkog napretka, teško izračunati (El-Aagra 1997). Međutim, i u ovom polju postoji značajna neslaganja. Mistri se, recimo, suprotstavlja klasičnoj teoriji regionalnih ekonomske integracije, a pogotovo njenoj statičkoj komponenti, tvrdeći da je postala manje relevantna zato što su „sile izvan trgovine i ekonomije oblikovale 'novi regionalizam'" (2003, 118).

Baveći se političkom ekonomijom regionalnih integracija, Schneider uvođi specifičan analitički okvir koji obuhvata motive domaćih aktera za stupaњe u regionalnu integraciju, institucionalni dizajn i razvoj sporazuma o regionalnoj integraciji, i posledice regionalnih integracija (2017). Polazna tačka većine istraživanja koja se bave ovom temom je čuveno Vinerovo delo, u kome je naglasio korist koju stvaraju sporazumi sa efektom stvaranja trgovine nasuprot onima koji poseduju efekat skretanja trgovine (Viner 1950; Mattoo, Mulabdic and Ruta 2017). Ravenhill, takođe, analizira motive vlada za zaključivanje regionalnih ekonomske sporazuma, deleći ih na političke i ekonomske. Politički motivi mogu biti ekonomska saradnja i izgradnja poverenja, regionalna ekonomska saradnja i nova bezbednosna agenda, regionalizam shvaćen kao „sredstvo za pregovaranje“ ili kao „mehanizam za 'zaključivanje' reformi“ (Ravenhill 2014).

Ekonomski motivi za zaključivanje regionalnih sporazuma mogu biti: zaštita sektora koji ne bi izdržali globalnu konkurenčiju, stvaranje mogućnosti za dublju integraciju i stvaranje većih tržišta koja bi doprinela ostvarivanju ekonomije obima i povećanim stranim investicijama (Ravenhill 2014). Interesi donosilaca odluka da promovišu ili se protive regionalnim ekonomskim integracijama mogu da zavise od društvenih pritisaka, tj. formulisanih interesa pojedinih društvenih grupa, stavova političkih odlučilaca i njihovog odnosa prema različitim vrstama institucionalnih pritisaka i stavovima javnog mnjenja i međunarodnih okolnosti. Domaće interesne grupe koje se zalažu za zaključivanje regionalnih ekonomskih sporazuma su najčešće predstavnici izvozno orijentisanih preduzeća ili multinacionalnih korporacija (Milner 1995; Milner, 1997; Manger 2009). U poslednje vreme su ovu ulogu počeli da imaju i zastupnici firmi koje koriste značajne spoljne inpute u proizvodnji sopstvenih proizvoda. Svoje preference prema zaključivanju regionalnih ekonomskih sporazuma svakako imaju i predstavnici uvozno konkurentnih preduzeća, ali treba imati na umu da njihovi stavovi ne moraju nužno biti isti kada je reč o zaključivanju multilateralnih i regionalnih ekonomskih sporazuma. Jednostavno, moguće je da regionalni sporazumi uspostave obrasce trgovine koji bi bili korisni za značajne uvozno-konkurentne interesne grupe, što ne bi morao da bude slučaj sa multilateralnim sporazumima. Ovakva situacija bi objasnila podržavanje regionalnih, a nespremnost za zaključivanje multilateralnih sporazuma.

Pored tradicionalnih ekonomskih koristi od regionalne ekonomske integracije, potpisnici sporazuma mogu da ostvare i druge dobitke. Analizom ne-tradicionalnih koristi od implementacije regionalnih trgovinskih sporazuma bavili su se Fernandez i Portes, zaključivši da postoje značajni, netrgovinski, dobici koje države mogu da ostvare zaključujući regionalne ekonomske sporazume „uključujući kredibilnost, signalizaciju, pregovaračku moć, osiguranje i koordinaciju“ (Fernandez and Portes 1998). Ideja o ekonomskim integracijama država kao načinu za obezbeđenje reformi se oslanja na ideju o ograničenju višestranim međunarodnim sporazumom delovanja buduće vlade kojoj bi bilo kakva promena politike u oblasti na koju se odnosi sporazum bila vrlo

otežana (Whalley 1998). Moguće je da i države zaključe regionalne ekonomiske sporazume s ciljem promovisanja sopstvenog suvereniteta i očuvanja bezbednosti i interesa vladajućih elita umesto želje za ostvarivanjem uobičajenih koristi od ekonomskih integracija, pri čemu je ova praksa najviše zastupljena na afričkom kontinentu (Herbst 2007). Gathii čak tvrdi da su regionalni trgovinski sporazumi sredstvo za širenje „neoliberalnih ekonomskih idea prema periferiji globalnog trgovinskog sistema“ (Gathii 2011).

Ponašanje donosilaca političkih odluka, tj. njihova responzivnost na uticaj javnosti i interesnih grupa, takođe može imati uticaja na odlučivanje o uspostavljanju ekonomске integracije. Ne postoji mnogo naučnih tekstova koji izučavaju formiranje preferenci javnog mnjenja u ovoj oblasti. Hainmueller and Hiscox su se bavili uticajem obrazovanja na stavove pojedinaca o međunarodnoj trgovini, zaključivši da distribucija dobitaka i nivo veština nisu ključni za formiranje pojedinačnih pozicija o ovom pitanju već da značajan uticaj imaju informacije i izloženost različitim ekonomskim idejama, pogotovo kod osoba koje imaju visoko obrazovanje (Hainmueller and Hiscox 2006). Guisinger je istraživala kako pol i rasa utiču na preference američkih građana po pitanju trgovinskog protekcionizma (2017), uočivši da, u visoko politizovanom trgovinskom diskursu današnjih SAD, trgovinske preferencije pojedinaca „slede pre nego što upravljaju njihovim političkim sklonostima“ (Guisinger 2020, 1). Ovakvi nalazi su posebno zanimljivi, imajući u vidu aktuelno toksično političko okruženje, u kome nepopularnost regionalnih ekonomskih integracija (konvencionalni regionalni trgovinski sporazumi) u SAD onemogućava američku administraciju da ponudi bilo kakvu snažniju ekonomsku agendu za Indo-pacifički region i Latinsku Ameriku, što može imati negativne posledice po dugoročni američki uticaj u ovim regionima. Imajući to u vidu, neki kritičari čak tvrde da je Bajdenova ideja o stvaranju IPEF (Indo-Pacific Economic Framework) „previše fokusirana na bezbednost, a bez ekomske komponente“ (Sevastopulo and Inagaki, 2022).

Tema uticaja međunarodnog okruženja na zaključivanje regionalnih ekonomskih sporazuma analizirana je sa više aspekata. Jedan od njih svakako jeste mogućnost povećanja pregovaračkog uticaja zemalja u međunarodnim ekonomskim institucijama, kakva je Svetska trgovinska organizacija. Naime, potpuno svesne asimetrije moći u pregovaračkom procesu, države često pribegavaju ekonomskoj integraciji da bi u okviru regionalnih grupacija lakše zadovoljili sopstvene interese tokom pregovora sa ekonomski moćnijim entitetima čijem tržištu nastoje da pristupe. Jedna od posledica ostvarene integracije može da bude i povećanje poverenja među političkim odluciocima u različitim zemljama, što potencijalno stvara nove mogućnosti za produbljivanje saradnje (Gowa and Mansfield 1993). Oni, takođe, u svom radu naglašavaju značaj bezbednosnih eksternalija kao razloga za uspostavljanje i produbljivanje trgovinskih veza među članovima političkih i vojnih saveza, naglašavajući značaj neekonomskih faktora pri zaključivanju regionalnih trgovinskih sporazuma.

Katzenstein je pisao o nastojanju hegemonске sile da podsticanjem regionalne ekonomske integracije ostvaruje i povećava svoj ekonomski, bezbednosni i politički uticaj u posmatranom regionu (Katzenstein 2005). Savremeni primjeri za ovaj tip podsticaja mogu biti stvaranje RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership – Sveobuhvatno regionalno ekonomsко partnerstvo) pod uticajem Kine, zaključivanje sporazuma o stvaranju Evroazijske ekonomske unije (pod uticajem Ruske Federacije) i nastanak NAFTA (North American Free Trade Agreement, a kasnije i USMCA), uz snažno zalaganje SAD.

4. INSTITUCIONALNI DIZAJN REGIONALNIH SPORAZUMA

Pored činjenice da su regionalni trgovinski sporazumi dominantno ekonomski motivisani, ne smeju se zanemariti i drugi, pre svega politički i bezbednosni razlozi za njihovo zaključivanje. Zalaganjem za regionalnu ekonomsку integraciju vlade nekad nastoje da doprinesu izgradnji mira i regionalnoj bezbednosti saradnji sa ekonomskim partnerima, da unaprede postojeće diplomatske veze ili pak da promovišu nove geopolitičke saveze (Craford and Fiorentino 2005). Pored spoljne i bezbednosne komponente, posebno je interesantna i značajna veza unutrašnje politike i trgovinske saradnje kroz zaključivanje preferencijalnih (regionalnih) trgovinskih sporazuma, čiji se sadržaj preliva i na druge oblasti kao što su ljudska prava (Simmons 2009), prava radnika, životna sredina (Tingley and Tomz 2004). Odredbe koje se odnose na ljudska prava su često deo trgovinskih sporazuma koje Evropska unija zaključuje sa zemljama u razvoju, ali se najčešće radi o izrazima najboljih namera nego o pravno sprovidivim delovima dokumenata (Kolsky Lewis 2015). Čak i da je reč o pravilima koja se mogu izvršiti, neretko ove odredbe bivaju doživljavane kao mešanje u unutrašnje stvari države partnera i kao neokolonijalno ponašanje druge strane (Nwogu 2007, Bockman 2015). Što se tiče odnosa regionalnih integracija i životne sredine, Abbot se bavio evolucijom pravnih režima u ovoj oblasti, zaključivši da se zaštita životne sredine ne može posmatrati kao igra nultog zbira već da bi „rizik regionalizacije pitanja koja se odnose na zaštitu životne sredine morala da budu izbalansirana sa neto pozitivnim posledicama koje bi regionalni aranžmani trebalo da imaju na samu životnu sredinu” (1992, 30).

O institucionalnom dizajnu regionalnih sporazuma postoji obilje veoma značajne literature koje se bave njegovim različitim aspektima, od oblasti na koje se sporazumi odnose, glasačkih prava (Gray and Slapin 2012, Elsig et al. 2014; Goertz and Powers 2015; Schneider 2017). Međutim, čini se da je posebno značajno osvnuti se na odnos između čvrstih i fleksibilnih struktura regionalnih sporazuma. Pod čvrstim strukturama podrazumevamo postojanje jednakih prava i obaveza koje važe za sve potpisnike sporazuma/članice regionalne integracije, dok se pod fleksibilnošću podrazumeva mogućnost koju regionalni sporazumi pružaju državama članicama da izbegnu obaveze koje smatraju previše zahtev-

nim za ostvarivanje zbog postojanja nepredviđenih okolnosti (najčešće egzognih) sa kojim se država može suočiti. Pretpostavlja se da bi države, zahvaljujući postojanju tzv. escape clause, bile spremnije da stupe u proces regionalnih ekonomskih integracija zbog eventualne prilike da interesne grupe koje bi se protivile određenom sporazumu na njegovo zaključenje, pod ovim uslovima, pristanu (Rossendorf and Milner 2001; Beshkar and Bond 2016; Schneider 2017). Naravno, stvaranje ovakvih izuzetaka može da proizvede negativne posledice po druge članove integracije (kroz stvaranje asimetrične strukture sporazuma i izvesne institucionalne nesigurnosti) i namera njihovih kreatora je bila da se ovakve odredbe retko koriste, tj. da njihova upotreba ne postane uobičajena, kroz identifikovanje specifičnih i jasnih kriterijuma za njihovu primenu. Međutim, u svom istraživanju Pelc je došao do zaključka da je i u tom pogledu došlo do evolucije i da je princip kompenzacije koji je predviđao izvesnu nadoknadu „oštećenim“ članovima integracije suštinski zamenjen razumevanjem unutrašnjih okolnosti u drugim državama i ponašanjem u kome „vlade smatraju da je u njihovom interesu da uzmu u obzir relevantne informacije o unutrašnjim prilikama u drugim državama kada analiziraju njihovo delovanje“ (2009, 367).

5. REGIONALIZAM I RAZVOJ

Veza regionalizma i razvoja postaje takođe značajna tema o kojoj se razilaze mišljenja različitih autora. Tako, npr. Prebiš smatra da protektivni regionalizam (zasnovan na integraciji zemalja u razvoju koje promovišu uvozno-supstitutivnu industrijalizaciju i aktivnu ulogu države u privredi) predstavlja najbolji način za ostvarivanje sopstvene industrijalizacije i smanjenje zavisnosti od razvijenih država (Prebisich 1981; Ocampo 2001). Sa druge strane, Bagvati smatra da uvozno-supstitutivna industrijalizacija, stvarajući barijere trgovini, suštinski ne doprinosi ekonomskom razvoju zemlje koja je preduzima (Bhagwati 1991). U svakom slučaju, u periodu posle Drugog svetskog rata, regionalne ekonomske integracije su bile jedan od važnih instrumenata korišćenih u svrhu ekonomskog razvoja zemalja u razvoju i nerazvijenih zemalja, pri čemu je značajnu ulogu igrala aktivistička država, sa manje ili više uspeha (Asante 1997; Doidge 2007). Međutim, postoji i mišljenje da su ovakvi pristupi zastareli i da je potrebno pronaći nova rešenja za aktuelne izazove i probleme. U tu svrhu, neki od autora predlažu novi pristup, poznat kao „razvojni regionalizam“, koji bi, pored tradicionalnog fokusa na trgovinu, uključio i nove oblasti saradnje kao što su investicije, povećana ulaganja u investicije i razvoj, podsticanje ulaganja u infrastrukturu i industrijski razvoj. Ključne komponente novog pristupa bi bile: koordinacija nacionalnih industrijskih politika kroz stvaranje regionalne industrijske politike, jačanje kapaciteta privatnog sektora i stvaranje tzv. razvojnih koridora koji bi služili za izgradnju zajedničkih aktivnosti u specifičnim sektorskim politikama (UNCTAD 2013).

6. KRIZA I REGIONALNE EKONOMSKE INTEGRACIJE

U aktuelnom, kriznom kontekstu, posebno je zanimljivo analizirati regionalne ekonomske integracije u kriznom i postkriznom periodu. Evolucija pristupa regionalnoj integraciji, koji se zbirno označavaju kao „novi regionalizam”, vezuje se za vreme finansijskih kriza, od 1992, i ekonomske krize u pojedinim zemljama zapadne Evrope, Aziske krize iz 1997, pa do svetske ekonomske krize iz prve decenije 21. veka, Bregzita i COVID-19 krize, koja je počela 2020. godine (Bowles 2000). Imajući ovo u vidu, čini se da se dve prve decenije 21. veka zaista mogu nazvati periodom preklapajućih kriza (Fioramonti 2012). Iako je regionalizam jedan od megatrendova koji su obeležili kraj 20. veka, velika frekvenca izbijanja kriza je uticala na pad zainteresovanosti za regionalne integracije, naročito na Globalnom jugu, uz izuzetak regiona istočne Azije, u kome je ipak došlo do produbljivanja integracije u okviru grupacije ASEAN (Krapohl 2018). Na Globalnom severu je, takođe, nastupio period kritičkog propitivanja efekata postojećih regionalnih integracija i izvesnog zamora u promovisanju daljih integracionih procesa. Podsticaji za regionalnu integraciju su smanjeni, a dezintegracioni procesi su postali legitimna tema za analizu, pogotovo nakon 2016. godine i britanskog referenduma o napuštanju Evropske unije.

Krise različite prirode (ekonomske, političke, bezbednosne, itd) mogu proizvoditi drugačije posledice po integracije, tj. mogu ih usmeriti u različitim pravcima. Moguće je da dođe do promene institucionalnog dizajna postojećeg oblika integracije, zalaganja za dublju integraciju ili suštinskog odustajanja od ovog procesa. Istraživanjem efekata kriza, iz ugla komparativne regionalne integracije, kroz analizu regionalnih integracija u Evropi, Latinskoj Americi i Aziji, bavili su se Saurugger i Terpan, zaključivši da struktura regiona (tj. činjenica da pripadaju jezgru ili periferiji) značajno utiče na njihovu institucionalnu reakciju na krizu (2018). Iako suočeni sa brojnim krizama i integracionim zamorom, regionalne integracije predstavljaju specifično polje međunarodnih odnosa, vredno istraživanja, uz svest da integracioni proces nije nepovratan i da ne postoji jedinstven model kome treba težiti, kako se činilo u drugoj polovini 20. veka.

7. REGIONALNE EKONOMSKE INTEGRACIJE U REGIONU ZAPADNOG BALKANA

Ideje o novom konceptu regionalnih integracija kroz tzv. novi regionalizam su na Zapadni Balkan stigle sa zakašnjnjem u odnosu na druge evropske regije zbog raspada bivše Jugoslavije i nasilnih sukoba koji su usledili. Međutim, početno kašnjenje je ubrzo zamenjeno inflacijom različitih projekata i inicijativa koje su za cilj imale uspostavljanje i unapređenje regionalne saradnje

na ovom prostoru.³ Većina njih je imala ograničene pozitivne efekte na regionalnu saradnju prevashodno zbog političke nestabilnosti, ali i osetljivosti regionalnih aktera na unutrašnje i spoljne šokove. Prvobitna namera o izgradnji mira, promociji demokratije i smanjenju bezbednosnih rizika i pretnji je dopunjena idejom o produbljivanju regionalne saradnje koja bi proizvodila pozitivne efekte po građane svih zemalja u regionu. Poseban značaj je imala činjenica da su sve države u regionu za svoj ključni politički i ekonomski cilj odredile članstvo u Evropskoj uniji, što je kriterijume za pristupanje (tzv. Kopenhagenške kriterijume) učinilo centralnim delom njihove unutrašnje i spoljnopolitičke agende. Uz političke uslove koji se odnose na „stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina“ i pravila koja se tiču „administrativnih i institucionalnih kapaciteta da efikasno primenjuju ‘acquis’ i sposobnosti da ispunjavaju obaveze članstva“, neizostavan deo kriterijuma za članstvo se odnosi na postojanje „funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnosti da se izbori sa pritiskom konkurenkcije i tržišnim snagama u Evropskoj uniji“ (European Commission 2022). U tom smislu, stvaranje regionalne ekonomske integracije država koje teže da postanu članice EU predstavlja pokušaj doprinosa izgradnji njihove tržišne ekonomije kroz stvaranje regionalnih tržišta i nastojanja da domaća preduzeća izlože regionalnoj konkurenciji. Takođe, pošto Evropska unija sebe smatra uspešnim modelom regionalne integracije, ne iznenađuje nastojanje njenih predstavnika da aktivno rade na širenju prostora njegove primene kroz promociju intra- i inter-regionalne saradnje (Börzel and Risse 2009). Iz ovih razloga, postojeće integracije na Zapadnom Balkanu kao jedan od ključnih ciljeva imaju usklađivanje sa propisima koji važe u Evropskoj uniji, dok regionalna saradnja postaje jedno od najvažnijih merila u proceni približavanja zemalja regiona standardima EU tokom procesa pristupanja (BPRG 2021).

Verovatno najznačajnija regionalna inicijativa u prvoj deceniji 21. veka je bio Pakt stabilnosti jugoistočne Evrope, koji je, pored regionalnih aktera, obuhvatio i spoljne partnere i posmatrače.⁴ Osnovni cilj ove organizacije trebalo je da bude dugoročna stabilizacija prilika u regionu kroz osnaživanje saradnje država u regionu, promovisanje demokratije i razvoja civilnog društva. Poseban značaj je imalo i zalaganje spoljnih aktera za ekonomsku obnovu i unutrašnje reforme u zemljama regiona. Od 2008. godine ovu organizaciju je zamenio Regionalni savet za saradnju, čiji je fokus trebalo da bude produbljivanje sektorske saradnje u regionu kroz promovisanje i primenu zajedničkih regionalnih projekata u šest prioritetnih oblasti: „ekonomski i socijalni razvoj, energetika i

3 Podaci o aktivnim inicijativama vezanim za regionalnu saradnju na Zapadnom Balkanu spominju više od 40 različitih oblika integracije u ovom regionu (EPRS 2016).

4 Članovi su bili Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Moldavija, Rumunija, Severna Makedonija, Srbija, Hrvatska i Crna Gora. Spoljni akteri su bili Evropska unija, Japan, Norveška, Rusija, SAD, Švajcarska i Turska. Ukrajina je bila posmatrač.

infrastruktura, pravosude i unutrašnji poslovi, bezbednost, jačanje ljudskog potencijala, parlamentarna saradnja” (MFA 2022). Važan element delovanja ove institucije jeste povezivanje regionalnih projekata sa planovima Evropske komisije kroz višedržavne komponente instrumenta pretpriistupne pomoći.

Verovatno najznačajniji postojeći oblik intraregionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu je „Nova CEFTA”. Počela je da funkcioniše 2007. godine kao multilateralni sporazum o stvaranju zone slobodne trgovine između zemalja potpisnica, koji je zamenio prethodno važeća 32 bilateralna sporazuma. Pored olakšanja intraregionalne trgovine robama, promovisanja i zaštite intra-regionalnih investicija i stvaranja mehanizama za rešavanje sporova između članica, jedan od njegovih ciljeva je priprema ovih zemalja za članstvo u Evropskoj uniji (CEFTA 2006). Efekti primene ovog sporazuma su pozitivni, čak značajno veći u odnosu na prethodne sporazume o slobodnoj trgovini koje su primenjivale zemlje Zapadnog Balkana, uz rast njihovog intraregionalnog izvoza od 37,5% (ako se izuzme Srbija, uticaj CEFTA sporazuma na rast intraregionalne trgovine bi iznosio skoro 70%) (Weiss 2020). U svakom slučaju, ovaj sporazum je, pored posledica na rast intraregionalne trgovine, značajno doprineo i izgradnji regionalnog tržišta i podizanju nivoa regionalne konkurenциje, što svakako pomaže ispunjavanju tzv. ekonomskog kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji (Petreski 2018).

Saradnja šest regionalnih aktera (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo*, Severna Makedonija i Srbija) produbljena je kroz Berlinski proces, osnovan 2004. godine.⁵ Imajući u vidu prethodno delovanje Evropske unije u regionu, koja je zagovaranjem regionalne saradnje promovisala tzv. strategiju dvostrukog koloseka, Berlinski proces zaista predstavlja dodatni pokušaj EU da osnaži svoj uticaj u regionu kroz stvaranje nove multilateralne intraregionalne inicijative pod pokroviteljstvom Unije (Bonomi and Nechev 2022; Lavenex 2011). Najznačajniji rezultati ovog procesa jesu stvaranje Višegodišnjeg akcionog plana za regionalno ekonomsko područje i projekat uspostavljanja Zajedničkog regionalnog tržišta. Cilj ovih regionalnih inicijativa je osnaživanje agende proširenja EU putem suštinskog uskladištanja lokalnih propisa sa pravnim tekvinama EU, izgradnje poverenja među lokalnim akterima i ospobljavanjem njihovih ekonomija za regionalnu konkurenčiju. Osnova pomenutih projekata je primena četiri slobode na kojima se zasniva proces evropske integracije: kretanja robe, usluga, kapitala i radne snage. I pored ograničenih rezultata (regionalni sporazum o romingu, olakšanje graničnih procedura za trgovinu robama, usvajanje dodatnog protokola o trgovini uslugama u okviru CEFTA, primena programa regionalne investicione reforme i pratećih akcionih planova), implementacija Višegodišnjeg akcionog plana je naišla na slične prepreke sa kojima su se suočavale i ranije regionalne inicijative, tj. na nedostatak

5 Ova oznaka ne prejudicira status Kosova.

političke volje za njegovim sproveđenjem i česte bilateralne sporove između regionalnih aktera (BPRG 2021).

Uspostavljanje Zajedničkog regionalnog tržišta na Zapadnom Balkanu podrazumeva stvaranje regionalnog tržišta zasnovanog na ideji o približavanju regiona Zapadnog Balkana jedinstvenom tržištu Evropske unije kroz dopunjavanje postojećih regionalnih inicijativa. Lideri šest zemalja Zapadnog Balkana su na samitu u Sofiji 2020. godine podržali uspostavljanje ovakvog oblika regionalne ekonomske integracije i usvojili Akcioni plan za Zajedničko regionalno tržište u periodu 2021–2024. godine. Ovaj plan podrazumeva sproveđenje različitih aktivnosti u četiri ključne oblasti: regionalnom trgovinskom prostoru, regionalnom investicionom prostoru, regionalnom digitalnom prostoru i regionalnom industrijskom i investicionom prostoru (WB6 2020; RSS 2020). U okolnostima praćenim potrebom za oživljavanjem Berlinskog procesa u izmenjenom geopolitičkom kontekstu i rastom skepsе prema proširenju u prestonicama Unije, na inicijativu nemačkog kancelara Olafa Šolca je u Berlinu, 2022. godine, održan sastanak članica ove inicijative. Kao rezultat višenedeljnih pregovora, na ovom skupu su lideri zemalja Zapadnog Balkana potpisali sporazume o međusobnom priznavanju fakultetskih diploma i licenci lekara, stomatologa i arhitekata. Uz ove, potписан je i sporazum o putovanju sa ličnim kartama (Miladinović 2022). Pored očiglednog napretka u produbljivanju regionalne saradnje, a imajući u vidu činjenicu da se ovaj projekat nadovezuje na proces uspostavljanja Regionalnog ekonomskog područja i prateći višegodišnji akcioni plan i njegove ograničene rezultate, njegovi ukupni dometi, čak i u izmenjenom geopolitičkom kontekstu ostaju upitni.

Suočeni sa zastojem u procesu pristupanja Evropskoj uniji, lideri Albanije, Severne Makedonije i Srbije su pokrenuli inicijativu pod imenom „Minski Šengen”, s namjerom da između zemalja potpisnica uspostave slobodu kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Ime ove inicijative je 2021. godine promenjeno u „Otvoreni Balkan (Open Balkan)” i u okviru nje je do sada potpisano više sporazuma i memoranduma o saradnji, od kojih su najznačajniji: Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu, Sporazum o povezivanju šema elektronske identifikacije građana Zapadnog Balkana, Sporazum o saradnji u veterinarskoj, fitosanitarnoj i oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje na Zapadnom Balkanu, itd. Iako je predstavljen kao projekat koji teži dubljoj ekonomskoj i političkoj saradnji u regionu, od samog početka ga prate određene kontroverze. Kritičari mu zameraju nedostatak jasnih ciljeva, dominantni uticaj Srbije i promovisanje „srpskog sveta” i bespotrebno dupliranje regionalnih inicijativa (Joseph 2022; Mujanovic 2021). Sa nekim od ovih kritika se slažu i predstavnici Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Kosova* koji nisu postali deo ovog projekta, često ističući bojazan od zamene evropskih integracija nekim od oblika regionalnog povezivanja. S druge strane, zagovornici ove inicijative smatraju da su lideri zainteresovanih zemalja konačno postali svesni da je proces proširenja Evropske unije suštinski zaustavljen i da je potrebno njiho-

vo proaktivno delovanje i uspostavljanje „lokalnog vlasništva” nad procesom regionalne integracije da bi bilo kakvi postavljeni ciljevi bili ostvareni (Haddad and Marusic 2021). Rastućim neslaganjima svakako doprinose i vesti o različitom pristupu koji prema Otvorenom Balkanu imaju SAD i Nemačka, pri čemu američki predstavnici sa odobravanjem posmatraju ovaj projekat, dok zvaničnici Nemačke na nju gledaju sa izvesnom skepsom (Bonomi and Nechev 2022). U svakom slučaju, mali broj i ograničen domaćaj do sada zaključenih sporazuma u okviru ove inicijative ne upućuje na opravdanost razloga za dodatne napetosti koje su ovim povodom nastale u regionu, ali i među spoljnim zainteresovanim akterima.

8. ZAKLJUČAK

Brojnost regionalnih inicijativa na Zapadnom Balkanu svakako upućuje na zainteresovanost regionalnih i spoljnih aktera za procese uspostavljanja i produbljivanja ekonomske i političke saradnje u ovom regionu. Međutim, mnoge regionalne inicijative koje su do sada nastale najčešće se ne sprovode ili u najboljem slučaju imaju krajnje limitirane domete. Ključni razlozi za ovakvo stanje su svakako nedostatak političke volje među lokalnim akterima za unapređenje regionalne saradnje, napeti bilateralni odnosi među zemljama regiona, ali i njihova osetljivost na eksterne šokove. Trebalo bi imati u vidu da su brojne krize koje su zadesile ovaj region ogolile njegove strukturne ekonomske probleme: „nisku spoljnu konkurentnost, nefleksibilna tržišta rada, snažnu deindustrializaciju i nizak nivo ekonomskog razvoja” (Uvalic 2021). Vodeći se ovim nedostacima, različite inicijative o unapređenju ekonomske saradnje i produbljivanju zone slobodne trgovine u okviru formata CEFTA 2006 trebalo bi da najdu na plodno tle, što se očigledno dešava uz velike unutrašnje otpore i spoljne pritiske. Jedan od razloga je činjenica da vlade zemalja regiona svojim političkim prioritetom označavaju saradnju sa eksternim akterima, nasuprot regionalnoj saradnji. Strah od zamene evropske integracije nekim oblikom regionalne integracije i bojazan od dominacije lokalnih aktera (Srbije, na primer) takođe predstavlja prepreku za izbor neke od takvih opcija. Pored toga, činjenica da trgovina nužno ne doprinosi miru i stabilizaciji prilika u regionu, već može da stvori napetosti među trgovinskim partnerima, svakako umanjuje njihovu spremnost za produbljivanje regionalnih ekonomskih integracija (Milošević and Hrnjaz 2018). Ipak, potreba za zajedničkim odgovorima na rastuće probleme i strukturne nedostatke sa kojima se suočavaju sve zemlje na Zapadnom Balkanu upućuje na regionalne ekonomske integracije kao pogodan format za ostvarivanje takvog cilja. Brojnost i raznolikost institucionalnih formi pružaju mogućnost regionalnim liderima da izaberu odgovarajući vid ekonomske saradnje, ali politička volja svakako ostaje odlučujući faktor na tom putu.

LITERATURA

- Abbott, F. M. 1992. "Regional Integration and the Environment: The Evolution of Legal Regimes". *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 61(1).
- Acharya, A. 2016. "Regionalism Beyond Euro-Centrism". In ed. Börzel, T., Risse T. *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Asante, S. K. B. 1997. *Regionalism and Africa's Development*. New York: St. Martin's Press Inc.
- Balassa, B. 1961. "Towards a Theory of Economic Integration". *Kyklos*, Vol. 14, No. 1: 1–17.
- Beshkar, M., Bond, E. 2016. "The Escape Clause in Trade Agreements". In ed. Bagwell, K. Staiger, R. (eds.), *Handbook of Commercial Policy*, North Holland: 69–106.
- Bhagwati, J. 1991. *The World Trading System at Risk*. Princeton: Princeton University Press.
- Bonomi, M., Nechev, Z. 2022. "Regional and EU Integration of the Western Balkans: Beyond a Two-Track Approach". *IAI Commentaries*, Vol. 22, No. 42: 1–5.
- Börzel, T., Risse, T. 2009. "Diffusing (inter-) regionalism: the EU as a model of regional integration". *KFG Working Paper Series*, 7. Berlin: Freie Universität Berlin, FB Politik und Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft Kolleg-Forschgruppe "The Transformative Power of Europe".
- BPRG: Balkanska grupa za istraživanje politika. 2021. *Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu*. <https://balkansgroup.org/sr/regionalna-saradnja-na-zapadnom-balkanu/>
- CEFTA. 2006. *Sporazum o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi – CEFTA 2006*. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/cefta.zip
- Crawford, J. A, Fiorentino, R. 2005. "The changing landscape of regional trade agreements, No 8". *WTO Discussion Papers*, World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division.
- Crowley, P. M. 2006. "Is there a Logical Integration Sequence After EMU?" *Journal of Economic Integration*, 21(1): 1–20.
- Dodge, M. 2007. "From Developmental Regionalism to Developmental Interregionalism?" *NCRE Working Paper*, No.07/01.
- El-Agra, A. 1997. *Economic Integration Worldwide*. London: Palgrave Macmillan.
- Elliot, L. "Environmental regionalism: moving in from the policy margins". *The Pacific Review*, 30(6): 952–965.
- Elsig M., Dür, A., Baccini, L. 2014. "The design of international trade agreements: introducing a new dataset". *Review of International Organizations*, 9(3): 353–75.
- EPRS. 2016. *Regional initiatives*. https://epthinktank.eu/2016/09/27/the-western-balkans-and-the-eu-enlargement-and-challenges/list_2_list_gw/

- European Commission. 2022. *Accession criteria*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en
- Fernandez, R., Portes, J. 1998. "Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements". *World Bank Economic Review*, 12(2) 2: 197–220.
- Fioramonti, L. 2012. Introduction: Regionalism in Times of Crises. In ed. Fioramonti, L. *Regions and Crises*. International Political Economy Series. London: Palgrave Macmillan.
- Gathii, J. 2011. *The Neoliberal Turn in Regional Trade Agreements*, 86 Wash. L. Rev. 421.
- Goertz G., Powers, K. 2014. *Regional governance: the evolution of a new institutional form*. Berlin: Social Science Research Centre.
- Gowa J., Mansfield, E.. 1993. "Power politics and international trade". *American Political Science Review*, 87(2): 408–420.
- Gray J, Slapin, J. 2012. "How effective are preferential trade agreements? Ask the experts". *Review of International Organizations*, 7(3): 309–33.
- Guisinger, A. 2017. *American Opinion on Trade: Preferences without Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Guisinger, A. 2020. Trade Policy is Back in the News: Will Voters Care? The Forum 17.4: 647–674.
- Haddad, B., Marusic, D. 2021. "The Balkans Don't Believe the EU Anymore". *Foreign Policy*, August 25th.
- Hainmueller J, Hiscox M. J. 2006. "Learning to love globalization: education and individual attitudes towards international trade". *International Organizations*, 60(2): 469–98.
- Herbst J. 2007. "Crafting regional cooperation in Africa". In eds. Acharya A., Johnston A, *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hettne, B. 1999. "Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation". In eds. Hettne, B. et al. *Globalism and the New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan.
- Hettne, B. 2003. "The New Regionalism Revisited". In eds. Söderbaum, F., Shaw, T.M. *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan.
- Joseph, E. 2022. "Open Balkan(s) is Not Just Unwise. It's Dangerous". *Balkan Insight*, June 15th. <https://balkaninsight.com/2022/06/15/open-balkans-is-not-just-unwise-its-dangerous/>.
- Katzenstein, P. 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. New York: Cornell University Press.
- Krapohl, S. 2018. "Regionalism: In Crisis?" *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*. London: Palgrave Macmillan: 89–101

- Lavenex, S. 2011. "Concentric circles of flexible 'EUropean' integration: A typology of EU external governance relations". *Comparative European Politics*, 9(4–5): 372–393.
- Lewis, M.K. 2015. "Human Rights Provisions in Free Trade Agreements: Do the Ends Justify the Means?" *Loyola University Chicago International Law Review*.
- Manger, M. 2009. *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements Between North and South*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattoo, A., Mulabdic, A. and Ruta, M. 2017. "Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements". *Policy Research Working Paper*, No. 8206. Washington: World Bank.
- MFA: Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. 2022. *Regionalne inicijative – Regionalni savet za saradnju*. <https://www.mfa.gov.rs/spoljna-politika/eu-integracije/regionalne-inicijative>
- Miladinović, A. 2022. "Potpisani sporazumi o putovanjima, priznavanju diploma i licencu u regionu – šta se menja za Zapadni Balkan". *BBC News na srpskom*, 3. novembar 2022. <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-63471645>.
- Milner, H. 1995. "Regional economic cooperation, global markets and domestic politics. A comparison of NAFTA and the Maastricht Treaty". *Journal of European Public Policy*, 2(3): 337–360.
- Milner, H. 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Milošević, A., Hrnjaz, M. 2018. "Exploring Serbia–Kosovo Trade Relations: Achieving Peace through Trade Interdependence?" *Ethnopolitics*, 17(1): 95–112. doi: 10.1080/17449057.2017.1339458
- Mistry, P.S. 2003. "New Regionalism and Economic Development". In eds. Söderbaum, F., Shaw, T. M. *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan.
- Mujanovic, J. 2021. "Belgrade's 'Serbian World' Fantasies Jeopardise Balkan Cooperation". *Balkan Insight*, September 2nd. <https://balkaninsight.com/2021/09/02/belgrades-serbian-world-fantasies-jeopardise-balkan-cooperation/>
- Nwogu, N. 2007. "Regional Integration as an Instrument of Human Rights: Reconceptualizing ECOWAS". *Journal of Human Rights*, 6(3): 345–360.
- Ocampo, J. A. 2001. "Raúl Prebisch and the development agenda at the dawn of the twenty-first century". *CEPAL Review*: 23–37.
- Pelc, K. 2009. "Seeking escape: the use of escape clauses in international trade agreements". *International Studies Quarterly*, 53(2): 349–368.
- Petreski, M. 2018. "Has CEFTA Increased Members' Mutual Trade? Evidence with an Enlarged Set of Plausibly Exogenous Instruments". *Czech Journal of Economics and Finance*, (68) 3: 293–316.
- Prebisch, R. "Raul Prebisch on Latin American Development". *Population and Development Review*, 7(3): 563–568.

- Ravenhill, J. 2014. "Regional Trade Agreements". In ed. Ravenhill, J. *Global Political Economy*. Oxford University Press:
- Rosendorff P., Milner, H. 2001. "The optimal design of international trade institutions: uncertainty and escape". *International Organizations*, 54(4):829–857.
- RSS: Regionalni savet za saradnju. 2020. *Zajedničko regionalno tržište*. <https://www.rcc.int/download/docs/CRM-Factsheet-MNE.PDF/a0635f0d82cb592ae447bcb45274a44c.pdf>
- Saunders, P. 2020. *Theories of European Integration*. https://wp.nyu.edu/schoolof-professionalstudies-ga_review/theories-of-european-integration/
- Saurugger, S. 2013. *Theoretical Approaches to European Integration*. Red Globe Press.
- Saurugger, S., Terpan, F. 2018. "Regional Integration in Times of Crises: Comparative regional integration approaches and institutional change". In eds. Saurugger, S., Terpan, F. *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*. London: Palgrave Macmillan.
- Schneider, C.J. 2017. "The Political Economy of Regional Integration". *Annual Review of Political Science*, 20:1 229–248.
- Sebastopulo, D., Inagaki, K. 2022. "Joe Biden waters down Indo-Pacific Economic Framework to win more support". In: *Financial Times*, 19 May 2022.
- Simmons, B. 2009. *Mobilizing for Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Söderbaum, F. 2003. "Introduction". In eds. Söderbaum, F., Shaw, T. M. *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan.
- Söderbaum, F. 2007. "Comparative regional integration and regionalism". In ed. Landman, T., Robinson, N. *The SAGE Handbook of Comparative Politics*.
- Tussie, D. 2003. "Regionalism: Providing a Substance to Multilateralism?". In eds. Söderbaum, F., Shaw, T. M. *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan.
- UNCTAD. 2013. *Economic Development in Africa*. United Nations Publications.
- Uvalic, M. 2021. *The Idea of Balkan Regional Economic Integration*. <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Idea-of-Balkan-Regional-Economic.pdf>
- Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Weiss, Stefani. 2020. *Pushing on a string? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans*. Brussels: Bertelsmann Stiftung, Wien: The Vienna Institute for International Economic Studies.
- WB6. 2020. *Common Regional Market: A catalyst for deeper regional economic integration and a stepping stone towards EU Single Market*. <https://api.pks.rs/storage/assets/Common%20Regional%20Market%20Action%20Plan%202021-2024.pdf>
- Whalley, J. 1998. "Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?" NBER Chapters, In: *The Regionalization of the World Economy*. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research, Inc: 63–90.

Aleksandar Milošević

THE UNCOMPLETED TRANSITION IN THE PERIPHERY OF EUROPE: REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION IN THE WESTERN BALKANS

SUMMARY

In a significant number of papers dealing with transition performance patterns, three explanatory factors are most often cited: initial conditions, mere politics, and environmental factors. The role and influence of the European Union, in this context, is cited as one of the most significant environmental factors shaping the transition experience of different countries. In this sense, the ability of countries from the Western Balkan region interested in membership in the European Union to enter regional economic integration is seen as a significant step in fulfilling the Copenhagen criteria. During the last few years, due to the stagnation in the enlargement process, membership in regional economic integrations is gaining importance as an adequate way to fill the gap in the integration process, i.e. to implement the “second best solution” until all the necessary conditions are met to continue the process of enlargement of the European Union. As a result, various initiatives and platforms are emerging that seek to indicate the right time for the creation of regional political and economic projects. However, among interested actors there is a justified fear of replacing the process of European integration with some of the regional, once understood as competitive, forms of economic cooperation, the most current of which are the “Open Balkan” and the initiative on the formation of the “Common Regional Market” within the Berlin Process. The paper will present the most significant features of the process of contemporary regional economic integration in the Western Balkans region, motives for concluding new agreements and promoting new regional initiatives, and the role of domestic and foreign actors in their formation.

KEYWORDS: regional economic integration, Western Balkans, Open Balkans, Common regional market

Pavle Antonijević¹

International University College of Turin

Primena teorije građanske neposlušnosti analizom radničkih štrajkova u socijalističkoj Jugoslaviji (1958–1980)

SAŽETAK

U radu se analiziraju radnički štrajkovi u socijalističkoj Jugoslaviji primenom teorije građanske neposlušnosti. Cilj istraživanja je pokušaj sagledavanja radničkih štrajkova identifikacijom pojedinih elemenata građanske neposlušnosti. Razmatraju se brojna pitanja u vezi legalnosti akcije, njene nenasilne prirode i javnog karaktera. Teorijski okvir istraživanja prati dominantno shvatanje pojma građanske neposlušnosti, koje taj čin definiše kao otvoreno i nenasilno kršenje zakona u činu apela na javno shvatanje morala. Međutim, kod određenih aspekata pristupano je uz uvažavanje razlika među pojedinim tradicijama u okviru ove teorije. Istraživanjem je utvrđeno da se radnički štrajkovi u socijalističkoj Jugoslaviji mogu značajnim delom tretirati kao svojevrsni oblik građanske neposlušnosti. Način razumevanja građanske neposlušnosti u okviru demokratskog krila Šermanove podele, posebno pogoduje ovoj tezi.

KLJUČNE REČI: Jugoslavija, socijalizam, radnički štrajkovi, građanska neposlušnost

¹ Kontakt: antonijevic.pavle@gmail.com

1. UVOD

Predmet ovog istraživanja je analiza radničkih štrajkova u socijalističkoj Jugoslaviji iz ugla teorije građanske neposlušnosti. Zanimljiva podudarnost štrajkova u Jugoslaviji sa bazičnim obeležjima građanske neposlušnosti (poput ilegalnosti i nenasilnog karaktera) osnovni je motiv za pokretanje ovog pitanja. Uz korišćenje relevantnih socioloških istraživanja iz perioda tokom i nakon socijalizma, štrajkovima se pristupa iz ugla najpoznatijih teoretičara građanske neposlušnosti. Metod koji je korišćen zasnovan je na identifikaciji osnovnih elemenata teorije građanske neposlušnosti na praktičnom slučaju radničkih štrajkova, korišćenjem podataka prikupljenih u nizu socioloških istraživanja.

Hronološki okvir istraživanja obuhvata period od prvog potvrđenog štrajka, 1958. godine, i prati sve štrajkove do 1980, kada, usled društvene i ekonomiske krize, započinje nova etapa u istoriji štrajkova u Jugoslaviji. Tada dolazi i do strukturalne promene štrajkova (njihov broj, intenzitet, broj učesnika, zahtevi, efikasnost), kao i samog socijalističkog sistema, koji počinje da se transformiše usled krize (Novaković 2007, 117).² Period od 1958. do 1980. godine Nada Novaković (2015: 119) naziva „prvim talasom“ štrajkova, dok „drugi talas“ obuhvata poslednju deceniju postojanja socijalističke Jugoslavije. Ovakva podela štrajkova na dve faze je prihvaćena u istraživanju.

1.1. Prethodna istraživanja i teorijski okvir

Neophodno je za početak naglasiti na koji način se u istraživanju pristupa teoriji građanske neposlušnosti. Teorija građanske neposlušnosti ne čini jedinstvenu školu mišljenja sa potpunim konsenzusom među teoretičarima oko definicije i osnovnih obeležja. Jedan od značajnijih teoretičara građanske neposlušnosti, Vilijam Šerman (William E. Scheuerman), identificiše četiri glavne tradicije (škole) u okviru kojih se misao o građanskoj neposlušnosti kretala. U pitanju su religijsko-spiritualna, liberalna, demokratska i anarhistička tradicija (Scheuerman 2018, 5–8).

U radu se nastoje primeniti najšira mesta preklapanja svih ovih tradicija, poput toga da su sve one saglasne da građanska neposlušnost podrazumeva otvoreno kršenje zakona. Ipak, istraživanje se prvenstveno oslanja na liberalnu i demokratsku tradiciju u okviru teorije građanske neposlušnosti. Polazište je Rolsova (John Rawls) definicija građanske neposlušnosti, koju je on predstavio u svojoj *Teoriji pravde* (*A Theory of Justice*, 1971). Nadograđujući se na shvatanje Huga Badua (Hugo Bedau) iz 1961. godine (1961: 661), Rols smatra da je gra-

² Isto smatra i Predrag J. Marković koji navodi da su „sve do osamdesetih preovladivali kratki štrajkovi“, a da su osamdesete bile „zlatno doba štrajkova“ kada su oni „prihvaćeni u društvu kao legitimni izraz nezadovoljstva“ (Pavlović i Marković 2013, 310).

đanska neposlušnost „javni, nenasilni i savesni politički čin koji se suprostavlja zakonu, a obično je učinjen sa ciljem da se promeni zakon ili politika vlade“ (Rawls 1999, 320). Po njegovom uбеђenju, neophodno je da društvo bude demokratsko ili bar „približno pravednom uređenju“ (Rawls 1999, 319). Polazna tačka istraživanja je da jugoslovensko društvo ispunjava ovaj zahtev. Označiti jugoslovenski društveno-politički sistem za potpuno nedemokratski, po našem uverenju, bilo bi pojednostavljinje njegove složene prirode.³ Sama činjenica da je dolazilo do značajnog broja štrajkova, kao i da država nije primenjivala represivni aparat da ih suzbije, dovoljno je da ovaj preduslov bude zadovoljen.⁴ Takođe, njegov preduslov po kojem je neophodno da „građani priznaju i prihvataju legitimitet Ustava“ u slučaju jugoslovenskih radničkih štrajkova takođe je ispunjen (Rawls 1999, 319).

U istraživanju su konsultovani radovi i drugih relevantnih teoretičara koji su uglavnom ostali na Rolsovom tragu, poput Jürgena Habermasa (Jürgen Habermas) i Ronalda Dvorkina (Ronald Dworkin). Međutim, rad je značajnim delom zasnovan i na demokratskoj tradiciji u okviru teorije građanske neposlušnosti, koju predvode istaknuti društveni teoretičari, poput Hane Arent (Hannah Arendt) i Hauarda Zina (Howard Zinn). Kroz najveći deo rada, obe teorije su u podjednakoj meri uvažene. Ipak, u završnom delu rada nešto veća pažnja će biti pridodata demokratskoj tradiciji.

Štrajkovi u socijalističkoj Jugoslaviji su tema koja je bila predmet brojnih socioloških analiza. Jedan od pionira u ovoj oblasti i autor još uvek najznačajnije studije, sociolog Neca Jovanov, u svojoj knjizi obrađuje period od 1958. do 1969. godine. Uz Necu Jovanova, korišćeni su i radovi Nebojše Popova, Vladimira Arzenšeka, Stana Možine i Lidije Mohar, koji su takođe pisali u vreme socijalizma. Svi oni su kritički pristupali ovom pitanju, ne ustručavajući se kritike prema vlastima. Od studija nastalih nakon raspada socijalizma posebno je značajno pomenuti knjigu Nade G. Novaković, koja se bavi širim pitanjem položaja radničke klase u socijalizmu.

3 Uostalom, to zagovaraju teoretičari građanske neposlušnosti koji nastupaju iz radikalno demokratske pozicije. Prihvatanje institucija liberalne države kao jedinog modela demokratije predstavlja redukciju pojma. Tu se ubrajaju prvenstveno Hana Arent, Etjen Balibar (Etienne Balibar) i Džeјms Tuli (James Tully). Celikates 2021, 129–131.

4 Uostalom, niko to nije dovodio u pitanje u slučaju Britanske Indije i Gandija, kao i SAD i Kinga.

2. OSNOVNI ELEMENTI NEPOSLUŠNOSTI NA PRIMERU ŠTRAJKOVA

2.1. Statistički pregled štrajkova u SFRJ 1958–1980.

Potpuna i tačna statistička baza o broju štrajkova u socijalističkoj Jugoslaviji nije dostupna, pošto ona nikada nije ni vodena u celosti. Bez obzira na to, rad će se bazirati na onim podacima koji su dostupni. Prvi potvrđen štrajk⁵ u socijalističkoj Jugoslaviji dogodio se između 13. i 15. januara 1958. godine u Trbovlju i Hrastniku, kada je štrajkovalo 4.000 rudara (Jovanov 1979, 130). Glavni povod za štrajk bili su niski dohoci radnika. Zahtevi su se odnosili na nezadovoljstvo usled socijalnih razlika, koje su proistekle iz same organizacije (na primer, znatno veće premije za rukovodeći kadar), ali i iz šire socijalne sredine, poput izgradnje vila od strane rukovodećih funkcionera i nerešenog stambenog pitanja radnika (Mohar 1987, 8). Nakon što su republički i savezni organi prihvatili deo zahteva (koji su se mahom odnosili na dohodak), štrajk je prekinut (Mohar 1987, 131–132). I u narednim godinama, bez obzira što je zvanično ignorisao ovo pitanje, partijski i državni vrh je nastojao da prihvati štrajkačke zahteve, kako bi se izbegla „neprijatna situacija”.⁶

Prvi štrajkovi su otpočeli u Sloveniji, ali su se ubrzo javili i u drugim republikama. Najveći broj štrajkova i učesnika u njima je bio u najrazvijenijim delovima zemlje: Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji (Vojvodina), a najmanji u pokrajini Kosovo (Jovanov 1979, 137). Na primer, po podacima za period između 1964. i 1966. godine (Jovanov 1979, 137), od ukupno 654 štrajkova, njih 188 se odigralo u Sloveniji (28,7%), 107 u Hrvatskoj (16,4%) i 198 Srbiji (30,3%).

Prema nepotpunim podacima, ali jedinim sa kojima je raspologao, Neća Jovanov (1979, 137) je utvrdio broj štrajkova za period od 1958. do 1969. godine. On je došao do broja od 1.906 štrajkova (sa prosekom od oko 150 po godini). Broj učesnika je poznat jedino za 1964., 1965., 1967. i 1968. godinu, a godišnja cifra se kreće od 9.000 (1965), pa sve do čak 19.206 učesnika (1968). U svom istraživanju broja štrajkova, Stane Možina iznosi i veći broj. On tvrdi da je u periodu od 1958. do 1970. godine bilo čak 2.500 „parcijalnih obustava rada” sa učešćem od oko

5 Predrag Marković, na osnovu razgovora sa „sindikalnim veteranima”, tvrdi da ima informaciju da je štrajkova u Beogradu bilo i ranije, 1955. godine (Marković 2014, 53).

6 Prethodnim istraživanjima je utvrđeno da su se štrajkovi pokazali kao efikasno sredstvo, prvenstveno na mikronivou. Vlast je uglavnom brzo ispunjavala zahteve u vezi sa ličnim dohotkom. Međutim, od kraja 1970-ih godina dolazi do promene (Popov 1969; Mohar 1987; Marković 2014). Sve više je bilo štrajkova koji su prekidani davanjem obećanja, koja kasnije nisu bila ispunjena. Intervencije političko-izvršnih organa i skupština društveno-političkih organizacija su preduzimane posebno u slučaju masovnih štrajkova koji su potencijalno mogli da proizvedu lančanu reakciju.

120.000 radnika (Možina 1971, 450). Broj štrajkova se intenzivirao posebno nakon privredne reforme iz 1965. godine, kada dolazi do porasta socijalnih razlika i otpuštanja više stotina hiljada ljudi. Obustavom rada radnici su primoravali vlast da nađe brza rešenja za pitanja koja su ih mučila mesecima ili godinama.

Na osnovu ankete, koju je sproveo u svom istraživanju, sociolog Neca Jovanov (1979, 143) je utvrdio da je postojao fenomen ponavljanja štrajkova u istim radnim organizacijama. Ovaj podatak ukazuje na izvesnu svest kod radnika u pojedinim jedinicama, a koja se zasnivala na izgrađenom uverenju da je štrajk uspešan metod ostvarivanja ciljeva. Štrajkovi su uglavnom trajali kratko. Od 494 štrajka za koje je, na osnovu svoje ankete, Neca Jovanov utvrdio dužinu trajanja, čak 388 njih je trajalo jedan radni dan ili manje od toga (78,5%). Svega 45 njih je trajalo duže od dva radna dana (9,1%) (Jovanov 1979, 145). Nada Novaković (2007, 120) smatra da se to objašnjava činjenicom da su štrajkovi bili u potpunosti vaninstitucionalna i za političku vlast delegitimizirajuća pojava. Spontano formirana rukovodstva je bilo lakše ubediti da odustanu od štrajka, za razliku od dobro organizovanog sindikata, preko kojeg štrajkovi nisu išli. Štrajkači su tvrdili da sindikat nije predstavnik njihovih interesa, što se u na osnovu brojnih istraživanja pokazalo kao tačno (Novaković 2007, 124).⁷ Dok je u kraćim štrajkovima učestvovao i manji broj radnika, štrajkovi koji su duže trajali su ujedno bili većeg intenziteta, obuhvatili veći broj radnika i samim tim uticali na angažman većeg broja institucija, pokazavši se i efikasnijim.

Na osnovu pomenute ankete, Jovanov iznosi podatke o broju učesnika štrajkova. Najveći broj štrajkova (40,5%) je imao do 50 učesnika, dok je u svega 0,8% bilo preko 1500 učesnika (Jovanov 1979, 146). Ista anketa (Jovanov 1979, 149) pokazuje da je najveći broj štrajkova izbio u industriji (71,2%), zatim u građevinarstvu (7,3%) i u rudnicima (5,5%). Socijalna struktura štrajkova govori u prilog tome da su se proizvodni radnici u Jugoslaviji nalazili u nepovoljnijem položaju u odnosu na birokratiju, pošto su činili 80% u udelu štrajkača (Jovanov 1979, 153). Čak i kada su im se pridružili, službenici i direktori su to činili samo u slučajevima potpunog štrajka od strane radnika (odnosno, oni nikada nisu bili inicijatori).

Na osnovu svoje ankete, Jovanov (1979, 161) je utvrdio da su u oko 45% slučajeva štrajkači smatrali da se uzroci štrajka, pored mikro, nalaze i na makronivou (u globalnom društvu). U okviru toga, čak 90% njih je tvrdilo da su uzroci u „lošim uslovima privređivanja i nepovolnjem položaju preduzeća na tržištu“ (Jovanov 1979, 161). Kada je reč o neposrednim povodima, oni su u preko 80% slučajeva bili povezani sa ličnim dohocima.⁸ U vezi sa tim, značajan

7 Upotrebićemo metaforu Nede Marković: sindikat se ponašao kao „vatrogosac“ u svom odnosu prema štrajkovima i zahtevima radnika.

8 Do tog procenta je došao Neca Jovanov (1979: 163). Slično pokazuje i Vladimir Arzenšek (1984), koji je, na osnovu ankete sprovedene u organizacijama u kojima se štrajkovalo, tvrdio da je 91% učesnika štrajkova navelo ekonomski motiv kao razlog štrajka.

je zaključak Lidiye Mohar (1987, 19), po kojem okidač za štrajk nije u tolikoj meri bio u vezi sa visinom dohotka, koliko sa raspodelom „čistog dohotka”, prihoda kojim organizacija slobodno raspolaže. Zapravo, do štrajkova je najčešće dolazilo u organizacijama sa višim nivoom „čistog dohotka”. To pokazuje da je reč o zloupotrebi poslovne politike od strane rukovodećeg kadra (način na koji se raspoređuje dohodak i njegovo investiranje u poslovnu aktivnost). Stvarni uzroci štrajkova ležali su u nedovoljno razvijenom samoupravljanju i niskom stepenu uticaja radnika na odlučivanje u radnoj organizaciji (Arzenšek 1984, 10). Oni su bili u vezi sa makroekonomskom slikom Jugoslavije, koja je bila opterećena međusobnim suprotnostima između države, samoupravljanja i otvorenog tržišta, kao i redistribucijom društvene i političke moći. U anketnom ispitivanju stavova članova radničkih saveta, Vladimir Arzenšek (1984, 10) je utvrdio kako većina njih smatra da se uticaj radnika u donošenju odluka u preduzeću kreće između 1% i 5%, dok je prosečan uticaj rukovodioca oko 26% i stručnjaka oko 22%.

2.2. Pravni okvir analize

Praktično ne postoji teoretičar građanske neposlušnosti koji ne uključuje otvoreno kršenje zakona kao suštinsko obeležje građanske neposlušnosti. Bez izaska iz legalnih okvira nema ni čina neposlušnosti. Zato je neophodno postaviti pitanje o poziciji štrajkova u pravnom sistemu socijalističke Jugoslavije.

Štrajkovi u socijalističkoj Jugoslaviji su otvoreno svedočili o prikrivenoj protivrečnosti između proklamovane teorije i prakse. Oni su izbjigli mimo organa samoupravljanja, Saveza komunista, sindikata i omladinskih organizacija, pa kao takvi predstavljaju „divlju”, spontanu pojavu – odnosno, nije ih organizovala ni jedna društveno-politička struktura. Jirgen Habermas (1985, 98) je, na primer, spontanost razumeo kao jedan od važnih činilaca građanske neposlušnosti.

Jugoslovenski pravni sistem u socijalizmu je u potpunosti ignorisao pitanje štrajkova. Ni u jednom ustavu ili zakonu, počev od 1945. godine, nema nikakvog direktnog pomena štrajka (Jovanov 1979, 35). Slična je situacija i sa političko-pravnim dokumentima, gde se takođe štrajk ne pominje. Državni organi (poput Sekretarijata unutrašnjih poslova) redovno su evidentirali štrajkove i pratili njihove pojave, ali do formulisanja zvaničnog partijskog i državnog stava nikada nije došlo (Jovanov 1979, 36). Pošto su tekli mimo zvaničnih struktura, a nijednim pravnim propisom nisu bili obuhvaćeni, pravna priroda ovog fenomena zbunjuje (Možina 1971, 450). Vlast je štrajkovima prilazila u odnosu na svoju procenu situacije, nekad sa većim, a nekad sa manjim razumevanjem. Svakako, pravo na štrajk nije postojalo i država je uvek mogla da primeni aparat prinude tretirajući skup kao nasilno ometanje procesa proizvodnje. Na osnovu toga, sama pojava je nužno zalažila u okvir ilegalnog delovanja (Novaković 2015, 198, 205). *Zaključcima* iz 1969. godine Partija je definitivno ostala na

liniji da su štrajkovi antisamoupravne i nelegalne pojave, pa Predsedništvo SKJ predviđa krivičnu odgovornost za one pojedince (ili radne organizacije) koji su inicirali obustavu rada (Jovanov 1979, 32).

Dugo godina se o ovoj vrsti konflikta uopšte nije govorilo u medijima, da bi se kasnije pojava „priznala”, ali ne i legalizovala (Novaković 2007, 113). Lidija Mohar smatra da je prvi štrajk u Trbovlju 1958. uticao na Partiju da na svom VII kongresu naglasi kako Jugoslavija „nije beskonfliktno društvo” i kako je sam socijalizam protivrečan, pa da je zadatak Partije i sindikata da savlada te protivrečnosti (1987: 10–11). Međutim, u pitanju je samo interpretacija, pošto direktnog pomena štrajkova nije bilo. Pošto je ova pojava mogla da poljulja legitimitet Partije, interes vrha je bio da sa što manje ustupaka i u što kraćem roku okonča štrajk (zbog čega su neposredni povodi zaista uklanjeni) (Novaković 2007, 119). Tek od 1964. godine počinje prvi put da se govorи o štrajkovima (Popov, 1969). Prvi zvanični dokument koji se bavi ovim pitanjem donet je tek jedanaest godina nakon prvog štrajka.⁹ Brojni društveni i politički organi su početkom 1970-ih skretali pažnju na potrebu rešavanja pravnog pitanja štrajka i definisanja pravila za rešavanje konfliktnih situacija koje bi nastupile (Jovanov 1979, 35–41). Međutim, pravno rešenje ovog pitanja nije postignuto. O tome govorи i način na koji je partijski i državni vrh u medijima govorio o štrajkovima. Umesto pojma „štrajk”, upotrebljavani su termini poput „obustava rada” ili „prekidi rada”.¹⁰

Tretiranje problema štrajkova u socijalizmu prelimina se na pitanju karakteristika društveno-političkog sistema koji za sebe tvrdi da je „samoupravni” i „radnički”. Iz ugla društveno-političke teorije, priznanje štrajka je u kontradiktornosti sa tvrdnjom da je sistem ostvario samoupravne odnose. U tom smislu je stav Ivana Božičevića, koji tvrdi da štrajk nema logike u ostvarenim samoupravnim odnosima, teorijski opravдан (Božičević 1959). Međutim, ovakav stav zanemaruje realno-političku situaciju na terenu i ne problematizuje stvarne odnose u jugoslovenskom društvu, pa samim tim i redukuje kompleksnije shvatanje samoupravljanja kao „dugotrajnog procesa socijalne revolucije”.

-
- 9 Do toga je došlo na Sedmoj sednici Predsedništva SKJ 15. decembra 1969. godine, kada su usvojeni „Zaključci o konfliktnim situacijama u radnim organizacijama i zadacima komunista u njihovom samoupravnom rešavanju” (Tekstu pristupljeno u *Prilogu 1.* studije Nece Jovanova, 1979, 193–199). Po oceni Predsedništva, štrajk ima negativne posledice – nanosi ekonomsku štetu i „usporava razvoj samoupravljanja”.
- 10 Zanimljivo je da Lidija Mohar (1987) primećuje kako je jedino štrajk u Trbovlju nazvan „štrajkom”, dok su kasniji štrajkovi nazivani „obustavama rada”. Od 1964. godine se isključivo koristi pojам „obustave rada”. Nada Novaković (2007, 114) nabraja sledeće termine koji su kružili u medijima: „neopravdani prekid rada”, „sukob koji se nije mogao rešiti redovnim putem”, „incident”, „iznudeni sastanak”, „vanredni zbor radnika”, „nedopustivo sredstvo” i slično. Cilj je bio prekriti klasnu suštinu ove pojave (Mohar 1987, 12). Nebojša Popov (1969) smatra da su politički funkcioneri smatrali da je štrajk inherentan kapitalističkom društvu i da bi ovaj pojам, za društvo u kojem nema takvog „antagonističkog sukoba klasa”, bio neprimeren.

Mišljenja društvenih teoretičara, kao i partijskih teoritičara, variraju od toga da je štrajk u potpunosti antisamoupravna pojava do toga da on donekle ima smisla i da zaslužuje posebnu pažnju (Jovanov 1979, 46–69). Na primer, Veljko Vlahović štrajkove vidi kao konflikt između samoupravljanja i birokratije, pa ga i ocenjuje pozitivno.¹¹ Ipak, samom pitanju se pristupalo vrlo oprezno od strane funkcionera.

Pošto nisu bili predviđeni zakonom i kao takvi tretirani kao „neopravdana obustava proizvodnje“ ili „remećenje proizvodnog procesa“, štrajkovi u socijalističkom sistemu su nedvosmisleno bili ilegalni. U odnosu na kršenje zakona, Hugo Badu (1961: 657) i Džon Rols (1971: 326) govore o direktnoj i indirektnoj neposlušnosti. Direktna neposlušnost se odnosi na kršenje istog zakona zbog kojeg se i primenjuje neposlušnost, dok je indirektna neposlušnost generalno kršenje zakona u znak protesta (na primer, ilegalna blokada puteva). Pošto su se povodi i uzroci štrajkova odnosili na nezadovoljstvo usled socio-ekonomskog položaja i opšti osećaj pravde u društvu, oni potпадaju pod indirektni vid kršenja zakona.

Gradanska neposlušnost se uobičajeno shvata kao protest protiv određenog zakona ili postojećeg institucionalnog aranžmana. To ne znači da štrajkovi ispadaju iz okvira definicije neposlušnosti. Hauard Zin (1968: 119) smatra da građanska neposlušnost može poprimiti nekoliko formi: „nezadovoljstvo usled postojećeg zakona, protestovanje usled nepravednih uslova ili simbolično iskazivanje zahteva za poželjnim zakonom ili uslovima“. Štrajkovi su se odnosili na protestovanje usled nepravednih uslova uz, istovremeno, iskazivanje zahteva za unapređenje istih. Brajan Smart (Brian Smart), razrađujući Rolsovu definiciju, naglašava da predmet adresiranja može biti „javni moralni osećaj“ koji se ispoljava mimo konkretnih zakona ili socijalnih institucija (Smart 1978, 264). Ako ovo prihvatimo, to znači da prigovor može biti upućen diskriminacionoj politici u sferi socijalne politike, a ne u sklopu zahteva za promenom konkretnih zakona ili institucija. Mišljenja smo da se Smartova definicija, po kojoj građanska neposlušnost uključuje čin „ili direktnog svesnog kršenja zakona ili zabrane, ili svesnog neprihvatanja zvanične interpretacije zakona“, savršeno uklapa na primeru jugoslovenskih štrajkova (Smart 1978, 267). Do njih nije dolazilo kako bi se izneo zahtev za promenom pozitivnog prava, već kako bi se preispitala „zvanična interpretacija“ tog prava.

2.3. Priroda konflikta na slučaju jugoslovenskih štrajkova

Uz otvoreno kršenje zakona, svi teoretičari su saglasni da građanska neposlušnost mora sadržati nenasilni karakter. Džon Rols (1971: 321) to obrazlaže na način da, pošto je u pitanju ideja komunikacije sa dominantnim shvatanjem

11 Tekst je objavljen u listu *Borba*, 18.12.1966. Citirano prema Jovanov 1979, 61.

principa pravde, koja se sprovodi u javnom prostoru sa idejom obraćanja, nasi-lje bi protivrečilo prirodi akcije. Cilj je javno iskazati prigovor savesti i duboko uverenje da je potrebno opomenuti mnjenje usled određene nepravde. Dakle, da bi čin bio građanska neposlušnost neophodno je da pojedinac ili grupa ne iniciraju nasilje, niti prete njime kako bi postigli cilj.¹² Bez obzira na saglasnost liberalnih i levičarskih teoretičara po ovom pitanju, postoje oni koji odbacuju, po njima, ovako pojednostavljen shvatanje nasilja. Na primer, Kimberli Braunli (Kimberley Brownlee), razmatrajući Rolsov argument, skreće pažnju da postoji više tipova nasilja, poput mentalnog ili demonstrativnog nasilja (Brownlee 2012, 21–22). Umesto da protest deli na nasilni i nenasilni, Braunli (2012, 24) uvodi dihotomiju prinuda–ubedivanje. Dokle god čin protesta zadržava ubedivački, komunikativni odnos prema vlastima i javnosti određeni elementi nasilja su prihvatljivi. Kada nestane ubedivački aspekt, a prevlada čista prinuda, prekid razumevanja i potpuni konflikt, po njenom mišljenju, čin gubi karakter građanske neposlušnosti.

Štrajkovi u socijalističkoj Jugoslaviji su u oko 95% slučajeva¹³ bili u potpunosti nenasilni, pa kao takvi ispunjavaju ovaj preduslov i odgovaraju opšte-prihvaćenoj definiciji. Međutim, bilo je nekoliko izuzetaka. Tokom štrajka koji je izbio u Riječkoj luci u junu 1969. godine, a u kojem je učešće uzelo 1.500 od 4.600 zaposlenik radnika u Luci, došlo je do nasilja. Naime, deo radnika iz Luke se uputio ka zgradi preduzeća iz koje je zatečene službenike izbacio na ulicu. Došlo je do fizičkog napada na generalnog i finansijskog direktora, predsednika sindikalne i partijske organizacije, glavnog analitičara, kao i nekolicinu drugih službenika. Radnici su neke od njih jurili ulicama grada i tukli (Popov 1969). Do slične situacije je došlo i prilikom štrajka radnika „Tomosa“ u Kopru (maj 1968). Ipak, to nije bio stav, niti plan većine radnika, što pokazuje i jasno ogradijanje i kritika tih postupaka od strane radnika na kasnijim sastancima.

Kada je reč o aspektu prinuda–ubeđivanje, koji predlaže Braunli, analiza je komplikovanija. Svedeni na ograničen okvir pojedinih organizacija, štrajkovi nisu mogli da imaju efikasnu snagu prinude i radnici su toga morali biti svesni (Jovanov 1979, 169). Ipak, pošto je većina istraživača saglasna o klasnoj prirodi ovog konflikta, sigurno je da je izvesni stepen potpunog nerazumevanja i prekid komunikacije bio prisutan. U tom sukobu, po rečima Nade Novaković (2007, 127–128), možemo jasno identifikovati dve klase. Sa jedne strane imamo vladajuću, birokratsku klasu (koncentrisana u partijskoj i državnoj strukturi sa najnižim slojevima rukovodstava u preduzećima); sa druge strane je

12 U čemu se podjednako slažu liberalno i demokratsko krilo u okviru teorije (Bedau 1961, 656; Rawls 1971, 321–322; Arendt 1972, 76–77).

13 Po podacima Nece Jovanova, 92% štrajkova su bili u potpunosti mirni (Jovanov 1979, 170). Pozivajući se na anketu koju je sproveo na teritoriji Slovenije, Vladimir Arzenšek (1984) je još ubedljivi. Po njegovim podacima, u svega 4% štrajkova je došlo do fizičkog nasilja (Arzenšek 1984, 63).

radnička klasa (koja je fragmentirana, nedovoljno artikulisana u zahtevima i lišena sredstava za radikalnu transformaciju društva). Nebojša Popov (1969) govori o dva pola – dok su sa jedne strane radnici, sa druge je politokratija (sa najznačajnjom podgrupom, birokratijom). Štrajkovi su tako bili upereni upravo protiv tog drugog, birokratskog pola, koji je koncentrisao moć i lišavao radnike uticaja. Vladimir Arzenšek (1984, 61), na osnovu svoje ankete sprovedene na teritoriji Slovenije, tvrdi da je 4/5 učesnika štrajkova navelo da su njihove akcije bile uperene protiv rukovodstva preduzeća.

Bez obzira na određeni stepen pokušaja prinude, usled dubljeg, klasnog okvira sukoba, ubedivački karakter štrajkova je bio snažniji. Okolnosti i okruženje u kojima je dolazilo do štrajkova uticalo je na takav tok. Postoje dobri razlozi zbog kojih ima smisla tvrditi da bi se taj element prinude (odnosno klasna borba) pojačao da su štrajkači imali razrađeniju infrastrukturu i kanale komunikacije. U tom slučaju je pitanje da li i u kojoj meri bi oni ostali u domenu građanske neposlušnosti. Ronald Dvorkin (1985, 106–113) ispoljavanje građanske neposlušnosti sagledava u dva vida: prvi se tiče prigovora savesti i očuvanja integriteta, dok je drugi zasnovan na shvatanju pravde. Pošto se jugoslovenski štrajkovi uklapaju u ovaj drugi vid, zanimljivo je pomenuti kakvim se strategijama, po Dvorkinu, učesnici u njemu služe. Nalik Braunli, Dvorkin (1985, 109) strategiju deli na ubedivačku i neubedivačku. Cilj ubedivačke strategije je promena dominantnog mišljenja većine, odnosno ideja je da se neposlušnošću dela društva većina natera da preispita svoje stavove programa (Dworkin 1985, 109). Kao što je već navedeno, možemo zaključiti da su se štrajkači u Jugoslaviji služili primarno ubedivačkom strategijom.¹⁴ Konfliktna situacija u slučaju štrajkova se nije formirala oko u potpunosti međusobno isključivih interesa. Slovenski sociolog Veljko Rus (Rus 1969, 822) tvrdi da, dokle god postoji načelna struktura interesa (zvanični sistem) koji vezuje sve strane, kompromis bez radikalne eliminacije suprostavljenog pola moguć. U kontekstu jugoslovenskih štrajkova korisno je i skrenuti pažnju na Gandijevo (Mohandas K. Gandhi) vezivanje pojma neposlušnosti i nenasilnog otpora sa pojmom nekooperacije (Gandhi 1961, 238). „U slučaju da vlada čini tešku nepravdu subjekti moraju da napuste kooperaciju potpuno ili delimično kako bi nagonili vladara da odustane od nepočinstva“ (Gandhi 1961, 115).

14 Sa druge strane, neubedivačka strategija cilja na stvaranje situacije prevelikih troškova za nastavak stare politike, zbog čega je vlada primorana (bez obzira na mišljenje) da odustane od takve politike. Materijalna šteta koju su štrajkovi u socijalizmu prouzrokovali je bila zanemarljiva, a to nije ni bio cilj samih štrajkača. Međutim, indirektno se može govoriti o rezultatima koji su odgovarali ovom tipu strategije, bez obzira što ona nije svesno primenjivana. Istraživanja su pokazala da je vlast nastojala da brzo udovolji štrajkačkim zahtevima i tako spreči njihovo širenje ili medijsku pažnju. Zato možemo govoriti o tome da je vlast procenila da bi „troškovi“ nastavka štrajka bili skuplji od ispunjavanja zahteva štrajkača.

2.4. Javni karakter štrajkova

Građanska neposlušnost ne može biti privatno-izolovani akt, već uvek predstavlja javni apel.¹⁵ Takva priroda akta se ogleda ne samo u tome što je on usmeren na javne principe pravde, već zbog toga što se sprovodi u javnosti (Rawls 1971, 321). Većina teoretičara građanske neposlušnosti smatra da je reč o komunikativnom činu. U slučaju običnog kriminalnog akta počinilac ne nastupa sa idejom da komunicira sa vladom ili društvom u celini. Džon Rols (1971: 320, 322) smatra da se u izražavanju građanske neposlušnosti pojedinci zajednički angažuju u cilju komunikacije sa opštedruštvenim shvatanjem pravde, skrećući pažnju na pojave koje bi trebalo biti preispitane. To se postiže adresiranjem javnog mnjenja, koje je sačinjeno od prihvaćenog uverenja većine građana. Habermas to naziva „simboličkim apelovanjem na većinski osećaj pravde“ (Habermas 1985, 99).

Učešnici jugoslovenskih štrajkova u istraživanom periodu nesumnjivo su stupali u komunikativni čin. Međutim, adresiranje je u njihovom slučaju bilo nešto drugačije od uobičajenog shvatanja. Štrajkači su apelovali na opštedruštveno shvatanje pravde van okvira proklamovanog sistema (na primer, prihvatanje da je normalno da rukovodstvo ima toliki uticaj jer je „najmudrije“). Ta činjenica se savršeno uklapa u Dworkinovo razumevanje građanske neposlušnosti kao pojave kojom se i ne dovodi u pitanje fundamentalna vrednost na kojoj počivaju politički sistem i društvo (Dworkin 1985, 105). Štrajkovi u Jugoslaviji predstavljaju pojavu tokom koje se ovakav vid komunikacije posebno izrazio. Štrajkači su apelovali na praksu, svakodnevnu realnost, koja nije odgovarala proklamovanim vrednostima sistema.

Ako želimo da identifikujemo pojedinačne elemente u javnoj prirodi čina građanske neposlušnosti možemo reći da tu spadaju otvorenost, vidljivost, neanonimnost, preuzimanje odgovornosti i informisanje o planiranoj akciji. Otvorenost, vidljivost i neanonimnost se obično ispoljavaju na sličan način. Problem sa jugoslovenskim štrajkovima je u tome što su oni u većini slučajeva ostajali izolovani na zatvoreni krug fabrike, pa samim tim nisu bili dovoljno otvoreni i vidljivi.¹⁶ Na osnovu svoje ankete, Neća Jovanov pokazuje (1979:

15 Neki od pripadnika demokratske struje u okviru teorije građanske neposlušnosti smatraju da se građanska neposlušnost ne može ispoljiti na nivou čisto individualnog akta, čak i ako on nije privatn. Za razliku od izvornog značenja pojma koji se vezuje za individualni čin Henrika Dajvida Thoreau (Henry David Thoreau), što je uglavnom prihvaćeno od liberalnih teoretičara, Hana Arent građansku neposlušnost vezuje isključivo za grupu (Arendt 1972, 76). Taj element je nesumnjivo prisutan na primeru štrajkova.

16 Bilo je i nekoliko primera masovnijih štrajkova. Upravo je prvi štrajk u Trbovlju 1958. godine okupio 4.000 radnika. Nebojša Popov (1969) spominje još nekoliko primera, kada je čak dolazilo i do pretvaranja štrajkova u ulične demonstracije. Tako je, nakon prvog dana štrajka u Riječkoj luci 1969. godine, narednog dana na doku Luke održan protestni miting kojem je prisustvovalo

169) da je ovo bio slučaj u 89,7% štrajkova, dok je Vladimir Arzenšek, istražujući štrajkove u Sloveniji (1984: 61), došao do podataka od 85%. Bez obzira na tu činjenicu, bilo bi pogrešno isključiti štrajkove iz okvira definicije građanske neposlušnosti. Radnici koji su štrajkovali neanonimno nastupali su sa idejom da budu vidljivi i da isporuče otvorene zahteve. Nedostatak infrastrukture i sistematska ograničenja onemogućili su da to postignu u većoj meri.

Hugo Badu, jedan od istaknutih teoretičara neposlušnosti, smatra (1961: 655–656) obaveštenost vlasti jednim od suštinskih preduslova kojim se potvrđuje javni karakter građanske neposlušnosti.¹⁷ Međutim, kada je u pitanju informisanje o planiranoj akciji štrajkovi se ne uklapaju u tu definiciju. Štrajkovi su uglavnom izbijali stihijički, bez prethodne najave rukovodstvu ili radničkom savetu organizacije. Sami dometi štrajkova u socijalističkoj Jugoslaviji bili su ograničeni. Istorija štrajkova svedoči da su najbolje rezultate davali što masovniji štrajkovi, oni koji se iz fabrike prošire na čitavu granu proizvodnje li čak na čitavu teritoriju opštine, grada ili okruga (Novaković 2007, 122). Međutim, u jugoslovenskom slučaju do 1980. godine to nije bilo moguće usled problema organizovanja (prevelika spontanost, difuzno i slabo artikulisano nezadovoljstvo, nedovoljno razvijena sredstva komunikacije). Na osnovu ankete Nece Jovanova (1979: 175), u čak 60% slučajeva sredstva javnog informisanja nisu objavila ništa o štrajku i on je prošao potpuno nezapažen u javnosti. To je jedini deo navedene definicije koji se ne uklapa u okvir jugoslovenskih štrajkova. Međutim, pojedini teoretičari, poput Kimberli Braunli (2012: 23), odbacuju ovaj argument, smatrajući da bi informisanje autoriteta o akciji ugrozilo nju samu. Naša teza je da ovo ne predstavlja značajniju smetnju koja bi isključila štrajkove iz okvira definicije građanske neposlušnosti. Što se tiče elementa preuzimanja odgovornosti od strane učesnika, on je u slučaju štrajkova nesporan. Vlast je u početku primenjivala neformalne pritiske (poput saslušanja), ali se ubrzo prešlo i na institucionalne pritiske (suđenja). Prethodna istraživanja su utvrdila da je do sudskih procesa došlo u Nišu, Jasenici, Rijeci, Slavonskom Brodu i drugim mestima (Popov 1969).

3.000 ljudi. Prvi put je do pretvaranja štrajkova u ulične demonstracije došlo tokom leta 1968. godine, a u pitanju su štrajk osoblja bolnice u Ljubljani, zatim prosvetnih radnika u Ptuju, kao i radnika „Tomosa“ u Kopru (Popov 1969)

17 Habermas (1985, 100) takođe smatra ovaj element izuzetno važnim.

3. OPRAVDANOST I PRIRODA ŠTRAJKOVA U OKVIRU SOCIJALIZMA

3.1. Opravdanost štrajkova iz ugla teorije građanske neposlušnosti

Pitanje opravdanosti građanske neposlušnosti je dobro poznato mesto rasprave među društvenim teoretičarima. Na koji način se može pravdati otvoreno kršenje zakona u društvu gde vlast i institucije počivaju na legitimitetu i prihvocene su od većine građana? Neki od teoretičara (Weinstock 2016, 707–709) smatraju da u relativno pravednom društvu, neposlušnost uvek znači izlazak iz regularnog, institucionalnog toka donošenja odluka i primenjivanja nedemokratskih metoda. Ovakav tip legalnog pozitivizma se pokazuje štetan za samu teoriju građanske neposlušnosti, zanemarujući potencijalno progresivnu snagu u odnosu na demokratiju koju čin građanske neposlušnosti može da proizvede. Zar Gandijev i Kingov slučaj, kao i brojni drugi pokreti, ne svedoče dovoljno o tome?

Raspravlјajući o opravdanosti građanske neposlušnosti, Džon Rols formuliše nekoliko preduslova koji, ako se ispunе, akciju čine pravednom (1971: 326–329). Po njegovom uverenju, neophodno je da akcija bude sprovedena kao rezultat „ozbiljne i dugotrajne nepravde” (1971, 326). Do štrajkova nije došlo zbog nezadovoljstva usled sitnih promena u preduzeću, a akcija je preuzimana tek nakon dugotrajanjeg nezadovoljstva zbog uslova koji su smatrani nepravednim. U brojnim istraživanjima jugoslovenskih sociologa, koja su već više puta spomenuta, utvrđeno je da su radnici smatrali da trpe ozbiljno nepravdu u sferi materijalne raspodele i društvene moći.

Drugi Rolsov preduslov je da akcija bude preduzeta kao poslednja mera (1971: 327–328). To ne znači uvek iscrpljenost svih pravnih resursa, već i situaciju u kojoj su učesnici uvereni da je bilo kakav dalji apel unapred osuđen na neuspeh. Za razliku od prvog preduslova, štrajkovi ne ulaze u ovaj okvir na prvi pogled. U znatnom procentu (72% slučajeva) štrajkovi nisu izbijali nakon iscrpljivanja svih mogućnosti da se putem samoupravnih organa reše problemi koji su ih prouzrokovali (Jovanov 1979, 168). Međutim, to ne znači da u tim slučajevima to u značajnoj meri nije ni pokušavano. Sve ukazuje da su radnici bili uvereni da je bilo kakav dalji apel unapred osuđen na neuspeh.

Ako je ostvarenost prvog i drugog uslova jasna, treći Rolsov preduslov je najteže primeniti na jugoslovenske štrajkove. Po tom uslovu, da bi bila opravdana, građanska neposlušnost se mora sprovesti u koordinisanoj akciji sa ostatim pripadnicima grupa koje su ugrožene u skladu sa prva dva uslova (Rawls 1971, 328–329). Ipak, brojni teoretičari koji ne dele Rolsova liberalna uverenja odbacuju ovaj uslov (Celikates 2021, 133). Bez obzira na to, korisno je dublje promotriti ovaj problem. Odgovor je sličan kao i kada je bilo reči o otvorenosti i vidljivosti štrajkova. Već je naglašeno kako su, usled objektivnih ograničenja, štrajkovi uglavnom bili izolovane pojave koje nisu mogle da zahvate globalno

društvo. Kao što je Zagorka Golubović, u jednoj od svojih analiza jugoslovenskog društva, naglasila, radnička klasa nije bila „konstituisana kao integralna snaga društva”, koja bi tako mogla da deluje povezano na svim nivoima društva (1971: 384). Umesto toga je bila svedena na atomizirane organizacije u okviru preduzeća, pa je i priroda, kao i dometi štrajkova, odgovarali toj činjenici. Očekivati bilo kakvu koordinisaniju akciju u okviru jedne grane proizvodnje ili cele industrije ne bi odgovaralo razumevanju istorijskog konteksta u okviru kojeg je do štrajkova dolazilo. Bez obzira na izolovanost na nivou parcijalnih struktura, Nebojša Popov (1969) smatra da se radi o pojavi „globalnog značaja”, a da je reč o simptomu znatno dubljih sukoba.

3.2. Tendencija ka daljoj demokratizaciji u okviru sistema

Mnogi teoretičari, poput Rolsa (1971: 336) i Habermasa (1985, 99, 103), skretali su pažnju da građanska neposlušnost paradoksalno može da doprinese očuvanju i učvršćivanju socijalnog i pravnog poretku tako što mirnim putem ispravlja nepravde i devijacije. Habermas građansku neposlušnost naziva „čuvarem legitimnosti” (1985: 103–105). Radikalno demokratski teoretičari u još značajnijoj meri prepoznaju „transformativni” potencijal neposlušnosti. On se nalazi izvan legalnog pozitivizma i prakse, a zasniva se na izazivanju vertikalne strukture društva (državni autoritet, vladajući sloj) od strane horizontalne (građani, oni nad kojima se vlada, jednaki) (Celikates 2021, 144). Ova tvrdnja je posebno primenjiva na primer štrajkova u socijalističkoj Jugoslaviji. Neća Jovanov pravda svoju tezu po kojoj su štrajkovi reakcija na opadanje uticaja radnika u organima samoupravljanja rezultatima svoje ankete, po kojoj su čak 93% učesnika štrajkova bili ujedno i članovi radničkih saveta, upravnih odbora i drugih organa radničkog samoupravljanja (1970: 158). Međutim, kako se koncentracija političke moći, kao i hijerarhijska organizacija društveno-političkih institucija povećavala, opadao je i uticaj proizvodnih radnika.¹⁸

Teorija o građanskoj neposlušnosti kao aktu koji isključivo izvire „odozdo”, sa ciljem dalje demokratizacije društvene sfere (politizacijom i participacijom), nastala je kao odgovor na dominantno liberalno shvatanje neposlušnosti tokom 1960-ih i 1970-ih godina (Celikates 2021, 132). Kao alternativu svodenju neposlušnosti na stabilizirajuću snagu u okviru poretku, radikalno-demokratska struja, koja se paralelno u pozadini razvijala, nudila je drugačiju viziju građanske

18 Na primer, tokom 1960-ih i početkom 1970-ih godina, ukupan procenat radnika u privredi iznosio je oko 80%, dok je njihova zastupljenost u upravnim odborima bila svega 35% u 1972. godini (Jovanov 1979, 78–80). Zastupljenost radnika u formalnim centrima odlučivanja opada još više kako raste hijerarhijski nivo tih centara. Tako je 1970. godine ideo radnika u radničkim savetima bio 55%, u upravnim odborima 32%, u skupština opština 13%, u skupštinama pokrajina 4%, a u republičkim i saveznoj skupštini svega 1% (Jovanov 1979, 81).

neposlušnosti. Hauard Zin, jedan od istaknutih predstavnika pomenute struje, kao suštinsku nit akta neposlušnosti shvata pokušaj da se prevaziđe nesklad između zakona i pravde (Zinn 1968, 119–120). Po Zinu, taj čin je sadržan u procesu stalnog razvitka demokratije, pa je i neophodan. Za razliku od liberalnog shvatanja građanske neposlušnosti, koje se prvenstveno zadržava na odnosu između građana i države, Zin demokratiju sagledava kao pojavu u okviru društvene sfere (socijalna pravda, redistribucija resursa), iz koje se upućuje izazov postojećoj strukturi moći i elitama u državnoj sferi (Scheuerman 2018, 61).

Demokratska teorija građanske neposlušnosti se pokazuje kao posebno primenjiva na slučaj štrajkova u socijalističkoj Jugoslaviji. Najpre, upravo je nesklad između zakona i pravde, o kojem govori Zin, glavni uzrok i povod jugoslovenskih štrajkova. Veći deo istraživača koji se bavio pitanjem štrajkova u Jugoslaviji, poput Jovanova, Popova, Mohar i Arzenšeka, smatralo je da je sistemski uzrok štrajkova nedosledno sprovođenje samoupravljanja u praksi, birokratska tendencija u organima samoupravljanja, kao i i nedovoljno distribuirana društvena moć (Popov 1979, 73–95; Novaković 2007, 115). Konflikti u jugoslovenskom socijalizmu, bez obzira na skroman rezultat, mogu biti posmatrani kao „izvor socijalne dinamike i strukturalne diferencijacije“ (Rus 1969, 819). Na tom tragu, Nebojša Popov ističe kako su štrajkovi „simptom spontanog rađanja samoupravljačkog radničkog pokreta i oblik borbe protiv onih koji obuzdavaju njegov razvitak“ (1971: 334). Neposlušnost koja se ispoljava kroz štrajkove tako pomaže da se smanji jaz između pravno-pozitivnog okvira sistema (samoupravljanja) i svakodnevne realnosti (deformacija u praksi). Takvo tumačenje omogućava razumevanje jugoslovenskih štrajkova kao deo procesa razvijanja vrednosti socijalističke demokratije, kojim se taj sistem ne ruši već samo približava svom demokratskom idealu (Popov 1971, 344).

Za kraj ostaje pitanje svesne i deliberativne odluke da se stupi u štrajk od strane učesnika. Kako bi se ispunili zahtevi radikalno-demokratske teorije građanske neposlušnosti, neophodno je utvrditi da su sami štrajkači u značajnoj meri bili svesni čina. Ipak, bilo bi preterano izneti takvu tvrdnju. Bez obzira što ne postoji istaživačka metoda kojom bi se ovo pitanje rasvetlilo, bilo bi nerealno očekivati da je razrađena svest zaista postojala. Radnici su bili pragmatično usmereni, sa zahtevima koji su se ticali uklanjanja neposrednih povoda za štrajk (lični dohoci). Neca Jovanov to objašnjava time da „radnici imaju pravu svest samo o onim nosiocima uzroka svog neadekvatnog političkog i socijalnog položaja koji su im blizu, koji se nalazi u njihovoј radnoj organizaciji“ (1979: 187). Teško je tvrditi da su štrajkovi bili svesno stupanje radnika u otvoreni vid klasne borbe, kako bi se preovladale funkcionalne smetnje u okviru samoupravljanja. Na osnovu njihovih zahteva i dužine trajanja obustava rada (u proseku par sati), pre se može tvrditi da su oni bili reakcija na bazičnu nepravdu iz koje je proizlazio spontani odgovor u vidu neposlušnosti. Bez obzira na nedovoljno izražen deliberativni činilac, štrajkovi su indirektno proizvodili sličan efekat, a jasnu granicu nikada nije lako povući.

4. ZAKLJUČAK

Na osnovu istraživanja utvrđeno je da štrajkovi u socijalističkoj Jugoslaviji u znatnoj meri odgovaraju definiciji građanske neposlušnosti. Činjenica da su izbjiali mimo pravnog sistema, kao nenasilna akcija i sa idejom komunikacije, dovoljno je da ih sa pravom smestimo u okvir teorije građanske neposlušnosti.

Ipak, brojna pitanja u vezi sa štrajkovima ostaju otvorena. Prvo, njihov ograničen domaćaj, svedenost na lokalni nivo i činjenica da usled posebnih okolnosti nikada nisu uspeli u pravoj meri da se izraze. Ne može se proceniti nivo u kojem bi štrajkovi poprimili drugačiju formu da su postojali kanali preko kojih bi oni mogli jasnije da se artikulišu. Možda bi u tom slučaju klasni konflikt došao do većeg izražaja, pa bi oni samim tim izgubili obeležja građanske neposlušnosti. Svesnost učesnika da stupaju u čin neposlušnosti je još jedno problematično mesto, koje ne uklapa štrajkove adekvatno u okviru teorije.

Primena teorije građanske neposlušnosti pokazala se posebno uspešnom kada se štrajkovima pristupi iz ugla demokratske tradicije. Jugoslovenski samoupravni sistem i njegove protivrečnosti posebno odgovaraju shvatanju neposlušnosti kao mehanizmu kojim se mogu ispraviti devijacije i nesklad između proglašavanog i realnog. Štrajkovi su definitivno imali taj karakter, bez obzira što su od strane vrha skrajnuti i što na kraju nisu dali značajnije rezultate. Tendencija je svakako postojala.

U kojoj meri je ovo istraživanje relevantno i korisno za dalji razvoj kako teorije građanske neposlušnosti, tako i izučavanja istorije socijalističke Jugoslavije? Iz ugla jugoslovenskog socijalizma, ovakav pristup otvara priliku da se socijalističkom sistemu i istoriji radničkog pokreta pridje iz jednog ugla koji nije nužno klasni tip analize, kao ni liberalno čitanje istorije Jugoslavije. Ovakav pristup produbljuje analizu jugoslovenskog društva, pokazujući da je ono počivalo na znatno složenijim premisama. Sa druge strane, teorija građanske neposlušnosti, posebno demokratske i neliberalne tradicije u njenom okružju, dalje se razraduje pokretanjem pitanja praktične primene teorije na studije slučaja. Problemi primene određenih aspekata teorije doprinose da se i o teoriji dalje promišlja, a da se, samim tim, ona i dalje razvija i unapređuje.

LITERATURA

- Arendt, Hannah. 1972. *Crises of the Republic*. Mariner Books.
- Arzenšek, Vladimir. 1984. *Struktura i pokret*. Beograd: Centar za filozofiju i društvenu teoriju.
- Bedau, Hugo Adam. 1961. "On Civil Disobedience". *Journal of Philosophy*, 58: 653–665.
- Božićević, Ivan. 1959. „Nužnost i izlišnost štrajka kao metoda i sredstva sindikalne aktivnosti u našoj stvarnosti”. *Socijalizam*: 38–51.

- Brownlee, Kimberley. 2012. *Conscience and Conviction. The Case for Civil Disobedience.* Oxford: Oxford University Press.
- Celikates, Robin. 2021. "Radical Democratic Disobedience" in: Scheuerman, W. E. (ed.). *The Cambridge Companion to Civil Disobedience.* Cambridge University Press, pp. 128–152.
- Dworkin, Ronald. 1985. *A Matter of Principle.* Harvard University Press.
- Gandhi, M. K. 1961. *Nonviolent Resistance.* New York: Schocken Book.
- Habermas, Jürgen. 1985. "Civil Disobedience: Litmus Test for the Democratic Constitutional State". *Berkeley Journal of Sociology* 30: 95–116.
- Jovanov, Neca. 1979. *Radnički štrajkovi u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji od 1958. do 1969. godine.* Beograd: Zapis.
- Marković, Predrag J. 2014. „Radnički štrajkovi u socijalističkom i tranzicionom društvu Jugoslavije i Srbije”. *Tokovi istorije*, 1: 53–74.
- Mohar, Lidija. 1987. „Štrajk i nemoć radnika. Pokušaj sinteze rezultata istraživanja o štrajkovima”. *Sociološki pregled*, 3: 7–34.
- Možina, Stane. 1971. „Izvori konflikta u radnim organizacijama”. *Sociologija*, 3: 449–460.
- Novaković, N. G. (2015). „Sindikat i štrajkovi u socijalističkoj Jugoslaviji”. *Peščanik – časopis za istoriografiju, arhivistiku i humanističke nauke*, 13: 198–213.
- Novaković, Nada G. 2007. *Propadanje radničke klase. Materijalni i društveni položaj radničke klase Jugoslavije od 1960. do 1990. godine.* Beograd: Rad.
- Pavlović, Momčilo, Marković, Predrag J. 2013. *Od radničkog saveza do samostalnih sindikata Srbije 1903–2013.* Beograd: Institut za savremenu istoriju Srbije.
- Pešić-Golubović, Zagorka. 1971. „Ideje socijalizma i socijalistička stvarnost”. *Praxis*, 3–4: 373–396.
- Popov, Nebojša. 1969. „Štrajkovi u savremenom jugoslovenskom društvu”. *Sociologija*, 4. Dostupno na: <http://www.zsf.rs/analyze/strajkovi-u-savremenom-jugoslovenskom-drustvu/#ftn1> (Pristupljeno: 16 March, 2022)
- Popov, Nebojša. 1971. „Oblici i karakter društvenih sukoba”. *Praxis*, 3–4: 329–346.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice.* Harvard University Press
- Rus, Veljko. 1969. „Samoupravni egalitarizam i društvena diferencijacija”. *Praxis*, 5–6: 811–827.
- Scheuerman, William E. 2018. *Civil Disobedience.* Polity Press.
- Smart, Brian. 1978. "Defining Civil Disobedience". *Inquiry*, 21: 249–269.
- Weinstock, Daniel. 2016. "How Democratic is Civil Disobedience?". *Criminal Law and Philosophy*, 10(4): 707–720.
- Zinn, Howard. 1968. *Disobedience and Democracy: Nine Fallacies on Law and Order.* New York: Random House/Vintage.

Pavle Antonijević

ANALYSIS OF YUGOSLAV WORKER'S STRIKES DURING SOCIALISM THROUGH THE LENS OF THE THEORY OF CIVIL DISOBEDIENCE (1958–1980)

SUMMARY

The research is an attempt to analyze the workers' strikes in Socialist Yugoslavia by applying the theory of civil disobedience. The study aims to identify specific elements of civil disobedience in the case of strikes. Numerous issues related to the legality of the action, its non-violent nature, and public character are discussed. The research mainly applied the dominant understanding of civil disobedience, which defines it act as an open and non-violent violation of the law with an appeal to the public understanding of morality. However, in certain aspects, the difference between individual traditions within this theory has been approached. Research has shown that workers' strikes in Socialist Yugoslavia can be treated in large part as a form of civil disobedience. The democratic tradition within the theory of civil disobedience is particularly conducive to this thesis. The conclusion is that the strikes showed strong democratic tendencies within the self-management system. They did not have an anti-systemic character but sought a more consistent application of what was proclaimed.

KEYWORDS: Yugoslavia, Socialism, Workers' strikes, Civil disobedience.

Zlatiborka Popov-Momčinović¹

*Faculty of Philosophy
University of East Sarajevo*

“There are more of us”: political representation of women in Bosnia and Herzegovina

SUMMARY

The increase of women in parliaments over the last decades around the world has been accompanied by debates and research that seek to explain these changes. The most challenging questions are when and how elected women represent other women, accompanied by debates about women's interests on the one hand and feminist demands for justice on the other, including complex interrelationships between different dimensions of representation. This paper fills a gap in the literature on political representation of women in Bosnia and Herzegovina, based on in-depth interviews conducted in 2022 with state and entity women parliamentarians. All four of Pitkin's (1967) dimensions of political representation and their interrelationship are analyzed, and as part of feminist demands for equal representation. The relationship between elected and represented women is complex, but the importance of women's representation is highlighted, with the argument “there are more of us” used often.

KEYWORDS: political representation of women, election procedures, women's interests, Bosnia and Herzegovina

¹ Contact: zlatiborka.popov.momcinovic@ff.ues.rs.ba

1. INTRODUCTION

The question of political representation of women has flourished recently both in theoretical debates and in research, and the greater presence of women in parliaments around the world is considered one of the main modern political trends (Hughes & Paxton 2019, 47). Articulations within feminist theories of justice that contested the legitimacy of democracies due to exclusion or insufficient representation of women who make up half of the population (Ždralović 2021, 316), and the demands of feminist movement in specific social contexts preceded the introduction of some form of the gender quotas in more than 100 countries (Krook 2006, 304). The proponents used utilitarian arguments that qualitative changes in politics would occur (Hughes & Paxton 2019, 35), and that the influence of the increase of elected women would reduce corruption, bring greater transparency in the decision-making process (e.g. Herrero-Gutiérrez, Simelio & Puertas 2021, 7), and increased sensitivity to the position of vulnerable groups in society, including women themselves, and these effects have also often been empirically confirmed (Atkeson & Carillo 2007, 82; Homola 2022, 296). Also, in the context of the democratization of former non-democratic regimes, chances are open for greater representation of women², often with the influence of more or less coordinated action and demands of local women's organizations and international mechanisms for gender equality, as well as the needs of the new regime for national and international legitimization (Krook 2006, 309). In many post-conflict societies, most prominently Rwanda (ranked first in the world in terms of the representation of women in parliament), the importance of greater representation of women for building peace and rebuilding society was a starting assumption (Hogg 2009, 37). Such arguments were partly made by diverse actors in Bosnia and Herzegovina (BiH), especially women's civil society organizations and international donors (Aganović 2015, 38, 39).

Due to the increase in the representation of women in politics, the development of feminist theory, the establishment of international mechanisms for gender equality and the activism of women's groups and organizations, the issue of women's representation has been the focus of much research for the last three decades. In doing so, Hana Pitkin's theory of representation (1967) is most often taken as a starting point. Pitkin formulated the widely applied dimensions of formalistic, descriptive, substantive and symbolic representation. While research in Anglo-Saxon contexts is predominant in this literature, with some presence from certain regions such as Africa, Latin America, or Western democracies (Stockemer, 2015: 395), there is a noticeable lack of re-

2 There may be an initial sharp decline, for example in former socialist countries, followed by a gradual increase in women's representation (Hughes and Paxton 2019, 42).

search in Central and Eastern Europe (Gwiazda 2022, 395), and particularly in BiH. Therefore, the aim of this work is to "fill" this research gap. I will first clarify the concept and dimensions of the political representation of women, and then identify the main challenges regarding some aspects of the representation of women and their interrelationship. Then, on the basis of research (in-depth interviews with eleven female politicians elected in representative bodies in BiH – state parliament and entity parliaments and coming from the main parliamentary political parties), analysis and discussion of the results, I will clarify the main dimensions and challenges of political representation of women in Bosnia and Herzegovinian society.

2. POLITICAL REPRESENTATION OF WOMEN: FORMS AND DILEMMAS

According to Pitkin (1967), formalistic representation concerns the institutions and procedures that authorize representation. Descriptive representation means the presence of elected officials who reflect the most frequent experiences of the group. Substantive concerns the action of those who are elected and the active representation of the interests of those they represent. The symbolic concerns the relationship between the represented and the one who represents. It should be noted that Pitkin did not deal directly with the representation of women, but with representation in general, but her theoretical framework was most elaborated in feminist discussions and used in empirical research on the political representation of women (Ždralović 2021, 316). The most researched aspect of formalistic representation is the influence of the procedures for women to be represented, such as the electoral system (majority and proportional, i.e. mixed), characteristics of electoral units, etc. (e.g. Tremblay 2012). The literature has generally determined that proportional electoral systems, electoral units of greater magnitude as well as multi-member electoral units are more favorable for women to be elected (Wägnerud 2009, 54).

This brings us to the dimension of descriptive representation ("standing for") per Pitkin, which concerns the representation of a certain group, in this case women in representative bodies. The trend of introducing gender quotas in more than 100 countries in the world mentioned above has brought a direct increase in the representation of women. However, quotas have (again) brought into focus the problem that the greater presence of women in parliaments does not directly lead to greater representation of women's interests, which is considered substantive representation ("acting for"). Sex/gender is a category that intersects with other characteristics (class and socio-economic position, ethnicity, etc.), and women, unlike some groups that should also be presented are not concentrated in certain geographical areas, as are some racial and ethnic minorities (Cornwell & Goetz 2005, 785), and unlike other margin-

alized groups do not constitute a minority because they are (more than) 50% of population (Beer 2009, 219).

The solution to these dilemmas of representation is the frequent articulation that, despite the differences, women share some common, gendered experiences due to forms of discrimination which they are exposed to during socialization and in everyday life (Phillips 1995, 67, 68). Next, there are issues that directly or more concern women, such as, for example, domestic violence, discrimination in the labor market, reproductive rights, family protection and child care (Lovenduski 2019, 28). Celis lists three groups of questions/interests: those concerning the private sphere (politics of the body, sexuality, childbirth), the public sphere (participation in political life and the market), and the feminist interests concerning women's autonomy and overcoming discrimination (2009: 99). Some authors reject any essentialization of women's interests and representing anything as inherently women's interests, emphasizing that women's interests are articulated only when women interact with other women in representative bodies and define their priorities (Mansbridge 1999, 630; Weldon 2010, 231), and that it is through representation understood as a process that the interests of a certain group are actually articulated (Young 1997, 352, 357).

The main starting point to avoid essentialism is the thesis offered by Anne Phillips (1995) that it can be expected that in the parliaments in which they operate, elected women will represent these interests to a greater extent than men, which is emphasized by other authors as well (e.g. Beer 2009, 219; Čičkarić 2014, 139). This connection has also been confirmed in research (Espírito-Santo, Freire & Serra-Silva 2020, 229), although in an empirical sense it is smaller than expected (Wägnerud 2009, 64). This literature also emphasizes the importance of the action of critical actors such as feminist-conscious men in parliaments (Childs & Krook 2009, 132), and problematizes the forms of representation of women by female parliamentarians from parties on the right (Celis & Childs 2020, 13). Despite this, the connection between descriptive and substantive representation remains seductive (Childs 2006, 7), among other things because it has a strong symbolic effect (Karp & Banducci 2008, 107), especially when it comes to groups that have long faced prejudice and practices of exclusion from decision-making process which also include women. In this sense, the symbolic representation of women is particularly important, which concerns the perception of their representation among the population (especially the female part) and the connection between the represented and the one who represents. However, symbolic representation becomes problematic since citizens often do not have coherent understandings and preferences about certain policy issues that are raised in representative bodies (Schwindt-Bayer & Mishler 2005, 409).

These doubts are complicated both in theoretical discussions and in various research. Small scale research dominates, often qualitative, while quantita-

tive and comparative studies take into account only certain variables and their influence on some of the forms of political representation of women (Krook 2010, 887, 889). In this literature, the focus is generally on one of the dimensions, where the descriptive representation is the easiest to research since the composition of the parliament is visible (Schwindt-Bayer & Mischler 2005, 409) and consequently the most taken into account (Abels, Ahrens & Blome 2018, 29), or on analysis of the relationship between two dimensions of representation. Furthermore, the questions and research on substantive representation and its connection with descriptive representation are complicated because a small number of countries, despite the general trend of increasing the number of women in parliaments, have reached a significant level in this sense (Beckwith 2007, 32; Wägnerud 2009, 52; Hughes & Paxton 2019, 34). In other words, there is doubt about the scope of changes in institutions that at their roots privilege the male experience, and what women should do to bring about radical changes (Lovenduski 2019, 31). Some authors point out that political representation should therefore only be studied longitudinally and holistically, i.e. its effect can only be determined if all dimensions of representation are integrated in the research (Schwindt-Bayer & Mishler, 2005), which highlights Pitkin's thesis that representativeness implies the satisfaction of minimum criteria in all dimensions of representation (1967: 230–235).³ At the same time, these authors also note that such research is possible, because unlike other marginalized groups that are very diverse and dispersed, women make up slightly more than 50% of the population in almost all countries of the world (Schwindt-Bayer & Mishler 2005, 409).

3. BOSNIA AND HERZEGOVINA: THE STATE OF RESEARCH

As stated by BiH feminist theoretician Amila Ždralović, "[it] is always problematic to draw conclusions from investigating other contexts, simply transferring to the local one", emphasizing the lack of empirical research on cause-and-effect relationships between different types of representation in BiH (2021: 317). Ždralović claims that more empirical research has been done that could be included within substantive representation of women in the context of feminist activism (e.g. Popov-Momčinović 2013). However, research into activism in civil society by itself cannot compensate for the lack of research concerning representation in political bodies, and without research into all dimensions

3 In this sense, it is often pointed out that former socialist countries were ahead of Western democracies in terms of the representation of women in parliaments, but in those cases one cannot speak of representation given the absence of the institution of democratic parliamentary elections (Hughes and Paxton 2019, 44).

of representation, it is difficult to clearly determine the scope of the women's movement in BiH and its impact on political processes.

Descriptive representation research is also partially present in BiH, most often initiated/published by civil society organizations (e.g. Miftari 2015; Aganović et al 2015; Mujić 2018). Research indicates a sharp decline in the number of women elected during the first multiparty elections immediately before the breakup of Yugoslavia, when only 2.9% of elected MPs in BiH were women, the lowest representation since gaining the right to vote (Bakšić-Muftić et al. 2003, 52). This is characteristic of numerous post-socialist countries, but is even more marked in the former Yugoslavia due to the rise of violent patriarchal ethno-nationalism, which fell with full force on BiH (Popov-Momčinović 2013, 102). Low representation continued even after the first post-war elections in 1996, until the coordinated action of women's organizations (which raised their profile during the war and professionalized in the post-war period) and also of international organizations in the campaign "There are more of us", which led to the introduction of the gender quotas of 30%. Quotas in combination with closed lists⁴ yielded results and there was a significant increase in the representation of women (Borić 2011, 33). However, as in most other countries of Central and Eastern Europe, the quotas also had a negative impact (Čičkarić 2014, 147), and in BiH they were followed by attempts to cancel them (Borić 2011, 35). After the adoption of the Election Law in 2001, where semi-open lists were introduced, there was a significant drop in the representation of women, but women managed to remain present (Aganović 2015, 50).

Significant changes took place after the amendments to the Electoral law in 2013 and the alleged attempt to harmonize it with the Law on Gender Equality (GEL 2003)⁵, when parties became obliged to put at least 40% of the less represented sex as candidates on their lists in a preestablished order⁶ (Miftari 2015, 20), and women made up 19.9% of those elected in the following general elections in 2014, which represents an increase compared to the 2006 elections,

4 This prevented voters from indicating preferences for candidates from a party.

5 According to Ždralović, numerous reports and initiatives between 2003 and 2013 pointed to the inconsistency of the Law on Gender Equality (GEL) and the Election Law. Namely, the GEL prescribes a minimum representation of the "less represented sex" of 40% at all levels and all bodies of government, while the Election Law provided for a minimum representation of 30% (2021: 324).

6 The Article 4.19 of the Election Law reads: "Every candidates list shall include candidates of male and female gender, who are equally represented. The equal representation of the genders shall exist in case when one of the sexes is represented with minimum of 40% of the total number of candidates on the list. The minority gender candidates shall be distributed on the candidates list in the following manner. At least one (1) minority gender candidate amongst the first two (2) candidates, two (2) minority gender candidates amongst the first five (5) candidates, and three (3) minority gender candidates amongst the first eight (8) candidates et seq".

when 17.21% and 2010 with 17.37% of representatives were women (Miftari 2015, 64). In the Parliament of BiH in 2018 (the last general election at the time of my research), 16.6% of MPs were women, which is a decrease from the 2014 elections, when women were 23.81% (Mujić 2018, 61). In the Parliament of the Federation of BiH, there was a small increase in the number of elected women in the same period – from 21.43% to 26.53% (Mujić 2018, 63), while in the National Assembly of the Republic of Srpska there is a slight increase from 15.66% to 17% (Mujić 2018, 64).

Other dimensions of the political representation of women are quite neglected, with the exception of some discussions about the effects of quotas (e.g. Borić 2011) and the relationship between formalistic and descriptive representation in the context of possible changes to the electoral law (e.g. Ždralović 2021). In these discussions, it is generally recognized that the electoral law that guarantees quotas for the less represented sex in combination with semi-open lists did not yield good results (Marković 2015, 64). Therefore, the aim of this work is to offer a preliminary analysis of the political representation of women in BIH context which factors in the different dimensions of representation and their interrelationships. This research focus is challenging because of the complexity of the BiH political system with the limited competencies at the state level and the consociational model of decision-making based on the principle of ethnic harmonization of the three constituent peoples – Bosniaks, Serbs, and Croats (Banović et al 2021, 4). In addition, the party system is highly fragmented, most parties often focus on national issues regardless of their ideological orientation, and there are no truly moderate or multi-ethnic parties or policies (Mujić & Hulsey 2010, 145)⁷. In the social reality of a post-conflict society divided along ethno-national lines, gender equality is understood more as a formal obligation and a façade for EU with little result in social change (Ždralović 2018 et al., 11).

4. RESEARCH METHODOLOGY

Qualitative methodology (in-depth semi-structured interviews) was used in the research with the aim of gaining an initial and at the same time deeper insight into the meaning of political representation of women in Bosnia and Herzegovina. Given the lack of such research in the BiH context, it was assumed that for an initial study it is more useful to start from such insights, on

⁷ As explained by Mujić & Hulsey, "multi-ethnic parties face a difficult task in Bosnia's fragmented electoral system in which the majority of elections take place either in constituencies that have only one national group or are intended to fill political mandates that are explicitly assigned to one national group" (2010: 154).

the basis of which directions for better operationalization of possible quantitative and qualitative research could be conducted on a larger sample. The commitment to qualitative methodology also stems from practical reasons such as the low responsiveness of political elites in BiH to empirical research (Ćurak et al. 2009, 7), which was partly confirmed here when contacting the elected female representatives. Out of a total of 20 women MPs in BiH contacted for an interview, eleven of them responded positively to the inquiry. The interviewees came from different political parties: two from the Social Democratic Party of BiH (SDP BiH), two from Our Party (NS), two from the Alliance for a Better Future (SBB), two from the Democratic Front (DF), of which one left the party after the 2014–2018 term and is now active in civil society. One interviewee also came from the Serbian Democratic Party (SDS), one from the Alliance of Independent Social Democrats (SNSD) and one from the Peasant Party (SS)⁸.

All interviewees have public profiles, some with experience of working in civil society, that is, active participants in many conferences and round tables organized by civil society with the aim of improving the state of gender equality. Precisely because of this experience and the breadth of their insights, possible limitations of the sample (the number of interviewees as well as non-response to the research of the contacted female parliamentarians/representatives from the Party of Democratic Action–SDA and Croatian Democratic Union BIH–HDZ BiH) were partially overcome. This research focused on the general perceptions of the respondents regarding the representation of women regardless of the level to which they were elected, the party they come from and any ethnic affiliation. After confirmation of participation, the interviewees were acquainted with the ethical research protocol and the interviews that lasted an hour and 15 minutes on average were conducted via Zoom in January and February 2022.

Two out of seven women MPs elected in the 2018–2022 term of the state parliament were interviewed (Mirjana Marinković-Lepić and Snježana Novaković-Bursać), which represents 28.5% of the total number of women elected. Four out of 27 (10.5%) women representatives in the House of Representatives of FBIH were interviewed (Alma Kratina, Lana Prlić, Miomirka Mila Melank and Sanela Prašović-Gadžo). Two out of 14 women deputies of the National Assembly of Republika Srpska were interviewed (Gordana Vidović and Ivanka Marković), which makes up 14.2%. One interviewed who was elected to the state parliament in the 2018–2022 term was an MP in the entity assembly of the Republika Srpska in an earlier term. Three interviewees were elect-

8 The interviewee from the Peasants' Party is a long-time and well-known civil society activist in the organization of women from Modriča, where one of the safe houses for women and children victims of domestic violence is located. She is a member of the club of the Party for Democratic Progress (PDP) in the National Assembly of Republika Srpska.

ed in previous terms (Besima Borić⁹, Ismeta Dervoz and Maja Gasal-Vražalica), but were chosen for this research due to their engagement in improving gender equality laws and activities during their mandate and continued activities within civil society since then. In this way, the spectrum of this research included experiences and perceptions beyond only the 2018–2022 term.

The main research question concerns the perceptions of elected women of the political representation of women in BiH and on all four dimensions of political representation. The questions that were asked during the interviews were: 1) How do you assess the formal procedures that concern the participation of women in politics in Bosnia and Herzegovina, and their impact on the possibility of women being elected? 2) How do women act when they are elected, what initiatives do they initiate, what parliamentary questions do they ask? 3) Do these initiatives/parliamentary issues concern women? If so, in what way, and if not, why not? 4) List the main initiatives that you initiated that concern women? 5) In your opinion, do women MPs represent other women? After that, full transcripts were created, which contain a total of 46,634 words. Before the analysis, the interviews were read several times in order to gain a sense of the whole. Then a deductive and inductive thematic analysis of the transcripts was conducted based on the research questions. The quotations have been selected for illustrative purposes, and typical cases have also been singled out that address important aspects of the research problem and each theme.

5. ANALYSIS OF RESULTS

5.1. Descriptive representation: "Stifled" between formal procedures and informal rules of the political game

Regarding formal procedures, the interviewees referred to the Electoral Law which guarantees or, according to most interviewees, imposes a rule on political parties that all electoral lists contain 40% of the less represented sex. All interviewees indicated awareness of the importance of the electoral law and the quota mechanism:

'I think that without a quota, if we didn't have it, first in the Provisional Electoral Rules, then in the Electoral Law, and then the change to this 40%. If there was no quota, we would be at 5–6% women, I claim. There is so much competition on that political level. It may not be seen sometimes, they would push you out in no time.'

⁹ Besima Borić has a long political experience and participated actively in the adoption of several gender equality laws immediately after the end of the war in 1995 and still cooperates with the women's movement.

'I am very realistic here because I have been politically active for a long time, in that time when quotas were introduced and I see that if there were no quota, we [women] would not 'exist'. There aren't enough of us anyway, but we wouldn't be there at all. Or it would be up to 5%; I am completely convinced of that.'

"You always see only men and that's why quotas are important. Among other things, the quotas forced respecting them [...].'

Most of the interviewees were not satisfied with the results of the Electoral Law, which does not guarantee that those 40% will be elected due to the system of preferential voting:

'When it comes to the Electoral Law, the achievement is the fact that the lists must have a quota from GEL and those places on the lists that must be reserved for women. However, we see that this system did not achieve God knows what results.'

'I am not an advocate of closed lists, but it would be significant for women, because then it goes without saying that if the party won five mandates, then there would have to be two women among those five mandates.'

'I wholeheartedly support quotas [...] and what really disappoints me is the result of such an approach.'

In addition to the semi-open lists, the causes of this state of affairs can be seen in the numerous barriers that women face during the campaign, but also in the misunderstanding of the electoral law and the misinterpretation of the electoral rules, often by politically active women themselves:

'We very often hear, and unfortunately also from women, certain prejudices and are not ready to understand that it is not a women's quota in that sense, and it is not presupposed that the less represented sex is women.'

'There are women who have been politically active for 20 years, but they don't understand that it is not necessary for her to be second on the list, that she can also be the first on the list.'

In this sense, other interlocutors also mention the problem that very few women are first on the list (nositeljice listi):

'I have analyzed the candidate lists many times; mostly women are in second, fifth, eighth place and so on.'

When it comes to the possibilities for women to be elected, other obstacles can be seen besides the position on the candidate list:

'Everything depends on the development of the election campaign, how much the party respects it in the sense that it spends resources equally on both men and women, that it promotes them equally, that it gives them the chance to promote themselves in public, and regardless of that nothing is guaranteed even if you are the first but there are no other activities, so we do not have satisfactory results.'

A special problem is that women put up with this situation – that they are not the first on the lists and that they only fill out the lists in order to comply with the electoral law:

'Why is it like that, is it like that because of our society, and those traditional shackles in which we are probably trapped, however I think that part of the blame lies with the women themselves who accept it a priori (...). I also have party colleagues who, from election cycle to election cycle, agree to [only] fill out that list legally.'

'A lot of women are 'put' on the list without having a real idea of participating in politics.'

Interviewees state the key role of political parties, which are not fundamentally committed to gender equality (the practice mentioned previously of putting women on lists to fulfill a legal obligation). One interviewee explains the impact of changes to the Electoral Law, which, despite preferential voting, put the greatest power in determining who will be elected into the hands of political parties, i.e. their leaders:

'Let's say that party, mathematically speaking, gets five mandates, and I was sixth on the list. If I did not collect 20% of the total number that the party gained in that electoral unit, I remain as the sixth that did not pass [get elected], and someone who got two votes will pass. Therefore, it shows that the party determines who will be in which place, and who it wants to see in the assembly.'

Leaders are given special power by the compensation¹⁰ lists, and out of 11 interviewees, six of them mentioned their importance and influence in different ways. Four interlocutors stated that they were elected thanks to compensation lists, for example:

'But at that time there was a decision by the top of the party, that our structure at the level of joint institutions should be changed a bit, and they put me as the second one for compensation, knowing that I would pass that way, and it was intentionally planned within the party.'

'I entered the Federal Parliament as a compensation [list] because the president gave me compensation because he wanted to be 100% sure that I would get in and that's my start in 2018.'

Despite this, even those who were elected by compensation recognize various problems, such as competition within the party:

'I was also appointed as compensation and I absolutely love to say it publicly. I like to say that in the party they can forgive you for everything, except compensation.'

10 The compensatory mandates serve to compensate for inadequate proportional representation at the entity level arrived at by summing up the results for the particular multimember electoral unit in the entity. The Article 4.24 of the Election Law of BiH stipulates that each political party and coalition certified to submit candidates for the House of the Representatives of the Parliamentary Assembly of BiH, the House of Representatives of the Parliament of the Federation of BiH, or the National Assembly of the Republika Srpska shall submit a list of candidates for compensatory mandates to the Central Election Commission of BiH. The list of candidates for compensatory mandates shall include only the names of candidates already included in the regular candidates list.

Two interviewees pointed out that compensation lists should be used in order to reach 40% of actually elected women in representative bodies and to harmonize the Electoral Law with GEL, while they asked the question whether there is the will for this within political parties, and especially with party leaders:

'So we asked for a solution within the compensation lists [...], but the willingness of those who lead political parties, which are men, is questionable. Will they give up the privilege that the compensation lists will be a place where some people who need to be taken care of in some way will be accommodated?'

Two interviewees recognize an additional problem in the way compensation is used for the alleged benefit of women, when certain women are placed on the compensation lists, and then do not fight for greater representation of women in decision-making positions:

'And we have for decades, and that's what really bothers me, those women who are the plumage (perjanice) of certain political options who are completely guaranteed to be elected, those who even on the compensation lists have insurance that if by chance they would not pass.'

Almost all interviewees recognize the importance of further improving the Electoral Law, often emphasizing the ideal of 50%–50% parity, and stating their activities and actions in that direction. Two interviewees did not think in this direction, while one pointed out that despite her lower position on the list, she managed to "jump" her colleagues thanks to her own efforts:

'I am an example that it is possible, I had really good, high-quality candidates above me and I 'jumped' from 4th to 1st place in the electoral unit on the federal list where we [interviewed party] have only one federal representative.'

Another, during her election in one of the mandates, stated the tactics she used to get elected despite a worse position on the list:

'Then I 'jumped' from 14th place to fifth thanks to preferential votes. And it's rare for a woman to do that, and I'll tell you how I did it. I did it thanks to the fact that a significant number of candidates from the list, several women and a good friend of mine were high on the compensation [list]. And then they were not at all interested in doing their own campaigns, but they were helping me. And so I managed to move from that 14th place to fifth and enter the National Assembly [...].'

Despite the numerous limitations they face regarding the influence of formal rules and procedures to be elected, women are still present in politics. An interviewee, who actively participated since the first post-war elections in the improvement of legal solutions for the greater representation of women in decision-making positions, recapitulated the processes from the introduction of the first quotas until today:

'Our entire struggle, post-war, from 1997 until today, since we continuously have this story about women in politics, somehow the topic is already imposed. I can say that women in politics have become a constant presence in politics. It's

hard for me to imagine now that we have politics or political parties or anything else that happens in political life without women there.'

5.2. From the presence of women to substantive action for women: which interests, whose interests?

Asking what happens when women are elected to representative bodies, revealed insights into the dynamics of the decision-making process. The interviewees pointed to the general nature of the work (in some cases, lack of work) of the parliament, assembly/house of representatives, the complex dynamics and procedures of making decisions and laws, submitting amendments, the role of parliamentary clubs, and the way in which women participate in these processes. At the same time, they stated their general overview and their own impressions regarding the participation of women, then examples of (often positive) actions of other female colleagues, but also negative examples of women colleagues not supporting the initiatives that concern women. They also described their own initiatives that they had launched that concern women, and partly differently interpreted which issues concern women.

A number of interlocutors stated that elected women are more active, but that this is often not seen due to the focus of public attention on "shoot outs" (*prepucavanja*):

'It seems to me that women are leading in the discussions. Women do take part in those fights, very rarely when there are corrections of wrong allegations, retorts and such things. Most of the discussions that women have are specific proposals, initiatives, questions concerning essential matters [...].'

Two interviewees, on the other hand, believe that women are less active: *'Many of them very rarely participate actively, they mostly read a discussion and they don't have a noticeable role.'*

'This is another frustration because when women are elected and enter parliament, they agree to be hands-raisers according to party dictates and this is the biggest women's political frustration when it comes to parliamentary life.'

An interviewee with many years of experience believes that such an impression is gained due to the way parliament works and proposes laws, i.e. launching initiatives through parliamentary clubs (*poslanički klubovi*), which make the work of women in representative bodies less visible:

'One gets the impression that women, and they do, appear less often in parliament, are not active enough, could be more active, etc. Often the reason is that the head of the club (šef kluba) expresses the party's views [...].'

According to two interviewees, in such circumstances the work of women in representative bodies is not sufficiently visible or is exploited:

'I think that there are women who are, who would be very ready to present something, some initiative, but at party clubs somehow, they see that it doesn't work and then it's better not to mention it, that's their reason.'

'Women very often encounter resistance in their political parties because it is considered that if it is something very important and will bring points, one of the men from the party should deal with that. And if it's something they can't deal with, then the women should prepare all the materials and everything they need and they'll represent it, and that's intolerable in my opinion, and unfortunately most women agree to it.'

According to one interlocutor, the "lower visibility" of women's work in parliament is conditioned by topics that women cover more often:

'[...] in those topics that are, not that they are less important, but they are less 'ringing out' (manje zvonke), female colleagues are very active. Especially at the entity levels; the entities are responsible for health, social policy and education. And when you look at who is discussing and who initiates, those are women, but this is not visible in public because it does not attract viewership, it does not attract likes, it does not bring the views of some investors and so on.'

In that regard, the answers of the interlocutors are also important, which topics are more often "covered" by women. When citing initiatives that they initiated themselves and that concern women, some interlocutors specifically cite issues in the field of health and social protection, care of children and maternity and which are typically considered women's interests, and examples of other female colleagues who initiated such initiatives, e.g.:

'It referred to the better position of the categories that need the most protection from the state, at that federal level, for example, the law on health insurance, through amendments to provide a basic package of protection for children who do not have any health care and are between 6 and 15 years old and they don't go to school for various reasons [...] or the parent-guardian law.'

Some interlocutors mentioned topics related to women's human rights and discrimination, and in that sense, especially the issues of equal representation of women in parliament and state bodies, and gender-sensitive language:

'I really fight passionately for women's rights and I don't intend to give it up, and that's how I act in parliament too, I fought fiercely and managed to include some affirmative measures in the criteria for the selection of members of the Council of National Minorities, that a woman who meets the same requirements as a man should be elected'.

'There was a series of initiatives related to the issue of women, e.g. the introduction of gender-sensitive language in the parliament which I'm still struggling on.'

At the same time, the importance of not viewing such topics as less significant and exclusively female was recognized:

'Women must escape from this feeling that they are pushed into some of their own ruts by raising issues that are important for the female population. Because if there are 52% of us in this country, then we have a majority population that has certain specific needs, interests, demands, and that is something that is very important. Women, as someone who feels it on their own skin, have an obligation to talk about it and initiate it.'

'No matter how much one says there are no women's issues, there are still some issues where we women are a priority, especially when it comes to motherhood.'

The third group of responses emphasized that all topics concern both men and women equally, and the interviewees stated their initiatives in this sense:

'I also do not see what I would list right now, because each topic is our topic. And absolutely, when it comes to domestic violence, men should also talk about it.'

'I actually dealt with it the least, because it is generally accepted that women will deal with social issues, healthcare, education, etc. Now that I'm analyzing it, I had an initiative for the treatment of children [...] but I put the most struggles through the safety commission, about those respirators [...].'

'Concerning the Federal Parliament, I sort of deal with all topics. From the funds, the alimony fund, HPP vaccines, body cameras for police officers, I mean, I'm really looking for a variety of topics, the procurement of vaccines for Covid and so on, and I think that a lot of women in politics think that they should only deal with 'soft' topics.'

What is particularly problematic and what some of the interlocutors mentioned is that some female representatives at the federal level did not support some initiatives in the field of social and health care for women, children and maternity benefits:

'And it is very interesting to see that, a part of women in parliament did not vote for the law to equalize maternity benefits on the initiative of Sabina Ćudić, I think it was in 2019.'

There is also the lack of support of the proposal to amend the law on the Council of Ministers by some MPs in the Parliamentary Assembly of BiH, which would require 40% of women to be appointed to the executive branch, which is in line with GEL, and the disappointment of some women parliamentarians at such an attitude:

'I was very surprised by, let's say, female colleagues; in SNSD there are three of them in the club, in HDZ of the five two are women and that is still a satisfactory number considering the percentage. In contrast to SDA where there is only one woman out of eight or nine of them. And SDA supported us, but the clubs where there are more women did not support us, and that, in my opinion, is a defeat [...].'

5.3. Representing other women symbolically: "Some do, sometimes"

A complete answer to this question requires determining the perceptions of women-voters about whether the elected women really represent them. The selected respondents were also women, so their subjective perceptions are also somewhat important. Variable answers were obtained; some interviewees were of the opinion that of course they represent, that is, that they represent if they have not "disconnected" from the base (citing examples of their own communication with the electorate), that is, both yes and no, connecting it with the

issue of substantive representation of women, that is, with the fact that some women in parliaments did not support initiatives concerning women:

'Well, yes, I've already said, some do, sometimes.'

'Because if you constantly have some kind of connection with people, if you have enough empathy, it is your duty to represent the people who elected you [...] of course, in this kind of society full of prejudices and, with what all women encounter and what all their problems are, one must have additional empathy, sensitivity.'

'Many women and many male colleagues mostly hide behind political parties that will 'put them in' again, especially when it comes to the big political parties. My party is a big political party and then sometimes you get that inertness and lack of interest in work, both among men and among women.'

'If it is from my experience, then they represent other women. If from the experience of several of my female parliamentarian colleagues with whom I have worked very seriously, then yes. But if it is from the experience I mentioned, the efforts of Ms. Krišto to take us back, or let's say some other women who absolutely go beyond these frameworks that are essential for the life and work of women, and devote themselves exclusively to serving the interests of political leaders [...] so some women do it. Some don't do that.'

One interviewee noted that the female electorate is also heterogeneous, but that the conclusion can still be drawn that the elected women also represent other women:

'[...] partly yes, at least I think it is impossible to mechanically draw such a conclusion, I mean other women, it is such a broad term even in one small Bosnia and Herzegovina, there you have so much diversity, but in principle on the other hand you can say that they represent, they are also women, they were elected, they made an effort among all our women who are with us here, they had to get the votes of others, I assume that at least one part of those votes are also the votes of women.'

The public's general negative perception of politics is especially highlighted as a problem, and what is then transferred to the elected women, at least that is how some interviewees experience it:

'However, when I listen to this or when I look at some portals, I think that people are fed up with politics, and that they see us all as the same and that we are all fraudsters, that we all took and take as much money as we want [...] Maybe they don't see us all that way, but I feel bad when they speak in the plural for everyone.'

One interlocutor stated that she primarily represents her party, but also recognized the specificity of women's experience of representation:

'I really think that I represent [the interviewee's party], no matter how harsh it may seem now. I know that I came according to the women's quota, but I came on the [party's] list. I am a woman and when these questions are concerned, I am sensitized and approach these questions differently.'

In the context of all the previously mentioned obstacles, one interviewee stated:

'It seems to me that the majority of women in the parliament do not have a special political 'weight' [...] I think that the public, including women, do not consider elected female politicians to be particularly important on the political scene.'

6. DISCUSSION OF THE RESULTS AND CONCLUSION

All respondents indicated the complexity of each dimension of the political representation of women, and their experiences, concrete stories and examples provide insights into their dynamic interrelationship. Despite their different political experiences (some interviewees were doyens of parliamentary and political life in general, and some were in their first mandate during the interview period), their political parties, as well as somewhat different degrees of advocacy for women's human rights and gender equality (some interviewees perceive themselves as part of the women's/feminist movement in this sense), all interviewees share certain gendered experiences. Everyone is aware of the formal and informal obstacles regarding election procedures which partially prevent women not only from being elected, but also from being more proactive when they are elected and initiating issues and initiatives that concern women. All interviewees recognize the advantages (the existence of a 40% quota), but also the shortcomings of formal procedures – preferential voting, women's positions on the lists and the way leaders use compensation mandates to "take care" of certain party personnel, including some women. Two interviewees explicitly stated that they were in favor of closed lists to reach the percentage of 40% elected women and thus comply with GEL. Two interviewees proposed a system to supplement the missing women to achieve GEL's goal of 40% representation of the less represented sex in decision-making positions from compensation lists. Almost all emphasized the importance of 50%-50% parity, with the most frequently used argument that women make up 52% of the population in BiH.

The respondents all also agreed on the large and even decisive influence of informal rules, which favor men, among other things because they have been in the political game longer. Some cited forms of pre-election engineering that negatively affect the positioning of women on the lists and especially the possibility of being elected. In doing so, they point out the oscillations regarding the descriptive representation of women, as well as their own experiences, whereby one gets the impression in several cases that they themselves were chosen "by chance", or by the will of the leader because they were on the compensation list. They point out that every election cycle is characterized by insufficient visibility of female candidates and unequal distribution of financial and

other party resources. On the other hand, the problem is that women are generally insufficiently familiar with formal procedures and that a large number of them agree to just fill the quota, even among women who have been in parliamentary life for 20 years. The importance of personal initiative and commitment is something that all interviewees recognize as crucial and that many women in BiH lack. In that context, they cite their personal as well as examples of female colleagues from other parties, who were elected despite a worse position on the list without being on the compensation list.

The answers of the interviewees regarding substantive representation reflect numerous dilemmas within feminist theory and the feminist movement regarding "issues concerning women" or "women's interests". A part of the interviewees mentioned precisely the initiatives that are considered typically female, i.e. of interest to women (e.g. rights of mothers in labor, parents of children with developmental disabilities, issues in the field of child protection, especially health and education, and prevention and suppression of domestic violence). Another part includes these topics plus a set of issues in the field of gender equality and discrimination (equal representation of women in decision-making positions, use of gender-sensitive language, and rights of same-sex communities). The second part emphasized that all issues concern women and that they should always be viewed from that angle. At the same time, some of the interviewees mentioned their initiatives that fall under typically understood women's issues and at the same time emphasized that all issues concern women. What they recognized as an obstacle to addressing all issues is that male leaders still hold all the levers of power, that women in parliaments are not sufficiently connected and that some elected women accept a passive role in political life. They cited as particularly shocking the lack of support from some female MPs concerning the rights of mothers and children, as well as the equal representation of women in decision-making positions. In these circumstances, the public's perceptions of the elected women are partially divided, and the connection between the elected women and the female electorate is intersected by many factors that prevent a clear connection.

Although some interviewees stated that they consider themselves to represent other women, they also recognized problems such as the general climate in society where politics is generally perceived negatively, insufficient transparency in work, especially the lack of programmatic budgeting, the numerous obstacles that women in politics face, and the insufficient visibility of their work, and the resulting weak connection with the electorate. The interviewees connected this question with the issue of real advocacy for women's topics and interests, and that some elected women represent other women and others do not. One can also see the variability of "women's interests", and problems with tying all problems concerning women and gender equality together, especially given the already mentioned dominance of male leaders in parties, patriarchal values in society and constant ethnic tensions, leading to the response to

raising these issues as stated by one interviewee that there are more pressing problems ("again you and your women"). Only one interviewee stated that she represents her party primarily, but she nevertheless recognized that she also has a specific gendered experience, citing numerous examples of obstacles that women face in political life.

Most of the interviewees, despite or precisely because of the numerous problems they mentioned, recognized the importance of participation and especially greater participation of women in politics and their presence in representative bodies, with the argument that "there are more of us" being cited most often. Despite numerous obstacles in formal procedures and informal rules, and especially since only a part of elected politicians actively advocate for women's human rights, women have become a constant presence in politics in BiH. However, given that they are still marginalized from key political processes, there is a gap between their relative presence on the one hand and feminist demands on the other. In this sense, some interviewees stated that feminists and civil society activists often do not see the complexity of parliamentary life and procedures, expecting female MPs to only "deliver" topics or ready-made solutions of women's non-governmental organizations to the representative institutions. Female activists, on the other hand, devote a large part of their activities and projects to gender equality in politics, whereby they most often emphasize successful cooperation, but only with certain female politicians (Popov-Momčinović 2013, 130; Popov-Momčinović & Meier 2022, 10). Both female politicians and activists recognize the importance of further connection for more effective articulation of issues, problems and demands in the field of gender equality, both between female politicians regardless of the party they come from, as well as between female politicians and women activists. However, in the post-war BiH society divided along ethnic lines, gender is mostly structured around the role of women as passive victims or benevolent peacemakers in civil society (Helms 2007, 241). With citizen perceptions about politics as something immoral, many women consider that they should not 'meddle' in it or accept their own passive role and invisibility when politically active (Helms 2007, 242), which was also confirmed by our interlocutors. In this regard, there remains a long way to go on the path from the mere presence of women in BiH politics toward their more proactive role (especially representing other women). Notwithstanding this, the most important step has been taken, as Childe and Krook (2009) explain in their elaboration of the roles of critical actors, namely that there are women parliamentarians in BiH who consider gender equality an important issue and launch initiatives and demands that concern other women.

BIBLIOGRAPHY

- Abels, Gabriele, Petra Ahrens & Agnes Blome. 2018. „Geschlechtergerechte Räpresentation in historischer und internationaler Perspektive”. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 68(42): 28–36.
- Aganović, Arijana. 2015. „1995–2003: Postdejtonска борба за рavnopravnost spolova”, in Saša Gavrić & Maida Zagorac (eds.), *1995–2015. Žene i politički život u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, pp. 37–57.
- Atkeson, Lonna Rea & Nancy Carrillo. 2007. “More is Better: The Influence of Collective Female Descriptive Representation on External Efficacy”, *Politics & Gender*, 3(1): 79–101.
- Banović, Damir, Saša Gavrić & Mariña Barreiro Mariño. 2021. *The Political System of Bosnia and Herzegovina. Institutions-Actors-Proceses*. Cham: Springer.
- Bakšić-Muftić, Jasna, Nada Ler-Sofronić, Jasmina Gradaščević-Sijerčić & Maida Fetahagić. 2003. *Socio-Economic Status of Women in Bosnia and Herzegovina: Analysis of the results of pilot research done in 2002*, Sarajevo: Jež.
- Beckwith, Karen. 2007. “Numbers and Newness: The Descriptive and Substantive Representation of Women”, *Canadian Journal of Political Science*, 40(1): 27–49.
- Beer, Carolina. 2009. “Democracy and Gender Equality”, *Studies in Comparative International Development*, 44: 212–227.
- Borić, Besima. 2011. „Gdje smo danas?” in Saša Gavrić & Hana Stojić (eds.), *Dolje ti je riječa, dolje ti je pruga. Žene u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Buybook, pp. 29–37.
- Celis, Karen. 2009. “Substantive representation of women (and improving it): What it is and should be about?”, *Comparative European Politics* 7(1): 95–113.
- Celis, Karen & Sarah Childs. 2020. *Feminist Democratic Representation*. New York: Oxford University Press.
- Childs, Sarah. 2006. “The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women”, *European Journal of Women's Studies*, 13(1): 7–21.
- Childs, Sarah & Mona Lena Krook. 2009. “Analysing Women Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors”, *Government and Opposition*, 44(2): 125– 145.
- Cornwall, Andrea & Anne Marie Goetz. 2005. “Democratizing Democracy: Feminist Perspectives”, *Democratization*, 12(5): 783–800.
- Čičkarić, Lilijana. 2014. „Da li žene predstavljaju žene u parlamentu?”, *Genero*, 18: 135–153.
- Ćurak, Nerzuk, Đorđe Čekrljija, Eldar Sarajlić & Sead Turčalo. 2009. *Politička elita u Bosni i Hercegovini i Evropska unija: Odnos vrijednosti*, Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

Election Law of BiH (Unofficial cleaned text – with last changes and addenda published in the Official Gazette of BiH, number 18/13), (internet) available at: <https://www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/BIHElectionlaw.pdf> (viewed August 2, 2022).

Espírito-Santo, Ana, André Freire & Sofia Serra-Silva. 2020. "Does women's descriptive representation matter for policy preferences? The role of political parties", *Party Politics*, 26(2): 227–237.

Gwiazda, Anna. 2021. "Introduction to the symposium on women's political representation in Central and Eastern Europe", *East European Politics*, 37(4): 593–597.

Helms, Elissa. 2007. "'Politics is a Whore': Women, Morality and Victimhood in Post-War Bosnia-Herzegovina" in Xavier Bougarel, Elissa Helms & Ger Duijzings (eds.), *The new Bosnian mosaic: identities, memories and moral claims in a post-war society*, Ashgate: Aldershot, pp. 235–253.

Herrero-Gutiérrez, Francisco-Javier, Núria Simelio & Lara Carrascosa Puertas. 2021. "Women Mayors in Spain: An Analysis of Gender Differences in the Management and Quality of Information on Municipal Websites", *Social Sciences*, 10(4): 1–13.

Hogg, Carey Leigh. 2009. "Women's Political Representation in Post-Conflict Rwanda: A Politics of Inclusion or Exclusion?", *Journal of International Women's Studies* 11(3): 34–55.

Homola, Jonathan. 2022. "The Effects of Women's Descriptive Representation on Government Behavior", *Legislative Studies Quarterly*, 47(2): 295–308.

Hughes, Melanie M. & Pamela Paxton. 2019. "The Political Representation of Women over Time", in S. Franceschet et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights, Gender and Politics*, London: Palgrave Macmillan, pp. 33–51.

Karp, Jeffrey A. & Susan A. Banducci. 2008. "When politics is not just a man's game: Women's representation and political engagement", *Electoral Studies*, 27: 105–115.

Krook, Mona Lena. 2006. "Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide", *Politics & Gender*, 2: 303–327.

Krook, Mona Lena. 2010. "Women's Representation in Parliament: A Qualitative Comparative Analysis", *Political Studies*, 58: 886–908.

Lovenduski, Joni. 2019. "Feminist Reflections on Representative Democracy", *The Political Quarterly*, 90: 18–35.

Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes", *The Journal of Politics*, 61(3): 628–657.

Marković, Goran. 2015. „Ustavnopravni osnov ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini“ in Goran Marković (ed.), *Zbornik radova. Škola rodne ravnopravnosti*. Istočno Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, pp. 58–69.

Miftari, Edita. 2015. *Politička participacija žena u Bosni i Hercegovini: Analiza učešća žena na stranačkim listama i konačnih rezultata općih izbora 2014*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija CURE.

- Mujić, Medina. 2019. *Politička participacija žena. Opći izbori 2018*. Sarajevo: Fondacija CURE.
- Mujkić, Asim & John Hulsey. 2010. "Explaining the Success of Nationalist Parties in Bosnia and Herzegovina", *Politička misao*, 47(2): 143–158.
- Pitkin, Hannah Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Popov-Momčinović, Zlatiborka. 2013. *Ženski pokret u Bosni i Hercegovini. Artikulacija jedne kontrakulture*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija CURE, CEIR.
- Popov-Momčinović, Zlatiborka & Laura Meier. 2022. "Women's civil society organizations in Bosnia-Herzegovina as local agents of international conventions on women's rights. An analysis of challenges related to the process of norm diffusion", *Sozialpolitik.ch*, 1(1.3): 1–20.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. & William Mishler. 2005. "An Integrated Model of Women's Representation", *The Journal of Politics*, 67(2): 407–428.
- Stockemer, Daniel. 2015. "Women's descriptive representation in developed and developing countries", *International Political Science Review*, 36(4): 393–408.
- Tremblay, Manon. 2012. (ed). *Women and Legislative Representation: Electoral System, Political Parties and Sex Quotas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wägnerud, Lena. 2009. "Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation", *Annual Review of Political Science*, 12: 51–69.
- Weldon, S. Laurel. 2010. "Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women" in Mona Lena Crook & Sarah Childs (eds.), *Women, Gender and Politics: Reader*. Oxford: Oxford University Press, pp. 231–239.
- Young, Iris Marion. 1997. "Differing Group Representation", *Nomos*, 39: 349–376.
- Ždralović, Amila. 2021. „Izborni zakonodavstvo Bosne i Hercegovine – rodna analiza“ in Ivan Cvitković (ed.) *Reforma izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, pp. 313–329.
- Ždralović, Amila, Zlatiborka Popov-Momčinović & Zarfa Hrnjić-Kuduzović. 2018. *Žene u BH institucijama marionete zakonske kvote*. Sarajevo, Fondacija: CURE.

Zlatiborka Popov-Momčinović

„NAS JE VIŠE”: POLITIČKA REPREZENTACIJA ŽENA U BOSNI I HERCEGOVINI

SAŽETAK

Povećanje broja žena u parlamentima tokom poslednjih decenija širom sveta praćeno je debatama i istraživanjima koja nastoje da objasne ove promene. Najizazovnija pitanja su kada i kako izabrane žene predstavljaju druge žene, praćena debatama o interesima žena, s jedne strane, i feminističkim zahtevima za pravdom, s druge, uključujući složene međuodnose između različitih dimenzija predstavljanja. Ovaj rad popunjava istraživačku prazninu o političkoj reprezentaciji žena u Bosni i Hercegovini, na osnovu dubinskih intervjua obavljenih 2022. godine sa državnim i entitetskim parlamentarkama. Analiziraju se sve četiri dimenzije političke reprezentacije koje je definisala Pitkin (1967) i njihova međusobna povezanost, a kao deo feminističkih zahteva za jednakom zastupljenosću. Istraživanje ukazuje na složenost odnosa između izabranih i predstavljenih žena, ali se prepoznaje važnost njihove reprezentacije, pri čemu se često koristio argument „nas je više”.

KLJUČNE REČI: politička reprezentacija žena, izborne procedure, interesi žena, Bosna i Hercegovina.

Jelena Riznić¹

Institut društvenih nauka

Žena, majka, radnica: uticaj neoliberalnog oblika kapitalističke regulacije na radna i reproduktivna prava žena u Srbiji

SAŽETAK

Predmet rada je položaj žena u Srbiji od perioda real-socijalizma do aktuelnog momenta, sa posebnim fokusom na radna i reproduktivna prava žena. Cilj rada je da kroz istorijsku perspektivu ukaže na promene koje su se desile u ovom pogledu, te na osnovna obeležja društvenog položaja žena nakon transformacije društveno-ekonomskog sistema. U radu su prikazana glavna dostignuća socijalističke Jugoslavije na polju ženskih radnih i reproduktivnih prava, ali i neostvareni ciljevi koji su na neki način uticali na položaj žena nakon sloma jugoslovenske države, kao najbrojnijih „gubitnica tranzicije”. U radu se takođe ukazuje i na savremene tendencije, te kako mere štednje utiču na ženska radna i reproduktivna prava.

KLJUČNE REČI: socijalizam, neoliberalni kapitalizam, ženska radna prava, reproduktivna prava

¹ Kontakt: jelena.riznic@hotmail.com; jriznic@idn.org.rs

1. UVOD

Društveno-ekonomska transformacija i tzv. demokratske promene sa početka XX veka su u Republici Srbiji donele čitav niz promena na polju zakonodavnog okvira koji reguliše prava žena. Danas se čini da živimo u društvu koje, barem nominalno, teži idealu rodne ravnopravnosti. Poslednjih godina postoji jasna tendencija preuzimanja određenih zahteva iz feminističke agende i njihove implementacije u međnstrim političke strategije, sa ciljem približavanja važnoj (političkoj) pokretnoj meti – Evropskoj uniji. Ovo je posebno uočljivo u sferi politike i političkog predstavljanja žena.

Istovremeno, postoji i jasna tendencija jačanja konzervativnih narativa, te sve važnije uloge koje određene konzervativne institucije imaju u društvu i donošenju političkih odluka, poput Srpske pravoslavne crkve. Reč je, dakle, o tendencijama koje *de facto* jesu u koliziji, ali postoje istovremeno i uticu na prava žena. U skladu sa tim, predmet ovog rada je opis i analiza položaja žena u Srbiji, od perioda real-socijalizma do aktuelnog perioda, sa posebnim osvrtom na radna i reproduktivna prava žena. Zbog dužine posmatranog perioda, u radu neće biti dublje analize koncepata tranzicije/transformacije, niti ukazivanja na druge osobenosti jugoslovenskog sistema, već će se analiza zadržati na pitanjima prava koja su u fokusu ovog rada.

2. TEORIJSKI OKVIR

Položaj žena se ne može posmatrati izdvojeno iz opšteg društveno-ekonomskog konteksta, tj. sistema koji oblikuje ukupne društvene odnose. Za razumevanje specifičnosti položaja žena važno je sagledati mesto roda, koji, zajedno sa klasom, učestvuje kao strukturni element u reprodukciji kapitalističkog sistema. Kapitalizam je suštinski direktno zavistan od rada žena, posebno žena koje su majke i od patrijarhata (Federiči 2013; Federici 2020). Reprodukcija roda je važna za kapitalizam zbog održanja indirektno tržišno regulisane sfere koju u najvećoj meri čini reproduktivni rad koji se naturalizuje i čini nevidljivim, iako suštinski utiče u proizvodnji viška vrednosti za kapital. Prema najvećem broju istraživanja, žene su i dalje te koje obavljaju gotovo celokupan kućni rad, što ih čini dvostruko opterećenim.

Patrijarhat na makronivou stoga ne može da se posmatra odvojeno od odnosa moći na mikronivou, u privatnoj sferi. Istorijski posmatrano, žene su radna snaga koja je bila primoravana da, sa jedne strane, obavlja sav rad brige i nege dece i zavisnih članova domaćinstva, što je istovremeno žene činilo ranjivijom društvenom grupom koja je morala da pristaje na lošije uslove u sferi plaćenog rada. Kako kaže Marija Babović, „podela na produktivni i reproduktivni rad je uspostavljena klinom koji je u sferu rada zakucao kapitalistički sistem” (Babović, 2020). Drugim rečima, javna i privatna sfera se moraju posmatrati

i analizirati zajedno jer se samo tako dolazi do valjane analize celokupnosti društvenih odnosa.

Više autorki je naglašavalo značaj rodne podele rada u privatnoj sferi, te prirodu ovog rada. Marksističke feministkinje su ukazivale na ideološki veo kojim je reproduktivni rad prekriven, pa se najčešće ni ne predstavlja kao rad već kao „ljubav” (Federici, 1975; Dalla Costa, James 2005). Reproduktivni rad u porodici se vidi ne kao nametnuta društvena uloga, već kao prirodni ženski, bio-loški impuls koji mora biti zadovoljen. Sa druge strane, reprodukcija roda omogućava održanje niskih troškova radne snage na tržištu rada. Drugim rečima, tržište kažnjava žene jer su potencijalno majke, dok istovremeno omogućava obezvredivanje rada nege i brige na tržištu, koji se tradicionalno predstavlja kao žensko zanimanje. Kroz istoriju, a u pandemijskoj stvarnosti utoliko pre, kapitalistički sistem profitira od patrijarhata održavanjem rodne nejednakosti, tretiranjem žena kao niže klase koja obavlja sav rad za reprodukovanje klase. Taj rad je nevidljiv i nevrednovan.

Upravo zato što se patrijarhat na različite načine manifestuje u javnoj i u privatnoj sferi, važan teorijski doprinos je dala autorka Silvija Volbi koja patrijarhat određuje kao sistem društvenih praksi i struktura u okviru kojih muškarci dominiraju nad ženama (Walby 1990, 20). Volbi izdvaja dve forme patrijarhata, privatnu i javnu. U prvom slučaju, reč je o sferi porodice u kojoj je oblik kontrole nad ženama personalizovan, ali savršeno kompatibilan sa javnim patrijarhatom koji se odnosi na sferu plaćenog rada. Privatni patrijarhat onemogućava ili otežava pristup sferi plaćenog rada (zbog činjenice da se žene bave celokupnom reprodukcijom), dok se u sferi plaćenog rada ta diskriminacija može institucionalizovati (Ibid, 24). Autorka takođe ukazuje i na promene koje su se desile na prelazu iz XIX u XX vek i pomeranje težišta sa privatnog na javni patrijarhat. Ova teorija je značajna za razumevanje položaja žena kako u socijalističkoj Jugoslaviji tako i u savremenoj Srbiji.

U skladu sa ovom teorijom, važno je naglasiti da je položaj žena na tržištu rada izrazito neravnopravan. Za zaposlenost žena je karakteristična rodna segregacija, i horizontalna i vertikalna. To znači da je diskriminacija prisutna i po pitanju tipa aktivnosti koje žene obavljaju, po razlikama u platama, ali i po skoncentrisanosti u manje plaćenim sektorima ekonomije koji često nisu pokriveni sistemom socijalne zaštite i neformalni su. Brojna istraživanja pokazuju da će žene u uslovima smanjenog broja radnih mesta, kao što je to slučaj nakon svake društvene krize, pre dobiti otkaz jer se muškarci još uvek podrazumevaju kao hranitelji porodice. Jedna studija, koja je sprovedena na globalnom nivou 2005. godine, pokazala je da skoro 40% ispitanika smatra da u uslovima ekonomske krize muškarci imaju više prava na zaposlenje od žena, iako je pravo na rad ustavom zagarantovano u mnogim zemljama (European Women's Lobby 2009).

Slom socijalističkog sistema, ali i savremena recessiona kriza, stvorili su stanje društvene krize koja ima poseban uticaj na žene i ženska prava. Različite

ekonomske analize pokazuju da teret rekonceptualizacije globalnog prostora i tzv. strukturno prilagođavanje privrede pada pre svega na pleća radničke klase i žena, kao vulnerabilnije grupe. Amortizacija „šok terapije“ neoliberalnih ekonomskih politika išla je upravo preko ovih grupa koje u načelu najviše zavise od razvijenog sistema socijalnih usluga. Tektonske promene sa ciljem podizanja produktivnosti, troškovne konkurentnosti i prilagođavanje promenama uslova na globalnom tržištu rada značile su dalju fleksibilizaciju rada, što je položaj najvećeg dela radništva učinilo dodatno nesigurnim.

Analiza prethodnih društvenih kriza, koju su uradile Galvez i Rodriguez-Modrono, ukazuje na tri ključna istorijska obrasca društvenih kriza. Prvi se odnosi na to da je intenziviranje ženskog rada, kako u privatnoj tako i u javnoj sferi, jedno od „sredstava“ za oporavak od krize. Ženski rad se najčešće značajno povećava tokom krize i oporavka. Jedan od razloga je to što je žensko vreme uvek shvaćeno kao fleksibilnije i podložnije promenama, srž strategija preživljavanja porodice, kako na nivou pojedinačnih domaćinstava tako i na državnom nivou budući da se vlada tada povlači iz oblasti socijalne zaštite. Drugi istorijski obrazac je da se nakon svake krize zaposlenost muškaraca uvek brže vrati u pretkrizni nivo, dok ženski rad postaje još nesigurniji. I na kraju, oporavak od krize uključuje regresiju po pitanju nivoa ravnopravnosti koji je postignut u fazi napretka (Galvez, Rodriguez-Modrono 2016).

Na sličan način je sociološkinja Marina Blagojević pisala o konceptu *sa-možrtvjujućeg mikromatrijarhata*, kao jednom od mehanizama dodatne mobilizacije ženskih resursa u periodu društvenih kriza i prevazilaženju istih (a u kontekstu ratova za jugoslovensko nasleđe, sankcija i društveno-ekonomске transformacije, ali i aktuelnog perioda). Reč je o objašnjenju koncentracije ženske moći na mikronivou, kroz zadovoljenje različitih potreba članova porodice, uz mogućnost donošenja odluka u privatnoj sferi. Međutim, upravo zato što je reč o moći koja se paradoksalno odvija kroz žensko žrtvovanje, ovaj privatni, mikromatrijarhat jeste kompatibilan sa javnim patrijarhatom u kom muškarci i dalje donose sve najznačajnije uloge (Blagojević 1994).

3. ŽENA U SOCIJALIZMU – DRUGARICA, RADNICA, MAJKA

Socijalistički period je doneo čitav niz promena na polju ženskih prava i udario temelje za dalju žensku borbu za prava. Klasični marksizam je pitanje nacionalnog i ženskog oslobođenja definisao kao „pitanja“ – pitanja koja će biti rešena kroz socijalističku revoluciju koja će u konačnici dovesti do besklasnog društva. I nacionalno i žensko „pitanje“ se posmatralo kroz prizmu radničke, klasne borbe, pa se smatralo i da će se razrešiti nakon proleterske revolucije. Uključivanje žena u industrijski rad i njihova ekonomска emancipacija su se videli kao strategije za rešavanje ženskog pitanja, u skladu sa opštom marksističkom teorijom koja je davala primat ekonomskim uslovima.

Međutim, revolucije i uspostavljanje real-socijalističkih režima širom Istočne i Centralne Evrope nisu doveli ni do automatskog rešavanja nacionalnog pitanja, ni do uspostavljanja ravopravnosti polova. Socijalistički režimi su stoga morali da se dodatno angažuju oko rešavanja statusa žena, a jugoslovenski režim se u određenim aspektima razlikovao u odnosu na druge režime Istočnog bloka. Ravnopravnost polova je bila ustavno zagarantovana, a brojni zakoni su regulisali neke aspekte ženske egzistencije, pre svega radna i reproduktivna prava.

Napredak na polju ženskih prava je bio utoliko upadljiviji u socijalističkom periodu ukoliko se uporedi sa međuratnim periodom, tj. periodom Kraljevine Jugoslavije. Srpski građanski zakonik, koji je važio tokom čitavog međuratnog perioda, žene je izjednačavao sa maloletnicima i maloumnima, dok su samohrane majke sa vanbračnom decom bile ponižavane tokom čitavog života (Tomšić 1981, 17). Kao što naglašava Vida Tomšić, četvorogodišnje školovanje je bilo obavezno u Kraljevini Jugoslaviji, ali ono do kraja Drugog svetskog rata nije bilo i ostvareno u realnosti. U mnogim krajevima zemlje nije bilo ni učitelja, ni škola, a i tamo gde su bili zadovoljeni ovi uslovi devojčice često nisu školovane zbog patrijarhalnih vrednosti, zbog čega je 1931. godine među muškarcima iznad deset godina starosti bilo 32,2% nepismenih, dok je više od polovine ženske populacije bilo nepismeno – 54,4%. Podaci su još drastičniji kada se u obzir uzmu i regionalne razlike (tako je, primera radi, na Kosovu bilo 93,9% nepismenih žena iznad deset godina starosti, a u Bosni i Hercegovini 84%). Istovremeno je i mogućnost zapošljavanja bila značajno sužena, budući da su neke profesije bile rezervisane samo za muškarce, poput sudstva, dok je u nekim drugim diskriminacija bila zakonski dozvoljena (u medicini) (Ibid, 18). U drugim profesijama su žene primale prosečno između 25% i 30% nižu platu od muškaraca na istim pozicijama, dok je, opet u kontekstu regionalnih razlika, ta razlika nekad išla i do 50% (Božinović 1952, 4). Žene su takođe bile isključene iz naslednog prava, a žena je mogla naslediti muža samo u slučaju ako on nema nijednog muškog srodnika do sedmog kolena, dok su ženska deca bila isključena iz nasleđa u korist sinova (Ibid, 15).

Kako je Komunistička partija bila zabranjena u Kraljevini Jugoslaviji, a članovi/ce i simpatizeri/ke trpeli progon i zatvaranje, njihovo delovanje je mahom bilo izvan zvaničnih tokova, u ilegali. Mnoge mlade socijalistkinje, poput Mitre Mitrović, Vide Tomšić i drugih, još pre početka rata aktivno radile su na širenju socijalističkih ideja, a često upravo onih koje su se ticale ženskog oslobođenja. Tako je već tokom Narodnooslobodilačke borbe, u kojoj je učestvovalo više od sto hiljada žena iz čitave Jugoslavije, polna ravnopravnost postala zagarantovani politički princip. Još tokom rata su žene bile birane u „organe narodne vlasti”, a na izborima za Ustavotvornu skupštinu učestvovalo je 88% žena (Gudac Dodić 2006, 11). Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine garantovao je ravnopravnost polova u svim oblastima državnog, privrednog i društveno-političkog života, a posebno su prepoznata radna prava (jednaka plata za

jednak rad i posebna zaštita na radu), kao i reproduktivna prava (Božinović 1952, 10). Kako navodi istoričarka Vera Gudac Dodić, Ustav nije bio zakonski akt koji je uvodio zakonsku praksu jednakosti izbornih prava muškaraca i žena, već su sama ustavna načela iznikla iz ove prakse (Gudac Dodić 2006, 11).

Opšta emancipacija žena je tako bila shvaćena kao integralni deo radničke emancipacije. Sledeći sovjetski model ubrzane i intenzivne industrijalizacije, svi socijalistički režimi su razvijali pre svega radno intenzivnu i tešku industriju, pa je promovisanje zapošljavanja žena bilo značajno ne samo iz ideoloških, već i iz ekonomskih razloga. Suočavajući se sa manjkom radne snage, socijalistički režimi su organizovali kampanje za seosko stanovništvo, pre svega žena, za rad u industriji. Ova mobilizacija je bila uspešna i za relativno kratko vreme je pokrenula značajne promene, pa je u posleratnom periodu drastično rastao broj zaposlenih žena. Prema Veri Gudac Dodić, od sredine 1950-ih, prosečna stopa zaposlenosti žena je bila viša od prosečne stope zaposlenosti bilo koje druge društvene kategorije (Gudac Dodić 2006, 56). U periodu od 1954. do 1974. prosečna godišnja stopa rasta zapošljavanja žena bila je 6%, dok je stopa rasta ukupnog zapošljavanja u SFRJ bila 4,5% (Tomšić 1981, 91).

Kako naglašava Tomšić, mnoga pitanja koja su ranije bila tretirana kao ženska u periodu socijalističke Jugoslavije postala su opšta društvena pitanja (Ibid, 37). Drugim rečima, u skladu sa opštom marksističkom teorijom, sfera društvenog života koja je ranije bila smatrana privatnom (pre svega porodični podsistem), postala je deo šire društvene organizacije i politički je prepoznata. Budući da je u ovom radu težište na radnim i reproduktivnim pravima žena, treba reći kakva je bila zvanična politika socijalističke Jugoslavije u kontekstu odnosa između sfere plaćenog i reproduktivnog rada, te „mirenja“ ženskih produktivnih i reproduktivnih uloga.

Nasuprot savremenoj Srbiji i populacionim politikama koje su važan deo narativa o mestu žene u društvu, SFRJ je imala drugačije koncepte kojim se vodila. „Populaciona politika“ nasuprot „planiranju porodice“ koncept je koji je prevladao tokom 1980-ih promenom vrednosne paradigme i krizom režima pred njegov slom. Kako je naglasio jedan od vodećih jugoslovenskih demografa Dušan Breznik:

Politika planiranja porodice je jedna stvar, a populaciona politika sa svim druga. Cilj prve počiva više u privatnoj sferi i daje priliku pojedincima da iskoriste svoje pravo da slobodno odlučuju o rađanju, dok socijalne službe treba da obezbede za to neophodne uslove [...] Politika planiranja porodice ne bi trebalo da bude instrument za postizanje demografskih ciljeva [...] Društvo mora da pronađe druge načine da ostvari ciljeve svoje populacione politike bez ograničavanja prava na slobodno odlučivanje o rađanju (Breznik, prema Drezgić 2010, 26).

Drugim rečima, koncept planiranja porodice kreće od prepostavke da se populaciona pitanja rešavaju kroz opšti društveni i ekonomski razvoj. Populacione politike, sa druge strane, kreću od prepostavke da opšti razvoj nije dovoljan, te da država mora specifičnim merama da „gađa“ problem nataliteta. Prvi princip podrazumeva stvaranje materijalnih uslova u kojim pojedinci i pojedinke mogu slobodno da donose odluku o roditeljstvu; drugi koncept podrazumeva i mere koje mogu biti stimulativne i/ili represivne spram pitanja fertiliteta (poput izmene zakona o abortusu i sl.).

U skladu sa tim, jugoslovenski režim je imao niz fiskalnih, stimulativnih mera koje su pratile princip „planiranja porodice“. Ove mere su obuhvatile dečiji dodatak za prvo dete, porodične dodatke, veće novčane dodatke za decu višeg reda rađanja, plaćeno porodiljsko odsustvo ili neplaćeno uz garantiju povratka na posao. Broj korisnika ustanova za brigu o deci, kao što su jaslice i vrtići, stalno je rastao tokom čitavog socijalističkog perioda. Prema nekim podacima, 1951. godine je jaslice koristilo 5.160 korisnika, a vrtiće 20.531 (Hadžiomerović 1959, 327). Dečiji dodaci, koji su uvedeni 1951. godine, činili su oko 40% svih rashoda socijalnog rashoda izvršenog 1955. godine (Ibid, 328). Mere za socijalizaciju brige o deci i zavisnim članovima domaćinstva (a u skladu sa marksističkom teorijom) su, dakle, bile predviđene u socijalističkom periodu.

Materinstvo je imalo važan status u socijalističkoj Jugoslaviji. Trudnice nakon četvrtog meseca trudnoće, kao i porodilje sa detetom od 6 do 8 meseči starosti imale su pravo da pređu na lakše poslove, sa punom zaradom, dok im je bio zabranjen noćni i prekovremeni rad, kao i obavljanje težih poslova. Zaposlenje je bilo zagarantovano, tj. otkaz je bio zabranjen osim u slučaju izvršenja krivičnog dela (Božinović 1952, 12).

Kada je reč o drugim reproduktivnim pravima, Jugoslavija je imala jedan od najliberalnijih zakona o abortusu. Abortus je najpre legalizovan 1952. godine, da bi Uredbom iz 1960. ovo pravo bilo još jasnije definisano i učinjeno još dostupnijim. Jugoslavija je, takođe, bila jedna od prvih država koja je reproduktivna prava i slobode ustavno zaštитila. Ustavom iz 1974. godine Jugoslavija je postala jedna od tri zemlje koje su ovo pravo unele u svoj ustav, pravo čoveka da slobodno odlučuje o rađanju – o broju dece i razmacima u rađanju. Uz to je država preuzeila na sebe redovno snabdevanje kontraceptivnim sredstvima, kao i edukaciju o kontroli rađanja (koja je ipak bila gotovo nepostojeća) (Drežić 2010).

Međutim, i pored svih mera koje su imale za cilj opštu žensku emancipaciju, patrijarhat nije bio pobeden. Država nije uspela da u potpunosti socijalizuje rad brige i nege dece i drugih zavisnih članova domaćinstva, a uključivanje žena u industrijski rad nije automatski rešilo suprostavljenost javne i privatne sfere. Uključivanje žena u industrijsku proizvodnju i zakonsko prepoznavanje materinstva kao društvene institucije jeste uticalo na promenu porodične strukture i popravljanje položaja žena u društvu, ali nije uticalo na tradicio-

nalističku vrednosnu orijentaciju koja se odnosila na podelu rodnih uloga u domaćinstvu i odnosa u okviru porodice. Kako kaže Lidija Sklavicki, umesto koncepta „zaposlene žene”, real-socijalistički sistemi su neformalno afirmisali koncept „zaposlene majke” (Sklevicky 1996). Dvostruko ili trostruko opterećenje žena, u sferi plaćenog i reproduktivnog rada, uticalo je na zadržavanje žena na slabije plaćenim poslovima i istovremeno onemogućilo njihovo veće prisustvo u strukturama koje su imale moć odlučivanja. Višestruka opterećenost žena, kao i veća koncentracija žena u sektorima koji su tradicionalno najviše eksplatisani (poput tekstilne, prehrambene i kožne industrije), uz manju prisutnost na rukovodećim pozicijama, uticali su na položaj žena i nakon raspada Jugoslavije, te na njihov status „gubitnica tranzicije”.

Jedna prelomna tačka su svakako 1990-e godine koje su istovremeno bile period ratova za jugoslovensko nasleđe, međunarodnih sankcija i značajnijih privrednih reformi, što je značilo drastičan pad životnog standarda za celokupno stanovništvo (Lazić 2011). U ovom radu neće biti dužeg opisa osobenosti jugoslovenskog sistema (Lazić 2011), ali je važno reći da su klasne razlike dodatno uticale na to koje će društvene grupe imati veću mogućnost pregovaranja o sopstvenom položaju u vreme krize i sloma sistema. Dodatno, jasna koegzistencija privatnog i javnog patrijarhata uticala je na to da teret biološke i društvene reprodukcije bude najvećim delom na plećima žena, zbog čega je razaranje institucija i, posebno javnog sektora, najviše uticalo na žene, koje su i u mirnodopskom periodu u najvećoj meri zavisile od ovog sektora. Tektonske promene u privredi su bile praćene vrednosnim, ideološkim promenama, te novim pogledom na mesto žene u društvu i učvršćivanje rodnih uloga (Nikolić Ristanović 2008).

Druga prelomna tačka jeste Svetska ekonomska kriza iz 2008. godine, koja je donela nove nivoje pogoršanja položaja radništva i posebno žena u nižim klasama. Savremena recessionalna kriza nije pogodila samo Srbiju, ali mesto Srbije u svetskom kapitalističkom sistemu bio je važan faktor koji je uticao na osobnosti „mera strukturnog prilagođavanja”, tzv. mera štednje. Promena narativa o mestu žena u društvu bila je praćena novim legislativnim okvirom koji je sve više razdvajao populacionu od socijalne komponente u planiranju porodice, sa jasnom tendencijom pogoršanja društvenog statusa žena i institucije materinstva (Sekulić 2014).

Budući da je reč o globalnim procesima koji su oblikovali lokalne odgovore (koji jesu i diktirani od strane međunarodnih institucija), u nastavku će najpre biti ukratko opisan uticaj recessionalne krize na svetskom nivou, a u kontekstu ženskih prava, a potom će biti analiziran uticaj krize na ženska radna i reproduktivna prava u savremenoj Srbiji.

4. UTICAJ SVETSKE EKONOMSKE KRIZE NA ŽENSKA PRAVA U SVETU

„Svi zajedno smo u ovome“ izjavio je Dejvid Kameron 2009. godine na konferenciji Konzervativne stranke u Mančesteru (The Guardian 2009). Na sličan način su i drugi politički lideri i međunarodni ekonomisti govorili o merama strukturnog prilagođavanja, tj. o tzv. merama štednje. Metafora o zajedništvu bila je najčešća uz eufemizam o „stezanju kaiša“ kada se govorilo o ovim merama. Međutim, čak i jednostavna analiza mera štednje sprovedenih u poslednjoj dekadi ukazuje na to da, pozajmljujući Kameronovu floskulu, „nismo svi zajedno u ovome“.

Ove mere nisu rodno neutralne – one vrlo jasno disproportionalno pogađaju muškarce i žene. Mechanizmi štednje, poput privatizacije, fleksibilizacije i budžetskih rezova, pogađaju prava žena, dovode do feminizacije siromaštva, produbljuju rodne nejednakosti i podrivaju dosadašnje izvorene feminističke borbe. Drugim rečima, žene su uvek bile u prvim redovima onih koje najgorje pogađaju kapitalističke krize. Tradicionalno, žene „uskaču“ tamo gde se državna pomoć povlači. Svaka od ranije navedenih mera teže pogađa žene – jer su češće korisnice svih javnih usluga, a posebno onih koje se tiču brige o deci, upravo zato što su to mehanizmi socijalizacije rada brige i nege o deci i zavisnim članovima domaćinstva.

U prvom mahu, 2008. godine sa izbijanjem Svetske ekonomske krize, ovaj period je shvaćen kao period krize zapošljavanja muškaraca, budući da su na udaru najpre bili sektori u kojima su dominantni muškarci, poput automobilске i građevinske industrije. Međutim, ignorisanje rodne perspektive se nastavilo i nakon 2010. godine, kada je štednja postala novi konsenzus u globalnoj politici sa ciljem smanjenja javnog duga. Ta rodna dimenzija bi dala adekvatniji uvid u položaj žena i aspekte koji su značajni u kontekstu ekonomskih i društvenih kriza. Ona bi svakako uzela u obzir da je neposredno pred izbijanje Svetske ekonomske krize, 2007. godine, procenat žena koje rade sa nepunim radnim vremenom bio 31,2%, četiri puta veći nego kod muškaraca (European Women's Lobby 2009, 2). Razlike u platama između muškaraca i žena su postojale i pre početka ekonomske krize. Prosečni platni jaz između muškaraca i žena 2007. godine u državama EU je bio 17,4% na štetu žena, sa ciframa u rasponu od 4,4% u Italiji do 30,3% u Estoniji (Eurostat 2007). U javnom sektoru dominantno rade žene – brojke variraju u zavisnosti od države, ali najčešće je to oko dve trećine (OECD 2015). U tom smislu, one su prve na udaru mera štednje. One su prve koje u procesu restrukturiranja javnog sektora ostaju bez posla, dok ih istovremeno i najviše pogađa zabrana zapošljavanja. Sa druge strane, žene koje već rade u javnom sektoru postaju opterećenije, dok usluge koje se vrše na ovaj način gube na svom kvalitetu.

Analiza koju su sproveli Ortiz i Kamins (Ortiz, Cummins 2013), koja je obuhvatala 188 zemalja, na osnovu izveštaja MMF-a, pokazuje da su mnoge

vlade koristile i koriste različite strategije „prilagođavanja“ koje podrazumevaju: prioritizaciju fiskalne konsolidacije u odnosu na punu zaposlenost, ukinjanje ili smanjenje državnih subvencija, smanjenje ili ograničenje ulaganja u javni sektor (zdravstvo, prosveta itd.), povećanje PDV-a, odnosno poreza na potrošnju kod nekih bazičnih proizvoda iz robe široke potrošnje, „racionalizaciju“ mreža podrške najugroženijima i fleksibilizaciju rada.

Javni sektor ima veoma značaju ulogu u egalitarizaciji rodnih odnosa. To ne znači da je fundamentalni izraz ženskog oslobođenja u onome što država može da pruži, ali uloga države kroz javni sektor jeste važna za izlazak žene iz privatne sfere iz više razloga. Pre svega, javni sektor predstavlja socijalizaciju neplaćenog kućnog rada koji, kako istraživanja pokazuju, i dalje dominantno rade žene. Za sada ne postoji istorijski primer društva u kom je izlazak žena u javnu sferu – pre svega na tržište rada – bio posledica prethodne egalitarizacije u privatnoj sferi u pogledu distribucije reproduktivnog rada. Sa druge strane, javni sektor predstavlja glavni izvor potražnje za plaćenim radom žena.

Upravo zato je važno naglasiti da je smanjenje ili ograničenje ulaganja u javni sektor jedna od najrasprostranjenijih mera „prilagođavanja“. Par godina usmerenosti na spasavanje finansijskog sektora od 2008. godine dovelo je do ogromne dužničke krize. Kako je bilo jasno ko će zapravo otplatiti tu krizu i na koga će date mere najviše uticati, iskonstruisan je narativ (od strane MMF-a i Evropske unije) da su krizu zapravo izazvali preveliki javni troškovi. Posledice ove mере су višestruke – sa jedne strane, ona direktno utiče na zaposlene u javnom sektoru (što su dominantno žene), dok, sa druge, podstiče smanjenje kvaliteta usluga koje se zadovoljavaju ovim putem. Mehanizam štednje jeste usklađen sa konzervativnom vizijom društva u kom su žene uglavnom majke i negovateljice, dok je štednja izgovor za sprovođenje antiradničkog zakonodavstva.

Usluge koje imaju najneposredniji uticaj na sposobnost žena da se uključe na tržište rada su ustanove za brigu o deci i briga o starijim osobama. Privatne alternative, naravno, postoje i koriste se, ali iz samoobjašnjivih razloga nisu dostupne svima. Kada je reč o brizi o starima, većina zemalja EU je pre izbjeganja prethodne krize proširivala ove usluge, mada je razvoj bio neujednačen. Primera radi, u Španiji su po prvi put stariji ljudi koji žive sa svojom decom imali pravo na usluge kućne nege (Rubery 2015). Kriza je, međutim, dovela do zastoja i odlaganja implementacije ovog programa. Premda je zbog starenjia populacije gotovo svih evropskih zemalja potrebno veće ulaganje u ovakve programe, kriza je dovela do povlačenja države iz ove sfere. Deficit nege starijih osoba ima višestruke posledice i njima su najviše pogodene žene. Žene su najpre ugrožene kao korisnice ovih usluga, budući da one imaju duži životni vek. Pored toga, na ovaj način je povećan pritisak na porodicu, kako u smislu finansijske potpore tako i u smislu brige o starim licima, čime se tradicionalno bave žene. Sličan odnos je postojao i prema pitanju brige o deci u Italiji i Španiji. Velika Britanija je smanjila, a zatim delimično obnovila određenu

podršku za brigu o deci, mada je pre reč o subvencijama nego o direktnim davanjima (Isto).

5. STANJE U SRBIJI: OD SOCIJALNE DRŽAVE DO SOCIJALNE MAJKE

Iako su mere štednje sprovedene u čitavoj Evropi i o nekim pravilnostima se može govoriti, ipak postoje određene razlike kada se analiza svede na nivo konkretnе društvene realnosti. U tom smislu, položaj koji jedna poluperiferijska država kapitalističkog sistema ima svakako se razlikuje u odnosu na kapitalistički centar. U Srbiji je jedna kriza (tranziciona) zamenjena drugom, ali ipak postoji nekakav kontinuitet – onaj koji se odnosi na menjanje uloge države koja je sve manje redistributivni činilac, a sve više vrhovna instanca za stvaranje „pogodne investicione klime“. Ovakva ekonomski orientacija podrazumevala je dalju eroziju radničkih prava kroz izmenu radničkog zakonodavstva i sve veću zastupljenost fleksibilnih radnih odnosa uz konzervativne narative o mestu žene u društvu. Mere koje se sprovode najčešće su pod direktnim uticajem međunarodnih političkih i finansijskih organizacija.

Premda se fleksibilizacija predstavlja kao nešto inherentno pozitivno – princip zapošljavanja koji ostavlja više vremena radnicima i radnicama i podrazumeva veću verovatnoću zapošljavanja – u realnosti nije tako. Praksa pokazuje da fleksibilizacija zapravo predstavlja legalizovanje nesigurnih oblika rada i eksploracije kroz neplaćeni prekovremeni rad, raspoređivanje radnika na različite poslove, noćni rad ili često menjanje smena. Erozija radničkih prava, sa druge strane, posebno ugrožava žene čiji se položaj na tržištu rada dodatno „komplikuje“ budući da su i do sada bile najzastupljenije u kategoriji jeftine radne snage. Ranjive kategorije žena na tržištu rada su: žene nižih kvalifikacija, žene koje su izgubile posao u četrdesetim godinama starosti, mlade žene i žene iz marginalizovanih društvenih grupa (Babović et al. 2010, 34).

Kada je reč o zvaničnim dokumentima i strategijama u pogledu ženskog rada, Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020. ukazuje na niz problema koji se tiču zapošljavanja žena, ali ona sama po sebi ne predstavlja nikakvo rešenje – upravo suprotno (Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020). U strategiji se navodi da je „demografska slika Republike Srbije loša, da natalitet pada, a da nacija stari, kao i da nisu obezbeđeni dovoljni kapaciteti za brigu o deci i starima“, te je u tom smislu potrebno osnivanje sve većeg broja servisa za brigu o zavisnim članovima domaćinstva. Takođe, predviđa se povećanje zaposlenosti u privatnom sektoru zajedno sa smanjenjem zaposlenosti u javnom sektoru, što može uticati na žene i dovesti do povećanja jaza u zaposlenosti između muškaraca i žena. Jasno je kako su ova dva segmenta u koliziji – sa jedne strane, reč je o državnoj strategiji zapošljavanja koja najavljuje rezove i otpuštanja u javnom sektoru, dok istovremeno ukazuje na potre-

bu za ulaganjem u taj isti sektor. Očigledno je, dakle, šta je poruka ove strategije – iako se detektuje problem niskog prirodnog priraštaja, rešenje je zapravo individualizacija tog problema i svaljivanje odgovornosti za reprodukciju na žene koje treba da prihvate i fleksibilne radne aranžmane i brigu o zavisnim članovima domaćinstva u nedostatku javnih servisa na kojima država mora da „prištedi”.

Da je reč isključivo o deklarativnom detektovanju problema jasno se vidi iz segmenta Strategije koji ukazuje na nedovoljnu zastupljenost fleksibilnih oblika rada u Srbiji, te na potrebu za izmenama zakona koji bi ovaj oblik rada učinio „atraktivnijim”. Veća zastupljenost radnog odnosa sa nepunim radnim vremenom ili rad van prostorija poslodavca predstavljaju idealan radni aranžman za žene koje brinu o zavisnim članovima domaćinstva, čime bi se povećala zaposlenost žena i *nataliteta zbog usklađivanja posla i porodičnog života* (Isto). Drugim rečima, fleksibilizacija se predstavlja kao pogodna za žene zbog usklađivanja rada i roditeljstva, što zapravo znači povećanje obima rada za žene, s obzirom na obavljanje kućnog i rada brige o zavisnim članovima domaćinstva. Ideja je, dakle, da se država povuče iz onih sfera koje su ključne za socijalizaciju tog rada, a da žene preuzmu odgovornost za celokupnu reprodukciju. U tom smislu, zaista se može tvrditi da mere štednje dovode do učvršćivanja rodnih uloga jer zahtevaju dodatno mobilisanje ženskih resursa.

Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. nastavlja da tek površno detektuje probleme, prepisujući još gore „lebove”. Sa jedne strane, Strategija ukazuje na problem prekarizacije rada, te na sve veći ideo zaposlenih u prekarnim oblicima rada, pre svega na ugovorima na određeno vreme i na privremenim i povremenim poslovima. Kako se kaže, „trećini zaposlenih u Republici Srbiji su uskraćena radna prava i/ili prava iz socijalnog osiguranja, a četvrtina zaposlenih ugrožena je finansijski i materijalno” (Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026, 20).

Kada je reč o problemu zapošljavanja žena, u Strategiji se navode podaci o nižim vrednostima indeksa rodne ravnopravnosti u odnosu na prosek EU-28, kao i to da je na zajedničkoj listi sa državama članicama EU Republika Srbija na 22. mestu. Međutim, kako se tvrdi, apsolutni i relativni položaj žena je poboljšan u poslednjih pet godina, sa povećanjem stope aktivnosti (za 5.7 p.p) i stope zaposlenosti (za 9.4 p.p). Kao jedan od glavnih uzroka za poboljšanje „performansi žena na tržištu rada” u pogledu aktivnosti i zaposlenosti navode se institucionalne promene, pre svega zakonska izmena o vremenskoj granici za ostvarivanje prava na penziju, kao i uvođenje penala za odlazak u privremenu penziju. Kako se zaključuje u Strategiji, „kontinuirano povećanje starosne granice za odlazak u penziju nesumnjivo je povećalo aktivnost i zaposlenost žena produživši, voljno ili nevoljno, vezanost kohorti starijih žena za tržište rada” (Ibid, 23). Dakle, urušavanje onog dela zakonodavstva koje prepoznaje težinu polnih razlika, ali i društveno konstruisanih uloga oko njih, vidi se kao uzrok poboljšanja položaja žena. Drugim rečima, dalje urušavanje ženskih prava i

pomeranje starosnih granica za penziju, koja najčešće ne zadovoljava uslove dostojanstvenog života, predstavlja se kao rešenje problema diskriminacije žena na tržištu rada i sveukupno lošijeg položaja žena u društvu.

Kada su stvari već na normativnom planu postavljene loše, rezultati svedeni na nivou društvene realnosti ne mogu biti mnogo bolji. U Srbiji, žene sa identičnim radnim sposobnostima kao muškarci (nivo obrazovanja i radno iskustvo u istoj profesiji) primaju zarade koje su u proseku za 11% manje od zarada muških kolega (Avlijaš, Vladislavljević 2013). Analiza je pokazala da ovaj jaz ne postoji zbog stvarnih razlika u znanju ili iskustvu, već da je pre svega posledica vrednovanja „nevidljivih“ osobina kod muškaraca i žena na tržištu rada koje se mogu vrednovati kod jedne grupe, a kažnjavati kod druge. Platni jaz je izražen i u javnom (7.5%) i u privatnom sektoru (do 14%).

Budući da problem niskog nataliteta ulazi u zvanične državne strategije, važno je ukazati na pitanje reproduktivnih prava žena, te kakav je status materinstva u Srbiji danas. Iz prve spomenute strategije vidljivo je da se fleksibilni oblici rada promovišu kao pogodni za žene s obzirom na pomenutu „lošu demografsku sliku“. Pretpostavka koja stoji iza toga jeste da bi žene trebalo da se posvete rađanju kao zadatku koji treba da ima za cilj „očuvanje nacije“ od demografskog starenja. Ovo, sa druge strane, nikako ne znači pogodan društveni status materinstva. Kada je reč o radu koji obavljaju žene, a pre svega kada je reč o materinstvu, ono se najčešće ni ne posmatra kao rad u koji osoba ulaže svoje resurse, već kao prirodna funkcija i, još važnije, biološka obaveza žene zbog čega poslovi brige o deci najčešće ostaju nevidljivi oblici ženskog rada. Tako je predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, predstavljajući nove populacione mere, rekao da je obaveza žena „samo da rađaju“ jer „sutra neće biti ljudi ni za Gvozdeni puk“ (Južne vesti 2018). Međutim, kratkoročna davanja koja su po-većana, za rođenje prvog, drugog i trećeg deteta, sa navodnim ciljem podizanja nataliteta, ne mogu da izmene realnost u kojoj žene žive i donose odluku o rađanju, budući da su ove populacione mere praćene daljim ukidanjem sigurnog zaposlenja. Sama populaciona politika u biti je antifeministička, jer je osnovni cilj rođenje što većeg broja dece, a samo rađanje se nameće kao dužnost, bez uzimanja u obzir materijalne realnosti u kojoj žene žive i njihovih interesa.

Ove agresivne pronatalitetne mere jesu u direktnoj vezi sa merama štednje, iako se stvara iluzija da se ženama koje rađaju nešto „poklanja“. Prema Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je stupio na snagu malo nakon predstavljanja novih populacionih mera 2018. godine, a koji je klasičan izraz mera štednje, žene moraju imati povezan radni staž u trajanju od 18 meseci kako bi ostvarile pravo na porodiljsku nadoknadu. To znači da se plata deli sa 18, umesto sa 12, što ionako male zarade čini još mizernijim. Žene, međutim, daleko češće rade na nesigurnim radnim mestima – volontiraju, ili rade na crno godinama, pa je ovih vezanih 18 meseci nemoguće ostvariti. Upravo zato se Inicijativa Mame su zakon posebno bavila iskustvima žena koje su godinama radile neprijavljene ili su volontirale u javnim službama, pa samim tim nisu

stekle mogućnost dobijanja pristojnih ili dostojanstvenih porodiljskih nadoknada (koje su neretko bile ispod 1.000 dinara (RTS 2018)). Još važnije, upravo su žene u dvadesetim i tridesetim godinama one koje na razgovorima za posao dobijaju pitanja o planovima koji se odnose na planiranje porodice. Prema istraživanju Poverenice za ravnopravnost i zaštitu od diskriminacije, poslodavac će pre ponuditi posao muškarcu nego ženi. Ovo istraživanje pokazuje da se sa tvrdnjom „Ženama se na razgovoru za posao postavlja pitanje o rađanju, deci i planiranju porodice“ slaže 96% poslodavaca, 87% zaposlenih i 91% nezaposlenih (Poverenica za zaštitu ravnopravnosti 2019).

Navodno povećanje jednokratne pomoći za rođenje dece, međutim, neće rešiti problem smanjenja ulaganja u usluge vezane za brigu o deci. Sve manja ulaganja u državne vrtiće i smanjenje broja mesta za decu doveli su i do povećanja cene u državnim vrtićima, ali i do povećanja broja privatnih vrtića, čija je cena na mesečnom nivou često veća od minimalne mesečne zarade. Ovakva situacija primorava veliki broj žena da se oslanja na „baka servis“, odnosno međugeneracijsku solidarnost ili neformalno tržište starateljskog rada, ali ujedno dovodi i do retradicionalizacije rodnih uloga, budući da veliki broj žena biva primoran da se vrati tradicionalnim ulogama u domaćinstvu. Ovo posebno dolazi do izražaja u slučaju „novopečenih“ majki – ukoliko su nezaposlene imaju daleko manje šanse da upišu dete u vrtić, jer zbog smanjenih kapaciteta тамо najčešće primaju decu sa oba zaposlena roditelja. Sa druge strane, žena nije u stanju da traži posao ukoliko dete nije u vrtiću. Ovde je posebno vidljiv prelazak sa koncepta „socijalne države“ na koncept „socijalne majke“.

Opšta nesigurnost kao posledica prekarizacije rada utiče na reproduktivna prava žena, na šta populacione politike „ne ciljaju“, upravo zato što su odvojene od socijalne komponente. Sa povećanjem ugovora na određeno i *part-time* poslova, kao i agencijskih oblika rada, povećava se i nesigurnost rada za trudnice i uopšte žene koje žele da budu majke. Ugovor o povremenim i privremenim poslovima i Ugovor o delu ne garantuje uslove rada jednakе onim koji reguliše Ugovor o radu. Istekom ovih ugovora trudnica može ostati bez posla. Slično je i sa Ugovorom na određeno vreme, s tim što, prema njegovim odredbama, ukoliko dođe do isteka tokom trajanja porodiljskog odsustva žena ne sme biti otpuštena do povratka na posao. Situacija, međutim, nije mnogo bolja ni sa Ugovorom o radu, kada je reč o regulisanju prava trudnica. Premda član 187. predviđa da za vreme „trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta“ poslodavac ne može da zaposlenoj ženi otkaže ugovor o radu, uveden je novi član 179, koji poništava prethodno pomenuti. Naime, ovaj član predviđa mogućnost otkazivanja ugovora o radu ukoliko postoji neki od otkaznih razloga kao što su: ako radnik ili radnica ne ostvaruje rezultate rada ili nema potrebnih znanja i veština ili sposobnost za obavljanje poslova na kojima radi, ako nesavesno ili nemarno izvršava radne obaveze itd. Osim što je jasno da su ova dva člana neusaglašena, problem je i u

mogućoj samovolji poslodavca koja bi uistinu mogla da bude još jedan otkazni razlog pomenutog člana (Zakon o radu 2014).

Napad na sisteme zdravstvene zaštite predstavlja strukturni osnov mera štednje i višestruko pogoda žene. Sa jedne strane, one su dominantno zapoštene u zdravstvenom sektoru (u Srbiji je oko 78% žena u ovom sektoru (N1 2021)); otpuštanja, nemogućnost dobijanja specijalizacije ili zabrana zapošljavanja njih posebno pogoda. Sa druge strane, zdravstvena nega, a posebno reproduktivna zdravstvena nega, ključna je za žensku emancipaciju. Međutim, ne samo da se i u sistemu zdravstvene zaštite abortus plaća (nešto manje u odnosu na privatni sektor, ali se plaća), već su i rutinski ginekološki pregledi postali mit jer žene vrlo često ne mogu mesecima da dobiju slobodan termin za pregled. Uz to, u sveopštoj moralnoj panici koja se stvara kroz agresivnu pro-natalitetnu propagandu, koja žene predstavlja kao mašine za rađanje budućih vojnika, odnošenje prema ženama je vrlo često nehumano, i u slučaju prekida trudnoće, ali i u slučaju rutinskih ginekoloških pregleda.

Dodatac problem u vezi sa ostvarivanjem reproduktivnih prava u Republici Srbiji jeste „tihi rat“ koji se vodi protiv prava na abortus poslednjih nekoliko godina, a koji je ideološki, a često i finansijski, potpomognut od religijske de-snice iz SAD. Reč je o senzacionalističkom predstavljanju abortusa u Srbiji, uz fabrikaciju broja izvršenih abortusa u odnosu na broj rođene dece na godišnjem nivou, uz sve češće vođenje debate o tome da li je uopšte reč o ljudskom pravu koje treba biti zagarantovano. Iako Republika Srbija zakon o pravu na abortus zasniva na jugoslovenskom zakonu iz 1977. godine, problem je u tome što ovo pitanje postaje težište „kulturnog rata“ koji može imati snažan mobilizacijski potencijal i kojim se trguje zarad zadovoljenja trenutnih političkih potreba i interesa. Razloga za zabrinutost stoga ima, posebno ukoliko se uzme u obzir globalni trend kriminalizacije abortusa. Pravo na abortus je regulisano članom 63. Ustava Republike Srbije i glasi ovako: „Svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece. Republika Srbija podstiče roditelje da se odluče na rađanje dece i pomaže im u tome“ (Ustav Republike Srbije 2006). Upravo zato što ovo pravo nije definisano dovoljno jasno (pa se govori da svako ima pravo da odluči o rađanju dece, iako su samo žene te koje imaju biološke mogućnosti za to i samo one moraju biti u mogućnosti da donose odluku o sopstvenom telu i reprodukciji), a uz to se i eksplicitno govori o „podsticanju rađanja“, problem može biti u nivoima interpretacije i kako ovi detalji mogu biti tumačeni u skladu sa trenutnim političkim potrebama.

Sličan problem postoji i u slučaju Prednacrta Građanskog zakonika koji sadrži član 22. u kom se kaže da „začeto dete, pod pretpostavkom da će se živo rođiti, smatra se kao rođeno, u pogledu prava koja bi imalo da je rođeno, a u obimu koji utvrđuje poseban zakon“ (Prednacrt Građanskog zakonika Republike Srbije). Iako je ovde reč o regulisanju imovinskih prava, problem opet može biti u nivoima interpretacije, ukoliko uzmemo u obzir da se govori o pravima začetog a nerodenog deteta.

I kada je reč o drugim aspektima ženskih prava, situacija nije mnogo pozitivnija. Prema poslednjem Indeksu rodne ravnopravnosti iz 2018, Srbija je i dalje zemlja izraženih rodnih nejednakosti u svim posmatrаниm domenama: radu, materijalnom položaju, vremenu, znanju, moći, zdravlju (Babović 2018). Budući da je indeks rodne ravnopravnosti alat koji se koristi u zemljama Evropske unije, kao i zemljama koje su kandidati za članstvo, važno je reći da su dobijeni rezultati pokazali da su nejednakosti znatno izraženije nego što je to prosek za EU. Jedna od glavnih osa nejednakosti odnosi se na obrazovanje – rodna segregacija se ovde uspostavlja vrlo rano i nastavlja se kasnije na tržištu rada, što je vrlo značajno i za kontekst ovog istraživanja.

Nejednakosti su takođe vidljive u sferi moći, jer iako je politička participacija, u smislu političke reprezentacije žena veća u odnosu na prethodne periode (te je sada, prema podacima Eurostat-a, oko 46%), u domenu raspodele ekonomski i socijalne moći nema mnogo pomaka (i istovremeno se postavlja pitanje da li su politike za koje se bore žene u parlamentu istovremeno i feminističke, odnosno na strani žena). U domenu materijalnih resursa, nejednakosti se očituju u nejednakim platama muškaraca i žena. U obzir treba uzeti i druge nivo opresije, poput pripadnosti nekoj manjinskoj, marginalizovanoj etničkoj grupi – kakav je slučaj sa Romkinjama, primera radi, što predstavlja dodatni rizik za izloženost siromaštvu. Indeks rodne ravnopravnosti pokazuje da nejednakosti ima i u domenu vremena, odnosno (nejednakog) vremena koje muškarci i žene troše na rad u domaćinstvu i brigu o porodici, a koji se najčešće oduzima od njihovog slobodnog vremena.

Ovakvo opšte stanje dodatno doprinosi rasprostranjenosti muškog nasilja nad ženama, jer žene imaju manje društvene moći i mogućnosti da pregovaraaju o sopstvenom položaju. Erozija ženskih prava, uz hegemoniju konzervativnog narativa o mestu žene u društvu, dovodi do aktivne relativizacije nasilja nad ženama i kontinuirane nekažnjivosti ovog zločina. U dokumentu u kom Komitet za eliminisanje diskriminacije žena daje opštu preporuku broj 35 navodi se da je legislativni okvir koji reguliše muško nasilje nad ženama nepostojće, neodgovarajuće ili se u realnosti nedovoljno sprovodi u mnogim državama. Neadekvatnost zakonskog okvira, koji bi trebalo da radi na eliminisanju svih oblika nasilja nad ženama, često se pravda u ime tradicije, religije, ali i značajnog smanjenja javne potrošnje usled mera štednje (CEDAW 2017). Reč je o odsustvu političke volje da se nasilje nad ženama vidi kao prioriteten problem u situaciji krize kada se resursi preusmeravaju na „hitnije“ potrebe. Međutim, nasilje nad ženama u Srbiji jeste hitan problem. U poslednjoj deceniji ubijeno je najmanje 340 žena od strane partnera ili člana porodice, dok se više od četrtine tih žena obraćalo institucijama ovim povodom, ali njihovi pozivi u pomoć se nisu čuli (Autonomni ženski centar 2020). Na godišnjem nivou u Srbiji bude ubijeno između 30 i 40 žena u porodično-partnerskom kontekstu.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Prethodne dekade svetske istorije koje su bile obeležene brojnim društvenim promenama – i u kvalitativnom i u kvantitativnom smislu – dovode u pitanje klasično shvatanje koncepta „krize”, kao vremenski i smisaono omeđenog perioda. Umesto toga, čini se da je jedina izvesnost u savremenom svetu postala upravo kriza. Ne čudi onda što je kao reč godine po Kolinskom rečniku bila *permakriza*.

Upravo zato se treba podsetiti nečega što je rekla francuska filozofkinja i feministička autorka, Simon de Bovoar: „Nikada ne zaboravite je dovoljna jedna politička, ekonomski ili religijska kriza da dovede u pitanje prava žena. Ona nikada neće biti stečena. Morate biti oprezne ceo život”(Claudine 2009). Iskustvo različitih društvenih kriza pokazuje upravo ove tendencije. Iako se krize i društveni slomovi dešavaju oni nikada nisu izolovani, niti se tako mogu posmatrati, već u kontekstu dugotrajnijih procesa koji, u slučaju žena i ženskih prava, konstruišu dominantne rodne režime. Rizici i aktivnosti žena i muškaraca su u ovim periodima različiti, što je istovremeno i uslovljeno, ali i učvršćuje postojeće nejednakosti.

Budući da se govori o *permakrizi*, postavlja se pitanje šta nauka može i treba u analizi takve društvene realnosti. Ukoliko se govori o permanentnoj krizi, onda je pitanje da li je potreban novi termin da opiše stare tendencije koje su ranije u istoriji političke misli već bile opisane. Ako je reč pre o osobini, nego o trenutnom stanju sistema, onda se treba vratiti na one teorijske klasičke – pre svega marksističke misli – koji ukazuju na nestabilnost kao odliku koja je inherentna kapitalističkom sistemu, uz jednu bitnu nadogradnju ovih teorijskih sistema. Budući da sada postoji dovoljno empirijskih dokaza koji pokazuju kako određena dešavanja utiču na žene, ključno je da u analizi društvene stvarnosti uvek postoji i feministička perspektiva koja će ukazivati na uticaje sistema u slučaju jedne polovine populacije. Ostaje, takođe, i pitanje kakvu ulogu naučnice i naučnici imaju u takvoj konstelaciji i koji su realni dometi u rešavanju problema i donošenju pravednijih javnih politika.

LITERATURA

- Avljaš, Sonja, Vladislavljević, Marko. 2013. “Gender Pay Gap in the Western Balkan Countries: Evidence from Serbia, Montenegro and Macedonia”. Beograd: Fondacija za razvoj ekonomski nauke.
- Babović, Marija. 2009. „Radne strategije i odnosi u domaćinstvu: Srbija 2003–2007”. *Podrice u komparativnoj perspektivi*. Beograd: ISIFF.

- Blagojević, Marina. 1995. „Svakodnevica iz ženske perspektive: samožrtvovanje i beg u privatnost”. *Društvene promene i svakodnevni život: Srbija početkom devedesetih*. Beograd: ISIFF.
- Božinović, Neda. 1952. *Položaj žene u FNRJ*. Beograd: Izdanje Saveznog odbora Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije.
- Božinović, Neda. 1996. *Žensko pitanje u Srbiji u XIX i XX veku*. Beograd: Feministička '94 i Žene u crnom.
- Drezgić, Rada. 2010. *Bela kuga među 'Srbima'*. Beograd: IFDT.
- European Women's Lobby. 2009. *Women, the Financial and Economic Crisis – the Urgency of a Gender Perspective*. Available at: https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/stateMENT_financial_crisis_EN_10_09_09_en.pdf, accessed 10.11.2022.
- Eurostat. 2017. *Gender pay gap*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Gender_pay_gap,_2007_\(1\)_\(%25_difference_between_average_gross_hourly_earnings_of_male_and_female_employees,_as_%25_of_male_gross_earnings,_unadjusted_form\).PNG&oldid=26152](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Gender_pay_gap,_2007_(1)_(%25_difference_between_average_gross_hourly_earnings_of_male_and_female_employees,_as_%25_of_male_gross_earnings,_unadjusted_form).PNG&oldid=26152), accessed 10.11.2022.
- Federiči, Silvija. 2013. *Kaliban i veštica – žene, telo i prvobitna akumulacija*. Zrenjanin: Burevesnik.
- Federici, Silvia. 2020. *Beyond the Periphery of the Skin: Rethinking, Remaking, and Reclaiming the Body in Contemporary Capitalism*. New York: Kairos.
- Gálvez, Lina, Rodríguez-Modroño, Paula. 2016. “A Gender Analysis of the Great Recession and 'Austericide' in Spain”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, no. 111.
- Gudac-Dodić, Vera. 2006. *Žena u socijalizmu*. Beograd: INIS.
- Hadžiomerović, Hasan. 1959. *Ekonomija ženskog rada i položaj žene u društvu*. Sarajevo: Veselin Masleša.
- Južne vesti. 2018. *Vučić kao premijer u Nišu kritikovao porodilje, kao predsednik moli žene da radaju*. Dostupno na: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Vucic-kao-premijer-u-Nisu-kritikovao-porodilje-kao-predsednik-moli-zene-da-radaju sr.html>
- Komitet za eliminisanje diskriminacije žena. 2017. *Opšta preporuka br. 35 o rodno-zasnovanom nasilju nad ženama, ažuriranje Opšte preporuke br. 19*. Dostupno na: https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/preporuka_35_sedow_srb.pdf, pristupljeno 11.8.2021.
- Lazić, Mladen; Cvejić, Slobodan. 2004. „Promene društvene strukture u Srbiji: slučaj blokirane postsocijalističke transformacije”. *Društvena transformacija i strategije društvenih grupa: Svakodnevica Srbije na početku trećeg milenijuma*. Beograd: ISIFF.
- Lazić, Mladen. 2011. *Čekajući kapitalizam*. Beograd: Službeni glasnik.
- Monteil, Claudine. 2009. *Simone De Beauvoir: Modernité et engagement*. France: L' Harmattan.
- Nikolić-Ristanović, Vesna. 2008. *Preživeti tranziciju*. Beograd: JP Službeni glasnik.

- Ortiz, Isabel, Cummins, Matthew. 2013. *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Papers*. New York/Genève: Initiative for Policy Dialogue and the South Centre
- Poverenica za zaštitu ravnopravnosti. 2019. *Diskriminacija na tržištu rada*. Dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/01/diskriminacija-na-trzistu-rada-FINAL.pdf>, pristupljeno 11.8.2021.
- RTS. 2018. *Manje para za porodilje, da li je rešenje minimalac za majke?* Dostupno na: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3254175/manje-para-za-porodilje-da-li-je-resenje-minimalac-za-majke.html>, pristupljeno 11.8.2021.
- Rubery, Jill. 2014. "From 'Women and Recession' to 'Women and Austerity': A Framework for Analysis". Maria Karamessini and Jill Rubery (eds.), *Women and Austerity*. Croydon: Routledge, 17–36.
- Sekulić, Nada. 2014. „Društveni status materinstva sa posebnim osvrtom na Srbiju danas“. *Sociologija*, br. 4, vol. LVI. Beograd: ISIFF, 401–424.
- Tomšić, Vida. 1981. *Žena u razvoju socijalističke samoupravne Jugoslavije*. Beograd: Novinsko-izdavačka radna organizacija Jugoslovenska stvarnost – OOUR Jugoslovenski pregled.

ZVANIČNA DOKUMENTA

Zakon o radu: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_radu.html

Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada-strategija/2011/37/1>

Prednacrt Gradanskog zakonika Republike Srbije: https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/280519-prednacrt-gradjanskog-zakonika-republike-srbije.html

Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026: https://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15855_strategija_zaposljavanja_u_rs_2021-2026.pdf

Ustav Republike Srbije: https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

Jelena Riznić

WOMAN, MOTHER, WORKER: THE INFLUENCE OF THE NEOLIBERAL FORM OF CAPITALIST REGULATION ON WOMEN'S LABOR AND REPRODUCTIVE RIGHTS IN SERBIA

SUMMARY

The subject of the work is the position of women in Serbia from the period of real-socialism to the current moment, with a special focus on women's labor and reproductive rights. The aim of the paper is to point out the changes that have taken place in this regard, and the basic characteristics of the social position of women after the transformation of the socio-economic system, through a historical perspective. The paper presents the main achievements of socialist Yugoslavia in the field of women's labor and reproductive rights, as well as unfulfilled goals that somehow affected the position of women after the collapse of the Yugoslav state, as the most numerous "losers of the transition". The paper also points to contemporary trends and how austerity measures affect women's labor and reproductive rights.

KEYWORDS: socialism, neoliberal capitalism, women's labor rights, reproductive rights.

Danka Ninković Slavnić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Kristina Milić²

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Zapostavljeni tema obojena senzacionalizmom: pozicija pravosudnog sistema u medijima u Srbiji

SAŽETAK

Rad istražuje medijsku reprezentaciju pravosudnog sistema nudeći analizu tri aspekta: položaj ove teme na medijskoj agendi, izvore koji o njoj govore i novinarski pristup temi. Istraživanje je zasnovano na analizi sadržaja sprovedenog u okviru globalnog istraživačkog projekta Journalistic Role Performance (JRP). Ukupan uzorak za Srbiju čini 6.067 vesti objavljenih u 11 nacionalnih medija tokom 2020. godine. Rezultati pokazuju da je funkcionisanje pravosudnog sistema dvostruko marginalizovano u srpskim medijima. Kao prvo, tema je nedovoljno vidljiva – samo 1,4% vesti (N=87) se odnosi na nju i, kao drugo,

¹ Kontakt: danka.ninkovic@fpn.bg.ac.rs

² Kontakt: kristina.malesevic@fpn.bg.ac.rs

i kada izveštavaju mediji uglavnom usmeravaju svoju pažnju na pojedinačna suđenja, retko diskutujući o funkcionisanju pravosudnog sistema, njegovo re-formi ili relevantnosti za građane. Dalja analiza otkriva da su u izveštavanju o pravosuđu dominantne uloga čuvara (engl. *Watchdog Role*) i zabavljačka uloga (engl. *Infotainment Role*) koje se često kontradiktorno kombinuju u *tabloidni watchdog*, hibridnu formu izveštavanja o politički relevantnim suđenjima na senzacionalistički način.

KLJUČNE REČI: pravosudni sistem, medijska agenda, novinarske uloge, medijska reprezentacija pravosuđa

1. UVODNA RAZMATRANJA

Medijsko izveštavanje o radu pravosudnog sistema predstavlja važan element u formiraju demokratski orijentisanog društva. Mediji su nezaobilazni posrednik između pravosuđa i javnosti, odnosno od načina na koji mediji obavljaju svoju funkciju zavisi i formiranje stava javnosti prema pravosudnom sistemu u celini, ili nekim njegovim delovima. Posledice adekvatnog medijskog izveštavanja o pravosudnom sistemu mogu se ogledati u tri pozitivna efekta na javnost: obrazovanje građana o načinu na koji pravosuđe funkcioniše, jačanje uverenja javnosti da se procesi odvijaju prema pravilima jer se usred prisustva medija sudovi ponašaju na najpravedniji način i, generalno, povećanje poverenja u pravosude (Fox et al. 2007, 14). Poverenje se dalje odražava na legitimnost koju ova grana vlasti ima u demokratskom društvu (Moran 2014). No, uprkos važnosti odnosa između pravosuđa i medija, primetno je da je ova grana vlasti medijima manje atraktivna nego zakonodavna i izvršna. Ovo se delimično može objasniti i činjenicom da su građani deo izbornih procesa koji omogućavaju političarima da dođu na javne funkcije, dok takva direktna veza ne postoji između javnih službenika u pravosuđu i ostalih građana (Vining & Marcin 2014).

Pored navedenih razloga koji su univerzalni u svim modernim demokratijama, vidljivost pravosudnog sistema u medijskom izveštavanju u Srbiji dodatno dobija na značaju s obzirom na to da je reč o ključnoj društvenoj sferi u kojoj se dešavaju brojne promene u poslednje dve decenije. Reforma pravosudnog sistema Srbije je u toku, i to je proces koji ne ide pravolinijski, već je vrlo kompleksan, dugotrajan i daleko od okončanog. Prema poslednjim analizama međunarodnih organizacija i domaćih eksperetskih udruženja, „stanje u pravosuđu je identifikovano kao jedan od najvećih problema u izgradnji vladavine prava i demokratije” (Radojević 2022, 39). Pored potrebe da zbog svojih građana uredi ovu oblast, Srbija se obavezala i na reformu pravosuđa u pristupnom procesu ka članstvu u EU, posebno 2016. godine kada su otvorena dva nova po-

glavlja *Pravosuđe i osnovna prava* (*Poglavlje 23*) i *Pravda, sloboda i bezbednost* (*Poglavlje 24*). Tada je u akcioni plan uvršćena i potreba za obezbeđivanjem veće nezavisnosti oblasti pravosuđa, koja će biti garantovana Ustavom Republike Srbije, što je rezultiralo promenom Ustava početkom 2022. godine. Reforma i obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa su visoko vrednovani i pozicionirani na domaćoj političkoj i javnoj agendi jer se u centru pregovaračkog procesa sa EU nalazi vladavina prava, a reforma pravosuđa predstavlja jedan od četiri osnovna dela *Poglavlja 23*, pored borbe protiv korupcije, osnovnih prava i prava građana EU.³

Istraživanje predstavljeno u ovom radu sagledava da li se i kako značaj pravosudnog sistema kao teme na političkoj i javnoj agendi Srbije reflektuje na medijsku sliku. Analiza ima za cilj da ispita da li mediji prate političku agendu i zvanični narativ ili, pak, držeći se svojih kriterijuma i novinarskih standarda, favorizuju drugačiju reprezentaciju aktivnosti koje se odvijaju u okviru pravosudnog sistema. Pristup u ovom radu je holistički i kada je u pitanju formiranje uzorka koji reprezentuje medijsku sferu u Srbiji i kada je reč o širokom fokusu aktivnosti koje čine pravosudni sistem u celini. Zahvaljujući ovakvom polazuštu rad će moći da objasni koji segmenti pravosuđa dospevaju do publike posredstvom medija i na koji način se o njima izveštava. Da bi se pružio zaokružen uvid u temu istraživanja, rad se oslanja na tri teorije koje se u radu tretiraju kao komplementarne – teoriju o uspostavljanju agende, teoriju o društvenoj produkciji vesti, kao i o profesionalnim novinarskim ulogama.

2. PREGLED LITERATURE O ODNOSU MEDIJA I PRAVOSUDNOG SISTEMA

Najviše istraživačke pažnje usmerene na analizu odnosa medija i pravosuđa posvetili su naučnici u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD). Njihovi radovi su u najvećoj meri usmereni na proučavanje pojedinačnih aspekata unutar pravosudnog sistema, kao što su: izveštavanje o radu Vrhovnog suda; medijsko praćenje određenih sudskih procesa povezanih sa kriminalom; specifičnosti relacije mediji–sudnice u kontekstu potrebe da se poštuju i sloboda izražavanja i pravo na fer suđenje; vrednost vesti (engl. *news value*); prisustvo kamera u sudnicama i njihov uticaj na proces suđenja (Moran 2014, 150–151). Analizira

3 Ministerstvo za evropske integracije Republike Srbije sprovodi elektronski kurs „Vodič kroz pregovore Srbije i Evropske unije” u okviru programa obuke Ministarstva za evropske integracije, koji je namenjen pripremi i jačanju administrativnih kapaciteta za proces pregovora Srbije i EU. U okviru kursa nalazi se i Klaster 1 – Pravosude i osnovna prava. Dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-1/poglavlje-23-pravosudje-i-osnovna-prava/> (pregledano 30. septembra 2022).

se kako mediji prate pojedine slučajeve i rad institucija, poput Vrhovnog suda (Vining & Marcin 2014) ili specifične proceze, kao što je dosudivanje smrtnih kazni (Vining et al. 2015). Tako se stiče dojam da fokus istraživača u SAD ostaje na određenim segmentima pravosudnog sistema i načinu na koji je on prikazan u izabranim medijima.

Drugačiji pristup, koji istražuje koji aspekti rada pravosudnog sistema bivaju predmet novinarskog izveštavanja, je izuzetno redak. Uvid u literaturu otvara korpus zapostavljenih istraživačkih pitanja: kako se pravosuđe kao sistem reprezentuje u medijima, koje aktivnosti i događaji su vidljivi i na koji način, koje teme vrlo retko uspevaju da postanu vest. Među malobrojne autore koji su iz te perspektive istraživali reprezentaciju pravosuđa spadaju Vilijam Haltom⁴ (William Haltom 1998) i Ričard Foks sa saradnicima (Fox et al. 2007), koji su se bavili američkim medijima, dok je u Velikoj Britaniji takav pristup koristio profesor Lesli Moran (Leslie J. Moran 2014). Bez obzira na polazište koje su istraživači primenili, neki nalazi koji se odnose na medijske prakse izveštavanja o pravosuđu se ponavljaju. Određene oblasti pravosuđa su podzastupljene, na primer građanske parnice i javno pravo, dok su druge prezastupljene u medijima u odnosu na stvarnost. Neproporcionalni ideo čine izuzetni događaji u sudnici, tako da uobičajene prakse ostaju ispod medijskog radara i kontrole od strane javnosti (Haltom 1998, prema: Moran 2014). Događaji i aktivnosti koje potencijalno imaju veliki pravni, društveni i politički značaj, po pravilu, u kontekstu SAD, imaju manje šanse da budu vest nego pojedinačna suđenja (Haltom 1998, prema: Moran 2014, 151).

Pored fokusa na suđenja, istraživači ukazuju i da je način na koji se ta suđenja prate dominantno senzacionalistički. Foks sa saradnicima (Fox et al. 2007) taj pristup naziva „tabloidnom pravdom“ (engl. *Tabloid justice*) ukazujući na tri važna elementa tog fenomena: podrivanje obrazovne funkcije medija i njena zamena zabavljačkom ulogom, grozničavo medijsko praćenje i brojne aktivnosti koje se organizuju u sklopu praćenja tih suđenja; i pažnja publike koja na ovaj način stečene uvide koristi kao sredstva za razumevanje i procenu pravnog sistema i pravosudnih procesa (Fox et al. 2007, 6). Na senzacionalistički pristup ukazuju i drugi istraživači ističući da elementi vesti, kao što su drama, novitet i senzacionalizam, utiču na to o kojim slučajevima će mediji izveštavati više nego tradicionalni indikatori, kao što je pravna važnost slučaja (Vining et al. 2015). Rezultat je situacija u kojoj je medijska industrija, po mišljenju autorke Evon Dževks (Yvonne Jewkes), „kolektivno kriva zbog povlađivanja najvojerističkim porivima i jakim emocijama publike“ (Jewkes 2004, 77). Tabloidni medijski pristup stavlja pitanja pravde i pravičnosti u drugi plan, dok u prvi plan izbijaju motivi medija da se privuče što brojnija publika „slikama koje golicaju maštu i neodoljivim zapletima koji se grade oko ličnosti“ (Fox et al. 2007, 7).

4 U knjizi (1998) "Reporting on the Courts: How the Mass Media Cover Judicial Actions", Chicago: Burnham.

Autori navedenih istraživanja naglašavaju da ovakva medijska reprezentacija pravosuđa stvara pogrešnu sliku pravosudnog sistema, neretko ponavljajući i jačajući stereotipe i društvene podele i urušavajući poverenje građana u njegove institucije.

Naučni tekstovi koji se bave relacijom mediji – pravosuđe u Srbiji su retki, posebno oni koji počivaju na empirijskom istraživanju i analizi medijskog sadržaja. Postojeće studije su dominantno rezultat rada pravnika i kriminologa koji su zainteresovani za to kako oblast njihove ekspertize prikazuju mediji. Istraživanja su uglavnom usko fokusirana na medijsko izveštavanje o specifičnim temama kao što su sudski postupci u slučajevima rodno zasnovanog nasilja (Mršević 2017), zloupotrebe dečjeg rada (Stevanović 2017), izveštavanja o sudskoj primeni prakse uslovnog otpusta (Vujičić 2017). U analizi medijskog izveštavanja o rodno zasnovanom nasilju Mršević (2017) nalazi da mediji izveštavaju sve doslednije prateći ceo tok pravosudnog postupka protiv počinioca nasilja i da je ovakvo izveštavanje postalo deo redovne medijske prakse. Osnovna karakteristika ovih medijskih tekstova je minimiziranje ozbiljnosti nasilja i sklonost medija da „usvajaju stil tzv. tabloidnih medija, izveštavajući o nasilju na trivijalan i senzacionalistički način“ (Mršević 2017, 204). Senzacionalistički pristup i narušavanje privatnosti zastupljeni su i tokom izveštavanja o deci kao žrtvama zloupotrebe dečjeg rada, teme koja nije prepoznata kao značajna u medijskoj slici Srbije (Stevanović 2017). Do sličnih rezultata došla je i studija petogodišnjeg izveštavanja online izdanja tri štampana medija sa najdužom tradicijom u Srbiji (Politika, Večernje novosti i Blic) o temi instituta uslovnog otpusta. Vujičić (2017) pokazuje da mediji, generalno posmatrano, nisu zainteresovani za ovu oblast pravosuđa, ali da medijski sadržaji koji su se bavili ovim pravnim institutom nisu bili zasnovani na profesionalnim imperativima koji se koriste za izgradnju novinskih priča (Vujičić 2017, 291). Na sličnom tragu je i studija koja je, između ostalog, pokušala da odgovori na pitanje kako je kriminal zastupljen u srpskim medijima. Autori ove studije zaključuju da „mediji dominantno teže da se bave najtežim i „najspektakularnijim“ oblicima kriminala, a ne najrasprostranjenijim“ (Jugović & Bogetic 2017, 101).

Mediji se pojavljuju kao sporedna tema u okviru širokog polja pravnih studija u Srbiji sa fokusom na posledice medijskog izveštavanja po pravosuđe. Tako, na primer, razmatrajući politički uticaj na kaznenu politiku unutar pravosudnog sistema Srbije, Mitrović (2012) sredstva javnog informisanja vidi kao aktere koji kamufliraju stvarne probleme pravosuđa i kaznene politike. On primećuje da su u medijima zastupljeni „pažljivo cenzurisani kritički pri-lozi i izveštaji o još nedovršenoj reformi pravosuđa, pa čak i oni koji su dola-zili od stranih mentora vladajuće političke garniture u Srbiji“ (Mitrović 2012, 91). Istovremeno, analiza medijske slike organizovanog kriminala pokazuje da srpski mediji, generalno posmatrano, ne posvećuju mnogo pažnje ovoj temi (Banović i Ilić, 2019). Značaj posvećivanja veće pažnje medija u izveštavanju o organizovanom kriminalu autori vide u direktnom uticaju kako na pravosudni

sistem, pre svega na oblast kontrole kriminaliteta, tako i na jačanje društvene svesti o zločinima i pravosudnom sistemu (Banović & Ilić 2019).

Pregled dostupne literaturе sugerиše da u izučavanju odnosa medija i pravosudnog sistema u Srbiji postoje dve važne praznine koje ovaj rad nastoji da popuni. Kao prvo, parcijalni pristup koji se odnosi na jednu specifičnu oblast ne daje uvid u to kako mediji tretiraju pravosudni sistem u celini, koliko mu daju pažnje, kao i koje aspekte njegovog rada i na koji način prate. Drugo, evidentan je nedostatak empirije koja bi podacima potkrepila navedene tvrdnje s obzirom na to da je većina studija koja razmatra pavosudni sistem i medije zasnovana na kritičkom pregledu teorijskih postulata i rezultata prethodnih studija. U tom smislu, ovaj rad baziran na analizi sadržaja mapira koji aspekti rada pravosudnog sistema bivaju predmet medijskog izveštavanja i donosi empirijski zasnovan uvid u način na koji mediji predstavljaju treću granu vlasti javnosti.

3. TEORIJSKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Način na koji mediji reprezentuju pravosudni sistem u ovom radu proučavaćemo kroz tri aspekta naslanjajući se na tri odvojena, ali međusobno povezana teorijska uvida: vidljivost teme na medijskoj agendi (engl. *Agenda setting*), za-stupljenost izvora informacija i izraženost novinarskih uloga koje se manifestuju kroz medijski sadržaj.

Prvi teorijski korpus koji je relevantan za ovaj rad je *Agenda setting*, odnosno teorija o uspostavljanju dnevног reda medija. Izuzetno relevantan odgovor na pitanje zašto su mediji važni ponudili su pre više od pola veka Maksvel Makombs (Maxwell McCombs) i Donald Šo (Donald Shaw) kada su, citirajući u svom utemeljivačkom tekstu američkog politikologa Bernarda Koena (Bernard Cohen) naveli da mediji utiču „o čemu da mislimo“ (engl. *what to think about* prema: McCombs & Shaw 1972, 177). Time su pažnju istraživača preusmerili sa medijskih efekata na ponašanje individua ka, do tada zapostavljenoj posledici medijske upotrebe, učestvovanju medija u oblikovanju javnog znanja. Selekтуjući određene događaje, dodeljujući im pažnju mediji definišu društvenu važnost tema, odnosno postavljaju agendu društva. Teorija koja se tako i zove – uspostavljanje agende (engl. *Agenda setting*) povezuje učestalost, nagašenost, istaknutost specifičnih tema u medijima sa relevantnošću i značajem koju javnost pripisuje toj temi.⁵ Iako je nastala kao deo istraživanja predizborne komunikacije, teorija uspostavljanja agende je od tada primenjena u

5 Iako je od svog nastanka teorija o postavljanju agende izrasla „iz hipoteze u istraživačku oblast“ (McDonald 2004, 193), za potrebe ovog rada ćemo koristiti polazišta koja su u jezgru ove teorije i na koje se najčešće referiše kao na agendu tema (engl. *issue agenda*).

brojnim komunikacijskim, medijskim i geografskim kontekstima što je svrstava među najčešće korišćene pristupe za proučavanje medijskih efekata (McCombs & Reynolds 2009). Istraživanja su potvrdila vezu između agende medija i agende javnosti koja ostaje jaka i u izmenjenim komunikacijskim okolnostima kada sve više ljudi koristi internet za informisanje i kada postoji diverzifikacija kanala i sadržaja. Tako je istraživanje koje je proučavalo važnost agende štampe pokazalo da je „za ljude koji slabo koriste internet korelacija sa agendom štampe +.90, dok je za ljude koji ga intenzivno koriste korelacija +.70, što pokazuje da i na njih štampa utiče“ (Coleman & McCombs 2007, prema Shaw & McCombs 2008, 6).

Polazeći od znanja da su etablirani mediji (bez obzira da li je reč o onlajn ili tradicionalnom izdanju) kao svojevrsni medijski brendovi i dalje veoma važan izvor vesti (Nelson 2020), kao i da postoji veza između naglašavanja određene teme u medijima i percepcije njenog značaja u javnosti, ovaj rad je fokusiran na vidljivost pravosuđa u najrelevantnijim nacionalnim medijima. Dalje, razumevajući ključnu ulogu medija u formiranju javnog mnjenja i razumevanju društvenih fenomena, cilj ovog istraživanja je da se ustanovi pozicioniranje pravosuđa na medijskoj agendi, kao i prisutnost određenih tema u širokoj oblasti pravosudnog sistema.

Drugi teorijski upliv koristan za ovo istraživanje dolazi iz Birmingemskog centra za kulturne studije i odnosi se na ulogu izvora u društvenoj konstrukciji vesti. Pored toga što je važno koliko je neka oblast vidljiva u medijima i kroz koje teme, da bi se stekao potpuniji uvid u način na koji je mediji prikazuju neophodno je analizirati i čija mišljenja, stavove, iskustva mediji prenose. Ili, jednostavno rečeno, ko su izvori vesti? Stjuart Hol (Stuart Hall) je, govoreći o ulozi medija u društvu ukazao na jedan paradoks – u svom nastojanju da budu nepristrasni i da ne iznose svoje stavove, odnosno da ih jasno odvoje od činjenica, novinari se u najvećoj meri oslanjaju na zvanične izvore, čime reprodukuju definiciju stvarnosti vladajućih elita (Hall 1978, 58). U vrlo uticajnoj analizi društvene konstrukcije vesti, Stjuart Hol ukazuje da mediji omogućavaju pojedinacima koji su u ulozi izvora privilegovani, primarnu poziciju u definisanju tema i događaja o kojima se izveštava (engl. *primary definers*). Njihova interpretacija je osnovna, prva, ona pomaže da se vest uokvirи na određeni način i da se događaj smesti u mapu značenja, čime to određenje postaje referentna tačka za sve dalje debate o temi. Hol ukazuje na tri vrste izvora koji spadaju u tu kategoriju, i to su predstavnici javnih institucija, organizovanih interesnih grupa i eksperata (Hall 1978, 58). Jaki odnosi međuzavisnosti između novinara, političkih aktera i ekspertskih izvora na koje je ukazivala originalna teorija i dalje postoje (Anstead & Chadwick 2018). Koliko su oni vidljivi u strukturi izvora kada je reč o tekstovima o pravosuđu u Srbiji, da li se, koliko često i u kom kontekstu pojavljuju neki drugi subjekti takođe će biti predmet ove analize.

Treće teorijsko polazište korišćeno u ovom radu dolazi iz studija novinarstva i odnosi se na novinarske uloge. Profesionalne novinarske uloge česta su tema akademskog istraživanja i njihova manifestacija ogleda se u vrednostima,

idealima i novinarskim praksama u svakodnevnom radu (Mellado et al. 2017). U ovom istraživanju će se analizirati kako se različite profesionalne uloge manifestuju u medijskom sadržaju. Novinarskim ulogama može se pristupiti iz tri različite perspektive: prva se odnosi na stepen prisustva novinarskog glasa, stava u novinarskoj priči, druga na odnos koji novinarstvo ima sa izvorima moći, dok se treća bavi načinom na koji novinarstvo pristupa publici (Hanitzsch 2007; Mellado 2015). Profesionalne novinarske uloge u medijskim sistemima moguće je proučavati kroz predefinisane indikatore koji „pokrivaju glavne uloge koje su empirijski proučavane u različitim okruženjima“ (Mellado 2015, 600): intervencionistička uloga (engl. *Interventionist Role*), uloga čuvara (engl. *Watchdog Role*), lojalistička uloga (engl. *Loyal-facilitator Role*), uloga servisa (engl. *Service Role*), zabavljačka uloga (engl. *Infotainment Role*) i građanska uloga (engl. *Civic Role*).

Prisustvo ili odsustvo novinarskog glasa u medijskom tekstu može se identifikovati kroz intervencionističku ulogu (engl. *Interventionist Role*)⁶. Ova uloga posmatra novinara kao aktivnog učesnika u izgradnji stavova javnog mnjenja sa eksplicitnim glasom u medijskom sadržaju. U ovikru ove dimenzije novinar „predlaže ili zahteva promene u pogledu načina na koji se određena akcija sprovodi od strane neke grupe ili pojedinca“ (Mellado 2015, 598).

Odnos novinara i izvora moći, bilo da je reč o onima koji imaju vlast, ekonomsku ili socio-kulturnu moć, u medijskom tekstu može se identifikovati kroz dve uloge, ulogu čuvara i lojalističku ulogu. Uloga čuvara (engl. *Watchdog Role*)⁷ podrazumeva da je funkcija novinara da zaštitи javni interes i da različite elite na vlasti poziva na odgovornost i da kritički preispituje „slučajeve korupcije, prevare, kriminala, političke blokade pravnih inicijativa, uznenimiravanja, dezinformacija, kršenja ljudskih prava i korporativnih zloupotreba“ (Mellado 2015, 604). Lojalistička uloga (engl. *Loyal-facilitator Role*)⁸ odnosi se na karakteristike pokornosti, zavisnosti i zastupanja stavova onih u čijim rukama je moć (Sparrow 1999: prema Mellado 2015).

6 Specifični indikatori uloge: zastupljenost stava novinara u sadržaju, dublja interpretacija događaja, poziv na akciju/delanje, pripisivanje kvalifikacija i vrednosti pojavama i pojedincima i upotreba prvog lica jednine u tekstu.

7 Specifični indikatori uloge: informisanje o sudskom ili administrativnom procesu, dovođenje u pitanje iznetih činjenica od strane novinara i od strane drugog aktera u medijskom tekstu, kritika kroz novinarsku evaluaciju i evaluaciju od strane drugih aktera u medijskom tekstu, otkrivanje skrivenih podataka kroz novinarsku evaluaciju i evaluaciju od strane drugih aktera u medijskom tekstu, plasiranje eksternog istraživanja koje otkriva skrivene podatke, plasiranje rezultata istraživačkog rada novinara i prikazivanje direktnog konflikta koji postoji između novinara/novinarske kuće i elite koje ima moć.

8 Specifični indikatori uloge: prihvatanje i promovisanje akcija, prihvatanje i promovisanje politika, predstavljanje pozitivne slike o elitama; promovisanje nacionalnog napretka i uspeha, poređenje sa drugim zemljama, promocija nacionalnih trijumfa, promocija imidža svoje zemlje, patriotizam.

Perspektiva koja analizira novinarski pristup publici odnosi se na debatu o javnom i komercijalnom u novinarstvu i na tri pogleda na publiku: kao na korisnike usluga, potrošače ili građane (Mellado 2015). Ovakva percepcija publike u sprezi je sa tri dimenzije realizacije novinarskih uloga: servisna uloga, zabavljačka uloga i građanska uloga. Uloga servisa (engl. *Service Role*)⁹ podrazumeva stvaranje relacije između publike kao klijenta naspram novinara kao profesionalca koji pruža informacije i savete o svakodnevnim uslugama koje su na raspolaganju građanima, ali ono takođe „politizuje građanska pitanja jer ima mnogo zajedničkog sa društvenim pokretima i grupama za zastupanje“ (Eide & Knight 1999, 525). Prema Melado (2015) ova uloga se fokusira na direktnu pomoć publici umesto indirektnog usmeravanja na rešenje problema. Zabavljačka uloga (engl. *Infotainment Role*)¹⁰ ogleda se u tabloidnom ili tržišno orijentisanom novinarstvu koje „koristi različite stilističke, narativne i/ili vizuelne diskurse kako bi zabavilo i oduševilo“, gde su u centru pažnje opuštenost i emocionalna iskustva publike (Mellado 2015, 600). Građanska uloga (engl. *Civic Role*)¹¹ podrazumeva novinarsko izveštavanje usmereno na građane zasnovano na principima društvene odgovornosti i „ohrabrivanje javnosti da se uključi u javnu debatu i da učestvuje u društvenom, političkom i kulturnom životu“ (Dahlgren 1995, prema Mellado 2015, 601).

U radu se prepliću i koriste znanja proistekla iz ova tri komplementarna teorijska korpusa da bi istraživanje dalo što potpuniji odgovor na pitanje kako mediji u Srbiji izveštavaju o pravosuđu.

4. METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Istraživanje i metodologija na kojoj je zasnovan rad deo je globalnog istraživačkog projekta Journalistic Role Performance Project (JRP), koji je teorijski us-

- 9 Specifični indikatori novinarske uloge su: uticaj na svakodnevni život, pružanje praktičnih saveta za rešenje problema publike sa okolinom, pružanje saveta za rešenje individualnih problema publike, pružanje potrošačkih informacija, pružanje saveta za razlikovanje kvaliteta usluga i proizvoda i apel novinara za pomoć ugroženim pojedincima ili grupama.
- 10 Specifični indikatori uloge: pružanje personalizovanih informacija o pojedincima, iznošenje informacija iz privatnog života pojedinca, senzacionalističko izveštavanje, izveštavanje sa eksplicitnim iznošenjem emocija i izveštavanje koje uključuje morbidne informacije.
- 11 Specifični indikatori uloge: uključivanje u medijski tekst reakcije građana o nekom pitanju, uključivanje zahteva ili potreba građana u medijski tekst, izveštavanje o uticaju na lokalnu sredinu i izveštavanje o uticaju na društvenu zajednicu, davanje kredibiliteta građanskim zahtevima u izveštavanju, informisanje građana o njihovim pravima i mogućnostima, pružanje kontekstualnih informacija koje pomažu građanima u donošenju odluka, izveštavanje koje uključuje pitanja građana usmerena prema onima koji su na vlasti, informisanje o građanskim aktivnostima i podrška građanskim pokretima.

postavljen i realizovan od strane istraživačkog tima sa Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Čile. Cilj globalne studije je da se sistematski analizira stanje novinarskih kultura u novom medijskom pejzažu širom sveta. Uzorak je obuhvatio sve tipove medijskog sadržaja, štampu, radio, televiziju i onlajn medije iz ukupno 37 zemalja, u okviru kojih je analizirana i novinarska kultura u Srbiji. Podaci su prikupljeni 2020. godine, koju je obeležilo izbijanje pandemije Covida-19.

Sledeći načela uzorkovanja na globalnom nivou, uzorak u Srbiji obuhvatio je ukupno 11 informativnih medija koji reprezentuju raznovrsnost medijskog sistema Srbije po nekoliko kriterijuma: vlasnička struktura medija, broj zaposlenih novinara u mediju, građanska i politička orientacija medija i veličina medijske publike. Istraživanjem su obuhvaćene: glavne informativne emisije plasirane na tri televizijska kanala, Radio Televizija Srbije (RTS), Pink i N1 i dve radio stanice, Radio Beograd i Radio S; celokupan sadržaj objavljen u tri štampana dnevna lista, Politika, Blic i Informer; sve vesti plasirane na naslovnoj strani tri onlajn portala usmerena na informativno dnevno-političko izveštavanje, Danas.rs, Telegraf.rs i Kurir.rs u dva dnevna preseka (11h i 23h). Stratifikovano-sistematski uzorak čini 6.067 jedinica analize (medijskih tekstova) prikupljenih tokom 14 dana (dve konstruisane nedelje) u periodu od januara do decembra 2020. godine. Kako je fokus na novinarskoj produkciji informativnog sadržaja u analizu su uključeni samo faktografski novinarski žanrovi koji su potpisani kao (ko)autorsko delo analiziranih redakcija.

Novinarske uloge su operacionalizovane na empirijski proverljive indikatore u jedinstvenom kodnom listu, koji je definisan za potrebe globalnog JRP projekta i prethodnih studija (Mellado et al. 2017; Mellado & van Dalen 2017; Mellado et al. 2021). U kodni list su uključene: tehničke karakteristike medijskog sadržaja (tip medija, medij, datum objave, struktura teksta, pozicioniranje u odnosu na druge medijske tekstove i tema teksta), analiza izvora u medijskom sadržaju (broj izvora, specifična vrsta izvora, zastupljenost različitih tipova izvora, zastupljenih različitih stavova izvora, zastupljenost ekspertskega izvora i izvora u ulozi svedoka), indikatori za merenje zastupljenosti prethodno definisanih šest profesionalnih uloga novinara u medijskom sadržaju.

Analizu medijskog sadržaja sprovela su četiri prethodno obučena koder-a, među kojima je nasumično podeljen uzorkovani sadržaj kako bi se smanjila pristrasnost i izbegla situacija da jedan koder analizira samo jedan medij. Tokom procesa kodiranja sprovedeno je testiranje kodera kako bi se osigurala pouzdanost u stvarnom procesu kodiranja. Podaci Krippendorff's alpha (K_a) interkoder testa između uloga kreću se od .85 do .93, dok se podaci Cohen's kappa za uloge kreću između .65 i .96. Kada je reč o tehničkim karakteristikama i analizi izvora, podaci Cohen's kappa interkoder testa kreću se između .878 i .997.

U cilju odgovora na ključno istraživačko pitanje na koji način i u kojoj meri je pravosudni sistem zastupljen u srpskim medijima, fokus dubinske analize

sadržaja je na medijskom sadržaju koji je kao glavnu temu imao „pravosuđe“ (medijske priče o unutrašnjem funkcionisanju sudskega sistema, kao što je imenovanje sudija, konkretna krivična ili građanska suđenja, kao i priče o sudskem zabranama i funkcionisanju sudskega/pravnog sistema na svim nivoima).

5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

5.1. Pravosuđe na medijskoj agendi

Pravosuđe kao glavna tema medijskog izveštavanja zastupljeno je u 1,4% medijskih tekstova (N=87) u odnosu na ukupan uzorak (N=6.067). Zauzima 15. poziciju od 23 teme koje su analizirane u medijskom uzorku (Tabela 1). Ovo pokazuje da je pravosuđe nisko pozicionirano na agendi medija u Srbiji, posebno kada se posmatraju dve najzastupljenije teme – zdravstvo, sa zastupljeničću od 16,6% (N=1.007), i sport, 15,8%, (N=957), koje su čak 11 puta zastupljenije u odnosu na teme koje se bave pravosudnim sistemom. Zdravstvo je rekordno visoko pozicionirano zbog izbijanja svetske pandemije Covid-19.

Nakon zdravstvenih i sportskih tema, drugu grupu čine teme čija se zastupljenost kreće oko 10% u ukupnom uzorku: zabavne teme i život slavnih 10,8% (N=658), političke teme 9,3% (N=563) i tema policije i kriminala 9,3% (N=532). Ove tri teme na medijskoj agendi zastupljenije su skoro sedam puta više u odnosu na teme koje se tiču pravosuđa u najširem smislu.

Ovakva distribucija pokazuje da se, pored društveno-političkih tema, veliki prostor u medijima posvećuje zabavnom sadržaju, tako da su na drugom i trećem mestu na medijskoj agendi sport i život slavnih. Javna uprava i politika, kao srž informativnog sadržaja, u ovom uzorku su na četvrtom mestu i jednako prisutne kao i teme koje se odnose na kriminal i rad policije.

Tabela 1. Zastupljenost tema u analiziranom medijskom uzorku

Tema medijskog izveštavanja	Broj medijskih tekstova (N=)	Procenat zastupljenosti teme (%)
Zdravlje	1.007	16,6%
Sport	957	15,8%
Zabava i poznate ličnosti	658	10,8%
Vlada i politika	563	9,3%
Kriminal i policija	562	9,3%
Kultura	387	6,4%
Ekonomija i biznis	233	3,8%

Lifestyle	233	3,8%
Kampanje i izbori	216	3,6%
Transport	168	2,8%
(Prirodne) katastrofe	164	2,7%
Socijalni problemi	108	1,8%
Obrazovanje	99	1,6%
Vojska	94	1,5%
Pravosuđe	87	1,4%
Nauka i tehnologija	86	1,4%
Religija i crkve	73	1,2%
Mediji i komuniciranje	66	1,1%
Druge teme	62	1,0%
Klimatske promene	58	1,0%
Demonstracije i protesti	57	0,9%
Infrastruktura i javni radovi	53	0,8%
Rad i zapošljavanje	50	0,8%
Energija i razvoj resursa	26	0,4%

Teme iz oblasti pravosudnog sistema retko se nalaze na naslovnim stranama ili među „udarnim vestima“ informativnih emisija. Podaci pokazuju da je samo 12 vesti sa temom pravosuđa zauzimalo tu prominentnu poziciju, a među redakcijama nema konsenzusa kada je reč o tome koji događaji zaslužuju da budu među vestima dana. Samo tri vesti koje se odnose na iste događaje su se pojavile u dva medija kao glavne, dok je distribucija preostalih „udarnih“ vesti različito raspoređena između medija ne prateći logiku dnevne aktuelnosti nekog događaja ili teme. Dubinska analiza sadržaja pokazuje da se tri teme, koje su zavredele pažnju najviše dva medija da se istog dana nađu u vrhu dnevne agende, odnose na: presudu za ubistva u dve džamije na Novom Zelandu (N1 i Pink); sudenje političaru Milutinu Jeličiću Jutki za seksualno uzneniranje (N1 i Kurir); hapšenje pripadnika OVK po nalogu Specijalnog suda za Kosovo (N1 i Radio S). Jedan deo objašnjenja se može tražiti u načinu na koji je formiran uzorak, odnosno u činjenici da su različite vrste medija objavljivale sadržaj koji se odnosio na donekle različite periode (npr. novine na jučerašnji dan), no ostaje činjenica da ni u okviru iste vrste medija (npr. među različitim novinama ili televizijama) ne postoji usaglašenost.

Pravosuđe se u medijima dominantno posmatra kroz fokus na, za medije najintrigantnije, sudske procese. Čak tri četvrtine uzorka se odnosi na sudske procese (N=66), od čega su ubedljivo najviše medijske pažnje dobila suđenja

koja imaju političku dimenziju (N=29). Sledе suđenja u kojima su slavne ličnosti akteri (N=10), sudski procesi koji se odnose na dotad nepoznate građane koji su počinili krivična dela (N=10), pa suđenja za organizovani kriminal (N=9), suđenja zbog seksualnog nasilja (N=4) i suđenje zbog građanskih parnika (N=4). Vidljivost suđenja koja imaju političku dimenziju posledica je činjenice da su u Srbiji neke politički i društveno visokopozicionirane ličnosti ubijene i da, bez obzira na dugotrajnost tih postupaka, još postoji interesovanje javnosti za njihov konačni ishod. Tako nalazi pokazuju da su mediji izveštavali o razmatranju žalbi na prvostepenu odluku u procesu za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije, kao i o suđenju za ubistvo jednog od političkih lidera Srba sa Kosova, Olivera Ivanovića. Pored toga, postoje suđenja koja su posledica ratne prošlosti (Ratku Mladiću, suđenje pripadnicima OVK), kao i afere koje se dovele u vezu sa nosiocima političkih funkcija i zbog kojih su u toku sudski procesi (afera Jovanjica).

Medijskoj vidljivosti sudskih slučajeva u kojima su akteri poznate ličnosti doprinelo je intenzivno interesovanje tabloida za dva slučaja, suđenje Zoranu Marjanoviću za ubistvo svoje supruge i pevačice Jelene, i suđenje u kome su glavni akteri pevačica Ljupka Stević i policijski general Dragiša Simić. O suđenjima u kojima su akteri građani najčešće se izveštavalo kada je reč o pojedincima koji su počinili ubistva. Većina analiziranih medija prenela je međunarodnu vest o osuđivanju na doživotni zatvor osobe koja je na Novim Zelandu 2019. godine u dve džamije ubila 51 osobu i ranila 40.

Osim ovih tema, mediji su objavljivali vesti o suđenjima različitim kriminalnim grupama i pojedincima, koji se u većini slučajeva terete za ubistva. Kada je reč o seksualnom nasilju, pored suđenja političaru Militinu Jeličiću Jutki, uzorkom su obuhvaćena i dva teksta o manje poznatim slučajevima.

Rad pravosudnog sistema i opšte stanje u njemu, kao što je reforma pravosuđa, položaj sudske komisije, tužilaca, procesi izbora i sl., su periferni u medijskoj slici i ima ih u svega pet tekstova. Svaki tekst ima različit fokus i različite osobe za izvore, što sugerise da su redakcije, odnosno novinari incijirali temu i da su je procenili kao relevantnu. Ovi tekstovi se bave odnosom između tužilaštva i sudstva, načinom izbora advokata, novim zakonom o zaštiti informacija i procenom opšteg stanja u pravosuđu.

Iako je analiziranu godinu obeležila pandemija Covida 19, u uzorku su samo četiri teksta donosila informacije o uticaju pandemije na rad pravosuđa. Ove vesti su usmerene na obaveštavanje građana o izmenjenom režimu rada sudova, kao i o preporuci Ministarstva pravde Tužilaštva da se odredi pritvor za osobe koje su kršile mere samoizolacije.

Kako je cilj ovog rada prikaz medijske slike kao celine, nalazi su prikazani iz te perspektive, no važno je naglasiti da postoje razlike između analiziranih medija u količini pažnje koju su posvetili pravosuđu. Posmatrano po apsolutnim brojevima, najviše tekstova je na svom veb sajtu objavio Kurir (N=21), koji u senzacionalističkom stilu prati sudske procese. Politika (N=18) je, kada

se posmatra po absolutnim brojevima na drugom mestu, međutim, u odnosu na druge medije najviše je izveštavala o stanju i funkcionisanju pravosuđa. Preciznije, od šest tekstova iz ove tematske grupe tri je objavila Politika. Ukoliko posmatramo ideo vesti o pravosuđu u uzorku pojedinačnih medija u posmatranom periodu izdvaja se televizija N1 u kojoj je 5% ukupno objavljenih vesti bilo o ovoj temi i koja ja najčešće ove vesti plasirala kao vesti dana (od dvanaest vesti koje su bile vesti dana četiri je objavila N1).

Analiza medijske agende otkriva da je pravosuđe kao tema dvostruko marginalizovano. Prvo na opštoj medijskoj agendi je kao tema nisko pozicionirano, posebno kada se ima na umu njegov društveni značaj i važnost perioda za uspostavljanje nezavisnosti i profesionalnosti pravosudnog sistema. Drugi nivo marginalizacije je vidljiv kad se pogleda agenda unutar tekstova koji se bave pravosuđem. Tu je uočljivo da sudski procesi dominiraju, a sadržaji koji se odnose na princip funkcionisanja pravosudnog sistema kao celine i njegove relevantnosti za svakodnevni život građana jedva da postoje u medijskoj slici.

5.2. Ko oblikuje vesti – zastupljenost izvora

U ukupnom uzorku tekstova koji su za glavnu temu imali pravosudni sistem, u 26% medijskih tekstova ($N=23$) nije postojao nijedan izvor, ni u obliku citata ni kao parafrazirana izjava. Ova grupa vesti bazirana je na saopštenjima za štampu, što ukazuje na ulogu medija kao pukog kanala za prenos poruka i istovremeno dodeljivanje komunikacijske moći društvenim institucijama koje određuju i definišu temu. Najveći broj tekstova, njih 39%, ima po jedan izvor ($N=34$), a njih 34% ($N=30$) ima dva ili više izvora, što govori da je samo u trećini tekstova moguće naći neku vrstu raznolikosti među izvorima. Dublja analiza, pak, pokazuje da u 30% tekstova ($N=26$) postoji raznovrsnost tipova izvora, odnosno da ljudi koji iskazuju svoja mišljenja dolaze iz različitih profesionalnih polja i pozicija, govore na primer kao političari, građani, slavne ličnosti.

Raznovrsnost gledišta koja su u tekstu iskazana od strane izvora zastupljena je još ređe i ona se može pronaći samo u petini tekstova ($N=17$). Dubinska analiza ovih tekstova pokazuje da su razlike u gledištima posledica različitih iskaza suprotstavljenih strana u sudskim procesima, na primer advokata odbrane i tužioca. Odnosno, u ovim tekstovima su vidljiva različita stanovišta kada je reč o partikularnim interesima i situacijama, a ne o pitanjima koja se odnose na pravosudni sistem u celini i na način njegovog uređenja i reformisanja.

Kada je reč o različitim vrstama kodiranih izvora, u analiziranim tekstovima dominiraju izvori iz pravosudnog i sudskog sistema i oni su prisutni u malo manje od polovine tekstova, ukupno u 47% tekstova ($N=41$) (Tabela 2). S obzirom na to da medijima dominiraju vesti iz sudnica, logično je da su najprisutniji privatno angažovani advokati. Pored njih, vidljivi su portparoli različitih sudova i tužilaštva koji govore ispred i u ime tih institucija, dok je sudija bio izvor samo u vesti o doživotnoj robiji koja je dosuđena za zločine na Novom

Zelandu. Predstavnici stručnih tela i profesionalnih udruženja su dobili pažnju u medijima samo u dva navrata: kada je predsednica veća sudija Vinka Beraha Nikićević iznela informaciju o izmeni u radu sudova zbog kovida i kada je predsednik Advokatske komore Srbije bio izvor za tekst o tome kako funkcioniše izbor u pravosudnim organima.

Druga po zastupljenosti, ali značajno manje vidljiva grupa su građani koji su prisutni u 13% medijskih tekstova (N=11) u kojima govore iz lične perspektive bilo kao učesnici ili kao svedoci događaja o kome se izveštava.

Predstavnici države ili političkih partija i mediji su podjednako zastupljeni kao izvor (N=8). Mediji su izvor kada se preuzima iz nekog drugog medija, ali i u jednom specifično medijskom slučaju tužbe kada je Olja Bećković, autorka Utiska nedelje, tužila autore „Tvit hita“ koji emituje TV Pink. Od političkih aktera je najvidljiviji Milorad Dodik, predsednik Republike Srpske, koji je u analiziranom periodu osporavao prisustvo i pozicije stranih sudija u Ustavnom судu BiH, dok su ostali političari bili prisutni kao izvori po jednom, najviše u kontekstu tužbi za uvredu kada je reč o domaćim političarima (Vojislav Šešelj, Borko Stefanović). Mišljenja eksperata su prisutna u samo 7% tekstova (N=6), što je u skladu sa nalazom da mediji izrazito retko analiziraju funkcionisanje i način na koji se transformiše pravosudni sistem.

Tabela 2. Zastupljenost različitih tipova izvora u medijskom sadržaju

Vrsta izvora	Ukupan broj izvora (N=)	Procenat tekstova sa zastupljenim izvorima (%)
Pravni i sudski izvori	41	47%
Građani	11	13%
Država ili politička stranka	8	9%
Mediji	8	9%
Organizacije građanskog društva	7	8%
Vojska	4	5%
Policija	4	5%
Anonimni izvori	4	5%
Slavne ličnosti	2	2%
Predstavnici crkve	2	2%
Izvori iz komercijalnog sektora	1	1%
Ostalo	1	1%

U analiziranim sadržajima sa temom pravosuđa 93 puta su se pojavile osobe i institucije u ulozi izvora. Ne postoji pojedinac ili institucija kao izvor informacija koji se izdvajaju po zastupljenosti. Najbrojniji su advokati koji daju izjave u kontekstu pojedinačnih slučajeva u kojima su angažovani, i oni su kao grupa profesionalaca vidljivi, ali kao pojedinci ne dobijaju značajan ideo u medijskoj pažnji. Ovakav nalaz je rezultat medijskog fokusa na suđenja i korišćenja advokata kao izvora vesti.

Kada je reč o izvorima u pravosuđu, postoji svojevrsno prepustanje komunikacijskog prostora institucijama koje ili prosleđuju saopštenja ili poruke šalju preko portparola. U tom smislu je prisutna društvena konstrukcija vesti o pravosuđu u skladu sa dominantnim društvenim vrednostima i vrednostima tog sistema. Izraženo je odsustvo ključnih institucija (npr. Ministarstva pravde, Tužilaštva, profesionalnih udruženja) koje učestvuju u oblikovanju samog sistema, kao i običnih građana i načina na koji oni koriste usluge pravosudnih organa. Medijskom slikom dominiraju disperzovane grupe sačinjene od mnoštva individualnih aktera koji se u medijima oglašavaju sa stanovišta svojih i/ili klijentovih partikularnih interesa. U tom smislu, struktura izvora u ovom uzorku se može čitati kao povlačenje medija pred institucijama, sa jedne strane, i pred privatnim interesima, sa druge, i potpuno zanemarivanje izveštavanja u službi javnosti.

5.3. Zastupljenost novinarskih uloga u medijskim tekstovima

Način na koji mediji obrađuju temu pravosuđa je dodatno proučavan kroz novinarske uloge koje su vidljive u sadržaju. Prilikom analize su uzimani u obzir rasprostranjenost i intenzitet uloge. Rasprostranjenost se odnosi na broj tekstova u kojima je moguće uočiti bar jedan od indikatora specifičnih za tu ulogu, tako da se vidi u kom udelu analiziranih tekstova je ta uloga prisutna. Intenzitet uloge, pak, pokazuje koliko specifičnih indikatora unutar uloge je prisutno, odnosno što je više indikatora neke uloge prisutno to je uloga intenzivnije zastupljena u uzorku.

Kada je reč o rasprostranjenosti, analiza performansi novinarske profesije pokazuje najveću zastupljenost uloge čuvara (engl. *Watchdog Role*) u medijskim tekstovima kojima je u fokusu izveštavanja bio pravosudni sistem. Profesionalna uloga čuvara, u kojoj novinar štiti javni interes pozivajući na odgovornost različite elite na vlasti, a mediji vrše funkciju „četvrte grane vlasti”, zastupljena je u 83% (N=72) tekstova sa temom pravosudnog sistema. Ovako procentualno visoka zastupljenost uloge čuvara rezultat je prisutnosti jednog specifičnog indikatora, koji, prema dizajnu istraživanja, postoji uvek kada priča uključuje informacije o sudskim ili administrativnim procesima protiv političkih, ekonomskih i/ili kulturnih elita, ili običnih ljudi. Ovaj indikator je prisutan u 94% (N=68) medijskih tekstova u kojima postoji uloga čuvara i razlog je zašto je uloga čuvara najrasprostranjenija. Tretiranje izveštavanja o sudskim i administrativnim procesima kao dela watchdog uloge je u skladu sa prepostavkama iznetim na početku teksta koje se odnose na važnost medijskog izveštavanja o pravosuđu jer je prepostavka da zainteresovanost medija utiče na povećanje transparentnosti i nastojanje da se obezbedi poštovanje principa pravičnosti. U tom smislu, ako mediji prate različite procese oni bi trebalo da deluju kao čuvari demokratije i svojevrsni garanti nepristrasnosti i pravednosti u procesima o kojima izveštavaju.

Pravosudni procesi o kojima se izveštavalo u najvećem broju slučajeva odnosili su se na vladu i predstavnike političke elite ($N=24$), dok su drugi po zastupljenosti bili oni protiv običnih građana ($N=21$), a potom slede procesi protiv kulturnih elita, koje podrazumevaju i poznate ličnosti iz sveta muzike, filma, mode ($N=11$), biznis i ekonomskih elita ($N=3$), više od jedne grupe ($N=2$), crkve ($N=1$) i predstavnika civilnog društva ($N=1$). Ovi nalazi su u skladu sa prethodno navedenim rezultatom da su na agendi visoko kotirana suđenja i to specifično suđenja koja imaju političku dimenziju. U tom smislu se može reći da mediji prate suđenja u kojima je podignuta tužba protiv državnih funkcionera i visokopozicioniranih članova političkih partija, kako u Srbiji tako i u inostranim zemljama. Eksplicitno kritička dimenzija ove uloge, koja se ogleda u preispitivanju, kritikovanju ili osuđivanju institucija i pojedinaca, koji čine deo elite sa ciljem institucionalne transparentnosti i efikasnosti, zastupljena je u samo 6% medijskih tekstova ($N=4$) sa temom pravosudnog sistema u najširem smislu. Ponovo, ovaj nalaz je koherentan sa do sada iskazanim podacima koji ukazuju na izrazito nizak nivo interesovanja za sistem kao celinu.

Druga uloga po rasprostranjenosti među tekstovima koji se bave pravosuđem je zabavljačka uloga novinara (engl. *Infotainment Role*), čiji se bar jedan indikator može naći u 69% tekstova ($N=60$). Ona se ogleda u različitim stilističkim, narativnim i/ili vizuelnim elementima kojima se nastoji privući i zabaviti publike. Najčešće je to indikator senzacionalizma, odnosno upotreba stilskih elemenata sa ciljem da se istakne i naglasi neobično, neverovatno i spektakulatno što je slučaj u 47% tekstova ($N=41$). Sledi ga indikatora personalizacije koji podrazumevava plasiranje informacija u vezi sa specifičnim karakteristikama ili poreklom jedne ili više osoba i prisutan je u 38%, tekstova ($N=33$).

Kada se pogleda intenzitet uloga dobija se obrnuta slika. Odnosno, zabavljačka uloga (engl. *Infotainment Role*) je duplo snažnije prisutna, tačnije njeni indikatori su dvostruko zastupljeniji nego što je slučaj sa ulogom čuvara (engl. *Watchdog Role*). Srednja vrednost za zabavljačku ulogu je $M=26$, dok je za ulogu čuvara $M=13$. Ovaj nalaz sugerije da mediji u velikoj meri senzacionalistički i tabloidno izveštavaju o temama iz oblasti rada pravosudnog sistema da bi šokirali publiku.

Pored ove dve uloge koje svojom rasprostranjenosću i intenzitetom dominantly određuju medijsku sliku pravosuđa, primetna je intervencionistička uloga (engl. *Interventionist Role*), koja postoji u 33% tekstova ($N=29$) i govori nam da su u tom udelu tekstova novinari koristili neko od sredstava da iskažu svoje mišljenje. Najčešće je to kvalifikovanje osoba o kojima se izveštava korišćenjem određenih prideva ($N=15$), iznošenjem svog mišljenja ($N=14$) ili interpretiranjem ($N=11$). U dve trećine tekstova ne postoji nijedan indikator koji bi ukazao na stav novinara, što je posledica i velikog broja saopštenja, kao i kratkih vesti, napisanih faktografski. U analiziranim tekstovima je pristup koji podržava i hvali odluke nosioca vlasti skoro nepostojeći ($N=2$), što je logično s obzirom na to da ozbiljne rasprave o uredenju i reformisanju pravosuđa nisu

vidljive u medijskoj slici koja je analizirana. Kada je reč o publici, dominacija zabavljačke uloge ukazuje da se publika dominantno tretira kao kupac koga treba zabaviti, šokirati i emocionalno uvući u narative o različitim suđenjima, dok druga dva pristupa publici koje je ovo istraživanje obuhvatilo ostaju na marginama. Tako je građanska profesionalna uloga novinara (engl. *Civic Role*) zastupljena u 11% tekstova (N=10), dok je profesionalna uloga servisa građana (engl. *Service Role*) zastupljena u 3% tekstova (N=3).

6. DISKUSIJA I ZAKLJUČAK

Pozicija pravosuđa na medijskoj agendi Srbije ne ukazuje na značaj koji ta građana vlasti ima u društvu. Tekstovi i prilozi koji se odnose na pravosudni sistem u celini i na način njegovog funkcionisanja i transformisanja su toliko retki da se na osnovu toga ne bi dalo naslutiti da je godina koja je analizirana deo perioda intenzivne promene samog sistema. U tom smislu se nalazi ovog istraživanja nalaze u istoj liniji sa istraživanjem rađenim u Americi, u kom je zaključeno da „medijska agenda ignoriše šira, suštinska i trajna pitanja od javnog značaja kada je reč o radu pravosuđa i da propušta priliku da informiše javnost o tome kako taj sistem zaista radi“ (Fox et al. 2007, 15). Dominira epizodno izveštavanje, fokusirano na pojedinačne sudske slučajeve, a nedostaje analiza određenog fenomena, problema ili dela sistema.

Medijska reprezentacija je zakriviljena jer iskustva građana, koja su najzastupljenija u realnom, svakodnevnom životu, ne nalaze svoj izraz u medijima. Pravosuđe se u medijskoj slici dominantno svodi na suđenja javnim ličnostima različitih profila, ili običnim građanima koji su počinili ozbiljna krivična dela. U tom smislu se može reći da u medijima dominira „tabloidna pravda“ (Fox et al. 2007), a da su redakcije čija uređivačka politika odstupa od takvog principa izuzetno malobrojne.

Ipak, činjenica je da su od svih suđenja mediji najviše pažnje posvetili onima koji su imali političku dimenziju i da se u tom segmentu može govoriti o ulozi novinara čuvara (engl. *Watchdog Role*). Međutim, izvedba ove uloge u srpskim medijima je specifična. Naime, dve trećine tekstova koji se bave nekim aspektom suđenja i imaju političku dimenziju sadrže i elemente tabloidnog pristupa, tj. bar jedan indikator zabavljačke uloge (engl. *Infotainment Role*). Kada je reč o tekstovima koji prate suđenja protiv aktera koji su deo državne ili partijske elite, tri četvrtine imaju tabloidnu notu. Zbog toga smatramo da u srpskim medijima, kada je reč o izveštavanju o pravosuđu, postoji uloga koja bi se mogla nazvati *tabloidni watchdog* i koja podrazumeva tabloidni pristup prilikom izveštavanja o politički i društveno relevantnim sudskim procesima. Ovakav spoj zabavljačke i kontrolne funkcije otvara pitanje da li mediji mogu biti kontrolori transparentnosti i pravednosti rada sudova ukoliko pri izveštavanju imaju pristup koji pre svega ima za cilj da zabavi i uzbudi one koji to prate, umesto

da pozivaju na odgovornost. Odnosno, ako se prilikom izveštavanja od suđenja pravi šou, koliki je kapacitet takve forme izveštavanja da obavlja kritičku i kontrolnu ulogu? Autorke rada smatraju da ovakav pristup derogira kontrolnu funkciju medija i dovodi do poznatosti određenih slučajeva, ali ne i do kritičkog pritiska javnosti koji bi rezultirao povećanjem transparentnosti, efikasnosti i pravednosti procesa.

Dva glavna nalaza su proistekla iz ove analize. Prvi je u saglasju sa nekim navedenim istraživanjima (Fox et al. 2007; Jewkes 2004; Moran 2013) koja pokazuju zakrivenost u medijskom prikazu pravosuđa koji insistira na neobičnim suđenjima i zapostavlja društveno relevantne teme koje se odnose na funkcionisanje sistema u celini. Drugi nalaz se odnosi na neobičnu kombinaciju ključnih novinarskih uloga označenih terminom *tabloidni watchdog*, koji ukazuje na kontradiktornost koja u prethodnim istraživanjima nije uočena kada je reč o medijskom izveštavanju o pravosuđu. Ovaj nalaz je poziv za dalja istraživanja koja bi imala za cilj da ustanove da li je ovakav novinarski pristup specifičnost Srbije, ili postoji i u sličnim medijskim sistemima, kao i da li je to odlika izveštavanja samo o pravosuđu.

Potencijalna manjkavost ovog istraživanja je činjenica da je uzorkovanje medijskog sadržaja objavljeno tokom 2020. godine, što implicira da je izveštavanje o pandemiji Covid-19 uticalo na medijsku agendu. Veliki prostor koji je pandemija dobila mogao je da se odrazi i na malu zastupljenost tekstova sa temom pravosudnog sistema. Međutim, nedostatak prethodnih analiza koje su se bavile vidljivošću pravosudnog sistema u medijima onemogućava izvođenje valjanog zaključka o uticaju vanredne situacije izazvane pandemijom na relativno malu zastupljenost ove teme u analiziranom uzorku. Takođe, iako je ovo istraživanje obimno, i uzorak u Srbiji je obuhvatilo više od 6.000 tekstova, činjenica je da je reč o dve konstruisane nedelje i moguće je da bi neki drugi metod uzorkovanja doveo do drugačije slike.

Pored sistematskog praćenja zastupljenosti teme pravosudnog sistema na medijskoj agendi u „normalnim“ uslovima izveštavanja, buduća istraživanja treba usmeriti i prema ispitivanju novinara kao profesionalne grupe komunikatora, čije su profesionalne uloge ovde merene kroz medijski sadržaj. Istraživanja treba da obuhvate razumevanje profesionalnih uloga, sa posebnim fokusom na pojedinačne indikatore u okviru profesionalne novinarske uloge čuvara (engl. *Watchdog Role*) i zabavljачke uloge (engl. *Infotainment Role*). Takođe, fokus istraživača mogao bi se razvijati u pravcu analize percepcije novinara o značaju tema u okviru pravosudnog sistema, kao i mišljenja o različitim pristupima prilikom izveštavanja.

Poslednji izveštaj Evropske komisije objavljen u oktobru 2022. godine (European Commission 2022) pokazuje da je Srbija postigla određeni napredak u pravosudnom sistemu, ali da je sve još uvek na nivou pripreme za promenu zakonske regulative u skladu sa propisima EU i da se čeka na implementaciju svih preporuka. Ovakav izveštaj sugeriše i da je potrebno više pažnje posvetiti

pravosudnom sistemu u medijskom izveštavanju i to na način da se podigne svest i poveća nivo javnog znanja o transformaciji koja je u toku.

LITERATURA

- Anstead, Nick, and Andrew Chadwick. 2012. "A primary definer online: the construction and propagation of a think tank's authority on social media". *Media, Culture & Society*, 40.2: 246–266.
- Banović, Božidar & Ilić, Aleksandra. 2019. „Mediji i organizovani kriminalitet”. U: Jelena Kostić i Aleksandar Stevanović (ur.), *Finansijski kriminalitet i korupcija*, 157–167.
- Eide, Martin, and Graham Knight. 1999. "Public–Private Service: Service Journalism and the Problems of Everyday Life". *European Journal of Communication*, 14.4: 525–547.
- European Commission. 2022. Key findings of the 2022 Report on Serbia. Preuzeto sa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6089 (30. oktobar 2022).
- Fox, Richard L., Robert W. Van Sickel, and Thomas L. Steiger. 2007. *Tabloid justice: Criminal justice in an age of media frenzy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hall, Stuart (Ed.). 1978. *Policing the crisis: Mugging, the state, and law and order*. Macmillan.
- Haltom, William. 1998. *Reporting on the Courts: How the Mass Media Cover Judicial Actions*. Chicago: Burnham.
- Hanitzsch, Thomas. 2007. "Deconstructing journalism culture: Toward a universal theory". *Communication theory*, 17.4: 367–385.
- Jewkes, Yvonne. 2004. "Media representations of criminal justice". In: John Muncie & David Wilson (eds.), *Student handbook of criminal justice and criminology*, 67–79. London: Cavendish Publishing Limited.
- Jugović, Aleksandar & Bogetic, Dragica. 2017. "The Media and Crime: from Sensationalism to Moral Panic". In: Ivana Stevanović i Olivera Pavićević (urs.), *Pravosuđe i mediji*, 101–114. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- McCombs, Maxwell E. & Reynolds, Amy. 2009. "How the News Shapes our Civic Agenda". In: Jennings Bryant & Mary Beth Oliver (eds.), *Media Effects: Advances in Theory and Research*, 1–15. London & New York: Routledge.
- McCombs, Maxwell E., & Shaw, Donald L. 1972. "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *The Public Opinion Quarterly*, 36.2: 176–187.
- McDonald, Daniel G. 2004. "Twentieth-Century Media Effects Research". In J. D. H. Downing, D. McQuail, P. Schlesinger & E. Wartella (eds.), *The Sage handbook of media studies*, 183–200. London: Sage.
- Mellado, Claudia, & Van Dalen, Arjen. 2017. "Challenging the citizen–Consumer journalistic dichotomy: A news content analysis of audience approaches in Chile". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 94.1: 213–237.

- Mellado, Claudia, et al. 2017. "The hybridization of journalistic cultures: A comparative study of journalistic role performance". *Journal of Communication*, 67.6: 944–967.
- Mellado, Claudia, et al. 2021. "Sourcing pandemic news: A cross-national computational analysis of mainstream media coverage of COVID-19 on Facebook, Twitter, and Instagram". *Digital Journalism*, 9.9: 1261–1285.
- Mellado, Claudia. 2015. "Professional roles in news content: Six dimensions of journalistic role performance". *Journalism Studies*, 16: 596–614.
- Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, „Vodič kroz pregovore Srbije i Evropske unije“. (internet) dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-1/poglavlje-23-pravosudje-i-osnovna-prava/>
- Mitrović, Milovan M. 2012. „Politika, etika i dijalektika kažnjavanja u Srbiji“. U: Đorđe Ignjatović (ur.), *Kaznena reakcija u Srbiji*, 81–95. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Moran, Leslie J. 2014. "Mass-mediated 'open justice': court and judicial reports in the Press in England and Wales". *Legal studies*, 34.1: 143–166.
- Mršević, Zorica. 2017. "Media coverage of court proceedings in cases of gender-based violence". In: Ivana Stevanović and Olivera Pavićević (ur.) *Pravosuđe i mediji*, 195–208. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Nelson, Jacob L. 2020. "The enduring popularity of legacy journalism: An analysis of online audience data". *Media and Communication*, 8.2: 40–50.
- Radojević, Mijodrag. 2022. „Amandmani i promena ustava“. *Politička revija*, 72.2: 29–50.
- Shaw, Donald L. & McCombs, Maxwell E. 2008. *Agenda Setting in the New Media Landscape: Two Perspectives and Approaches to Research*. Presentation at Colloquium for Philip Meyer School of Journalism and Mass Communication, University of North Carolina at Chapel Hill March 27–28, 2008.
- Stevanović, Ivana. 2017. „Najgori oblici dečjeg rada u Srbiji i izveštavanje medija“. U: Ivana Stevanović i Olivera Pavićević (urs.), *Pravosuđe i mediji*, 209–226. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Vining Jr., Richard L. & Marcin, Phil. 2014. "An economic theory of Supreme Court news". *Political Communication*, 31.1: 94–111.
- Vining Jr., Richard L., Wilhelm, Teena & Collens, Jack D. 2015. "A market-based model of state Supreme Court news: Lessons from capital cases". *State Politics & Policy Quarterly*, 15.1: 3–23.
- Vujičić, Nikola. (2017). "The conditional release: Implementation in Court Practice and Media Reporting in the Republic of Serbia in the period from 2011 to 2015". U: Ivana Stevanović i Olivera Pavićević (urs.), *Pravosuđe i mediji*, 281–294. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.

Danka Ninković Slavnić

Kristina Milić

NEGLECTED TOPIC MARKED BY SENSATIONALISM: THE POSITION OF THE JUDICIAL SYSTEM IN THE MEDIA IN SERBIA

SUMMARY

The paper explores the representation of the judicial system in Serbian media and provides an analysis of three aspects: the position of the topic on the media agenda, the sources, and journalistic approaches. The research is based on the content analysis conducted within the international research project *Journalistic role performance* (JRP). The sample for Serbia encompasses 6.067 news items published in 11 national media during 2020. Results show double marginalisation of the judicial system in media. Firstly, the topic is underrepresented – only 1,4% of the news stories (N=87) refers to the topic, secondly, when the media do report they are focused on trials and rarely discuss the functioning of the judicial system, its reform, or its relevance for citizens. Further analysis reveals that reporting about the judicial system is marked by watchdog and infotainment journalistic roles which are often contradictorily combined into a tabloid watchdog role, a hybrid form of reporting about politically relevant trials in a sensationalistic manner.

KEYWORDS: judicial system, media agenda, journalisti role performance, media representation of judicial system.

UDK: 316.774:321.6(497.11)

Smiljana Milinkov

Univerzitet u Novom Sadu

Odsek za medijske studije, Filozofski fakultet

Dinko Gruhonjić¹

Univerzitet u Novom Sadu

Odsek za medijske studije, Filozofski fakultet

Održivost medija civilnog društva u Srbiji

SAŽETAK

Ideja rada je da analizira pitanje održivosti medija civilnog društva u Srbiji. U Srbiji već više od 15 godina traju pokušaji da se medijska scena reformiše, pre svega na način da se uspostavi ravnopravno medijsko tržište i da se ukloni štetan uticaj države na medije. Jedan od modela koji je zanemaren u pokušajima medijskih reformi jeste model medija civilnog društva (Gruhonjić 2018). Teorijski okvir polazi od stava da mediji civilnog sektora nastaju kao odgovor na postojeći medijski sistem, koji nije u potpunosti u skladu sa očekivanjima koja se pred medije postavljaju u demokratskom društvu (Popović 2016). Od medija se očekuje da deluju u javnom interesu, podstiču nezavisno i kritičko mišljenje, kao i da pružaju informacije građanima kako bi razumeli društvene procese i učestvovali u njima. Međutim, bez obzira na važnost uloge medija civilnog društva za javnu sferu, istraživanja pokazuju (Milinkov & Milić 2022) da je njihova pozicija i dalje periferna u odnosu na dominantne medije kojima

¹ Kontakt: dinko.gruhonjic@ff.uns.ac.rs

upravljuju politički i ekonomski centri moći. Cilj rada je da, putem intervjuja sa vlasnicima i urednicima medija civilnog društva, istraži problem ekonom-ske održivosti neprofitnih medija. Pretpostavka je da se mediji civilnog društva najčešće finansiraju kroz projektnu podršku donatora i pojedinačne donacije publike, što ih stavlja u težak i neizvestan položaj, jer su finansije privremene i obično nedovoljne za ozbiljan kontinuirani rad.

KLJUČNE REČI: mediji civilnog društva, održivost, cenzura, tržište, demokratija

1. UVOD

Prema Rezoluciji o medijima zajednice, koju je Evropski parlament usvojio 2008. godine, najznačajnija uloga medija civilnog društva (MCD) je u jačanju kulturne i jezičke raznolikosti, društvene kohezije, inkluzije i lokalnog identiteta, identiteta specifičnih društvenih grupa, interkulturalnog dijaloga i tolerancije.

Oni se često nazivaju i medijima trećeg sektora. Takođe, postoje i druga imena za isti medijski fenomen: neprofitni, *grassroots* mediji, alternativni, građanski mediji, ali i radikalni i gerila mediji (Atton 2015; Fuller 2007). Za Unesko (UNESCO), mediji zajednice su oni čija je osnovna karakteristika odgovornost prema zajednicama kojima služe. Mediji zajednice često nastaju kao rezultat rada važnih i popularnih društvenih pokreta, koji nastoje da otvore prostor za sudelovanje građana, bez političkog ili komercijalnog uplitanja. Oni su nezavisni, u vlasništvu su određene zajednice, koja i upravlja njima. Mediji zajednice su ključni deo svake pluralne „medijske ekologije“ (Buckley 2011, 7).

Mediji civilnog društva nastali su u svetu u pokušaju da se pronađe način za izbegavanje kontrole uredišća politike, odnosno cenzure. U takvim – neprofitnim – medijima kontrola nije u rukama vlade ili biznisa, već pre svega u rukama samoorganizovanih novinara, građana ili organizacija (Gruhonjić 2018, 57).

U Republici Srbiji još od početka dve hiljaditih postoje predlozi za uspostavljanje mogućnosti za pokretanje medija civilnog društva, međutim, u zakonskom smislu ova vrsta medija prepoznata je tek 2014. godine donošenjem Zakona o elektronskim medijima (Sl. glasnik RS, br. 83/2014, 6/2016 i 129/2021). Pored javnih medijskih servisa i komercijalnih medija, u članu 44. ovaj Zakon prepoznaće i medije civilnog sektora kao treću vrstu pružalaca medijskih usluga i na taj način ih svrstava u zasebnu kategoriju koja je po svojoj prirodi između javnog medijskog servisa i komercijalnih medija. Nadalje, članom 72. istog Zakona propisano je da je svrha pružanja medijskih usluga civilnog sektora zadovoljavanje specifičnih interesa pojedinih društvenih grupa – kao što su, na primer, nacionalne manjine, omladina, stari, osobe sa invaliditetom – kao i udruženja građana, a ne radi sticanja dobiti. Tako definisano pružanje medijskih usluga civilnog sektora je u skladu sa najvažnijim međunarodnim dokumentima, međutim, ne

sasvim. U skladu sa Deklaracijom Saveta Evrope doprinos društvenoj koheziji i interkulturalnom dijalogu jeste svrha medija civilnog društva, pa bi se i svrha pružanja medijskih usluga civilnog sektora proširila na taj način što bi se dodalo da se medijske usluge civilnog sektora pružaju i radi promocije društvene kohezije i inerkulturalnog dijaloga (prema Milinkov & Milić 2022). U relevantnim međunarodnim dokumentima, čiji su donosioci Evropski parlament i Komitet ministara Saveta Evrope, za ovu vrstu medija koristi se već pomenuti i objašnjeni termin – mediji zajednice (*community media*).

Iako su, kada je reč o regulativi, u Republici Srbiji prepoznati samo u Zakonu o elektronskim medijima koji se odnosi na oblast pružanja audio-vizuelnih medijskih usluga, mediji civilnog društva danas postoje na svim platformama, a naročito su prisutni na internetu. Prema Kleut i Drašković (2016), sve je veći broj neprofitnih medija koje, u saradnji sa udruženjima građana, osnivaju novinari koji su napustili tradicionalne medije. Njihovi motivi su odgovorno bavljenje novinarstvom bez autocenzure i cenzure, bazirano na kritičkoj, a ne tabloidnoj matrici na kojoj sve više funkcionišu mejnstrim mediji. Prema podacima Agencije za privredne registre (APR), u avgustu 2019. godine ukupan broj registrovanih neprofitnih medija u Srbiji iznosio je 498. Više od polovine od tog broja osnovano je od januara 2016. do avgusta 2019. godine (Milinkov & Milić 2022, 4). Zbog toga se javlja potreba da se reguliše rad MCD, odnosno prepozna i u drugim zakonima koji uređuju medijski sektor. I Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine, u okviru Mere 4.8. koja se odnosi na uspostavljanje povoljnog okruženja za razvoj MCD, predviđa redefinisanje pojma tako da zakonski budu prepoznati kao svi neprofitni mediji bez obzira na tehnologiju koju koriste i bez obzira na zonu pokrivanja. Tom merom su takođe predloženi finansijski i drugi podsticaji, kao i izmene regulative, što bi doprinelo razvoju MCD, a predložena je i izrada studije o mogućnostima formiranja posebnog fonda za finansiranje medijskih sadržaja i programa MCD.

MCD, kako navode Milinkov & Milić (2022, 4), najčešće se finansiraju kroz podršku fondacija iz nevladinog sektora i donacija pojedinaca, što ih stavlja u težak položaj, jer je takva podrška privremena i obično nedovoljna za ozbiljan i kontinuirani rad. Podaci koji postoje u Srbiji, prikupljeni pre svega od strane nekoliko inicijativa iz nevladinog sektora (mediahub.ndnv.org), pokazuju potencijal koji leži u tim medijima, ali je mali broj studija koje sistemski i dubinski analiziraju ovaj fenomen kroz primere tih medija. Stoga je ideja ovog rada da problematizuje način funkcionisanja, ali i pitanje stabilnog finansiranja i (samo)održivosti medija civilnog društva u Srbiji.

2. TEORIJSKI OKVIR

Civilno društvo, navodi Habermas (1992), institucionalno je definisano ali nije formalno organizованo jer je njegova funkcija otkrivanje i rešavanje problema.

Uloga civilnog društva u savremenom kontekstu može se shvatiti kao područje u kojem se deluje u smeru razvoja tog društva, što uključuje poštovanje pravnog porekla, socijalne pravde, tolerancije prema različitostima i druga osnovna demokratska načela, te participativnu demokratiju jer podrazumeva slobodno organizovanje građana, ali i radikalne demokratije „zbog pada socijalne države, s jedne strane, ali i rasta neo-konzervativizma i atomizacije ljudi, s druge (Popović 2016, 21, prema Milinkov & Milić 2022, 4). Shodno navedenome proizlazi i prepostavljena uloga MCD, a to je prevashodno informisanje ali i razvijanje vrednosti demokratskog društva, podsticanje participacije građana i građanki i uopšte društvene kohezije.

Sam naziv medij civilnog sektora, piše Stojković, predstavlja „kreativnu interpretaciju engleskog termina *community media*“ (2016: 20), koji za cilj imaju, kako i ime kaže, da zadovolje potrebe zajednice, bilo da se radi o geografskoj, esnafskoj ili nekoj drugoj, široj ili užoj grupi. Prema Dragičević Šešić & Martinoli, mediji civilnog sektora mogu biti tradicionalni (televizija, radio, štampa), ali i onlajn, portal, blog, a u teoriji i vremenski ograničena realizovana inicijativa (video serijal). Međutim, ono što su ključne, specifične karakteristike ovih medija jeste da su neprofitni, participativni, da dolaze od publike i kreiraju se za istu tu publiku, da bi transformisali, osnažili i učinili boljom zajednicu za koju rade i iz koje dolaze (Dragičević Šešić & Martinoli 2016, 47).

Iskustva medijski razvijenih sredina pokazuju da tržišni mehanizmi nisu dovoljni za održivo finansiranje novinarstva u javnom interesu. Korporativni mediji, snažno rukovođeni profitnim motivima, ugrozili su tradicionalne uloge medija kao izvora pouzdanih informacija, foruma za široku debatu o pitanjima od zajedničkog interesa i kontrolora vlasti (Matić 2018, 9).

Iako je postojao, model MCD nije bio iskorišćen kao alternativa državnim, javnim i komercijalnim medijima, što se promenilo formiranjem pre svega istraživačkih, internetskih portala i povremeno lokalnih MCD. Proces je, međutim, spor pre svega zbog brojnih prepreka, iako je reč o modelu koji nudi mogućnost unapređenja informisanja. Kapaciteti tih medija gotovo po pravilu su mali, pre svega zbog neizvesnog načina finansiranja. Kako su pokazala pojedina istraživanja (Radojković 2008; Doliwa & Ranković, 2014; Drašković & Kleut 2016, Milinkov & Milić 2022), nepoznavanje značenja samog pojma i modela funkcionisanja, nedostatak političke volje, negativna slika koju civilni sektor ima u Srbiji i manjak dobrovoljnog angažmana, doprinose činjenici da se pojavljanje medija civilnog sektora nalazi „na margini interesa medijskih profesionalaca“ (Drašković & Kleut 2016, 43). Dakle, oni su i dalje na margini iako im je prvenstveni cilj nezavisno i kvalitetno novinarstvo u službi zajednice, iako su važni za razvoj demokratije jer osnažuju građane i nude im mogućnost da učestvuju u javnoj komunikaciji (Matić 2018, 10).

Mediji zajednice potencijalno mogu da budu i adekvatan odgovor novinarima na sve veću tabloidizaciju medija, senzacionalizam, klikbejt (clickbait) naslove, „alternativne činjenice“, lažne vesti (fake news), cenzuru, autocenzuru,

niska primanja, negativan uticaj političara i oglašivača na uređivačke politike (Gruhonjić 2018, 61). Novinari su, dakle, došli do prelomnog momenta kada treba da odluče da li žele da održe živim odgovorno novinarstvo i da otkriju šta je njihova *terra nova* ili nova platforma (Gruhonjić 2016, 88).

Na primer, ono što je 2000. godine zvučalo kao apokaliptični scenario koji je „predvideo“ francuski filozof Pol Virilio, danas zvuči kao objektivno upozorenje: rast informacija i sve savremenija sredstva njihovog korišćenja na globalnom nivou, doveće do vladavine „virtuelne dezinformacije“ (Virilio 2000, 107). Nisu li poplava dezinformacija (*fake news*) i pojave kao što su „alternativne činjenice“ ili „postistina“ upravo ostvarenje Viriliove vizije budućnosti? (Gruhonjić 2021, 26) Imajući sve to u vidu, MCD jesu alternativa medijskom međnstrimu.

3. METODOLOŠKI OKVIR

Predmet istraživanja je funkcionisanje MCD sa ciljem da se kroz analizu rada i finansiranja ovih medija identifikuju izazovi i prepreke u procesu ostvarenja njihove održivosti na medijskom tržištu Republike Srbije. Polazno istraživačko pitanje je koji su ključni faktori koji utiču na problem finansijske (samo)održivosti medija civilnog društva.

Istraživanje je realizovano putem intervjua sa vlasnicima, urednicima ili novinarima MCD iz Republike Srbije. Korpus čini osam medija: *KRIK*, *CINS*, *Autonomija*, *Fabrika kreativnosti*, *Agrosmart*, *Magločistač*, *Pančevositi* (Pančevo city) i *Storiteler* (Storyteller).

U analizu su uključeni mediji koji imaju različit delokrug, drugačije su profilisani i obraćaju se donekle različitim ciljnim grupama, od istraživačkih internetskih portala koji su locirani u Beogradu (*KRIK*, *CINS*), preko informativnog i *opinion-making* portala građanske Vojvodine (*Autonomija*), lokalnih medija iz Subotice i Pančeva (*Magločistač* i *Pančevo.city*), dvojezičkog portala iz Bačkog Petrovca (*Storyteller*), koji izveštava na slovačkom i srpskom jeziku, podkasta koji se obraća mladima kao ciljnoj grupi (*Fabrika kreativnosti*) i portala koji se bavi agrarnim temama (*Agrosmart*), oba iz Novog Sada. Intervjui su rađeni elektronskim putem, tako što je sagovornicima poslata identična lista pitanja.

Oblast koja se obrađuje nedovoljno je istražena kod nas i ovaj rad predstavlja doprinos radu teoretičara medija, eksperata i istraživača, kao i vlasnicima, direktorima, urednicima i novinarima, ne samo intervjuisanih predstavnika medija, već se odnosi na ceo spektar MCD. Takođe, rezultati istraživanja moći će da posluže i kao polazna osnova za dalje naučne analize na slične i srodne teme. Važno je ukazati da i značajan broj srodnih nauka može pronaći polje svoga rada baš u okvirima teme koju tretira ovaj rad, što je još jedan od njegovih realnih doprinosa nauci.

Na osnovu rezultata analize biće izvedeni najvažniji zaključci, koji mogu da se koriste i kao preporuke za unapređenje rada MCD.

4. ANALIZA REZULTATA ISTRAŽIVANJA

Mediji civilnog društva obuhvaćeni istraživanjem registrovani su u periodu od 2011. do 2020. godine (Tabela 1). Reč je o internetskim portalima, a neki od njih sadržaj ili delove sadržaja emituju u formi podkasta.

Tabela 1. Osnovni podaci o MCD

Naziv medija	Autonomija	CINS	Agrosmart	KRIK	Magločistač	Pančeva City	Storyteller	Fabrika kreativnosti
Godina osnivanja	2007. pokrenut medij 2011. registrovan	2007. pokrenut kao sekcija NUNS-a 2012. samostalan medij	2015.	2015.	2015.	2017. (APR 2020)	2018.	2020.
Vrsta medija	internet-ski portal i podkast	internetski portal	internet-ski portal i podkast	internetski portal	internetski portal	internetski portal	internet-ski portal i podkast	internet-ski portal i podkast
Broj angažovanih osoba	10	9	6	16	1+4 (po-vremeno angažovani)	12 (po-vremeno angažovani)	4 (tokom 2021. godine)	5

Prema Popović (2016, 32), MCD nastaju kao odgovor na postojeći medijski sistem, koji nije u potpunosti u skladu sa očekivanjima koja se pred medije postavljaju u demokratskom društvu, kao što je delovanje u javnom interesu, podsticanje nezavisnog i kritičkog mišljenja i pružanje informacija građanima kako bi razumeli društvene procese i učestvovali u njima.

Urednici i novinari koji su učestvovali u istraživanju kao ključne motive za osnivanje medija civilnog sektora navode: prostor za slobodno i kritičko mišljenje, analitičko izveštavanje, nezavisno novinarstvo i kvalitetno informisanje, pogotovo na lokalnom nivou, te nezavisnost u izražavanju i pristupima novinarstvu.

Motiv za osnivanje je bila činjenica da u Subotici ne postoje slobodni nezavisni mediji (...) Nedostajao je jedinstven prostor za slobodno i kritičko razmišljanje (Magločistač).

Zato što je tokom nekoliko poslednjih godina smanjen, sužen, ugušen, zatvoren, ukinut javni, fizički, medijski, mentalni, uopšte društveni prostor u kome

se mogu slobodno komentarisati pojave, procesi, događaji od kojih zavisi kvalitet života građana grada Pančeva (Pančevocity).

Motiv je bio da se ponudi zdrava alternativa na medijskoj sceni kojom dominiraju zarobljeni mediji (u službi političkih i drugih moćnika) i da se otvori prostor za debatu o ključnim društvenim pitanjima i anomalijama, kao i prostor u kojem će se dosledno braniti sloboda izražavanja, kodeks profesije i novinarski profesionalizam (Autonomija).

Grupa od pet iskusnih istraživačkih novinara/novinarki pokrenula je KRIK sa ciljem unapređivanja istraživačkog novinarstva u Srbiji, uz specifičan cilj da fokus rada budu istraživanja i objavljivanje ekskluzivnih priča u oblasti organizovanog kriminala i visoke korupcije, jer pre portala KRIK nije postojao medij u Srbiji koji se bavio samo ovim temama (KRIK).

Pre svega potreba da se promeni deo medijske strukture u Srbiji u kontekstu manjinskih i lokalnih medija i da se obriše deo barijere koje sa sobom donosi društveno-politička situacija i priča o manjinskim medijima koji često, slično kao i manjinske zajednice, žive u getoizaciji. Upravo zato sam osnovala dvojezički portal, s jedne strane, a s druge, da lokalne priče dobiju u medijima na značaju, da se piše o izborima za mesne zajednice analitički, istraživački i kritički, npr. Da manjinska zajednica i lokalna zajednica, na teritoriji gde živim i radim, dobije kredibilan medij koji objavljuje proverene činjenice i analitički i kritički promatra svakodnevnicu lokalne sredine (Storyteller).

Kao ključne razlike između MCD i komercijalnih medija sagovornici u istraživanju navode model organizacije, finansijsku (ne)stabilnost i skup, kako su nazvali, kvalitativnih razlika koje obuhvataju medijski sadržaj, usmerenost ka građanima i zajednici a ne profitu, zatim pokretanje i analiziranje tabu-tema. Takođe ističu da *ljudski pristup, ljudski dodir i ljudske priče* razlikuje alternativne od mejnstrim media zato što je zajednica u fokusu novinarske pažnje.

Smatram da se mediji civilnog društva više fokusiraju na građenje zajednice i obraćanje zajednici od komercijalnih medija (Fabrika kreativnosti).

Po nastojanju da ostvari što je moguće jaču vezu sa zajednicom, te po novim formama poput podkasta, prvim i jedinim podkastom o poljoprivredi u Srbiji (Agrosmart).

Trudimo se da otvaramo teme o kojima drugi mediji čute i ne pišu i postavljamo nezgodna pitanja, što nije odlika novinara i medija u Subotici (Magločistač).

Razlike u odnosu na funkcionisanje komercijalnih medija su ogromne i u pogledu medijskih sadržaja, odnosno tema koje se plasiraju, pa i medijskih forma (npr. naš portal sve češće koristi mojo formate zbog toga što naša publika u velikoj meri koristi društvene mreže). Od mejnstrim medija se razlikujemo po tome što smo ostali dosledni etici i principima profesije: nezavisna uređivačka politika, javni interes, odgovorno novinarstvo, poštovanje različitosti, jačanje

građanskog društva, kontrola institucija i donosilaca odluka, stalna borba za unapređenje medijskih sloboda i dosegnutih demokratskih standarda u oblastima zaštite ljudskih prava i vladavine prava, promovisanje socijalne jednakosti i antifašističkih vrednosti. Ključna razika ipak je ta što, za razliku od mejnstrim medija, otvaramo takozvane tabu-teme, kao što su odgovornost za ratne zločine, suočavanje s prošlošću, negovanje kulture sećanja... i kritički odnos prema 'svetim kravama' u javnom prostoru (neformalni centri moći, crkva, ekonomski moćnici, ekstremističke grupe, politički akteri). Takođe, i zbog kritičkog odnosa prema anomalijama rigidnog centralističkog državnog uređenja i nakaradnog političkog sistema koji onemogućava politički pluralizam, kao i zbog ukazivanja na diskriminaciju manjinskih nacionalnih zajednica i svih marginalnih grupa koje ugrožava vladajuća patrijarhalna matrica i kleronacionalistička ideologija (Autonomija).

Ne finansiramo se od reklama, ne vodimo se klikovima, viši novinarski standardi. Razlikujemo se od mejnstrim medija i po misiji i ciljevima. Težimo da omogućimo proverene, blagovremene informacije građanima i kolegama kroz istraživačke priče o važnim problemima koji drugačije ne bi bili otkriveni. U tome se ne vodimo profitom, već javnim interesom. CINS za svaki svoj istraživački tekst radi proveru činjenica koja se na takav način u mejnstrim medijima ne sprovodi (posebna osoba za proveru činjenica u tekstovima) (CINS).

Osnovna razlika je što medij koji je osnovalo udruženje građana nema profit, a nema ni vlasnike u tradicionalnom smislu te reći. Ovo umnogome doprinosi našoj nezavisnosti, čini da funkcionišanje našeg medija ne bude opterećeno trkom za prodajom i profitom, niti da trpi bilo kakvu vrstu uticaja na sadržaj. Takođe, naša specifičnost kao istraživačkog medija je ta da zbog posla kojim se bavimo nemamo ni reklame kao marketinšku uslugu na svom portalu (a samim tim ni prihode niti pritisak od te vrste komercijalnih usluga), što čini značajne delove budžeta velikog broja komercijalnih medija. Što se tiče organizacione strukture – kao medij koji je osnovalo udruženje građana odluke o poslovanju donose organi udruženja (Skupština i Upravni odbor udruženja), a nadzor poslovanja obavlja Nadzorni odbor (KRIK).

Razlike postoje u modelu organizacije, medijskog sadržaja i finansijske stabilnosti. Model organizacije pre svega znači da formalno nemamo zaposlene novinare i novinarke, i naravno da je to problem, jer bez ove vrste stabilnosti medij ne može da raste. Što se tiče medijskog sadržaja, razlika je ogromna, jer su nama na prvom mestu novinarska etika, novinarski standardi i profesionalnosti i teme od javnog značaja. I multimedijalnost, kao i multimedijalni storytelling bih istakla kao razliku, iako biti medij u 21. veku naravno da podrazumeva i multimedijalnost (Storyteller).

Svi intervjuisani sagovornici navode da finansije predstavljaju najveći problem u funkcionisanju MCD. I u Strategiji razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine konstatuje se isto. „Regionalni,

lokalni i mediji civilnog društva, prema tome, ne ostvaruju uopšte ili ostvaruju vrlo male prihode od oglašavanja, pa su zbog toga prinuđeni da prihode ostvaruju skoro isključivo preko konkursnog sufinsiranja. Na taj način, konkursi za finansiranje medijskog sadržaja postaju skoro jedini izvor prihoda za održanje lokalnih i regionalnih medija. Na taj način, projektno sufinsiranje se pretvorilo u socijalnu kategoriju umesto da konkursi prevashodno služe za obezbeđivanje sredstava za ostvarivanje javnog interesa" (Službeni glasnik RS, broj 11/20).

Osnovni problem u funkcionisanju medija je neizvesno finansiranje koje u najvećoj meri zavisi od donacija za medijske projekte (Autonomija).

Najviše u finansijskom delu. Da bi se sve razvijalo potreban je kvalitetan sadržaj, a za to potrebno je ljudstvo, a za to je potrebno pribaviti finansije (Fabrika kreativnosti).

Veće donacije od velikih kompanija ili pojedinaca nisu moguće, jer bi takvi izašli na 'loš glas' u aktuelnom establišmentu pa zaziru od takvih operacija, a i ne vide svoj interes u njima. Osim toga, mi ne bismo ni primili donacije koje bi bile uslovljene bilo čime ili stižu iz spornih i problematičnih izvora ili od moralno upitnih donatora (Pančevo.city).

Postoje samo određeni nedostaci koje možemo rešiti samo ako imamo više novca za to, tipa, veći broj saradnika, pa samim tim i lokalnih sadržaja, obezbeđivanje plata, honorara, to su sve izazovi sa kojima se suočavamo svakodnevno a rešavamo ih putem projektnog finansiranja, na način na koji je to realno izvodljivo (Magločistač).

Problemi koji su vezani za finansiranje od projekata – ograničen budžet sa kojim pokušavamo da održimo kor delatnost (istraživačko novinarstvo) i da idemo ka novim pravcima prezentovanja sadržaja (data journalism, podkasti..) (CINS).

Sem finansijskog, izražen je i problem nedostatka profesionalnog kadra, što je opet uslovljeno nestabilnim izvorima finansiranja.

Postoje problemi u kadrovskom i finansijskom smislu, ne nužno tim redom, to su dva povezana izazova ili problema koja imamo. Usled nedostatka finansija nismo u mogućnosti da zaposlimo novinara, a da bismo mogli da npr. razvijamo marketing na portalu potrebno je da potencijalnim oglašivačima prikažemo podatke i rezultate, veličinu publike, a bez zaposlenog ili stalno honorarno angažovanje osobe na mestu novinara ne možemo da pravimo velike rezultate (Storyteller).

Kada je reč o dvojezičnom portalu, problem kvalitetnog kadra je dodatno usložnjen.

S druge strane, kadrovske problemi se ogledaju u tome što i ako bismo imali dovoljno sredstava za angažovanje novinara na celo radno vreme, izbor novinara i novinarki koji znaju slovački ili koji rade ili žele da rade na lokalu nije

prevelik. To je neki začarani krug, koji eventualno može da bude rešen kroz institucionalnu podršku donatora, kada bi se dobijena sredstva usmerila na plate, a ne na proizvodnju sadržaja. Jer tada bismo mogli redovno da pripremamo novinarske priče, da gradimo svoju zajednicu planski sa strateškim i ljudskim pristupom (Storyteller).

Problemi i izazovi su brojni i većinom su eksterne prirode. Od internih problema izdvajaju se teškoće dolaska do novih kvalitetnih članova tima (prvenstveno se misli na iskusne istraživačke novinare) u slučajevima kada je neophodno da se proširi tim, zbog čega nekada postoji veće radno opterećenje na već angažovanim osobama (CINS).

Intervjuisani novinari i urednici navode da je funkcionisanje MCD otežano i zbog pritisaka političkih, ali i ekonomskih centara moći, koji se ogledaju u kontinuiranom lansiranju uvreda, pretnji i uopšte stvaranja atmosfere u kojoj se mediji koji se drže profesionalnog i etičkog kodeksa smatraju političkim suparnicima.

Problemi koje imamo zbog uređivačke politike ogledaju se kroz konstantne uvrede i pretnje iz političkih krugova i desničarskih i neofašističkih organizacija (Autonomija).

Sledeći, već poznati i ustaljeni eksterni izazovi su kampanje blaćenja i javni pritisci od strane režimskih medija i državnih funkcionera, kojima je cilj rušenje ugleda nezavisnih medija i novinara. Tu su i drugi problemi bezbednosne prirode – praćenje, prisluškivanje novinara od strane državnih službi, sa jedne strane, i nekažnjavanje pretnji i napada na novinare, sa druge. Rad otežava i neresponsivnost i nerad institucija koje bi morale da dostavljaju informacije od javnog značaja medijima i građanima (KRIK).

Ciljna grupa je mala i slabo platežna. Nema firmi koje bi dale oglase za sajt ovakvog usmerenja, mogле bi da rizikuju posete raznoraznih inspekcija i kontrola, što smo takođe već rekli. Veće donacije od velikih kompanija ili pojedinaca nisu moguće, jer bi takvi izašli na 'loš glas' u aktelnom establišmentu, pa zaziru od takvih operacija, a i ne vide svoj interes u njima. Osim toga, mi ne bismo ni primili donacije koje bi bile uslovljene bilo čime ili stižu iz spornih i problematičnih izvora ili iz moralno upitnih donatora (zagadživača, eksplotatatora, opresora, totalitarista, populista (Pančeveo.city).

Urednik portala koji se bavi istraživačkim novinarstvom navodi i nedavno uspostavljenu praksu podnošenja tužbi predstavnika javne vlasti, ali i institucija protiv profesionalnih medija kao vid prikrivenog pritiska (podnošenje SLAPP tužbi²).

2 SLAPP tužbe (Strategic Lawsuit Against Public Participation – Strateške tužbe protiv učešća javnosti) prisutne su širom sveta već nekoliko decenija i ne samo da ugrožavaju ostvarivanje

Eksterni problemi za nezavisne medije u Srbiji su snažni i direktno utiču na njihov rad, a najnoviji problem koji se u Srbiji pojavio od 2021. godine su SLAPP tužbe, kao vid pritiska političkih moćnika na istraživačke i male medije. U prethodnih godina dana protiv portala KRIK i naših novinara/ki pokrenuto je 12 SLAPP tužbi/postupaka (od čega je jedna povučena, a trenutno je aktivno 11 postupaka) i sve su pokrenuli ljudi i firme bliski vlasti. Pored očiglednog finansijskog opterećenja i ulaganja našeg truda u prikupljanje sredstava za sudske troškove, to otežava i samo funkcijonisanje redakcije, jer se velika količina vremena i rada naših urednika i novinarki troši na pripremu odbrane u svakom od slučajeva pojedinačno, kao i na odlazak na brojna ročišta (KRIK).

Analiza intervjuja pokazuje da mediji civilnog sektora nisu finansijski održivi i stabilni, stoga se koriste različiti načini kako bi se situacija poboljšala i medij opstao, kao što je projektno finansiranje, kraufdanding (*crowdfunding*), prodaja oglasnog prostora, vlasititi prihodi i ulaganja (oprema, infrastruktura), usluge profesionalne produkcije, donacije i sponzorstva.

Deo sredstava ulažemo iz vlastitih prihoda, deo iz kraufdanding kampanje koje se sproveo NDNV prošle godine za lokalne medije, a deo sa konkursa za sufinsiranje (ove godine toga nemamo, jer nam je projekat odbijen) (Storyteller).

Trudimo se da obezbedimo projektno finansiranje, malim delom iz donacija pojedinih privrednika, a radili smo i kraufdanding kampanju sa čitaocima (Agrosmart).

Ideja je da se to radi uslugom profesionalne produkcije podkasta za druge medije, pojedince i biznise. Kao i reklame i sponzorstva. Međutim, potrebno je još uvek izgraditi zajednicu da bi se realizovalo (Fabrika kreativnosti).

mногих ljudskih prava i sloboda već i izigravaju smisao i svrhu sudske zaštite prava. Tužiocu koji koriste ovaj mehanizam najčešće su imućne kompanije ili pojedinci, koji tuže one koji na bilo koji način javno istupaju protiv njih. Predmet tužbenog zahteva kod SLAPP tužbi najčešće se odnosi na povredu časti i ugleda, odnosno klevetu. SLAPP tužbe se podnose sa idejom zas trašivanja i vršenja pritiska na tužene. Napadnutom će biti otežan rad, oduzeto vreme i uzdrmano samopouzdanje. Sudski postupak, koji obično traje nekoliko godina i podrazumeva troškove sudske taksi i punomoćnika, vrlo verovatno će potpuno materijalno iscrpeti tuženog. U kontekstu našeg regiona, u kojem su mediji često mala pravna lica sa neodrživim izvorima prihoda, nije isključeno da bi ovakav finansijski teret u jednom trenutku doveo do njihovog potpunog gašenja. Dakle, cilj ovih tužbi nije otkrivanje istine, odnosno usvajanje tužbenog zahteva, već ograničavanje i učinkivanje kritike javnosti koja iz bilo kog razloga ne odgovara tužiocima. U krajnjem ishodu, ne samo da će konkretni tuženi, najčešće medij, biti opterećen strahom i autocenzurom, ako uopšte nastavi da postoji nakon sudskega postupka, već će i svi ostali, poučeni ovakvim primerom, voditi računa o tome šta govore, pišu i istražuju (Zdravković 2022).

Tabela 2. Realizovane kampanje koje doprinose povećanoj vidljivosti i finansijskoj održivosti medija civilnog društva

Medij civilnog društva	Kampanje i akcije
Autonomija	Kampanje za vidljivost organizovane su preko društvenih mreža, uz poruke i kratke medijске sadržaje različitih formata – efekat se ogledao u zadovoljavajućem rastu pratilaca. Kad je reč o kampanjama za finansijsku održivost – ona je vođena kroz različite kanale: mediji, društvene mreže, direktni kontakti – efekti su bili skromni, većina donatora se odlučila za jednokratne uplate, mali broj njih se opredelio za dugoročnije uplate (trajni nalog). Uspešnija je bila namenska "crowdfunding" kampanja koju smo organizovali kako bismo sakupili sredstva za plaćanje kazne po jednoj sudskoj presudi kada je odziv zajednice bio izuzetan, brz i solidaran.
KRIK	Osmislili smo i realizovali brojne tematske crowdfunding kampanje sa ciljem angažovanja samih čitalaca da finansijski podrže istraživačko novinarstvo, na primer imali smo razne praznične akcije za čitaocе na društvenim mrežama, kao i aktivne pozive za podršku u periodima jakih pritisaka na redakciju. Ujedno dobar primer su svakako učešća na Sajmu medija, gde smo organizovali i prikupljanje donacija uživo. Osim toga, naši novinari i urednici su često gosti-eksperti u emisijama drugih medija, što svakako koristimo za povećanje vidljivosti naših kampanja. Prednost koju imamo u odnosu na druge medije jeste kvalitet naših istraživanja, njihova ekskluzivnost i važnost objavljenih priča, kao i beskompromisnost u radu, što utiče na dobru reputaciju kako među čitaocima, tako i među institucionalnim donatorima, što dalje obezbeđuje veće šanse za podršku i saradnju.
CINS	CINS je sproveo akciju prikupljanja donacija od građana putem kampanje kojom su javne ličnosti pozivale ljude da nas doniraju, zatim smo sprovedeli kampanju na društvenim mrežama i delili poklone (majice i cegere sa ilustracijama iz naših priča) onim koji nas doniraju.
Agrosmart	Nove forme koje se plasiraju preko društvenih mreža – podcast, <i>mojo</i> . Plasiranje plaćenog sadržaja kroz njuzleter – priprema njuzletera oduzima dosta vremena i resursa bez očekivanih rezultata.
Magločistač	Osmišljavaju se kratke video poruke prema publici – pozivi za donacije ili upoznavanje sa radom. Na nedeljnom nivou promovišu se sadržaji na društvenim mrežama za podizanje vidljivosti određenih tema. U drugoj polovini januara 2022. godine – treća kraufdanding kampanja sa publikom. Dosadašnje dve rađene uz podršku NDNV-a se ocenjuju kao uspešne.
Storyteller	Program „Randevu” – uvod u niz akcija i kampanja sa ciljem povećanja vidljivosti i pozivivanja sa zajednicom. Kampanja „Tačka okupljanja”, koju je organizovalo Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV) 2020. godine, pokazala je da je zajednica spremna da podrži, ako joj se obrazloži dobro i jasno razlog zašto se podrška traži. Efekat spomenutih akcija meri se percepcijom zajednice i inicijativom publike da se <i>Storyteller</i> predloži za nagradu.
Pančeve City	Kampanja realizovana pre godinu dana sa drugim vojvođanskim medijima i u saradnji sa NDNV-om. Vidljivost se značajno povećava tekstovima koji su bustovani na društvenim mrežama, kada postoje sredstva u projektima za ovu namenu. Nisu samostalno organizovane kampanje za prikupljanje sredstava.
Fabrika kreativnosti	Kampanja „Tačka okupljanja” koju je organizovao NDNV. Fabrika kreativnosti nije u mogućnosti da samostalno realizuje uspešnu kampanju.

Kada je reč o participaciji građana i građanki i podršci medijima civilnog sektora, vlasnici, novinari i urednici koji su učestvovali u istraživanju smatraju da je određen deo građana aktivan i vrlo angažovan, ali da se generalno radi o manjim grupama, da je participacija prisutnija u urbanim sredinama, te da nije dovoljno razvijena svest o potrebi podržavanja medija zajednice. U društvu su i dalje dominantni stavovi da su sadržaji na onlajn medijima besplatni i da rad novinara ne bi trebalo posebno da se vrednuje i plati. Sagovornici takođe navode da mnogim građanima nije jasan koncept organizacija civilnog društva, samim tim ni uloga medija civilnog društva, stoga bi bilo nužno da se i mediji više angažuju kako bi se približili zajednici.

Participacija građana u Srbiji kada je reč o medijima civilnog društva je na veoma niskom nivou, jer nije izgrađena svest o značaju tih medija ne samo kad je u pitanje javno informisanje, nego i zaštita osnovnih građanskih prava i sloboda (Autonomija).

Postoji publika koja želi da bude deo zajednice kojoj se obraćaju mediji civilnog društva i da aktivnije učestvuje u pokrenutim debatama. Problem je u tome što je mali broj onih koji su u mogućnosti da izdvajaju novac za medije civilnog društva, pa su kampanje više usmerene na neko buduće vreme (CINS).

Određeni broj građana Srbije koji informisano prati političko/ekonomske/socijalno angažovane teme je veoma aktivan i angažovan. Tu spada publika portala KRIK i iz našeg iskustva participacija građana nam je glavni oslonac, jer ne samo da nas podržavaju kroz donacije, nego i pružaju aktivnu javnu podršku prilikom režimskih napada ili pritisaka, mi imamo čitoace koji nam nude besplatnu pravnu pomoć, a dešavalo se da građani organizuju i ulične proteste nakon naših otkrića. Sa druge strane, situacija se razlikuje kada su u pitanju manji ili lokalni mediji civilnog društva, posebno oni koji nisu dovoljno radili na izgradnji odnosa sa publikom, tada izostaje i adekvatna participacija građana. Na kraju, generalno na građane Srbije dugoročno utiče činjenica da se 'ništa ne menja', tačnije da nema kažnjavanja korupcije, kao i da preti zasićenost nerešenim 'aferama', što u slučaju opstanka aktivnog režima može dovesti do povećanja letargičnosti publike (KRIK).

Građani i građanke u urbanim sredinama jesu spremniji na participaciju u kontekstu medija civilnog društva, na lokalnom nivou to još nije možda u tolikoj meri izraženo, a možda nikad i neće biti baš toliko jaka participacija, što je razumljivo jer se radi o manjim sredinama, gde je strah više prisutan, jer se svi između sebe znamo i sl. I to je u redu. Korak po korak, i neke promene možemo da napravimo. Posebno ako se mi, lokalni mediji, udružujemo, sarađujemo sa drugim sličnim medijima o organizacijama, sličnim po vrednostima. Tada dajemo primere našim zajednicama i inspirišemo ih da istupe i da aktivno učestvuju u građenju društva (Storyteller).

5. PREPORUKE I ZAKLJUČCI

Na osnovu intervjuja sa predstavnicima osam medija civilnog društva, jasno je da je samoodrživost njihov glavni problem. Drugim rečima, problem je u neizvesnim finansijama, koje u najvećoj meri zavise od projektnog finansiranja, a u znatno manjoj meri od nevelikog novca koje medijima uplaćuje njihova publika putem kraufdanding kampanja, koje su najčešće *ad hoc* organizovane. Dodatni problem predstavlja i činjenica koja je istaknuta u različitim istraživanjima koja su sprovodila udruženja građana, poput publikacije „Bela knjiga konkursnog sufinansiranja u sferi javnog informisanja“ (Sejdinović 2016), a u kojima je empirijski dokazana pristrasnost konkursnih komisija, naročito na lokalnom i na pokrajinskem nivou, što je primećeno i u Strategiji razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godina. Ukratko, sredstva iz lokalnih i pokrajinskog budžeta na konkursima gotovo po pravilu dobijaju provladini mediji, dok MCD, koji se novinarstvom bave uvažavajući visoke profesionalne standarde, bivaju kažnjeni tako što njihovi projekti, takođe gotovo po pravilu, „ne prolaze“ na konkursima. Stoga je preporuka da se obezbedi nepristrasan rad komisija za dodelu budžetskih sredstava za finansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa, u skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima.

S obzirom na prirodu medija civilnog društva, kao i na činjenicu da je globalno češće u upotrebi ime „mediji zajednice“, potrebno je da MCD ulože dodatne napore kako bi još više izašli u susret zahtevu vremena, a to je participacija građana u proizvodnji medijskih sadržaja. Participacija u medijima predstavlja visok stepen učešća amatera, bilo da je u pitanju kreiranje sadržaja (participiranje u sadržaju, *crowdsourcing*) ili učešće u donošenju odluka vezanih za upravljanje i razvoj medijskih organizacija (strukturna participacija) (Carpentier 2007, 110–111, prema Mihajlov Prokopović 2016, 37). Takva, istinska dvosmerna komunikacija i uvažavanje građana ne samo kao pasivne publike već i kao aktivnih učesnika u medijskoj produkciji, mogla bi da doprinese jačanju zajednica MCD, a posledično i jačanju poverenja tih zajednica u MCD, koje bi potom bile spremne da učestvuju i u finansiranju MCD.

Iz odgovora nekoliko intervjuisanih predstavnika MCD vidljivo je da im je važno i partnerstvo sa drugim medijima u razmeni kvalitetnih medijskih sadržaja, ali i u osmišljavanju zajedničkih kraufdanding kampanja koje do prinose uvećanju budžeta MCD, ali i njihовоj prepoznatljivosti u javnosti. Umrežavanje tih medija u skladu sa oblastima ili teritorijama koje pokrivaju, ili pitanjima koja su im u fokusu – omogućilo bi veću prepoznatljivost i veći uticaj tih medija u zajednicama.

Pojedini intervjuisani isticali su kao važnu i potrebu bolje saradnje između profesionalnih mejnstrim medija i MCD i naveli da njihovo iskustvo svedoči o tome da se, kroz plasman medijskih sadržaja MCD u mejnstrim medijima, značajno povećava njihova vidljivost i javna prepoznatljivost.

Generalna preporuka, koja se tiče i MCD ali i organizacija civilnog društva (OCD), jeste da treba raditi na jačanju svesti o potrebi povezivanja OCD i MCD, jer i jedni i drugi vide sebe kao zaštitnike javnog interesa i životno su zainteresovani za uključivanje građana u procese borbe za zaštitu javnog interesa, za veću sopstvenu prepoznatljivost i samim tim za jačanje ugleda u javnosti, koji je neprestano ugrožen napadima, targetiranjima i etiketiranjima od strane vlasti.

Specifična preporuka tiče se ohrabrvanja novinara i organizacija civilnog društva da osnivaju MCD na lokalnom nivou, jer su lokalni mediji, nakon kontroverzno sprovedenog procesa privatizacije medija, u velikoj krizi, što bitno narušava medijski pluralizam u Srbiji i vodi ka centralizaciji medijske scene. Nisu retke opštine u Srbiji u kojima uopšte nema lokalnih medija, kao ni one u kojima lokalni mediji postoje, ali su isključivo u službi vlasti a ne zaštite javnog interesa.

U trenutnoj situaciji u kojoj ne postoji fer medijsko tržište, te u situaciji kada je vlast neprijateljski nastrojena prema MCD, neophodno je da donatori razmisle o vraćanju takozvanog „core finansiranja”, putem kojeg se obezbeđuju sredstva za samu proizvodnju sadržaja i za plate zaposlenih koji ih proizvode, to jest upravo za ono za šta su ti mediji i osnovani, a ne da donatori uslovljavaju MCD projektima koji su u datom trenutku na takozvanoj donatorskoj agendi.

Preporuka za donosioce odluka jeste da sprovedu u delo mere koje su predložene Strategijom razvoja sistema javnog informisanja u Srbiji za period 2020–2025. godine. Na taj način će biti ojačan i položaj MCD, kao i njihova samoodrživost. Bolja održivost medija civilnog društva omogućila bi se, na primer, formiranjem posebnog fonda za finansiranje tih medija.

Dodatna preporuka za donosioce odluka jeste da javni funkcioneri prestanu da diskriminišu medije civilnog društva i ne targetiraju ih zbog načina na koji se finansiraju i izveštavaju.

Polazeći od navoda u Strategiji razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine da „komercijalni mediji imaju sve manje sadržaja koji se mogu podvesti pod definiciju javnog interesa u oblasti javnog informisanja, dok javni medijski servisi ne ostvaruju svoju zakonsku funkciju u meri u kojoj je to neophodno”, jasno je da je na prvom mestu potrebno obezbediti dosledno sprovođenje zakona kojima se reguliše rad medija.

Paralelno s tim, a uvažavajući činjenicu da se u Srbiji registruje sve veći broj MCD, potrebno je obezbediti da se u predstojećim izmenama medijskih zakona MCD zakonski definišu, jer je iz intervjua sa predstavnicima osam MCD veoma jasno da su njihovi motivi odgovorno bavljenje novinarstvom bez (auto)cenzure, kao i pokušaj uspostavljanja participativnog novinarstva kao preduslova za povratak poverenja publike u medije. Zakonskim prepoznavanjem MCD doprinelo bi se zaustavljanju rapidnog pada poverenja u medije. Trenutno, pozicija MCD je i dalje periferna u odnosu na dominantne medije kojima upravljaju politički i ekonomski centri moći (Milinkov, Milić 2022).

Međutim, primer iz susedstva pruža nešto drugačiju sliku o uticaju MCD. Istraživanje „Treći medijski sektor iz perspektive demokratski angažiranih publika” pokazalo je da neprofitne medije koristi oko 26 odsto ispitanika u Hrvatskoj. Oko 74 odsto ispitanika ne koristi neprofitne medije, a kao najčešće razloge naveli su to da nisu čuli za njih (45 odsto), ne zanimaju ih (31 odsto) ili imaju naviku da se informišu iz drugih medija (23 odsto) (Vozab, Peruško, Čuvalo 2017, 119). Isto istraživanje pokazalo je da publike neprofitnih medija imaju jači politički interes od publika mejnstrim medija, kao i da se više informišu od publika mejnstrim medija (Gruhonjić 2018, 60).

Kritika sadržaja mejnstrim medija, objavlјivanje alternativnih stavova i iskustava, otvaranje tabuiziranih tema, analitičko i istraživačko novinarstvo – obavezne su teme kojima se bave mediji civilnog sektora, suočavajući građane sa društvenom stvarnošću u kojoj žive, a koja se često ne može videti u mejnstrim medijima (Gruhonjić 2018, 62). Drugim rečima, MCD imaju uređivačku politiku koja je posvećena javnom interesu u sferi javnog informisanja, što je jedna od ključnih pretpostavki za proces demokratizacije zemlje, ali i za očuvanje osnovnih vrednosti novinarstva kao profesije.

LITERATURA

- Aton, Chris. 2015. *The Routledge Companion to Alternative and Community Media*. Oxford, New York: Routledge.
- Buckley, Steve. 2011. *Community media: a good practice handbook*. France: UNESCO. ISBN: 978-92-3-104210-2
- Carpentier, Nico. 2007. Theoretical frameworks for participatory media. *Media Technologies and Democracy in an Enlarged Europe*. Tartu, ed. N. Carpentier et al. Tartu: University Press, 105–123.
- Dragičević Šešić, Milena, Martinoli, Ana. 2016. „Upravljanje medijima civilnog društva”. *Mediji civilnog društva*. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine, 47–91.
- Drašković, Brankica, Kleut, Jelena. 2016. „Mediji civilnog društva kao neiskorišćena šansa za transformaciju lokalnih medija u Srbiji; perspektiva medijskih poslenika”, *Mediji i javni interes* (urs. Car, Viktorija, Matović, Marijana, Turčilo, Lejla), Zagreb: Fakultet političkih znanosti, pp. 37–53.
- Gruhonjić, Dinko. 2016. *Odnos novinarskih žanrova na tradicionalnom radiju i radiju na internetu*, doktorska disertacija. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Gruhonjić, Dinko. 2018. Mediji civilnog društva kao alternativa medijskom mejnstrimu. *Filozofija medija: mediji i alternativa*, knj. 22, 57–71.
- Gruhonjić, Dinko. 2021. *Hibridni novinarski žanrovi*. Novi Sad: Filozofski fakultet.

- Fuller K, Linda. 2007. *Community Media: International Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Habermas, Jurgen. 1992. "Further Reflections on the Public Sphere". *Habermas and the Public Sphere* (ed Calhoun, Craig). Cambridge: MIT Press, 421–461.
- Matić, Jovanka. 2018. Razvoj neprofitnih medija. *Mediji civilnog društva – uputstvo za upotrebu* (drugo dopunjeno izdanje). Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine.
- Mihajlov Prokopović, Anka. 2016. *Transformacija tradicionalnih medija u novom tehnološkom okruženju: doktorska disertacija*. Beograd: [A. Mihajlov Prokopović].
- Milinkov, Smiljana, Milić, Veljko. 2022. *Izazovi održivosti medija civilnog društva*. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine. URL <https://ndrv.org/wp-content/uploads/2022/01/Izazovi-odrzivosti-medija-civilnog-drustva.pdf>
- Popović, Helena. 2016. „Mediji trećeg sektora: konceptualizacija i društveni kontekst njihovog djelovanja”, *Mediji i javni interes* (urs. Car, Viktorija, Matović, Marijana, Turčilo, Lejla), Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 19–37.
- Sejdinović, Nedim. 2016. *Bela knjiga konkursnog sufinansiranja u sferi javnog informisanja*. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine.
- Sejdinović, Nedim, Serenčeš, Žužana. 2018. *Mediji civilnog društva – uputstvo za upotrebu* (drugo dopunjeno izdanje). Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine.
- Stojković, Miloš. 2016. „Pravni okvir za medije civilnog društva”. *Mediji civilnog društva – uputstvo za upotrebu*. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine, pp. 19–35.
- Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine. Službeni glasnik RS, broj 11/20.
- Virilio, Paul. 2000. *Informatička bomba*. Novi Sad: Svetovi.
- Vozab, Dina, Peruško, Zrinjka, Čuvalo, Antonija. 2017. Medijski sektori za perspektive demokratski angažiranih publika. *Politička misao: časopis za politologiju*, Vol. 54 No. 3, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 108–131.
- Zakon o elektronskim medijima. Službeni glasnik RS, br. 83/2014, 6/2016 i 129/2021
- Zakon o javnom informisanju i medijima. Službeni glasnik RS, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 – autentično tumačenje)
- Zdravković, Ana M. 2022. SLAPP tužbe – zloupotreba prava na sudsku zaštitu u službi ograničavanja slobode izražavanja. *Strani pravni život*, 75–96 6. <https://doi.org/10.5937/spz66-35644>

Dinko Gruhonjić
Smiljana Milinkov

SUSTAINABILITY OF CIVIL SOCIETY MEDIA IN SERBIA

SUMMARY

The idea behind this paper is to analyse the level of sustainability of civil society media in Serbia. In Serbia, attempts to reform the media scene have been ongoing for the past 15 years, mostly in order to create an equal and just media market and to decrease and remove state influence on media. One of the models which have been disregarded in the attempts to reform media is the model of civil society media (Gruhonjić 2018). The theoretical framework is based on the stance that civil sector media are created as a response to the current media system, which is not in line with the expectations that media face in a democratic society (Popović 2016). The media are expected to report and work while following public interest, as well as to encourage independent and critical thinking and inform citizens, so that they can understand social processes and participate in them. However, no matter how important the role of the civil society media for the public sphere is, research shows (Milinkov&Milić 2022) that their position and impact is still peripheral compared to dominant media, which are controlled by political and economic centres of power. The aim of the paper is to, by interviewing owners and editors of civil society media, research the problem of economic sustainability of non-profit media. The assumption was made that civil society media are mostly financed through financial project support from donors and individual donations from the audience, which puts them in a difficult and uncertain position, because their financing is temporary, and mostly not sufficient for serious continuous work.

KEYWORDS: civil society media, sustainability, censorship, market, democracy.

Jasminka Simić¹

Radio-televizija Srbije

Posthladnoratovska tranzicija u Istočnoj Evropi: potreba i perspektive

SAŽETAK

Rad analizira faktore koji su uticali na tranziciju centralne i planske privrede zemalja centralnoistočne i jugoistočne Evrope ka zapadnom neoliberalnom modelu tržišne ekonomije, zasnovanom na demokratiji i poštovanju ljudskih prava i sloboda, u okviru evroatlantskih integracija, članstva u Evropskoj uniji i NATO-u. Konstatuje se da je prekretnica bila svetska ekonomska kriza 2008. godine, iz koje je proizašla kriza evrozone, jer je to izazvalo eroziju demokratskih kontrolnih mehanizama u interesu finansija i stvorilo uslove za „oligarhizaciju“ politike i okretanje glasača populističkim pokretima. U odgovoru do koga se došlo analizom dokumenata, ispitivanjem komparativnom metodom pokazatelja transformacije kroz statističke podatke, kao i analizom odluka i prakse država centralnoistočne i jugoistočne Evrope, uz studiju slučaja društveno-ekonomskog kretanja država na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza, autor iznosi hipotezu da su konvergencija pogrešnih uticaja na unutrašnjem planu (izneverena obećanja, nedostatak konsenzusa) i spoljašnje okolnosti (prva ukrajinska kriza, migratorični talas, pandemija kovida 19, rusko-ukrajinski sukob) omogućile dekonsolidaciju mladih demokratija u centralnoistočnoj i jugoistočnoj

Evropi i iliberalna skretanja, istovremeno i stvaranje modernih autokratija u evroazijskom prostoru sa najznačajnijim spoljnim faktorom, Rusijom. U zaključku se navodi da je potrebna kompaktnost, koja je trenutno vidljivija u atlantskoj bezbednosnoj zajednici nego u evropskoj ekonomskoj i političkoj zajednici, i održiva solidarnost u razmatranju odnosa između demokratskih vrednosti i potreba ekonomske egzistencije radi efikasnijeg suočavanja centralnoistočne i jugoistočne Evrope sa globalnim izazovom rusko-ukrajinskog sukoba, koji će definitivno utvrditi političke, ekonomske, moralne i vrednosne granice između posthладноратовске Evrope i Evroazije, sa krajnjim ishodom transformacije neoliberalizma ili formiranja novog međunarodnog ekonomskog poretka.

KLJUČNE REČI: neoliberalizam, oligarhizacija, demokratija, postkomunizam, rusko-ukrajinski sukob

1. UVOD

Pad Berlinskog zida 1989. godine označio je ne samo nestanak Sovjetskog Saveza i istočnog bloka, već istovremeno i nestanak klasičnog svetskog poretka, odnosno načina mišljenja i delovanja, karakterističnih za period do 90-ih godina. Evropa je ušla u novu, obećavajuću eru. Centralna i Istočna Evropa su se osloboidle sovjetskog uticaja, kako je navedeno u Deklaraciji sa Samita NATO-a u Londonu sredinom 1990. godine, i to kroz napuštanje centralno-planske prirede i prelazak na tržišnu ekonomiju i liberalnu demokratiju, osnove na kojima počiva zapadni svet (London Declaration 1990).

Strukturalni i ideološki razlozi koji su bili u osnovi sukoba supersila, Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskog Saveza, bili su najznačajniji za ogromne promene koje su dovele do kraja Hladnog rata, a posebno „izolacija Sovjetskog Saveza i komunističkog sistema od globalnog kapitalističkog sistema i modernizujuće struje kapitalizma” (Baylis, Smith 2001, 105). Tokom pedesetih, sovjetske stope rasta premašile su stope rasta svih kapitalističkih država osim Zapadne Nemačke i Japana, zahvaljujući niskoj polaznoj tački i manje vidljivim strukturnim slabostima u industrijskoj proizvodnji i poljoprivredi. Uz to, lansiranje satelita Sputnjik 1957. godine sugerisalo je, smatraju američki autori Bajlis i Smit, „značajan dinamizam u sovjetskoj ekonomiji, dovoljan barem da ponudi stvarnu vojnu pretnju Zapadu” (Baylis, Smith 2001, 106). Pošto je stopa rasta u Sovjetskom Savezu usporila šezdesetih i naglo opala tokom sedamdesetih i osamdesetih, „motiv sovjetskog rukovodstva za detant sa Zapadom sedamdesetih bio je da pridobije uvoz ‘visokotehnološke’ robe, što je istovremeno bila potvrda priznanja sve većeg zaostajanja Sovjetskog Saveza” (Baylis, Smith 2001, 106). Nemoćan da održi trku u naoružanju, Sovjetski Savez

se okrenuo ka otvaranju zemlje prema Zapadu, otvaranju tržišta i ka demokratskim reformama, što je istovremeno značilo politički proces samoopredelenja naroda u sovjetskim republikama, ali i u istočnoevropskim zemljama. Revolucionarni proces ubrzalo je i to što je sovjetski lider Mihail Gorbačov napustio doktrinu Brežnjeva o ograničenom suverenitetu za Istočnu Evropu. Godinu dana posle raspada Sovjetskog Saveza, u januaru 1992. godine, pokrenut je program radikalnih ekonomskih reformi koji je doveo do skoro potpunog oslobođanja privrede Istočne Evrope od specifičnih kontrola. Zemlje Istočne i Centralne Evrope otvorile su se prema Zapadu usvajajući njegove vrednosti i započele proces tranzicije ka potpuno razvijenim tržišnim ekonomijama i proces izgradnje demokratskih institucija društva. Zapadni svet je, za razliku od duha kolektivizma koji je vladao u istočnom bloku, dao prioritet individualnoj slobodi koja se ostvaruje kroz dva mehanizma, tržište (posao, blagostanje, tehnologija i kapital) i demokratija (na nacionalnom, regionalnom i nivou zajednice).

Bivše sovjetske republike, koje su stekle nezavisnost posle nestanka Sovjetskog Saveza, započele su proces političke i ekonomske tranzicije i suočavaju se sa problemima i teritorijalnim sporovima zbog nekadašnjih sovjetskih granica. Rusija je morala da se bori sa „ogromnom devalvacijom monete, brzim rastom nezaposlenosti, drastičnim padom nacionalnog dohotka i realnih plata od 1992. godine, padom industrijske proizvodnje za polovicu, ogromnom korupcijom u državnim organima i široko razgranatim kriminalom” (Roberts 2003, 775).

Taj period označio je kraj takmičenja između alternativnih ekonomskih sistema i pobedu kapitalističke nad centralno-planskom privredom, čime su moć stekle finansijske institucije, poput Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke, koje su pružale pomoć u sprovođenju tranzicije centralno-planskih privreda u funkcionalne tržišne privrede. Taj proces u zemljama Istočne Evrope imao je veliki uticaj na ostatak sveta, sa porukom da ne postoji alternativa tržišnoj privredi. Fokus je bio na globalnoj svetskoj ekonomiji, što je imalo ogroman uticaj na način života ljudi, posebno u oblasti kulture.

Sa izuzetkom SFRJ i Albanije, sve ostale zemlje Istočne Evrope bile su deo bivšeg sovjetskog istočnog bloka. U trenutku kada se Evropa ujedinjavala uz mirnu podelu Čehoslovačke i Sovjetskog Saveza, počeo je građanski rat u SFRJ koji je doveo do raspada zemlje i formiranja nezavisnih država, dok je Albanija tokom devedesetih doživela duboke političke i ekonomske promene i potrese. Njihov izbor su posle 2000. godine postale evroatlantske integracije. Na tom tragu autor je rad podelio u tri celine: u prvom delu analiziraju se razlozi koji su doveli do otvaranja društava zemalja Istočne Evrope ka tržišnoj privredi i liberalnoj demokratiji i tok tog procesa do njihovog pristupanja evroatlantskim integracijama; u drugom delu analiziraju se tranzicione demokratske reforme postsovjetskih republika uz studije slučajeva; u trećem delu razmatraju se znakovi tzv. iliberalnog skretanja u zemljama Istočne i Centralne Evrope posle globalne

ekonomске i krize u evrozoni i potreba da se poštuju demokratski principi unutar jedne države i u njenim odnosima sa svetom, posebno u uslovima ukrajinskog sukoba. U zaključku su navedena rešenja za ponovno usmeravanje država ka jačanju demokratskog društva i poštovanju principa podele vlasti na celokupnom prostoru Istočne Evrope, tj. nekadašnjeg istočnog bloka, uključujući i zemlje kandidate za članstvo u EU sa Zapadnog Balkana. Autor je u radu koristio metod analize sadržaja i statističkih podataka zvaničnih dokumenata međunarodnih i regionalnih organizacija i pojedinačnih država koji se odnose na proces tranzicije zemalja Istočne Evrope, objavljenih istraživanja koja su sproveli relevantne institucije o indeksu transformacije ovih država, i komparativnu metodu i studiju slučaja o demokratizaciji društva kroz proces ekonomske tranzicije pojedinih postsovjetskih država. U radu je korišćena domaća i inostrana literatura, kao i ona dostupna na internetu, i istraživački izveštaji u čijem sastavljanju je autor učestvovao.

2. TRANZICIJA ZEMALJA ISTOČNOG BLOKA KA ZAPADU

„Napori država sovjetskog bloka da razviju potpunije trgovinske veze, uspostave veće mogućnosti putovanja i kulturnu razmenu sa Zapadom razotkrili su raničnost komunizma prema zapadnom ekonomskom i kulturnom uticaju, a ne njegovo jačanje“ (Baylis, Smith 2001, 106). Da bi ubrzale put evrointegracije ka punopravnom članstvu u EU, zemlje Istočne i Centralne Evrope izabrale su dva mehanizma, tako da su se podelile u dve grupe. Prva je bila Višegradska grupa – Čehoslovačka (Češka i Slovačka), Poljska i Mađarska – osnovana 1991. godine. Njihovo povezivanje sa Rumunijom, Bugarskom, Hrvatskom i Slovenijom sprovedeno je preko međunarodnog trgovinskog sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi, CEFTA, osnovanog 1992. godine, kasnije proširenog na zemlje Jugoistočne Evrope i Zapadnog Balkana (Novak 1997, 114). Ove dve grupe su posle 1993. godine zagovarale i jačale regionalnu trgovinu, a potpisivanje trgovinskog sporazuma predstavljalo je važan korak u težnji da postanu članice Evropske unije (Novak 1997, 117). Ova vrsta ekonomskog povezivanja pozitivno je uticala na poboljšanje međusobnih političkih odnosa zemalja Istočne i Centralne Evrope, jer su pojedine nacionalne razlike između nekoliko zemalja ranije onemogućavale bilo kakav zajednički rad, istovremeno stvorena je osnova za političke i ekonomski aspekte procesa evrointegracije. Iz ugla Evropske unije, Višegradska grupa je predstavljala novi tzv. sanitarni kordon koji bi garantovao zapadnu stabilnost, odnosno ograničavao regionalnu nestabilnost u Istočnoj i Centralnoj Evropi i štitio Zapadnu Evropu od pretnji koje dolaze sa Istoka (Novak 1997, 117). Neke od zemalja su već sklopile sporazume sa Evropskom unijom, poput Višegradske grupe. Jedna od glavnih sličnosti među zemljama bivše SFRJ je njihov interes da se aktivno uključe u proces evropske ekonomski i političke integracije. Na primer, Slovenija je 1989. godine zapo-

čela harmonizaciju svog zakonodavstva sa EU, tadašnjom Evropskom zajednicom, u brojnim oblastima (Evropski dokumentacioni centar u Ljubljani), i takva samoinicijativna odluka podstakla je interesovanje građana za proučavanje različitih aspekata integracijskih zahteva i razvoja (Kumar 1997, 135). Evropski dokumentacioni centar je postojao i u Beogradu devedesetih godina i tu su stizala zvanična dokumenta Evropske unije koja su služila stručnoj i lajčkoj javnosti za analizu i informisanje.

Istočnoevropske zemlje su pristupile NATO-u i Evropskoj uniji 2004. godine, osim Rumunije i Bugarske, koje su postale punopravni članovi Evropske unije 2007, a Hrvatska 2013. godine. Poljska, Mađarska i Republika Češka su punopravne članice NATO-a od 1999. godine, Hrvatska i Albanija od 2009, Crna Gora od 2017, dok je Republika Severna Makedonija pristupila NATO-u 2020. godine. Prema podacima Odeljenja za statistička istraživanja iz 2006. godine, „između 1989. i 2000. godine bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika Evropske unije rastao je brže nego u zemljama bivšeg istočnog bloka. Međutim, kraj komunizma negativno je uticao na ekonomije Evropske unije početkom 1990-ih. Poljska je bila jedina zemlja istočnog bloka koja je u tom periodu ostvarila dobitke od Zapada, mada je to više bilo povezano sa njenom lošom ekonomijom osamdesetih, zabeležila je rast BDP-a i industrijske proizvodnje. U bivšim sovjetskim državama, u istom periodu, došlo je do pada BDP-a po glavi stanovnika ispod jedne četvrtine stope Evropske unije, pošto je postsovjetski ekonomski oporavak realno počeo kasnih 1990-ih“ (Statistic Research Department 2006).

2.1. Potrebe za tranzicijom tržišta u Istočnoj Evropi

Tranzicija, kao formula za transfer iz komunističkog društva u civilno, postavlja nekoliko ciljeva: dostizanje civilnog društva, razvijanje tržišne privrede, evropeizaciju, otvorene granice i multietničku demokratiju. „Tranzicija u zemljama Istočne Evrope obavljala se u okviru procesa globalizacije i brzog naučnog i tehnološkog razvoja i digitalne ere“ (Tomovski 2002, 251). Na unutrašnjem planu, ove zemlje su doživele ekonomski kolaps zbog uništavanja prethodnog ekonomskog sistema i prelaska na tržišnu ekonomiju, jer „formula tranzicije nije napravljena da pokrene ekonomski razvoj“; proces privatizacije je „sveden na prljavu prvobitnu akumulaciju kapitala“; socijalno siromaštvo je obuhvatalo sve slojeve društva i u takvim okolnostima najviše je bila pogodjena mlada generacija; karakterističan je nedostatak demokratske tradicije i iskustva koje su imale zemlje Zapadne Evrope (Tomovski 2002, 251). Za zemlje Jugoistočne Evrope, koje su kasnije okupljene u region Zapadnog Balkana, otežavajuća okolnost bila je izolovanost zbog jugoslovenskog sukoba, koji je imao negativne posledice na razvoj demokratije i civilnog društva i ekonomije.

Za zemlje Istočne i Centralne Evrope mogućnosti pristupanja EU predstavljali su važan cilj i podsticaj za političko-ekonomske reforme. Proces tran-

sformacije u svakoj od ovih zemalja iznedrio je sisteme koji se mogu smatrati demokratijama zasnovanim na tržištu, uprkos njihovim nedostacima. Uz evro-integracioni proces, dodatni podsticaj demokratizaciji bili su „relativno dobra opremljenost ljudskim kapitalom, egalitarna socijalna struktura, prodemokratski pokret ukorenjen u građanskom društvu, ispravni institucionalni izbori napravljeni u ustavnim reformama i potpuna delegitimacija socijalističkih i drugih alternativa” (Bertelsmann 2008, 93).

Zemlje Zapadnog Balkana (Albanija, Republika Severna Makedonija, Crna Gora, Srbija) produbile su svoje odnose sa Evropskom unijom i svaka je postigla napredak u pravcu konsolidovanja liberalne demokratije i tržišne ekonomije, što je rezultiralo njihovim statusom kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Bosna i Hercegovina je dobila uslovnu preporuku za status kandidata za članstvo u EU (2022).

Glavni problem u Istočnoj Evropi u procesu harmonizacije sa evropskim zakonodavstvom u oblasti tržišta rada je to što zahteva izvore i administrativne kapacitete koji nisu bili tada na raspolaganju i što troškovi usaglašavanja sa radnim uslovima u EU mogu znatno da premaše kratkoročne i srednjoročne dobiti, pokazala je jedna studija o tržištu rada uradena u Bugarskoj (Hoey 2002, 256). Uz to, postojao je rizik da bi prebrzo usaglašavanje sa evropskim propisima u ovoj oblasti moglo da ojača neformalnu ekonomiju i time odloži pristupanje Evropskoj uniji. Nove države članice EU trebalo je da u nekoliko narednih godina pristupe Evropskoj monetarnoj uniji, što podrazumeva striktno pridržavanje kriterijumima nominalne konvergencije, odnosno obavezu da postignu spremnost za integraciju u monetarni režim evrozone (Hoey 2002, 256). Takođe, izvor problema je politika konkurentnosti koja podrazumeva jednak tretman za strance i lokalno stanovništvo. Podsticaji za strane investicije mogu da poremete lokalna tržišta i da dovedu do diskriminacije lokalnih preduzetnika. Međutim, ukoliko direktnе strane investicije imaju pozitivne efekte u pogledu modernizacije ekonomije, uvođenja koncepta know-how, povećanja lokalnih tehnoloških kapaciteta, u tom slučaju pokazalo se da podsticaji stranih investicija imaju opravданje (Hoey 2002, 257).

Kriterijumi iz Maastrichta su se usmerili na inflaciju, fiskalni balans, javni dug, kamatne stope i stabilnost kursa. EU je insistirala na vidljivim dokazima u postupku implementacije navedenih kriterijuma i bolju primenu evropskog zakona pre nego što zemlje budu primljene u punopravno članstvo. Ovim je EU postala cilj i činilac promena u celom regionu. Bugarska je, uz Letoniju, Litvaniju, Poljsku, Rumuniju, kao i Hrvatsku koja u to vreme još nije bila članica EU, pripadala grupi država članica EU čija su tržišta i konkurenčnost slabije organizovani, ili pokazuju značajne nedostatke u predstavljanju kriterijuma održivosti. Pod pritiskom Evropske unije, Bugarska je promenila Ustav u martu 2006. i februaru 2007, kako bi se ograničio imunitet sudija i proširio parlamentarni nadzor nad javnim tužiocima i Vrhovnim sudom, što je dovelo do pokretanja optužnica protiv sudija, javnih tužilaca i policijskih službenika

(Bertelsmann 2008, 96). S druge strane, postojale su nove države članice EU koje imaju razvijenu tržišnu ekonomiju sa institucijama koje dobro funkcionišu, takođe imaju relativno visoke rezultate u učinku i kriterijumu održivosti (Bertelsmann 2008, 45).

U godinama posle 2000. nivo ekonomskog i demokratskog razvoja u Istočnoj i Centralnoj, kao i Jugoistočnoj Evropi je bio visok.

2.2. Početak tranzicije na postsovjetskom prostoru

Bivše sovjetske republike, kao nezavisne države, gravitirale su Rusiji, koja je bila kandidat za liberalno-demokratski kapitalizam, tako da su i one započele tranziciju, odnosno tržišne i demokratske reforme, kroz dva mehanizma: saradnjom u Zajednici nezavisnih država (1991) sa Rusijom i u okviru programa „Istočno partnerstvo” sa Evropskom unijom (2009). Proces demokratizacije ovih zemalja usporavali su teritorijalni problemi nastali usled raspada Sovjetskog Saveza, između Jermenije i Azerbejdžana oko Nagorno Karabaha, Rusije i Gruzije oko Osetije i Južne Abhazije, Rusije i Ukrajine, granični spor između Tadžikistana i Kirgistanu.

U Zajednicu nezavisnih država okupilo se devet bivših sovjetskih republika² kako bi unapredile međusobne odnose posle raspada Sovjetskog Saveza i oblikovale političku, ekonomsku, humanitarnu, kulturnu i drugu saradnju. Njihovi odnosi su unapređeni formiranjem Evroazijske ekonomske unije 2015. godine, u čijem sastavu su Belorusija, Kazahstan, Kirgistan, Rusija i Tadžikistan. Karakteristika obe organizacije je centralna uloga Rusije i njena tendencija da pronađe načine da učvrsti ekonomske veze sa zemljama postsovjetskog prostora. Protivteža ovom savezu je program „Istočnog partnerstva” koji je Evropska unija pokrenula kako bi unapredila saradnju i podržala demokratske i tržišne reforme u šest zemalja istočne Evrope i južnog Kavkaza – Jermeniji, Azerbejdžanu, Belorusiji, Gruziji, Moldaviji i Ukrajini, kao tržištu od ukupno 75.000.000 stanovnika.

Ekonomske reforme u Rusiji kao centralnoj državi postsovjetskog prostora dovele su do privatizacije većeg dela industrije, osim energetskog i sektora koji se odnosi na odbranu. Ukupna spoljnotrgovinska razmena Rusije u 1991. godini iznosila je 95,4 milijarde dolara, da bi u 1997. dostigla 155 milijardi dolara (Simić, internet).

2 Države članice su Jermenija, Azerbejdžan, Belorusija, Kazahstan, Kirgistan, Moldavija, Rusija, Tadžikistan i Uzbekistan. Turkmenistan je izašao iz organizacije 2005. godine u skladu sa svojom politikom neutralnosti i postao pridružena članica. Ukrajina je napustila organizaciju 2014. godine zbog secesije Krima, a naredne godine ponovo se vratila u Zajednicu nezavisnih država na selektivnoj osnovi. Avganistan i Mongolija su posmatrači.

Ogroman novac ruskih oligarha od prodaje ruskih energetika prenet je u zapadne zemlje, najviše u Veliku Britaniju i bio je uglavnom proizvod „prljave“ tranzicije u zemlji. Unutrašnje političke prilike su bile takve da je na izbore 1993. godine četvrtina Rusa glasala za Vladimira Žirinovskog (Liberalno demokratska stranka Rusije), nacionalistu koji je zagovarao obnovu bivšeg Sovjetskog Saveza. Rusija se 1998. godine suočila sa kolapsom finansijskog sistema „u procesu izvlačenja uštedevina mnogih ambicioznih Rusa srednje klase“ (Baylis, Smith 2001, 125). Sa dolaskom Vladimira Putina na funkciju predsednika (2000), privredni rast je u proseku iznosio 7%, a energenti su prodavani po realnim cenama, što je uticalo na rast dohotka, penzija i životnog standarda. To je bilo dovoljno da kvalifikuje Rusiju u grupu ekonomija u usponu, BRIKS (Simić, internet).

Za neuspeh tranzicije u Rusiji pojedini autori razloge pronalaze u prirodi saveta koju je ova zemlja dobila od Zapada, zbog čega je propustila da uđe u svetski poredak 1991. godine u vreme kada je tržišna privreda doživela trijumf i bila u usponu. Ono što je uspelo u zemljama poput Češke ili Poljske, tzv. šok terapija, nije primenjeno u Rusiji koja je trpela posledice napuštanja planske privrede a da nije krenula ka tržišnoj ekonomiji (Baylis, Smith 2001, 124).

Na političkom planu, Zapad je prema predsedniku Vladimiru Putinu imao ambivalentan odnos, zbog stava da Amerika ima plan da Rusiju svede na nivo zemalja Trećeg sveta, ali se Zapad ipak opredelio da održi poverenje prema Rusiji, bez povratka u Hladni rat, jer je predsednik Putin demokratski izabran. Ekonomski stabilnost u Rusiji i sprovođenje prozapadne spoljne politike – to su bila očekivanja Zapada od novog ruskog predsednika.

Svetska ekonomska kriza (2008) bila je prekretnica i za zemlje postsovjetskog prostora. Pogodila je ekonomiju Rusije, cena nafte na svetskom tržištu je pala, a strani krediti, na koje su se oslanjale ruske banke i kompanije, presušili su. Ponovni rast cene nafte uticao je i na rast ekonomije, tako da je rast domaćeg bruto proizvoda u 2012. iznosio 3,4%, a rast industrijske proizvodnje 3,1%.

Realizam je nadvladao liberalni idealizam u oblikovanju stava Zapada prema Rusiji i na to je uticalo nekoliko razloga: potreba da se nadgleda ogroman nuklearni arsenал Rusije; ruska geografska pozicija u srcu evroazijskog potkontinenta; stalno članstvo u Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija, gde Rusija ima pravo veta. To se potvrdilo u ukrajinskom sukobu ili pitanju nuklearnog potencijala Severne Koreje i Irana.

3. NOVA ERA U PROCESU DEMOKRATIZACIJE ISTOČNE EVROPE: „ILIBERALNO SKRETANJE“

Ključna tačka koja je proces demokratske tranzicije u zemljama Istočne Evrope stavila u preispitivanje bila je globalna ekonomska i finansijska kriza (2008), kao i kriza u evrozoni (2010), koje su nastavljene kroz kreditnu nesposobnost,

odliv kapitala i recesiju (Bertelsmann 2016, 52). To je imalo ozbiljan politički uticaj na celokupnu Evropsku uniju, a sve je dodatno otežao priliv izbeglica iz severne Afrike i sa Bliskog istoka 2015. godine, zatim pandemija kovida 19 (2019) i rusko-ukrajinski sukob (2022) kao nastavak ukrajinske krize iz 2014. godine.

Integracijom u jedinstveno evropsko tržište, države Istočne i Centralne Evrope opredelile su se za razvojni model koji je obećavao ekonomski rast i usklađivanje sa napretkom koji su ostvarile zemlje Zapadne Evrope kroz direktna strana ulaganja, spoljnu trgovinu i integraciju u transnacionalne lance vrednosti, što je suština neoliberalizma u međunarodnim odnosima. Globalna ekonomska i finansijska kriza, zatim i kriza u evrozoni, otkrile su zavisnost ovog ekonomskog modela od međunarodnih finansijskih tržišta. Zemlje Istočne i Centralne Evrope, kao i Jugoistočne Evrope udaljavale su se od transformacije u okviru Evropske unije, jer je neoliberalni model sve manje uspevao da reši akutne probleme u ekonomiji, životnoj sredini, političkim podelama, što se manifestovalo jačanjem antisistemskih stranaka. U poslednjoj deceniji neoliberalne tendencije karakteristične su za nekoliko zemalja Istočne i Centralne Evrope (Poljska, Mađarska), ali i Jugoistočne Evrope i to u skoro svim segmentima društva. Ovaj proces je okarakterisan kao „iliberalko skretanje”, što podrazumeva da „institucije važne za demokratiju nisu uništene ili fundamentalno dovedene u pitanje, već se, vremenom, ponovo tumače i podležu promenama koje ih sve više udaljavaju od razumevanja institucija koje su vodile proces demokratizacije devedesetih i proširenja Evropske unije na Istok početkom dve hiljaditih” (Bertelsmann 2018, 84). Princip jednoglasnosti, sadržan u Ugovoru o Evropskoj uniji, ograničava sposobnost Evropske unije da sankcioniše ozbiljna kršenja demokratskih principa ili principa vladavine prava suspenzijom članstva u organizaciji. Evropska unija, međutim, ima nova budžetska ovlašćenja koja može da koristi za uskraćivanje sredstava iz budžeta EU državama koje ne prihvataju odluke Unije i koje krše principe vladavine prava iz člana 2. Ugovora o EU. To je Uredba EU i Euratomu o uslovljavanju vladavine prava, koja je stupila na snagu 11. 01. 2021. godine, kako bi se države članice podstakle da poštuju vladavinu prava (Regulation EU, internet).

3.1. Primeri „iliberalkog skretanja” u Istočnoj Evropi

Od sredine dvehiljaditih pojavila su se skretanja u procesu demokratizacije društva i slobodnog tržišta što se prema Indeksu transformacije u istraživanju nemacke fondacije Bertelsman, manifestovalo kroz sledeće pojave:

- a) Porast populističkih pokreta: Usled krize u evrozoni, nedovoljno jasne perspektive pristupanja zemalja Jugoistočne Evrope Evropskoj uniji i smanjenog konsenzusa, počela je erozija demokratije i tržišne ekonomije u ovim zemljama, što je praćeno jačanjem populističkih pokreta i

ekstremnih grupa. Perspektiva pristupanja Evropskoj uniji predstavljala je pokretačku snagu za reforme u istočnom delu Evrope, dok je EU ove reforme smatrala preduslovom za punopravno članstvo novih država, nudeći tehničku i finansijsku podršku za njihovu implementaciju. Evropska unija je nadgledala sprovođenje reformi jer su za punopravno članstvo pristup imale samo zemlje koje su ostvarile stabilne demokratske institucije i funkcionalnu i konkurentnu tržišnu ekonomiju. Pošto nove države članice (osim Bugarske i Rumunije tokom sedam godina od pristupanja) nisu više bile predmet revizija i podsticajnih mehanizama koji su važili u fazi pristupanja, instrumenti Evropske unije nisu u mogućnosti da se suprotstave eroziji demokratskih institucija i kontrolnih mehanizama. Evroskeptici su Evropsku uniju smatrali odgovornom za efekte ekonomske krize i politike štednje. Poraslo je nepoverenje u političku vlast, što se manifestovalo kroz proteste protiv korupcije i preduzetih ekonomske mera. Nove antisistemske stranke pojavile su se u relativno konsolidovanim partijskim sistemima (Akcija nezadovoljnih građana u Republici Češkoj, Stranka Mira Cerara u Sloveniji). Istovremeno, poslovni ljudi su se predstavljali kao kompetentne alternative u Slovačkoj i Republici Češkoj, ciljujući na razočarane glasače u političkom procesu svrgavanja korumpirane elite. Vladajuće stranke izabrane na demokratskim izborima prkosile ustavnim ograničenjima i mehanizmima uzajamne kontrole (Bertelsmann 2016, 45).

- b) „Oligarhizacija“ politike: Vladajuće stranke su koristile različita nepoštena sredstva da bi uticale na izborne rezultate i nisu se obazirale na princip podele vlasti, podrivajući time demokratiju. Uticajni poslovni akteri kupovali su većinski ideo u medijima i dnevnim novinama, a nedostatak transparentnosti u vlasničkoj strukturi prikrivao je uzajamnu zavisnost medijskih i poslovnih interesa, jer su oni u međuvremenu preuzimali vodeće pozicije u vladama (Bertelsmann 2016, 46–47).
- c) Izneverena obećanja: Slab oporavak od ekonomske krize, osim u baltičkim državama kod kojih je taj proces brzo tekao, podstakao je društvene proteste i razočaranja, često i imigraciju na Zapad. Troškovi koji proizlaze iz ekonomske krize smanjili su obim vladinih akcija, pri čemu je bruto državni dug u regionu (Albanija, Hrvatska, Mađarska, Srbija i Slovenija) naglo porastao od 2008. godine, u pojedinim državama do preko 70% bruto domaćeg proizvoda (Bertelsmann 2016, 48–49).
- d) Nedovoljno postojanje konsenzusa: Pojava antisistemskih stranaka je pokazala da je kvalitet konsenzusa u mnogim državama Istočne Evrope doveden u opasnost jer na kvalitet konsenzusa utiče podjednaka zainteresovanost glavnih političkih aktera za razvoj demokratije i tržišne ekonomije, kao dugoročnih strateških ciljeva, a, takođe, i sposobnost reformatora da isključe ili pridobiju antidemokratske aktere (Bertelsmann 2016, 50–51).

U Poljskoj je vlada revidirala zakon o Ustavnom суду u julu 2016. godine, što je uticalo na vladavinu prava, princip podele vlasti, nezavisnost pravosuđa, a sve se završilo ustavnom krizom i strahom da je Poljska na pravcu autokratije (Koncewicz, internet). Odlukom Ustavnog suda Poljske (7. 10. 2021) dat je primat nacionalnom zakonodavstvu nad pravom Evropske unije, što je bio nastavak kampanje nacionalističke konzervativne vlade, čime se podriva pravni stab EU. Mađarska je u protekloj deceniji imala nekoliko neslaganja sa institucijama EU po pitanju migranata, pandemije kovida 19, rata u Ukrajini, sankcija Rusiji.

Evropska komisija je (27. 04. 2022) zvanično pokrenula mehanizam uslovljavanja protiv Mađarske, na osnovu člana 6(1) Uredbe EU (2020/2092), koja Evropskoj uniji omogućava da državi članici EU obustavi priliv novca od EU ako krši principe vladavine prava. Primedbe Evropske komisije odnosile su se na nedostatke u kontroli korišćenja novca EU, u obavezama revizije i transparentnosti, kao i u postupcima javnih tendera, zatim na raširenu korupciju i nedostatak nezavisnog sudstva (Wahl, internet). Mađarska je dobila rok od mesec dana da odgovori na zahtev Evropske komisije, što je i učinila, prihvatajući ispravke. Mađarska je jedan od najvećih neto primalaca fondova EU, skoro 5 milijardi evra u 2020. godini, što predstavlja više od 3,5% njene ekonomske proizvodnje. Uskraćivanje finansijskih sredstava Evropske unije zemljama koje duboko zavise od toga, poput Poljske i Mađarske, snažno je sredstvo kontrole u očuvanju vladavine prava.

Zaključak je da postoji tzv. subregionalno „iliberalko skretanje” od Evropske unije. Međutim, ne postoji antizapadna orijentacija, jer su mnoge vlade zemalja Istočne Evrope svesne ekonomske i političke potrebe da i dalje budu deo Zapada (Bertelsmann 2018, 93).

3.2. Primeri prevazilaženja „iliberalkog skretanja” u Istočnoj Evropi

Privrede zemalja Istočne Evrope oporavile su se od 2015. do 2017. godine i od tada su zabeleženi primeri prevazilaženja „iliberalkog skretanja”

Najupečatljiviji su:

- a) Usvajanje zakona „Lex Babiš” (industrijski tajkun i zamenik premijera Republike Češke koji je vlasništvo u dva vodeća lista u zemlji iskoristio za sopstvenu političku promociju), kojim je zabranjeno vršiocima dužnosti vladinih zvaničnika da poseduju ili kupuju medije u Češkoj Republici. Evropski parlament usvojio je rezoluciju (10. 06. 2021) o sukobu interesa premijera Češke Republike (European Parliament resolution, internet).
- b) Borba protiv korupcije u Rumuniji doprinela je velikom napretku zemlje u procesu demokratizacije društva i privrede. U februaru 2017. godine više od pola miliona ljudi protestovalo je zbog odluke levičarske vlade da osloboodi oko 100 visokih javnih zvaničnika osuđenih zbog korupcije. Pod pritiskom javnosti, vlada je povukla i ukinula naredbu.

Borba protiv korupcije zamenila je onu tradicionalnu, između levice i desnice, kao „osovinu oko koje se okreće politički sistem zemlje”. Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije iznala je sudu više od 1.200 slučajeva zloupotrebe službenog položaja između 2014. i 2016. godine, zbog čega je Evropska komisija ocenila pojedine od mera preduzetih u toj oblasti kao najbolju praksu u EU (Bertelsmann 2018, 91).

Društva u regionu Istočne i Centralne Evrope i Jugoistočne Evrope razlikuju se po ekonomskim sposobnostima i prodemokratskim stavovima stanovništva. U nekim zemljama (Češka, Poljska i Slovačka) demokratizacija se u percepciji i sećanju povezuje sa prestankom komunističke ekonomije oskudice. U drugim (Hrvatska i Slovenija) transformacija je povezana sa nacionalnim suverenitetom. Mađarski građani su transformaciju u velikoj meri povezivali sa ekonomskim padom, koji je usledio posle prosperiteta tzv. gulaš komunizma i globalne konkurenčije. Kada se pogrešni uticaji konvergiraju dekonsolidacija mladih demokratija na istoku Evrope postaje moguća.

4. IZAZOVI TRANZICIJE ZA ZEMLJE POSTSOVJETSKOG PROSTORA

Postsovjetski prostor, posebno od ukrajinske krize 2014. godine, politički je i ideološki dihotoman. U političkom smislu, na vlasti su režimi sa dominantnim vladarima (kao što su to bili Uzbekistan i Kazahstan) i oni sa liderima tzv. dinastičkog nasleđa (u Azerbejdžanu je na vlasti druga generacija porodice Alijev). U ideološkom smislu, na jednoj strani je uticaj Rusije, a na drugoj Evropske unije. Zajedno, to predstavlja izvor nestabilnosti, praćene protestima nezadovoljnih građana (štrajk radnika u fabriци pod kontrolom državne energetske kompanije Kazmunajgas u Žanaozenu 2011. godine u Kazahstanu; masovne demonstracije u Rusiji pod izgovorom izborne prevare na parlamentarnim izborima 2011. i predsedničkim izborima 2012. godine; protesti zbog povećanja cena električne energije u Jermeniji 2015. godine), koji istovremeno ukazuju na potrebu da se demokratska pravila i vrednosti poštuju i odbace autokratski sistemi vlasti.

Region bivšeg Sovjetskog Saveza je homogeniji u pogledu tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, sa relativno malim razlikama između država. Većina zemalja u postsovjetskoj oblasti oslanja se na izvozne resurse u pravcu Rusije, ali su orijentisane i ka Evropskoj uniji, od koje očekuju pomoć u pravcu demokratizacije.

4.1. Stanje tržišne ekonomije na postsovjetskom prostoru

Za postsovjetski prostor od ključnog značaja je bila politička situacija u Ukrajini 2014. godine tokom evromajdanske revolucije sa značajnim ekonom-

skim posledicama. Do kraja 2015. godine bruto domaći proizvod i realni prihodi Ukrajine smanjili su se za oko 15%, nacionalna valuta grivna prepolovila je vrednost na međunarodnom tržištu, a inflacija je porasla preko 30%. Zbog proglašene nezavisnosti proruskog regiona Donbasa smanjen je izvoz, pošto je istočni industrijski region ekonomski najbogatiji i ranije je doprinosio više od četvrtine izvoznih prihoda Ukrajine. Istovremeno, implementacija programa stabilizacije Evropske unije je posustala (Bertelsmann 2016, 99).

Na međunarodnom planu, ukrajinska kriza je 2014. godine izazvala pad cene nafte, uvedene su zapadne finansijske sankcije Rusiji zbog secesije Krima sredinom iste godine, što je izazvalo pad vrednosti ruske rublje za čak 40%, inflaciju koja je porasla iznad 16%, odliv kapitala u iznosu od 130 milijardi dolara. Nije bilo znakova strukturnih reformi ili inicijative industrijske politike i Rusija je ušla u duboku recesiju 2015. godine, BDP je pao za oko 2,8%, što se nastavilo tokom 2016. za dodatnih 0,2%. Preokret je počeo 2017. godine kada je porasla svetska tražnja za energentima, istovremeno i podrška vlade za substituciju uvoza kako bi se nastavila diverzifikacija privrede ekstraktivnih industrija (The World Factbook, internet).

To je opteretilo susedne zemlje jer je devalvacija rublje ograničila pristup ruskom tržištu značajnom za Jermeniju, Belorusiju, Moldaviju i Uzbekistan. Ostale zemlje su bile pogodžene prvenstveno povratkom radnika migranata i brzim opadanjem obima doznaka (Jermenija, Kirgistan, Moldavija, Tadžikistan, Ukrajina i Uzbekistan). Smanjena je investiciona i finansijska pomoć iz Rusije. Ekonomski model orientisan na potrošnju doveden je u pitanje u ekonomijama koje zavise od nafte (Bertelsmann 2016, 99). Belorusija, blisko povezana sa Rusijom, bila je prinudena da devalvira svoju rublju za 30% u decembru 2014. kako bi podržala svoj izvoz na Istok.

Ukrajinska kriza je tako pokazala da mnoge nacionalne ekonomije postsovjetskog prostora moraju da se modernizuju i diverzifikuju, kako ne bi zavisele samo od fosilnih goriva. Pojedini lideri, umesto toga, odlučili su se da javna sredstva upotrebe za prestižne projekte (trka Formule jedan u Azerbejdžanu 2016–2023, neuspela kandidatura za Zimske olimpijske igre u Kazahstanu 2022). Pad cena izvoznih roba i prvenstveno ruska recesija i politički motivisano ograničenje uvoza ostavili su svoje tragove i u narednim godinama pokazala su istraživanja (Bertelsmann 2018, 98).

4.2. Izazovi ekonomske i demokratske tranzicije: primer Kazahstana

Kazahstan je godinama smatran za jednu od najuspešnijih bivših sovjetskih republika u pogledu sprovedene tranzicije od centralno-planske privrede ka ekonomiji slobodnog tržišta. Takva ocena opstaje uprkos unutrašnjim problemima u zemlji početkom 2022. godine, kada je uz pomoć Rusije vlada uspostavila unutrašnji red.

Bivši predsednik Nursultan Nazarbajev došao je na vlast 1990. godine, kao prvi sekretar Komunističke partije Kazahstana, i ostao na toj funkciji do 2019., kada je podneo ostavku. U sprovodenju ekonomskih reformi primenio je singapurski ekonomski model tako što je 2008. godine ujedinio nacionalne kompanije i stavio pod državnu kontrolu u holding Samruk-Kazina. Odatle je poteklo više od polovine ekonomskog uspeha zemlje. Pored hitnih mera u borbi protiv svetske ekonomске krize, bivši predsednik Nazarbajev je pokrenuo dugoročnu strategiju „Kazahstan 2050“. U dokumentu je naglašena „zelena ekonomija“, iako su nafta i gas ostali ključni izvozni proizvodi. Ono što je Rusija već uradila predstoji Kazahstanu, a to je ekomska diverzifikacija. Raširena korupcija i pravosuđe, koje je potpuno zavisno od izvršne vlasti, predstavljali su prepreke unapređenju procesa demokratizacije u Kazahstanu (Bertelsmann 2016, 99).

Od 2008. godine postojao je ekonomski i društveno-politički pravac distanciranja Kazahstana od Rusije. Problemi su nastali zbog ukrajinske krize 2014. godine i uvođenja sankcija zapadnih zemalja Rusiji, što je uticalo na pad cena energenata. Bivši predsednik Nazarbajev je pokazao značajnu otvorenost za reformu u ekonomskoj oblasti, ali je odbacio savete u vezi sa političkim poretkom, odnosno bila je prihvaćena ekomska modernizacija bez političkih promena i procesa demokratizacije.

Veliki projekat Kazahstana u pogledu promocije zemlje predstavljala je kandidatura zemlje za nestalog člana Saveta bezbednosti UN za 2017/2018. godinu, koja je objavljena 2010. godine. Kazahstan je izabran (28. 06. 2016) kao prva država Centralne Azije na dvogodišnji mandat, koji je počeo u januaru 2017. godine, u najvažnije političko telo u svetu koje ima glavnu odgovornost za održavanje globalnog mira i bezbednosti. To je bio „dokaz pozitivne reputacije Kazahstana i rastuće uloge u međunarodnim poslovima“ (Aben, internet).

4.3. Stanje demokratije u postsovjetskom društvu: od moderne autokratije do umerenih liberalnih režima

Najveće kritike koje su sa Zapada upućene zemljama postsovjetskog prostora odnose se na korupciju, koja ima sistemski karakter, kao i na klijentelističke političke režime u pojedinim od njih (Jermenija i Rusija), što predstavlja osnovu za funkcionisanje i stabilnost autokratskih režima. Ipak, ove zemlje se deklarišu kao angažovane u borbi protiv korupcije i uvele su institucionalne odredbe, kao što su javni tenderi, transparentni sistem za praćenje nabavki, deklaracije o prihodima i imovinskom stanju javnih službenika, međutim, sporna je njihova primena u praksi (Bertelsmann 2016, 101).

Nekoliko država na postsovjetskom prostoru uspešno je sprovelo demokratizaciju društva. U cilju jačanja građanskog dijaloga, demokratske kulture i građanskog angažmana, vlada Mongolije je 2009. godine otvorila Građansku salu kao konsultativni organ na nacionalnom, kasnije i na lokalnom nivou.

Primarni zadatak ovog organa je rasprava o zakonskim predlozima i lokalnom budžetu, i ova participativna demokratija pokazala se veoma uspešnom kod građana Mongolije.

U Gruziji je formiran Međuagencijski savet za borbu protiv korupcije i Kontrolna komora u periodu vladavine predsednika Mihaila Sakašvilija i usvojeni su nacionalni akcioni planovi u borbi protiv korupcije.

U Azerbejdžanu je uspostavljen onlajn servis centar „Azerbejdžanske usluge i mreže za procenu“ (ASAN) kako bi vladine usluge bile dostupne građanima. Preko ove mreže izdaju se sva lična dokumenta na uredan i efikasan način i zaobilazi se kontakt sa službenicima.

Uzbekistan se od raspada Sovjetskog Saveza tek 2016. godine otvorio prema svetu posle smrti predsednika Islama Karimova, koji je eksperimentisao sa liberalnim refomama tokom prvih meseci na funkciji od 1990. godine. Novi predsednik Šavkat Mirzijojev je sproveo modernizaciju administracije, decentralizaciju državnog aparata, liberalizaciju privrede i sistema socijalne zaštite. Njegov petogodišnji plan mera i ciljeva do 2021. godine bio je prvi u istoriji zemlje koji je objavljen na internetu kao nacrt za javnu debatu. Prvi zakon koji je potpisao kao predsednik uključuje borbu protiv korupcije (Bertelsmann 2018, 101).

Jermenija je u decembru 2015. godine održala ustavni referendum, na putu ka parlamentarnoj demokratiji.

Belorusija je sprovedla delimičnu liberalizaciju u periodu 2016–2018. Dva opoziciona kandidata su 2016. godine prvi put posle 12 godina ušla u parlament, održane su konsultacije sa nevladnim organizacijama i vlada je donela svoj prvi program za ljudska prava. Zahvaljujući ovim merama, kao i oslobođenjem svih političkih zatvorenika (2015), EU je suspendovala sankcije Belorusiji i ova zemlja je postala važan partner u rešavanju ukrajinske krize, posebno u svetu njenog distanciranja od Rusije. Međutim, situacija se promenila posle parlamentarnih izbora (2020) kada se predsednik Aleksandar Lukašenko suočio sa opozicijom koju je podržavao Zapad. Belorusija je stala uz Rusiju i postala njen najbliži saveznik u kontekstu rata u Ukrajini.

Rusija i druge postsovjetske države još su u procesu tranzicije i traganja za institucionalnom demokratskom formulom, jer ekonomski razvoj zahteva snažne institucije sa efikasnom „podelom rada“, tako da još postoji rizik od autokratskih režima. Prethodno navedeni primeri ukazuju da pojedine od ovih država eksperimentišu sa političkom liberalizacijom, civilno društvo i međunarodna zajednica uspeli su da pokrenu brojne reforme, ali vlasti održavaju status quo.

Ukrajinski sukob (2022) je dao novu dimenziju procesu demokratizacije postsovjetskog prostora jačanjem evropske perspektive tih država, uprkos tome što je Rusija ostala dominantna regionalna sila koja aktivno gradi svoju zonu uticaja. Ukrajina i Moldavija su postale zemlje kandidati za članstvo u EU, dok Gruzija ima jasnou evropsku perspektivu. Bez sveobuhvatne, dugoročne i održi-

ve solidarnosti EU veliko je pitanje hoće li proces implementacije fundamentalnih demokratskih reformi, poput onih sprovedenih u zemljama Istočne i Centralne Evrope, uspeti u zemljama postsovjetskog prostora.

5. ZAKLJUČAK

Ključna razlika u procesu tranzicije, dugom više od 30 godina, između zemalja istočnog bloka, Istočne i Centralne Evrope i zemalja postsovjetskog prostora, jeste koncept *acquis communautaire*, koji predstavlja pravnu tekovinu Evropske unije i ukazuje da ekonomski razvoj zahteva jake demokratske institucije sa efikasnim principom podele vlasti. Ovaj koncept su harmonizacijom nacionalnih sa pravnim standardima u Evropskoj uniji prihvatile zemlje Istočne i Centralne Evrope, što je bio preuslov za njihovo punopravno članstvo u Uniji. Regionalna saradnja u državama postsovjetskog prostora, međutim, zasnovana je na ekonomskim potrebama uz ograničen stepen institucionalizacije saradnje i političke harmonizacije, poput one u okviru Evroazijske ekonomske unije. To je otvorilo prostor za saradnju sa Evropskom unijom kroz „Istočno partnerstvo“ i, u okviru toga, proces demokratizacije.

Ekonomski i društveni efekti globalizacije, svetska ekonomska kriza i kriza u evrozoni, koji su pogodili zemlje Istočne Evrope, osnovni su razlozi „iliberarnog skretanja“ od osnovnih vrednosti liberalne demokratije, slobodnog tržišta i demokratije, na kojima počiva Zapad. Populističke tendencije i unutrašnja kriza u Evropskoj uniji uticale su na to da u drugim zemljama Jugoistočne Evrope i postsovjetskog prostora njeni regulativni principi sve više podležu kritičkom promišljanju. Zemlje Istočne Evrope imaju dva testa solidarnosti, pandemiju kovida 19 i ukrajinski sukob, na putu ka produbljivanju procesa tranzicije i pronalaženja radnog rešenja za dalju izgradnju i jačanje demokratije. Zato će za celokupnu Istočnu Evropu od presudne važnosti biti okončanje ukrajinskog sukoba i uspostavljanje poverenja između Zapadne Evrope i Rusije. Rusija ostaje dominantna regionalna sila u postsovjetskom prostoru, ali će, verovatno, geostrateški uticaj deliti sa Evropskom unijom u nastavku procesa tranzicije u oblasti tržišne ekonomije i demokratizacije tih društava.

LITERATURA

- Aben, Dauren. "Kazakhstan's Membership in the UN Security Council: Priorities and Expectations". Eurasian Research Institute, Weekly E-bulletin, 25.04.2017–1.05.2017. No. 113. (internet) available at: <https://www.eurasian-research.org/publication/kazakhstans-membership-in-the-un-security-council-priorities-and-expectations/> (viewed October 27, 2022).
- Baylis, John, Smith, Steve. 2001. *The Globalization of World Politics An introduction to international relations*. Second edition. New York: Oxford University Press.
- Bertelsmann Stiftung (ed.). Transformation Index BTI 2008 (Governance in International Comparison), (internet) available at: http://aei.pitt.edu/74207/1/Bertelsmann_Transformation_Index_2008.pdf (viewed October 25, 2022).
- Bertelsmann Stiftung (ed.). 2016. Transformation Index BTI 2016 (Governance in International Comparison). Gütersloh: Verlag Bertelsman Stiftung, (internet) available at: www.bertelsmann-stiftung.org/publications (viewed October 27, 2022).
- Bertelsmann Stiftung (ed.) 2018. Transformation Index BTI 2018 (Governance in International Comparison). Gütersloh: Verlag Bertelsman Stiftung, (internet) available at: www.bertelsmann-stiftung.org/publications (viewed October 27, 2022).
- Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance (London Declaration). 1990. NATO, July 5–6, 1990, London, (internet) Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm (viewed 29 October, 2022).
- European Parliament resolution of 10 June 2021 on the conflict of interest of the Prime Minister of the Czech Republic (2021/2671(RSP)). 2021. Official Journal (2022/C 67/04), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-3A52021IP0282> (viewed 22 October, 2022).
- Hoey, Joan. 2002. Part 2: "Status and Perspectives of Reforms in Southeast European Countries in European Integration and the Balkans", in (edited by) Theodor Winkler, Brana Marković, Predrag Simić, Ognjen Pribičević, *The European Integration and the Balkans*, Belgrade: Centre for South Eastern European Studies Belgrade, CSES, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, DCAF, 254–257.
- Koncewicz, Tomasz, Tadeusz, 2016. "Constitutional Capture in Poland 2016 and Beyond: What is Next?" Verfassungsblog, (internet) Available at: <https://verfassungsblog.de/constitutional-capture-in-poland-2016-and-beyond-what-is-next/> (viewed November 8, 2022).
- Kumar, Andrej. 1997. "Accession to the EU – Problems and Achievements", in *EU Enlargement Yugoslavia and the Balkans*, (Ed.) Jelica Minić, Belgrade: European Movement in Serbia, Institute of Economic Sciences, Ekonomika politika, Fridrich Ebert Stiftung, 125–140.
- Novák, Tomás. 1997. "Trade and economic connections with Central European Countries" in (ed.) Jelica Minić, *EU Enlargement Yugoslavia and the Balkans*. Belgrade: European Movement in Serbia, Institute of Economic Sciences, Ekonomika politika, Fridrich Ebert Stiftung, 114–125.

Regulation (EU, Euratom). 2022. 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, (internet) Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32020R2092> (viewed November 9, 2022).

Roberts, J. M. 2003, *The Penguin History of the Twentieth Century*. London: Penguin books.

Simić, Jasmina. 2014. „Ekonomski aspekti strateškog partnerstva Srbije i Rusije”. *Novi vek*, broj 6, CEAS, 28. 02. 2014. (internet) Dostupno na: https://www.ceas-serbia.org/images/tromesecnik/Novi_vek_%20br_06.pdf, (pristupljeno 8 October 2022).

Statistic Research Department. “GDP per capita in Eastern Bloc countries as a share of the EU’s rate 1950–2000”, Statista, (internet) Available at: <https://www.statista.com/statistics/1073152/gdp-per-capita-east-bloc-west-comparison-1950-2000/> (viewed September 16, 2022).

The World Factbook, Russia, (internet) Available at: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/russia/#economy> (viewed November 9, 2022).

Tomovski, Mirče. 2002. Part II: “Status and Perspectives of Reforms in Southeast European Countries” in (edited by) Theodor Winkler, Brana Marković, Predrag Simić, Ognjen Pribićević, *European Integration and the Balkans*. Belgrade: Centre for South Eastern European Studies Belgrade, CSES, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, DCAF, 251–254.

Wahl, Thomas. “Commission Triggers Conditionality Mechanism against Hungary 10 August 2022”, Eucrim, (internet) Available at: <https://eucrim.eu/news/commission-triggers-conditionality-mechanism-against-hungary/> (viewed November 9, 2022).

Jasminka Simić

POST-COLD WAR TRANSITION IN THE EASTERN EUROPE: NEED AND PERSPECTIVES

SUMMARY

The paper analyzes the factors that influenced the transition of the centrally planned economy of the countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe to the Western neoliberal model of the market economy, based on liberal democracy and respect of human rights and freedoms, within the framework of Euro-Atlantic integration, membership in the European Union and NATO. It is noted that the turning point was the global economic crisis in 2008, which resulted in the euro-zone crisis, because it caused the erosion of democratic

control mechanisms in the interest of finance and created the conditions for the “oligarchization” of politics and the turn of voters to populist movements. By applying the document analysis and comparative method of the indicators of transformation through statistical data, as well as the decisions and practices of Central, Eastern and South-Eastern European countries, along with case study of the socio-economic development of countries in the post-Soviet Union, the author presents a hypothesis that the convergence of the wrong influences on the internal plan (the broken promise, consensus in danger) and external circumstances (the first Ukrainian crisis, the migration wave, the COVID-19 pandemic, the Russia-Ukraine conflict) enabled the deconsolidation of young democracies in Central, Eastern and South-Eastern Europe and illiberal drifts, at the same time the creation of modern autocracies in the Eurasian region with the most significant external factor, Russia. In conclusion, it is stated that compactness is needed, which is currently more visible in the Atlantic security community than in the European economic and political community, also, sustainable solidarity in considering the relationship between democratic values and the needs of economic existence, in order to Central, Eastern and South-Eastern Europe face more effectively to global challenge of Russia-Ukraine conflict, which will definitively determine the political, economic, moral and value boundaries between post-Cold War Europe and Eurasia, with the ultimate outcome of the transformation of neoliberalism or the formation of a new international economic order.

KEYWORDS: neoliberalism, transition, oligarchization, democracy, Russia-Ukraine conflict.

Miljana Đurčević Cucić¹

*University of Belgrade
Faculty of Political Sciences*

The African Union and European Union Energy Partnership – a step closer to reaching social justice in Africa

SUMMARY

Poverty, energy crisis, and climate change are existential threats to Earth that impel political leaders to develop cleaner energy technologies. Presuming that “access to energy” is a prerequisite for all other aspects of a decent life, cooperation between the African Union (AU) and European Union (EU) is a step forward regarding energy efficiency, reaching Agenda 2030 and notably decreasing inequality. The last AU-EU Summit in 2022 showed joint commitment toward the transition to green energy, especially using hydrogen as a renewable, affordable, and accessible source. This paper assesses the impacts stemming from the AU-EU partnership, especially regarding the current energy crisis and its’ additional effects on poverty. Using content analysis of achievements on both

¹ Contact: miljana.djurceviccucic@fpn.bg.ac.rs

sides, particularly energy, the conclusion highlights that besides existing improvements in Africa, shortcomings exist, and partnership needs to pay additional attention to 2030 goals as a final deadline.

KEYWORDS: African Union and European Union Energy partnership, hydrogen, green transition, Agenda 2030, social justice

1. INTRODUCTION

Planetary changes, globalization, and worldwide improvements that could be named “progressive” do not adequately influence the situation in Africa regarding poverty and hunger. Africa remains a continent with regions that have no access to clean water, modern energy systems, proper health services, equal job opportunities, and education accessible for all. Since the creation of the Organization of African Unity (OAU) in 1963 and then as its successor in 2002, the African Union (AU), intends to promote: unity and solidarity among African states, coordinate and intensify cooperation for development, safeguard the sovereignty and territorial integrity of Member States and promote international cooperation. The Charter of the Organisation also stated that it aimed to rid the continent of the remaining vestiges of colonialization and apartheid (OAU Charter 1963). Since the OAU was mainly dedicated to decolonizing and ridding the continent of apartheid, leaders of African countries decided to launch AU as an entity deliberated from the past's chains. Therefore, from 2002, it focused on Africa's economic growth, development, and cooperation with international partners. The new Union was guided by a vision of “An Integrated, Prosperous, and Peaceful Africa, driven by its citizens and representing a dynamic force in the global arena”. This leading star was the first step forward in reaching a sustainable future for Africa. Having that in mind, what comes after as specific improvement in cooperation with international partners is just the implementation of the main goal of the AU. When an international partner is said in this paper, the focus is on cooperation with the European Union (EU). The partnership between the EU and AU officially started in 2000, with the first Summit that took place in Cairo. Since then, six summits have been held, and the last one in Brussels in March 2022. This paper will describe the main activities between partners in this period and the goals stated and realized in three years between every Summit. The data is collected using content analysis of declarations and documents before and after the Summit to understand how this partnership could help AU become prosperous and peaceful for its citizens.

Summit diplomacy or summyry is “the use of meetings of heads of state or heads of government for diplomatic or propaganda purposes” (Berridge 2012, 359). Using summit diplomacy, those two Unions tried to reach a common goal and joint vision, as stated in the last Joint statement from the summit,

“A Joint Vision for a 2030”. As a matter of understanding, this paper defines *energy* as a precondition for all aspects of a decent life, including health, education, job opportunities, and equality. It defends the hypothesis that access to energy is essential for eradicating poverty in Africa and reaching Sustainable Development Goals (SDGs) and Agenda 2063 – the Africa We Want (Africa 2063). The research examines if the code “energy” exists in documents that are the subject of the content analysis, and certain conclusions came up as a result.

Africa’s lack of access to energy and modern energy system is one of the essential issues that must be overcome. One way to overcome this deficiency is the partnership on hydrogen agreed upon by both EU and AU. By assessing the joint conclusions and declarations from all six summits, the position of energy in the vocabulary of the two partners is explored together with the interconnection of energy with other issues. Additionally, the entire research is based on the relationship among different issues raised in Africa 2063, SDGs, Agenda 2030 for sustainable development (Agenda 2030), and the Paris Agreement on Climate Change (Paris Agreement). Also, the EU framework includes Strategy Towards a comprehensive Strategy with Africa, the Hydrogen strategy for a climate-neutral Europe (EU Hydrogen Strategy), etc. Therefore, progress in implementing the SDGs is an open window for showing the actual development of African society.

This paper describes how the situation changed and accelerated significantly from 2000 to 2022 and how the EU and AU influenced Africa could become a prosperous continent for its people with joint efforts. The first chapter of the paper describes how summit diplomacy works in the EU and AU, whether specific improvements took place during the years, what was the focus of each summit and how energy issues evolved over twenty years. The second chapter explains the importance of AU and EU summit diplomacy for energy sustainability and how the Partnership on Energy and afterward on Climate change and sustainable energy paved the way for Africa as a continent rich in renewable energy sources. In addition, it highlights the substantial value of the Joint Strategy of the EU and AU (JAES) and Action Plans and Roadmaps for reaching SDGs, especially SDG 7 – Access to clean and affordable energy. This part of the paper also explains the importance of hydrogen as an energy supply. The next chapter is a succinct overview of the EU’s actions toward green transformation in Europe and other regions. The accent is on the European Green Deal and Hydrogen Strategy and EU Towards a Comprehensive Strategy with Africa as the focal points for energy transition and climate neutrality improvements.

Moreover, the partnership on hydrogen is perceived as essential for reaching social justice in Africa, and the EU could be seen as a game-changer (Duke 2003, 16) in this matter. The last chapter is dedicated to the concluding remarks on whether energy partnership and hydrogen partnership are relevant for proper changes in African society. The conclusion highlights four potential positive transitions in Africa that could be caused by the green transforma-

tion process and the use of hydrogen in the energy sector. Therefore, summity and longstanding partnership between the AU and EU are crucial influential practices for both continents, especially Africa. With further improvements and actions in the energy sector and implementation of all plans drafted, this Partnership could have a positive score. However, the current percentage of African society improvements and access to basic needs shows that this progress remains insufficient.

2. AFRICAN UNION AND EUROPEAN UNION PARTNERSHIP THROUGH SUMMIT DIPLOMACY

This chapter is dedicated to assessing Joint documents resulting after every summit between the AU and EU. Additionally, particular attention is to the changing aspects of priorities of this partnership and, in that manner exploring how energy issue is positioned within these priority scheme.

As mentioned in the introductory part, the first summit between AU and EU was in Cairo in 2000, and their official diplomatic relations as partners were finally formalized. Cairo summit was an icebreaker in the relationship between the Global North and the Global South. There is a constant dispute on a global level on how to overcome this disparity, and this partnership was one of the most critical steps to reach even little progress. However, the implementation of settled and agreed agendas still needs to be solved. This is because every change needs to come from the root, not the top. Resolving African poverty and hunger is not a one-day job, not even a several years ambition. It is a constant struggle and necessity to collect capacity, means, and strict control of everyday processes. This EU-AU Partnership is presented as an instrument for reaching the goals of social justice and green transition.

The first Joint Declaration is known as Cairo Declaration. Even though the “energy” in terms of lack of access in the African continent and potential prerequisite for economic growth and development is not mentioned in Cairo Declaration, specific improvements in the discourse on both sides were made. Part of the Cairo Declaration dealing with the development issues put the challenges to sustainable development and poverty eradication in Africa in the spotlight. Partners confirmed “that accelerated economic growth and sustainable development are basic prerequisites for poverty eradication in Africa within its quest for the attainment of sustainable human development as an ultimate goal of the continent’s development aspirations” (Cairo Declaration 2000, par. 88). Based on this confirmation, it could be noted that the EU and AU aspired of achieving sustainability in growth and development to eradicate poverty. Additionally, the intention was to reduce the proportion of the African population living in extreme poverty by 2015.

After the Cairo summit, the second was organized in 2007 in Lisbon, Portugal. This year was memorable for the diplomatic relations of the AU and EU and their recognition that profound transformation is necessary (Lisbon Declaration 2007). The Lisbon Summit offered a unique opportunity to address the common contemporary challenges for both continents. As a result, the first Joint Strategy of the EU and the AU (JAES) was adopted to take the Africa-EU relationship to a new strategic level with a strengthened political partnership and enhanced cooperation at all levels. In JAES, it is formulated that this Partnership guides a Euro-African consensus on values, shared interests, and common strategic objectives (Joint Strategy 2007). One of the four main objectives of this long-term strategic partnership was defined as "key development issues." As part of this goal, special attention was pointed toward energy. As stated, "the partners have agreed to establish the Africa-EU Energy Partnership, which will address the joint challenges of energy security and diversification of supply, access to affordable, clean and efficient energy services, new and renewable energy resources and climate change (Joint Strategy 2007, 19). This year is vital due to the adoption of the first JAES, the dedicated Action Plan (2008–2010), and the initiation of the AU-EU Partnership on energy. The Strategy paved the way for all further steps toward sustainable development co-operation and implementing the Millennium Development Goals (MDGs) and SDGs afterward. From the beginning of the cooperation and partnership, the two Unions agreed on respect for a global framework for sustainable development, green energy transformation, and just transition.

The next AU-EU summit was in Tripoli in 2010, and this was the first Summit with a specific topic. "Investment, economic growth and job creation" emphasized the connection between stronger economic cooperation and regional integration. Focusing on investments and the economic dimension of cooperation showed that the three years between summits in Lisbon and Tripoli highlighted problems that were not solved before but should be tackled in the future. The Tripoli Declaration also presented the second Action Plan (2011–2013) of the JAES and Joint Declaration on Climate Change that highlighted the importance of swiftly implementing "fast-start" finance commitments under the Copenhagen Accord² to help African countries deal with climate change, acknowledging that adaptation must be given equal weight to mitigation (Tripoli Declaration 2010, 2). The vital part of this Tripoli Declaration is a selection of the eight thematic partnerships of the Joint Africa-EU Partnerships, including the Partnership on energy.

Essential here is that a precondition for all is energy. It is stated that "energy is at the heart of development and an essential prerequisite for economic

² The Outcome of the 15th Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change. See more at: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>

growth and reaching the Millennium Development Goals". At the time of the adoption of this Declaration in 2010, the situation in Africa was seriously questioned regarding energy access. According to the data, in many African countries, less than 10% of rural population had access to electricity. Most households depend on traditional methods of wood or charcoal used for cooking, thus suffering from health problems induced by indoor air pollution. Many schools and clinics in rural Africa lack modern energy services. Renewable energy is emerging as a fundamental requirement for addressing the challenges posed by climate change and the need to increase economic growth. There were over 580 million Africans who were without access to electricity in 2008 (Tripoli Declaration 2010, 11). Therefore, a lot had to be done.

The fourth Summit took place in Brussels in 2014 under the topic "Investing in people, prosperity, and peace". The objective of this Summit was to "address common challenges and bring concrete benefits to our citizens by the Joint Africa-EU Strategy" (Brussels Declaration 2014, 1). As it could be understood from the main objective, the focus is on the people and their prosperity, which could not be achieved without peace. An important statement to be singled out from this Declaration is that peace and security were considered essential prerequisites for development and prosperity. In terms of energy, the role of the EU remains of the utmost importance. "The EU will continue to support African countries in the preparation of national and regional climate-resilient and low-emission development strategies to reinforce the resilience of their economies to climate change, in particular in sectors such as agriculture and access to sustainable and renewable energy in the context of the United Nations Sustainable Energy for all Initiative" (Brussels Declaration 2014, 5). Additionally, partners agreed that "on the way to greater economic integration, we will cooperate in developing transport, access to drinking water and sustainable and affordable energy, with a particular focus on renewable energy and energy efficiency. We recognize the strategic importance of promoting interconnections in energy and transport between the two continents" (Brussels Declaration 2014, 7).

This Summit was specific preparation for the upcoming events dedicated to finalizing the MDGs and drafting the SDGs as its successor. Furthermore, particular attention was paid to the climate change issues and modification of the Paris Agreement stemming from the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). This joint commitment is written in the Brussels Declaration "we are convinced that the post-2015 development agenda provides a unique opportunity to realize our common vision of a peaceful, equitable world that is free of poverty and respects the environment. We will work in partnership during the upcoming negotiations to support the definition and implementation of an ambitious, inclusive and universal post-2015 development agenda that should reinforce the international community's commitment to poverty eradication and sustainable development. We un-

derline the need for a coherent approach that embraces the three dimensions of sustainable development – social, economic and environmental – in a more balanced and integrated manner, based on peace and security and democratic, responsive, and accountable institutions" (Brussels Declaration 2014, 8). This statement showed joint agreement toward reaching sustainable development and a decent life on the African continent, which was an additional positive move for both continents.

The fifth AU-EU Summit was in 2017 in Abidjan (Ivory Coast) with the agreed theme of the Summit "Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development". The objective of this Summit was to bring concrete benefits to young populations and future generations of both continents. A newly recognized prerequisite for building a sustainable future is seen in *youth*. What was the position on the "energy issue" at this Summit? Firstly, partners raised their commitment to the global level to undertake joint efforts. They noted the importance of energy efficiency and the development of renewable energy. They also supported the African Initiative on Renewable Energy (AREI) and intended to deepen their strategic alliance through the AU-EU Energy Partnership (Abidjan Declaration 2017, 4).

The paragraph defining the global legislative framework is the highest point of the AU-EU mutual efforts and cooperation. It is vital for this research paper since this Summit happened after 2015, when all significant global steps were made. This paragraph stays in Declaration in the following manner "We will build on the results already achieved by our Partnership since 2007. We note the important policies developed since then: the UN's 2030 Agenda for Sustainable Development, including the principle of leaving no one behind, and the SDGs, the Addis Ababa Action Agenda, the 2015 Paris Agreement on climate change, the AU 2063 agenda, the Nairobi Outcome document on development effectiveness as well as the EU's Global Strategy for Foreign and Security Policy and the new European Consensus on Development" (Abidjan Declaration 2017, 4). Furthermore, under the "energy" code within the Declaration, it is noted that the new Joint AU-EU Strategy took place ten years after the first Joint Strategy adopted in 2007. One of the priority areas within the updated JAES is "mobilizing investments for African structural transformation" (JAES 2017). Besides solid and unambiguous political will to boost joint efforts to advance economic transformation, to create inclusive and sustainable growth and more and better jobs, their dedication to energy transformation was impeccable. As it was stated, they "commit to delivering on the implementation of the AREI, including by supporting the deepening of the partnership between the European and African private sectors, as well as the engagement of the public and private sectors of both continents to boost investment in sustainable energy generation and energy access in Africa in both urban and rural areas" (Abidjan Declaration 2017, 12). 2017 is vital also because of the established Partnership on Climate Change and Sustainable Energy (Partnership on CCSE), which is a step forward for a hydro-

gen network and reaching energy efficiency and sustainability. This Partnership will be the subject of the next chapter.

The last Summit between AU and EU was supposed to be organized in 2020. However, the worldwide health crisis caused by the pandemic of Covid 19 virus postponed it and showed how the whole planet could be paralyzed. When the conditions were met, the Summit took place in Brussels in February 2022. The theme of the Summit was “A Joint Vision for 2030”. This headline could be understood as a common goal of jointly reaching Agenda 2030 and SDGs. However, by assessment of the Declaration, it could be concluded that the tone of the Declaration is more friendly and open compared to previous ones. Moreover, “partnership” is used more often than in last year’s declarations. This could indicate that the AU and EU will reach a genuine partnership on an equal basis, not just the relationship between Global South and Global North.

In terms of “energy” status within the Declaration, the network continues to try to reach the main goals. “We announce an Africa – Europe Investment Package of at least EUR 150 billion that will support our common ambition for 2030 and AU Agenda 2063, composed of an Investment, a Health and an Education Package. The Investment Package will help build more diversified, inclusive, sustainable, and resilient economies” (Brussels Declaration 2022, 3). This “Two Unions, a Joint Vision” and “A Renewed Partnership” document was the last agreed text resulting from the Brussels Summit and a guidance how to improve relations between partners in a multilateral forum such as the UN. The necessity of promoting effective multilateralism within the rules-based international order with the UN as its core is evidence of joint efforts and interests of both sides. Reaching SDGs and Agenda 2030, Agenda 2063, and Paris Agreement could leave no one behind, and it is impossible without working together continually.

3. IMPORTANCE OF THE AFRICAN UNION AND EUROPEAN UNION SUMMIT DIPLOMACY FOR ENERGY SUSTAINABILITY

The previous chapter assessed Declarations from the six Summits organized between AU and EU and their influence on the energy sector, raising attention to sustainable development and crucial global framework. Diplomacy undertaken as a *négociation continuelle* (continuing negotiation), as defined by the de Armand Jean du Plessis Richelieu (Cardinal Richelieu) in his Testament Politique, is not happening just on the main stage. Still, on side events and margins, some crucial decisions were made. In addition to the official Declarations, vital “Strategies” and “Partnerships” must be highlighted and noted to understand the importance of the AU-EU summetry.

Firstly, the JAES was adopted in 2007. The purpose of this Joint Strategy was to take the Africa-EU relationship to a new strategic level with a strengthened political partnership and enhanced cooperation at all levels (Joint AU-EU Strategy 2007). The JAES focused on implementing the MDGs and reaching all goals with environmental sustainability and climate change. A specific chapter of the Joint Strategy is dedicated to the energy sector. “The two sides recognize that the international energy challenges have created a need for Africa and the EU to give an even stronger focus to sustainable energy in their mutual relations. Both sides will therefore aim to strengthen cooperation and solidarity in the sustainable management of their energy resources and continue to promote access to energy, energy security and safety, and regional cooperation. The partners have agreed to establish the Africa-EU Energy Partnership, which will address the common challenges of energy security and diversification of supply, access to affordable, clean, and efficient energy services, new and renewable energy resources and climate change (Joint AU-EU Strategy 2007, Par. 81–82). Both sides agreed on terms and conditions and further steps for reaching common goals. The next step was Joint Partnership on Energy.

This Partnership on Energy lies on the presumption that energy is at the heart of development and an essential prerequisite for economic growth and reaching the MDGs. Therefore, access to reliable and sustainable energy supplies will be essential for Africa and Europe. The overall objectives of the Africa-EU Energy Partnership (AEEP) stress the dialogue on energy access and energy security and improved access to reliable, secure, affordable, climate-friendly, and sustainable energy services for both continents (Tripoli Declaration 2010, 11). The first high-level meeting of the AEEP was organized in Vienna in September 2010 with severe plans. The Roadmap of the Partnership was endorsed, and Declaration was approved, including political targets to be achieved by 2020 on energy access, energy security, renewable energy, and energy efficiency (Declaration of the first High-Level Meeting of the Africa-EU Energy Partnership 2010; The implementation of the JAES 2014, 82). According to the Roadmap, it was planned that Africa and the EU would take joint action to bring access to modern and sustainable energy services to at least an additional 100 million Africans by 2020. This was supposed to contribute to the African objective of giving access to modern and sustainable energy to an additional 250 million people (Tripoli Declaration 2010, 11; AEEP Roadmap 2009). The second High-level meeting of the AEEP was in 2014, and it approved previously agreed on goals of reaching energy targets and resolving issues by 2020 by highlighting success stories and actions taken from the last meeting in Vienna (Jointly tackling energy challenges 2014). Therefore, success stories find a way to dignify Africa as a continent full of potential that is not exploited, with a visible contribution by the EU.

Since the specific Action Plans and Roadmaps were drafted for the period between Summits, ten years from the initiation of Energy Partnerships and rec-

ognizing the connection and importance among energy, sustainable development and climate change, and adoption of the JAES in 2017, new Partnership on CCSE was endorsed at the AU-EU Summit in 2017. The importance of this Partnership on CCSE lies in its comprehensiveness and vital cross-cutting issues within its scope. Furthermore, this Partnership set the roots for green hydrogen as a potential renewable energy source growing in Africa. Previous assessments of Summit Declarations showed that "hydrogen" was not recognized as an energy source that Africa is prosperous. What is more, is that hydrogen is not mentioned in any of the Declarations from the six Summits. However, these Declarations are used as the basis for additional actions in these Partnerships. The Concept note of this Partnership on CCSE precisely mentioned hydrogen in this context "In future energy systems, green hydrogen presents a unique opportunity for energy system integration, raising the share of renewable energy for difficult-to-electrify sectors such as industries and transport. With substantial renewable energy sources, Africa has a unique opportunity to accelerate the uptake of this new technology to replace fossil fuels (AEEP Concept Note 2017, 2).

More specifically, this Partnership on CCSE used 84 million euros for investment in climate services, renewable energy and energy efficiency to support climate adaptation and mitigation efforts in various African sectors and implementation of the Paris Agreement. According to the data, with more than 16% of the world's population in 2017, Africa accounts only for 5% of the world's global primary energy use. Furthermore, 70 to 80% of used energy is generated from traditional biomass in most AU countries. Africa has abundant energy resources – fossil and renewable energy. However, energy access remains the main issue. In sub-Saharan Africa, the average electrification rate is just 35%. In rural areas, it is deficient – below 20% (Partnership on CCSE 2017).

As stated, "Together with a broader transition to more circular and resource-efficient economies that can also significantly contribute to lowering greenhouse gas emissions, it will also sustain the socio-economic recovery in the medium-long term through the creation of local value chains and associated job creations, while ensuring a sustainable future for European and African citizens" (AEEP Concept Note 2017). This showed an important intention for enabling future generations to have better conditions and quality of life.

In 2018 the EU and AU developed a High-Level Platform for Sustainable Energy Investments (HLPSEI) in Africa. They provided a Report in 2019 that explicitly said, "Africa is not on track to provide universal electricity access, to meet SDG 7, in the coming decade. Almost 600 million people will still lack access to electricity by 2030 without significant changes. According to the Report, "The clean cooking sector remains stunted, with 900 million people (over 80% of the population) lacking access to clean cooking solutions, including 70% in urban areas. This causes nearly half a million premature deaths annually, especially among women and children. Fossil fuels and unsustainable biomass

also cause major environmental and climate damage, with an annual deforestation rate of three percent annually, leading to total forest depletion in various zones in sub-Saharan Africa" (SEI Platform Report 2019). Therefore, there was enormous room for improvement despite all progress made. Additionally, ten years after the initiation of the AEEP and the creation of the main challenges to be overcome and main goals to be reached by 2020 (AEEP Status Report 2022), the AEEP Monitoring Report was finalized. Still, it does not contain the term "hydrogen" as a potential source (AEEP Monitoring Report 2022). However, it describes potential increases through the years in Africa and existing potential for future energy developments in Africa.

Based on these Partnerships dedicated to energy and sustainability and JAES, as well as Declarations from the Summit, it could be said that 2020 was a cornerstone of the change toward ideas of hydrogen importance. The EU first made significant steps toward legislation by adopting the European Green Deal (EGD) in 2019 and the Hydrogen Strategy in 2020. In 2020 also, a working group was launched that explores future avenues of cooperation, notably in green/renewable hydrogen, circular economy, energy efficiency in buildings, climate-environment-health nexus, and climate.

4. EUROPEAN UNION POSITION ON HYDROGEN – CHANGING DIRECTIONS SINCE 2015

This chapter describes the EU's position toward partnership with Africa and its specific stand regarding hydrogen as a renewable energy source. This change from the Cairo Summit in 2000 to the last Summit in Brussels held this year is evident. Focusing on "partnership" and reaching a common but planetary goal of sustainability made those two entities closer to an equal partnership.

The main changes in the EU's actions and policies started in 2015 when a global framework dedicated to climate change and sustainable development was improved. The Paris Climate Agreement and the UN SDGs propelled the world into fast-track mode toward achieving sustainability. In that sense, if the Paris Agreement objectives are willing to be realized, all countries need to raise their ambitions and put more effort into ensuring they are on the right path. The EU is an organization constantly trying to ensure the international community that their "step" should be the one to follow. What is essential in this relationship with Africa is that the EU's focus is not just on Europe but on external cooperation with neighboring regions. Besides the global framework dedicated to the sustainability of the planet and the EU's commitment to it, specific EU legislation is vital to understand the change in actions and attitudes. Firstly, the EGD was adopted in 2019. Secondly, the document Towards a comprehensive Strategy with Africa was adopted in 2020. Thirdly, the European Hydrogen Strategy was adopted in 2020. These three documents approved by

the EU are some of the concrete actions taken to reach climate neutrality, not just in Europe by 2050.

The EGD was the new growth strategy of the EU. It is led by President of the European Commission (EC) Ursula von der Leyen. It aims to transform the EU into the first carbon-neutral continent by 2050, create an equal society and boost the economy through green technology and innovation (Bhagwat and Olczak 2020, 7). The EGD plays a substantial role in strengthening EU global leadership, especially in crucial areas such as energy, environment protection and climate change. Recognizing environmental degradation and climate change as an existential threat to Europe and the world, the EU adopted EGD that should transform the EU into a modern, resource-efficient and competitive economy, ensuring: no net emissions of greenhouse gases by 2050, economic growth decoupled from resource use, no person and no place left behind. The EGD proposes to increase the 2030 Green House Gases (GHG) mitigation target from 40% to 50–55% to reach net-zero greenhouse gas emissions by 2050 (The European Green Deal 2019).

In addition, a partnership for the green transition and energy access was identified as one of the pillars in the 2020 Communication Towards a comprehensive strategy with Africa with the deployment of new renewable energy sources and hydrogen as crucial components (Towards a comprehensive strategy with Africa 2020). This pillar suggests that “Innovation is key to drive green transition. Investments should therefore be geared towards strengthening scientific capacities in Africa by providing access and local adaptation to technologies. This will enable African countries to pursue a low-carbon, climate-resilient and green growth trajectory that avoids inefficient technologies and resists new investment in coal power generation, deploying new renewable energy sources and hydrogen production instead. Trade should also facilitate the adoption of innovative, sustainable business models and play a leading role in shaping a climate-neutral future” (Towards a comprehensive Strategy with Africa 2020). Furthermore, during the first State of the Union speech, President von der Leyen highlighted the importance of the partnership with Africa, saying that Africa “will be a key partner in building the world we want to live in” (State of the Union address 2020).

At the beginning of July 2020, the EC published the EU Strategy for Energy System Integration and the EU Hydrogen Strategy. The two documents set up a framework for a climate-neutral Europe. The EU Hydrogen Strategy specifies how to boost the hydrogen economy in the EU between 2020 and 2050. In the first phase (2020–2024), the EU will support the installation of at least 6 GW of renewable hydrogen electrolyzers. The electrolyzer capacity will increase to at least 40 GW in the second phase (2025–2030) and electrolyzers are expected to be widely deployed in hard-to-decarbonize sectors by 2050. According to the Strategy, the production of green hydrogen will reach 1 Mt in 2024 and 10 Mt in 2030 (EU Hydrogen Strategy 2020).

The EU plan is to achieve its 2050 decarbonization goals, with an estimated 24% hydrogen in total energy demand (Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking, 2019). However, the EU's hydrogen demand cannot be met locally; therefore, energy partnerships with abundant renewable energy regions to procure green hydrogen would be needed to meet the EU decarbonization goals (Van Wijk and Wouters 2019). Given the priority that the EC under the new EGD gives to cooperation with the AU, the two continents are poised to explore a mutually beneficial hydrogen ecosystem. This is also described in the European Hydrogen Strategy, which highlights the AU as a crucial partner.

Since Europe cannot produce all its renewable energy domestically, the assumption is that a large part of the required hydrogen will be imported. Although hydrogen import can come from many areas with good solar and wind resources, an exciting possibility is an import from North Africa (Bhagwat and Olczak 2020, 21). According to data from 2019, 13% of the natural gas and 10% of the oil consumed in Europe comes from North Africa and 60% of North Africa's oil exports and 80% of its gas exports are sent to Europe (Van Wijk and Wouters 2019, 2). Due to geographic proximity, Northern Africa is considered the region with the highest potential. It is a potential supplier of cost-competitive renewable hydrogen to the EU, requiring that the deployment of renewable power generation in these countries strongly accelerates (EU Hydrogen Strategy 2020, 20).

Having all that said, it is obvious why the EU sees such potential in African soil and is consequently eager to improve partnerships so it would commonly reach SDG 7.

5. CONCLUSION

This chapter explains the African position, especially after adopting Agenda 2063 and the possibility of becoming the most important continent of the present and for future generations. Furthermore, this chapter shows how hydrogen could connect both continents and whether it can accelerate their progress and social justice in African society. Finally, it concludes whether this EU-AU Partnership positively impacts African society and decreases social injustice or if it is just a declarative nature without actual actions for improvements.

The importance of Agenda 2063, adopted in May 2013, sits in its primary objective of transforming Africa into "the global powerhouse of the future". This objective was and is a leading star for African countries in their fight for decent and proper life without poverty and hunger, and it reflects in seven major areas of this Agenda (Agenda 2063 2013). The Agenda 2063 is additional policy support for hydrogen development and a long-term developmental blueprint of the AU.

With the approval of the Paris Agreement and SDGs, JAES and AEEP, and Partnership on CCSE, the AU committed itself to reach the global goal of sustainability with the EU. Even though there have been certain developments in recent years of African people's position, the use of their full potential is still far from realistic. Approximately 1.4 billion people live in Africa today, compared with 1.3 billion people in 2020 (Worldometer 2022), representing almost 17% of the world population. According to the last Report of the International Energy Agency, the overlapping crises are affecting many parts of Africa's energy systems, including reversing positive trends in improving access to modern energy, with 4% more people living without electricity in 2021 than in 2019. They are also deepening the financial difficulties of utilities, increasing risks of blackouts and rationing. These problems contribute to a sharp increase in extreme poverty in sub-Saharan Africa, with the number of people affected by food crises quadrupling in some areas. Africa is already facing more severe climate change than most other parts of the world, despite bearing the least responsibility for the problem. Achieving universal access to clean cooking fuels and technologies by 2030 requires shifting 130 million people away from dirty cooking fuels yearly. Today, 970 million Africans lack access to clean cooking. Liquefied petroleum gas (LPG) is the leading solution in urban areas. Still, recent price spikes are making it unaffordable for 30 million people across Africa, pushing many to revert to the traditional use of biomass (IEA Outlook 2022, 16). An Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2018 report highlighted that parts of the populations of Africa and Asia, which already struggle with poverty, will be disproportionately affected by global warming. Food insecurity, inflated food prices, losses of income, lost livelihood opportunities, adverse health impacts, population displacements and sluggish economic development are some risks expected to have the greatest impact. The IPCC report estimates that these negative effects will significantly impact the most vulnerable groups in society (IPCC Report 2018, 58).

However, International Energy Agency recognizes Africa's huge potential to produce hydrogen using its rich renewable resources. In its last report, it is described that several low-carbon hydrogen projects are underway or under discussion in Egypt, Mauritania, Morocco, Namibia, and South Africa. These are focused primarily on using renewables-based power to produce ammonia for fertilizer, which would strengthen Africa's food security. Global declines in the cost of hydrogen production could allow Africa to deliver renewables-produced hydrogen to Northern Europe at internationally competitive price points by 2030. With further cost declines, Africa has the potential to produce 5 000 megatons of hydrogen per year at less than USD 2 per kilogram—equivalent to the global energy supply today (IEA Outlook 2022, 18). These numbers and prognosis positively affect Africa. However, realizing all the mentioned without partnerships in international fora could not be possible.

Therefore, could hydrogen be a resolution for African society?

It could be, but first, all agreed between partners needs to be put into practice. Firstly, hydrogen is essential because it can serve as a sustainable next-generation energy carrier. It can be produced using renewable energy, stored, and transported over long distances. It can complement other energy carriers, such as electricity, and help decarbonize energy-intensive sectors such as energy, transport, buildings, and industry (Bhagwat and Olczak 2020, 15; Ronnie 2019). Hydrogen could be instrumental in reaching challenging climate targets. It is a versatile energy vector that is relatively easy to store and transport and can be produced with low or zero GHG emissions (Hydrogen Economy Outlook 2020, 4; Van den Berg 2020).

Now, when the potential of hydrogen is described, it could be noted that Africa could significantly impact society and economic growth, producing and transporting hydrogen to Europe. Based on the AU-EU Partnership, reaching social justice in Africa is possible as it depends obviously on reaching SDGs, Paris Agreement and Agenda 2063.

Hydrogen could potentially move forward four dimensions of the transition to a low-carbon energy system in Africa and accelerate the change toward social justice. First, the *economic* dimension means new direct and indirect investment from collecting taxation, extra revenue from hydrogen exports, investment in new electricity, gas and hydrogen infrastructure to link production and construction regions. Second, the *social* transition means a chance for women and young people to engage in the energy transition and make their voices heard. Third, the *clean* transition means improved access to modern energy, including electricity and clean cooking, increased renewable energy production and consumption, decreased local pollution, and biodiversity protection. Finally, the global transition, which is vital for both partners since cooperation between the AU and the EU can increase global standing. Also, cooperation on energy can increase cooperation between the two blocks at other international fora, such as the UN (Bhagwat and Olczak 2020). These transitions benefit both partners but are essential for Africa as a potential fast track for social justice. The benefits from the development of the hydrogen market are mirrored in these four transitions and are an indicator that the AU-EU summity could work.

In conclusion, after thoroughly assessing partners and their potential, actions, and commitment toward reaching the common goal, the following should be highlighted as a summary. "Providing universal, reliable, affordable and sustainable energy access offers the opportunity to empower the people in Africa to decide the course of their lives through education, health and economic development. Sustainable energy lies at the heart of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development and the UN Paris Agreement on Climate Change. Advancing to achieve SDG 7 can spur progress across almost all other SDGs – including for poverty eradication, gender equality, climate change, food security, health, education, sustainable cities and communities, clean water and sanitation, environment, jobs, innovation, transport, and dis-

placed people" (SEI Platform Report 2019, 3). Therefore, the hypothesis of this research that access to energy is a prerequisite for all other spheres of life and SDG 7 is a precondition for success in the other 16 SDGs seems legit and evident.

Additionally, both the EU and AU, the EGD and Agenda 2063 are contributing to the seventeen SDGs aiming to reach 2030 point. In implementing these goals, their partnership, cooperation, and understanding are necessary and inevitable. Africa has natural resources and the EU has technologies, know-how and is well-equipped to support capacity development. *Hydrogen* is a source that could help both sides and simultaneously enable planetary transformation for a better future for new generations.

What is one more step forward in reaching social justice within African society and between Africa and Europe as unequal continents? Overcoming disparities in communication. There are still so-called "elephants in the room" in Summits and High-Level meetings of the EU and AU officials. These irritants have existed for years between two continents and remain an obstacle to a decent conversation. These irritants should be overcome to reach genuine partnership, understanding, and positive impact of the AU-EU Summits. On one side, African leaders and officials believe that the EU is behaving as a doer not "with" Africa but "for" Africa (Teevan and Sherriff 2019), a lecturer, a norm-entrepreneur (Bossuyt 2017) and a donor, and that Africa is a student and recipient of the help, but not an equal partner. Conversely, the EU increasingly resents being treated like a "cash machine", especially as it believes it does not receive due recognition. It wants the AU to pay its "fair share" (International Crisis Group 2017, i). Different assessments showed that both sides of the AU-EU relationship have work to do if there is to be an effective strategic approach owned by both sides, with a solid and equal partnership between the two continents (Friends for Europe 2017, 38).

Changing both parties' mindsets is necessary to improve their communication on essential tasks and inquiries, not just energy. Political will and behavior on both sides are of utmost importance. One conclusion could be that the last Summit in Brussels has a particular result regarding the real meaning of partnership or even implies that this partnership leads to a positive impact in upcoming years. Even though the situation in Africa is still concerning, small steps toward reaching the essential Zeroes were made. These steps started slowly at the 2000 Summit in Cairo and continue to make significant moves for both sides. Improving the "energy" position through the years means that capacity of the African continent is accepted and that there is mutual understanding on how to help African people to utilize it. Additional progress will undoubtedly be seen in the years ahead with an indefinite partnership between the EU and AU. 2030 goals are not that far away and maybe SDGs will not be implemented fully. However, activities undergone, and the percentage calculated so far are crucial indicators that some progress exists, at least in terms of potential

African transformation.³ Still, it is not enough. The implementation needs to be in place. The number of African people in hunger and those lacking basic needs remains high despite all efforts by the EU, the international community and the AU countries. Africa inevitably received the most international incentives under Horizon 2020 in previous years (Di Commo and Thijssen 2019), but roadmaps and action plans for implementing all agreed are “relatively vague” (Martinelli 2014, 37–38). The change must occur on both sides, not just in officials’ mindsets but internationally.

Therefore, the EU-AU Partnership on energy and hydrogen generally helps African society through twenty-two years, but it still is not enough. Having that in mind, the main place where the EU and AU could accelerate their work is within the UN framework and through effective multilateralism where all players are engaged, and a common future is at stake. The new leading point could be the “Our Common Agenda” (Our Common Agenda 2021) report by the Secretary General of the UN presented in 2021 with twelve main proposals and commitments for faster achievement of the SDGs. The most crucial one is to leave no one behind.

BIBLIOGRAPHY

- Africa-EU Energy Partnership Draft Roadmap. 2009. Available at: https://africa-eu-energy-partnership.org/wp-content/uploads/2020/04/04_aeep_road_map_en.pdf (AEEP Roadmap)
- African Union Commission. 2015. “Agenda 2063: The Africa We Want”. (Agenda 2063)
- Arnould, Valerie and Francesco, Strazzari. 2017. *African futures: Horizon 2025*. EU Institute for Security Studies, Report Nr 37.
- Belmans, Ronnie. 2019. “No molecules, no energy transition – Opinion piece”. Florence School of Regulation. Available at: <https://fsr.eui.eu/no-molecules-no-energy-transition>.
- Berridge, G.R, and Lorna, Lloyd. 2012. *Dictionary of Diplomacy*. Palgrave Macmillan, Third Edition.
- Bhagwat, Swetha RaviKumar, and Maria, Olczak. 2020. “Green Hydrogen: Bridging the energy transition in Africa and Europe”, Florence School of Regulation and European University Institute.
- Bloomberg New Energy Finance. 2020. “Hydrogen Economy Outlook – Key messages”. Available at: <https://data.bloomberglp.com/professional/sites/24/BNEF-Hydrogen-Economy-Outlook-Key-Messages-30-Mar-2020.pdf> (Hydrogen Economy Outlook)

³ Arnould and Strazzari 2017.

- Bossuyt, Jean. 2017. "Can EU-Africa relations be deepened? A perspective on power relations, interests and incentives", Briefing Note No. 97, ECDPM. Available at: <https://ecdpm.org/work/can-eu-africa-relations-be-deepened-a-political-economy-perspective-on-power-relations-interests-and-incentives>
- European Commission. 2020. "A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe". COM (2020) 301 final. (The EU Hydrogen Strategy)
- European Commission. 2019. "The European Green Deal". Brussels, COM (2019) 640 final.
- European Commission. 2020. "Powering a climate-neutral economy: An EU Strategy for Energy System Integration", 08.07.2020. COM (2020) 299 final.
- Council of the European Union. 2007. "Lisbon Declaration – EU Africa Summit", 16343/07. Available at: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97494.pdf (Lisbon Declaration)
- Council of the European Union. 2007. "The Africa-EU Strategic Partnership A Joint Africa-EU Strategy", 16344/07, Lisbon. (JAES)
- Council of the European Union. 2010. "3rd Africa-EU Summit – Tripoli Declaration", Tripoli. Available at: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118118.pdf (Tripoli Declaration)
- Council of the European Union. 2014. "Fourth EU – Africa Summit Declaration", Brussels. Available at: <http://www.ist-africa.org/home/files/FourthEU-AfricaSummit-Declaration.pdf> (Brussels Declaration)
- Council of the European Union. 2017. "Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development", Abidjan. Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf (Abidjan Declaration)
- Council of the European Union. 2022. "6th European Union – African Union Summit: A Joint Vision for 2030". Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf (Brussels Declaration 2022)
- Declaration of the first High-Level Meeting of the Africa-EU Energy Partnership. 2010. Available at: https://africa-eu-energy-partnership.org/wp-content/uploads/2020/04/01_aeep_declaration_en_fr.pdf
- Di Commo, Mariella and Sanne, Thijssen. 2019. "Refresh and Reload: EU and Africa working together on research and Innovation", Discussion Paper No. 256, ECDPM. Available at: <https://ecdpm.org/work/refresh-and-reload-eu-and-africa-working-together-on-research-and-innovation>
- Directorate-General for External Policies Policy Department. 2014. "The implementation of the Joint Africa Europe Strategy: Rebuilding Confidence and Commitments". (The implementation of the JAES)
- Duke, Simon. 2003. "The EU's Multilateral diplomacy", in eds. Jorgensen, Knud Erik and Katie Verlin Laatikainen, *Routledge Handbook on the European Union and International Relations*

- al Institutions: Performance, policy, power, 15–26.* London and New York, Routledge Taylor and Francis Group.
- European Commission. 2000. "Africa–Europe Summit under the Aegis of the OAU and the EU – Cairo Declaration", Conseil/00/901. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_00_901 (Cairo Declaration 2000).
- European Commission. 2017. "Concept Note EU-Africa Research and Innovation Partnership on Climate Change and Sustainable Energy". Available at: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2021-05/3_concept_note_hlpd_climate_change_and_sustainable_energy_final.pdf (AEEP Concept Note)
- European Commission. 2017. "Joint Communication to the European Parliament and the Council for a renewed impetus of the Africa-EU Partnership", JOIN (2017) 17 final, Brussels. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0017> (JAES 2017)
- Friends of Europe. 2017. *EU-Africa Relations: Strategies for a renewed partnership*. Available at: <https://www.friendsofeurope.org/insights/eu-africa-relations-strategies-for-a-renewed-partnership-what-next-for-relations-between-europe-and-africa/>
- Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking, 2019. Available at: <https://wayback.archive-it.org/12090/20220602144358/https://www.fch.europa.eu/>
- International Crisis Group. 2017. *Time to Reset African Union-European Union relations*. November 2017. Available at: <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/255-time-to-reset-african-union-european-union-relations.pdf>
- International Energy Agency. "World Energy Outlook Special Report – Africa Energy Outlook". 2022. Available at: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/6fa5a6c0-ca73-4a7f-a243-fb5e83ecfb94/AfricaEnergyOutlook2022.pdf> (IEA Outlook)
- International Panel on Climate Change. 2018. "Special Report Global Warming of 1.5C". Available at: <https://www.ipcc.ch/sr15/> (IPCC Report)
- Joint Communication to the European Parliament and the Council. 2020. "Towards a Comprehensive Strategy with Africa". Brussels, JOIN (2020) 4 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0004> (Towards a Comprehensive Strategy with Africa)
- Martinelli, Marta, 2014, "The IV EU-Africa Summit: Much Ado about nothing?", in *The Global Game has changed: what role for Europe-Africa relations?* Online Publication. CEI-ISCTE, IMVF and ECDPM. Europe-Africa Policy Research Network, pp. 37–38.
- Monitoring progress in the Africa-EU Energy Partnership. 2020. Available at: https://africa-eu-energy-partnership.org/wp-content/uploads/2020/04/01_aeep_baseline_monitoring_report_en_final_0.pdf (AEEP Monitoring Report)
- Organisation of African Union Charter. 1963. Available at: https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf (OAU Charter)
- Partnership and roadmap on Climate Change and Sustainable Energy. 2017. Available at: <https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/>

- europe-world/international-cooperation/eu-africa-cooperation/partnership-climate-change-and-sustainable-energy-ccse_en. (Partnership on CCSE)
- Report of Africa–Europe High–Level Platform for Sustainable Energy Investments in Afric. 2019. “Scaling-up energy investments in Africa for inclusive and sustainable growth”. Available at: https://africa-eu-energy-partnership.org/wp-content/uploads/2020/03/11-2019_SEI-PlatformReport-ExecutiveSummary_05_draft.pdf (SEI Platform Report)
- State of the Union address 2020, Building the world we want to live in: a Union of vitality in a world of fragility. 2020. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu_2020_en.pdf (State of the Union address)
- Teevan, Chloe and Andrew, Sherriff. 2019. “Mission possible? The Geopolitical Commission and the Partnership with Africa”, Briefing Note No. 113, ECDPM. Available at: <https://ecdpm.org/work/mission-possible-the-geopolitical-commission-and-the-partnership-with-africa>
- The Africa-EU Energy Partnership – Jointly tackling energy challenges. 2014. Available at: https://africa-eu-energy-partnership.org/wp-content/uploads/2020/04/03_aeep_tackling_energy_challenges_together_en-1.pdf
- The Africa-EU Energy Partnership Status Report. 2022. Available at: https://africa-eu-energy-partnership.org/wp-content/uploads/2020/04/04_150902_euei_aeep_status-report_en_rz_05_web_0.pdf (AEEP Status Report)
- The European Green Deal. 2019. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- United Nations Department for Economic and Social Affairs. 2015. “17 Sustainable Development Goals”. Available at: <https://sdgs.un.org/goals> (SDGs)
- United Nations Secretary-General. 2021. “Our Common Agenda Report of the Secretary-General”. Available at: <https://www.ipcc.ch/sr15/> (Our Common Agenda)
- United Nations. 2000. We Can End Poverty – the Millennium Development Goals and beyond 2015. Available at: <https://www.un.org/millenniumgoals/> (MDGs)
- United Nations. 2015. “Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development”, A/RES/70/1. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (Agenda 2030)
- United Nations. 2015. Paris Agreement. Available at: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf (Paris Agreement)
- United Nations. 2010. Report of the 15th Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>
- Van den Berg, Johan. 2020. “Green Hydrogen – Fuelling human well-being in Africa and Europe”. Available at: <https://africa-eu-energy-partnership.org/wp-content/uploads/2020/10/AEEP-Green-Hydrogen-Policy-Brief-Publication-version-Final.pdf>

Van Wijk, A. J. M., and Ir. F., Wouters. 2019. "Hydrogen: The Bridge between Africa and Europe". Available at: <https://profadvanwijk.com/wp-content/uploads/2019/09/Hydrogen-the-bridge-between-Africa-and-Europe-5-9-2019.pdf>

Worldometer – Africa Population. 2022. Available at: <https://www.worldometers.info/world-population/africa-population/>

Miljana Đurčević Cucić

PARTNERSTVO ZA ENERGIJU AFRIČKE UNIJE I EVROPSKE UNIJE – KORAK BLIŽE SOCIJALNOJ PRAVDI U AFRICI

SAŽETAK

Siromaštvo, energetska kriza i klimatske promene predstavljaju egzistencijalnu pretnju po planetu Zemlju, što zahteva od političkih odlučilaca da porade na unapređenju „čistijih“ energetskih tehnologija. Posmatrajući pitanje dostupnosti energije kao osnovni preduslov za sve druge aspekte kvalitetnog života, Partnerstvo Afričke unije (AU) i Evropske unije (EU) je korak napred u pogledu rešavanja pitanja energetske efikasnosti, dostizanja Agende 2030 za održivi razvoj i uopšte smanjenja nejednakosti. Poslednji samit AU i EU, održan 2022. godine, pokazao je zajedničku posvećenost ka zelenoj energetskoj tranziciji, naročito upotrebo hidrogena kao obnovljivog i pristupačnog izvora energije. Ovaj rad predstavlja detaljnu procenu delotvornosti uspostavljenog partnerstva EU i AU, naročito u pogledu energetske krize i njenih uticaja na siromaštvo. Upotreboom metode analize sadržaja dosadašnjih postignuća obeju strana, zaključna razmatranja ukazuju da, i pored postojećih unapređenja u Africi, znatni nedostaci i dalje postoje, te ovo partnerstvo nužno mora uložiti dodatne napore kako bi ostvarilo ciljeve zacrtane za 2030. godinu.

KLJUČNE REČI: Partnerstvo Afričke unije i Evropske unije za energiju, hidrogen, zelena tranzicija, Agenda 2030 za održivi razvoj, socijalna pravda.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

172:141.7(082)
321.022:316(082)

УДРУЖЕЊЕ за политичке науке Србије. Редовна међународна конференција (2022 ; Београд)

Društvena pravda u postkomunističkim društvima : zbornik radova sa redovne međunarodne konferencije Udruženja za političke nauke Srbije održane 24-25. 09. 2022. u Beogradu = Social justice in post-communist societies : The 2022 Serbian Political Science Association Annual Conference Proceedings Held on September 24-25, 2022 in Belgrade / urednici Bojan Vranić, Nemanja Andelković. - Beograd : Udruženje za političke nauke Srbije : Univerzitet, Fakultet političkih nauka, 2022 (Beograd : Čigoja Štampa). - 328 str. ; 25 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.
- Bibliografija uz svaki rad. - Summaries.

ISBN 978-86-6425-106-8 (FPN)

1. Вранић, Бојан, 1986- [уредник]

а) Социјална правда -- Зборници
б) Јавна политика -- Друштвени аспект -- Зборници

COBISS.SR-ID 85072905

