

СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 0354-5989

УДК 32

Број 3/2023.



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО SERBIAN POLITICAL THOUGHT

Издавач: Институт за политичке студије, Добрањска 11, Београд

Телефон: 011 3349-204

E-mail: ips@ips.ac.rs; spm@ips.ac.rs

https://www.ips.ac.rs

www.ips.ac.rs/rs/magazines/srpska-politicka-misao

ISSN 0354-5989 UDK 32 Број 3/2023. XXX vol. 81

Главни и одговорни уредник

др Миша Стојадиновић, научни саветник

Заменик главног и одговорног уредника

др Драган Траиловић, научни сарадник

Извршни уредник

др Дејана Вукасовић, научни сарадник

Редакција часописа

др Милан Јовановић, редовни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду,

др Дејан Ђурђевић, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду,

др Живојин Ђурић, др Дејана Вукасовић, научни саветник, Институт друштвених теорија,

др Јасна Милошевић Ђорђевић, редовни професор, Факултет за медије и комуникације,

др Ђуро Бодрожић, виши научни сарадник, Институт за политичке студије,

др Ђорђе Стојановић, виши научни сарадник, Институт за политике студије,

др Миша Стојадиновић, научни саветник, Институт за политичке студије,

др Драган Траиловић, научни сарадник, Институт за политичке студије,

др Кирил Шевиченко, професор, члан Међународне академије за русинску културу,

др Вишња Стојадиновић, научни сарадник, Институт за политичке студије

Секретари часописа

ма Слађана Младеновић, истраживач сарадник, Институт за политичке студије,

ма Младен Лишанин, истраживач сарадник, Институт за политичке студије,

ма Олга Стевановић, истраживач сарадник, Институт за политичке студије,

ма Андријана Лазаревић, истраживач сарадник, Институт за политичке студије,

ма Љиљана Коларски, истраживач приправник, Институт за политичке студије

Савет часописа

др Зоран Аврамовић, редовни професор, Филозофски факултет, Универзитет у Београду,

др Сретен Сокић, редовни професор у пензији, Факултет политичких наука,

Универзитет у Београду, др Милован Митровић, редовни професор у пензији, Правни факултет,

Универзитет у Београду, др Миломир Степић, научни саветник, Институт за политичке студије,

др Драган Симеуновић, редовни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду,

др Милан Брдар, редовни професор, Филозофски факултет, Универзитет у Новом Саду,

др Зоран Стојиљковић, редовни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду,

др Драгана Митровић, редовни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду,

др Љубиша Деспотовић, редовни професор,

Факултет за европске правно-политичке студије у Новом Саду

Чланови савета из иностранства

dr Mamoru Sadakata, Professor, Graduate School of Law, Nagoya University, Japan, dr Simon James

Critchley, Professor, New School for Social Research, dr Anastasia Mitrofanova, Professor, Diplomatic

Academy of the Russian Federation, Moscow, dr Ewa Bujwid-Kurek, Professor, Institute for Political

Science and International Relations of the Jagiellonian University, Krakow, Poland, др Иван

(Алексејевић) Чарота, професор, члан Белоруске академије наука; члан Руске академије наука;

члан Српске академије наука и уметности, др Михаил Залиханов, професор, члан Руске академије наука

Лектура и коректура

Ања Маљевић

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Радови СПМ/SPT налазе се и доступни су у електронским базама научних часописа

SCIndeks, C.E.E.O.L. (Central and Eastern European Online Library) и

ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences).

Прелом и штампа

Донат граф, Београд

Тираж: 50 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати, било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су аутори запослени

Напомена: У прошлом броју у раду доц. др Милана Крстића „Глобана Британија у међународној политици и стратешке опције Србије у односима са Уједињеним Краљевством” изостављена је следећа фуснота: Рад је подржан средствима Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије на основу Уговора о реализацији и финансирању научно-истраживачког рада НИО у 2023. години, број: 451-03-47/2023-01 од 17.01.2023. године.

СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО

САДРЖАЈ

Тема броја:

ДОМЕТИ И МОГУЋНОСТИ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У СРБИЈИ

Снежана Ђорђевић

ПРИМЕНА ИТ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ ОД СТРАНЕ
ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ – КОРИСТИ И ИЗАЗОВИ..... 07-27

Душан Вучићевић, Дејан Бурсаћ

КО ШАЉЕ НОВАЦ КУЋИ? ФИСКАЛНЕ ПОСЛЕДИЦЕ
ТЕРИТОРИЈАЛНЕ РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТИ
НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ..... 29-49

Дејан Миленковић, Агатиња Петровић

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ОРГАНИЗОВАЊА
МЛАДИХ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ..... 51-75

Веран Станчевић

МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ
– МОГУЋНОСТИ И ПРАКТИЧНИ ДОМЕТИ 77-96

Бојан Клачар

КРИЗА ЛОКАЛНОГ ЛИДЕРСТВА:
ПРОЛАЗНИ ТРЕНД ИЛИ СИСТЕМСКИ ПРОБЛЕМ?97-120

Мијодраг Радојевић

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА И ОБЛИЦИ ДИРЕКТНОГ
УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ВЛАСТИ (ПРИМЕР – СРБИЈА).... 121-143

<i>Јелена Јеринић</i> УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ПОЛОЖАЈ БЕОГРАДА КАО ПРЕПРЕКА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ	145-164
--	---------

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

<i>Вељко Благојевић</i> ДИПЛОМАТИЈА СРБИЈЕ У ОДВРАЋАЊУ.....	165-185
--	---------

<i>Сандра Божич</i> УТИЦАЈ ВЕЛИКИХ СИЛА НА НАЦИОНАЛНЕ ИНТЕРЕСЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	187-206
--	---------

<i>Јелена Лопичић Јанчић, Љубица Васић</i> УТИЦАЈ РАЗВОЈА ОРУЖЈА КРОЗ ИСТОРИЈУ И ЗАШТИТА ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА – ПИТАЊЕ ПРИМЕНЕ МЕЂУНАРОДНИХ КОНВЕНЦИЈА.....	207-226
---	---------

<i>Миона Гајић, Јасна Хрнчић, Марија Вучинић Јовановић</i> УСЛУГЕ У ЗАЈЕДНИЦИ ЗА ДЕЦУ И МЛАДЕ СА ПРОБЛЕМИМА У ПОНАШАЊУ И У СУКОБУ СА ЗАКОНОМ: ИДЕЈА И РЕАЛИЗАЦИЈА ДНЕВНОГ БОРАВКА.....	227-249
---	---------

<i>Весна Станковић Пејновић, Дамир Весели</i> ВРЕДНОСТИ ХЕЛЕНСКЕ КУЛТУРЕ КАО ТЕМЕЉ НИЧЕОВЕ ФИЛОЗОФИЈЕ.....	251-272
--	---------

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

<i>Александра Колаковић</i> РЕГУЛИСАЊЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У КУЛТУРИ И КРЕИРАЊЕ КУЛТУРНИХ ПОЛИТИКА	273-276
--	---------

<i>Душан Достанић</i> КОНЗЕРВАТИВИЗАМ, УСПОН И ПАД.....	277-283
--	---------

<i>Иван Матић</i> БЕЗБЕДНОСТ ЗДРАВЉА У СРБИЈИ.....	284-293
---	---------

<i>Андријана Лазаревић</i> ОДБРАНА ДЕМОКРАТСКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА КАО ГЛОБАЛНО ПИТАЊЕ.....	294-298
---	---------

<i>Бојана Секулић</i> О ДУАЛИЗМУ ИЗМЕЂУ ЈЕДНЕ АУТОРКЕ И ЊЕНОГ ДЕЛА.....	299-302
---	---------

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENT

This Issue's Theme:

DOMAINS AND POSSIBILITIES OF LOCAL DEMOCRACY IN SERBIA

Snežana Dorđević

IMPLEMENTATION OF IT IN THE PUBLIC SECTOR BY
LOCAL AUTHORITIES – BENEFITS AND CHALLENGES.....07-27

Dušan Vučićević, Dejan Bursać

WHO SENDS MONEY HOME? FISCAL CONSEQUENCES
OF THE TERRITORIAL REPRESENTATION IN SERBIA..... 29-49

Dejan Milenković, Agatina Petrović

INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF YOUTH ORGANIZATION
IN LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC
OF SERBIA - PROBLEMS AND POTENTIAL SOLUTIONS... 51-75

Veran Stančetić

INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN SERBIA
– OPPORTUNITIES AND PRACTICAL SCOPE 77-96

Bojan Klačar

THE CRISIS OF LOCAL LEADERSHIP:
A PASSING TREND OR A SYSTEMATIC PROBLEM? 97-120

Miodrag Radojević

LOCAL DEMOCRACY AND FORMS OF DIRECT CITIZEN
PARTICIPATION IN GOVERNANCE
(CASE STUDY – SERBIA) 121-143

<i>Jelena Jerinić</i> CONSTITUTIONAL AND NORMATIVE POSITION OF BELGRADE AS AN OBSTACLE IN THE EXERCISE OF LOCAL DEMOCRACY.....	145-164
---	---------

ESSAYS AND STUDIES

<i>Veljko Blagojević</i> SERBIAN DIPLOMACY IN DETERRENCE.....	165-185
--	---------

<i>Sandra Božić</i> THE INFLUENCE OF THE GREAT POWERS ON THE NATIONAL INTERESTS OF THE REPUBLIC OF SERBIA..	187-206
---	---------

<i>Jelena Lopičić Jančić, Ljubica Vasić</i> THE INFLUENCE OF WEAPONS DEVELOPMENT THROUGHOUT HISTORY AND THE PROTECTION OF THE CIVILIAN POPULATION – ISSUES OF APPLICATION OF INTERNATIONAL CONVENTIONS.....	207-226
---	---------

<i>Miona Gajić, Jasna Hrnčić, Marija Vučinić Jovanović</i> COMMUNITY SERVICES FOR CHILDREN AND YOUTH WITH BEHAVIORAL PROBLEMS AND IN CONFLICT WITH THE LAW: THE IDEA AND REALIZATION OF A DAY CARE CENTER.....	227-249
--	---------

<i>Vesna Stanković Pejnović, Damir Veseli</i> THE VALUES OF HELLENIC CULTURE AS THE FOUNDATION OF NIETZSCHE'S PHILOSOPHY....	251-272
--	---------

REVIEWS

<i>Aleksandra Kolaković</i> REGULATING PUBLIC INTEREST IN CULTURE AND CREATING CULTURAL POLICIES.....	273-276
---	---------

<i>Dušan Dostanić</i> CONSERVATISM, RISE AND FALL.....	277-283
---	---------

<i>Ivan Matić</i> HEALTH SECURITY IN SERBIA.....	284-293
---	---------

<i>Andrijana Lazarević</i> DEFENDING DEMOCRATIC LEGITIMACY AS A GLOBAL ISSUE.....	294-298
---	---------

<i>Bojana Sekulić</i> ON THE DUALISM BETWEEN AN AUTHOR AND HER WORK.....	299-302
--	---------

Снежана Ђорђевић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ПРИМЕНА ИТ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ ОД СТРАНЕ ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ – КОРИСТИ И ИЗАЗОВИ**

Сажетак

Чланак се бави значајем примена ИКТ у јавном сектору на локалном нивоу. Фокус је на већој доступности информација за грађане, њиховој партиципацији, већој транспарентности у раду локалних власти (органа, установа и предузећа) и на побољшању квалитета услуга. У раду се анализира значај ко-продукције као вида укључивања грађана у креирање ИТ пакета и апликација и у процес одлучивања уопште.

Надаље, анализира се улога службеника као важних актера примене јавних политика, програма и пакета услуга који раде уз подршку е-програма. Прати се обим дискреције коју службеници имају и њихова мотивисаност да допринесу бољим резултатима. Идентификује се разлика у њиховом понашању ако раде у централизованом или децентрализованом систему, тј. у (енг. *top down*) или (енг. *bottom up*) приступу политици.

Основни *циљ* рада је да се добра искуства развијених земаља искористе код нас - приказ домета дигитализације у Србији, анализирајући активности државе и локалних власти у развоју е-управе.

Теоријско методолошки приступ: Методе истраживања су *анализа постојећих студија* у овој области (*дескрипција*), *синтеза*

* Имејл-адреса: snezanadjordjevic@fpn.bg.ac.rs.

** Рад је настао као део научно-истраживачке делатности подржане средствима Министарства образовања, науке и технолошког развоја, реализован преко уговора Министарства и Факултета политичких наука, број 451-03-68/2022-14.

у извођењу закључака, приказ примера добре праксе и њихова *компарација* са могућностима примене у Србији (*анализа активности државе и локалних власти*).

Резултати рада: У Србији је при примени ИКТ апликација у јавном сектору слабо укључивање грађана, слаба ко-продукција и слаба укљученост службенике што смањује њихову мотивисаност а тиме и креативни допринос резултатима.

Закључак: Квалитетна примена ИТ у јавном сектору, посебно на локалном нивоу, тражи веће укључивање грађана у процесе одлучивања јер су они, као и службеници који примењују програме, битан чинилац креирања адекватних и одрживих политика и пакета услуга.

Кључне речи: ИКТ апликације, е-управа, отворене базе података, партиципација грађана и ко-продукција, дискреција и мотивација службеника

ИНФОРМАЦИОНО КОМУНИКАЦИОНА ТЕХНОЛОГИЈА МЕЊА КВАЛИТЕТ ЖИВОТА

Европска Унија годинама развија концепт *Паметни градови* (енг. *Smart Cities*) и спроводи пројекте у разним областима секторских политика. Предуслов су била велика улагања у ИКТ инфраструктуру и опрему, као и обуке грађана, политичара и службеника. Концепт је демократски и партиципативан јер укључује грађане у креирање политика, пројеката, докумената и у одлучивање (отворени подаци).

Велике базе података омогућавају креирање политика на основу поузданих података (енг. *evidence based policy making*). Применом ИТ у јавни сектор измењен је свет јавних услуга, одрживог развоја и повећано задовољство грађана услугама јер су „кројене” према њиховим потребама, што се најбоље може идентификовати на локалном нивоу. Чланак се бави прегледом искустава добре праксе европских градова у овој области уз анализу како се разноврсни ИТ пакети могу користити код нас (Ersoy 2017; Caragliu et al. 2011).

Добра пракса коришћења е-алата у јавном сектору

Инфраструктура ИКТ тражи набавку *паметног, брзог кабла за прикупљање и транспорт података*. Постојање добре е-мреже релативизује удаљеност места живота људи те даје нове шансе за рурална насеља и обогаћује могућности за сарадњу (на пример, заједничке јавне набавке, пројекти итд.) (Ђорђевић 2019, 368).

У јавном сектору постоје одлични примери примене ИКТ технологије и њених алата те се наводе само неки примери:

Block chain технологија је креирала е-систем на глобалној мрежи рачунара где се у ланцу чува свака трансакција са тачним временом и садржајем трансакције, што систем чини веома безбедним. Може се користити за *финансијске трансакције (мења рад банака)*, стварање далеко поузданије базе података, уз примену и у *јавном сектору* за креирање поузданијих докумената и за транспарентно доношење одлука. Тако се документи о рођењу, смрти, браку, о власништву над земљиштем, зградама и становима (катастар и земљишне књиге) не могу лако хаковати или злоупотребити. Надаље, омогућава *block chain уговоре* који су поузданији, процедура је једноставнија и смањује компликације и трошкове. Аутори су сагласни да је добра регулација на националном и међународном нивоу неопходна да се повећа безбедност овог система и смање потенцијалне злоупотребе. Ова технологија омогућава да се велики део активности приватног сектора (банака на пример) и јавне управе може аутоматизовати, остављајући мањи обим активности људима: сложенији послови које не може заменити машина (вредносна димензија) као и контрола и одржавање система (Ђорђевић 2019, 364; Ђорђевић 2021; Curwell et al. 2005).

Веитачка интелигенција (АИ) отвара велике могућности примене. Роботи реализују тешке, опасне или репетитивне (досадне) послове. Истраживања показују да се машине могу научити како да реализују одређене послове и реше проблеме, тако што машина прави алгоритме и реализује задато. Проблем се јавља јер компјутер проналази нове начине решавања проблема а човек не може пратити и контролисати начин креирања алгоритама. То стање изазива нелагодност и страх јер тако могу настати бројни проблеми за које се не зна ко је одговоран. Отуда водећи истраживачи у овој области предлажу да се успоре истраживања док се не развије адекватна технологија праћења и контроле и не направи неопходна регулатива (Ersoy 2017; Ђорђевић 2019).

Machine to Machine Learning значи способност да се научно аутоматски преноси са једне на све повезане машине, кроз комуникацију између паметних уређаја. Развијен је *cloud* систем којим се релативно јефтино обезбеђује усклађивање стандарда рада паметних уређаја чиме се такође подиже и функционалност целог ИТ система.

УТИЦАЈ ПАРТИЦИПАЦИЈА И КО-ПРОДУКЦИЈЕ НА ДЕМОКРАТИЗАЦИЈУ ДРУШТВА

Ко-продукција је једна од нових тема којој се посвећује велика пажња у праћењу процеса у дигитализације. Она је концепт активног укључивање грађана у рад ИТ апликација, у процес *планирања и дизајнирања јавних услуга* према њиховим потребама (енг. *services tailored by citizens' needs*), затим укључивање у процес *производње и испоруке* јавних услуга (*персонализација услуга*) и посебно у процес *надгледања, вредновања и корекције* услуга (*партиципативно буџетирање* је део овог процеса) (Fugini et al. 2016, 30).

Укључивање, истичу аутори, мора бити *добровољно и бесплатно (не сме бити обавезно)*. Грађани су у позицији *партнера* и деле одговорност са јавним сектором за *квалитет, цену, доступност услуга, посебно осетљивим групама*. Предуслов је да базе података буду отворене за укључивање грађана и та пракса је стандард коме тежи већина градова држава Европске Уније.

Последица копродукције је да расте задовољство грађана због *бољег пакета услуга*, зато што *учествују* у процесима одлучивања преко ког подижу *знања о заједници, разним социјалним групама* (посебно осетљивим), *формирају свест о специфичности јавног добра* и *јачају осећај припадности заједници* који је вредност за себе. Грађани су тако боље умрежени што је *темељ за развој поверења у заједници, затим поверења грађана у власт и институције*, чиме се афирмишу вредности партиципативне демократије и друштва (Ђорђевић 2021, 111–114).

У теорији се отвара питање да ли су активни грађани битан чинилац демократије (Ostrom 1999; Fung 2004; Pestoff 2009, 197–198). Држава благостања која је била на врхунцу од 1970. до 1990. године повећала је обухват јавних услуга које су некада биле приватне. То питање је везано за квалитет система управљања. Појава новог концепта управљања – *нове јавне управе* (насталог почетком

1990-тих у САД а временом прихваћеног у Европи и широм света) ствара амбијент у коме ово питање постаје посебно актуелно. Већа транспарентност у креирању стратегија, политика и пројеката, већа транспарентност у управљању и веће укључивање грађана су омогућили да све предности НЈУ дођу до пуног изражаја. Занемаривање ових аспекта брзо је водило систем у подизање ефикасности и појефтинивање услуга на уштрб квалитета, што је опет била основа за критику квалитета а по некима и интенција система НЈУ.¹ Стоји, међутим, да је са неолибералним, глобализованим друштвом, у скоро свим земљама дошло до пада партиципације грађана, посебно у креирању, обликовању и вредновању пакета јавних услуга те се суочавамо са феноменом демократског дефицита као великог проблема. У том смислу се могу идентификовати разлике два концепта начина пружања услуга у демократском систему:

а. *англоамерички модел* са економским и социјалним аспектима пружања услуга (али не и политичким) и

б. *европски модел* који поред поменута два (економски и социјални) ставља нагласак на директно укључивање грађана тј. корисника услуга (политичка димензија) у сваку фазу процеса *креирања, обликовања, испоруке и вредновања услуга*. На овом трагу је развијена теорија ко-продукције услуга, која суштински мења и тип уређења, јачајући демократске садржаје друштва (Fugini et al. 2016, 32).

Конечно, *развој информационе технологије и дигитализација јавног сектора* су подигли потенцијал за демократизацију друштва и отвориле простор за адекватније информисање, за лакшу комуникацију у заједници као и између власти, службеника и грађана. Предуслов да се искористе ови потенцијали свакако стоји у спремности власти свих нивоа да допусте, подстакну и негују политичко укључивање грађана у процесе креирања стратегија, политика, пројеката и пакета јавних услуга (Ђорђевић 2019, 362–363).

¹ Многи европски аутори сматрају да НЈУ са собом аутоматски носи ове проблеме. Међутим, аутори овог програма су изворно увек истицали значај укључивања грађана и мерења резултата (охрабривали транспарентност као начин рада и одговорност за резултате). Видети: Osborne and Gaebler 1992.

Примена ИТ у јавном сектору – корист за грађане

ИКТ омогућава грађанима потпуније, правовремене *информације* на основу којих боље познају своју заједницу, потребе разних социјалних група те могу боље допринети изradi квалитетне стратегије развоја, просторног плана, локалног еколошког акционог плана, буџета, секторских политика и пакета услуга.

ИТ апликације омогућавају да *грађани искажу потребе*, идентификују приоритете и касније оцене квалитет услуга. Постоје бројне апликације преко којих се то чини и олакшава властима да обликују услуге према исказаним потребама корисника. На тај начин се грађани укључују у све фазе креирања, примене и касније оцењивања квалитета услуга, уз сугестије корекција (партиципативно одлучивање). У том смислу је феномен *ко-производње* темељ савремене демократије.

У овом делу ће бити приказано искуство е-управе на порталу паметног града који омогућава активну партиципацију грађана у одлучивању, као и искуство у коришћењу посебног програма за решавање комуналних проблема. Наравно, постоје веома разноврсни програми за контролу саобраћаја, за снимање еколошког стања у граду, за партиципацију у одлучивању о просторном плану, обликовању јавних простора итд. али се ограничавамо на ова два општија програма.

а. Искуства паметних градова су изванредно занимљива. Они имају активну, двосмерну веб страну на којој грађани добијају информације, имају могућност да се укључе у јавне расправе о стратегији развоја, у обликовање јавних политика, пројеката и у обликовање бројних докумената (буџета, просторних планова, еколошких акционих планова итд.). Илустративан је пример паметног града *Бристола* (УК) који на веб порталу има мноштво јавних услуга, тако да грађани могу поднети захтев за тим услугама, пратити решавање и ефикасно добити услугу. Ту су на пример услуге е-писарници, *one stop shop* (јединственог шалтера), ГИЗ (географског информационог система), е-управе итд.

Тако грађани могу електронски обезбедити паркинг место, узети књигу из библиотеке, уписати дете у вртић или школу, заказати преглед код лекара, па чак и гласати на локалним изборима. Читав систем јако подстиче коришћење ових апликација и политичари јачају квалитет услуга грађанима, подижу транспарентност

у раду, јачају одговорност. Јасно је да су грађани задовољни квалитетом рада локалних власти јер се њихове потребе, процене и иницијативе узимају у обзир (Ђорђевић 2019, 369).

б. Занимљиво је такође, видети како ради неки од е- програма за решавање проблема грађана. У том смислу, занимљив је пример ИРИС програма, којим грађани могу пријавити читаву лепезу проблема у комуналним службама (нагомилано ђубре у контејнерима, дивља градња, комунална бука, рупе на путу итд.). Овај програм се примењује у многим италијанским градовима укључујући одличну праксу активног коришћења програма од стране грађана, града Венеције (Cordella and Tempini 2011, 5–6).

Програм даје интерактивну мапу града Венеције на којој појединац може идентификовати локацију проблема а на другој страни је отворен прозор за активирање пријаве (захтева). За сваки проблем се отвара нови захтев и особа одређује *врсту проблема* коју пријављује, бирајући са листе од 20 описаних врста проблема, закључно са неklasификован проблем. На том формулару постоји простор за уписивање текста и могућност да се прикачи и слика проблема (на пример препуни контејнери, рупе на путу, нелегална градња објекта итд.).

Програм одмах убацује те податке у систем а корисник добија потврду да је поднео захтев. Захтев се усмерава организацији која је надлежна за ту врсту проблема (уз идентификацију да ли је за то задужена која од 6 општина града Венеције или сам град) и ова пријава постаје аутоматски видљива за све. Систем такође приказује статус обраде предмета: од *прихваћен, разматра се* која се затим грана на три завршне опције: а. *затворен* ако не треба ништа урадити, б. *решен* ако је коригован проблем и в. *суспендован* када захтев треба другачије да се обликује.

Овај систем је повећао видљивост проблема свим грађанима, убрзао обраду предмета, подстакао сарадњу разних секторских организација (општинских и градских) на решавању проблема и ојачао је стручно функционалне везе у граду а у очима грађана то је постао обједињен градски систем који ефикасно решава проблеме. (Cordella and Tempini 2011, 15). Ови програми се свакако могу применити и у Србији, те су нам ова искуства врло битна.

ПРОМЕНЕ СТИЛА РАДА СЛУЖБЕНИКА У Е- ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Данас је врло актуелна тема промене стила рада службеника (енг. *street level bureaucracy*²) у е-управи, применом ИТ апликација које подржавају одлучивање. Богата литература у тој материји се углавном бави променом стила рада, обима дискреције која остаје службенику пошто ИТ преузме неке од послова, те јој овде посвећујемо посебну пажњу. Посебно се истражује мотивисаност службеника да допринесе добрим резултатима у примени политике (Thomann et al. 2018; Tummers and Bekkers 2014; de Boer and Raaphorst 2021, 5–6).

Стил и начин рада службеника зависи од типа административног система (систем заслуга, степен отворености), од традиције, регулаторног амбијента, правила у конкретној служби (протоколима) итд. Аутори обично истичу да постоје три димензије рада: *правна* у смислу придржавање закона и подзаконских аката, затим *прилагођавање*, што значи примену разних вештина из добре праксе у одабиру оптималног начина рада у датој ситуацији и коначно *олакшавање* као помоћ грађанима да на најбољи начин обаве своје обавезе – порези, инспекцијски стандарди итд (de Boer and Raaphorst 2021, 4).

Општеприхваћено је да *примена ИТ у јавном сектору* значајно олакшава процес одлучивања као и рад службеника. Пре свега ИТ механизми су омогућили креирање огромних база података које олакшавају креирање добрих политика (креирање политике и одлучивање засновано на поузданим подацима – енг. *evidence based policy and decision making*) (Paletti 2016, 145). Те богате базе и функције које могу комбиновањем података обогатити знања о потребама заједнице и грађана, значајно подижу квалитет рада у јавном сектору. По правилу се подаци из ових база морају прилагодити потребама обраде у сектору и конкретном пакету услуга.

Уместо раније праксе да службеник обрађује случајеве (решава проблем корисника), сада у процесу аутоматизације *програмери*

² У е-администрације све чешће име се мења у *screen level bureaucracy*, алудирајући да се велики део комуникације са грађанима, организацијама и установама одвија преко електронских уређаја (телефон, компјутер, у виду одржаних електронских седница, размењених е-мејлова, разговора телефоном, попуњавања е-упитника итд.).

креирају кроз алгоритме програме и протоколе и обликују начин третирања случајева. Сви аутори истичу да је аутоматизација направила многе послове администрације објективнијим и расподелу ресурса поштенијом јер се из овог процеса искључује дискреција којом су грађани могли бити неједнако третирани. (Thomann et al. 2018; de Boer and Raaphorst 2021, 2)

Са друге стране истраживања показују да машина не може заменити део активности које су везане за вредности и друге комплексније компоненте које не могу бити унете у алгоритам. Ти комплекснији и осетљивији послови (где не постоје довољне информације о проблему или је напротив превише информација у којима је тешко снаћи се) остају у надлежности службеника. Службеник је у комуникацији са грађанима, процењује приоритете, идентификује проблеме, скупа са њима вреднује квалитет услуга и креира допуне и побољшања. У овом процесу се обично и *обогаћује постојећу алгоритам* са чиниоцима који се у одређеним условима појављују као мање више трајно важни те их треба укључити у обликовање пакета услуга или у кориговање алокације ресурса.

У раду администрације која се придржава демократских правила и процедура, посебно са бригом да се на адекватан начин укључе сви актери заједнице у одлучивање (енг. *participative decision making*) ови процеси се морају завршити упознавањем свих актера заједнице са финалним резултатом њиховог заједничког рада у виду доступних извештаја, одлука, правилника, процедура, пакета услуга итд. Службеницима је, захваљујући аутоматизацији, остало више времена да подигну квалитет својих знања (обрада података), да квалитетније анализирају остварене резултате рада (енг. *benchmarking*), као и да унапреде пакете услуга „кројених” према потребама те заједнице (de Boer and Raaphorst 2021, 3).

Дискреција службеника

Дискреција је слобода службеника да одлучује, држећи се норми, правила и процедура, према процени ситуације. Обично се прави разлика између *формално дате дискреције* и *у пракси коришћене дискреције* јер код службеника (енг. *street level bureaucracy*) у процесу рада и примене политика, ситуација се мења и често је неопходно да се примене инструменти који одговарају конкретној ситуацији и затеченом стању, а који се не може прецизно унапред

дефинисати у процесу формалне регулације обима и природе дискреције. Етика забрањује злоупотребу дискреционог права уз претњу казни, а службеник увек мора образложити своју одлуку, поготову када одступа од уобичајене праксе. Системски посматрано, у управљању се дискреција, која је свакако неопходна, увек посматра као потенцијали извор неједнакости и неправде, те се увек креирају нови начини праћења квалитета ових одлука и њихових последица. Обуке службеника су веома битне за процену када је оправдано креативније интерпретирање правила па и одступање од правила, а да се не угрози правило праведности, једнакости и професионалности у раду (Tummers and Bekkers 2014; de Boer and Raaphorst 2021, 7).

Што се тиче комплекснијих задатака које службеник мора обављати, аутори истичу да је и питање обима и квалитета дискреције веома различито у различитим ситуацијама те се уводи појам *опажене дискреције* (енг. *discretion as perceived*) која је степен до кога службеник осећа (опажа) да има дискреционо право одлучивања у некој ситуацији (Thomann et al. 2018, 584).

Надаље, са применом ИТ отвара се простор за појаву *вештачке дискреције* (енг. *artificial discretion*), јер се прави програм (енг. *machine learning*) који може да подражава људско одлучивање у компликованим ситуацијама превеликог или премалог броја информација, неочекиваних појава итд. Неки је називају и *дигитална или аутоматизована дискреција*.

У овом контексту је битно видети како у стварности изгледа рад службеника уз подршку е-програма превасходно са аспекта стила рада, обима и садржаја дискреционих одлука и мотивисаности службеника да допринесу добрим резултатима програма који спроводе.

На следећа два примера приказује се промена стила рада инспектора као и мотивисаност службеника у области здравствене и образовне политике.

Рад инспектора уз е-програм – резултати емпиријског истраживања

Занимљиво је истраживање квалитета рада холандских санитарних инспектора (инспекција квалитета хране и роба) у амбијенту е-администрације а фокус истраживања је био на обиму

дискреције коју имају инспектори. Ова инспекција има проблем недовољних ресурса и мањег броја инспектора од потребних, што је чест проблем у овој служби.

У свом истраживању, аутори испитују полазне хипотезе: а. Службеници у аутоматизованом систему имају мање дискреције те су тиме њихови резултати рада објективнији и уједначенији. б. Када службеници раде у аутоматизованом систему, више су орјентисани на праћење регулативе него на олакшавање и прилагођавање (de Boer and Raaphorst 2021, 5–7).

У надлежности холандског Инспектората је инспекција фарми (гајење животиња, биљака), рад кланица, фабрике за производњу хране и тржница (продаја прехранбених производа). Инспектори имају на располагању програм *INSPECT* који обрађује део припремних послова скупљања и класификације административних података о субјектима инспекције. Овај програм који *подржава процес одлучивања службеника*, је по природи пасивни програм, што значи да није АИ и да се подаци могу мењати само од стране људи.

При обиласку објекта, инспектори *уносе у систем неопходне податке* а програм *аутоматски избацује Решење за сваку обављену инспекцију*. Програм такође аутоматски одређује санкције ако је било кршења процедура и прописа, те инспектори у том смислу скоро да губе дискрецију да о томе одлучују. Истраживање је показало да кориговање ових решења од стране инспектора може ићи само уз образложење и допуштење надређених.

У том смислу је покривена *регулаторна и прилагођавајућа димензија* рада инспектора, док *олакшавајућа* остаје да се реализује мимо инспекције на терену. Аутори закључују да што више расте степен аутоматизације, то се више смањује дискреција. Дискреција свакако јако утиче на стил и то негативно на регулаторни а позитивно на *прилагођавање* и на *олакшавање* рада субјектима инспекције (de Boer and Raaphorst 2021, 11).

Аутори сматрају да је свако овакво истраживање специфично предвиђајући да у другим ситуацијама резултати могу бити другачији. То пре свега зависи од врсте дигиталног програма који се користи као и од врсте послова и задатака које обављају службеници.

Додатно су приметили да аутоматизовани програми могу подстицати (енг. *nudge*) службенике да прихвате „жељено понашање” или их натерати да доносе тешке одлуке које би без програма могуће избегавали. Зато је веома битно да се паметно програмира, да

се систем стално усавршава и да службеници активно учествују у подизању квалитета програма (обогаћивање алгоритама). Њихова искуства из рада, посебно уколико укључују грађане и кориснике услуга, су од пресудног значаја за квалитетан рад читавог система.

Мотивисаност службеника

У Холандији је спроведено врло интересантно истраживање како дискреција мотивише службенике да буду креативни и да допринесу квалитету политике. Мотивација службеника је веома битан чинилац успешности читавог система те се овом феномену с правом посвећује велика пажња. Аутори су спровели велико истраживање у области *здравствене политике* (примена програма новог начина финансирања сваког од обољења у области менталног здравља понаособ - ДРГ програм) као и у области *образовне политике* истражујући мотивисаност наставника средњих школа у примени новог образовног програма (Thomann et al. 2018, 583, 591).

Аутори идентификују да постоје велике разлике у питању улоге и места дискреције службеника у *top down* теоријама (приступима) и *bottom up* теоријама (приступима). Први приступ третира службеника као пасивног спроводиоца налога државе тј. утврђене политике. Из анализа оваквог начина рада показује се да дискреција често буде злоупотребљена, те се одлуке службеника морају врло пажљиво контролисати. Немотивисаност службеника често води одсуству активности, формалним укључивањем или чак коришћењем права одлучивања на постизање неког личног или групног добра а на штету грађана.

Насупрот томе, приступ и теорија *од дна ка врху* указује да је дискреција неопходна. Претпоставка је да су службеници активно укључени у развој стратегије, обликовање програма, у осмишљавање тактике и реализацију (али и осмишљавање) оперативног спровођења тог програма. Укљученост службеника је важна претпоставка његове мотивисаности да кроз дискреционе одлуке заиста прилагоди примену политике стању на које наиђе у некој заједници, организацији или код сваког грађанина – корисника услуга појединачно. У том смислу, улога дискреције службеника је незаменљиво битна јер је де факто он, скупа са корисницима, *крајњи креатор резултата политике*.

Поред тога још један чинилац снажно утиче на мотивацију службеника а то је *смисленост саме политике тј. програма*.

Службеник који је укључен у процес креирања политике, има простор да своје дилеме, неслагања и сугестије изнесе у свим фазама обликовања политике те је, по правилу, много задовољнији својим послом него маргинализовани службеник *top down* приступа.

Истраживање ових аутора је указало да су наставници били адекватно укључени у креирање стратегије образовања, у обликовање програма па стога са задовољством реализују програме прилагођавајући начин рада способностима, интересима и потребама сваке од групе ученика.

Насупрот томе, здравствени радници нису били укључени у стратешко осмишљавање и креирање програма финансирања сваке од појединачних болести, те је већини њих промакао смисао програма. Тиме им је последично остао нејасан смисао примене програма те су у том послу остали немотивисани (Thomann et al. 2018, 591–598).

Ово истраживање је потврдило да је *микро ниво* пресудно важан за успешност реализације политике те су анализе микро процеса (експерименталне анализе, примери и студије случаја) важан инструмент обogaћивања наших знања о начинима квалитетног спровођења политике. У том процесу је улога службеника пресудно битна јер у комуникацији са корисницима могу „кројити решења” која најбоље одговарају грађанима и тој заједници. Службеници у том смислу могу унапређивати квалитет програма, обезбедити одрживост квалитета и даље унапредити алгоритме ИТ програма који подржавају ове процесе. Локалне власти су важан простор за ову врсту истраживања јер су њихове службе најближе грађанима.

ДИГИТАЛИЗАЦИЈА У СРБИЈИ

Стратегија дигитализације

Република Србија је усвојила стратегију дигитализације и усклађује бројне документе и своје активности са стандардима ЕУ. У овом процесу је доста урадила на развоју кабловске и дигиталне мреже (иде и до 5Г),³ дигиталном описмењавању грађана и развоју е-управе. У Крагујевцу је 2021. године инсталиран супер компјутер а потом је усвојена и платформа за вештачку интелигенцију

³ У Србији око 25 фирми пружа ову врсту услуга.

са идејом примене превасходно у 3 области: у јавној управи, у медицини и здравству као и у управљању саобраћајним системом.⁴

Према подацима организације E-Government Knowledge base Уједињених нација (E-Government Knowledgebase n.d.) Србија солидно напредује. ЕДГИ индекс, који обухвата оцену 3 компоненте: развијеност електронског система (инфраструктура), људске ресурсе и е-партиципација, прати стање у свакој земљи на свету. Тако је према подацима за 2022. годину, за Србију индекс *електронског развоја* 40 (од 193 земље у свету) а *индекс е-партиципације* је 15 (193) (E-Government Knowledgebase 2022).

Завод за статистику Србије у свом извештају указује да 60% домаћинстава има компјутер и користи га. У плану је пројекат покривања читаве територије Србије (пре свега рурална подручја која су била без мреже) широко појасном мрежом. Планира се да бар 80% домаћинстава користи компјутере.⁵

Е-управа

Држава је додатно усвојила *Програм развоја е-управе* (E-uprava n.d.) и направила је посебну страну отворених података, обогаћујући базе за разне секторске политике. Могло би се рећи да су базе доста уситњене и обично су скромнијег обима, што је индикатор да се у том смислу налазимо на крају прве фазе дигитализације јавног сектора (што значи да је за многе јавне услуге превасходно омогућено дигитализовано пружање информација).

Портал е-управа омогућава дигитализовано пружање информација или докумената за многе јавне услуге: за *грађане, привреду и за јавни сектор* (држава а понешто и локалне власти). Тако грађани имају могућност:

Е-вађење докумената: извода из матичне књиге рођених, умрлих, личне карте, пасоша, регистрација возила, добијање бројних извода и уверења итд. Ту си и Е-Пријаве *рођења детета, упис деце* у вртиће и ученика у школе, електронски дневник (увид у оцене ученика) а полако се уводи и виртуелна настава за разне области (хемија: експерименти, у историји симулације историјских догађаја итд). У области *високог образовања скоро читав режим је покривен е-системом*: избор студија, режим студија (е-апликација

⁴ Видети: Nacionalna platforma za veštačku inteligenciju. n.d.

⁵ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave 2022.

за пријаву испита, селекцију изборних дисциплина, е-апликације за предавања, предају радова, испите, итд.) и подношење захтева за стипендије, пријаве за дом, нострификацији дипломе, подношење пројеката итд.

У здравству је централизован систем и део је е-управе: е-систем здравственог осигурања и заштите, заказивање прегледа код лекара, примања вакцина за превенцију болести (Covid-19, грипа), добијање резултата тестова, дигиталних сертификата, програми за вантелесну оплодњу итд. Слично је и у области *социјалних услуга*. Централизована је и отворена база података о обавезном социјалном осигурању, затим услуге он лине *запошљавања и усавршавања* уз бројне разноврсне услуге (радионице, сајмови, обука о самозапошљавању – како постати предузетник, информације за незапослене о статусу, накнадама и здравственом осигурању).

У области просторног планирања катастар је дигитализован, али је као и ГИЗ остао пасивна база. Насупрот томе, омогућено је е-подношење захтева за добијање грађевинске дозволе чиме је процедура јако скраћена. Србија је са 191. места дошла на 9. место по ефикасности ове активности (Doing business, Svetska banka).

Проблеми везани за Ковид-19 су и у Србији подстакли развој дигитализације те су се грађани у већој мери окренули у пословима и у приватном животу (посебно у обезбеђивању јавних услуга) на дигиталне пакете који су им понуђени.

Развијеност е-управе на нивоу локалних самоуправа у Србији – Резултати емпиријског истраживања

Swiss Pro је 2019. године објавио резултате емпиријског истраживања о степену развијености е-управе на *нивоу локалних самоуправа* у Србији (Swiss Pro 2019). За основ истраживања су узели ЕДГИ индекс обogaћен са још три чиниоца: пружање он лине услуга, капацитети спремност ЈЛС за реализацију е-услуга (мерено квантитативно) и информатичка писменост, задовољство и перцепција корисника квалитетом е-услуга (мерено квалитативно) (Swiss 2019, 2).

Узорак је чинило 60 општина и градова,⁶ што је трећина од укупног броја, али узорак даје доста реалну слику развијености

⁶ Истраживачи су обишли током три месеца (октобар – децембар 2018. године) 60 општина и градова, одржали 76 фокус група са 365 учесника. Структура

система, обучености људских ресурса, функционалности е-услуга, укључивања грађана и њиховог задовољства услугама.

Начелно посматрамо, општине и градови у Војводини и централној Србији (из узорка) имају боље резултате од општина и градова са истока и запада Србије. Ипак и после 10 година постојања портала јавна управа у Србији (из које се могу повући подаци и обезбедити део е-услуга), већина општина и градова није поставила и активирала е-услуге тако да буду функционалне за грађане.

Истраживање је показало да доносиоци одлука (скупштина, градоначелник тј. председник општине и чланови већа) *не подржавају увођење е-управе*. Постоји више индикатора за овај закључак (Swiss 2019, 18):

а. *Управљање подацима је слабо*: слаба је и организација и локална регулатива. Свега 14 од 60 ЈЛС имају неке (али и они недовољне) интерне прописе за ову област а од услуга постоје обично информације и евентуално преузимање електронског обрасца захтева, док нема опције *on line* подношења захтева.

б. *Процедура за спровођење е-управе не постоји* и није прецизирано како организационе јединице користе систем. Надаље, *недовољно људских ресурса* је упућено на ову област. На пример, мање општине имају једног до два правника који су преоптерећени редовним пословима и немају времена да се баве е-управом.

в. У пракси се читав посао е-управе по правилу пренесе на администратора (Swiss 2019, 12–13) који логично не може сам да реализује тако комплексан посао. У овом контексту, мора се закључити да тек када за доносиоце одлука е-управа буде прихваћена као приоритет и постојећи проблеми могу бити решени. За грађане, овакво стање значи *непоуздане услуге те су грађани с правом незадовољни*.

г. Индикативно је да ниједна ЈЛС *није имала кампању за грађане* да их подстакне да користе е-управу. Отуда грађани углавном посећују веб страну општине да добију информације (80%) а свега 20% њих поднесе захтев или пита нешто. Отуда већина веб страна подржава само *једносмерну комуникацију* (Swiss 2019, 17).

Е-услуге обухватају матичне службе (2/3 ЈЛС), пореску управу, ГИЗ (није интерактивна мапа), као и неки вид пријаве комуналних

учесника је: 287 представника локалних самоуправа и 82 корисника услуга (20 представника организација цивилног сектора, 33 представника приватног сектора и 29 представника грађана).

проблема (свега у 12 ЈЛС постоји могућност да се унети подаци генеришу).

Е-писарница постоји у 36 (од 60)⁷ ЈЛС али се по правилу слабо користи у свим аспектима: за пријем, завођење предмета, отварање, разврставање, обраду предмета и архивирање. Стога треба додатно ширити ову услугу на друге ЈЛС и овладати овим корисним алатом у свим аспектима.

Е-ЗУП програм је врло користан јер омогућава аутоматизацију управних поступака. Грађани не морају подносити документе већ их службеник „повлачи“ из базе и обично се именују 2-3 сертификована администратора за овај програм. У градовима се е-Зуп програм нормално користи док га општине слабије користе (у узорку само општина Врњачка Бања) (Swiss 2019, 13).

На порталу ЈЛС обично постоји део за *јавне набавке* али су подаци базични и недостају уговори на основу којих се може видети коректност процедуре додељивања посла. Надаље, често недостају подаци о буџету,⁸ слаби су подаци о реализованим и новим пројектима, а скоро се уопште не објављују позиви за јавне расправе, што је индикатор да се јавне расправе скоро уопште не реализују.⁹

Ови подаци говоре да је систем е-управе недовољно развијен те га треба без оклевања применити, активно укључити грађане и локалну заједницу (цивилно друштво) и развити га као партиципативан програм. Е-управу треба повезати са модернизованим управљањем и тако допринети и бољем квалитету услуга за грађане и већој демократизацији друштва.

Стратегија укључивања грађана

Из искустава добре праксе у свету, јасно је да се најбољи ефекти дигитализације остварују активним укључивањем грађана у коришћење програма. Данска као лидер у дигитализацији (по ЕДГИ индексу и данас је на првом месту у свету) је имала у првој фази спремност политичара на свим нивоима да укључе грађане.

⁷ У то време је још 11 ЈЛС набавило овај софтвер и тек им је предстојало инсталирање.

⁸ Овај проблем је донекле ублажен скоријом објавом података о структури буџета многих ЈЛС на веб страни отворених података. Видети: *Platforma „Otvoreni budžet“* n.d.

⁹ Само Нови Пазар је имао 23 позива, Шабац 9 позива и још 5 ЈЛС да је икад имало понеки позив.

Посвећена је велика пажња подизању разумљивог и једноставног ИТ система за коришћење.

У другој фази (на власти су демохришћани) нагласак је стављен на модернизацију програма док је брига за укључивање грађана потиснута. Очекивало се да грађани морају сами све савладати, иако је ритам промена био такав да су и сами службеници имали проблем да „ухвате корак”. То је довело до великог незадовољства свих, а осетљиве социјалне групе су на груб начин маргинализоване, па и потцењене (Schou and Hjelholt 2018, 111–113).

Што се тиче Србије, она нема пребрз темпо развоја е-управе, али је власт на свим нивоима пасивна у вези са појашњавањем ових процеса и са директним укључивањем грађана. Данци су на пример имали сталне емисије о начину обезбеђивања *on line* услуга, а у општинама је одвојен део простора у коме су сви који имају проблем да то учине, имали помоћ од службеника. То спада у тактика питања али су од великог значаја за доживљај целокупног система е-управе од грађана.

Од пресудне је важности да грађани е-управу доживе као систем намењен да њима буде боље: да лакше дођу до информација, да власти раде отвореније и одговорније, те да грађани могу, без одласка у општину, обезбедити услуге које им припадају.

ЗАКЉУЧАК

Е-управа је слабо развијена у општинама и градовима Србије.¹⁰ Постоји отпор локалних власти према примени и даљем развоју овог програма и радије се држе архаичног начина рада. Систем управе је централистички а приступ одозго на доле (*top down*), а одлучивање се одвија у затвореним круговима што јако демотивише службенике у раду као и грађане који остају незадовољни пружањем услуга.

Грађани превасходно имају могућност да из централне, државне базе користе е-услуге. Како се, међутим, највећи део послова реализује на локалном нивоу (рад домова здравља, вртића, школа, пореске управе, просторног планирања, уређења и грађевинских послова, комуналне услуге итд.) у систему недостаје фино кројење услуга према потребама корисника, које једино локални службеници (*street level beaucrasy*) могу реализовати.

¹⁰ Индикативно о томе говори податак да прворангирани град Зрењанин испуњава свега 67% стандарда SWISS индекса док је већина осталих општина и градова испод 50% ових стандарда.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Caragliu, Andrea, Chiara Del Bo, and Peter Nijkamp. 2011. "Smart Cities in Europe." *Journal of Urban Technology* 18 (2): 65–82. doi: 10.1080/10630732.2011.601117.
- Cordella, Antonio, and Nicollo Tempini. 2011. E-Government and Bureaucracy: The Role of Functional Simplification in the Case of the Venice Municipality, *Gov. Workshop 2011*, West London: Brunel University UB8 3PH.
- Curwell, Steve, Mark Deaklin, Ian Cooper, and Kressimira Paskaleva. 2005. "Citizens' Expectations of Infomation Cities: Implications for Urban Planning and Design." *Building Research & Information* 33 (1): 55–66. doi: 10.1080/0961321042000329422.
- De Boer, Noortje, and Nadine Raaphorst. 2021. "Automation and discretion: explaining the effect of automation on how street-level bureaucrats enforce." *Public Management Review* 25 (1): 42–62. doi: 10.1080/14719037.2021.1937684.
- Ђорђевић, Snežana. 2019 "Smart Policies and Innovative Services." In *The Future of Cities*, eds. Borislav Stojkov, 361–374. Beograd: Academy of Engineering sciences, BU, Faculty of Geography.
- Ђорђевић, Snežana. 2021. „Digitalizacija koja podržava participativnu demokratiju i održivi razvoj." U *Građani u doba dezinformacija*, ur. Aleksandra Krsti, 107–126. Beograd: UPNS, FPN.
- Ersoy, Aksel. 2017. "Smart Cities as a Mechanism towards a broader Understanding of Infrastructure Interdependencies." *Regional Studies, Regional Science* 4 (1): 26–31. doi: 10.1080/21681376.2017.1281154.
- Fugini, Mariagrazia, Enrico Bracci, Mariafrancesca Sicilia Eds. 2016. *Co-production in the Public Sector Experiences and Challenges*. Milano: Politecnico di Milano, Springer.
- Fung, Archon. 2004. *Empowered Participation, Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. 2022. Program razvoja e-uprave u RS za period od 2023 do 2025 sa akcionim planom za njegovo sprovođenje, Beograd.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Re-Inventing Government*. MA: Addison Wesley.

- Ostrom, Elinor. 1999. "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development." In *Polycentric Governance and Development, Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, ed. M.D. McGinnis. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Paletti, Andrea. 2016. "Co-production Through ICT in the Public Sector: When Citizens Reframe the Production of Public Services." In *Digitally Supported Innovation*, eds. Caporarello Leonardo, Fabrizio Cesaroni, Raphael Giesecke and Michele Missikoff. 141–152. Berlin: Springer.
- Pestoff, Victor. 2008. *A Democratic Architecture for the Welfare State: Promoting citizen participation, the third sector and coproduction*. London, New York: Routledge.
- Pestoff, Victor. 2009. "Toward a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden." *Annals of Public and Cooperative Economics* 80 (2): 197–224. doi: 10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x.
- Schou, Jannick, and Marten Hjelholt. 2018. *Digitalization and Public Sector Transformation*. Palgrave: Macmillan.
- Swiss Pro. 2019. *Procena stanja elektronske uprave u jedinicama lokalne samouprave – Swiss PRO indeks razvoja e – uprave*. Beograd: Swiss PRO, DCG, SDC, UNOPS, SKGO.
- Thomann Eva, Nadine van Engen, and Lars Tummers. 2018. "The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory." *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (4): 583–601. doi:10.1093/jopart/muy024.
- Tummers, Lars and Juliano Bekkers. 2014. „Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion." *Public Management Review* 16 (4): 527–547. doi:10.1080/14719037.2013.841978.

Snežana Đorđević**Faculty of Political Sciences, University of Belgrade***IMPLEMENTATION OF IT IN THE PUBLIC SECTOR
BY LOCAL AUTHORITIES
– BENEFITS AND CHALLENGES****Resume**

State and local governments in e-tools have important instruments of quality management and the creation and implementation of sectoral policies. Smart city projects provide excellent services to citizens, increase the transparency and accountability of authorities, as well as citizens' satisfaction with services.

Participative e- decision-making is useful because citizens are indispensable for expressing their needs, assessing the quality of services, and setting requests and initiatives (*co-production*). On the other hand, it is also important to include public servants who ensure that decisions are optimally shaped and that services are tailored according to the needs of specific people (*personalization of services*) and the community.

Serbia has a systemic problem of centralization, a top-down approach to management, weak participation of citizens and weak involvement of experts in the work of e-government. Good practice indicates that e-government cannot function without the active involvement of citizens, so our system needs to be changed and improved. These changes would also modernize management, decision making and policy making (*evidence based decision and policy making*). The consequence would be the creation of services according to the needs of citizens, which increases citizens' satisfaction with the quality of services. In addition, these processes strengthen the socialization of citizens, strengthen democratic capacities of communities, and raise the motivation of employees to contribute to the quality of work (strengthening of *professionalization, motivation and dignity* of public servants).

Keywords: ICT applications, e-government, open databases, citizen participation and co-production, discretion and motivation of officials

* E-mail address: snezanadjordjevic@fpn.bg.ac.rs.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

*Душан Вучићевић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

*Дејан Бурсаћ***

*Институт за филозофију и друштвену
теорију, Универзитет у Београду*

КО ШАЉЕ НОВАЦ КУЋИ? ФИСКАЛНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Сажетак

Пракса по којој политички представници покушавају да обезбеде бенефите гласачима у својим локалним заједницама није нова појава. Најчешће се ради о финансирању јавних радова, као и о субвенцијама или директним трансферима, било у пројекте или социјалне бенефиције, а како би се повећао политички рејтинг и у коначници обезбедио реизбор. Иако је ова пракса израженија у изборним системима са више мањих изборних јединица, може се понегде идентификовати и у пропорционалном систему. Намера аутора је да управо на случају Србије испитају корелацију између локалне заступљености народних посланика и буџетских трансфера и уопште финансирања локалних самоуправа. У ту сврху, тестирани су подаци о пребивалишту посланика, те упоређени са нивоом трансфера, субвенција, износом локалних буџета укључујући расходе буџета и буџетски суфицит, односно дефицит, а додатно контролисани варијаблама попут броја становника, нивоа

* Имејл-адреса: dusan.vucicevic@fpn.bg.ac.rs.

** Имејл-адреса: dejan.bursac@ifdt.bg.ac.rs.

развијености, стопе незапослености, удела становништва старијег од 65 година и корисника социјалне помоћи, као и сличних развојних и друштвених фактора. Узорак је обухватио 145 јединица локалне самоуправе у Србији, за период од 2013. до 2021. године. Резултати емпиријске анализе потврђују да *pork barrel* праксе постоје и у окружењу (једна изборна јединица, затворене изборне листе) које не ствара институционалне подстицаје за култивацију персоналних гласова. Чак и у Србији, политичари ће фаворизовати своја места пребивалишта увећањем нивоа јавних инвестиција, док ће општине без посланика остајати без финансијских бенефита које доноси парламентарна репрезентативност. Ове праксе се примарно остварују кроз субвенције, али и нивое локалних буџета, док су трансфери са виших нивоа власти углавном законски одређени те је простор за интервенцију и мешање народних посланика сужен.

Кључне речи: народни посланици, територијална репрезентативност, локална репрезентативност, фискална политика, јавна потрошња, *pork barrel*

УВОД

Изабрани представници у законодавним (и извршним) телима на разне начине покушавају да повећају своју популарност, обезбеде гласове и максимизују шансе за реизбор. Један од механизма који им је на располагању, а у складу са законским оквирима дате земље, свакако је утицај на фискалну политику, односно на усмеравање буџетске потрошње. То се посебно односи на функционере из политичких партија које врше извршну власт или чине већину у законодавним телима, те имају директан утицај на фискалну алокацију. Политичке науке су још давно идентификовале тежњу политичких представника да обезбеде одређене бенефите својим гласачима, најчешће у циљним групама из којих црпе подршку или у којима желе да обезбеде већи број гласова, а неретко се управо ради о географски ограниченим територијалним целинама – градовима, општинама, окрузима или целим регијама. У зависности од изборног система, те целине могу да чине изборне јединице из којих су кандидати директно бирани, или у другом случају територијалне целине са којима имају одређене социјалне конекције, од којих је најчешћа пребивалиште. У академској литератури се

за такву праксу одомаћио термин *pork barrel*, за који не постоји адекватан превод на српски језик (у буквалном значењу, „буре са прасетином”), а који представља активности заступника у законодавним телима са намером усмеравања буџетског финансирања у пројекте и програме на одређеном географском подручју, а зарад остваривања политичких циљева.

Таква врста активности може да укључи читав низ редистрибутивних политика од којих користи имају гласачи лоцирани у одређеном подручју или изборној јединици: од директних државних дотација локалним буџетима, усмеравања пројеката на одређене локације, покретања или финансирања јавних радова, па до субвенција или директних трансфера, социјалних бенефиција итд. Ова пракса је израженија у изборним системима фокусираним на кандидата, у којима се најчешће један представник бира у територијално ограниченој изборној јединици, те зато постоји и јасно утврђена веза изабраног представника и његових гласача, а затим и претпоставка трансакционог односа у остваривању резултата тј. онога што представник „може да учини” за своју заједницу, па га последично и гласачи из заједнице због тога награђују или кажњавају на изборима. Упркос томе, географска близина се често сматра важном информационом пречицом за гласаче и у другим изборним системима (Shugart, Valdini and Suominen 2005). То је уосталом и тема нашег истраживања, будући да ће исто бити фокусирано на случај Србије, где је у употреби пропорционални систем затворених листа са целом земљом као једном изборном јединицом.

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Читав низ академских студија посвећен је испитивању утицаја локалних веза кандидата на шансе за култивацију гласова и могућност реизбора. Једноставно речено, њихов закључак је да гласачи углавном воле да гласају за локалне кандидате. Нешто комплексније од тога, територијално представљање означава врсту дескриптивне репрезентације (Pitkin 1967) која претпоставља да гласачи преферирају појединце код којих могу да препознају одређене карактеристике групе којој сами припадају, што укључује пол, расу, класу, етничко порекло, али и територијалну припадност. То је такође значајно и за политичке странке, онда када регрутују потенцијалне кандидате или састављају изборне листе (Pedersen, Kjaer and Eliassen 2004).

Локалне везе кандидата представљају важну карактеристику коју гласачи траже у изборним системима оријентисаним на појединачног кандидата, што нпр. потврђују студије изведене у случају избора у Великој Британији (Evans, Arzheimer, Campell and Cowley 2017), Аустралији (Studlar and McAllister 1996), Ирској (Gorecki and Marsh 2012) и Сједињеним Америчким Државама (Rice and Macht 1987). Ово су углавном случајеви са једномандатним (или, када се ради о Републици Ирској, вишемандатним) мањим изборним јединицама, у којима постоји јасна веза изабраног кандидата са географском локацијом. Ипак, неколико аутора указује на сличне исходе географски узроковане максимизације гласова те последичне тежње партија да географски балансирају листе чак и у пропорционалним системима, посебно оним са отвореним или флексибилним листама, или пак пропорционалним системима са више изборних јединица (Carey and Shugart 1995; Tavits 2010). Изненађујуће, сличан тренд се може идентификовати и у одређеним пропорционалним системима затворених листа у којима цела територија земље чини једну изборну јединицу, као што су Израел или Холандија (мада се у холандском случају технички ради о флексибилним листама приликом избора за доњи дом парламента – али кандидати изабрани на овај начин су веома ретки, те је у пракси листа затворена). Чак и у тим случајевима у којима су институционални подстицаји за уважавање политичке географије готово непостојећи, партије теже да понуде географски балансиране листе, најчешће као стратегију за максимизацију гласова у одређеним регионима (Latner and McGann 2005). Можемо рећи да је локална заступљеност и у том случају важан фактор на који обраћају пажњу и партије приликом номинације, и кандидати током кампања, али и грађани приликом доношења гласачких одлука.

Међутим, да ли информациона пречица ове форме дескриптивне репрезентације садржи у себи дубља значења, осим пуке географске блискости? У преводу, зашто гласачи воле да гласају за локалне кандидате? Да ли се ради само о привржености „комшијама и пријатељима” (Rice and Macht 1987) или се иза тога може идентификовати политички или друштвени интерес као дубља гласачка мотивација? Географска блискост свакако може да послужи као сигнал гласачима да кандидат познаје њихове локалне потребе, проблеме и питања, те да ће по евентуалном избору бити посвећен њиховом решавању (Cain, Ferejohn and Fiorina 1987). Велику улогу

у мобилизацији гласова на тај начин имају креирани изборни брендови кандидата, неретко базирани управо на локалној припадности (Munis 2020) и операционализовани кроз усмеравање парламентарног рада на истицање локалних вредности или проблема. Ово не представља нарочито велики трошак за политичаре у организационом, материјалном или политичком смислу, а маркетиншки и изборни бенефити су потенцијално високи (Lancaster 1986). У том смислу, посебно су у предности већ изабрани носиоци функција, који кроз активности у законодавном телу, попут говора, посланичких питања или подношења законских предлога или амандмана могу гласачима да доказују посвећеност локалним питањима (видети нпр. Borghetto, Santana Pereira and Freire 2020).

Најзад, узевши у обзир функцију законодавних тела у извршавању фискалне политике тј. алокације буџета, један од честих начина доказивања посвећености изабраног представника интересима локалне заједнице јесте управо *pork barrel*, односно усмеравање буџетских средстава како би се побољшао имиџ и учврстио рејтинг представника у одређеним географским локацијама. Концепт употребе буџетских средстава у сврху осигуравања политичких исхода није нов – политичке науке су већ упознате са изборним буџетским циклусом, феноменом пораста јавне потрошње у последњој години мандата владе, чиме партије на власти кроз појачану алокацију покушавају да обезбеде реизбор (видети: Klomp and de Naan 2013). У случају *pork barrel* политике, не ради се међутим о активностима владе у целини, већ обично о настојањима појединачних посланика да кроз домен својих овлашћења у буџетској алокацији (амандмани, рад у одборима, предлози закона итд.) алоцирају део јавних средстава у њима политички битне географске локације, биле оне омеђене конкретним изборним јединицама (у изборним системима фокусираним на кандидата) или једноставно важним за култивацију гласова на основу принципа дескриптивне репрезентације.

Значајан корпус литературе посвећен је испитивању утицаја на буџетску алокацију у оквиру политичког система САД, најпре због природе мандата представника изабраних у локалним изборним јединицама, као и високог утицаја на фискалну политику, што се остварује посебно кроз овлашћења, структуру и рад парламентарних одбора (видети нпр. Weingast, Shepsle and Johnsen 1981; Shepsle and Weingast 1987). Истражујући даље овај феномен, Ланкастер (Lancaster 1986) је утврдио да је политика редистрибуције

најизраженија управо у једномандатним изборним системима, кроз бенефите које изборна јединица одређеног члана парламента има од дистрибуције пројеката јавних радова, а све вођено мотивацијом изабраних представника за поновним избором. Због тога долази до утицаја на иницијацију локалних пројеката или на усмеравање јавног новца за разне локалне пројекте, а што гласачи последично награђују на изборима. Када је апсолутно јасно који изабрани представник представља коју изборну јединицу, лакше је и успоставити такав модел одговорности према јединици тј. гласачима, установљен (бар делом) на основу конкретних бенефита. Стога је у компаративном моделу који Ланкастер представља изборни систем земље у директној вези са распрострањеношћу таквих пракси, а устаљеност *pork barrel* политика највећа у једномандатним већинским системима, док подстицаји за њих опадају у системима са великим изборним јединицама у којима се гласа за изборне листе. Поред изборног система, Ланкастер идентификује још неколико фактора који утичу на заступљеност ових политика, а укључују овлашћења и структуру парламентарних одбора, ниво страначке дисциплине, устаљеност локализма или регионализма у политици, као и постојање система интересних група. Сличан тренд уочен је и у другим земљама са једномандатним изборним јединицама (нпр. Clarke 1979).

Са друге стране, какав је однос кандидата (и гласача) према овом питању у другим изборним системима? Студија изведена у Норвешкој (Fiva and Halse 2016) указује на постојање сличних пракси и у систему затворених листа са више изборних јединица, у којима кандидати бар начелно немају јасан изборни подстицај да фаворизују своја места пребивалишта. Аутори доказују двоструки ток ове везе, утврђујући статистички значајно повећање гласова за одређену политичку партију за до 3% у случају кандидовања локалних представника на листи; а такође и већи ниво јавних инвестиција у локалне самоуправе у случају избора локалних политичара, који нарочито фаворизују своја места пребивалишта. Тренд се очитује и уколико је локална власт из исте партије као и власт на државном нивоу, а нарочито је изражен у општинама мање величине, што аутори интерпретирају као случај фаворизације локализма. Са друге стране, иза те везе постоји и јасна политичка логика, будући да гласачи подржавају локалне кандидате са пуном свешћу о њиховом будућем заступању локалних интереса и

могућим бенефитима у будућности. Кароци и Репето (Carozzi and Repetto 2016) понављају сличну студију на случају Италије, у периоду између 1994. и 2006. године. Ови аутори су такође утврдили да чланови италијанског парламента фаворизују своја родна места приликом алокације буџетских средстава, те да општине повезане на овај начин са парламентом примају годишње у просеку 2% више износа државних трансфера по глави становника од осталих.

Поједини аутори су испитивали ову корелацију и у случају Немачке, који је занимљив због примене мешовитог изборног система (видети: Stratmann and Baur 2002). Они су утврдили да се редистрибутивне политике у немачком парламенту одвијају кроз структуру одбора, а при чему је изборни систем пресудни фактор. Наиме, посланици изабрани у Бундестаг у једномандатној компоненти система најчешће бирају да буду чланови оних одбора преко којих директно могу да алоцирају средства и пројекте својим градовима или општинама (нпр. често се ради о одборима који се баве пољопривредом, инфраструктуром или саобраћајем), док се они изабрани на партијским листама одлучују за одборе у којима могу да спроводе програмска обећања својих партија у целини (спољна политика, правосуђе, социјална политика и слично). Тврдња аутора гласи да различити типови изабраних представника (већински или путем листе) теже да удовоље интересима различитих циљних група, те да тако и бирају одборе, или их странке бирају за њих. Дакле, они изабрани већинским путем преко рада у одборима остварују интересе локалних заједница и максимизују могућност реизбора у једномандатним јединицама; док они изабрани са листе остварују политику странке у целости, неретко такође вршећи алокацију, која, међутим, у овом случају није везана за географску локацију, већ се односи на одређене циљне групе у друштву важне за конкретну политичку партију (нпр. предузетници, пензионери, радници, грађани имигрантског порекла и слично).

МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

На основу прегледа претходних истраживања видели смо да се пракса утицаја изабраних представника на буџетску редистрибуцију може идентификовати и у пропорционалним изборним системима. Због тога је наша намера да на случају Србије испитамо корелацију између локалне заступљености народних посланика и

буџетских трансфера и уопште финансирања локалних самоуправа. Претпостављамо да је у овом случају пребивалиште тј. локална самоуправа у којој изабрани представник има пријављено пребивалиште основна јединица анализе. Притом нашу кључну зависну варијаблу не ограничавамо на број посланика који долази из одређене локалне самоуправе, већ израчунавамо однос натпредстављености/потпредстављености у сваком од 145 градова и општина (без градских општина због непотпуних података), за сваку од појединачних девет година (2013-2021) за које је податке о пребивалишту посланика могуће „упарити” са доступним подацима Републичког секретаријата за јавне политике.¹ Свеукупно, то чини 1305 опсервација у нашој анализи. Натпредстављеност, односно потпредстављеност локалне самоуправе (енг. *representational bias*) израчунавамо као разлику између удела посланика у парламенту и удела становништва који у општини/граду живи. Осим Београда и Новог Сада, највише вредности за варијаблу *rep_bias* имају поједине опсервације у Крагујевцу, Јагодини, Чачку, Новом Пазару, Прибоју, Врбасу, итд. С друге стране, највећу потпредстављеност у одређеним годинама имају Смедерево, Зајечар, Лесковац, Врање, Крушевац, али и Ниш, Крагујевац и Шабац током 2021. године.

Претпоставка је да ће *pork barrel* политика према одређеној локалној самоуправи бити израженија онда када иста има више „својих” посланика. И обрнуто, да ће онда када општина/град имају мање посланика или ту јединицу локалне самоуправе у парламенту не представља нико (негативне вредности *rep_bias*), пракса усмеравања буџетског финансирања у пројекте и програме на одређеном географском подручју изостати. Утицај територијалне представљености у српском парламенту биће испитан у погледу неколико зависних варијабли. Интересује нас најпре каква је веза варијабле *rep_bias* и износа годишњих прихода локалних самоуправа од трансфера од других нивоа власти. Међутим, како се висина трансфера по јединицама локалне самоуправе врши на основу јединствених критеријума прописаних Законом о финансирању локалне самоуправе (чл. 37–43) због чега посланици немају утицај на укупан износ средстава који се расподељује, очекујемо да ту хипотезу нећемо потврдити. За разлику од тога верујемо да ће ниво

¹ Како се финансијски ефекти донетих буџетских одлука по правилу очекују тек наредне фискалне године, „упарени” су подаци о пребивалишту посланика за једну годину са економским подацима из наредне године.

територијалне натпредстављености/потпредстављености локалних самоуправа у Народној скупштини директно утицати на износ субвенција (номинално, изражено у хиљадама евра, али и као % укупних расхода), као и висину локалних буџета (укупне расходе по становнику, однос суфицита и дефицита буџета), будући да се сваки прилив са централног нивоа за локалне пројекте свакако мора унети у буџете локалних самоуправа кроз ребаланс за дату буџетску годину.

Хипотетички оквир који ћемо испитивати је следећи:

Хипотеза 1: износ годишњих прихода локалних самоуправа од трансфера са других нивоа власти по становнику расте са порастом нивоа парламентарне представљености јединице локалне самоуправе;

Хипотеза 2: износ субвенција ка локалном нивоу расте са порастом нивоа парламентарне представљености јединице локалне самоуправе;

Хипотеза 3: укупни расходи буџета по глави становника расту са порастом нивоа парламентарне представљености јединице локалне самоуправе;

Хипотеза 4: Боље представљене јединице локалне самоуправе имаће позитивнији салдо (суфицит) у својим локалним буџетима.

Како на трансфере, субвенције и локалне буџете могу утицати и други демографски и економски фактори, у емпиријску анализу, у зависности од модела, укључујемо и сет контролних варијабли: демографске податке о старости становништва (удео старијих од 65 година), удео корисника социјалне помоћи у укупном становништву локалне самоуправе, степен неразвијености општина (пет категорија у односу на републички просек: изнад 100%, 80-100%, 60-80%, 50-60%, испод 50% републичког просека), незапосленост (број незапослених на 1.000 становника), просечну зараду по запосленом без пореза и доприноса, степен самофинансирања општине итд. Сви подаци коришћени или креирани за потребе емпиријске анализе преузети су из јавно доступних база (Republički zavod za statistiku 2023; Republički sekretarijat za javne politike 2023; Republička izborna komisija 2023).

НАЛАЗИ И ДИСКУСИЈА

Годишњи износ укупног ненаменског трансфера ка јединицама локалне самоуправе, укључујући трансфере за уједначавање, опште, компензационе и трансфере солидарности, утврђује се на основу јасних критеријума прописаних у Закону о финансирању локалне самоуправе. Поједностављено, висина трансфера зависи пре свега од степена (не)развијености локалних самоуправа, док се категорија којој општина припада одређује на основу показатеља демографских промена, социјалне и економске развијености општине и њених развојних могућности. Због тога не очекујемо да број посланика који у Народној скупштини представља одређену локалну самоуправу може да има утицај на висину трансфера од других нивоа власти. Налази су у потпуности у складу са очекивањима (видети: Табела 1, модел 1). Варијабла натпредстављеност, односно потпредстављеност општине (*rep_bias*) није статистички значајна, иако вредност има позитиван предзнак, па можемо да тврдимо да број посланика у Народној скупштини не утиче на ниво трансфера ка локалним самоуправама. Све остале варијабле у моделу су статистички значајне на нивоу 0,01. Поједностављено, ако све друге варијабле у моделу држимо константним, разлика између друге и четврте категорије неразвијености локалне самоуправе, у висини трансфера од других нивоа власти по становнику, износи готово 50 евра. За сваки проценат више корисника социјалне помоћи локална самоуправа добија девет евра више по становнику, за сваки проценат старијих од 65 година 7,3 евра, а за сваки проценат незапослености 2,2 евра. Слични налази добијају се када се у модел укључе и неки други показатељи социјалне и економске развијености општина, али због високе колинеарности између предикторских варијабли, оне нису приказиване у различитим моделима (видети нпр. Табела1, модел 2 као илустрацију).

Табела 1. Приходи од трансфера од других нивоа власти у еврима по глави становника

	модел 1	модел 2
(Constant)	-157.41***	55.29***
	(10.56)	(17.79)
степен неразвијености	24.81***	6.34***
	(1.91)	(2.19)
% старијих од 65	7.30***	5.76***
	(.44)	(.42)
незапосленост на 1.000 лица	0.22***	0.15***
	(.05)	(.04)
% корисника социјалне помоћи	9.08***	8.76***
	(.86)	(.80)
степен самофинансирања (0-100)		-2.00***
		(.14)
rep_bias	0.40	1.29
	(1.14)	(1.06)
R ²	.447	.522
CI	16.34	27.66
N	1305	1305

Стандардна грешка у загради; * p < 0,1, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

У свим табелама приказани су нестандардизовани регресиони коефицијенти и *Adjusted R*.

Извор: Обрада аутора.

За разлику од износа годишњих трансфера који су у великој мери предетерминисани унапред утврђеним правилима из Закона о финансирању локалних самоуправа, очекујемо да ће народни посланици имати већи утицај на алокацију јавних средстава у, за њих политички важне, територијалне целине путем субвенција. Нашу хипотезу 2 тестирали смо користећи две зависне варијабле: субвенције у хиљадама евра (Табела 2, модел 3); субвенције као % укупних расхода (Табела 2, модел 4). Због тога што номинални износ

субвенција по општини зависи пре свега од броја становника који у локалној самоуправи живи ($Adjusted R = 0,887$) у модел 3 додата је и та контролна варијабла. У оба модела варијабла *rep_bias* којом меримо парламентарну натпредстављеност локалних самоуправа у српском парламенту статистички је значајна на 0,01 нивоу. Гледајући само модел 3, може се рећи да, уколико све остале предикторске варијабле у моделу држимо константним, увећање од отприлике два посланика који представљају општину повлачи преко милион и осамсто хиљада евра субвенција на годишњем нивоу.

Табела 2. Субвенције у хиљадама евра (модел 3) и као % укупних расхода (модел 4)

	модел 3	модел 4
(Constant)	1171.40** (508.18)	4.26*** (.75)
степен неразвијености	236.79*** (85.75)	-.00 (.14)
% старијих од 65	11.51 (19.31)	-.04 (.03)
незапосленост на 1.000 лица	-2.17 (2.07)	.02*** (.00)
% корисника социјалне помоћи	-14.49 (37.33)	-.24*** (.06)
<i>rep_bias</i>	1831.07*** (131.04)	.46*** (.08)
број становника у хиљадама	36.735*** (1.520)	
R ²	.887	.055
CI	17.59	16.34
N	1305	1305

Стандардна грешка у загради; * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Извор: Обрада аутора.

Конечно, у хипотезама 3 и 4 испитивали смо утицај парламентарне представљености јединица локалне самоуправе на локалне буџете. Интересовало нас је да ли натпредстављеност општина увећава укупне расходе буџета, мерено у еврима и по глави становника (Табела 3, модел 5), као и однос суфицита и дефицита у локалним буџетима у хиљадама евра (Табела 3, модел 6). У оба модела већи број посланика у парламенту има позитиван утицај на локалне буџете. Са увећањем од приближно два посланика која представљају локалну самоуправу укупни расходи локалног буџета увећавају се за скоро 12 евра по становнику. Истовремено је позитивни салдо локалног буџета у таквим ситуацијама већи за 555 хиљада евра. Као и у случају хипотезе 2 и овде можемо да тврдимо да слабија представљеност у Народној скупштини за локалну самоуправу значи веће финансијске тешкоће. Поред тога што такве општине и градови у Србији могу да рачунају на мање износе субвенција, оне ће имати и мање укупне расходе у локалним буџетима по глави становника, као и израженије буџетске дефиците.

Табела 3. Укупни расходи буџета (модел 5) и буџетски суфицит/дефицит (модел 6)

	модел 5	модел 6
(Constant)	162.28***	390.84
	(20.68)	(335.38)
степен неразвијености	-6.70*	-22.93
	(3.74)	(60.73)
% старијих од 65	6.94***	-3.97
	(.86)	(13.91)
незапосленост на 1.000 лица	-.08	-.38
	(.09)	(1.52)
% корисника социјалне помоћи	13.09***	4.15
	(1.68)	27.27
rep_bias	11.66***	555.30***
	(2.24)	(36.29)
R2	.100	.154

CI	16.34	16.34
N	1305	1305

Стандардна грешка у загради; * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Извор: Обрада аутора.

Налази логично воде питању како се *pork barrel* политике фискалне редистрибуције, чије постојање смо очигледно утврдили, спроводе на примеру Србије, посебно узевши у обзир слабу позицију посланика у изборном и политичком систему уопште, ниске подстицаје за мобилизацију гласова на основу личних карактеристика изабраног представника, али и Народне скупштине која у пракси врло лимитирано учествује у одлучивању о дистрибуцији буџетских средстава (будући да се та функција по правилу готово у потпуности препушта извршној власти). Да ли се утицај посланика на алокацију заиста одвија кроз активности у парламенту, што би указало на досад недовољно објашњен значај и улогу изабраног представника у изборном систему оријентисаном искључиво на политичке партије? Или су посредни неформалне праксе политичког одлучивања на које посланици имају утицаја кроз партијске канале, а са циљем култивације гласова за странку у целини, или изградње локалног политичког имиџа? Или је пак могуће да је натпредстављеност неких општина тек посредна варијабла, у смислу да су и већа представљеност и веће финансирање резултат већег значаја који партијске централе дају одређеним градовима и општинама, те је стога алокација и буџета и места на листи резултат логике владајуће партије која се на тај начин обраћа циљним групама на нивоу целог друштва, што је делимично у складу са налазима аутора који су испитивали пропорционалну компоненту немачког изборног система (Stratmann and Baur 2002).

ЗАКЉУЧАК

Емпиријска анализа ефеката парламентарне представљености локалних самоуправа у Народној скупштини на буџетску редистрибуцију показала је изненађујуће резултате у односу на институционални оквир. Србија већ готово четврт века на националном нивоу користи пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом и затвореним изборним листама. У таквом институционалном окружењу очекују се минимални подстицаји

народним посланицима да кроз свој рад обезбеђују финансијске бенефите гласачима у својим локалним заједницама. Претходна истраживања последица српског изборног модела указивала су на изразиту деперсонализацију народних посланика и готово потпуну подређеност представника страначким централама и лидерима, али и извршној власти (Vučićević i Jovanović 2015). У таквом хиперцентрализованом изборном систему не очекује се да изабрани представници у законодавном телу покушавају да повећају своју популарност и обезбеде гласове унутар неке уже територијалне јединице. Како не постоји више изборних јединица, а бирачи немају прилику да промене унапред утврђен редослед на изборној листи, претпоставка је да се максимизација шанси за реизбор не постиже упуштањем у *pork barrel* праксе, већ кроз одржавање блиских веза са ужим или ширим страначким руководством.

Иако мобилизација локалних веза кандидата претпостављено није важна карактеристика у изборним системима затворених листа са једном изборном јединицом, претходна истраживања из других земаља указивала су да је чак и тада локална заступљеност важан фактор на који пажњу обраћају не само бирачи при гласању, већ и партије у процесу номинације, кандидати у време изборних кампања и посланици у међуизборном периоду. Важност локализма у политици у том смислу је двојака: партија ће увећати гласове у локалној средини уколико кандидује локалне представнике; политичари ће фаворизовати своја места пребивалишта увећањем нивоа јавних инвестиција у места из којих долазе. У нашој емпиријској анализи смо потврдили другу претпоставку. Натпредстављене општине и градови у Србији могу да очекују и више буџетског новца за своје локалне средине. И обрнуто, локалне самоуправе које су потпредстављене или, што је још чешћи случај, непредстављене у Народној скупштини биће у већој мери препуштене себи. Наше претпоставке су додатно ојачане тестирањем неколико различитих облика финансирања локалних самоуправа. С једне стране, у случају прихода од трансфера са виших нивоа власти, који су омеђени прецизним законским правилима и зависе од демографских, социјалних и економских показатеља на нивоу општина, ефекат броја посланика нема никакав утицај. С друге, парламентарна натпредстављеност, односно потпредстављеност локалних самоуправа у статистички су значајној вези са нивоом субвенција, укупних расхода буџета и локалног буџетског суфицита/дефицита. Поједностављено,

ко није у парламенту, имаће проблем са финансијама. Овакав налаз још једном потврђује значај реформе изборних правила у Србији, у правцу боље и праведније територијалне репрезентативности Народне скупштине, што би се очигледно одразило и на праведнију фискалну алокацију.

Наша студија наравно има и одређена ограничења. Највеће од њих се свакако тиче готово потпуног одсуства података о партијској припадности извршних власти (тј. скупштинских већина) на локалном нивоу, нарочито пре последњих локалних избора одржаних (за већину локалних самоуправа) 2020. године. Наиме, једна од претходних студија (Fiva and Halse 2016) је показала да у пропорционалном изборном систему политичари са централног нивоа имају подстицај да фаворизују локалне самоуправе у којима је на власти њихова политичка странка, на уштрб „опозиционих” градова и општина. Узевши у обзир висококонфликтну природу политичке борбе, верујемо да би ова варијабла могла да има значајан утицај на схватање како *pork barrel* функционише у Србији. Ипак, одсуство систематизованих база података (или чешће, доступних података уопште) о локалним властима у последњој деценији налаже да би за спровођење таквог типа истраживања било потребно уложити значајна организациона и материјална средства, за шта су у овом тренутку постојала ограничења, али што је свакако могућност у некој будућој студији. Повезано с тим, друго ограничење такве студије тиче се претпостављено релативно малог броја „опозиционих” градова и општина у узорку који обухвата претходну деценију у Србији, а коју одликује присуство предоминантног актера у политичком систему како на централном, тако и на локалном нивоу. У том смислу, компарација локалних самоуправа у односу на то ко чини локалну власт је можда увелико ирелевантна за деценију од 2012. године, будући да тек у малом броју градова и општина власт не чине странке које доминирају у извршној власти на националном нивоу.

Током истраживања смо идентификовали отворено питање начина на који се редистрибутивне *pork barrel* праксе јављају у Србији, посебно узевши у обзир однос грађана, изабраних представника и политичких партија, који је често сматран дестимулативним по ангажман и утицај народних посланика на процес доношења одлука, што је последица пре свега пропорционалног система затворених листа са једном изборном јединицом, какав је у Србији

на снази од 2000. године. Међутим, сада када имамо иницијалне доказе о вези нивоа представљености у парламенту и буџетске алокације, будућа истраживања ове изузетно потентне теме би морала да потраже објашњење начина на који се та веза спроводи од стране изабраних представника. У преводу, то значи да треба истражити да ли посланици алоцирају новац својим локалним заједницама кроз редован буџетски процес у Народној скупштини; да ли то чине кроз неформалне канале одлучивања у политичким партијама; или је алокација и буџетских средстава и места на изборној листи за одређене локалне самоуправе једноставно нуспродукт перципираних важности које владајуће политичке партије дају неком граду или општини у својој изборној стратегији и стремљењу ка реизбору.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Borghetto, Енрицо, Santana Pereira, J. and André Freire. 2020. "Parliamentary Questions as an Instrument for Geographic Representation: The Hard Case of Portugal." *Swiss Political Science Review* 26 (1): 10–30. doi.org/10.1111/spsr.12387.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Carey, M. John, and Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14 (4): 417–439.
- Carozzi, Felipe, and Luca Repetto. 2016. "Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities." *Journal of Public Economics* 134: 42–52. doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.12.009.
- Clarke, Harold D. 1979. "Determinants of provincial service behavior." *Legislative Studies Quarterly* 4: 601–624. doi.org/10.2307/439617.
- Evans, Jocelyn, Kai Arzheimer, Rosie Campbell and Philip Cowley. 2017. "Candidate localness and voter choice in the 2015 General Elections in England." *Political Geography* 59: 61–71. doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.02.009.
- Fiva, Jon, and Askill Halse. 2016. "Local favoritism in at-large proportional representation systems." *Journal of Public Economics* 143(c): 15–26. doi: 10.1016/j.jpubeco.2016.08.002.

- Gorecki, Maciej. A. and Michael Marsh. 2012. "Not just 'friends and neighbours': canvassing, geographic proximity and voter choice." *European Journal of Political Research* 51 (5): 563–582. doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02008.x.
- Klomp, Jeroen and Jakob de Haan. 2013. "Political Budget Cycles and Election Outcomes." *Public Choice* 157 (1–2): 245–267. doi.org/10.1007/s11127-012-9943-y.
- Lancaster, D. Thomas. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7 (1): 67–81. doi.org/10.1177/001041409002200400.
- Latner, Michael, and Anthony McGann. 2005. "Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands." *Electoral Studies* 24 (4): 709–734. doi.org/10.1016/j.electstud.2005.02.007.
- Munis, B. Kal. 2022. "Us Over Here Versus Them Over There... Literally: Measuring Place Resentment in American Politics." *Political Behavior* 44: 1057–1078. doi.org/10.1007/s11109-020-09641-2.
- Pedersen, J. Mogens, Ulrik Kjaer U. and K. Eliassen K. 2004. "Institutions Matter – Even in the Long Run. Representation, Residence Requirements, and Parachutage in Norway and Denmark." *Norwegian Journal of Social Research* 45 (2): 335–353. doi: 10.18261/ISSN1504-291X-2004-02-11.
- Pitkin, F. Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Republička izborna komisija. 2023. Poslednji pristup 15. 06. 2023. <https://www.rik.parlament.gov.rs/>
- Republički sekretarijat za javne politike. 2023. Poslednji pristup 15. 06. 2023. <https://rsjp.gov.rs/cir/analiticki-servis/>
- Republički zavod za statistiku. 2023. Poslednji pristup 15. 06. 2023. <https://www.stat.gov.rs/>
- Rice, W. Thomas, and Alexander A. Macht. 1987. "Friends and Neighbors Voting in Statewide General Elections." *American Journal of Political Science* 31 (2): 448–452.
- Shepsle, Kenneth, and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *The American Political Science Review* 81 (1): 85–104. doi.org/10.2307/1960780.

- Shugart, S. Matthew, Melody E., Valdini and Kati Suominen. 2005. "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation." *American Journal of Political Science* 49 (2): 437–449. doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00133.x.
- Stratmann, Thomas, and Martin Baur. 2002. "Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ across Electoral Systems." *American Journal of Political Science* 46 (3): 506–514. doi.org/10.2307/3088395.
- Studlar, T. Donley, and Ian McAllister, I. 1996. "Constituency Activity and Representational Roles among Australian Legislators." *The Journal of Politics* 58 (1): 69–90. doi.org/10.2307/2960349.
- Tavits, Margit. 2010. "Effect of Local Ties on Electoral Success and Parliamentary Behaviour: The Case of Estonia." *Party Politics* 16 (2): 215–235. doi: 10.1177/1354068809341053.
- Vučičević, Dušan, i Milan Jovanović. 2015. „Reforma izbornog sistema: prepreke i perspektive”. *Srpska politička misao – specijal* 87–120. doi.org/10.22182/spm.specijal2015.4.
- Weingast, Barry, Kenneth Shepsle, and Christopher Johnsen. 1981. "The political economy of benefits and costs." *Journal of Political Economy* 89: 642–664. doi: 10.1086/260997.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave. 2022. „Službeni glasnik Republike Srbije” br. 124/2022.

Dušan Vučićević*

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

Dejan Bursać**

*Institute for Philosophy and Social Theory,
University of Belgrade*

WHO SENDS MONEY HOME? FISCAL CONSEQUENCES OF THE TERRITORIAL REPRESENTATION IN SERBIA

Resume

The practice of political representatives trying to provide benefits to voters in their local communities is not new. The phenomenon is most often operationalized through financing of public works, projects, subsidies, direct transfers or social benefits, provided in order to increase the political ratings and ultimately ensure reelection. Although the practice is more pronounced in candidate-oriented electoral systems consisting of single-member districts, it can also be identified within the countries employing the proportional list system. The authors' intention is to examine a correlation between the local representation in the Serbian parliament and budgetary transfers and moreover a general level of local financing. For this purpose, data on the residence of MPs was compared with the levels of transfers, subsidies and amount of local expenditures, while the models are additionally controlled with various variables including size of municipality, development level, unemployment rate, share of elderly population, as well as other developmental and societal factors. The sample covered 145 cities and municipalities in Serbia, for a period from 2013 to 2021. The empirical results indicate that pork barrel practices are indeed present even in the environment of closed electoral lists with at-large single district, which does not create institutional incentives for the cultivation of personal vote. But even in Serbia, it seems that local politicians favor their places of residence by

* E-mail address: dusan.vucicevic@fpm.bg.ac.rs.

** E-mail address: dejan.bursac@ifdt.bg.ac.rs.

* Овај рад је примљен 19. јуна 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

increasing the level of public investments. Consequently, municipalities without deputies will remain without financial benefits that parliamentary representation provides. We found that these practices are primarily accomplished through central level subsidies, but can also be identified in the amounts of local budgets and local expenditures. On the other hand, direct annual transfers from the higher levels of government are mostly fixed due to the exact legal criteria, exempting the interference of elected deputies on this particular financing mechanism.

Keywords: National Assembly of the Republic of Serbia, territorial representation, local representation, fiscal policy, public spending, pork barrel

*Дејан Миленковић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

*Агатина Петровић***

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ОРГАНИЗОВАЊА МЛАДИХ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРОБЛЕМИ И ПОТЕНЦИЈАЛНА РЕШЕЊА***

Сажетак

Рад анализира институционалне механизме партиципације младих, као посебне друштвене категорије, у креирању и спровођењу политика, са акцентом на локални ниво. Кроз рад је приказан значај социјалног капитала младих за развој здраве и одрживе заједнице. Методом анализе садржаја правних норми, пре свега Закона о младима и Националним стратегијама за младе, приказани су институционални проблеми организовања младих, и понуђена су конкретна нормативна решења која могу да постану део новог закона о младима. Посебан акценат је стављен на институционални оквир организовања младих на локалном нивоу, анализирани су канцеларије за младе, простори за младе и омладински рад.

* Имејл-адреса: dejan.milenkovic@fpm.bg.ac.rs.

** Имејл-адреса: agatina.petrovic@fpm.bg.ac.rs.

*** Рад је подржан средствима Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије на основу Уговора о реализацији и финансирању научно-истраживачког рада НИО у 2023. години: број 451-03-47/2023-01 од 17.01.2023.

Резултати анализе су показали да постоје бројни проблеми који извиру из недоречености закона по овим питањима. Такође, компаративном методом у раду су представљена решења истих питања у неким државама чланицама Европске уније и Западног Балкана.

Кључне речи: млади, партиципација, активизам, социјални капитал, институционални механизми, локална самоуправа

УВОДНА РАЗМАТРАЊА – СОЦИЈАЛНИ КАПИТАЛ МЛАДИХ

Омладина, као посебна друштвена категорија, формира се под утицајем западне Модерне, перципира се на основу узраста и истиче друштвена обележја младих као посебне групе (Томановић и др. 2012). Карл Манхајм (*Karl Mannheim*), творац теорије генерације, имао је највећи утицај на развој проучавања омладине као посебне друштвене категорије. Истражујући на примеру Немачке омладине, са циљем да утврди на који начин млади усклађују вредности наслеђене од родитеља, и како постају извор нових вредности, Манхајм закључује да је за настанак генерацијских вредности битан утицај локације, односно социјалних услова. Да би настала генерација није довољно само да су људи рођени у истом периоду, потребно је да деле заједничка искуства и изазове (Mannheim 1952, 297 цитирано у: Woodman 2016, 22). Манхајм је сматрао да друштвени и историјски контекст обликује генерацијске вредности. Поред тога што су у питању људи рођени у истом временском периоду, они деле и сет искустава који обележавају њихове формативне године, обликујући њихове вредности и стварајући оквир њиховог колективног размишљања и деловања (Knight 2009, 14).

Као посебна друштвена група, млади располажу социјалним капиталом. Социјални капитал се као термин везује за социологију, одакле се прелио у друге друштвене науке, и представља незаобилазан сегмент када говоримо о друштвеним групама. Најпознатији теоретичари социјалног капитала, међу којима су Патнам (*Putnam*), Колман (*Coleman*) и Бурдије (*Bourdieu*) на различите начине схватају и дефинишу социјални капитал. Бурдије социјални капитал види као агрегат стварних или потенцијалних ресурса којима располажу група и чланови групе, повезани у мање или више

институционализованој мрежи односа, која подразумева међусобно познавање или препознавање (Bourdieu 1985, 248 цитирано у: Jarrett at. al 2005, 42; Ignjatović i Tomanović 2011, 272; Pavićević 2011, 502). Бурдије приступа дефинисању социјалног капитала из марксистичке перспективе, наглашавајући неједнак приступ ресурсима обликован према неједнакој моћи и власи појединаца, што подстиче стварање елита (Pavićević 2011, 502). Колманово схватање социјалног капитала је уопштеније. По њему је социјални капитал уклопљен у социјалној структури групе – густо испреплетаној мрежи коју карактеришу заједнички стандарди, поверење и реципроцитет. У мрежама које имају висок ниво социјалног капитала, чланови групе међусобно користе односе како би унапредили свој положај и остварили своје личне интересе (Jarrett at. al 2005, 42–43).

Патнам дефинише социјални капитал као скуп ресурса које појединци и групе стичу кроз сет заједничких вредности, мрежа и санкција (Putnam 2000 цитирано у: Карису 2011, 24; Henn at. al 2007, 467). По Патнаму суштинска идеја социјалног капитала јесте вредност, која је подједнако битна и појединцима и групи (Janković 2020). Социјални капитал је уједно и приватно и јавно добро (Putnam 2008, 22 цитирано у: Janković 2020), јер подразумева одређене норме, вредности и поверење међу члановима друштвене мреже, које им омогућава да заједнички делују на остваривању својих циљева (Putnam 1996 цитирано у: Janković 2020). Што је друштвена мрежа више испреплетана међусобним односима поверења, то је социјални капитал већи, а идеални генератор друштвеног капитала, према Патнаму јесте локална заједница, због блискости и повезаности живота људи, док односе који укључују велику просторну дистанцу међу појединцима, сматра разорним за друштвену кохезију (Ignjatović i Tomanović 2011, 273). Грађанско повезивање и цивилни ангажман представљају индикаторе развијеног социјалног капитала (Janković 2020).

Млади као посебна друштвена група развијају свој социјални капитал базиран на вредностима које су доминантне током формативног периода њиховог одрастања, али и бројним утицајима из окружења. Као друштвена група која се, због припадности одређеној животној доби, налази у неповољнијем положају од одраслих, јер су изгубили одређену врсту заштите коју су као деца имали, а нису одрасли те не уживају све погодности доступне одраслима (Pištin i dr. 2006). Важно је социјални капитал младих, и њихову целокупну покретачку енергију, усмерити кроз одређене, формалне

и неформалне, институције. Млади су често неискоришћен ресурс на који се у заједници гледа или као на проблем који треба решити, или као на пасивне кориснике бројних програма за младе (Campbell and Erbstein 2012, 63). Међутим, они не само да нису пасивни, већ могу да буду врло активни учесници у заједници, чији је допринос често кључан за изградњу здраве и одрживе заједнице. Укључивање младих у све фазе акција у заједници, од процеса планирања до реализације, повећава мобилизацију заједнице и побољшава ефикасност и социјалну повезаност у заједници, а утиче и на здрав развој омладине (Watson-Thompson et. al 2008, S72).

У овом раду анализи приступамо из угла теорије новог институционализма који се бави интеракцијом институција и појединаца (Stoker i Marsh 2005, 87). За разлику од класичног институционализма који наглашава утицај институција на појединца, ново-институционалисти истичу интеракцију која постоји између институција и појединаца, јер појединци у истој мери обликују институције, колико и оне њих.

Рада је усмерен на локални ниво Републике Србије, који као најближи грађанима, има могућност да послуша потребе грађана, идентификује њихове проблеме и адекватно одговори на њих, а Уставом Републике Србије, локалним самоуправама је дато право да самостално уређују своје органе, надлежности својих органа и јавних служби (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 179), тако да имају неопходне механизме за деловање у области омладинске политике. Временско одређење предмета истраживања у раду јесте од демократских промена 2000. године закључно са 2023. годином. Главна оперативна метода прикупљања података је анализа садржаја која је примењена на законе и стратегије, а опште-научна компаративна метода је примењена приликом компаративне анализе нормативног уређења и институционалних решења питања младих у одређеним државама Европске уније и Западног Балкана.

ПОЛОЖАЈ МЛАДИХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПЕРИОД ДВОСТРУКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ

Приликом одређивања категорије младих, прво питање на које треба да одговоримо јесте старосна граница, доња и горња, која омеђава ту категорију. Закон о младима (у даљем тексту ЗОМ) у омладину сврстава узраст између 15 и 30 година (Zakon o mladima

2011, čl. 3). У периоду између 15 и 30 година младе особе сазревају и укључују се у заједницу, али тај период одрастања и сазревања траје релативно дуго, и млади су тада доста рањиви, јер све промене које се одигравају у њиховом најближем окружењу, али и шире, највише и најинтензивније на њих утичу (Plišin i dr. 2006). Из тог разлога је подршка коју млади добијају кроз институције у држави, које им омогућавају пуно развијање њихових капацитета, кључна.

У складу са стратешким циљевима и европској оријентацији Владе Републике Србије након 2000. године, отпочете су многе реформе у јавном сектору, које су подразумевале доношење новог уставног и законодавног оквира у бројним областима, у неким и по први пут, тако да није чудно да су и млади очекивали правно уређење свог положаја. Међутим, то се није десило. Иако су млади одиграли кључну улогу 5. октобра 2000. године, једна од првих мера нове Владе била је укидање Одељења посвећеног питањима младих на републичком нивоу (Azanjas et. al 2014). Последица таквих потеза Владе била је маргинализација питања младих, који су постали готово невидљива група за тадашње доносиоце одлука, иако су у том моменту млади у Србији чинили око 20% целокупне популације¹, њихова питања су се само спорадично уређивала кроз друге секторске области. У периоду од 2000. године до 2007. рађена су бројна истраживања о ставовима, преференцијама, узорима, вредностима, политичком опредељењу омладине у Србији (Tomanović i dr. 2012), која је тада пролазила такозвану *двоструку транзицију* – транзицију у одрасло доба, у оквиру демократске транзиције у држави и друштву (Kovacheva 2001 цитирано у: Tomanović i dr. 2012). Показало се да је период транзиције био врло изазован за младе у Србији, који су били суочени са високом стопом незапослености са једне стране, и ниским процентом политичке партиципације са друге стране.

Са радом на унапређењу положаја младих у Србији почиње се 2007. године, када се оснива Министарство омладине и спорта, коме је поверен посао реформе положаја младих у Србији и израде и спровођења политика за младе. Прва Национална стратегија за младе (у даљем тексту НСМ) донета је 2008. године, за период од 2008. до 2014. године, и била је први документ јавне политике донет у области младих у Србији, коју је пратио Акциони план усвојен

¹ Процент младих у Србији у односу на целокупно становништво опада, под утицајем негативног природног прираштаја, и у последњих 10 године се смањило за око 2% (Nacionalna strategija za mlade 2023, 25).

2009. године. У стратегији је наведено да је један од приоритета Владе и министарства „систематско решавање положаја младих” спровођењем политика за младе (NSM за период од 2008. до 2014. године 2008, 4). Након стратегије, 2011. године у Србији је донет Закон о младима, који је први пут, у правном систему Србије, регулисао и правно уредио положај младих. Стратегија као инструмент јавне политике за младе и Закон, допринели су друштвеном оснаживању младих, подједнако на републичком и локалном нивоу.

КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ ПОЛОЖАЈА МЛАДИХ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Европска унија значајну пажњу посвећује младима, али мали број држава чланица је усвојио посебне законе које се односе на младе. Према томе, јавне политике младих нису јединствене и често су уређене секторским законима у областима образовања, културе, социјалног старања и становања, здравља, рада и запошљавања и слично.

Како су државе чланице Европске уније, по политичко-правном уређењу различите (конфедералне, федералне, регионалне, унитарне), у неким земљама посебни закони који се односе на младе, иако не постоје на централном нивоу, постоје на федералном или регионалном нивоу, као што је то случај са Италијом или Белгијом (Milenković 2023).² У том смислу, и од политичко-правне конфигурације политичког система зависи на ком нивоу власти се припремају, усвајају и спроводе политике за младе. Институционални оквир бриге о младима се такође разликује од државе до државе, а Унија оставља значајан простор државама чланицама када је реч о начину на који се спроводе њени стандарди у вези са младима.

У овом тренутку, од 27 држава чланица, у 12 постоје закони који се односе на младе, а који су донети на централном нивоу власти, у питању су Бугарска, Хрватска, Естонија, Финска, Летонија, Литванија, Луксембург, Холандија, Румунија, Словачка, Словенија и Шпанија. У Белгији посебан закон је донела Фландрија, и у Италији законе о младима доносе италијански региони (Milenković 2023).

² Подаци о компаративној анализи су резултат истраживања које је спровео проф. др Миленковић, ангажован од стране УНИЦЕФ-а за потребе израде нацрта новог закона о младима.

Међутим, и у државама чланицама које су донеле законе који се односе на младе, ти закони по свом карактеру нису свеобухватни, већ углавном попуњавају празнине у националним правним системима које се односе на институционални оквир бриге о младима, омладинско организовање, финансирање омладинског сектора или омладински рад. Сама структура закона у овим земљама је веома различита, хрватски закон се односи само на Савете за младе и то на регионалном и локалном нивоу, у Шпанији закон уређује само питање Националног савета за младе. Специфичан је и холандски закон који пре има карактер породичног закона за децу и младе (Milenković 2023).

Закони о младима, или нека форма закона који се односи на младе, углавном су донети у земљама централне и источне Европе, док у земљама западне Европе нису тако чести, и питање младих је углавном регулисано парцијално.

Закони који се односе на младе постоје у свим земљама Западног Балкана (Албанија, Црна Гора, Северна Македонија, Србија) на централном нивоу, осим Босне и Херцеговине где је закон о младима донет на нивоу ентитета Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине (Milenković 2023).

УТИЦАЈ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ УРЕЂЕЊА НА ПОЛОЖАЈ МЛАДИХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРОБЛЕМИ И ПОТЕНЦИЈАЛНА РЕШЕЊА

Доношењу Закона о младима 2011. године претходио је исцрпан консултативни процес који је водило министарство, а главни актери су били управо млади људи. Доношењем Закона постављени су темељи омладинске политике у Србији које су, поред закона, чинили раније усвојена стратегија и акциони план. Неколицина локалних самоуправа у Србији је била подстакнута да усвоји и Локални акциони план за младе.

На основу ЗОМ настао је читав низ удружења младих и удружења за младе, савеза и кровних савеза младих.³ На нивоу једног броја јединица локалне самоуправе формиране су канцеларије за

³ Данас постоје два евидентирана кровна савеза: Кровна организација младих Србије – КОМС, и Савез извијача Србије. Према евиденцији Министарства туризма и омладине постоји 978 удружења младих и 934 удружења за младе, односно њихових савеза.

младе, прешло се на систем пројектног финансирања, укључујући и пројектно финансирање од стране јединица локалне самоуправе, а у појединим градовима и општинама настали су и организовани простори за младе. Један део јединица локалне самоуправе основао је и саветодавна тела за младе у чијем раду учествују млади. То је допринело унапређењу партиципације младих у друштвеним процесима, посебно на локалном нивоу (Milenković 2013). Кроз институције у којима млади учествују – раде или волонтирају, а којима је примарни посао брига о младима и развијање омладинских политика, програма и пројеката за младе, млади исказују своје потребе, потенцијале, каналишу своју енергију и развијају свој социјални капитал.

Несумњиво да су ЗОМ, прва НСМ и друга донета за период од 2015. до 2025.⁴, подстакли омладински активизам у Србији на свим нивоима. Међутим, у спровођењу поменутих стратегија и одредби закона појавили су се проблеми, што је довело до ометања и ограничења активне партиципације младих, посебно изражене на нивоу локалне самоуправе.

Овим радом обухваћена су три проблема која би уз ново усвојену Стратегију за младе за период од 2023. до 2030. године, требале да доведу и до измене нормативног оквира који би могао да допринесе унапређивању активизма и већој партиципацији младих на локалном нивоу. То се нарочито односи на просторе за младе, статус и положај канцеларија за младе у јединицама локалне самоуправе и омладински рад.

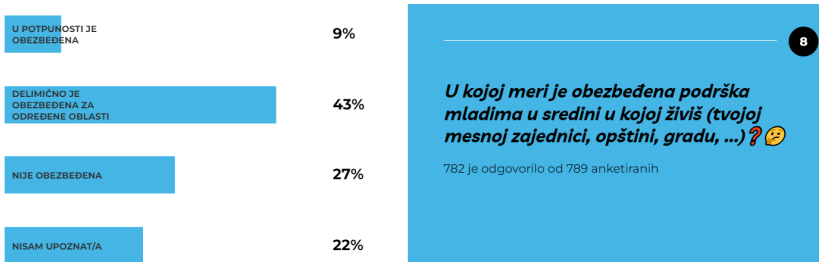
Наредна анализа поткрепљена је подацима истраживања у-репорт Србија (*U Report Srbija*), дигиталне платформе за ангажовање младих креиране од стране УНИЦЕФ-а, где су млади изнели своје ставове о неким од анализираних питања, на основу кратке анкете која је трајала до 11. маја 2023. године. У анкети је учествовало 857 младих⁵ и она нам је дала потпору у одређеним ставовима изнетим у овом раду.

⁴ Народна скупштина Републике Србије је 2018. године усвојила Закон о планском систему Републике Србије, „Службени гласник РС” бр. 30/2018, којим је у члану 11. став 3. предвиђено да се стратегије доносе на период од пет до седам година. Зато се већ 2022. године приступило изради нове Стратегије за младе.

⁵ Иако је у анкети учествовало 857 младих, нису сви млади који су учествовали у анкети одговорили на сва питања из анкете, тако да је укупан број одговора по појединим питањима мањи од укупног броја учесника анкете.

Већ први податак из ове анкете, показује да постоји потреба за значајним унапређењем институционалног оквира у јединицама локалне самоуправе у Србији, јер 49% младих сматра да на нивоу локалне самоуправе и месних заједница није обезбеђена подршка младима, или да млади са таквом подршком нису упознати. Само 9% младих сматра да је она у потпуности обезбеђена, а 43% сматра да је она обезбеђена само делимично.

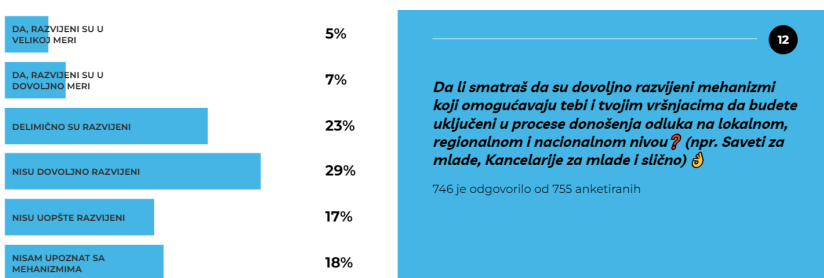
Графикон 1.



Извор: U Report Србија 2023.

Наредно питање односило се на институционалне механизме на нивоу локалне самоуправе, да ли су садашњи институционални механизми довољно развијени и да ли омогућавају младима на локалном нивоу да учествују у процесу доношења одлука. Само 5% испитаника сматра да су они развијени у великој мери, 7% у довољној, а 23% да су делимично развијени. Значи 65% анкетираних младих сматра да ови механизми нису довољно развијени, или млади са њима нису упознати.

Графикон 2.



Извор: U Report Србија 2023.

Канцеларија за младе и локална партиципација

У ток израде, а затим и спровођења ЗОМ, као и поменутих стратегија, појавила се потреба за институционалним уређењем канцеларија за младе, статуса лица запослених у канцеларијама, простора у којима се обављају омладинске активности, и начину управљања истим.

Законом о младима предвиђена је могућност, али не и обавеза јединица локалне самоуправе (у даљем тексту ЈЛС), да у складу са својим овлашћењима, потребама и могућностима, оснују канцеларије за младе ради друштвеног оснаживања младих (ЗОМ 2011, чл. 18). Данас у 117 ЈЛС постоје канцеларије за младе (Nacionalna асоцијација kancelarija за mlade, n.d.), али не постоје у свим градовима и општинама у Србији, а већинско мишљење младих, на основу анкете у-Репорт Србија, канцеларије за младе би морале да постоје у свакој општини и граду.

Графикон 3.



Извор: U Report Србија 2023.

Од почетка примене закона, прво питање које је постављено јесте шта је заправо канцеларија за младе? Ово питање је остало недоречено у закону тако да су канцеларије институционално осниване на различите начине. У највећем броју ЈЛС које су их основале, то и нису биле канцеларије, већ су као део општинске/градске управе постале систематизована радна места, у којима раде општински службеници задужени за обављање послова у вези са омладинским сектором. У неким ЈЛС представљају посебну службу у оквиру градске управе, а постоје и случајеви у којима су канцеларије за младе придружене неком другом органу локалне самоуправе, или специфичним установама које су основане за младе, као саставни део њихове унутрашње организације (Milenković 2023).

Иако данас постоје различите идеје о томе на који начин позиционирати и институционализовати канцеларије за младе у ЈЛС, како би оствариле свој примарни циљ, а то је активно учешће младих, јединствен је став да постоји потреба њиховог обавезног постојања у свакој ЈЛС у Србији. Питање је комплексније него што се чини јер задире у сегменте образовања запослених лица у канцеларији, у положај општинског/градског службеника за младе који обавља послове у канцеларији, а значајан утицај има и буџет локалних самоуправа.

С обзиром на то да, као што смо видели, канцеларије за младе најчешће и нису канцеларије, овај термин можда и не треба користити у будућем закону. Уколико се законодавац ипак поново одлучи за термин канцеларија за младе, треба јединствено да уреди питање институционалне форме канцеларија у свим ЈЛС, затим да одвоји општинског/градског службеника за младе од омладинског радника, да утврди делокруг послова службеника за младе и канцеларије за младе, да јасно утврди начин запошљавања општинског/градског службеника за младе како би се избегли проблеми могуће политизације, и да дефинише статус и положај Националне асоцијације канцеларија за младе, настале 2014. године као резултат пројекта који је подржао ГИЗ, како би се избегао потенцијални проблем жеље Националне асоцијације да буде призната као кровни савез. Такође, још један проблем који намеће назив канцеларија јесте тај што се аутоматски претпоставља више запослених, а из финансијских разлога то није изводљиво у свим ЈЛС. Са друге стране, и питање њеног обавезног постојања у свакој локалној самоуправи је дискутабилно, јер у ЈЛС у којима живи мали број младих, оправдано се поставља питање њене потребе. Све су то недоумице које законодавац треба да има на уму приликом израде новог закона о младима.

Неки од кључних послова канцеларије који би законом били уређени су следећи: да иницира, учествује у изради, и прати спровођење локалних стратешких докумената за младе; да учествује у предлагању буџета за реализацију омладинских политика и прати њихову имплементацију; да иницира припрему и реализује постојаће програме за младе; да учествује у програмима, активностима и конкурсима фондова за младе; да предузима мере и активности за унапређивање сарадње са младима, удружењима и волонтерима у циљу подстицања активизма младих и стварања услове за учешће младих у процесима доношења одлука; да води евиденцију о

активним удружењима младих; да обезбеђује подршку у раду Савета за младе и другим радним телима; да прати потребе младих кроз спровођење периодичних истраживања у локалној заједници и друго.

Питање службеника за младе и канцеларије углавном није регулисано у земљама ЕУ – оне не постоје у Бугарској, Хрватској, Луксембургу, Холандији, Румунији и Шпанији (Milenković 2023). У земљама ЕУ и Западног Балкана у којима постоје наилазимо на различите институционалне форме. У Финским јединицама локалне самоуправе постоји радно место координатора за младе, односно омладинског радника у системима локалне самоуправе, Литванија предвиђа као обавезу да ЈЛС имају у управи систематизовано радно место омладинског радника, у Летонији постоји могућност да стручњак за младе буде запослен у ЈЛС, координатор за младе у ЈЛС постоји као могућност и у Словачкој (Milenković 2023). Као могућност оснивање радног или консултативног тела за младе на нивоу општине/града постоји у Словенији, у Северној Македонији постоји у ЈЛС службеник за младе и Канцеларија за младе, на нивоу Босне и Херцеговине постоје различити модели у Федерацији и Републици Српској – у Федерацији је предвиђено постојање службеника на општинском, градском и кантоналном нивоу (Milenković 2023).

Омладински рад и омладински радници

Садашњи ЗОМ препознаје појам омладински рад (ЗОМ 2011, чл. 3, ст. 4), али не препознаје омладинског радника⁶, као веома важну карику у омладинском активизму и спровођењу омладинских програма. Стицање посебног формалног образовања за ово занимање није предвиђено у образовним програмима образовних установа у Србији, већ је предмет такозваног неформалног образовања. У моменту доношења ЗОМ, омладински радник није био препознат ни у шифрарнику занимања. Ово занимање препознато је у шифрарнику 2019. године, али опис занимања још увек није званично утврђен.

Омладински радник препознат је као појам у Финској, у Италији на нивоу регије Пијемонт, у Белгији на нивоу Фландрије је препозната је нека врста омладинског радника, у Летонији постоји стручњак за младе, али га законодавац у Закону о младима

⁶ Сви појмови који су дати у мушком граматичком роду обухватају и женски и мушки род особа на које се односе.

посебно не дефинише (Milenković 2023). Најразвијеније законодавство када је у питању омладински радник постоји у Словачкој која препознаје различите статусе омладинског радника – омладинског радника, омладинског лидера и предавача у области омладинског рада (Milenković 2023). Словачки закон предвиђа и обавезу добијања дозволе, односно лиценце за стицање овог статуса. Федерација Босне и Херцеговине препознаје службеника за младе, а Република Српска не одређује ко је омладински радник, у Северној Македонији законом је дефинисан појам омладинског радника, али се не утврђују ближе компетенције омладинског радника нити питање лиценце, док закон у Црној Гори не дефинише појам омладинског радника (Milenković 2023).

У садашњој фази развоја јавних политика за младе у Србији постоји неподељена сагласност да омладински радник треба да буде препознат у ЗОМ у будућности. Нова Стратегија за младе Владе Републике Србије за период од 2023. до 2030. године препознаје омладински рад као један од циљева Стратегије. У Стратегији се истиче значај омладинског рада и радника за лични и социјални развој, и пружање подршке младима у процесу осамостаљивања (NSM za RS za period od 2023. do 2030. godine 2023, str. 60).

У току више од једне деценије примене и спровођења ЗОМ, па и пре доношења закона, постојала су лица која су на различите начине била укључена у рад са младима (као практичари омладинског рада или лица која су завршила одређено формално образовање у иностранству на студијским програмима који подразумевају стицање формалног статуса омладинског радника). Национална асоцијација практичара и практичарки омладинског рада – НА-ПОР као удружење грађана, настала је 2009. године. Она између осталог развија стандарде за занимања у омладинском раду, правевћи разлику између различитих облика занимања, развија програме образовања омладинских радника, као и стандарде квалитета омладинског рада и механизма имплементације.

Међутим, како би омладински радник постао још једна институционална форма која доприноси партиципацији и активном учешћу младих, кључно питање јесте питање лиценцирања садашњих и будућих омладинских радника. Према томе, новим ЗОМ у будућности, не само да треба да предвиди омладинског радника као ново занимање према шифрарнику занимања из 2019. године, већ је потребно одреди и начин стицања лиценце за занимање

омладинског радника, организациону форму која би издавала лиценце, основне критеријуме за издавање лиценци, као и могућност формалног образовања за занимање омладинског радника.

Ова потреба образовања омладинског радника изражена је и у анкети у-Репорта. Млади већински сматрају, 55% да је неопходно да особе које раде са младима и спроводе омладинске активности поседују посебна знања и вештине, и имају одговарајуће квалификације, док 29% сматра да је потребно да особе које раде са младима имају одговарајућа знања и вештине, али да то не треба да буде ограничавајући фактор.

Графикон 4.



Извор: У Репорт Србија 2023.

Потребно је одредити најадекватнији и најефектнији модел добијања институционалног статуса омладинског радника путем лиценцирања, те у том смислу постоји најмање пет различитих организационо-структурално-институционалних могућности: (1) издавање лиценце од стране министарства надлежног за област омладине, увођењем посебне унутрашње организационе јединице; (2) издавање лиценце од стране министарства надлежног за област омладине кроз формирање посебне Комисије; (3) издавање лиценце кроз нови институционални оквир формирањем посебне републичке установе за младе; (4) поверавање јавног овлашћења за лиценцирање струковном удружењу; (5) оснивање коморе омладинских радника којој би били поверени послови лиценцирања. Свака од разматраних могућности има своју снагу, слабости, предности и претње. У наставку дајемо кратку анализу SWOT анализу наведених институционалних решења.

Графикон 5.

МИНИСТАРСТВО КАО ИЗДАВАЛАЦ ЛИЦЕНЦЕ

• СНАГА

- посао из делокруга органа државне управе;
- релативно брзо организовање послова лиценцирања кроз увођење посебне унутрашње организационе јединице;
- лако организовање и вођење службене евиденције и издавање лиценци;
- лиценца издата од стране званичног државног органа.

• ПРЕДНОСТИ

- релативно брзо организовање послова вођења евиденције и издавања лиценце као јавне исправе;
- непосредна контрола обављања послова од стране државних службеника запослених на пословима лиценцирања;
- стандардизовани услови за издавање лиценце.

• СЛАБОСТИ

- нова запошљавања и издвајање финансијских средстава из буџета РС;
- попуњавање радних места у новооснованој унутрашњој организационој јединици.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- нова запошљавања зависе од Министарства финансија;
- потенцијално најављен изборни процес који може временски да одложи нову унутрашњу организацију и систематизацију радних места.

КОМИСИЈА У МИНИСТАРСТВУ КАО ИЗДАВАЛАЦ ЛИЦЕНЦЕ

• СНАГА

- посао из делокруга органа државне управе;
- релативно брзо организовање послова лиценцирања кроз образовање комисије;
- лако организовање и вођење службене евиденције;
- лиценца издата од стране званичног државног органа.

• ПРЕДНОСТИ

- релативно брзо организовање послова вођења евиденције и издавања лиценце;
- непосредна контрола обављања послова од стране државних службеника запослених на пословима лиценцирања;
- стандардизовани услови за издавање лиценце.

• СЛАБОСТИ

- комисија не може обављати посао без уже унутрашње организационе јединице која ће обављати стручне послове за потребе лиценцирања;
- састав комисије - нова запошљавања у ужој организационој јединици која захтевају нова средства у буџету.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- нова запошљавања зависе од Министарства финансија;
- потенцијално најављен изборни процес који може временски да одложи формирање комисије.

РЕПУБЛИЧКА УСТАНОВА ЗА МЛАДЕ

• СНАГА

- оснивач РС, а оснивачка права врши Влада;
- могућност за већим степеном координације у широј области спровођења омладинске политике;
- унапређење организационог оквира омладинске политике у РС.

• ПРЕДНОСТИ

- специјализована институција која значајно може да допринесе развоју омладинских политика.

• СЛАБОСТИ

- дуготрајан процес оснивања и обезбеђивања средстава за рад установе;
- нова запошљавања и издвајање финансијских средстава из буџета РС, потенцијално већа него у случају да послове обавља министарство.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- одлагање утврђивања поступка доделе лиценце на дужи временски период.

СТРУКОВНО УДРУЖЕЊЕ

• СНАГА

- знање и искуство у области омладинског рада;
- развијен програм образовања за омладинске раднике;
- постојање базичне евиденције омладинских радника;
- брза валидација постојећих омладинских радника;
- значајно мањи трошкови који оптерећују буџет РС.

• СЛАБОСТИ

- посао који је пренет (*outsource*) на удружење грађана;
- контрола вођења евиденција и издавања лиценци коју треба предвидети.

• ПРЕДНОСТИ

- учешће у доношењу подзаконских аката која би регулисала питања образовања омладинских радника, квалитета и етичких стандарда;
- брзо реаговање на пренете послове;
- обезбеђење средстава за пренета јавна овлашћења, која делимично финансирају струковно удружење.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- могућност престанка постојања струковне организације због потенцијалних проблема у њој и између чланова.

КОМОРА ОМЛАДИНСКИХ РАДНИКА

• СНАГА

- постојање у бројним областима и повезаност са правилима струке;
- утврђен начин доделе лиценце, тј. испита који се полаже ради добијања лиценце;
- унапређено и обезбеђено стручно усавршавање чланова;
- могућност за већим степеном координације у широј области спровођења омладинских политика.

• СЛАБОСТИ

- непостојање формалног образовања за омладинског радника, те се поставља питање ко чини комору;
- дуготрајан процес формирања коморе;
- дуготрајан процес стицања знања и искуства када је реч о стручном усавршавању чланова;
- обезбеђење средстава за рад коморе;
- недостатак брзе реакције на ургентне потребе у погледу признавања звања омладинског радника.

• ПРЕДНОСТИ

- већа професионализација омладинских радника у будућности;
- везивање омладинских радника за комору као вандржавног професионалног субјекта у области.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- немогућност одговора на ургентну друштвену потребу;
- питање да ли комора може постојати ако не постоји формални систем образовања за омладинског радника.

Извор: Обрада аутора.

Приликом предлагања најбољег решења посебно треба водити рачуна о временском оквиру у којем је могуће успостави механизам издавања лиценци и креирања подзаконских аката који би ближе уредили начин њеног издавања, из разлога хитности стицања занимања, као и о финансијским средствима која су неопходна за обављање послова издавања лиценце.

Простори за младе

Питање простора за младе је остало велика законска празнина која је имала значајне негативне последице у процесу спровођења закона. Без јасног дефинисања у садашњем ЗОМ (ЗОМ 2011, чл. 26), закон препознаје омладинске центре, клубове за младе и друго, без јасне назнаке шта они означавају, и не дефинише разлике између њих. Истовремено, појављују се и проблеми њиховог легалног статуса и финансирања.

Питања која се намећу везана су за правни статус простора за младе, у оквиру ког организационог облика се простор налази и да ли такав простор може да буди приватан. Нормативно решење овог питања треба да буде применљиво у највећем броју ЈЛС у Србији. У том смислу, представљамо неколико модалитета који би могли бити обухваћени будућим законом.

Прва форма је посебна установа за младе, у којој би центри или клубови били посебна организациона јединица. У њима би радила лица која су у номенклатури занимања препозната као омладински радници, они би управљали простором и обављали друге активности, финансирала би их ЈЛС, која би и обезбедила простор.

Простор би морао да задовољи одговарајуће стандарде у погледу опремљености и величине.

С обзиром на то да је мали број ЈЛС препознао потребу за постојањем посебне установе за младе, друга алтернатива подразумева да се у оквиру већ постојећих установа, попут установа културе, формирају посебне организационе јединице које се баве питањима младих, у којима би били запослени омладински радници.

Трећа могућност јесте да удружења младих и удружења за младе, или неки други субјекти, конкурсним финансирањем обезбеде простор и запосле омладинске раднике. Међутим, у овом случају је потребан неки облик верификације стандарда простора и запослених, што би могао да буде посао Министарства туризма и омладине.

ЗАКЉУЧАК

Млади као посебна друштвена група представљају важан сегмент друштва и треба да буду укључени у све процесе доношења одлука, планирања и реализације јавних политика, на свим нивоима власти. Локална самоуправа, као примарна заједница младих у којој одрастају и школују се, је почетна тачка у којој млади треба да остваре партиципацију у различитим областима омладинских политика. Формирањем институција у којима су млади ангажовани, и које се баве конкретним питањима младих, доприноси се развијању потенцијала младих, њиховог социјалног капитала, и здравом развоју младих особа. Зато је врло битно да такве институције постоје на свим нивоима власти, посебно на локалном нивоу.

Закон о младима који је у Србији, као први закон у области омладинске политике, донет 2011. године, младе је сврстао у узрасну категорију од 15 до 30 година. Законом и стратегијама за младе постављени су темељи омладинске политике у Србији. Међутим, након више од деценије примене закона, уочени су бројни проблеми у његовом спровођењу, нарочито када је реч о институционалним механизмима организовања младих.

Посебни проблеми уочени су у вези за статусом канцеларија за младе и запослених у њима. Закон није прецизирао на који начин се канцеларије оснивају, који су њихови послови, ко су запослени у канцеларијама, а такође не постоји обавеза постојања канцеларија у свим ЈЛС. Резултати истраживања У-Репорта показују

да постоји потреба оснивања канцеларија у свим ЈЛС, те су у раду предложена потенцијална решења која могу да буду институционализована новима законом.

Слични проблеми се јављају у вези са обезбеђивањем простора за младе у локалним заједницама. Нејасно је ко и на који начин треба да обезбеди простор за младе, да ли простор за младе може да обезбеди и приватни субјект, односно да ли би ЈЛС могле да пренесу послове на субјекте приватног права, иако овакве форме већ постоје у појединим ЈЛС, те су у раду понуђене три могућности на који начин ово питање у будућем закону може да буде решено.

Посебан проблем представља недовољно развијен сегмент омладинског рада и појма омладинског радника, јер закон уопште не препознаје категорију омладинског радника. Према томе, будући закон би требало да садржи одређење појма омладинског радника, као и цело поглавље које се односи на омладински рад у оквиру ког би, на најопштији начин, био уређен начин издавања лиценце за занимање омладинског радника. Додатно требало би размотрити могућност постојања различитих облика занимања омладинског радника.

Наведени проблеми пуно утичу на смањење партиципације и активизма младих на локалном нивоу, те постоји велики друштвени интерес да они буду решени новим законским оквиром у области младих. Потенцијална решења која су анализирана у раду, уз компаративни приказ решења истих питања у земљама ЕУ и Западног Балкана, дају добру полазну основу за даљи рад на њиховом испуњавању.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Azanjac, Tanja, Donatella Bradic, Djordje Krivokapić, and Tatjana Stojic. 2014. *Youth and Public Policy in Serbia*. Youth Policy Press.
- Campbell, David and Nancy Erstein. 2012. "Engaging youth in community change: three key implementation principles." *Community Development* 43 (1): 63–79. doi: <https://doi.org/10.1080/15575330.2011.645042>.
- Henn, Matt, Mark Weinstein, and Sarah Hodgkinson. 2007. "Social Capital and Political Participation: Understanding the Dynamics of Young People's Political Disengagement in Contemporary

- Britain.” *Social Policy and Society* 6 (4): 467–479. doi: <https://doi.org/10.1017/S1474746407003818>.
- Ignjatović, Suzana i Smiljka Tomanović. 2011. „Socijalni kapital i prostor.” *Sociologija i prostor* 49 (3): 269–289. doi: <https://doi.org/10.5673/sip.49.3.1>.
- Ilišin, Vlasta, Dejana Bouillet, Dunja Potočnik, i Ivona Mendeš. 2006. *Mladi između želja i mogućnosti – položaj, problem i potrebe mladih Zagrebačke županije*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu.
- Janković, Dejan. 2020. *Društvene promene i ruralni razvoj: značaj socijalnog kapitala, participacije i društvenih mreža*. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu Poljoprivredni fakultet.
- Jarrett, L. Robin, Patrick J. Sullivan, and Natasha D. Watkins. 2005. “Developing social capital through participation in organized youth programs: qualitative insights from three programs.” *Journal of community psychology* 33 (1): 41–55. doi: <https://doi.org/10.1002/jcop.20038>.
- Kapucu, Naim. 2011. “Social Capital and Civic Engagement.” *International Journal of Social Inquiry* 4 (1): 23–43.
- Knight, Yolande. 2009. “Talkin’ ‘both my generation: a brief introduction to generational theory.” *Planet* 21 (1): 13–15. doi: <https://doi.org/10.11120/plan.2009.00210013>.
- Milenković, Dejan. 2012. *Komentar Zakona o mladima*. Beograd: Beogradska otvorena škola.
- Milenković, Dejan. 2013. *Participacija i učešće mladih u društvenim procesima u Republici Srbiji*. Beograd: Centar za novu politiku.
- Milenković, Dejan. 2023. *Komparativna analiza zakona o mladima u Evropskim zemljama*. Beograd: UNICEF.
- Nacionalna asocijacija kancelarija za mlade. n.d. „Istorijat.” Nacionalna asocijacija kancelarija za mlade. Poslednji pristup 20. jun 2023. <https://asocijacijakzm.org/istorijat/>.
- Nacionalna strategija za mlade u Republici Srbiji za period od 2023. do 2030. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 9/23.
- Nacionalna strategija za mlade za period od 2009. do 2014. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 55/08.

- Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 22 od 27. februara 2015.
- Pavićević, Olivera. 2011. „Pozitivni i negativni aspekti društvenog kapitala – slučaj postkomunističkih društava.” *Sociologija* 54 (3): 501–526. doi: <https://doi.org/10.2298/SOC1203501P>.
- Stoker, Gery i David Marsh. 2005. *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Tomanović, Smiljka, Dragan Stanojević, Isidora Jarić, Dušan Mojić, Slađana Dragišić Labaš, Milana Ljubičić, i Ivana Živadinović. 2012. *Mladi – naša sadašnjost. Istraživanje socijalnih biografija mladih u Srbiji*. Beograd: Čigoja štampa; Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu.
- U Report Srbija. 2023. „Ankete.” *U Report Srbija*. Poslednji pristup 23. jun 2023. <https://serbia.ureport.in/opinions/>.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/06, 115/21.
- Watson-Thompson, Jomella, Stephen B. Fawcett, and Jerry A. Schultz. 2008. “A framework for community mobilization to promote healthy youth development.” *American Journal of Preventive Medicine* 34 (3): S72–S81. doi: <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2007.12.016>.
- Woodman, Dan. 2016. “The sociology of generations and youth studies.” In *Routledge handbook of youth and young adulthood, second edition*, ed. Endy Furlong, 20–27. New York: Routledge.
- Zakon o mladima, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 50/11 i 116/22 – dr. zakon.

Dejan Milenkovic*

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

Agatina Petrovic**

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

**INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF
YOUTH ORGANIZATION IN LOCAL
SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF
SERBIA – PROBLEMS AND POTENTIAL SOLUTIONS**

Resume

The paper analyzes the institutional mechanisms of youth participation in the creation and implementation of public policies, with a focus on the local level. The paper highlights the importance of young people's social capital for the development of a healthy and sustainable community. Through active participation, formal and informal association, and continuous communication with local institutions, young people develop opportunities to express and fulfill their rights and needs, while contributing to the overall development of the local community. The Law on Youth, which was adopted in the Republic of Serbia over 10 years ago, determines the ways of organizing youth, but there have been numerous problems in its implementation. Using the method of content analysis of legal norms, primarily the Law on Youth and National Youth Strategies, institutional problems of youth organization are presented, and specific normative solutions that could become part of a new youth law are proposed. Special emphasis is placed on the institutional framework of youth organization at the local level, where youth offices, youth spaces and youth work are analyzed. The results of the analysis have shown numerous problems resulting from unclear and insufficiently developed provisions of the law on these

* E-mail address: dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs.

** E-mail address: agatina.petrovic@fpn.bg.ac.rs.

* Овај рад је примљен 05. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

issues. Additionally, the paper presents comparative solutions for the same issues in certain European Union member states and Western Balkans countries.

Keywords: youth, participation, activism, social capital, institutional mechanisms, local community, local self-government units

Веран Станчетић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

МЕЋУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ – МОГУЋНОСТИ И ПРАКТИЧНИ ДОМЕТИ**

Сажетак

Предмет овог рада су међуопштинске сарадње сагледане као инструмент који може допринети унапређењу квалитета јавног управљања и демократије унутар једне државе. Циљ је да се представе различите форме међуопштинске сарадње и практични домети у европским државама те да се сагледа да ли је и у којој мери овај инструмент присутан у Републици Србији. У методолошком смислу чланак је првенствено заснован на приступима карактеристичним за студије јавних политика (анализа проблема и прескрипција) али и на општијим методама као што су компаративна метода и класификација.

У раду је дат приказ кључних изазова савременог управљања те различитих форми међуопштинских сарадњи уз објашњење на који начин оне могу допринети превазилажењу уочених изазова. Укратко је представљена пракса и врсте међуопштинских сарадњи у европским државама. Потом се ова проблематика анализира у контексту Републике Србије. Закључује се да је међуопштинска сарадња у Србији новија појава, да су тек недавно учињени први кораци ка њеном развоју али и да је реч о једноставнијим формама сарадње које за циљ имају уштеде и ефикасније располагање ресурсима. Још увек нема говора о интегративним формама међуопштинске

* Имејл-адреса: vstancetic@yahoo.com.

** Рад је претходно изложен 06.04.2023. на научном скупу „Домети и могућности локалне демократије у Србији” у виду усменог саопштења под истим називом.

сарадње које подразумевају заједничко управљање ширим подручјем (регионом). У закључку се дају препоруке у правцу даље афирмације и развоја нових форми међуопштинских сарадњи у Србији које могу бити алтернатива регионалној децентрализацији и тиме значајно допринети квалитету јавног управљања нарочито у контексту равномерног регионалног развоја, демократизације и европских интеграција.

Кључне речи: општине, градови, међуопштинска сарадња, јавно управљање, регионално управљање, регионална децентрализација, демократизација, регионални развој, Европска унија

УВОД

Квалитет и успех савременог јавног управљања се може сагледати на основу две кључне димензије или принципа а то су *ефикасност* и *демократија* (Benz and Papadopoulos 2006; Miller 2004).

У генералном смислу ефикасност значи постизање циљева и резултата на најбољи могући начин, односно оптималном употребом расположивих ресурса. У контексту јавног управљања, ефикасност се односи на постизање јавних циљева и пружање услуга грађанима на најучинковитији начин. То укључује рационално коришћење ресурса, смањење бирократских препрека и побољшање процеса доношења одлука како би се постигли жељени резултати.

Други принцип – демократија у начелу наглашава партиципацију, одговорност и заштиту права грађана. У контексту јавног управљања, демократија се односи на то да одлуке и политике јавног сектора треба да буду донесене транспарентно, одговорно и уз учешће грађана. То подразумева отворене процесе доношења одлука, дијалог с грађанима, право на приступ информацијама и укључивање различитих актера у обликовање јавних политика.

Стога, бројни инструменти и иновације у јавном сектору и управљању треба да буду сагледавани кроз допринос у ова два кључна поља. Иако на први поглед може изгледати да се ова два принципа међусобно супротстављају јер ефикасност тежи што брже ефекту и уштеди ресурса док су демократске процедуре често компликоване и дуготрајне, дубљи увиди и истраживања показују,

ипак, да ова два принципа у контексту јавног управљања не морају да буду супротстављена (Miller 2004, 3–48; Kersting and Vetter 2003).

Сходно реченом, да би се у потпуности сагледала тематика и значај међуопштинских сарадњи (скр. МОС) потребно је најпре сагледати изазове и проблематику савременог јавног управљања. Наредни важан корак јесте да се јасно установи шта све спада под израз међуопштинска сарадња и каква су досадашња искуства и пракса у овој области.

Такође, по истом принципу, када на конкретном подручју (Република Србија), треба креирати адекватну политику развоја међуопштинских сарадњи потребно је кренути од ова два основна корака. Дакле, први би био анализа стања јавног управљања у Србији, идентификација слабости и сходно томе постављање циљева тј. доприноса које би МОС могла да има. Други корак би био доношење политике развоја међуопштинских сарадњи дефинисане на основу претходно реченог. Овакав, прилично захтеван приступ и заокружена политика развоја међуопштинских сарадњи у Србији за сада не постоји. Међутим, правне основе за одређене врсте међуопштинске сарадње постоје а приметно је и интересовање власти и надлежног министарства за ову тему. Осим тога реализоване су и неке активности које афирмишу сарадње у које спада и финансијска подршка (деталније у каснијем тексту).

Сврха овог рада је да да преглед стања у области међуопштинске сарадње у Србији и понуди смернице будуће свеобухватне јавне политике у овој области.

У методолошком смислу овај рад се ослања на студије јавног управљања и јавних политика у којима важно место заузима принцип прескриптивности (Dunn 2018, 190–249). Једна од кључних релација у јавним политикама јесте проблем – решење (Jones 1984, 23) а истраживачи су позвани да дају допринос у разумевању проблема и/или изналагању решења. Какав и колики допринос ће бити зависи од степена познавања и истражености одређеног проблема и његових карактеристика. У стручној литератури се помињу изрази истраживач који препознаје проблем (енг. *problem recogniser*) и истраживач који решава проблем (енгл. *problem solver*) (Hisschemöller et al. 2001). С обзиром на обим овог рада, комплексност тематике и досадашња истраживања, даје се допринос најпре у идентификацији проблематике и нуђења општих смерница или праваца кретања у циљу унапређења уочене проблематике. То

значи да би даље требало критички сагледавати и продубљивати изнета запажања и закључке.

Сходно томе сачињена је и структура овог рада. У првом сегменту се сагледава проблематика и изазови јавног управљања уопште а у другом се анализирају могућности тј. доприноси међуопштинске сарадње у превазилажењу уочених изазова. Наредна два сегмента рада следе сличну логику с тим што се проблематика јавног управљања посматра у контексту Србије а исто тако сагледавају се и међуопштинске сарадње у нашој земљи (стање и перспективе). У закључку је дата оцена о тренутном стању међуопштинских сарадњи у Србији и понуђен правац будућег размишљања и деловања у погледу даљег развоја овог инструмента.

РЕФОРМА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЕВРОПИ И СРБИЈИ – ЕФИКАСНОСТ И ДЕМОКРАТИЧНОСТ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА

У другој половини двадесетог века у Западном свету се јавља израз криза (државног) управљања који означава ситуацију у којој се државе суочавају (често неуспешно) са бројним изазовима који настају као последице научно-технолошке револуције (а првенствено информационо-комуникационе), демографских промена (све старије становништво) и све интензивнијег кретања људи, роба и услуга (Scholte 2005; Sørensen 2004). Долази и до појаве такозваних нетериторијалних проблема попут еколошких проблема, глобалног тероризма, проблема у сајбер свету и све чешћег разилажења субјекта управљања тј. државе која је просторно фиксирана и објекта управљања (јавног проблема). Тиме се нарушава принцип конгруенције односно могућности објективног управљања (Zürn 1998). Укратко, све сложенији и бројнији проблеми а уз то лимитирани јавни буџети постали су велики изазов за државно управљање те отуда није изненађујуће што од седамдесетих година прошлог века долази до таласа реформи јавних управа односно система државног управљања. Бројна и шаролика искуства у овој области, истраживачи су покушали да сублимирају и групишу у неколико основних модела реформи, па се најчешће идентификују као вестминстерски модел (карактеристичан за Велику Британију и Нови Зеланд), затим амерички модел и нордијски (Ђорђевић 2008, 3–37). Први се карактерише по повлачењу државе из јавног управљања и

приватизацији (по рецепту Новог јавног менаџмента) док је основна оса реформе америчког модела уградња предузетничких модела управљања у организације јавног сектора (Osborne & Gaebler 1993). Нордијски или како га још називају холандско-дански се карактерише по децентрализацији као основном правцу реформе.

Ови модели реформи су имали исти циљ, ефикасно јавно управљање а једна од њихових заједничких карактеристика било је јачање локалних нивоа власти и укључивање свих расположивих ресурса и знања у процес јавног управљања (заједничко постављање и остваривање циљева друштва). Разлог за ово опредељење лежи у чињеници да је савремени свет и амбијент у коме се налази држава изузетно променљив те да она као систем мора бити флексибилна форма која се брзо и лако адаптира на промене.

Заиста, током последњих деценија дошло је до јачања локалних и регионалних власти у многим државама западне Европе (Ђорђевић 2012, 82–94). Регион као ниво управљања има изузетно важну улогу и у систему Европске уније (Матић 2012, 42). Уочено је да је регион најадекватнији оквир за вођење развојне политике (држава је често преширок а општине премали оквир) а осим тога око $\frac{3}{4}$ прописа ЕУ се спроводи на локалном и регионалном нивоу. Отуда није случајно, што регионална политика ЕУ спада у најзначајније, судећи по проценту буџета који се алоцира на основу региона. Државна власт се посматра као партнер и усмеривач и координатор јавних политика али реализатор и главни мотор развоја у данашњој Европи тј. ЕУ јесу региони.

У источним европским државама (некадашње социјалистичке државе) реформе почињу након пада социјализма од деведесетих година прошлог века. Оне су имале за циљ поред ефикасности јавног управљања и процес демократизације и отклона од социјалистичког наслеђа. У тим стремљењима децентрализација и уопште афирмација локалног и регионалног нивоа управљања је имала велику улогу. Тако, у Чешкој 1990. године се поново афирмишу општине а 2000. године се уводе и региони као средњи ниво власти. Слични процеси одвијају и у Словачкој, док се у Пољској власт децентрализује на три нивоа (општине, окрузи и региони).

Укратко, локалне власти крајем 20. века широм Европе доживљавају својеврсну ренесансу и посматрају се као важни покретачи развоја и стубови демократије (Матић и Мiroвић 2011, 267–270). О томе сведоче и међународни документи у овој области (међу

најзначајнијима је Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године), све веће локалне надлежности и буџети али и тела на међународном нивоу која окупљају локалне и регионалне власти (нпр. Скупштина европских региона, Конгрес локалних и регионалних власти Европе и др).

Међу правима и овлашћењима локалних власти стоји и сарадња са другим локалним властима, како у оквиру државе тако и вани. У данашњој Европи постоји велико и шаролико наслеђе сарадњи. Чак и у државама које имају неколико нивоа власти (нпр. Италија или Француска) јавља се потреба за међуопштинским сарадњама односно за алтернативним формама управљања. Штавише, Европа је премрежена и тзв. еврорегионима који могу имати обележја једне регионалне самоуправе (скупштину, извршну власт, администрацију, буџет, надлежности, правни субјективитет).¹ Тако настаје својеврстан нови ниво „међудржавне” локалне тј. регионалне власти.

И док су последње деценије обележиле темељне реформе јавних управа као и јачање локалних нивоа власти, за Србију се може рећи да није пратила у потпуности ове трендове. Иако јесте долазило до инкременталних (постепених) промена, које су уосталом нужне (немогуће је да нема никаквих промена јер би се систем распао), оне се могу означити пре као континуитет са претходним него као истинске и темељне реформе. Основна замерка систему јавног управљања у Србији је то што стимулише концентрацију политичке моћи (код малог броја људи) што никако не може бити у складу са демократијом (Stančetić 2017). Такође, систем јавног управљања (вертикална и хоризонтална димензија власти) је остао непромењен већ више од 30 година (више у Stančetić 2022). Иако, судећи по формалним документима, (закони, стратегије и сл.), постоји солидна основа за локалну самоуправу, анализа стања на терену показује да су оне итекако зависне од централних власти и централа владајућих партија. То се добро види на (негативном) третману општина у којима локалну власт формира партија која је опозиција на републичком нивоу.

¹ Ово омогућава Уредба Европске комисије о Европском груписању за територијалну сарадњу, бр. 1082/2006.

МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ – ПОЛИГОН ЗА ЕФИКАСНОСТ И ДЕМОКРАТИЈУ

Карактер и пракса међуопштинске сарадње у европским државама умногоме зависи од карактеристика локалне самоуправе (на првом месту величина општина) и административног наслеђа.

У државама са тзв. наполеонском административном традицијом која подразумева да свако насеље има право тј. статус локалне самоуправе општине су веома мале. Примери држава са оваквом ситуацијом су Француска (просечна општина има око 1.900 становника, али чак 80% општина има испод 1.000), Шпанија, Чешка, Словачка али и Словенија и Хрватска. У овим земљама многе мале општине нису кадре да самостално функционишу. Због тога је међуопштинска сарадња често и нужна јер услед недостатка ресурса општине не могу квалитетно да обављају своје послове и пружају услуге грађанима. У Француској је она традиционална појава и појављује се још у 19. веку. У Чешкој, која такође има фрагментирану локалну структуру (просечна општина има свега 1.700 становника) међуопштинска сарадња је појава новијег датума и јавља се тек након пада социјализма тј. од деведесетих година.²

Међутим, међуопштинска сарадња се јавља и у земљама са већим општинама. У тим случајевима она није нужност тј. није ултимативна али представља вид рационалнијег коришћења ресурса и уштеда. Примери земаља које имају велике општине су скандинавске земље али и Србија (просечна општина око 40.000 становника). У Шведској је, на пример, у другој половини века дошло до укрупњавања општина (просечна општина има око 34.000 становника) али је и међуопштинска сарадња веома распрострањена. Треба имати на уму да без обзира на овде изнете величине просечне општине, у свакој земљи постоје значајне разлике између јединица локалне самоуправе с обзиром на тип (урбано-рурално), географију, инфраструктурну опремљеност и сл. Укратко, за веће и урбаније општине сарадња је мотивисана уштедом ресурса, ефикаснијим радом тј. подизањем квалитета услуга док је за мале општине сарадња често и једини начин да реализују своје послове.

² У случају немогућности реализације надлежности општина услед недовољних ресурса постоје и друга решења као што је преношење надлежности на виши ниво власти или укрупњавање општина, што је у многим државама наилазило на отпоре локалног становништва и лидера.

У, већ помињаној Француској, функционисање локалне самоуправе готово је немогуће без међуопштинске сарадње и преко 90% општина учествује у некој форми сарадње. У Шведској која има велике општине, међуопштинска сарадња настаје чешће због послова и питања регионалног развоја а не због обављања класичних јавних услуга. Наравно, има и у Шведској сарадњи мотивисаних јавним локалним услугама, но у питању је мотивација за трошковном ефикасношћу и економијом обима (а ређе немогућношћу реализације услуге на нивоу општине) (Marcus 2006). У Чешкој је међуопштинска сарадња поред поменутих мотива била подстакнута и потребом за демократизацијом те отклоном од наслеђа централизма из времена социјализма. Разлог за удруживање општина у Чешкој био је и формирање микрорегиона како би имали приступ ЕУ фондовима а посебно новцу намењеном за рурални развој (Sedmihradska 2011).

Укратко када се сагледају шаролика искуства међуопштинских сарадњи у Европским државама могу се констатовати веома различити приступи, мотиви и пракса МОС.

У већини европских држава тзв. старих демократија које имају веома мале општине, МОС је традиционална појава, која се јавља већ у 19. веку. Мотив за настанак сарадње је била је економија обима, уштеде односно унапређење квалитета услуга. У државама са великим општинама, током 19. и веће половине 20. века МОС је била ретка појава. Међутим, ситуација се мења у другој половини а нарочито крајем 20. и почетком 21. века када се појављују многе међуопштинске сарадње мотивисане заједничким стратешким управљањем односно заједничким управљањем регионалним развојем. Тако је међуопштинска сарадња постала феномен присутан широм Европе, без обзира на карактеристике локалне самоуправе. Она се јавља како у државама са малим, тако и у државама са великим општинама. Присутна је и у тзв. старим демократијама и у новим тј. бившим социјалистичким земљама. Негде је традиционална појава присутна више од једног века док је у неким новија појава која се појавила и развила последње две или три деценије.

Иако је реч о веома шароликом феномену, могуће је идентификовати одређене типове и класификације МОС-а, на основу неколико критеријума. Најчешће помињан и у литератури означаван као најважнији критеријум разврставања МОС јесте *чврстина* или *степен интегрисаности сарадње*. На основу овог критеријума

могу се идентификовати барем четири типа сарадње. Најлабавији облик сарадње јесте неформална сарадња две или више општина и она подразумева *ad hoc* договоре и координацију активности. Међутим, уколико општине кроз уговор формализују односе у погледу координираних активности онда се може говорити о нешто чвршћем облику сарадњи кроз споразум или уговор. Наредни вид међуопштинских сарадњи јесте успостављање заједничких институција које обављају неки конкретан посао за више општина. То могу бити јавна предузећа заједничке или управе (нпр. за јавне набавке) које могу да се формирају и на основу јавног и приватног права. Коначно, највиши и најчвршћи облик сарадње по овом критеријуму јесте *интегрисана територијална сарадња*. Реч је о ситуацији када општине формирају ентитет врло сличан новом нивоу власти, који може имати правни субјективитет, сопствену управљачку структуру, администрацију и буџет. Овакве сарадње се уобичајено формирају дугорочно тј. на неодређено време у широком пољу области које су од стратешког интереса за све општине (обично ту спада заједничко управљање регионалним развојем тј. економски развој, путеви, јавни превоз и сл.) (CoE, UNDP and LGI 2010, 14).

Примера оваквих сарадњи има широм Европе, а неколико типичних примера се може наћи и у Италији (нпр. Унија општина Земља Замкова ит. *Unione Terre di Castelli* или Унија општина дел Мугело, ит. *Unione Comuni del Mugello*).

Унија општина Земља замкова се налази у региону Емилија Ромања и чине је осам општина са укупно 82 хиљаде становника и 312 км (Emilia Romagna region n.d.). Настала је 2001. године удруживањем четири општине (*Castelnuovo, Castelvetro, Savignano, Spilamberto* и *Vignola*), а 2009. године придружује се још три општине (*Guiglia, Marano sul Panaro* и *Zocca*) и од тада ова унија има данашњи облик. Обавља велики број функција и услуга у области као што су: образовање, социјалне услуге, управљање особљем, локална полиција, информациони системи, просторно планирање, тендери и уговори за испоруку добара и услуга итд. Такође, Унија има сопствену управљачко-административну структуру и то: Савет Уније (30 чланова, при чему су градоначелници по аутоматизму чланови а остале делегирају општине), Извршно веће (чине га градоначелници а један од њих је и председник Уније) и администрацију (чине је генерални секретар и бројне управе нпр. за опште

послове, информационе системе, људске ресурсе, просторно планирање итд.). Када је реч о буџету и финансирању Уније, она може на различите начине долазити до средстава али највећи део буџетских прихода су трансфери од општина.

Иначе иако старија демократија, Италија је земља у којој је описан тип сарадње новија појава и у пракси се појавила тек након низа година активне улоге државе у подстицању и промовисању међуопштинске сарадње (стимулативна регулатива, финансијски подстицаји, промоција и подршка креирању МОС).

Управо је *улога државе* и то да ли подстицај за међуопштинске сарадње долази „од горе” (тј. од државе) или „од доле” тј. од самих општина још један критеријум разврставања. На основу њега могу се идентификовати три врсте сарадњи. Прва би била високо интегрисана сарадња (попут описаног случаја Земље замкова) која је заснована на јавном праву и значајној улози државе (прецизна и стимулативна регулатива, значајни финансијски подстицаји, држава је често иницијатор сарадњи – иницијатива од горе). Ово је често случај у државама које немају традиционално развијену праксу међуопштинских сарадњи. Друга врста су флексибилне и прагматичне сарадње у којима држава има минималну улогу, иницијативе долазе од самих општина и оне су слободне да потписују заједничке уговоре о сарадњи. Коначно, трећа и најчешћа врста била би комбинација прва два приступа и она је карактеристична за највећи број европских земаља (Podolnjak et al. 2010, 9).

Још један критеријум разврставања међуопштинских сарадњи који се среће у стручној литератури јесте и на основу *традиције, просечне величине општина и циљева сарадње*. По њему могу се идентификовати јужно-европски модел карактеристичан за старе демократије са веома малим општинама, сарадња је честа обавезујућа и стара појава, (типичан пример су Француска и Шпанија), немачко-скандинавски модел (такође дуга традиција, али су општине веће па је сарадња знатно флексибилнија и волунтаристичка) и централно-европски модел (бивше социјалистичке земље у којима је међуопштинска сарадња новија појава, нпр. Чешка, Словачка, Мађарска).

СТАЊЕ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

Државно или јавно управљање (енг. *governance*) би требало да је засновано на консензусу око основних вредности и визије једног друштва односно на дугорочној развојној стратегији. Овај дугорочни документ је основа за секторске стратегије из које даље произилазе акциони планови и конкретне мере и пројекти. Коначно, последња карика у „ланцу доброг јавног управљања” јесте механизам за надгледање спроведеног и сагледавање остварености циљева.

На општем плану се може рећи да су основни недостаци јавног управљања у Србији управо недостатак и крај овог ланца. Наиме, политичка елита није успела да идентификује кључне вредности друштва и преточи их дугорочну стратегију – визију развоја. Такође и контролни механизми и индикатори су још увек недовољно развијени. Са друге стране постоји јако велики број секторских стратегија и акционих планова (а самим тим и конкретних пројеката) (Vlada RS n.d.). Међутим, дешава се да су ове стратегије међусобно неусаглашене или нереалне у смислу могућности реализације.

У прилог становишту о слабом квалитету јавног управљања говоре и бројни извештаји или налази међународних организација. По ВТИ атласу трансформација укупан биланс Србије (мери се на основу демократије, економије и јавног управљања) је у свим својим сегментима слабији од просека источне и југоисточне Европе (бивше социјалистичке земље које су сада чланице ЕУ и Западни Балкан) (ВТИ, n.d.). До сличних закључака може се доћи и на основу светских индикатора управљања (енг. *Worldwide Governance Indicators – WGI*, Worldbank n.d.). Такође, и по извештају Фридом Хаус, Србија се сврстава у делимично слободне (тј. хибридне режиме), дакле оне који нису у потпуности деморкатизовани (Freedom House n.d.).

Укратко, постоје бројни налази и аргументи који подупиру тврдњу да су демократија и квалитет јавног управљања у Србији слаби. Иако су узроци за ово бројни и комплексни значајан допринос свакако даје и анахрон система јавног управљања и висок ниво централизације. Вертикална организација власти и територијално-административна структура у основи иста већ више деценија (близу пола века). Систем локалне самоуправе није значајно мењан последњих неколико деценија. Локална самоуправа у Србији је једностепена и монотипска а ове основе су записане у Уставу

што отежава интензивнију реформу систему локалног управљања (Stančetić 2022, 140–142).

Са друге стране, у формално-правном смислу, Устав (пре свега део који се односи на локалну самоуправу) и Закон о локалној самоуправи не одударају од уобичајених решења и одредби који су карактеристични за већину других демократских држава. Упркос томе, пракса је пуна примера зависности локалне самоуправе од централне власти или још прецизније од партијских централа. Наиме, центри политичке моћи на разне начине контролишу политичке и друштвене токове најпре кроз контролу финансијских средстава и других ресурса. У условима централизације политичке моћи „разводњава” се принцип одговорности (тј. одговорност се преноси на центар моћи али је он најчешће недоступан и удаљен од грађана) а уместо креативности и виспрености у решавању јавних проблема и пружању квалитетних услуга више се цени послушност и лојалност партијској централи. Централизован, крут и нефлексибилан систем такође угрожава адекватно и правремено реаговање на све комплексније и изазовније друштвене проблеме.

Значајан недостатак јавног управљања у Србији је и то што не постоји регионални ниво управљања те је држава често обузета својим бројним пословима (и тзв. високом политиком), а општине су често мали оквир за велике пројекте. Партнерски односи различитих нивоа власти и принцип субвенционисаности још увек нису у довољној мери заживели у Србији.

Када је реч о политици регионалног развоја и регионалном нивоу управља одређени помаци су учињени још 2009. године када је донет Закон о регионалном развоју. Тада је била актуелна идеја и вођена је дебата да се Србија децентрализује и регионализује али то се није десило. Током последње две деценије јесу постојале политичке партије које су заступале идеју о интензивној децентрализацији и регионализацији, док су последњих година ове идеје скрајнуте и нису на политичкој агенди владајућих партија (Stančetić 2022, 154).

Међутим, престанком интересовања владајућих партија и централне власти нису нестали проблеми који се односе на питања реализације регионалних пројеката и уопште управљање јавним проблемима и политикама који се најбоље могу решити на регионалном нивоу. Како увођење региона тј. регионална децентрализација у скорој будућности није реална опција, преостаје могућност

да се мањкавости управљања на регионалном нивоу превазиђу (или барем ублаже) кроз различите форме међуопштинске сарадње.

МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ (МОГУЋНОСТИ И ДОМЕТИ У ПРАКСИ)

Иако се може рећи да је последњих година у Србији повећано интересовање за међуопштинску сарадњу она се и даље везује првенствено за ефикасније коришћење ресурса, квалитетније пружање услуга, економију обима и сл. Још увек нема говора о интегративним облицима удруживања општина који би се бавили регионалним развојем.

Последње измене тј. допуне Закона о локалној самоуправи у делу који се односи на међуопштинске сарадње, те знатно детаљније одредбе у вези са међуопштинским уговорима о сарадњи, указују на повећану пажњу и интересовање власти за овај инструмент. Ипак, Закон предвиђа сарадњу у само два случаја. Први је удруживање средстава и формирање заједничких органа, предузећа, установа или других организација. Други је уступање обављања послова општине другој општини или предузећу, односно установи чији је она оснивач (Закон о локалној самоуправи, чл. 88).

Представници власти односно надлежног министарства али и асоцијације локалних власти Сталне конференције градова и општина (СКГО) говоре о значају и потреби међуопштинске сарадње (Danas 2020; SKGO 2019). Конкретна акција у подстицању сарадње општина јесте и покретање Фонда за међуопштинску сарадњу, којом је у оквиру пројекта „Локална самоуправа за 21. век” финансијски подржано шест пројеката међуопштинске сарадње (MUDLS 2020). Овај пројекат је финансирала Швајцарска влада, а подршка је износила свега од 8.860 до 20.500 швајцарских франака (Odluka MUDLS 2023). Иако је реч је о симболичним износима значајно је што је то први корак у конкретизацији подршке овом процесу. Подршку и подстицај међуопштинским сарадњама врши и СКГО, кроз информативне кампање и разне друге начине олакшавајући њену реализацију (нпр. израда модела уговора које потписују општине). Међу примерима сарадњи се налазе и општине које имају заједничког правобраниоца или група општина из Бачке које имају заједнички регионални архив (N1 2022).

Иако су учињени први кораци ка међуопштинској сарадњи преостаје још дуг пут да она постане масовна и интензивна појава кроз коју се штеде значајна финансијска средства и видно унапређује квалитет јавног управљања. Осим тога она се у Србији везује искључиво за уштеде и ефикасније обављање послова док се интегративна територијална сарадња којом би удруживање општина подразумевало заједничко управљање регионом за сада не разматра као опција.

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

У овом раду сагледани су значај и могућности међуопштинских сарадњи као и кључни друштвени циљеви који се кроз њу могу остварити.

Један циљ, а самим тим и мотив, јесте ефикасније управљање које подразумева рационалније коришћење ресурса и уштеде (економија обима). Ово се најчешће остварује оснивањем заједничких служби односно управа или предузећа која обављају посао за већи број општина. Ови приступи су карактеристични за мале и руралније области које услед слабих капацитета нису кадре да саме ефикасно реализују своје послове и пружају услуге грађанима.

Међутим, постоји још један важан (демократски) циљ који се заснива на посматрању међуопштинске сарадње као права општина да слободно сарађују како по питању форме (правног основа) тако и по питању садржине. Та садржина односно тематика сарадње не мора бити везана искључиво за класичне локалне послове и надлежности (тј. пружање услуга) већ и за заједничко доношење јавних политика односно за заједничко управљање развојем подручја (фактички регионалног) које обухвата већи број општина. Такође, ова слобода подразумева и право општина да самостално одлуче о заједничким органима и администрацији (организациони дизајн). Штавише право локалних органа власти на удруживање тј. сарадњу је утврђено и чланом десет Европске повеље о локалној самоуправи.

Искуства европских држава у овој области указују на веома шаролику искуства и праксу, те је у овом раду покушано кроз концизну класификацију да се укаже на ту шароликост. МОС је у неким европски државама стара и традиционална појава (нпр. Француска, Немачка) а у неким је новија појава која се интензивно развија од деведесетих година прошлог века (нпр. Чешка). Србија

би се по овом критеријуму могла сврстати у мањи број европских држава у којима је међуопштинска сарадња сасвим нова појава и о којој се интензивније почело говорити тек пре око десет година, иако је правна основа за међуопштинску сарадњу постојала и знатно раније. Закони о локалној самоуправи из 2002, 2004. и 2007. године имају чланове (истина штуре и кратке те прилично уопштене) који се односе сарадњу и удруживање јединица локалне самоуправе. Међутим, изменама Закона из 2018. године ова тематика је знатно проширена и конкретизована у погледу начина реализације међуопштинске сарадње (додати чланови 88а, б, в, г, д). Ово је индикатор да власт жели више да подстакне развој овог инструмента, што се такође манифестовало и у пословима подршке коју је обезбедила СКГО, као и прво (истина симболично) финансирање међуопштинске сарадње кроз поменути пројекат „Локална самоуправа за 21. век”.

Сходно реченом, може се констатовати да се међу званичним властима тема међуопштинске сарадње препознаје као значајан и користан алат у унапређењу рада локалне самоуправе. Ипак, у пракси овај приступ још није довољно развијен и то је нешто на чему тек треба радити. Искуства неких европских држава указују на то да је изузетно важна квалитетна регулатива у овој области, затим промоција овог приступа и финансијски стимуланси од стране државе и иностраних фондова али и заинтересованост и агилност локалних лидера.

Међутим, оно што се може такође констатовати јесте да се у Србији међуопштинска сарадња посматра прилично уско и једнострано. О томе најбоље сведоче 88. члан Закона о локалној самоуправи који се односе на међуопштинску сарадњу. Наиме, њиме је прописано да се општине и градови (прецизније јединице локалне самоуправе) удружују са другима, тј. могу удруживати средства ради образовања заједничких органа, предузећа и установа. Друга вид сарадње јесте уступање обављања послова другој јединици локалне самоуправе. Заправо када се погледају помињане измене, у овој области, оне нису значајно мењане у погледу садржине сарадње (тј. око чега се може сарађивати), већ пре свега у погледу реализације сарадње (помињаним изменама тј. допунама овог сегмента закона дате су знатно детаљније одредбе о споразуму које општине потписују при покретању сарадње).

Ово води закључку да законодавац није предвидео бројне друге облике међуопштинске сарадње, а свакако не интегративни

облик сарадње локалних самоуправа када оне формирају ентитет (попут датог примера италијанских унија општина) којим општине заједнички управљају развојем целог подручја које покривају (заједничко вођење јавних политика). Реч је о приступу који осим унапређења квалитета јавног управљања има и значајан демократски набој и афирмацију принципа субвенционитета.

Имајући на уму помињане проблеме у јавном управљању наше земље, још увек изражену централизацију система и крхкост демократије, уз напуштање идеје о регионалној децентрализацији, преостаје закључак да би међуопштинску сарадњу требало прихватити и афирмисати као добар пут ка превазилажењу поменутих изазова.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Benz, Arthur and Ioannis Papadopoulos. 2006. *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.
- BTI. n.d. "Transformation Atlas." July 23 2023. <https://atlas.bti-project.org/>.
- CoE, UNDP and LGI. 2010. "Toolkit Manual: Inter-municipal Cooperation." <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>
- Danas. 2020. „Martinovic: Medjuopstinska saradnja od velikog znacaja za sistem lokalne samouprave.” 07. 12. 2022. <https://www.danas.rs/vesti/politika/martinovic-medjuopstinska-saradnja-od-velikog-znacaja-za-sistem-lokalne-samouprave/>.
- Dunn, William. 2018. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach (Sixth Edition)*. New York and London: Routledge.
- Emilia Romagna region. n.d. "Lands Union of Castelli." <https://www.unione.terredicastelli.mo.it/>.
- Dorđević, Snežana. 2008. *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*. Beograd: FPN.
- Dorđević, Snežana. 2012. *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: Cigoja i FPN.
- Freedom House. n.d. "Freedom in the World 2023 – June 23 2023. Serbia." <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2023>.
- Hisschemöller, Matthijs, Rob Hoppe, Peter Groenewegen and Cees J. H. Midden. 2001. "Knowledge Use and Political Choice in Dutch Environmental Policy: A Problem Structuring Perspective on

- Real Life Experiments in Extended Peer Review” in: *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, eds. M. Hisschemöller, R. Hoppe, W. N. Dunn, J. R. Ravetz, 437–470. New York: Routledge.
- Jones, O. Charles. 1984. *An Introduction to the study of public policy*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Kersting, Norbert and Angelika Vetter. 2003. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Markus, Gossas. 2006. *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Matić, Petar i Aleksandra Mirović Janković. 2011. „Lokalna samouprava u kontekstu modernizacije.” *Politička revija* (3): 259–276. doi: 10.22182/pr.2932011.12.
- Matić, Petar. 2012. „Regionalizam i teritorijalna politika u Evropi.” *Nacionalni interes* (2): 41–57. doi: 10.22182/ni.1422012.2.
- MDULS. 2020. „Fond za medjuopstinsku saradnju.” 27.11.2020. <https://mduls.gov.rs/obavestjenja/fond-za-medjuopstinsku-saradnju/?script=lat>.
- Miller, Lee Ryan. 2004. *Democratic Efficiency: Inequality, Representation, and Public Policy Outputs in the United States and Worldwide*. Bloomington: AuthorHouse.
- N1. 2020. „Međuoštinska saradnja odavno je praksa u EU, a zasto je ona važna?” 8. juli, 2022. <https://n1info.rs/vesti/medjuopstinska-saradnja-odavno-je-praksa-u-eu-a-zasto-je-ona-vazna/>.
- Odluka MDULS. 2023. Ministarstvo drzavne uprave i lokalne samouprave, Odluka br. 337-00-210/20-24/35, 3.02.2023. Poslednji pristup 23. jun. 2023. <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Odluka-o-izboru-predloga-projekata-MOS-2-2.pdf?script=lat>.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. New York: Penguin group.
- Podolnjak, Robert, Irena Gluhak, John Jackson, and Mladen Ivanović. 2010. *Inter-municipal Cooperation in the Republic of Croatia*. Zagreb: Association of Municipalities in the Republic of Croatia.
- Scholte, Jan Aart. 2005. *Globalization: A Critical Introduction*. London: Red Globe Press.

- Sedmihradka, Luice. 2011. "Voluntary Municipal Associations in the Czech Republic: Unfulfilled Expectations?" In: *Working Together - International Cooperation in Five Central European Countries*, eds. Pawel Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations.
- SKGO. 2019. „Međuopštinska saradnja važna za razvoj cele Srbije.” 12.12.2019. <http://skgo.org/vesti/detaljno/2307/medjuopstinska-saradnja-vazna-za-razvoj-cele-srbije>.
- Sørensen, Georg. 2004. *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*. London: Red Globe Press.
- Stančetić, Veran. 2017. „Reforma javnog upravljanja i (ne)demokratskiost u Srbiji.” *Kultura polisa* 33: 375–388.
- Stančetić, Veran. 2022. „Stavovi stranaka o vertikalnoj organizaciji vlasti u Srbiji kao faktoru efikasnog javnog upravljanja.” U: *Trideset godina od obnove višestranačja u Srbiji*, ur. Nikola Mladenović i Petar Matić, 134–159. Beograd: Institut za političke studije.
- Vlada RS, n.d. „Strategije, programi, planovi.” 23. jun 2023. <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> .
- Worldbank, n.d. “Worldwide Governance Indicators.” July 23, 2023. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.
- Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sluzbeni glasnik Republike Srbije”, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 – dr. zakon.
- Zürn, Michael. 1998. *Democratic Governance Beyond the Nation State?* Social science Open Repository. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/67188>.

Veran Stančetić*

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN SERBIA – OPPORTUNITIES AND PRACTICAL SCOPE

Resume

European experiences indicate numerous forms of inter-municipal cooperation, ranging from simpler forms aimed at more efficient and rational management (such as joint local public enterprises or shared administrations) to integrative forms where inter-municipal unions are formed, possessing legal subjectivity and their own governance structure (union assembly, president, budget, etc.). The main purpose of such cooperation models is the collective decision-making on public policies and jointly management of territorial development encompassing multiple municipalities. This can serve as an alternative to formal regionalization and regional self-governance, particularly in cases where the regional level of governance is underdeveloped.

These experiences can be valuable for Serbia, considering that formal decentralization has not been embraced as an option by the authorities thus far, despite the need for regional governance, especially in the context of European integration, balanced regional development, and further democratization.

The legislator in Serbia has not yet anticipated this kind of complex or integrative inter-municipal cooperation. However, in recent years, there has been a promotion of the idea of inter-municipal cooperation (in simpler forms), which is reflected in the current Law on Local Self-Government, as well as in the initial financial incentives.

The paper initially presents the challenges of modern governance and reform directions, as well as the significance and practical scope of inter-municipal cooperation in European countries. Subsequently, the formal-legal possibilities for municipalities in Serbia to cooperate are examined, followed by practical implications and possibilities (based on European practices) that can be developed in the future.

* E-mail address: vstancetic@yahoo.com.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

Keywords: municipalities, cities, inter-municipal cooperation, regional governance, regional decentralization, democratization, regional development, European Union

*Бојан Клачар**

Центра за слободне изборе и демократију (ЦеСИД), Београд

КРИЗА ЛОКАЛНОГ ЛИДЕРСТВА: ПРОЛАЗНИ ТРЕНД ИЛИ СИСТЕМСКИ ПРОБЛЕМ?

Сажетак

Аутор ће се у раду бавити утицајем изборног система на локалном нивоу и страначког система са хегемонијском или (пре) доминантном странком на развој локалног политичког лидерства. Основна теза је да Србија пролази кроз кризу у развоју локалног лидерства (и демократије) као последица централизације у доношењу политичких одлука и спајања локалних избора с националним, као и уравњеног ПР изборног система с једном изборном јединицом. Овакав изборни систем, сходно његовим инхерентним обележјима, производи недостатак комуникације између изабраних представника и електората чиме се губи важан корак неопходан у изградњи лидерства. Аутор анализира како комбинација високе централизације у доношењу одлука и слабе унутар страначке демократије и изборног система дугорочно подстиче негативну селекцију политичких елита на локалном нивоу. Природан подстицај за локалне лидере и локалне демократске процесе је да комуницирајући с бирачима подижу свој политички рејтинг. У пракси се на локалном нивоу дешава обрнут процес: политичари разумеју да им рејтинг мање зависи од бирача а више од унутар страначких пракси а оне су у Србији у огромној већини недемократске природе. Аутор ће анализирати страначка руководства релевантних политичких странака у Србији, унутарстраначке изборе и проходност локалних лидера у страначкој хијерархији. Кроз секундарне изворе и анализу

* Имејл-адреса: bojan.klacar@cesid.rs.

докумената се анализира дерогирање локалног лидерства и демократије и њихова размена (*trade off*) за стабилност политичких процеса на националном нивоу. Такође, обрађује се 15 студија случаја успешних локалних лидера после 2004. године и исходи њихових политичких каријера.

Кључне речи: локални избори, локално лидерство, изборни систем, политичке странке, бирачи

УВОД

Локални избори неретко губе трку у значају и видљивости у поређењу с националним изборима у Србији. Узрок је изражена централизација политичког система, а спајање локалних избора с националним је само повод. Међутим, ако се процеси врате у даљу прошлост, види се да су последице резултата на локалном нивоу биле велике без обзира на то што готово никада нису добили значај који им припада, као и уз честе промене изборног система као део изборног инжењеринга а не због очекиване користи за локалну заједницу. Два најважнија примера како локални избори могу да имају велике и национално важне последице су локални избори 1996. године који су изазвали талас студентских протеста и озбиљно уздрмале Милошевићеву недодирљивост и локални избори 2004. године, када су (последњи пут) организовани самостално и с директним избором градоначелника. За потребе овог рада, битнији пример су избори из 2004. године јер су ти избори (иако је изборни систем промењен одмах од следећег циклуса) утабали пут ка вибрантном локалном политичком животу наредних десетак година. То не значи да се сведочило процвату локалне демократије или драматичном побољшању у креирању локалних јавних политика већ да су локалне теме, групе грађана и локални лидери били видљивији у јавном животу и с већим утицајем на страначки живот.

ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У ПОЛИТИЧКОМ ЖИВОТУ СРБИЈЕ

Грађани Србије су до сада гласали девет пута на локалним изборима. Због честих политичких криза и немогућности да владајуће већине стабилно функционишу, између редовних циклуса су организовани бројни превремени избори у различитим јединицама локалних самоуправа. Први локални избори су организовани 1992. године по већинском двокружном систему уз цензус излазности од 50% у првом кругу и такав начин избора је поновљен четири године касније. Још само један циклус је одржан по већинском систему и то једнокружном 2000. године после чега се прешло на ПР систем, најпре уз цензус од 3% и Хер Нимајеров метод обрачуна мандата а потом (2008-2016) уз цензус од 5% и Д`Онтовог метод. У склопу већих промена 2020. године, цензус је опет спуштен са 5% на 3% уз пондерисање 1.35 изборних количника мањинских листа које освоје мање од 3%. Као и на националним изборима, после 2012. године се мандати додељују по редоследу на листи.

Без обзира што спајање избора може да сугерише на закључак да странке не придају никакав значај гласању на локалном нивоу, то није случај. Историјски посматрано, странке у локалне изборе улажу озбиљне ресурсе, инфраструктуру, енергију, али и буџете а посебно када су у питању избори у великим градовима или избори који су презентовани као национално важни. У том смеру су индикативна два релативно скорашња примера. Први пример су избори у београдској општини Вождовац 2009. године, непосредно након расцепа у Српској радикалној странци (СРС) и настанка Српске напредне странке (СНС), у којима су напредњаци успешно комуницирали (упркос бројним нелогичностима) да се ради о локалним изборима који су „национално репрезентативни”¹. Други пример су избори у Шапцу 2020. године, који је дуго година имао статус „јединог опозиционог града у Србији” и који је због таквог имиџа био поприште снажне конкуренције и предимензиониране политичке борбе која је готово поделила локалну јавност. Не треба напомињати да избори у Београду никада нису „обични” локални

¹ Овде се алудирало на величину општине (Вождовац је једна од већих општина у Србији) и још више на структуру, будући да је то једна од две градске општине у Београду с врло урбаним срединама, али и бројним селима у којима се разликују политичке преференције.

избори и да их увек прати епитет национално важних, што није нетачно имајући у виду градски буџет и чињеницу да је градоначелник трећа или четврта позиција у хијерархији политичке моћи. Други разлог, можда и важнији, зашто су локални избори важни је тај да су они „од кључне важности за функционисање локалне демократије и локалне самоуправе” односно један од најбитнијих индикатора у развоју локалне демократије је „да грађани на изборима бирају своје локалне власти – дефинитивност избора”. Такође, „дефинитивност избора значи да се једино путем избора креирају органи власти и да на тај начин формиран органи не могу бити доведени у питање (видети Stojanović 2022, 11).

Већ је речено да је главно обележје локалних избора у Србији то што су скоро сви организовани заједно с парламентарним или председничким изборима. Литература о „национализацији гласања” почива на теорији ефеката „избора другог реда” и важног рада који је обухватио целовит увод у прве изборе за Европски парламент (ЕП) који су упоредили резултате за ЕП и претходно одржане националне изборе, приметивши да (1) гласачи мање излазе, (2) странке у националној влади губе удео гласова и опозиција, мале и нове странке, добијају тај удео гласова, и (3) да исход зависи од тога колико се бирачи понашају на овај начин о времену европских избора у националном изборном циклусу (Reif and Schmitt 1980). Важна импликација „изборног модела другог реда” јесте да се регионални избори могу сматрати национализованим када испољавају „изборне ефекте другог реда” (Schakel and Dandoy 2017, 10). Аутори који се систематично баве овом облашћу позивају и на опрез јер се тврди да су „истраживања о регионалним изборима, била подвргнута методолошком национализму – то јест скупу претпоставки које успостављају националну државу као природну јединицу анализе” (Jeffery 2011, 137). У ширем смислу, теоријски приступи у литератури према регионалним изборима могу да обухвате 1) институционалну поставку где бирачи разликују националне и регионалне изборе на основу варијација у регионалним аутономијама политике (мобилизација и одговори на локално дефинисана питања) и 2) приступе који се фокусирају на гласање према регионалним специфичним преференцијама што доводи до другачијег избора гласа на регионалним изборима него у гласању за национални ниво (Schakel and Romanova 2018, 240). Када је реч о разликама између западноевропских и источноевропских искустава,

напомиње се да је изборна волатилност већа у Источној Европи, да се трансфер гласова пре везује за то што се странке деле, спајају или нестају а истовремено нове улазе у арену и да су ово важни елементи који морају да допуне разумевања оквира „избора другог реда” (Schakel and Dandoy 2017, 13–14).

Трендови спајања локалних избора с националним су довели до четири последице у Србији: 1) централизација кампања; 2) превласт национално релевантних тема; 3) већа партиципација на изборима; и 4) губитак идентитета локалних лидера и њиховог утицаја и аутономије у одлучивању. Од осталих обележја локалних избора у Србији треба издвојити позиционирање група грађана као актера који учествују у свим изборима за одборнике са 1) великим бројем кандидата који освајају, укупно гледано, просечно сваки десети одборнички мандат; 2) „парламентаризацијом” локалне политичке сцене – коалициони аранжмани у скупштинама општина и градова праве се према матрицама коалиција у националном парламенту; и 3) деперсонализацијом одборника и слабљењем комуникације бирача и представника (Jovanović i Matić 2020, 681).

Ипак, будући да у политици тешко функционише контролисани политички инжењеринг – чак и када сте странка хегемон попут СНС или раније моћна Социјалистичка партија Србије (СПС) - резултати на локалном нивоу нису преликани с националног нивоа. Разлике у освојеним гласовима се крећу од неколико десетина до неколико стотина хиљада гласова (Jovanović i Matić 2020, 713). Дакле, без обзира што је циљ владајућих странака при спајању избора постизање што веће рефлексije националних резултата на локалном нивоу то се није дешавало, уз мање или веће разлике, и треба поменути разлоге за такве трендове. Најпре, на локалном нивоу се појављују актери који нису присутни на националном нивоу а то су групе грађана које су, досезале веома озбиљне успехе. Друго, све већа пролиферација нових и/или „меких” политичких организација које имају слабу идентификацију с бирачима. Треће, етаблираност појединих странака и њихових кандидата на регионалном нивоу и на бази регионалних и децентрализованих политика. Међу разлозима што локални избори нису пуко огледало националних могу се поменути и: аутономија локалних одбора, одређени степен децентрализације у политичким странкама, снажнији интерперсонални однос с локалним кандидатима (због блиских и непосредних контаката), незадовољство националним политичким елитама, као и неиспуњена обећања на локалном нивоу.

МЕТОДОЛОГИЈА

Рад ће обухватити 1) деск анализу секундарних података у вези са аутономијом локалних одбора и начина доношења одлука у вези са локалним коалицијама и 2) анализу структуре водећих страначких органа (у зависности од странака, ради се о главним одборима, руководством, председништвима) релевантних странака власти и опозиције (укључујући и новије покрете, како би се разумела логика ентитета који тек улазе у политичку арену).² Рад ће кроз сопствену анализу аутора, увиде у секундарна истраживања и студије случаја анализирати мобилност и виталност водећих локалних лидера (који су били у стању да буду или стожер власти или с великим утицајем у локалном политичком животу) у протеклих двадесетак година: мењање странака, задржавање аутономије или улазак у коалицију с водећом странком, напредак у страначкој хијерархији или мобилност ка извршној власти. Анализа ће преваходно бити контекстуирана у односу на тип изборног и страначког система.

УТИЦАЈ ИЗБОРНОГ И СТРАНАЧКОГ СИСТЕМА НА КВАЛИТЕТ ЛОКАЛНОГ ЛИДЕРСТВА

У неколико последњих деценија расте академско интересовање за политичко лидерство на локалном нивоу, оно је чест предмет политичких дебата и, што се намеће као важан закључак, градоначелници могу да имају велику улогу у решавању актуелних друштвених изазова (Reynaert et al. 2018, 447). Литература о локалном лидерству обухвата шири спектар тема и приступа, али им је у основи заједничко то што истичу важност локалног лидерства. Тај значај је велики чак и у мањим нордијским срединама где је традиција колективног одлучивања велика а концепт јаког градоначелника стран (Goldsmith and Larsen, 2004). Када се говори о трансформацији локалног лидерства, обично се полази од снага које су довеле до увођења јачих облика локалне извршне власти, а то су на првом месту директно изабрани градоначелници (Borraz and John, 2004). Осим тезе да промене у начину избора утичу на снагу локалног лидерства у литератури се износи још једна значајна теза,

² Сви подаци о страначким органима и руководством, преузети су са официјелних веб презентација наведених политичких организација.

овога пута позивајући се на специфична британска искуства, да су промене у улогама и функцијама локалних власти имале значајан утицај на природу локалног политичког руководства и да су сходно томе улоге лидера повезане са променама у политичком контексту локалне управе (Leach and Wilson 2002).

Локално лидерство у овом раду подразумева другачију дефиницију, сходно циљевима који су постављени. Пре свега ће се мислити на препознатљиве локалне лидере, утицајне у средини мерено кроз изборне резултате, који су високо у страначкој хијерархији и с могућношћу значајног и аутономног утицаја на процес доношења одлука. Прва претпоставка овог рада јесте да се до квалитетног и аутономног локалног лидерства може доћи комбинацијом институционалних (системских) подстицаја (изборни систем) и кроз дизајнирање плуралистичког страначког система, са снажним механизмима међусобне страначке контроле. Друга претпоставка је да се чак и уз недовољно добре институционалне подстицаје (уз изборни систем који подстиче централизацију процеса и деперсонализацију), а задржавање изразито плуралистичког страначког живота може доћи до аутономног лидерства на локалном нивоу. Међутим, комбинација затворених листа и једне изборне јединице (у изборном систему) и слабог баланса моћи у страначком систему доводи до централизације у процесу доношења одлука, адаптирању свих локалних и регионалних процеса на оне који се дешавају на националном нивоу чиме се губи локална аутономија а тиме слаби и утицај локалних лидера. Разумевање локалног лидерства је важно разумети у контексту два важна увида из литературе: да директан избор градоначелника оснажује локално лидерство и да снага лидерства зависи од улоге коју има локална управа/администрација.

Преласком с већинског на ПР систем после 2000. године отварају се питања утицаја централне власти на локални ниво, јачине везе између грађана и изабраних представника, аутономије локалног лидерства и одговорности за политику коју спроводе. Ово не значи да су четири циклуса локалних избора у првој деценији вишестраначја која су организована по већинском моделу идеал-типски примери хармоније у функционисању локалних политика, већ да већински систем инхерентно омогућава снажнију изградњу локалног лидерства. То се видело годинама касније јер је већина странака базирала своје локалне планове на снажним лидерима насталим управо у деведесетим годинама. Овде не треба упасти у заблуду да

је оснаживању лидера допринео изоловано већински систем, већ је читав контекст, грађење вишестраначја кроз локалне одборе, јак фокус на теренској кампањи (интернет није постојао) синергетски допринео појачаном утицају локалног нивоа. Гласање у та четири циклуса, са изузетком првог (прва половина 1992. године), углавном није било унифоно са парламентарним и/или савезним нивоом, уз честе дисторзије у гласовима па и натпредстављеност СПС (Jovanović i Matic 2020, 690). После 2000. године се уводи ПР систем с једном изборном јединицом, што је реплика оног с националног нивоа, и који у дугорочном трајању централизује политичке процесе, комбинујући системске изазове изборног система с централизованом праксом спајања локалних избора са националним нивоом. Процес централизације политичких процеса на локалном нивоу је ишао спорије јер су 2004. године по први и једини пут локални избори одржани одвојено од осталих нивоа и градоначелници су бирани директно а не с листе одборника. Овај локални циклус је генерисао велики број лидера и не само страначких, већ оних који су наступали у меким формама политичких организација а превасходно група грађана. Правило директног избора градоначелника је убрзо после тога укинута и после 2008. године су сви локални избори организовани заједно с неким националним изборима. Период 2008. до 2023. године, може да се подели на два периода: (1) период 2008-2014. који карактерише ПР систем с једном изборном јединицом као и затвореним листама и умереним плурализмом у страначком систему и (2) период 2015-2023 који карактерише ПР систем с једном изборном јединицом као и затвореним листама и систем с (пре)доминантом странком (Kovačević 2020, 361) или странком хегемомом (хегемонијском странком) у страначком систему после 2020. године. У погледу ефеката ПР система с једном изборном јединицом и затвореним листама у обе фазе, он инхерентно утиче на високу деперсонализацију политике и губљење везе између грађана и изабраних представника. Затворене листе генеришу снажан вертикални утицај централног нивоа на локалне нивое одлучивања јер одлуку о кандидатима на листама доноси узак круг доносилаца одлука. Тиме се, и ту је поента негативног утицаја оваквог изборног система, подстичу негативни процеси селекције јер политичари губе мотивацију у борби за електорат, пошто на напредовање у страначкој хијерархији мање утиче лични ангажман, а више позиција и преговарање унутар саме странке. Локални лидери

су, другим речима, контра-мотивисани за активнијим ангажманом чиме се осипа база политичара који могу да артикулишу локалне интересе. После избора 2014. године, негативни трендови оваквог изборног система изазивају снажне промене у страначком систему.

Када је реч о страначким системима, рад ће користити Сарторијев модел (иначе врло често коришћен) који говори о следећим системима: (1) једностраначки; (2) системи са хегемонијском странком; (3) системи с (пре)доминантом странком; (4) двостраначки системи; (5) системи са умереним плурализмом; (6) системи с поларизованим плурализмом и (7) атомизовани системи (Sartori 2002, 115). За овај рад су важни други, трећи, пети и шести модел јер су они били присутни у Србији од 1990. године. Према појединим ауторима, Србија је од 1990. до 2000. године, као и од 2012. до 2020. године била систем с (пре)доминантном странком; од 2000. до 2008. се налазила у систему поларизованог плурализма а од 2008. до 2012. године у систему умереног плурализма (Kovačević 2020, 361). Према процени аутора, после 2020. године, Србија се налази у систему хегемонијске странке уз модификацију Сарторијеве дефиниције будући да се она, по њему, односила само на системе у којима постоје странке „првог” и „другог” реда (Sartori 2005, 204). Теза у овом раду је да су системи поларизованог и умереног плурализма, упркос лимитима изборног система, омогућавали вибрантност локалног политичког живота и задржавање снажног локалног лидерства што ће бити накнадно објашњено за период 2004-2016. кроз бројне студије случаја.³ Разлози су превасходно повезани с компликованим коалиционим аранжманима који су морали да прате сваку извршну власт и у којој је равнотежа моћи и баланс контроле био израженији. У високој или средње високој фрагментацији, није било могуће „пресликавати” коалиције са националног на локални ниво, нити су подстицаји на локалном нивоу ишли у том смеру. У таквим околностима се отварао огроман простор за покрете и/или групе грађана који су на локалним платформама и

³ Подсећања ради, поларизовани плурализам карактерише постојање „анти-системских странака”, „билатералне опозиције”, позиционирање у центру странке која настоји да се супротстави и левици и десници, да заузетост центра води поларизацији уз тенденцију центрифугалних сила, неслагање странака ни у политикама, ни у начелима и темељима и, на крају постојање „неодговорне опозиције”. Умерени плурализам карактерише три до пет релевантних странака, уз обавезност коалиционих влада. Цитирано у: Orlović 2011, 52–55.

са локално етаблираним лидерима правили значајне резултате и неретко били кључни коалицијски играч.

Ако се погледа страначки систем за период од 1990. године, у највећем броју година (чак 20) на сцени је био систем с (пре)доминантном странком кога карактерише то да је владајућа странка „неупоредиво јача од своје конкуренције у дужем временском периоду” и која се „идентификује с целим народом” и представља неку врсту „главне странке” (Orlović 2011, 52–55). Ауторов став је да се период после 2020. године, може окарактерисати као период с хегемонијском странком, без обзира на чињеницу да се објективно ради о систему који укључује и елементе система с (пре)доминантном странком. Разлози зашто је поента овог рада да се ради о странци хегемону су следећи: 1) обједињавање власти и скоро па апсолутна доминација на сва четири нивоа власти – председнички, парламентарни, покрајински и локални – чему је допринео и бојкот дела опозиције на јунским изборима 2020. и 2) деловање владајуће странке у хипер-фрагментираном опозиционом пољу које доводи до тога да су опозиционе странке слабе, с малом могућношћу притиска на власт, али и са озбиљним лимитима у контроли изборног процеса. У окружењу свемоћне владајуће странке, песимистичних прогноза у погледу политичких промена и изразито фрагментиране и слабе опозиције, снажни локални лидери добијају подстицаје да избегавају конфронтацију с владајућом странком и да им се политички приближе, како кроз коалирање у владајућим већинама, тако и кроз кооптацију читавих група грађана или странака у СНС.

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА СТРАНАКА: РЕЗУЛТАТИ ИЗ ИСТРАЖИВАЊА

У наставку ће се приказати кључни увиди о аутономији коју имају локални одбори (из секундарних истраживања) и резултати из анализе страначких руководства. Такође, анализираће се квалитет унутарстраначких избора (не кроз формалне процедуре већ из угла инклузивности) и проходност у страначкој хијерархији. Узорак странака за анализу страначких руководства, избора и проходности који ће обухватити ова анализа чине: СНС, СПС, Демократска странка (ДС), Нова демократска странка Србије (Нови ДСС) и покрет „Срце”. Узорак је одабран тако да обухвати највећу странку (СНС), две странке с дугом традицијом (СПС и ДС), највећу

десно профилисану странку, с дугом традицијом (Нови ДСС), али и скорашњим променама у имицу, као и покрет „Срце” с циљем да се анализирају праксе у неким новооснованим организацијама.

Истраживачи који су се бавили статутарним документима три странке (СНС, СПС, ДС) су дошли до закључка да су укупни резултати аутономије локалних одбора ових странака релативно ниски, чак и на статутарном нивоу: СНС 3.5 поена, ДС 8.5 поена и СПС 7 од 18 поена. Анализа је обухватила статутарно дефинисање одбора, распуштање одбора, кандидовање на локалним изборима и односе на релацији локалне коалиција – локалне власти, док се димензија президенцијализма бавила избором, овлашћењима и алтернацијама на месту председника. Додаје се, да ниједна од три странке није добила ни код једног индикатора највећу оцену (3), оцена два је дата само за ДС код два индикатора, док СНС нема нигде оцену већу од један. Када је реч о анализи алтернација на месту председника, исти аутор за три наведене странке закључује да постоје редовни избори за председника странке, али да су они без противкандидата док су у власти (видети Stojanović 2022, 79).

Ако се у анализу укључе и Нови ДСС и покрет „Срце”, закључује се да њихови председници нису имали противкандидате, уз напомену да је Здравко Понош и оснивач покрета „Срце” па у овој фази тај избор није био ни нужан. Иако није критеријум, више као занимљивост, од седам председника највећих странака у Србији (мерено по критеријуму априлских избора 2022. године), њих пет долази из Београда (Вучић, Ђилас, Јовановић, Веселиновић и/или Лазовић и Милица Стаменковски Ђурђевић) а само два су рођена ван Београда (Дачић и Обрадовић).

Проходност ће се у овом раду мерити кроз изборе за потпредседника странке јер је та позиција у свим странкама индикатор политичке моћи и по правилу су ради о изборима блиским самом председнику странке. Пре детаљније анализе, методолошка напомена да се у овом раду под локалним лидерством мисли на људе који делују на локалном нивоу или су им активности локално усмерене, не нужно и на то да ли се особа родила ван Београда. Анализа пет релевантних политичких организација (СНС, СПС, ССП, Нови ДСС и покрет „Срце”) показује да број потпредседника ни у једној странци није мањи од четири, да у неким странкама потпредседничка позиција обухвата и место заменика председника (ДС и ССП), као и да две највеће странке (СНС и СПС) имају

изузетно велики број потпредседничких места (седам односно чак осам у случају СПС). У СНС од седам потпредседничких места, два припадају локалним лидерима од чега је једно резервисано за Нови Сад и Милоша Вучевића а друго за Крушевац и Невену Ђурић. Међутим, после Вучевићевог избора за лидера СНС, његово деловање више није локално усмерено, тим пре што је тај тренд кренуо и с његовим избором за министра одбране. СПС има осам потпредседничких места и једина је странка из узорка која има уграђене регионалне механизме пошто су четворица потпредседника именована да се баве појединим регионима. Оно где је направљен изузетак јесте Централна Србија и Бранко Ружић који је са позиције национално профилисаног лидера (притом је и рођен у Београду) задужен за регионална питања, док преостала три региона покривају локално профилисани политичари (Ћ. Милићевић, Н. Тончев и Д. Бајатовић). Укупно узев, четири од осам потпредседника у СПС су са локалног нивоа. ССП има четири потпредседника (један од њих је и заменик председника странке), међу којима су три ван Београда, премда је и деловање Борка Стефановића више национално него регионално везано без обзира на чињеницу да је из Новог Сада. ДС има пет потпредседника (међу њима је и заменик односно заменица председника) и сви су рођени ван Београда, али по фактичком деловању само два потпредседника делују локално. Нови ДСС има четири потпредседничка места, тројица су рођена ван Београда, али фактички двојица делују као локални лидери. На крају, покрет „Срце” има пет потпредседника и нико не делује као локални лидер, нити је по том основу изабран иако је троје рођено ван Београда. Ови подаци показују да политичке странке не воде рачуна о регионалној снази или локалној перспективи својих истакнутих функционера, већ да је кључ у добијању потпредседничких места на другој страни – односима моћи унутар организација и блискости с лидерима. Иако се чини логичном претпоставком да би странке морале да имају уграђене механизме артикулације локалних интереса и кроз високо позиционирање у странци (што су и потпредседничка места), сем СПС (уз одређене недостатке) то ниједна организација из узорка нема. Формално је доста потпредседника који су рођени ван Београда, али већина њих делује кроз платформу националне политике и националних политичара.

Када је реч о етаблираности локалних лидера у рукама ових пет политичких организација, ситуација није битно другачија

у односу на изборе за потпредседника: удео локалних лидера је низак (чак и код организација чија доминантна подршка долази ван Београда), не постоји кохерентна и целовита регионална заступљеност (онде где постоји није повезана нужно са изборним резултатима и обрнуто, добри резултати не резултирају нужно високом представљеношћу тог региона), нити препознавање доприноса који локални лидери дају у делу креирања и спровођења јавних политика. Овде је важно још једном напоменути методолошку оgradu да није лако увек одредити етаблираност лидера (да ли су они који су рођени ван Београда уједно и локални лидери или не) и да се овде ради о ауторовој процени на основу истраживања. Без обзира на евентуалне лимите, разлике и ако постоје, не утичу на генералне трендове јер до другачијих процена се може доћи само у случају мањег броја функционера. Када је реч о највећој странци (СНС), од седам чланова ужег руководства само је двоје ван Београда од чега је Милош Вучевић у дужем временском периоду присутнији као национални политичар. Када је реч о председништву ове странке, оно броји 91 члана од чега је 41 локално етаблирано. Код СНС је претпоставка да се одабир кључних људи за потпредседничка места не врши у складу са критеријумима локалног успеха, него из угла ефикасности, одлучивања и сарадње с председником странке. Када је реч о председништву, СНС веома води рачуна о промоцији снажних локалних лидера (мада је приметно да нема неких имена која доносе веома добре резултате на локалном нивоу, (Мионица и Дољевац као примери) и ту се поставља као веома инклузивна странка јер скоро половину чланова чине људи ван Београда. СПС се показује као странка која води рачуна о локалној промоцији лидера, што се показало и у анализи потпредседничких места. На то утичу два фактора: први, ради се о странци која је настала и дуго функционисала по снажном капиларном принципу и, други, изнадпросечна подршка странци долази изван Београда. Уједно, председништво ове странке је веома бројно и садржи 38 чланова, међу којима 15 функционише с позиције локалних лидера што је скоро две петине. Водећа опозициона странка (ССП) има руководство које чини девет чланова, међу којима је суштински само један локално етаблиран (Пожаревац) иако треба нотирати да су и Борко Стефановић и Мариника Тепић рођени ван Београда, а у случају Тепићеве је приметно и њено регионално деловање у дужем периоду (Војводина). ДС има председништво од 23 члана и девет су

етаблирани локални лидери. Чланови председништва су и председник покрајинског одбора (Војводина) и председник градског одбора у Крагујевцу. Остаје нејасно зашто је само издвојен један (уз Београд) градски одбор, а не други сличне величине из великих градова. Нови ДСС има дванаесточлано председништво с три лидера који су локално етаблирани. На крају, покрет „Срце” има 13 чланова председништва од којих четири или пет (због мањка активности није методолошки лако проценити) јесу локално етаблирани лидери. Као допуна већ изнетим закључцима, уочава се да су странке (и покрети) напустили ранију логику великих странака које су имале географску покривеност кључних људи у највишим страначким органима. То у случају опозиције и мањих ентитета значи слабу инфраструктуру, непостојање одбора па самим тим и лимите у географској покривености. СПС је задржао раније постулате и уз бројне мањкавости задржао страначку проходност, док се код СНС ради о одлуци странке да питање најужег руководства (потпредседничка места) буду доминантно везана за најужи круг људи, док се инклузивна локална заступљеност може наћи у (иначе) веома бројном председништву.

Паралелно са слабљењем утицаја који имају локални одбори и лидери, после 2014. а израженије после 2016. године, примећује се пролиферација меких форми у политичком организовању с преваходним фокусом деловања у Београду. Најупечатљивији пример јесте „Не давимо Београд” који је тек у 2023. години одлучио да крене путем формирања политичке странке, под другим именом због тога што су желели да „направе отклон” од имица београдске организације. Премда су формално деловали на националном нивоу и бројни други покрети и удружења су доминантно усмерени на главни град и ту се могу навести „Доста је било”, „Покрет слободних грађана”, између осталих. С повећањем еколошке свести и видљивости еколошких проблема, међутим, сведочи се пролиферацији удружења на локалном нивоу са екологијом при врху или на самом врху агенде. Разлика у деловању локалних удружења и класичних покрета (а посебно странака) јесте што су локални актери, а посебно еколошки, своје незадовољство и активизам чешће показивали на улици, јавним скуповима и на протестима него у институцијама. На крају, са оснаживањем покрета и организација које делују национално или у Београду, слаби утицај (кроз изборне резултате, медијску видљивост) регионално етаблираних странака

(и организација). У том смеру је најиндикативнији пример Лиге социјалдемократа Војводине (ЛСВ) који нису део националног парламента у задња два парламентарна сазива. Видљива је и мања улога коју има Јединствена Србија (ЈС) из Јагодине, премда је она политички и даље витална кроз стабилне резултате у коалицији са СПС. Крагујевац је годинама баштинио снажне регионалне покрете или организације а они данас фактички и не постоје.

ПРОМЕНА ПАРАДИГМЕ: СНАЖНИ ЛОКАЛНИ ЛИДЕРИ НА ПУТУ ОД „СВЕТИОНИКА ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ” ДО ЧЛАНИЦА ВЛАДАЈУЋЕ КОАЛИЦИЈЕ

Групе грађана су важан и незаобилазан актер локалних избора и локалних политика. Услови за њихово формирање су минимални, а дуго времена су функционисали у сивој зони финансирања и одговорности, све док није усвојен први Закон о финансирању политичких активности (2011) који их третира као политичке субјекте односно обвезнике финансијског извештавања према Агенцији за спречавање корупције. Групе грађана су „аморфни субјекти сачињени од грађана који желе политички ангажман ван странака, страначких дисидената, утицајних појединаца и интересних група које желе да утичу на креирање јавних политика на локалном нивоу” (Јовановић и Матић 2020, 681). Једно утицајно, значајно или препознатљиво име или једна добро препозната идеја или тема су могли да доведу до добрих изборних резултата, посебно у мањим срединама. Тако су групе грађана, укупно посматрано, „остваривале добре резултате на локалним изборима и оне су по броју кандидата биле увек у првих пет, а просечно сваки десети одборник долазио је из реда ових изборних актера, што говори да се не ради о пролазном феномену” (Јовановић и Матић 2020, 714). То им је врло често омогућавало да буду важан тас на ваги или важан коалициони партнер етаблираним политичким странкама. Управо је чињеница да су често били неизоставан коалициони партнер погодвала њиховој пролиферацији и јачању утицаја, посебно у периоду умереног или поларизованог плурализма. У таквом плуралистичком окружењу, групе грађана су могле да буду идеална прилика за све појединце које немају поверење у политичке странке и плодно тле за раст њиховог утицаја пошто су у таквим страначким системима готово све

локалне већине морале да буду коалиционе. С променом страначког система ка систему с (пре)доминантном или хегемонијском странком, њихов утицај слаби јер водећа странка најчешће има довољну већину и без њих. Стога су подстицаји за деловање група грађана више ишли у правцу њиховог коалирања само с једном странком (СНС) или чак отвореног приступа или утапања, како лидера, тако и чланова. То је тренд коме се сведочи после 2014. године и врло је важан за разумевање улоге коју имају локални лидери. Локални лидери који су као самостални актери били веома важни у свим локалним срединама одједном постају део једне велике страначке инфраструктуре, у којима су правила игре другачија, где имају мање маневарског простора за деловање и где је њихово аутономно поље лимитирано. У анализи ће се аутор углавном бавити групама грађана, али ће бити обрађени и примери страначког деловања изван владајућег мејнстрима на националном нивоу. Аутор ће навести неколико студија случаја како би се проверила теза о минимизирању политичког утицаја група грађана, али и значаја који су имали некада веома етаблирани локални лидери.

Као студије случаја, узети су примери општина и градова у којима су у дужем периоду биле утицајне групе грађана (или неке меке политичке форме) и/или су имале утицајне локалне лидере, као чланове странака. Вођено је рачуна да се одаберу локалне самоуправе из различитих региона, идеолошки и програмски различити локални лидери, са различитом историјом настанка и изборним успесима. Повезница им је да су функционисале као меке форме политичког организовања и/или да су лидери деловали ван националног мејнстрима ако су били чланови странака и да су у дужем временском периоду (биће узет период од избора 2004. године како би се покрио период поларизованог и умереног плурализма) имали значајну подршку на изборима, као и да су били значајан актер на локалном нивоу. Локалне самоуправе које ће аутор користити у студији случаја су следеће: Нови Београд, Нови Бечеј, Сурдулица, Босилеград, Пирот, Зајечар, Брус, Чајетина, Свилајнац, Јагодина, Параћин, Шабац, Топола, Лозница и Коцељева. Студије случаја неће обухватити дубинску анализу изборних резултата, већ ће расправу сузити на промене које су се у тим групама/организацијама дешавале, као и промене у аутономији и каријери њихових лидера.

Нови Београд је најсвежији пример дубинских промена у функционисању најмногљудније општине у Србији. Иако је некадашњи

председник ове општине Александар Шапић био на том месту пуних десет година (2012-2022), од чега седам година изван политичког мејнстрима (прве две године је био на челу као кадар ДС, а последњу годину као кадар СНС) прво кроз своје удружење „За наш град” а касније кроз странку СПАС (од 2018.), то га није спречило да 2021. године читавау странку кооптира у СНС. Он је добио потпредседничко место а после избора 2022. године и место градоначелника. Његов пример је индикативан јер је угасио своју политичку организацију како би остварио сарадњу с владајућом странком, иако је и коалициони аранжман вероватно долазио у обзир. Миливој Миша Вребалов је био председник општине Нови Бечеј у два наврата (са листе Либерално демократске партије - ЛДП), да би после кратког боравка у ДС изашао као група грађана на локалне изборе 2016. године и подржао већину владајуће СНС. Његов утицај је ослабио и није више важан актер на локалном нивоу због хапшења и осуђујуће пресуде због злоупотребе службеног положаја. Новица Тончев је, што официјелно (кроз званичну позицију) што неофицијелно („из сенке”), најутицајнији локални лидер у Сурдулици од 2008. године. До 2014. године је био прва фигура у општини, а потом је шест година био председник скупштине општине. Он је један од ретких примера који је задржао моћ и аутономију на локалном нивоу, али је имао лакшу позицију јер је члан СПС који је важан стратешки партнер СНС на националном нивоу. Владимир Захаријев, председник општине Босилеград у пет мандата, је на избору 2020. године изашао на листи заједно са СНС што значи да је и он проценио да му његов лични ауторитет у овим околностима није довољан. Свакако је и даље најутицајнији локални политичар и фактички без конкуренције у тој варошици. Владан Васић је дугогодишњи лидер Пирота (од 2003.) и то је био кроз различите ангажмане, од групе грађана преко Г17 плус или Уједињених региона Србије (УРС) до уласка у СНС (2020.). Он је данас и члан председништва ове странке, али без дилеме и даље најутицајнији актер на локалном нивоу. Донекле сличан сценарио се бележи и у Зајечару где је Бошко Ничић апсолутни лидер и то кроз различите форме деловања (страначки, групе грађана) и с различитим, врло (идеолошки) разноврсним партнерима: Душан Михајловић, Вук Драшковић, Млађан Динкић, Томислав Николић и Александар Вучић. Иако је 2017. године победио на локалним изборима, без СНС и чак уз одређену конфронтацију, врло брзо је донео одлуку о прикључењу

сопственог покрета владајућој странци. Задржао је епитет утицајног локалног лидера. Милутин Јеличић Јутка, иако дуго година власт са Новом Србијом (уз кратку паузу) у Брусу, као Васић и Ничић читав локални одбор прикључио је СНС 2017. године. Умешаност у сексуално узнемиравање своје сараднице и казна затвора од три месеца су означили и крај његове каријере. Председник општине Чајетине Милан Стаматовић по много чему одступа од правила које се срећу у овим студијама случаја. Није изузетак да је један од најдуговечнијих локалних лидера (скоро 20 година је на челу општине), али постоји још неколико лидера са дугим стажом (Васић, Ничић, Тончев, Драган Марковић). Међутим, Стаматовића издваја то што је остао изван круга владајуће странке и свој локални ауторитет дугује себи, без обзира што је до локалних успеха долазио сарађујући с различитим организацијама. Предраг Милановић је преко групе грађана потврдио своју доминантну улогу у Свилајнцу и задржао власт и на локалним изборима 2020. године, чиме је десетак година водећа фигура у овој општини. Иако није кооптирао своју групу грађана у СНС, њихови међусобни односи су више компромисни, него конфронтирајући. Драган Марковић Палма је много више од локалног лидера у Јагодини: његово дуго трајање, моћ и утицај који има су пуно већи од онога што показују резултати избора који су, такође, били веома добри. Наиме, он је водећа личност (његова ЈС у коалицији са СПС) од 2008. године, с тим што је на локалним изборима 2020. године тој коалицији додата и СНС. Његов утицај и препознатљивост су и даље велики и СНС нема личност која би могла да му парира на локалном нивоу. Међутим, чак и у тим околностима, Марковић је избегао самостални наступ и уместо тога направио широку коалицију са СНС. Параћин је дуго година, уз Шабац, држао ореол снажне опозиционе општине у прилично монотоним СНС мозаику на локалном нивоу. Саша Пауновић је испред ДС био најснажнији политички лидер на локалу (2008-2020), али је СНС уложио пуно ресурса у кампању 2020. године па је он изгубио те изборе, упркос солидном резултату. Наиме, док је био власт, Пауновић и ДС су освајали између 19 и 22 мандата, а на изборима 2020. године је Пауновић са својом групом грађана освојио 14 мандата (наспрам 28 колико је освојио СНС). Међутим, Пауновић није коалирао са СНС и остаје локални лидер, са мање утицаја и члан председништва ДС. Шабац је још индикативнији пример јер је био перципиран као најснажнија база опозиције па

су локални избори 2020. године постали питање „живота или смрти”, са пуно емоција и конфронтације. Небојша Зеленовић је шест година био градоначелник Шапца, испред Заједно за Србију (ЗЗС) која је, најпре, стартовала као посланички клуб у парламенту а тек потом као политичка организација. После изгубљених избора 2020. године није коалирао нити сарађивао са СНС већ је наставио каријеру као национално профилисан опозициони политичар. Драган Јовановић, некадашњи председник општине Топола је побеђивао на локалним изборима од 2004. до 2016. године. Иако је био водећа личност те варошице ипак је на изборима 2016. године коалирао са СНС, да би у годинама које следе било доста међусобних неспоразума. Без обзира на исте, он је заједно са својом странком Боља Србија остао на листи СНС за парламентарне изборе 2022. године. Студије случаја се завршавају анализом Лознице и Коцељеве и у оба случаја су два водећа лидера са локалног нивоа (Видоје Петровић и Верољуб Матић) данас чланови председништва СНС. Видоје Петровић је од 2004. године кључна фигура на локалном нивоу, најпре преко групе грађана потом преко чланства у УРС, да би се још 2015. учланио у СНС. Матић је у Коцељеви самостално побеђивао 2004, 2008. и 2012. године да би већ на изборима 2016. био носилац локалне листе СНС. Данас је народни посланик.

Као што показују студије случаја, најчешћи пример политичке каријере врло успешних локалних лидера (највећи број их је градио преко група грађана) се завршавао или кооптирањем у СНС или коалирањем. Други закључак је да су ови аутономни лидери углавном настајали у општинама (као мањим срединама) и ређе у великим градовима, премда су ту изузетак Зајечар, Шабац и Лозница. Лидери који нису сарађивали са СНС су били изложени негативним кампањама и по правилу су се окретали некој од активности на националном нивоу. Четврто, најчешћа форма грађења њиховог лидерства су биле групе грађана и одскочна даска су углавном били први и једини локални избори који су организовани самостално и где су се градоначелници бирали директно (2004). То сведочи да је важно издвајање локалних избора јер су и локални лидери и локалне теме тада пуно видљивији. Скоро сви лидери (изузетак су само Миливој Вребалов и Милутин Јеличић, због судских процеса) су и данас снажни локални лидери, али је код лидера који су наставили сарадњу са СНС приметна мања аутономија, слабија медијска видљивост и врло редак и готово занемарљив утицај у

органима странке. Њихова позиција када су били језичак на ваги је утицала и на смањење политичке моћи јер су они сада, иако важни лидери, само једни од многих које има СНС, који је на власти или је део власти у огромном броју општина и градова.

ЗАКЉУЧАК

Локално лидерство, схваћено кроз већу аутономију, препознатљивост и могућност самосталнијег креирања локалних политика је тешко одрживо у комбинацији ПР система са једном јединицом и затвореним листама и страначког система са хегемонијском или (пре)доминантном странком. Анализа показује да чак и уз овакав изборни систем, локална демократија боље функционише у систему поларизованог или умереног плурализма. Основна разлика је у подстицајима на локалном нивоу где у систему хегемонијске или (пре)доминантне странке процена губитака од самосталног деловања превлада потенцијалне користи на дуже стазе, па се већина снажних лидера пре или касније приклони чланству у владајућој странци или коалирању с њима. Разлог је тај што групе грађана или снажни аутономни лидери који су наступали испред странака у систему поларизованог или умереног плурализма имају шири маневарски простор и неретко су важни као тас на ваги за формирање локалних већина. Такође, јасно је уочљив закључак да водећи локални лидери вуку „капитал” из даље прошлости и да је она најчешћа везана за 2004. годину и прве и једине самосталне локалне изборе и директан избор градоначелника. Тиме се потврђује теза из литературе да од типа избора градоначелника (директан или индиректан), зависи и какво ће бити локално лидерство. Национализација локалних избора, као плодна тема у литератури кроз „модел избора другог реда”, у великој мери утиче на слабљење локалног лидерства у Србији. Мало је или нимало нових имена који су изградили велику локалну аутономију па су и данас водећи лидери на локалу рефлексивна политичких процеса од пре 2014. године. То уводи локалне демократије у потенцијални изазов смањења потенцијала локалних лидера, њихове аутономије и самосталног креирања локалних политика и локалних политичких аранжмана.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Borraz, Olivier and Peter John. 2004. "The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe." *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 107–120. doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00505.x.
- Goldsmith, Mike and Helge Larsen. 2004. „Local Political Leadership: Nordic Style.” *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 121–133. doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00506.x.
- Jeffery, Charlie. 2011. „Multi-level Party Competition in Federal and Regional States.” In *Handbook on Multi-Level Governance*, eds. Ederlein, H., Wälti, S., and Zurn, M. 136–152. Oxford: Oxford University Press
- Jovanović, Milan i Petar Matić. 2020. „Izbori odbornika skupština opština i gradova u Srbiji 1990-2020. godine.” U *Kako, koga i zašto smo birali: Izbori u Srbiji 1990-2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 681–718. Beograd: Institut za političke studije i JP Službeni glasnik.
- Kovačević, Despot. 2020. „Uticaj potpunih i parcijalnih društvenih rascepa na partijske sisteme – uporedna analiza zemalja bivše SFRJ.” *Sociologija* 62 (3): 354–377. <https://doi.org/10.2298/SOC2003354K>.
- Leach, Steve and David Wilson. 2002. „Rethinking local political leadership.” *Public administration* 80 (4): 665–689. doi.org/10.1111/1467-9299.00323.
- Orlović, Slaviša. 2011. „Partijski sistem Srbije.” U *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, prir. Slaviša Orlović, 11–70. Beograd: Fondacija Friedrich Ebert Stiftung i Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju.
- Reif, Karlheinz, and Herman Schmitt. 1980. „Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results.” *European Journal of Political Research* 8 (1): 3–44 doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x.
- Reynaert, Herwig, Hubert Heinelt, Annick Magnier, and Marcello Cabria. 2018. „Conclusion.” In *Political Leaders and Changing Local Democracy - The European Mayor*, eds. Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert, 447–452. New York: Springer International Publishing.

- Sartori, Đovani. 2002. *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Schakel, Arjan H. and Régis Dandoy. 2017. "Introduction: An Analytical Framework for Studying Territoriality of the Vote in Eastern Europe, Regional and National Elections in Eastern Europe." In *Territoriality of the Vote in Ten Countries*, ed. Arjan H. Schakel, 1–33. London: Palgrave Macmillan.
- Schakel, Arjan H. and Valentyna Romanova. 2018. „Towards a Scholarship on Regional Elections.” *Regional & Federal Studies* 28 (3): 233–252. doi.org/10.1080/13597566.2018.1473857.
- Stojanović, Boban. 2022. „Uticaj političkih partija na formiranje lokalnih izvršnih vlasti u Srbiji od 2008. do 2016. godine.” Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka.

Bojan Klac̆ar**Center for Free Elections and Democracy
(CeSID), Belgrade***THE CRISIS OF LOCAL LEADERSHIP:
A PASSING TREND OR A SYSTEMATIC PROBLEM?****Resume**

In this paper, the author will examine the influence of the electoral system at the local level and the party system with a hegemonic or (pre)dominant party on the development of local political leadership. The main point is that Serbia is going through a crisis in the development of local leadership (and local democracy) as a consequence of centralization of political decisions and merging local elections with national ones, as well as a PR electoral system with one electoral unit. This kind of electoral system, according to its inherent characteristics, produces a lack of communication between the elected representatives and the electorate, thereby losing an important step necessary in building leadership. The author analyses how the combination of high centralization in decision-making process and weak internal democracy within political parties and the electoral system in the long term encourages the negative selection of political elites at the local level. A logic incentive for local leaders and local democratic processes is to increase their political rating by communicating with voters. In practice, the reverse process takes place at the local level: politicians understand that their rating depends less on electorate and more on intra-party practices, and in Serbia, they are overwhelmingly of an undemocratic nature. The author will analyse the party leadership of the relevant political parties/organizations in Serbia, internal party elections and the mobility of local leaders in the party hierarchy. Through secondary sources and document analysis, the derogation of local leadership and democracy and their exchange (trade off) for the stability of political processes at the national level are

* E-mail address: bojan.klacar@cesid.rs.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

analysed. Also, 15 case studies of successful local leaders after 2004 and the outcomes of their political careers are discussed.

Keywords: local elections, local leadership, electoral system, political party, voters

Мијодраг Радојевић*

Институт за политичке студије, Београд

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА И ОБЛИЦИ ДИРЕКТНОГ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ВЛАСТИ (ПРИМЕР – СРБИЈА)**

Сажетак

Предмет овог рада су институције непосредне демократије на локалном нивоу у Србији, с циљем анализе важећих решења (*de lege lata*) и унапређења правног оквира (*de lege ferenda*). Локална демократија је вишезначан термин. У ширем смислу, представља право грађана да учествују у власти на локалном нивоу. Уже посматрано, овај појам се поистовећује са локалном самоуправом (децентрализацијом) и непосредним учешћем грађана у вршењу власти. Локална демократија развија се под утицајем традиције, друштвено-економских претпоставки, правног (нормативног) оквира и политичког амбијента. Осим избора локалних представника власти (представничка локална демократија), основни институционални канали локалне демократије јесу облици директног учешћа грађана у доношењу одлука, као што су референдум и народна иницијатива. Шира примена непосредне демократије у локалним заједницама, у складу са савременим теоријским истраживањима и смерницама регионалних европских организација, једна је од претпоставки унапређења квалитета локалне демократије.

* Имејл-адреса: miodrag.radojevic@gmail.com.

** Овај чланак је настао из саопштења на научној конференцији *Домети и могућности локалне демократије у Србији*, коју су организовали Институт за политичке студије у Београду и Стална конференција градова и општина у Београду, 6. и 7. априла 2023. године.

Пракса учешћа грађана у вршењу власти и управљању на локалном нивоу показатељ је и развика локалне демократије у Србији. У јединицама локалне самоуправе, примена референдума, народне иницијативе, зборова и других институција директне демократије је сиромашна. Такво стање локалне демократије последица је узајамног прожимања више чинилаца. На основу емпиријских података, компаративног искустава и правних стандарда предлажу се решења за делотворнију партиципацију грађана у политичким процесима и контролу локалне власти у јединицама локалне самоуправе.

Кључне речи: локална самоуправа, непосредна демократија, референдум, народна иницијатива, грађанска иницијатива, збор, Закон о локалној самоуправи, електронско гласање

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА

У теоријским расправама уобичајено се истиче утицај локалне демократије на политичке процесе на националном и наднационалном нивоу (Pratchett and Wilson 1996; СМ, Rec (2018) 4). Политичка теорија је потврдила њен значај за конституисање и развој демократије на макроплану (Vasović 2002, 71). Родно место модерне демократије је локална заједница, где „дух слободе” расте на тлу самоуправе (аутономије), људских права и политичке партиципације. Локална самоуправа је за Роберта Дала (*Robert Dal*) истозначница за непосредно учешће грађана у вршењу власти и доношењу одлука (Dal 1999, 313), а према Карлу Фридриху (*Carl J. Friedrich*), она је и део обрасца функционисања конституционалне владавине (Fridrih 2005, 215)¹. Управо из ових разлога, јачање самоуправе

¹ Локална демократија је релативно нов појам у међународним извештајима и теоријским радовима од последње деценије прошлог века. У првом глобалном извештају о децентрализацији и локалној демократији (United Cities and Local Governnements 2009, 20), објашњено да је да нема универзално прихватљиве дефиниције локалне демократије. Такође, и у науци постоје различита објашњења обележја и процеса локалне демократије (упор. Pankratova 2022, 101), што указује и на извесне методолошке тешкоће у вези са предметом истраживања. У контексту овог рада, ми смо локалну демократију посматрали као право грађана да управљају јавним пословима на локалном нивоу, и то најнепосредније, помоћу институција директне демократије. Примена

и децентрализације у спрези је са институцијама директне демократије у локалним заједницама или процесима доношења одлука и управљању јавним пословима непосредно од стране грађана.

Разматрање односа локалне демократије и директне демократије, међутим, обележавају и дијаметрално супротна и концепцијски подељена схватања о њиховој улози и значају у савременом друштву. Први приступ полази од констатације да њихова важност и значај опадају са бујањем савремене државе централизованог типа и глобалним начинима управљања (Pratchett and Wilson 1996, 229). Криза локалне демократије исход је ширег процеса урушавања либералног модела грађанске државе. Наредни аргумент је да непосредна демократија функционише успешно у примени са моделом представничке демократије у мањем броју земаља, као што је Швајцарска или Сједињене Америчке Државе у којој су очуване традиције непосредног учешћа грађана у вршењу власти. У већини других држава је неразвијена, што не значи да је политички поредак у њима недемократске природе. Такво стање може да буде последица инхерентних недостатака директне демократије као директне владавине већине², али и других узрока. Тако се криза „комуналне демократије” доводи и у везу са све мањом важношћу локалних власти у пружању услуга грађанима, јер их у томе замењују различите владине агенције.

Према другом гледишту, локална самоуправа је основа развитка демократије, а коришћење директног учешћа грађана у вршењу власти једна од стратегија за јачање политичке партиципације. Такво становиште је у складу са савременим теоријском оријентацијом о примени директне демократије на различитим нивоима власти. Присталице непосредне демократије сматрају да је стање у локалним заједницама у корелацији са демократизацијом политичког система. Развијена непосредна демократија на локалном нивоу доприноси остваривању политичких права грађана. Инструменти, попут референдума, народне иницијативе и опозива

непосредне демократије на локалном нивоу један је од елемената локалне демократије. Наше становиште засновано је и на томе да упркос варијацијама, постоје заједничке основе локалне демократије у европским земљама (Daemen and Schaap 2012, 10).

² Критика локалне непосредне демократије заснована је на реинтерпретацији аргумената о недостацима директне демократије (сажет приказ ових критика видети у: Matić 2016, 26–29).

градоначелника и чланова извршних тела³, омогућавају делотворнију контролу доношења политичких одлука, повећање ефикасности и одговорности локалне управе, бољу информисаност грађана и дијалог са локалним властима кроз процес консултација са локалним органима власти. На тај начин, учвршћује се поверење у политичке институције и доносе се рационалније политичке одлуке. Директна локална демократија коректив је представничке демократије с циљем успостављања добре владавине (*good governance*) на локалном нивоу.

Локална демократија не подразумева само повремено гласање о избору локалних представника власти, већ и укључивање грађана у доношење одлука и управљање. Регионалне европске организације указале су на неопходност унапређења локалне демократије, подстицање партиципације грађана на локалном нивоу и побољшање амбијента за примену институција директне демократије (Loughlin 1999, 334). Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе је, у својој Европској повељи о локалној самоуправи и додатном протоколу (EPLS, чл. 1), изразио очекивања од држава потписница да омогуће, промовишу и олакшају коришћење права на учествовање у пословима локалних органа власти. Право на учешће у одлучивању и управљању јавним пословима подразумева и мере, попут саветодавних процеса и других делиберативних метода за доношење одлука, а нарочито употребу локалног референдума, народне иницијативе и петиције (EPLS, чл. 2)⁴.

Теоријско-методолошки оквир у овом раду заснива се на хипотези да се непосредно одлучивање на локалном нивоу користи као један од показатеља локалне демократије. У упоредноправним

³ Види резултате истраживања у општинама у немачкој покрајини Баварској, који су показали да директно учествовање грађана у локалним пословима доприноси ефикаснијем раду локалне управе (Asatryan and De Witte 2015, 58–66).

⁴ Европска повеља о локалној самоуправи је „најважнији европски документ о локалној самоуправи“ (Milosavljević 2006, 13), у коме је непосредно управљање грађана на локалном нивоу установљено као право. У Повељи су наведена два облика непосредног учешћа грађана у одлучивању: зборови грађана и референдум, са могућношћу успостављања и других видова директног учешћа грађана у локалној власти.

Такође, Конгрес локалних и регионалних власти је у својим бројним извештајима позивао европске владе да подрже локалне демократије, кроз јачање инструмената директног или непосредног учешћа грађана на локалном нивоу (види нпр. извештај о Естонији: *Congres of local and regional authority* 2017, 25).

системима разноврсне су варијације ових института, од референдума, иницијативе, скупштине свих грађана на деловима територије локалне самоуправе, преко петиција и различитих форми консултација представника власти и грађана. Нормативни модел непосредне локалне демократије и пракса коришћења његових инструмената зависи од низа претпоставки или детерминанти, као што су тип локалне самоуправе и децентрализације власти, политичка култура, локални партијски систем, политичке околности и историјско наслеђе (Schiller 2011, 24; United Cities and Local Governments 2009, 44). Међутим, у већини европских земаља институције и пракса формалних институција директне демократије на локалном нивоу није превише развијена. На основу примене ових институција могуће је преиспитати квалитет локалне демократије у Србији и утврдити степен развоја непосредне демократије. У истраживању су коришћена страна (европска) искуства и међународни стандарди о институцијама непосредне демократије. Нека од њих су упоређена са решењима у правном систему Републике Србије.

У Србији је реформисан и унапређен правни оквир непосредне локалне демократије у последњих неколико година, али је пракса и даље неразвијена. Законски извор чине две групе прописа: матични пропис о локалној самоуправи и други закони који сходно уређују право грађана на локалну самоуправу. Закон о локалној самоуправи познаје два типична инструмента непосредне демократије или облика учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе (ZLS/2007, чл. 67): грађанску иницијативу и референдум, а осим тога и збор, који није уобичајен у свим правним системима. Осим ових облика, у ширем смислу, постоје и други начини непосредног учешћа грађана у вршењу власти с циљем укључивања грађана у доношење одлука на локалном нивоу. Правни оквир непосредне демократије је осавремењен након доношења изменама и допунама Закона о локалној самоуправи (2018) и Закона о референдуму и народној иницијативи (2021), који се сходно примењује и на локални ниво. Међутим, у јединицама локалне самоуправе сиромашна је њихова примена, иако је постојала дуга традиција борбе за локалну демократију током 19. века⁵. Локални референдуми се одржавају веома ретко у мањем броју општина, а готово и да је непозната пракса грађанске иницијативе.

⁵ Традиција локалне самоуправе је утицала на обликовање савремених правних институција у Србији (Marinković 1998, 362).

Узроци (не)развијености непосредне локалне демократије у Србији су комплексни, и могу се подвести под узроке који су уобичајени и у другим земљама, попут неповерења у директну демократију, јачања надлежности локалне извршне власти, до отпора према њеном коришћењу због партократских тенденција и централизовања политичке моћи. С друге стране, директна локална демократија је једна од потенцијалних „стратегија” или алтернативних модела демократије за превазилажење проблема са којима се суочавају савремене локалне самоуправе⁶, не само у Србији. Због тога се поставља дилема да ли је решење у оживотворењу институција непосредне демократије на локалном нивоу.

НЕПОСРЕДНА ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА У СРБИЈИ

Локална демократија у јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС)⁷ подразумева комбиновање представничке и непосредне демократије (полунепосредна демократија), као инструментата преко којих грађани остварују право на локалну самоуправу (Ustav, чл. 176. ст. 1). Централни моменат представничке демократије је избор представничког органа јединица локалне самоуправе, односно непосредни избор одборника за ЈЛС⁸. Други вид подразумева директно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе – референдум, грађанску иницијативу и збор грађана. Осим поменутих, постоје и други облици учешћа грађана у вршењу власти, попут права грађана на петицију и јавну критику органа власти, право на консултовање о намерама власти и право на обавештеност о раду органа власти и контролу њиховог рада.

⁶ О стратегијама демократизације у локалним самоуправама видети: Daemen and Schaap 2012, 13.

⁷ Израз „јединице локалне самоуправе у Србији” генеричког је карактера за општине, градове и град Београд (чл. 3. ст. 1. ZLS/2007).

⁸ У домаћој литератури предлаже се реформисање изборног система и прелазак са пропорционалног на већински или мешовити изборни систем. У Србији су испољене вишеструке негативне последице пропорционалног изборног система на локалну самоуправу, што се нарочито манифестује у јачању партократских тенденција и централизације, а за кључну последицу има деформисање природе локалне самоуправе и његову фактичку трансформацију у деташирани вид локалне управе (упоредити Stanković 2018, 183–185).

Локални референдум

Референдум, као облик остваривања суверености, може се одржати у аутономним покрајинама и ЈЛС у Србији (Ustav 2006, чл. 191, st. 2)⁹. Због тога је наша земља једна од малобројних у којима је локални референдум конституционализован.¹⁰ Институционалне форме локалне самоуправе резултат су утицаја нормативног модела директне демократије у раздобљу социјалистичке уставности¹¹. Локални референдум је детаљније уређен у више закона. С обзиром на то да има карактер „системског закона”, одредбе Закона о референдуму и народној иницијативи се директно, а не супсидијарно примењују на институцију референдума у ЈЛС. Овим законом су стављене ван снаге и одредбе о локалном референдуму у Закону о локалној самоуправи (ZLS/2007, чл. 70. st. 3–4).

Скупштина јединице локалне самоуправе расписује референдум о питањима из своје надлежности (Ustav, чл. 191, st. 2), али је и у обавези да распише референдум на предлог најмање 10% бирача од укупног броја бирача који имају пребивалиште у ЈЛС. Обавезни

⁹ Општински референдум је био уређен Уставом из 1990. године, као облик одлучивања грађана у овим територијалним јединицама (чл. 116. st. 1). Референдум је расписивала Скупштина општине (ZTORS 1991, чл. 46. таč. 4). Овај референдум је могао да буде обавезан и факултативан. Статутом је одређивано када је Скупштина општине била обавезна да одређена питања изнесе на референдум (ZTORS/1991, чл. 50. st. 2), а када је то морала да учини на предлог грађана. Референдум је могао да се распише за подручје јединице локалне самоуправе или за њен део (ZLS/1999, чл. 193). Законом није одређен број потписа за покретање иницијативе, на основу које се могао расписати референдум, већ је ово питање било препуштено општинама да га уреде својим статутима (ZLS/1999, чл. 195). Постојао је још један облик обавезног референдума, у случају да локална скупштина не прихвати предлог садржан у народној иницијативи. Референдум се, у том случају, морао расписати у року од 90 дана од дана доношења одлуке о неприхватању (ZLS/1999, чл. 196).

¹⁰ Локални референдум је уређен у већини држава у Европи, са изузетком Белгије, Данске, Литваније, Летоније, Норвешке (Laviniiu 2017, 208), као и у балтичким земљама. Прихватање локалног референдума наступило је у последњој деценији прошлог века, нарочито у земљама Источне и Западне Европе, што се објашњава и последицом демократизације у овим политичким системима и применом концепта који је промовисао Савет Европе о ширем учешћу грађана у локалној власти (видети Schiller 2011, 15).

¹¹ Референдум је уређен Уставом Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године. Општински референдуми као облик одлучивања у општинама и месним заједницама, а касније и друштвено-политичким заједницама везани су за настанак социјалистичке самоуправне демократије.

референдум претходи доношењу одлуке о оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе (Ustav, čl. 188, st. 3). Референдум се расписује и на основу одлуке Народне скупштине у вези са променом граница јединице локалне самоуправе (član 16. stav 2. ZLS/2007). Овај тип референдума не расписује локална скупштина, а он се може одржати и на територији једне или више јединица локалне самоуправе.

По правилу, грађани на народном гласању одлучују о пословима из делокруга локалне самоуправе, а референдум може да буде саветодавни или аброгативни (када се одлучује о укидању одлуке скупштине). Такође, он може да има обележја претходног изјашњавања о неком питању или правном акту и накнадни или консултативни, ради потврђивања одлуке донете на скупштини. Обавеза претходног референдумског одлучивања је предвиђена при утврђивању територије локалне заједнице. Локални референдум се може одржати на територији или делу територије ЈЛС (ZLS/07, čl. 32. таč. 7). На делу територије ЈЛС (подручје месне заједнице или део ЈЛС који обухвата подручје више месних заједница), грађани одлучују о питању које се тиче права, обавеза или интереса њених грађана, на пример о локалним порезима и доприносима у складу са чл. 20. Закона о финансирању локалне самоуправе (упоредити Milosavljević i Jerinić 2020, 310–311).¹²

У нашем правном систему је постојао (2002–2007) и локални референдум о опозиву председника општине (ZLS/2002, čl. 42, st. 7–8). У складу са непосредним начином избора, грађани су могли да покрену предлог за његов опозив, и да се о томе непосредно изјасне.¹³ У упоредном праву, овај институт није непознат и може да

¹² Види пример акта којим се уређује ово питање (Одлука о начину, условима и поступку спровођења самодоприноса, „Службени лист општине Смедерево”, број 3/05 и 2/07). Крајем септембра 2022. године одржан је референдум о самодоприносу у општини Бачка Топола, за подручје месне заједнице „Бачка Топола” (види резултате гласања; официјала њеб презентација општине Бачка Топола). Занимљиво је да на референдум изашло тек око 15% укупног броја бирача уписаних у бирачки списак и да се већина грађана изјаснила против увођења самодоприноса.

¹³ Предлог за опозив су могле да иницирају: 1) политичке странке или грађани, ако њихов предлог подржи најмање 10% грађана који чине бирачко тело у општини, 2) већине од укупног броја одборника скупштине општине и 3) Влада, ако оцени да се поверени послови нису обављали у складу са законом. Грађани су се непосредним тајним гласањем изјашњавали о опозиву

се примени и на чланове локалног већа или на директно изабране носиоце извршне функције, па и директоре локалних јавних установа (Korčić and Klarić 2015, 394). Компаративно искуство указује и на опречне резултате¹⁴.

Када се ради о евалуацији досадашње праксе локалних референдума у Србији, суочавамо се са два проблема. Први се односи на недостатак референтних извора, јер не постоје подаци у локалним самоуправама, нити у ресорном министарству (Министарство за државну управу и локалну самоуправу) о броју и резултатима локалних референдума, као и питањима о којима се одлучивало. Други проблем је и у недостатку релевантних и континуираних истраживања. На основу доступних података не може се дати прецизна статистичка слика локалних референдума. Коришћење је спорадично, али у последњих неколико година и све ређе. У већини општина и градова пракса не постоји (упоредити Клашар 2011, 48). По правилу, локални референдуми су заступљени у месним заједницама, а њихов предмет је самодопринос или одлучивање о опорезивању за решавање комуналних проблема.

Објашњење за описано стање је у ограничењима која је наметао раније важећи правни оквир, али је кључни узрок незаинтересованост политичких партија, цивилног друштва и грађана да се инструменти директне демократије употребе за креирање политике на локалном нивоу. Оно што свакако захтева ширу експликацију јесте и да политичке странке код нас нису препознале локални референдум као средство у политичкој борби и механизам за сузбијање злоупотребе власти (Altman 2011, 197). Подозрење према овом институту је засновано и на уопштеним приговорима о директној демократији и референдуму. Инструменти непосредног одлучивања су подложни манипулацији, а у недостатку других предуслова, попут владавине права и „добре праксе”, на коју указује и Венецијанска комисија у својим документима (видети European Commission for Democracy through Law 2023), они не би представљали правичан алат демократије.

председника. Председник општине је био опозван ако се о предлогу за опозив изјаснила већина бирача која је гласала.

¹⁴ У неким немачким покрајинама овај референдум се учестало користи, што доводи и до опозива градоначелника и нестабилности у функционисању локалне самоуправе (Wollmann 2003, 94).

Грађанска иницијатива

Народна иницијатива је колективно право да грађани захтевају доношење општег акта или политичке одлуке. У нашем правном систему је облик иницијативе на локалном нивоу.¹⁵ У складу са својом формом, она може да буде: а) општа иницијатива – у виду предлога за доношење, измену или престанак важења акта или решавање неког питања, при чему је наведен смер у коме се захтевају ове промене или решења, и б) конкретна иницијатива – која садржи предлог за измену или укидање одговарајућег акта. Друга форма садржи предлог акта, са текстом чланова прописа, и образложење. Критеријум за наредну класификацију је предмет или садржина иницијативе, па се она може састојати у предлогу да: а) скупштина јединица локалне самоуправе донесе акт којим ће уредити одређено питање из надлежности јединице локалне самоуправе, промену статута или других аката или б) расписивање референдума (ZLS/2007, чл. 68. ст. 1) и в) за одржавање јавне расправе. Овај последњи облик грађанске иницијативе је установљен новелама Закона о локалној самоуправи из 2018. године.

За покретање грађанске иницијативе неопходно је обезбедити потписе најмање пет одсто укупног броја грађана са бирачким правом¹⁶. Тако је измењено правило по коме су јединице локалне самоуправе располагале дискреционим правом за одређивање права за грађанску иницијативу. Поједини статuti ЈЛС су садржавали и решење о 25% потписа укупног броја бирача у јединици локалне самоуправе, што је знатно отежавало и поступак за референдум. У упоредном праву, овај услов је различито уређен, па је тако у Финској потребно свега два одсто укупног броја грађана за покретање иницијативе.

Поменуто правило о потребном броју потписа за иницијативу не важи за престоницу. Овај услов утврђује се Статутом града Београда, али он не може да буде мањи од 30.000 бирача (ZGG, чл. 45. ст. 3). То значи да он може буде само већи, а нелогично је у овој одредби да је потребан исти број потписа бирача за пуноважно

¹⁵ Терминолошка недоследност у законским одредбама је различито тумачена (упореди – грађанска иницијатива и народна иницијатива у ЗЛС и ЗРНИ), па је тако постављено и питање да ли се ради о једном или два института (види Stanković 2022).

¹⁶ Према Закону о локалној самоуправи из 2002. године, он је износио 10%, чиме је коришћење овог института постало доступније грађанима.

покретање грађанске иницијативе у престоници, као и за народну иницијативу за предлагање закона на републичком нивоу. Осим тога, Закон о територијалној организацији регулише и допунске услове за грађанску иницијативу о промени територије општине. Иницијативу мора да подржи најмање 10% уписаних бирача у локалној самоуправи, а затим се она прослеђује извршној власти (ЗТО/2007, чл. 12, ст. 1).

О предлогу грађанске иницијативе скупштина јединице локалне самоуправе одржава расправу, дужна је да је постави на дневни ред своје седнице, да одлучи о том предлогу и достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од дана добијања предлога. Скупштина, међутим, нема обавезу да прихвати предлог, већ само да обавести грађане о свом ставу. Одговор Скупштине може да буде позитиван или негативан, али ова одлука мора бити „образложена”, а то значи да морају да буду наведени разлози за доношење одлуке. У новом законском оквиру напуштено је и решење по коме скупштина расписује референдум ако не прихвати предлог у грађанској иницијативи (ZLS/1999, чл. 195). Такав институт примењује се у Швајцарској и омогућава иницијативи да добије „пуни смисао” (Milosavljević 2015, 443).

Грађанска иницијатива такође није заживела као облик непосредног учешћа грађана у вршењу власти на републичком и локалном нивоу (Сrга 2018, 8–9). У великом броју јединица локалне самоуправе непозната је њена примена, и то не само у општинама, већ и у већим градовима, попут Београда, Ниша, Крагујевца (Клаџар 2011, 41–42). Промена законског решења, којим је смањен број потребних потписа за покретање грађанске иницијативе (ZLS/2007), није довео до промене овакве праксе, па је тако грађанска иницијатива реткост у локалној самоуправи. По претходном Закону о референдуму и народној иницијативи (ZRNI 1994), постојао је рок од седам дана од дана одобрења за прикупљање потписа. Овако кратак рок сматрао се кључним проблемом за масовнију употребу грађанске иницијативе. У Закону о референдуму и народној иницијативи (ZRNI/2021, чл. 56), либерализован је режим и поједностављено је коришћење института грађанске иницијативе. Рок за прикупљање потписа је продужен на 90 дана од дана верификације предлога који је поднео иницијативни одбор. Међутим, одобрење да се настави са процедуром прикупљања потписа или провера правне ваљаности предлога је у рукама одборничке већине, па је ово решење требало

другачије уредити. Друго, прикупљање потписа би требало да буде додатно олакшано увођењем електронске народне иницијативе, што је и законска обавеза коју је Влада прекорачила (упоредити ZRNI/2021, чл. 82. ст. 1). Уредба којим би се омогућило прикупљање потписа електронским путем (интернет и званична е-платформа или веб-портал), додатно ће олакшати примену института непосредне демократије и евиденцију коришћења ових института.

Одсуство грађанских иницијатива сведочи да се право на локалну самоуправу исцрпљује на локалним изборима. Грађанима, као носиоцима суверености, припада право да предлажу доношење одлука којима се утиче на квалитет њиховог живота у локалним заједницама. Иницијативе на локалном нивоу такође би требало да допринесу дијалогу грађана и локалних власти, формулисању јавних политика и побољшању функционисања комуналне управе. Овај начин директне демократије омогућава промену политике без промене политичара у представничком телу (упореди Matsusaka 2020, 158–159). Предуслов је стварање климе са грађанском партиципацијом и моделом политичке културе у којој је боља информираност и политичко образовање, стална комуникација политичара и грађана... У Србији, нажалост, томе се опире доминација партократије и елитизација политике чији је показатељ маргинализовање бирача изван изборног процеса.

Збор грађана

Јавни скуп свих грађана, као форма непосредног одлучивања, изузетак је као посебан институт у свету. У нашем законодавству познат је под називом – збор,¹⁷ а његов смисао је да подстакне размену мишљења и предлога који ће бити упућени локалним органима власти. Због тога се и организује на ужим деловима општине и у месној заједници. Порекло ове институције откривамо у средњем веку када се појављује као установа обичајног права (Radojević 2023, 96). Упркос променама у својој улози и карактеру у политичким и правним системима Кнежевине и Краљевине Србије, Краљевине Југославије и за време владавине комуниста након Другог светског рата, она и даље опстаје у нашем правном систему, додуше више у симболичном смислу него са стварним значајем.

¹⁷ У Великој Британији, њен пандан су парохијске скупштине. У Хрватској и Пољској, збор грађана постоји под идентичним називом као у Србији.

У доба Немањића (крајем 12. и почетком 13. века), сеоске скупштине и сеоски старешина су архаични и рудиментарни облик локалне управе (упоредити Alimpić 1921). Према оскудним писаним траговима, на сеоском збору се одлучивало о најважнијим питањима за локалну заједницу, на пример о међама и „правинама” (повластицама), судило за теже злочине, као што су крађа и убиство, и изрицала санкција која је обухватала и прогонство починитеља и његове породице из села (Novaković 1891, 109–114).¹⁸ Зборови су средиште сеоске и кнежинске самоуправе након пропасти српске државе (Svirčević 2011, 41). Ферманом из 1793. године, потврђено је обичајно право српском народу да на збору бира своје старешине (кметове и кнезове). Осим што је контролисала рад старешина (кметова и кнезова), скупштина угледних домаћина у селима и нахијама разматрала је и друга питања. У раду ових тела учествовали су сељаци који су се издвајали својим иметком и угледом.

Зборове не треба изједначити са скупштинама на којима су донете одлуке о устанцима против Турака. На почетку Првог српског устанка није било сагласности између војда Карађорђа и српских старешина о начину организовања односа између различитих нивоа власти. Превагу је однео централистички модел, што је било и примерено датим околностима рата са Турцима. Потиснуте су традиционалне установе обичајног права и локалне самоуправе и одузета су „народна права” која су Турци гарантовали. У овом периоду, сеоски збор губи своју пређашњу друштвену улогу, локалне старешине бира централна власт, а његову надлежност преузима државна власт. На збору су села била обавештена о износу пореза, обавези и начину његовог прикупљања. Након Другог српског устанка, у документима и изворима се помиње сеоски збор и под другим називима: сеоски састанак, скупови кметова, скупштине кметова или зборови кметова и првака (опширније Guzina 1966, 96–102).

У Кнежевини и касније Краљевини Србији, са настанком других типова насеља, збор пунолетних грађана је локални орган власти и у варошима и општинама.¹⁹ У време књаза Милоша, варошким зборовима је председавао главни или уписни кмет кога је

¹⁸ Новаковић наводи и да је постојао обичај сазивања сеоских зборова, о чему посредно пише и у Душановом законнику који је забрањивао себарске зборове.

¹⁹ Општине имају врло мали број пунолетних станова. На пример, Закон из 1902. године је дозволио да општине изузетно могу имати и испод две стотине становника.

постављао кнез, по свом нахођењу и/ли препоруци старешина капетанија, односно срезова. Касније, зборови добијају право да бирају друге локалне органе власти – председнике и потпредседнике општина, одборнике и кметове. По првом закону о општинама из 1839. године (Устројеније обштина), „збор сви општинара” одлучивао је о избору чланова општинског одбора, а у селима о члановима примирителног (основног) суда. С обзиром на то да су постојале три класе општина, прве две су у збору окупљале угледне грађане, а кућне старешине у трећој класи (села).²⁰ Пунолетни грађани у општинама бираће посланике и поверенике за Народну скупштину према Закону о општинама из 1866. године (чл. 13). У општинама је збор бирао општинске органе, одлучивао о отуђењу општинске имовине и задужењу општине.

Почетком прошлог века, у већим општинама (у Београду, Нишу, Крагујевцу, Пожаревцу, Шапцу и Лесковцу) гласало се на више места,²¹ по правилу у зградама са ограђеним двориштем (Guzina 1976, 370–371). Гласање је било јавно, а кворум није постојао тако да је за пуноважност одлуке на збору била потребна већина присутних. Бирачко право, међутим, није било општег карактера, јер је ограничено пореским цензусом. У коначној оцени у погледу значаја збора, ваља имати у виду и то да је управна и полицијска власт располагала и правом директног надзора над локалним органима власти, што је доводило у питање и остваривање права на локалну самоуправу.

У раздобљу између два светска рата уређени су месни зборови у Краљевини Југославији (ЗОО/1933 чл. 113–120).²² Месни зборови су слични категорији каснијих месних заједница, јер су се одржавали у деловима општина ако чине „природне, међусобно разграничене јединице”. Месне зборове је сазивао председник општине или најмање петина бирача. На зборовима је одлучивано о локалној имовини, потребама и порезима, као и о избору месног старешине. По закону је постојала обавеза да се зборови одржавају најмање једанпут годишње. Кворум за рад била је трећина од

²⁰ Назив ће се користити и као синоним, рецимо за збор бирача према Закону о Народној скупштини из 1860.

²¹ Општине су се могле поделити на велике и мале по броју становника, па је тако и Закон из 1902. године дозвољавао да општине могу имати и мање од две стотине пунолетних грађана (Guzina 1976, 367).

²² Ове одредбе су преузете и у Закону о градским општинама из 1934. године.

уписаних бирача, гласање је било јавно, а одлуке су се доносиле већином гласова.

Након Другог светског рата, у комунистичкој Југославији, установљене су три врсте збора, од којих је најпознатији – збор радних људи. Осим збора бирача, збор радних људи је облик непосредног управљања у привреди и друштвеним делатностима и вид изјашњавања и одлучивања радника о њиховим правима, што је засновано на идеолошким постулатима социјалистичког самоуправљања. Одлуке донете на зборовима радних људи били су обавезне за органе управљања. У овом раздобљу, локални зборови су имали поприличан значај, јер су се на њима доносиле важне одлуке за локалну самоуправу.

Савремена форма збора је допуштена на делу територије ЈЛС и утврђена је њеним статутом (ZOLS 2007, чл. 69). Део територије је најчешће подручје месне заједнице или део насеља и села. Важећи прописи не уређују на задовољавајући начин ову институцију као облик непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе (SKGO 28). На збору се расправља и одређују предлози о питањима из надлежности јединице локалне самоуправе. Захтеви и предлози усвајају се већином гласова присутних и упућују скупштини или органима и службама јединице локалне самоуправе. Ови органи и службе дужни су да размотре захтеве и предлоге у року од 60 дана од одржавања збора. Органи и службе нису у обавези да поступе по захтеву, већ је њихова дужност да обавесте грађане шта су евентуално учинили, с тим да не постоји санкција за непредузимање мера.

Јединице локалне самоуправе самостално прописују процесна правила у вези са збором (покретање збора, кворум, изјашњавање на збору, карактер питања о коме се обавезно расправља и одлучује на збору итд.). Грађани немају право да сазову збор, нити постоји обавеза периодичног одржавања, јер је то у надлежности председника општина и градоначелника, односно председника скупштина (Milosavljević i Jerinić 2020, 309). Осим тога, низ других предуслова није испуњено да би зборови постали место за размену мишљења и формулисање предлога (SKGO 2006, 27).

На основу досадашње праксе закључујемо да је збор атрофиран институт непосредне локалне самоуправе. По правилу, они се повремено одржавају у мањем броју јединица локалне самоуправе, па је тако у четири општине одржано око 80% свих зборована

територији Србије (Алексинач, Ражањ, Мионица и Смедерево) у раздобљу од девет година (2002–2010). Захтеви са збора се упућују скупштини општине или града, а затим општинском или градском већу. Већином су то захтеви за промене у савету месних заједница, увођење самодоприноса, поправку улица и путева и решавање комуналних проблема (Клаџар 2011, 51).

Други облици непосредне локалне демократије

Осим три поменуте институције непосредне демократије, постоје и друга средства и права на учешће грађана у локалној самоуправи. Законске категорије су месна заједница, право на обавештавање и право на притужбу. Месна заједница је специфичан институт, јер је као облик месне самоуправе његово оснивање у селима обавеза, а могућност у градским насељима (ZLS/07, чл. 72). Због тога је, по речима Ратка Марковића, она облик „сталног учешћа грађана у непосредном обављању послова од заједничког интереса” у ЈЛС (Marković 2016, 428–429), али није јединица територијалне организације. Циљ оснивања месних заједница је задовољавање потреба и интереса локалног становништва, али је у претходном раздобљу то било праћено променом њиховог правног положаја и губитком самосталних надлежности. Месне заједнице се оснивају на основу одлуке скупштине ЈЛС, на иницијативу овлашћених предлагача (ZLS/07, чл. 73). У својству правног лица, она има и своје органе (савет – изборни орган и председника). Општина, односно град, може да повери месним заједницама и вршење одређених послова из своје надлежности. „Недефинисан правни положај” месних заједница у законима имао је за исход разноврсна решења у ЈЛС (Vujić 2010, 27–28). Неуједначена пракса „подопштинске управе” присутна је не само код нас, већ и у другим земљама (Korjić and Klarić 2015, 391–392, 407–409). Међутим, важно је приметити да су месне заједнице од значаја за крвоток локалне самоуправе као форум за расправу, предлоге и одлучивање у односима општина, градова и делова њихових територија, а нарочито у смислу побољшања положаја села, како показују примери.

Обавеза је органа и служби ЈЛС да обавештавају јавност о свом раду и да пруже „податке, објашњења и обавештења” преко средстава информисања или на други одговарајући начин. Ово право треба тумачити и у складу са прописима који уређују право на

приступ информацијама од јавног значаја и других прописа, управни поступак и положај државне управе (Milosavljević i Jerinić 2020, 317–318). Грађани имају право да поднесу притужбу на рад органа и служби у ЈЛС и да доставе одговор у року од 30 дана ако подносилац притужбе захтева одговор (ZLS/07, čl. 71).

ЗАКЉУЧАК

Локална демократија је синоним за локалну самоуправу, право грађана да индиректно партиципирају у власти и непосредно учествују у доношењу одлука у локалним заједницама. Традиција, друштвено-економске претпоставке, правни (нормативни) оквир и политички амбијент су основни чиниоци који утичу на локалну демократију. Избор представничког тела је кичма репрезентативне локалне демократије, а институционални механизми, попут референдума и иницијативе – облици директног учешћа грађана у доношењу одлука. Један од показатеља степена развоја локалне самоуправе управо је и примена непосредне демократије.

У Републици Србији успостављене су основне институционалне претпоставке директног учешћа грађана у локалној самоуправи. Осим локалног референдума, грађанске иницијативе и збора, уређени су месна самоуправа (месна заједница), право грађана на притужбу и право на обавештеност о раду органа власти. Локални референдум је конституционализован, а остале институције уређене законским прописима и статутима јединица локалне самоуправе. Квалитет ових прописа побољшан је у протеклих неколико година, али се правни оквир може додатно унапредити. Пракса примене институција директне демократије је веома сиромашна, иако имамо традицију борбе за локалну самоуправу од 19. века у Србији.

Стање непосредне локалне демократије у Србији последица је ниске партиципације грађана у политичким процесима, пада поверења у политичке институције и неделотворне контроле власти у јединицама локалне самоуправе. И на примеру Србије, показало се да локална демократија не функционише изван постојећег оквира локалне самоуправе и правног и политичког система. С друге стране, реафирмација непосредне локалне демократије није побудила интересовање цивилног друштва нити политичких странака. Криза демократије испољава се и тако што су грађани мање

заинтересовани за јавну политику и учешће у политичких процесама. Партократији одговара централизација и маргинализовање локалне демократије. С обзиром на значај и улогу непосредне локалне демократије, а на основу емпиријских података, компаративног искустава и правних стандарда, неопходно је преиспитати и могућност оживљавања примене непосредне демократије на локалном нивоу и успостављања нових облика грађанске партиципације.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Alimpić, Dušan. 2021. *Upravne vlasti u staroj srpskoj carevini*. Beograd: Izdavačka knjižarnica „Napredak”.
- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Asatryan, Zareh, and Kristof de Witte. 2015. “Direct democracy and local government Efficiency.” *European Journal of Political Economy* 39 58–66. doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.04.005.
- Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA). 2018. *Narodna inicijativa u fioci: analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka*. Beograd: CRTA.
- Congress of local and regional authorities, CPL32(2017). Local democracy in Estonia. 29 March 2017. <https://www.coe.int/en/web/congress/32nd-session>.
- Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life (Adopted by the Committee of Ministers on 21 March 2018), <https://rm.coe.int/16807954c3>.
- Daemen, Harry and Linze Schaap. 2012. “Puzzles of Local Democracy.” In *Renewal in European Local Democracies – Puzzles, Dilemmas and Options*, eds. Harry Daemen and Linze Schaap, 9–26. Wiesbaden: Springer VS.
- Dal, Robert. 1999. *Demokratija i njeni kritičari*. Podgorica: CID.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL AD(2020)031, Revised guidelines on the holding of Referendum, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-D\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-D(2020)031-e).

- Fridrih, Karl. 2005. *Konstitucionalna demokratija*. Podgorica: CID.
- Guzina, Ružica. 1966. *Opština u Kneževini i Kraljevini Srbiji – I deo 1804–1839*. Beograd: Institut za pravnu istoriju.
- Guzina, Ružica. 1976. *Opština u Srbiji, 1839–1818*. Beograd: Rad.
- Klačar, Bojan, 2011. „Istraživanje obima i intenziteta neposrednog učešća građana kroz referendum, građanske inicijative i zborove građana.” U *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom – problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*, ur. Miloš Mojsilović, Bojan Klačar, Violeta Sretenović, Jelena Žegarac i Nada Radović, 39–52. Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, 2020. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ser-a6/16808d7afc>.
- Koprić, Ivan, and Mirko Klarić. 2015. “New Developments in Local Democracy in Croatia.” *Croatian and comparative public administration* 15 (2): 389–414.
- Laviniu, Florin Ușvat. 2017. “Local Referendum – mechanism of the participative Democracy.” *European Journal of Social Sciences* 11(2): 206–218. doi: 10.26417/ejser.v11i2.p205-217.
- Loughlin, John, Eliseo Aja, Bullmann Udo, Hendriks Frank, Lidström, and Seller Daniel. 1999. *Regional and local democracy in the European Union*. Brussels: Committee of the Regions.
- Marinković, Radivoje. 1998. *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*. Beograd: Institut za političke studije.
- Marković, Ratko. 2016. *Ustavno pravo, dvadeset prvo ponovljeno izdanje*. Beograd: Pravni fakultet i Službeni glasnik.
- Matić, Petar. 2016. „Direktna demokratija – dileme i perspektive.” Doktor-ska Disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka.
- Matsusaka, John. 2020. *Let the People Rule – How Direct Democracy can meet the Populist challenge*. Princeton: Princeton University Press.
- Milosavljević, Bogoljub, i Jerinić Jelena. 2020. *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*. Beograd: Službeni glasnik.
- Milosavljević, Bogoljub. 2006. „Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama.” U *Građansko učešće na lokalnom nivou – analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*, ur. Zorica Vukelić, 3–75. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.

- Milosavljević, Bogoljub. 2015. *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804–2014*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Novaković, Stojan. 1891. *Selo: iz dela: Narod i zemlja u staroj srpskoj državi*. Beograd: Srpska kraljevska akademija.
- Pancratova, Viktoriia. 2022. "Local democracy: theoretical and legal characteristics." *Reality of Politics: Estimates – Comments – Forecasts*, 2: 99–108. doi: <https://doi.org/10.15804/rop2022207>.
- Pratchett, Lawrence and Wilson David. 1996. "Local Government under Siege." In *Local Democracy and Local Government*, eds. Lawrence Pratchett and David Wilson, 1–19. London: Macmillan Press LTD.
- Pratchett, Lawrence and Wilson David. 1996. "What Future for Local Democracy?" In *Local Democracy and Local Government*, eds. Lawrence Pratchett and David Wilson, 208–249. London: Macmillan Press LTD.
- Radojević, Mijodrag. 2023. „O oblicima neposredne demokratije – između ideala, tradicije i sadašnjosti.” U *Pravo između ideala i stvarnosti*, ur. Duško Čelić i Strahinja Miljković, 91–110. Kosovska Mitrovica: Pravni fakultet, Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici; Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Schiller, Theo. 2011. "Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview." In *Local Direct Democracy in Europe*, ed. Schiller Theo, 9–29. Wiesbaden: Springer.
- SKGO. 2006. *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Stanković, Marko, 2022. Lokalna demokratija u svetlosti donošenja novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, U *Sudski postupak – pravda i pravičnost, Zbornik radova 35. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava*, ur. Jelena Perović Vujačić, 657–667. Beograd: Kopaonička škola prirodnog prava, Beograd.
- Stanković, Marko. 2018. *Lokalna samouprava, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Svirčević, Miroslav. 2011. *Lokalna uprava i razvoj moderne srpske države*. Beograd: Balkanološki institut Srpske akademije nauka i umetnosti.
- United Cities and Local Governnements. 2009. "Decentralization and local democracy in the World." Poslednji pristup 26. septembar 2023. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf.

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06.

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 1/90.

Vasović, Vučina. 2002. „Lokalna zajednica i demokratija”. U *Lokalna demokratija – stanje i perspektive*, ur. Mijat Damjanović, 39–80. Beograd: Magna agenda.

Vujadinović, Petar. 2010. *Analiza sistema mesne samouprave*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.

Wollmann, Hellmut. 2003. “German local government under the double impact of democratic and administrative reforms.” In *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, eds. Norbert Kersting and Angelika Vetter, 85–112. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon i 111/21 – dr. zakon.

Zakon o glavnom gradu [ZGG], „Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon, 37/19, 111/21 – dr. zakon.

Zakon o gradskim opštinama, „Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, br. 160/1934.

Zakon o lokalnoj samoupravi [ZLS/02], „Službeni glasnik RS”, br. 9/02, 33/04, 135/04 i 62/06.

Zakon o lokalnoj samoupravi [ZLS/07], „Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. Zakon, 47/18, 111/21 – dr. zakon.

Zakon o lokalnoj samoupravi [ZLS/99], „Službeni glasnik RS”, br. 49/99 i 27/01.

Zakon o opštinama [ZOO], „Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, br. 85/1933.

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi [ZRNI/21], „Službeni glasnik RS”, br. 111/21 i 119/21.

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi [ZRNI/94], „Službeni glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98.

Zakon o teritorijalnog organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi [ZTORS/91], „Službeni glasnik RS”, br. 47/91.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi [ZTORS/11], „Službeni glasnik RS”, br. 47/11 i 93/12.

Mijodrag Radojević*

Institut for Political Studies, Belgrade

**LOCAL DEMOCRACY AND FORMS OF
DIRECT CITIZEN PARTICIPATION IN
GOVERNANCE (CASE STUDY – SERBIA)**

Resume

The subject of this paper is the institutions of direct democracy at the local level in Serbia, with the aim of analyzing valid solutions (*de lege lata*) and improving the legal framework (*de lege ferenda*). The author starts from the thesis that local democracy is an ambiguous and imprecise term. In a broader sense, it represents the right of citizens to participate in government at the local level. In a narrower sense, this term is used as a synonym for local self-government (decentralization) and direct participation of citizens in government. On the other hand, tradition, socio-economic assumptions, legal (normative) framework and political environment are factors that influence local democracy. Apart from the election of local government representatives (representative local democracy), the basic institutional channels of local democracy are forms of direct citizen participation of citizens in decision-making, such as referendum and people's initiative. The application of institutions of direct democracy can be one of the indicators of the level of development of local self-government and local democracy.

In the Republic of Serbia, institutional mechanisms for direct citizen participation in local self-government have been created, such as referendums, citizens' initiatives, and assembly of citizens (збор). In addition, citizens have the right to petition and publicly criticize the authorities, the right to be heard on the authorities' intentions and the right to be informed about and monitor the work of the authorities. The local referendum is enshrined in the Constitution and other institutions are regulated by legal provisions. The quality of these regulations improved after the adoption of the new Law on Referendums and People's Initiative (2021). However, in local self-government units, the scope of

* E-mail address: miodrag.radojevic@gmail.com.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

these institutions of direct democracy is very limited low. The practice of direct local democracy is very poor, although there is a long tradition of struggle for local self-government in the 19th century. Such a situation is a consequence of the party state that multiplies the centralized way of decision-making, which is manifested in limited participation of citizens in political processes, increasing distrust in political institutions and ineffective control of the authorities in local self-government units. The crisis of democracy also manifests itself in the fact that citizens are less and less interested in public policy. Based on empirical data, comparative experiences and legal standards, the author believes that the solution lies in reviving the application of direct democracy at the local level.

Keywords: local self-government, direct democracy, referendum, people's initiative, assembly of citizens (zbor), Law on Local Self-Government, electronic voting

*Јелена Јеринић**

Правни факултет Универзитета Унион у Београду

УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ПОЛОЖАЈ БЕОГРАДА КАО ПРЕПРЕКА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ**

Сажетак

Неспремност да се у последњих неколико деценија учине значајнији кораци у реформи територијалне организације и система локалне самоуправе у Србији, неповољно утичу како на мале и неразвијене, тако и на велике и економски напредније општине и градове. У овом раду намера је ауторке да покаже да уставни и законски положај града Београда, у оквиру једностепеног и једнообразног система локалне самоуправе, између осталог, онемогућава и остваривање различитих механизма локалне демократије. Заробљен у оваквом систему, Београд и његове власти остају потпуно удаљене од грађана и грађанки. Неадекватност формалних механизма локалне демократије који су уграђени у законска решења о систему локалне самоуправе овде се преваходно показује на примеру уређења градских општина, које су у последњих двадесет година потпуно лишене самоуправних карактеристика, као и својеврсне факултативности месне самоуправе на нивоу главног града. Решење се види у свеобухватним изменама територијалне организације и система локалне самоуправе које, по свему судећи,

* Имејл-адреса: jelena.jerinic@pravnofakultet.edu.rs.

** Рад је заснован на усменом саопштењу истог назива на конференцији „Домети и могућности локалне демократије у Србији” која је одржана 6. и 7. априла 2023. године у организацији Сталне конференције градова и општина и Института за политичке студије.

захтевају измене Устава и које би главном граду омогућиле (најмање) положај другог нивоа локалне самоуправе. Подобност Београда да буде више од првостепене јединице локалне самоуправе може се потврдити и једноставном анализом поверених надлежности Града у одређеним областима, у којима он већ има положај другог степеног органа.

Кључне речи: локална самоуправа, територијална организација, град Београд, поверени послови, градске општине, месна самоуправа

УВОД

Иако се о томе говорило и писало, у протеклих двадесетак година доносиоци одлука у Србији нису показали спремност да предузму значајније подухвате у реформи територијалне организације и система локалне самоуправе у Србији. Чињеница је да Србија никада није усвојила свеобухватну стратегију децентрализације, иако су такви покушаји започињани, док су усвојени документи јавне политике нижег ранга, иако обилују важним предлозима, занемарени приликом усвајања закона из области локалне самоуправе.¹

У овом периоду територијална организација практично је остала нетакнута, а систем локалне самоуправе скоро у потпуности једнообразан (Milosavljević 2015, 21–27). Са друге стране, разлике између јединица локалне самоуправе, општина и градова, у величини и популацији су огромне, као и регионалне разлике у степену развијености (Milosavljević i Jerinić 2015, 402; Uvalić i Bartlett 2021, 2). Пропуштање да се реформа започне неповољно утиче како на мале и неразвијене, тако и на велике и економски развијеније општине и градове (Milosavljević 2015, 19).

¹ Илустративан пример у том погледу пружа Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године (PRLS 2021) који идентификује потребу „суштинске реформе изборног система” на локалном нивоу и организовање „дијалога са политичким странкама, стручном јавношћу, цивилним друштвом и грађанима о реформи изборног система”. То није узето у обзир приликом усвајања новог Закона о локалним изборима (ZLI 2022), који је изборни систем на локалном нивоу оставио нетакнутим, само седам месеци након што је Влада усвојила Програм.

Пошто се надлежности преносе и делегирају углавном линеарно, по тзв. моделу просечне општине (Milosavljević i Jerinić 2017, 28) - свим општинама и градовима подједнако, неразвијеност једних обично представља добар изговор да се због недостатка капацитета, чак и овим другим, далеко развијенијим, не препусти део послова из централног делокруга. Штавише, у последњих неколико година сведочимо рецентрализацији у неким областима (нпр. здравственој заштити Đurić 2021, 9–10).

Намера ауторке је да у овом раду укаже на то да уставни и законски положај града Београда, у оквиру једноступеног и једнообразног (монотипског) система локалне самоуправе, између осталог, онемогућава и остваривање различитих механизма локалне демократије. Стога се испитује какав је утицај законских решења о територијалној организацији и локалној самоуправи на остваривање локалне демократије, на примеру града Београда, тачније какав је њихов утицај на потенцијал остваривања локалне демократије.

ПРАВНИ ОКВИР

Формални механизми локалне демократије у систему локалне самоуправе

Под формалним механизмима локалне демократије овде се подразумевају они који имају непосредан основ у прописима, тачније Уставу и Закону о локалној самоуправи (ZLS 2021), не занемарујући чињеницу да је локална демократија далеко шири појам који обухвата и друге облике учешћа. Такође, анализа је ограничена на облике које грађанима и грађанкама омогућавају учешће у доношењу одлука - било непосредно, било посредно - те су из ње изостављени механизми консултовања грађана и јавне расправе који, иако јесу уређени нашим прописима, не пружају грађанима могућност да учествују у самом доношењу прописа – било као овлашћени предлагачи или као доносиоци одлука.²

Устав гарантује грађанима право на локалну самоуправу коју остварују непосредно или преко изабраних представника (Ustav Republike Srbije 2022, чл. 176), не улазећи у облике непосредног учешћа грађана на локалном нивоу, али се из одредбе о уставном начелу

² Превасходно Законом о планском систему Републике Србије (ZPS 2018).

суверености (Ustav Republike Srbije 2022, čl. 2) може закључити да су то засигурно референдум и народна иницијатива. Закон о локалној самоуправи, поред референдума и иницијативе, коју мимо Устава и посебног закона који их уређује, назива грађанском уместо народном, предвиђа и збор грађана као облик „непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе” (ZLS, čl. 67). Док је грађанска иницијатива механизам предлагања одлука локалних представничких тела, иницијатива и збор грађана су механизми у којима се грађани појављују као овлашћени предлагачи одлука које доносе локални органи.

Вредно је напоменути да на неким местима Закон о локалној самоуправи за ове облике користи термин „непосредна самоуправа” (ZLS, čl. 11. st. 2 i čl. 67. st. 2) што је адекватнији термин од „учешћа грађана у одлучивању”, јер се у њему препознаје уставно начело народне (грађанске) суверености - када ове механизме користе, грађани и грађанке власт врше, а не само учествују у њеном вршењу (о томе и Milosavljević i Jerinić 2020, 297).

Нема новијих анализа праксе примене ових механизма на нивоу локалне самоуправе (на пример, Mojsilović 2011), али су оне раније спроведене указивале на то да се они користе, односно спроводе релативно ретко (а то посебно важи за грађанске иницијативе), те да је њихова реализација повезана са бројним организационим, али и правним проблемима.³

Сиромашна пракса ових облика непосредног учешћа између осталог је била резултат захтевног правног оквира, посебно када је у питању прикупљање потписа за народну иницијативу (Milosavljević, Popadić i Logar 2006, 42–43). Нови Закон (ZRNI 2021), мотивисан превасходно плановима за измену Устава није донео жељено растерећење, посебно када је у питању локални ниво. Није било тешко направити унапређења у односу на важећи закон који је донет 1994, али иако унапређења постоје, новим законом учињени су и кораци уназад, због чега нови закон неће подстаћи ширу примену народне иницијативе, посебно на локалном нивоу.

³ Тако је, на пример, Уставни суд још 2016. године указао Народној скупштини на чињеницу да Закон о референдуму и народној иницијативи из 1994. године који је тада био на снази није усклађен са Уставом из 2006. године посебно истичући да „постојеће решење онемогућава остваривање и заштити Уставом зајемченог права на референдум и народну иницијативу” (допис Уставног суда од 16. јуна 2016. године, код ауторке).

На пример, Закон предвиђа велики број бирача за иницирање обавезног покрајинског или локалног референдума (ZRNI 2021, чл. 15). За покрајину је то 30.000 бирача (што је број бирача који је Уставом предвиђен за предлагање закона), а за локалну самоуправу 10% (како је предвиђено и Законом о локалној самоуправи), што би, без ограничења која поставља Закон о главном граду, у Београду било преко 160.000 бирача - више него што је Уставом предвиђено за захтевање референдума из надлежности Народне скупштине (100.000 бирача). Закон није умањио број потписа потребан за народну иницијативу на локалном нивоу, па ће тешко утицати на мотивацију грађана да чешће иницирају промену прописа. За разлику од броја потписа за иницирање доношења закона, односно републичког референдума које предвиђа Устав, за локални ниво је тај број прописан законом, те није било посебне препреке да се то промени. Тај број је прописан Законом о локалној самоуправи и износи 5% бирача (ZLS, чл. 68), док је Законом о главном граду то препуштено самом Граду, с тим да број не може бити мањи од 30.000 бирача (ZGG 2021, чл. 45), што је Београд и преузео као потребан број у свом статуту (Statut grada Beograda 2019, чл. 111). Поређења ради, према Пословнику о раду Скупштине АПВ тај број 10.000 бирача (PS APV, чл. 133). Из ових примера јасно је да Закон о референдуму и народној иницијативи не узима у обзир карактеристике нашег система локалне самоуправе, а још мање неуједначеност у величини јединица локалне самоуправе, што се може објаснити чињеницом да превасходни циљ његовог доношења није било уређење ове материје на локалном нивоу.

Правила за спровођење народних иницијатива и даље су компликована и садрже непотребна ограничења. На нека је указала и Венецијанска комисија у свом мишљењу о овом закону, посебно на непотребну ригидност поступка прикупљања потписа за народну иницијативу (нпр. обавеза да се посебно обележава место где се прикупљају потписи, што онемогућава прикупљање потписа „од врата до врата” и сл.) (Venice Commission 2021, 18). У контексту локалне самоуправе и у комбинацији са прописима о локалној самоуправи, могла би се анализирати и њихова усклађеност са принципима Европске повеље о локалној самоуправи, а посебно са њеним Додатним протоколом о праву да се учествује у пословима локалних власти (ZPDPEPLS 2018).

Зборови грађана су специфичан начин партиципације или боље речено непосредне самоуправе који је у нашем праву својствен једино локалној самоуправи и на другом нивоу власти не постоји. По свом дејству имају исте ефекте као народна иницијатива, јер се одлуке усвојене на зборовима сматрају предлозима у формалном смислу и ако се односе на предлоге аката које усваја скупштина општине (или града) она се о њима обавезно изјашњава, али је једноставнија за организовање и мање формализована од народне иницијативе (Milosavljević i Jerinić 2020, 306–308). Са друге стране, зборови су механизам ширег опсега од референдума и народне иницијативе, јер се на њима могу усвајати и захтеви и предлози који се упућују другим локалним органима и службама, а не само скупштини.

Зборови имају свој узор у класичним облицима директне демократије, с тим што им је значај мањи, јер се на њима не доносе одлуке, већ се само предлажу. Код нас су кроз историју имали различите облике - од сеоских зборова у 19. веку до зборова радних људи и грађана у месним заједницама (Milosavljević i Jerinić 2020, 307). И данас се у територијалном смислу најчешће поклапају са територијом месних заједница, те се у комбинацији ова два облика самоуправе могу тражити идеје за јачање локалне демократије. Да ли ће до тога и доћи зависи од детаљнијег локалног уређивања начина сазивања, рада и утврђивања ставова збора што је Закон о локалној самоуправи препустио локалним статутима или одлукама скупштина општина (ZLS 2021, чл. 69 ст. 5). Нажалост, решења у многим важећим статутима нису формулисана тако да подстичу сазивање и одржавање зборова - на пример, у многима је сазивање поверено председницима општина, односно председницима скупштина општина,⁴ односно није предвиђена могућност сазивања од стране грађана. Слично, у неки статутима налазе се престоги услови за кворум за одлучивање збора (нпр. од 30% бирача на територији за коју се збор сазива), што имајући у виду, на пример податке о излазности на локалне изборе у последњих неколико изборних циклуса, али и стање бирачких спискова, може да буде равно фактичком онемогућавању зборова (Milosavljević i Jerinić 2020, 308–309).

Поред ових механизма, правни оквир предвиђа још неке институте који омогућавају грађанима и грађанкама посредно или

⁴ Односно, градоначелницима или председницима скупштина градова, у градовима.

непосредно учешће у одлучивању - у градовима, градске општине, односно облике месне самоуправе, у свим јединицама локалне самоуправе.

Месна самоуправа више није уставна категорија, већ је уређена једино у Закону о локалној самоуправи (ZLS, чл. 72–77), док Устав помиње градске општине, али су и оне детаљније уређене законом. У југословенским уставима из 1963. и 1974. месна заједница имала је запажено место (Dimitrijević 1972, 27–41; Vlatković 1999), али је из Устава СР Србије из 1990. нестала, што је потврђено и Уставом из 2006, па је месна самоуправа спала на законско уређивање. У законима о локалној самоуправи донетим након 2000. године, то уређивање није било такво да поспешује образовање месних заједница, односно њихову делотворну самоуправу, већ се у пракси десило својеврсно одумирање месне самоуправе, што је резултат како статутарног уређивања на локалном нивоу, тако и практичне примене законских решења. У светлу преовлађујуће праксе преписивања законских одредаба у локалне статуте, без њихове даље разраде, али и суштински погрешног разумевања појма месне самоуправе, посебно су истакнути проблеми који се односе на: ускраћивање права грађанима на изјашњавање о потреби месног организовања; игнорисање специфичности појединих месних заједница (посебно сеоских и градских); неспремност да се из локалног буџета издвоје средства за делотворан рад месних заједница, што доводи и до немогућности да месне заједнице обављају поверене послове из круга општинских надлежности чак и када до поверавања дође; као и настојање општинских органа да непосредно утичу на рад органа месне самоуправе (Vukelić 2006, 43–45). Последњи проблем био је предмет испитивања и Уставног суда који је ставио ван снаге одредбе статута и других општих аката бројних општина и градова, првенствено због недозвољеног мешања, односно контроле рада изабраних органа месне самоуправе, које се неретко огледало и у распуштању тих органа од стране извршних или представничких органа општине или града, што је супротно духу месне самоуправе и није било утемељено у закону. Измене Закона о локалној самоуправи из 2018, између осталог су, усмерене и на отклањање такве праксе (Milosavljević i Jerinić 2020).

Са друге стране, иако јесу уставна категорија (иако искључиво на нивоу помињања у Уставу), градске општине немају ништа бољу „нормативну судбину” од месних заједница. Републичким уставом

из 1990. градске општине су практично сведене на просте „делове града”, јер је њихово образовање постављено као услов за статус града, што је негде довело и до њиховог вештачког успостављања, без изабраних органа и конкретних надлежности (некадашњи примери Новог Сада и Крагујевца).⁵ Важећи устав више не предвиђа овај услов за образовање града, што је последично довело и до повећања њиховог броја са пет на 29 (укључујући Београд), а његовим доношењем градске општине су и изричито изгубиле статус јединица локалне самоуправе (Milosavljević i Jerinić 2017, 19–20).

Из угла Закона о локалној самоуправи, градске општине готово да не постоје, што је видљиво на први поглед јер он садржи готово идентичну формулацију из Устава (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 189 st. 3), без икаквог ближег уређивања (ZLS 2021, čl. 25). Тиме се уређивање организације, начина избора органа и надлежности градских општина у потпуности препушта локалним статутима. Не улазећи у исправност оваквог законодавног приступа, на овом месту може се само рећи да, с обзиром на навикнутост наших јединица локалне самоуправе на детаљне законске смернице, чак и у оквиру њиховог несумњивог самоуправног поља, овакав приступ доводи до различитих локалних решења (Milosavljević i Jerinić 2021), а могло би се даље анализирати колико то доприноси истинском разумевању карактера градских општина, подршци њиховој самоуправниости и, коначно, развоју локалне демократије.

Другачији приступ има Закон о главном граду, што је детаљније приказано испод, али и други закони који непосредно уређују надлежности градских општина - или тако што нека питања из надлежности града утврђују као послове у делокругу градских општина или утврђују да градске општине имају у некој области надлежности једнаке надлежностима општина и градова, односно предвиђају могућност да се неки послови градским статутом повере градским општинама. Такве примере налазимо у Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (ZVS 2018). Постоје и примери закона који непосредно градским општинама поверавају неке послове државне управе, као што је то раније био случај са Законом о планирању и изградњи (ZPI 2023), а сада је практично омогућено једино београдским општинама (јер су

⁵ У новије време (2010-2014) градске општине образоване су и у Пожаревцу (Костолац), Врању (Врањска Бања) и Ужицу (Севојно).

те одредбе ЗПИ брисане, а Законом о главном граду омогућено да Београд статутом те послове повери својим градским општинама).

Положај града Београда

Када је у питању Београд, он за разлику од многих главних градова у Европи, нема посебан статус у смислу посебног нивоа или типа јединице локалне самоуправе, нити статус метрополи-тенског региона, већ је препознат само као главни град. У Београду живи скоро 25 одсто становништва Србије и он има скоро исто толико становника колико и Војводина (RZS 2022). Међутим, он је само јединица локалне самоуправе и због карактеристика система припада истом и једином нивоу локалне самоуправе као и најмање општине, има исте органе и у највећој мери исте изворне надлежности.

Уставом је предвиђено да је главни град посебна јединица локалне самоуправе, поред општина и градова, да се његов статус уређује посебним законом и статутом и да има исте надлежности као градови и општине, а да му се законом могу поверити нови послови. Након доношења Устава из 2006. године, било је иницијатива да се статус градова и Београда разликује од других ЈЛС, као и касније, када се чинило да ће бити усвојена државна стратегија децентрализације (Milosavljević i Jerinić 2016).

Многе одредбе Закона о главном граду су у ствари идентичне Закону о локалној самоуправи, а одређене разлике постоје у одредбама о надлежностима и територијалној организацији града. За разлику од других градова, Београд нема могућност да бира да ли ће имати градске општине или не, јер је њихово постојање утврђено самим Законом о главном граду. Изменама из 2019. седам београдских општина које традиционално називамо „приградским” (иако то више не чине градски прописи због текстуалног тумачења одредаба садашњих ЗЛС и ЗГГ) издвојене су тако што им је омогућено да уз сагласност града оснивају своја комунална предузећа (ZGG 2021, чл. 6).

(НЕ)АДЕКВАТНОСТ ЗАКОНСКИХ РЕШЕЊА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У БЕОГРАДУ

Неадекватност формалних механизма локалне демократије који су уграђени у законска решења о систему локалне самоуправе и граду Београду може се првенствено показати на два примера. Једно се односи на уређење градских општина, које су у последњих двадесет година потпуно лишене самоуправних карактеристика, а друго на својеврсну факултативност месне самоуправе на нивоу главног града и на њен садашњи положај.

Могло би се претпоставити да ови механизми - градске општине и месне заједнице - нуде могућности за приближавање органа Града грађанима и грађанкама и да тако доносе повећање утицаја грађана на доношење одлука, те да се могу посматрати као механизми који јачају локалну демократију. Са друге стране, само њихово нормативно уређење не пружа довољно гаранција да се кроз њих делотворно остварује локална демократија.

Територијална организација у Србији практично није мењана од 1960-их година (тачније, након 1961. односно 1963. у централној Србији и Војводини основане су две општине - Лапово 1991. и Сремски Карловци 1989, односно десет општина на Косову) (Milosavljević i Jerinić 2015, 412–413). Промена која се догодила 2007. године и касније, доношењем и изменама Закона о територијалној организацији (ЗТО 2020) када су неке општине добиле статус града, не представља промену у територијалној организацији, нити је то довело до промена у систему локалне самоуправе (Milosavljević i Jerinić 2020, 33).

Београдске општине

Београд је традиционално подељен на градске општине, које у садашњем режиму немају положај јединице локалне самоуправе. Садашња подела Београда на градске општине практично постоји од 1977. године када је Законом о територијалној организацији општина предвиђено да територију града Београда чини 16 општина. Статус седамнаесте градске општине је 2004. добио Сурчин (Milosavljević i Jerinić 2020, 165).

Неке од ових општина имају велики број становника, чак и већи од неких градова у Србији, али како нису јединице локалне самоуправе, могу да обављају само оне послове из изворне надлежности Београда које им је он поверио и тиме обављају знатно ужи круг послова од општина, од којих неке имају мање од 10.000 становника.

Дакле, оно што је кључна карактеристика садашњег положаја градских општина јесте да оне немају самоуправни карактер, тачније немају своје надлежности, па самим тим кроз њих ни грађани не утичу пресудно на доношење одлука у тој локалној средини.

Иако Устав препознаје Град Београд као посебну јединицу локалне самоуправе, закони сужавају, односно онемогућавају маневарски простор за остваривање тог посебног положаја. Тачније, разлике у надлежностима, између Београда и других јединица локалне самоуправе, када су у питању изворне надлежности су занемарљиве, ако се узму у обзир просторне, економске и све друге разлике између Београда и осталих општина и градова, док су у погледу поверених надлежности разлике веће, тако стварају привид да Београд има више надлежности од других јединица локалне самоуправе, иако се ради о надлежностима у којима Република има пуну контролу (Milosavljević i Jerinić 2021, 162–168).

Као изузетак се потенцијално могу разматрати поверене надлежности другостепеног одлучивања (у ограниченем броју случајева, рецимо у области планирања и изградње, издавања грађевинских дозвола за мање објекте или озакоњење) у којима су градске општине изричито законом предвиђене као првостепени органи или као потенцијални првостепени органи, ако град тако одлучи.

Законом о планирању и изградњи граду Београду поверено је решавање у другом степену о решењима о грађевинским дозволама које издају градске општине (ZPI 2023, чл. 139 ст. 3). Слично, Закон о озакоњењу објеката предвиђа да градови који у свом саставу имају градске општине, могу поверити спровођење поступка озакоњења градским општинама, што је у овом тренутку учинио само град Београд (Statut grada Beograda 2019, чл. 77), а да се статутом града одређују објекти за које градска општина може донети решење о озакоњењу (ZOO 2023, чл. 12 ст. 3–4). У овим областима, измене прописа су честе,⁶ а неке од измена односиле су се управо на про-

⁶ На пример, Закон о планирању и изградњи, у време писања коначне верзије овог текста измењен је 13. пут од свог усвајања.

мене у надлежностима на нивоу града Београда, односно омогућавање и одузимање градским општинама одређених надлежности. Међутим, у образложењима предлога тих измена готово никад се не налази детаљно образложење из ког би се могло закључити да је предлагачу (Влади) јасна специфична природа градских општина унутар система локалне самоуправе и њихово функционисање, те да ли су измене мотивисане неком детаљном анализом њиховог функционисања.⁷

У надлежностима у области планирања и изградње, Београд се практично ставља на ниво који има Аутономна Покрајина Војводина, јер су и њој овим прописима поверене исте те надлежности (ZPI 2023, чл. 139 ст. 2).

На положај градских општина, утиче својеврсна централизација унутар Града којој доприносе, с једне стране прописи Града, а са друге, републички прописи који углавном не препознају градске општине као актере, понекад чак и мимо решења која би се чинила разумним са становишта свакодневног живота. Централизација унутар града постиже се статутом града Београда који утврђује послове градских општина, као и начин њиховог финансирања (Statut grada Beograda 2019, чл. 77, 91). Примери из републичких прописа укључују централизацију грађевинске инспекције од 2018. године изменама Законом о планирању и изградњи (ZPI 2023, чл. 192); онемогућавање оснивања комуналних предузећа централним градским општинама комбинацијом примене Закона о јавним предузећима из 2018. године (ZJP 2019, чл. 3) и поменутих измена Закона о главном граду. Тако чини и Закон о матичним књигама који предвиђа да послове вођења матичних књига могу обављати само управе јединица локалне самоуправе (општина и градова), односно градска управа града Београда (ZMK 2018, чл. 6), па су матичари за које би свако претпоставио да су службеници градских општина у ствари службеници Града.

Све то чини да градске општине нису место одлучивања, па самим тим нису ни место на које грађани и грађанке могу да усмеравају своје активности ако желе да учествују у доношењу одлука.

⁷ Нпр. образложење Предлога закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката из 2018. године.

Месна самоуправа у Београду

Месна самоуправа у граду Београду има специфичан положај, јер сам Закон о главном граду садржи одређене изузетке (ZGG 2021, чл. 49) у односу на режим предвиђен системским Законом о локалној самоуправи. Прописано је да се могу образовати месне заједнице и други облици месне самоуправе, да се начин њиховог образовања и укидања уређује статутом Града и да градске општине могу одлучити о њиховом образовању и укидању (ZGG 2021, чл. 50). Изузетак се, дакле, састоји не само у препуштању градским општинама да одлучују о образовању облика месне самоуправе, већ и у томе што је установљена (само) могућност њиховог образовања, како за градска тако и за сеоска насеља - а не и обавеза образовања за сеоска насеља, како стоји у Закону о локалној самоуправи (ZLS 2021, чл. 72 st. 1), што није занемарљиво иако се Београд сматра доминантно урбаном средином.

Надаље, Закон о главном граду озбиљно одступа од Закона о локалној самоуправи, предвиђајући посредни избор савета месне заједнице од стране скупштине градске општине, на предлог збора грађана који се сазива за подручје месне заједнице и може предложити највише двоструко већи број чланова савета (ZGG 2021, чл. 50а). Имајући у виду ограничену употребу зборовца грађана уопште, а посебно у Београду, на овај начин се само формално укључују грађани и грађанке, док се суштински одлучивање о њиховим представницима у месним заједницама препушта политичком органу градске општине.

Одлуке о месним заједницама, као акти о њиховом образовању у складу са ЗЛС и ЗГГ, које доносе скупштине градских општина постоје и формулисане су на идентичан начин, посебно када су у питању послови месних заједница. У поређењу са месним заједницама у другим општинама у Србији – онима које имају статус јединица локалне самоуправе - месне заједнице у београдским општинама практично немају никакве стварне надлежности. То је једноставна последица чињенице да ни градске општине немају своје надлежности, па и немају шта да им повере.

Са друге стране, не може се прихватити аргумент да месне заједнице у Београду нису потребне, јер у њему већ постоје градске општине. Првенствено, градске општине нису облици самоуправе, док је то изричито предвиђено Законом о локалној самоуправи за

месне заједнице и друге облике месне самоуправе (ZLS 2021, 72), па самим тим не уживају исти степен заштите. Практично, предвиђајући градске општине као једноставне делове града, без самоуправних својстава, а истовремено смештајући одлучивање о образовању облика месне самоуправе у руке градских општина, Закон о главном граду, лишава грађане и грађанке Београда једног важног механизма учешћа у вршењу јавних послова. Такође, треба имати у виду да су београдске општине по својој величини (територије и броја становника) веће од просечне општине у Србији (Pešović 2019, 116–117) што само по себи налаже поделу на месне заједнице.

Закључак: где се могу тражити потенцијална решења?

Како је читава конструкција која се односи на описане механизме локалне демократије последица анахроног система локалне самоуправе који је једноступен (па самим тим постоји ограничен број могућности за дељење тог једног степена), као почетак решења изложених проблема намеће се реформа система локалне самоуправе и то кроз увођење двостепености локалне самоуправе и регионалне самоуправе (што би могло да укључује и територијалну аутономију), уз препознавање Београда као региона. То би, наравно, захтевало и измене Устава, пошто се показало да садашња решења нису довољно флексибилна да омогуће овакву реформу.

И сама двостепеност, без увођења Београда као региона, омогућила би да барем градске општине добију самоуправни карактер, мада остаје чињеница да оне данас, барем у просторном смислу, превазилазе по територији и бројности становништва неке градове који би, по природи ствари, добили статус другог степена локалне самоуправе.

Двостепени систем локалне самоуправе, уз додаток регионалног нивоа, омогућио би јаснију расподелу надлежности које би могле да се расподељују на нивоу градских општина и, даље, других облика самоуправе, у нашем случају месних заједница, што би требало да омогући и грађанима и грађанкама да своје учешће усмере на места одлучивања која су им ближа и приступачнија.

Заробљен у оваквом систему, Београд и његове власти остају потпуно удаљене од грађана и грађанки. Главни град, наравно, пати од свих недостатака повезаних са ригидним и претерано захтевним нормативним решењима у погледу организовања зборова

грађана и спровођења народне иницијативе и референдума, која је и сама неопходно мењати. Међутим, решења из Закона о главном граду додатно доприносе оваквом стању, чинећи Београд још мање нормативно спремним за развој локалне демократије.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law [Venice Commission], Serbia: Urgent opinion on the Draft law on the referendum and the people's initiative, 18 October 2021. CDL-AD(2021)033.
- Dimitrijević, Momčilo. 1972. „Mesna zajednica - elemenat socijalističke demokratije.” *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu* 11 (27): 27–41.
- Dulabić, Vedran, i Jelena Jerinić. 2021. “Public Participation in Local Public Action in Croatia and Serbia.” In *Democratic and Electronic Changes in Local Public Action in Europe: REvolution or E-volution?*, eds. Marig Doucy et al., pa, al., 111–129. Bayonne: Institut francophone pour la justice et la démocratie.
- Đurić, Predrag. 2021. *Na šta mislimo kada kažemo... Novi zdravstveni sistem*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
- Jerinić, Jelena, i Milosavljević, Bogoljub. 2019. „Normativna ovlašćenja organa lokalne samouprave u Srbiji.” *Pravni zapisi* 10 (2): 399–412.
- Milosavljević, Bogoljub, Popadić, Dragan, i Svetlana Logar. 2006. *Učešće građana na lokalnom nivou – Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Milosavljević, Bogoljub. 2015. *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804–2014*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Milosavljević, Bogoljub, and Jelena Jerinić. 2015. “Territorial Organisation of the Republic of Serbia—Possibilities for Reform.” *Serbian Architectural Journal* (7): 401–419.
- Milosavljević, Bogoljub, and Jelena Jerinić. 2016. “Status of Serbian towns in the light of recent efforts towards a national decentralisation strategy.” *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 16 (1): 77–106.

- Milosavljević, Bogoljub, i Jelena Jerinić. 2017. *Ustavnopravni položaj lokalne samouprave: Ustav Republike Srbije u uporednoj evropskoj perspektivi*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Milosavljević, Bogoljub, i Jelena Jerinić. 2020. *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*. Beograd: Službeni glasnik.
- Mojsilović, Miloš. 2011. *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom - Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*. Beograd: OSCE Mission to Serbia.
- Pešović, Marija. 2019. „Gradske opštine u Republici Srbiji.” *Pravni zapisi* 1: 101–124.
- Poslovnik o radu Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine [PS APV]. 2018. „Službeni list AP Vojvodine”, br. 60/2018.
- Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine [PRLS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 73/2021)
- Republički zavod za statistiku [RZS]. 2022. Prvi rezultati Popisa stanovništva, domaćinstva i stanova 2022. Poslednji pristup 20. jula 2023. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221350.html>.
- Statut grada Beograda, „Službeni list grada Beograda”, br. 39/2008, 6/2010 i 23/2013, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 7/2016 - odluka US i „Sl. list grada Beograda”, br. 60/2019.
- Uvalić, Milica, and Will Bartlett. 2021. *Regional disparities and regional development policies in Serbia*. Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/2006, 115/2021 (Amandmani I-XXIX) i 16/2022.
- Vlatković, Milan. 1999. „Mesna zajednica: uređenje, problem i pravci.” *Pravo - teorija i praksa* 16 (1): 15–26.
- Vukelić, Zorica. 2006. *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Zakon o glavnom gradu [ZGG], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 37/2019, 111/2021 - dr. zakon.
- Zakon o javnim preduzećima [ZJP], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 15/2016 i 88/2019.
- Zakon o lokalnoj samoupravi [ZLS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2026 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon.

- Zakon o lokalnim izborima [ZLI], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 14/2022.
- Zakon o matičnim knjigama [ZMK], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018.
- Zakon o ozakonjenju objekata [ZOO], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 96/2015, 83/2018, 81/2020 - US, 1/2023 – US i 62/2023.
- Zakon o planiranju i izgradnji [ZPI], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 72/2009, 81/2009 - ispravka, 64/2010 - US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - US, 50/2013 - US, 98/2013 - US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon, 9/2020, 52/2021 i 62/2023.
- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije [ZPS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/2018.
- Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti [ZPDPEPLS], „Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori”, br. 8/2018.
- Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi [ZRNI], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 111/2021 i 119/2021.
- Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama [ZVS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 87/2018.
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije [ZTO], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 - dr. zakon.

Jelena Jerinić*

Law School Belgrade, Union University

CONSTITUTIONAL AND NORMATIVE POSITION OF BELGRADE AS AN OBSTACLE IN THE EXERCISE OF LOCAL DEMOCRACY

Resume

During the last few decades, the reluctance to take significant steps in the reform of territorial organization and local self-government system in Serbia had an adverse effect on both small and underdeveloped, as well as large and economically more developed municipalities and towns. In this paper, the author's intention is to show that the constitutional and legal position of the City of Belgrade, within the framework of a single-level and uniform system of local self-government, among other issues, prevents the implementation of various mechanisms of local democracy, as regulated by Serbian laws. Trapped in such a system, Belgrade and its authorities remain completely distant from citizens. The inadequacy of formal mechanisms of local democracy which are incorporated into the legal solutions on the system of local self-government is primarily shown here on the example of the organization of city municipalities, which during the last twenty years have been completely devoid of self-governing characteristics, as well as the specific form of optionality in the establishment of local community units (*mesne zajednice*) at the level of Belgrade, as the country's capital. Solutions could be sought in comprehensive reforms to territorial organization and the system of local self-government, which, apparently, would require changes to the Constitution, and which would enable the capital city to (at least) have the position of the second tier of local self-government. Belgrade's aptness to be more than a first-level unit of local self-government can be confirmed by a simple analysis of tasks delegated to the City in certain areas of competence, in which it already has the position of a second-tier

* E-mail address: jelena.jerinic@pravnofakultet.edu.rs.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

administrative authority (e.g. urban planning and construction, legalization of immovable property or citizens registers).

Keywords: local self-government, territorial organisation, City of Belgrade, delegated tasks, city municipalities, local community units

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 911.3.:327(497.11)
DOI: 10.5937/spm81-45308
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 3/2023.
Vol. 81
стр. 165-185

*Вељко Благојевић**

*Школа националне одбране
„Војвода Радомир Путник”, Београд*

ДИПЛОМАТИЈА СРБИЈЕ У ОДВРАЋАЊУ

Сажетак

Дипломатија представља прву линију промовисања и одбране националних интереса и један од извора моћи, заједно са војним, економским, информационим и другим. Значај и комплексност дипломатије за Србију у условима савремених међународних односа можда се најбоље могу уочити у погледу одвраћања у условима када се на тлу Европе води велики ратни сукоб, који ће извесно имати дугорочне последице по међународни систем. Када се томе додају и нерешени проблеми из периода ратова за југословенско наслеђе, посебно проблем статуса КиМ, извесно је да Србија мора да перманентно настоји да на најбољи могући начин искористи све националне потенцијале за свеобухватно и веродостојно одвраћање у условима примене политике војне неутралности, што само додатно усложњава изазове. Ефикасност дипломатије представља један од кључних предуслова за успешно одвраћање, али се њена синергија са другим инструментима спољне политике не може поуздано реализовати без концепта стратешке комуникације. Циљ рада је да

* Имејл-адреса: veljko_bagojevic_55@hotmail.com.

се ослонцем на реалистичку теоријску основу, анализом функција дипломатије, сагледају њен значај за успешно одвраћање и нужност синхронизованог деловања са другим спољнополитичким средствима, који се развијају превасходно ради одвраћања, али се могу и другачије тумачити уколико дипломатија не успе да избегне замке безбедносне дилеме.

Кључне речи: дипломатија, одвраћање, стратегија, стратешке комуникације, војна неутралност

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Дипломатија ће бити посматрана као политичка техника у складу са узусима класичног реализма. Познато да дипломатија, без других елемената моћи, не представља значајно спољнополитичко средство (Blagojević 2017, 8). Она тек у синергији са осталим спољнополитичким средствима и инструментима може да покаже значајну ефикасност и допринесе реализацији стратешких интереса субјекта међународних односа.

Већина теоретичара дипломатије сматра, с правом, да је она „мотор” међународних односа, а њен сегмент који се бави одбрамбеном дипломатијом, може се сматрати кључан за реализацију националних интереса¹. Иако не треба занемаривати и значај економских и других елемената моћи, ипак је значај војне моћи за кредибилност дипломатије присутан у сваком виду њеног испољавања. Дипломатија је задужена за реализацију националних интереса мирољубивим средствима, док је војска суштински усмерена на примену организованог насиља за остваривање кључних стратешких циљева. Иако се може рећи да су по својим суштинским својствима дијаметрално супротни, дипломатија и војска делују суплементарно у реализацији спољне политике у намери да другачијим средствима наметну сопствену вољу (Petković 1996, 38). У

¹ Синтагму одбрамбена дипломатија не треба схватити као синоним за савремену војну дипломатију, већ много шире. Реч је о дипломатској комуникацији и сарадњи у области одбране, а не само о делу војно-војне сарадње. Наиме, одбрамбена дипломатија, поред војно-војне сарадње, подразумева и сарадњу у многим областима које су у надлежности министарства одбране као што су: војнообавештајна, војнобезбедносна, војнообразовна, војнотехничка и многе друге (Blagojević 2017).

прилог томе иде говори и дефиниција одбрамбене дипломатије која подразумева „све активности Владе и система одбране усмерене на умањење тензија и непријатељства, имплементацији нових мера изградње поверења између држава, доприносе развоју сарадње система одбране и обезбеђују услове за стварање и функционисање савеза и коалиција” (Fetić 2013, 49).

Слична схватања има и маршал СССР и војни теоретичар Соколовски (*Василий Данилович Соколовский*), који наводи да се стратешка жељена стања превасходно реализују дипломатским и економским средствима, док функционалне везе између дипломатије и војске сагледава кроз својеврсну обавезу политике у стварању услова оружаним снагама да објективно располажу потенцијалом који им омогућавају да успешно реализују постављене циљеве. Он децидно тврди да је за исход рата често и пресудна његова спољно-политичка припрема, која обухвата савезништва, склапање савеза, формирање коалиција држава, обезбеђење неутралности суседних држава и слично. „Ту се отвара широко поље делатности за дипломатију, која, борећи се за учвршћивање међународног положаја своје земље, стално узима у обзир интересе њене безбедности, усаглашава свој рад са захтевима војне стратегије” (Sokolovski 1965, 38). У новије доба, дипломатија често има обавезу да припреми политичке и правне услове погодне за оправдавање војне интервенције, у складу са спољном политиком великих сила (Freeman 2002, 79–81). Можда је наведени однос међузависности најкраће и најсликовитије описао Фридрих Велики кроз став да је „дипломатија без силе као музика без инструмената” (Evans and Newnham 1997, 128).

Овде се, оправдано, може поставити питање, чему онда правити проблем тамо где не постоји, када већ имамо државне органе који се баве одвраћањем, што се може сагледати кроз функције одбрамбене дипломатије? Одговор на ово питање није једноставан, али је у теорији међународних односа и безбедности, посебно стратешким студијама, веома добро описан. Наиме, вековима се зна да је поред војне моћи неопходно располагати многим другим потенцијалима да би се победило у ратном сукобу. Такође је познато, још од давнина, да је боље победити без употребе војних средстава, јер је њихова употреба скопчана са великим ризицима и у крајњем је то веома скупо средство за реализацију одређених циљева, па се поставља питање његове рационалне употребе. Ипак, ратови и војне интервенције су пратилац међународних односа од

памтивека и не треба очекивати да ће и будућност људске цивилизације бити другачија.

Међутим, савремена међународна безбедност не подразумева само оружану интервенцију као ризик и претњу, већ постоје и многе друге опасности по националну безбедност. Још од краја седамдесетих година прошлог века, када су Сједињене Државе усвојиле Стратегију сукоба ниског интензитета, јасно је да постоји читав спектар тзв. невојних (хибридних) претњи по националну безбедност (видети Dogu 1991; Field Manual 1990; Dixon 1989). Зато је неопходно да се око питања безбедности све више ангажује читаво друштво, а не само држава, односно њен систем националне безбедности у ужем смислу. Безбедносни изазови су све чешће у сферама друштвеног живота која нису у домену тзв. традиционалне безбедности, попут енергетике, економије, националног идентитета, културе у најширем смислу речи и другим областима.

Због тога је неопходно сагледати на који начин се мале и средње државе, као што је Србија, могу одупрети потенцијалним агресорима, без употребе силе, већ свеобухватним, веродостојним одвраћањем у коме ће сваки потенцијални агресор одустати од оружаног напада, али и од субверзивне делатности и других облика угрожавања безбедности. У оваквим условима се логично намеће закључак да је значај и комплексност дипломатије за Србију у условима савремених међународних односа можда се најбоље могу уочити у погледу одвраћања.

Изазови за нашу дипломатију и свеукупну безбедносну и политику одбране су двојаки. С једне стране је историјско наслеђе из савремене историје и нерешени проблеми из периода ратова за југословенско наслеђе, посебно проблем статуса КиМ. По могућим последицама и конфликтном потенцијалу, можда је и значајнији ризик који чини шире стратешко окружење које кључно детерминише велики ратни сукоб на тлу Европе, који ће извесно имати дугорочне последице по међународни систем. Извесно је да Србија мора да перманентно настоји да на најбољи могући начин искористи све националне потенцијале за свеобухватно и веродостојно одвраћање (видети Vladojević i Radanović 2022, 28–39). У стратешком контексту сагледавано, дипломатија Србије је на својеврстан начин ограничена јер је примена политике војне неутралности, ограничава да на традиционалан начин, путем савеза, ојача своју позицију и потенцијале моћи. За државе које воде неутралну

политику, очување статуса је одувек био велики изазов када се у близини воде ратови. Како је то писао велики Макијавели (*Niccolò Machiavelli*) „И увек ће се десити да ће онај ко ти није пријатељ тражити да се не мешаш, а други ће тражити да се умешаш са оружјем у руци” (Макијавели 2003, 202). Исто важи и за безбедносну и политику одбране, с тим да се оваква политика у стратешком смислу може показати као исправна и благородна за реализацију и афирмацију националних интереса. Међутим, за такав развој догађаја је неопходна ефикасна и поуздана дипломатија, која треба да „наш брод спроведе у безбедну луку, кроз садашњу, а могуће и већу олују” која карактерише трендове савремених међународних односа.

Мисије и задаци дипломатије у одвраћању

Класични реалиста, Моргентау (*Hans Morgentau*) оправдано истиче да дипломатија, схваћена у ширем контексту реализације спољне политике, има следеће основне задатке (мисије, прим. аут.):

- 1) она мора одредити своје циљеве у смислу актуелне и потенцијалне моћи за њихову реализацију,
- 2) мора да предвиди циљеве других нација и актуелне и потенцијалне моћи да реализују сопствене циљеве,
- 3) мора одредити колико су ти различити циљеви компатибилни једни другима и
- 4) мора ангажовати одговарајућа средства за реализацију својих циљева.

Неуспех у било ком од ових задатака може угрозити успешност спољне политике и мир (према Art and Jervis 2011, 135). За Србију се у овим мисијама крију многе замке, међу којима су можда најзначајнији процена потенцијала моћи за реализацију сопствених циљева и ангажовање одговарајућих средстава за њихову реализацију. Мора се признати да је тешко изводљиво одвраћање држава чланица НАТО са расположивим капацитетима и у стратешком окружењу у којем се Србија налази.

Имајући у виду ограничене ресурсе на располагању малих и средњих држава и огромне неравнотеже моћи са великим силама и савезима, постаје јасно да за њих оптимална стратегија одвраћања, која повећава изгледе за пролонгирање евентуалног рата, умањује корисност војних способности потенцијалног агресора и има могућност да ускрати постизање његових политичких циљева. Увек

су постојале мале државе са одбрамбеним циљевима националне безбедности, али неадекватним војним потенцијалном, које би више желеле да се ангажују на одвраћању од оружане борбе, јер је боље систематски предузимати различите акције него ратовати са моћнијим противником. Одвраћање успева тамо где је потенцијални противник уверен да ће његове планиране акције пропасти или да ће свака војна акција имати страшне последице, тврдећи да му је боље да не напада² (видети Chikovani 2010).

Дипломатија и начело правовремености у одвраћању

Значај дипломатије и њена улога у односу на правовременост, као начела успешног одвраћања, суштински се може схватити и разматрати најмање двојачко. С једне стране, реч је о једној од основних мисија дипломатије, која се у стратешком смислу може сматрати као „радар за рано упозорење” на могуће угрожавање националне безбедности и других виталних интереса деловањем страног фактора. Овде је значајно напоменути да један од основних критеријума за одређивање ефикасности дипломатије управо представља проток времена од када је уочена потенцијална опасност, и о томе извештено, до почетка практичног испољавања безбедносне претње, која не мора нужно бити безбедносног карактера, већ иманентно економског, политичког, информационог или неког другог карактера. Правовремено сигнализирање дипломатије о намерама и могућностима других актера у међународним пословима представља предуслов да се спољнополитички одлукиоци упознају са природом претње, вероватноћом и интензитетом њеног испољавања. Затим следи анализа и разрађивање могућих активних и пасивних

² Да би одвраћање било ефикасно материјално слабијој страни је неопходно потребно: 1) друштвена подршка; 2) уточиште (било физичко, као што је тежак и непроходан терен, или политичко, као што је слабо обезбеђена државна граница); 3) идеја која може да учини да се саможртвовање чини и неопходним и племенитим (примера ради патриотизам), и 4) стратегија способна да повезујући све три предности у један осмишљен и функционалан напор. Са сва ова четири средства слабији противници могу да одуговлаче са почетком ратног сукоба, ефективно негирајући своје номинално јаче способности потенцијалног противника да искористе своје предности у технологији, материјалу и броју за постизање очекиваних политичких циљева, као и да наметну у изглед неопходне трошкове и губитке да би натерали снажне противнике да преиспитају очекиване користи од победе.

мера на спољнополитичком плану и евентуално развој способности и капацитета за њихово одвраћање.

Друго схватање значаја дипломатије у односу на начело правовремености код одвраћања се односи на правовремено и објективно извештавање о резултатима предузетих мера и активности на одвраћању. Ова активност се може, и треба, схватити као потенцијални корективни фактор за предузете мере одвраћања или за предлагање даљег усмеравања мера уколико су дале добре почетне резултате. Зашто је значајан овај аспект правовремености у деловању дипломатије, јасно се може уочити кроз хипотетички пример да неуспешно одвраћање, било због недовољне веродостојности или свеобухватности, може да доведе до даљег „расипања” ресурса без значајнијег ефекта, а стратешки фактор време и даље ради за потенцијалног противника, што нама радикално умањује шансе за ефикасно одвраћање (видети Kissinger 2022; Mazarr 2018; Miršajmer 2017). Надаље, без ове функције повратног извештавања о ефектима одвраћања тешко је замислити поуздану реализацију стратешког одвраћања. Срби су ипак успевали да парирају Западу готово читаву деценију распада бивше СФРЈ, наравно, уз велике губитке који су последица диспропорције моћи.

Иако се на први поглед може сматрати да је једино дипломатска функција обавештавања и извештавања о стању у држави пријема, то свакако није потпуно тачно (видети Благојвић 2015, 25–39). Наиме, начело правовремености у одвраћању се извесно може, и треба, примењивати и током реализација функција: преговарања, заштите интереса, па чак и код представљања, што Србима не би требало посебно да се објашњава, имајући у виду нерешен статус Покрајине Косово и Метохија³. Код дипломатског преговарања је посебно значајно правовремено реализовати тзв. претпреговарачки процес у коме се дипломате ангажују на дискретан начин како би добили податке о политичком расположењу за преговоре, колико је држави пријема стало да се успешно реализују преговори, њихови кључни интереси у преговорима, искреност у њиховим намерама и слично (Благојевић 2017, 71–72). Дакле, може се укратко рећи, да је правовремено и ефикасно ангажовање дипломатије кључно за правовременост у одвраћању, јер преговарач може неискрено ући

³ Пример дипломатског деловања Грчке у спору око уставног имена Републике Македоније указује на успешно реализовано одвраћање у погледу идентитета, које је у крајњем резултирало променом имена у Северна Македонија.

у преговоре са циљем да „купи време”, чиме се умањује време нашој страни да правовремено користи потенцијале одвраћања. Исто важи и за сам процес преговарања, у којем би требало да се у текст међународног уговора (споразума, меморандума и сл.) унесу и адекватни чланови који би се односили на одвраћање и, по могућности, прецизирати одређене механизме за одвраћање од потенцијалног угрожавања националних интереса, превасходно у области безбедности и економије. У контексту функције заштите интереса не треба се бавити посебним објашњењима, јер је то природно и логично, с тим да је пожељно да се анализира мноштво могућих опција развоја догађаја и да се у односу на њих укаже на могуће опасности, управо из разлога правовремености у одвраћању. Питање статуса КиМ или унитаризације БиХ су више него илустративни примери ангажовања савремене српске дипломатије. Одавно постоји свест о значају дипломатије за правовремено одвраћање. Примера ради, још у Византији су владари имали обичај да своје дипломате, са чијим резултатима нису били задовољни, осуде да буду ослепљени. То указује на значај коју су владари у Византији давали дипломатији, али и на одговорност дипломата који су „морали” да виде и сагледају све аспекте и могуће развоје догађаја који би могли бити од интереса за Цариград (Karović 1935, 16).

Република Србија је, нажалост, у блиској прошлости имала доста изазова и разнолика искуства у вези са правовременим извештавањем о потенцијалним ризицима и претњама, а како се чини и у будућности ће бити суочена са сличним трендовима. У том контексту сагледавано, не би требало да буде већих проблема, јер постоји лично и организационо искуство ангажовања у наведеној проблематици. Ипак, постоји простор за упозорење на могуће пропусте у вези са правовременим повратним извештавањем о предузетим мерама одвраћања, чији разлози могу бити разноврсни, али се морају константно објективно анализирати, па чак и *post festum*, како би се ојачале компетенције дипломата и указало на њен значај.

Дипломатија у веродостојном и свеобухватном одвраћању

Знаменити Американац Ј. Ј. Роџерс (*J.J. Rogers*) је пре једног века, истакао да је „дипломатска служба прва линија одбране земље. Вешта дипломатија је најбољи основ за мир” (Karović 1935,

27). Крајем педесетих година прошлог века, Броди (*Bernard Brodie*), такође истиче да одвраћање, као средство у националној стратегији или дипломатији, свакако није ништа ново у историји људске цивилизације. Претња ратом, отворена или подразумевана, одувек је била инструмент дипломатије којим је једна држава одвраћала другу да учини нешто било војне или политичке природе. Често је претња била потпуно латентна, односно позиција државе која одвраћа била толико очигледна и доминантна да се помишљало да је оспори. Владе, као и људи генерално, обично су биле свесне опасности које су укључене у провоцирање моћних суседа и управљале су се у складу са тим. Ипак, велики број ратова који су се догодили у модерно доба доказује да претња употребом силе, чак и оно што је понекад изгледало као надмоћна сила, често није успела да одврати. Броди сматра да треба истаћи позитивну функцију коју имају неуспеси одвраћања. Сама учесталост ратова је значајно допринела кредибилитету који је својствен свакој претњи. У дипломатској комуникацији, изјава да ће се одређена врста понашања сматрати „непријатељским актом” сматра се једнаком са ултиматумом и да се без сумње схвати као озбиљно намеравано. „Блефирање”, у смислу намерног покушаја да звучи одлучније или ратоборније него што се објективна намера, нипошто није био тако чест феномен у дипломатији као што би се могло веровати у новинарске интерпретације појединих догађаја. Најчешће, „блефирање” је тежишно усмерено на ограничавање директних врста претњи. Укратко, одвраћање је динамичан концепт који добија на важности и снази из својих неуспеха као и из успеха (Brodie 1959, 33). Да се присетимо изјаве хрватског политичара Зорана Милановића, који је својевремено рекао да Србија прети празном пушком, што представља еклатантан пример процене да је реч о „блефирању”.

Савремени румунски теоретичар Фетиц (*Sorin Fetic*) указује на значај одвраћања и његову примену у војној области, иако се може рећи да се, у принципу, односи на колективну или индивидуалну психу потенцијалног непријатеља и његову отпорност на стрес изазван низом фактора, посебно осмишљених у наизглед неорганизованом облику, али који су вођени да се прилагоде његовим рањивим деловима. Другим речима, да би одвраћање било ефикасно, потребно је идентификовати деловање или околност коју непријатељ најмање жели, која је усмерена на његове највеће стратешке недостатке и које се највише плаши. Након што се

идентификује то деловање или околност, потенцијални непријатељ се може убедити да одустане од својих непријатељских намера и прихвати преговоре. Одбрамбена дипломатија подржава одвраћање на штету насилне конфронтације. Надаље, она има способност да створи одговарајући контекст за почетак, прелиминарне преговоре и саме преговоре. Да би се одржао потенцијал за одвраћање, Фетиц сматра да су неопходни следећи елементи: спремност, изостанак провокација, опрезност, јавност, кредибилитет, одржавање одређеног нивоа извесности, парадокс да се мир, повремено, може најбоље обезбедити ратом и независност⁴ промена. Идентификовао је низ војних средстава одвраћања, као што су: неке привремене војне мере, као што су делимична мобилизација становништва, директна војна подршка угроженом подручју, контролисана одмазда и слично (Fetić 2013, 47–48).

Мисија одбрамбене дипломатије је да управља делатностима усмереним на одвраћање војним средствима. Међутим, као што је већ речено, неопходност успешног одвраћања у савременим условима стратегијског окружења је да се оно реализује свеобухватно. Овде треба навести бритку мисао великог Јована Дучића, „По врлинама нас оцењују само пријатељи, а наши непријатељи нас оцењују само по нашим манама” (Dučić 2002, 58), која најсажетије осликава неопходност уважавања начела свеобухватности у одвраћању. Дакле, извесно је да се искључиво војним средствима не може реализовати одвраћање. У вези са начелом свеобухватности, Фетиц указује на следеће облике изражавања и материјализације начела одвраћања: прибегавање политичким, дипломатским и другим врстама ненасилних средстава за решавање спора; коришћење политичког, економског и војног притиска; ембарго, бојкот и блокада; (политичка, дипломатска, економска и војна) ограничења; претња употребом силе; демонстративне војне акције, путем вежбовних активности, маневара, пробе нових врста наоружања и војне опреме; превентивни напади ограниченог карактера и слично (Fetić 2013, 48).

Србија и српски народ су евидентни губитници у такозваним ратовима за југословенско наслеђе и, ако је веровати Бродију у погледу истоветне важности и значаја искустава из својих неуспеха као и из успеха у односу на концепт одвраћања, онда би требало да буде „равноправан” у промишљању, организацији и деловању

⁴ Уколико и када престану заједнички подстицаји, престају и коалиције.

у погледу одвраћања. Као једно од најзначајнијих искустава у неуспешном одвраћању, Србија може да сагледа релативно новије искуство у одвраћању НАТО од агресије на територију СР Југославије, у операцији која се реализовала 1999. године. Ипак, треба објективно сагледати домаћаје владајуће структуре и читавог српског друштва, које је показало велику отпорност у односу на неупоредиво моћније супарнике у сваком погледу, али и отпор који су снаге безбедности и одбране пружиле покушајима насилног освајања територије Косова и Метохије. Не треба сметнути с ума околности које су претходиле ратном сукобу 1999. године: економске, политичке, чак и спортске санкције, суспензије из различитих међународних организација, до тада невиђеној медијској кампањи усмереној на стигматизацију Срба и разноврсним видовима дипломатских притисака и стављања у изглед безбедносних претњи, укључујући и активну политичку, медијску и војну помоћ свим сепаратистичким снагама у бившим републикама СФРЈ и Косову и Метохији (Влагојевић 2019, 351—365).

Управо у наведеним чињеницама и лежи велики изазов за свеобухватно одвраћање, јер је међународни имиџ Србије и Срба видно оштећен, економија девастирана санкцијама и „дивљом” приватизацијом, окружена државама чланицама НАТО, од којих су бивше републике СФРЈ посебно заинтересоване за заједничко уравнотежење Србије, попут стратегије обуздавања које је Запад примењивао према Совјетском Савезу током Хладног рата. Истовремено, због тога не треба да чуди истрајавање на наративу неких бивших сецесионистичких република СФРЈ и Приштине, јер се на тај начин стварају услови, у домену стратешких комуникација, да се они „квалификују за наставак сарадње” са Западом и задржавање „ореола жртве која се плаши обнове српске хегемоније” на Балкану. Између осталог, међу овим чињеницама треба тражити и разлоге за проглашење војне неутралности Србије, јер се на овај начин стварају услови за избијање аргумената који указују на „хегемонистичке намере Срба”, иако се многи актуелни и бивши политичари у Србији својом „херојском реториком” према суседима често суштински хватају у њихове „замке” стратешке комуникације.

Наведене изјаве они редовно користе за потхрањивање свог наратива и тиме јачају своје позиције према Западу и посредно отежавају свеобухватно одвраћање. Наиме, Србија не треба и није у прилици да одвраћа само суседе, већ и много моћније европске силе,

а да не говоримо о глобалном хегемону и НАТО. Остаје отворено питање на који начин треба одвраћати НАТО? Војним средствима свакако не. То смо били принуђени и нисмо успели у потпуности. Како обезбедити одрживи економски развој, ако зависимо од директних страних инвестиција и трговине са државама чланицама Европске уније, а енергетски смо зависни од руских енергетских ресурса? Дакле, остало је политичко, информативно, идентитетско и свеколико одвраћање, међу које треба уврстити и политику војне неутралности, која је својеврсно одвраћање уз неопходни ниво сарадње који се процењује као национални интерес. Дакле, може се рећи да геостратешка локација, равнотежа снага, посебно регионална и међународна сарадња како наводи Карш као кључне екстерне параметре за одрживост неутралности (Karsh 2011, 88–144), пружа веома сложене услове за реализацију свеобухватног одвраћања мале неутралне државе, као што је Србија, сагледавано у глобалним оквирима. Тиме улога дипломатије, па и њене одбрамбене компоненте, добија на значају много више него што се може на први поглед уочити. Сваки спољнополитички потез који преузме наша дипломатија према било ком од суседа, мора нужно узимати у обзир и калкулисати и чињеницу на који начин ће он бити презентован у центрима моћи, попут Вашингтона, Брисела, Берлина и слично. Преговори између Београда и Приштине представљају сасвим добар и илустративан пример за изазове са којима се суочава српска дипломатија.

Позивајући се на Карша, Новаковић анализира предуслове функционалности стратегија које једна мала или средња држава треба да примени у контексту очувања свог статуса. Он је користио Каршову класификацију за позитиван и негативни приступ. Под позитивном компонентом подразумева политичке приступе којим би се друге државе „убедиле” да је стално неутрални статус коначан и да се држава њега неће одрећи ни у критичним тренуцима, односно да је њено опредељење веродостојно и поуздано. Негативна компонента је заснована на одвраћању и њом ће се предочити несразмерни трошкови и губици за државе које се одлуче да угрозе тај статус. Другим речима, иако се неутралне државе прихватањем такве политике суштински одричу силе као средства којом се користе у међународним односима (у офанзивном контексту), оне ипак имају обавезу да своју неутралност бране како друге државе не би њихову територију лако заузеле током неког будућег рата и

искористиле за своје ратне напоре. Дакле, развијање адекватне и снажне негативне компоненте је свакако пожељно, али често није од кључног значаја за успешно одвраћање, имајући у виду њихове мале потенцијале моћи. Зато је од виталног значаја, како с правом наводи Новаковић, управо позитивна компонента приступа неутралности, која полази са политичке позиције да се, дипломатским деловањем, увере други актери међународне политике да је неутралност поуздана и да нема опасности да ће бити укинута или да ће бити усмерена према сарадњи са њиховим потенцијалним супарницима или непријатељима (видети Novaković 2022, 230–247).

Овде се јасно уочава значај праксе дипломатског речника и метода у спречавању безбедносне дилеме, која се као својеврсни бумеранг враћа у негативном контексту према онима који се не понашају у складу са спознајама овог теоријског концепта. „Херојска” реторика појединих бивших, али и актуелних, српских политичара може да донесе одређене добити на унутарполитичком плану, али сасвим извесно штете у спољнополитичком (геостратешком) контексту. Дакле, веома је сложено питање на који начин се одвраћање треба практиковати у конкретним геополитичким условима на Балкану, а да се оно не претвори у њену супротност и додатно угрози безбедност Србије и њених интереса. Ово питање су уочили Копанја и Ајзенхамер и аргументовано закључили да се управо „перцепција може посматрати као разделна линија између успешног одвраћања и упадања у клопку безбедносне дилеме, док креирање јасног и недвосмисленог безбедносног наратива, као дела ширег стратешког дискурса, може водити ка решењу поменутог парадокса” (Коранја и Ajzenhamer 2022, 15). Управо је комуникација са другим актерима у међународној политици кључна за стварање перцепције и основна функција и надлежност дипломатије. Дакле, може се рећи да је дипломатија, у овом контексту сагледавано, кључна за успешну реализацију одвраћања. За ефикасност одвраћања је неопходно да се на одређени начин усклади реторика изабраних функционера, посебно у такозваним министарствима силе, за шта би требало да буде одговорно министарство надлежно за спољну политику. Чињеница је да би својеврсни коректурни фактор за ове негативне појаве у наративу дела српског политичког естаблишмента требало да буде министарство задужено за спољну политику, које би требало да се ефикасније ангажује на нивоу Владе и укаже на потенцијалне негативне ефекте овакве праксе. Велико је

питање да ли се то догађало, али се чини да постојаност „херојске” реторике у нашем наративу указује да то није случај. За то су, поред јаких институција, свакако потребни и професионално изграђене дипломате који своју каријеру треба да граде на постулатима професионалне ефикасности и функционалности. То је посебно значајно за Србију, која се налази у својеврсном стратешком окружењу НАТО и са проблематичним наслеђем у односима из блиске прошлости, као и сложене међузависности и глобализованим међународним односима.

Дакле, може се констатовати да се дипломатија мора поставити као државна функција, оличена у институцији министарства надлежног за спољну политику, која нужно мора и да уочава нефункционалне и нежељене ефекте из домена политичке делатности републике Србије, али и указује на компаративне недостатке било да је реч о војним способностима, процедурама, координацијама наступа на спољнополитичком плану и других потенцијалних проблема који могу да угрозе свеобухватност у одвраћању. Као што је већ наведено, дипломатија може бити значајно спољнополитичко средство тек у синергији са осталим спољнополитичким средствима и инструментима. Сагледавањем функција дипломатије у контексту веродостојности и свеобухватности одвраћања јасно се потврђује ова тврдња. Чињеница је да, примера ради, Војска Србије може да развија и усваја способности које недостају већини других, али уколико дипломатија не успе да их на умешан начин уведе у токове калкулације актуелне моћи, те способности могу остати само пуки фактор војних калкулација. Слично је и са позитивним економским параметрима развоја Србије. Уколико дипломатија то не искористи за привлачење страних инвестиција, убрзавање стопа економског раста и, у крајњем, увећањем меке моћи државе, онда је реч искључиво о статистичком податку.

Како то поједини теоретичари наводе, увек постоје одређена рањивост државе, које је неопходно анализирати у контексту одвраћања, како од државних тако и недржавних актера. У том контексту треба разматрати могуће изазове ради спречавања њихових ескалација и спречавања негативног дејства. Реч је о следећим изазовима: 1) Правни изазови у националном и међународном праву; 2) Ефекти на буџете и економски развој, међународне одмазде као што су санкције и бојкоти, или страна војна помоћ потенцијалним непријатељима; 3) Домаће последице по националну политику и

кохезију заједнице – посебно проблем наношења националног понижења од стране посредника (што се настоји учинити Србима, прим. аут.); 4) Верска и етничка трвења; 5) Дипломатска и штета по међународну репутацију; 6) Исходи у медијима и јавној дипломатији; 7) Географске удаљености и топографска детерминисаност; 8) Полицијске и друге владине организационе надлежности, као и 9) Односи војног потенцијала, ризици и предвиђене стопе губитака (Schulte 2010, 218–219).

У Млетачкој републици се, од краја 18. века, уводи пракса да њени дипломатски представници по завршеној трогодишњој мисији одрже говор пред Сенатом. Ова пракса, која у многоме личи на савремени „дебрифинг“ (извештај) који се реализује у министарству задуженом за спољне послове, одржала се до краја постојања Млетачке републике. Ако анализирамо ову праксу у савременим условима и у контексту одвраћања, постаје видљиво да је њена примена омогућавала свеобухватност у сагледавању намера и могућности других држава, на одређени начин сагледавање услова и контекста у којима би требало да се реализује одвраћање, ако је то потребно, као и својеврсну отпорност за реализацију свеобухватног одвраћања (Karović 1935, 15).

Србија настоји, у последње време, да примењује концепт проширеног одвраћања⁵, које је усмерено на заинтересованост за безбедност и очување идентитета Срба пре свега у суседним државама. Како о томе пише Игрутиновић, ту „посебно место имају Република Српска (са јасним уставноправним статусом) и Косово и Метохија (са нејасним статусом и преговарачким процесом у току, а Срби су фактички ван власти званичног Београда), Србија у меканој форми назначавач своје амбиције да буде заштитница Срба у могућим кризама“ (Igrutinović 2022, 52–53). Дакле, реч је о имплицитном проширеном одвраћању због стања у међународној

⁵ Он се може разумети као проширење логике одвраћања са сопствене државе на своје савезнике, односно убеђивање потенцијалних противника својих савезника да се напад на њих не исплати. Сам концепт проширеног одвраћања се развио услед постојања савеза током Хладног рата. Након Хладног рата, доминантна позиција САД као главне (иако не и једине) нуклеарне силе западних савезничких структура и стратешка потреба за одвраћањем противника је довела до концепта проширеног одвраћања. У савременом контексту, проширено одвраћање можемо уочити у логици појачаног истуреног присуства снага НАТО на територији Пољске, Литваније, Летоније, Естоније и Румуније, а наспрам Русије.

политици, поштовања суседа и преузетих међународних обавеза, али и због страха од могућих негативних последица по српске интересе експлицитнијег и радикалнијег става по том питању.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Српска научна заједница се веома мало бави проблематиком стратешких студија, као да нам све иде потаман и на спољнополитичком и на унутрашњем плану. А управо стратешке студије треба да дају одговоре на кључна питања једне нације и њеног развоја. У вези са одвраћањем ствари стоје идентично. Једноставно, наведена проблематика се ретко разматра. Може се рећи да је последњи целовити стратешки концепт одвраћања пружила Стратегија општенародне одбране и друштвене самозаштите СФРЈ из 1987. године, која је подразумевала заокружен приступ одвраћању од глобалног приступа сагледаваног кроз деловање у Покрету несврстаних, преко развоја капацитета оружаних снага, до економских, безбедносних и културно-образовних предуслова за њену ефикасну реализацију. Од тога времена се догодило много промена, разбираспад⁶ СФРЈ, Хладни рат се преселио у историју али никако се не може рећи да је завршен, док је Србија у неупоредиво тежем положају на међународном плану и Запад је сматра главним кривцем за ратове на Балкану.

Сведоци смо да су савремене државе, поред традиционалних ризика које долазе од употребе војних снага, све више изложене тзв. хибридниим претњама, неопходно је да се на њиховом одвраћању, поред субјеката система безбедности и одбране, ангажују и остали субјекти који традиционално код нас нису перципирани као део система безбедности, министарства енергетике, рударства, културе, образовања и друга. Министарство задужено за спољне послове је традиционално задужено за праћење спољне политике и безбедности и не треба га сврставати у остале субјекте система безбедности, јер оно суштински обавља кључне послове везане за одвраћање. То наша историја може да потврди у многим примерима успешног одвраћања, почев од Кримског рата до кризе са Кинтом и тршћанске кризе. У свим кризама и могућим сукобима су дипломатија и војска деловале синхронизовано и усмерено ка

⁶ Појам који је у нашу теорију увео Милош Кнежевић, а аутор сматра да најбоље описује насилну дезинтеграцију бивше државе.

истом циљу, односно очувању мира и заштити националних вредности и интереса.

Међутим, савремена српска дипломатија је у много тежој позицији данас у односу на прошла времена, не само због чињенице да је потенцијал моћи самосталне Србије неупоредив са СФРЈ, већ и због саме природе претњи и трендова у савременој међународној политици, као и геостратешке позиционiranости наше државе. Савремене безбедносне претње су много комплексније и захтевају одговор не само државних органа, већ и читавог друштва. Дакле, извесно је да се искључиво војним средствима не може реализовати одвраћање. Управо због ових чињеница, одбрамбена дипломатија није у прилици да буде једина примарно ангажована на одвраћању, већ неке од сегмената свеобухватног одвраћања нужно морају преузети и економски, информациони, политички и други сектори, али и полицијски аташеи и представници Безбедносно-информативне агенције. Једном речју, шеф дипломатског представништва се мора ангажовати на пословима који су у домену одвраћања, јер мора да координира ангажовање особља амбасаде.

У таквим условима је улога српске дипломатије још сложене и значајнија. Она је због политике војне неутралности додатно усложњена, јер не може да рачуна на традиционалне механизме увећања моћи, путем учлањења у савезе, већ је на одређени начин принуђена да самостално делује у међународној арени или прецизније речено без сталних ослонаца на велике силе. Дакле, она може бити партнер свакоме, али не и члан војнобезбедносног савеза, што подразумева и одређену дозу неповерења и подрозивости која је у дипломатској пракси веома незахвална.

Због тога је веома сложена мисија правременог дипломатског извештавања о појави нових или интензивирању постојећих претњи по безбедносне интересе Србије, што је нужан предуслов за организовање и примену адекватних средстава одвраћања. Функција дипломатије, схваћена као „радар за рано упозорење”, се код одвраћања не исцрпљује. Исто тако је важна и функција објективног и правременог извештавања о делотворности предузетих мера на одвраћању. Уколико оне нису објективне и у складу са узусима професије, не може се говорити о успешном одвраћању. Дакле, дипломатија се може схватити и као својеврстан корективни фактор у односу на све активности државе усмерене на одвраћање.

Слична је позиција дипломатије и у погледу ефикасне примене начела веродостојности у одвраћању. Дипломатија мора да, на професионалан и суптилан начин, презентује све потенцијале одвраћања Србије на начин који ће да омогући уздржавање од угрожавања наших националних интереса, али и да не изазове деловање по принципу безбедносне дилеме. Због тога је суптилност и професионализам од кључног значаја за српску дипломатију.

Србија се налази у стратешком окружењу држава чланица НАТО, од којих су бивше републике СФРЈ посебно заинтересоване за заједничко уравнотежење Србије, попут стратегије обуздавања које је Запад примењивао према Совјетском Савезу током Хладног рата. Због тога не треба да чуди истрајавање на наративу неких бивших сецесионистичких република СФРЈ и Приштине, јер се на тај начин стварају услови да се они „квалификују за наставак сарадње” са Западом и задржавање ореола жртве која се „плаши обнове српске хегемоније на Балкану” у домену стратешких комуникација. Просто делује невероватно да многи актуелни и бивши политичари у Србији својом „херојском реториком” према суседима често суштински хватају у њихове „замке” стратешке комуникације. Оваква пракса, иако усмерена да одврати неке суседе и Приштину, суштински само увећава проблеме, јер се константно „подгрева” теза о „проблематичним Србима” на Западу које је много теже одвратити. Суштински се може рећи да, на плану стратешких комуникација, чинимо исте грешке као и деведесетих година прошлог века. Чини се да је примена концепта стратешких комуникација, не само као штабна функција у Војсци Србије, већ и у читавом друштву, најбољи приступ ефикасном одвраћању који Србија може да примени у оваквим геостратешким условима. Њеном применом би се у великој мери и отклониле опасности од понашања суседа у обрасцима безбедносне дилеме, што је кључан чинилац ефикасног одвраћања.

Управо из ових разлога, неопходно је усвојити стратегију одвраћања, како би се обезбедила свеобухватност у одвраћању, поготово у надлежностима државних органа који се традиционално не сврставају у систем безбедности Републике Србије. На овај начин би стратешки концепт одвраћања постао стратегија, која би обезбеђивала Србији отпорност у миру и отпор у рату.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Art J. Robert and Jervis Robert. 2011. *International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues*. Boston: Longman, Tenth Edition.
- Blagojevic, Veljko. 2017. *Defence Diplomacy – Concept, Legal Basic, Organization*. Mauritius: LAP Lambert Academic Publishing
- Blagojević Veljko. 2017. *Srbija i izazovi odbrambene diplomatije*. Beograd: Mediija centar Odbrana.
- Blagojevic, Veljko. 2019. „Psychological Operation in Low Intensity Conflict – Case Study Kosovo and Metohija.” In *David vs. Goliath: NATO War against Yugoslavia and its Implications*, ed. Vuković Nebojša, 365–384. Belgrade: Institute of International Politics and Economics and Faculty for Security Studies.
- Blagojević, Veljko. 2015. „Funkcije odbrambene diplomatije u međunarodnom pravu.” *Godišnjak Fakulteta bezbednosti* 25–39.
- Blagojević, Veljko. 2016. „Odbrambena diplomatija u funkciji spoljne politike države.” *Kultura polisa* 13 (29): 467–479.
- Blagojević, Veljko i Radanović Tihomir. „Strateško odvracaње: Ključne nadležnosti državnih organa Republike Srbije.” *Vojno delo* 74 (4): 28–39. doi: 10.5937/vojdelo2204028B.
- Brodie, Bernard. 1959. „The Anatomy of Deterrence.” *Royal United Services Institution. Journal* 104 (613): 32–44. doi: 10.1080/03071845909429674.
- Chikovani, Lela. 2010. *How to Stop the Bear: Strategy of Small States*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
- Dogu, Kosta. 1991. *Strategija niskog intenziteta SAD i bezbednost SFRJ*, Beograd: Centar visokih vojnih škola.
- Dučić, Jovan. 2002. *Blago cara Radovana*. Beograd: Poligraf.
- Evans, Graham and Jeffrey Newnham. 1997. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London and New York: Penguin Books.
- Field Manual No. 100-20. 1990. *Military Operations in Low Intensity Conflict*. Washington DC: Headquarters Departments of the Army and the Air Force.
- Fetic, Sorin. 2013. “Operationalisation of Defense Diplomacy.” *Strategic impact* 4: 44–52.

- Freeman, Chas Jr. 2002. *Arts of Power - Statecraft and Diplomacy*. Washington, D.C: United States Institute of Peace Press.
- Igrutinović, Milan. 2022. „Strah i ambicija: vojna neutralnost i prošireno odvracanje.” U *Neutralnost i strateško odvracanje*, ur. Veljko Blagojević, 39–56. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Karović, Pavle. 1935. *Diplomacija*. Beograd: Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon.
- Karsh, Efraim. 2011. *Neutrality and Small States*. New York: Routledge.
- Kissinger, Henry. 2022. *Leadership – Six Studies in World Strategy*. New York: Penguin Press.
- Kopanja Mihajlo, i Ajzenhamer Vladimir. 2022. „Odvracanje u raljama bezbednosne dileme.” U *Neutralnost i strateško odvracanje*, ur. Blagojević Veljko, 75–96. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Howard, L. Dixon. 1989. *Low Intensity Conflict - Overview, Definitions, and Policy Concerns*. Langley Air Force Base, Virginia: Department of the Army and Department of the Air Force.
- Makijaveli, Nikolo. 2003. *Vladalac*. Zemun: I P knjiga i Neven.
- Mazarr, Michael. 2018. *Understanding Deterrence*. Santa Monica: Rand.
- Miršajmer, Džon. 2017. *Tragedija politike velikih sila*. Beograd: Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa.
- Novaković, Igor. 2022. „Komunikacija strategije odvracanja u kontekstu proklamovanog statusa vojne neutralnosti Srbije.” U *Neutralnost i strateško odvracanje*, ur. Blagojević Veljko, 15–38. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Paul, V. Thaza, Patrick M. Morgan and James J. Wirtz, eds. 2010. *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Petković, V. Milan. 1996. „Diplomatija i rat.” *Vojno delo* 3: 31–38.
- Sokolovski V. D. 1965. *Vojna strategija*. Beograd: Vojnoizdavački zavod.
- Schulte, Paul. 2010. „Stymieing Leviathan A Very Short Practical Handbook: How Nonstate Actors Deter States.” In *Deterrence in the Twenty-first Century*, ed. Cain C. Anthony. London: RUSI and Kings College London.

Veljko Blagojević**National Defence School “Vojvoda Radomir Putnik”, Belgrade***SERBIAN DIPLOMACY IN DETERRENCE****Resume**

Diplomacy represents the first line of promotion and defense of national interests and one of the sources of power, alongside with military, economic, information and other forms of power. The importance and complexity of diplomacy for Serbia in the contemporary international relations are perhaps most evident in terms of deterrence when a major war is being waged on European soil, which will certainly have long-term consequences for the international system. In addition to these factors, the persistent unresolved issues stemming from the Yugoslav heritage, notably the contentious matter of Kosovo and Metohija's status, underscore the imperative for Serbia to consistently harness its full national potential to establish a robust and comprehensive deterrence strategy under the constraints of a policy of military neutrality. This policy, in turn, further compounds the complexity of the challenges at hand. The effectiveness of diplomacy is one of the key prerequisites for successful deterrence, but its synergy with other instruments of foreign policy cannot be reliably realized without the concept of strategic communication. The goal of this paper is, relying on a realistic theoretical foundation, to provide an analysis of diplomatic functions and examine its significance for effective deterrence and the necessity of synchronized action with other foreign policy instruments; instruments that were primarily developed for deterrence but can be utilized differently if diplomacy fails to navigate the security dilemma's failings.

Keywords: diplomacy, deterrence, strategy, strategic communication, military neutrality

* E-mail address: veljko_bлагоjevic55@hotmail.com.

* Овај рад је примљен 3. марта 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

Сандра Божич*

*Високе студије безбедности и одбране,
Универзитет одбране*

УТИЦАЈ ВЕЛИКИХ СИЛА НА НАЦИОНАЛНЕ ИНТЕРЕСЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак

Предмет овога рада односи се на испитивање утицаја великих сила на националне интересе Републике Србије, а ради анализе стратешког окружења која претходи дефинисању стратегије одвраћања у условима војне неутралности. Национални интереси се најбоље разумеју као фундаменталне и трајне потребе, жеље или путокази који помажу одређивању циљева у политици националне безбедности.

Национални интереси и њихова важност се могу категорисати на различите начине и најчешће се разматрају у практичном смислу као егзистенцијални, витални и остали. За Републику Србију и већину српског народа, национални интерес очувања суверености и територијалне независности који је угрожен противправним проглашењем независности АП КиМ, представља највећу претњу слободи и независности као основним националним вредностима. Одбрана АП КиМ и њено очување у уставно-правном поретку Републике Србије је егзистенцијални национални интерес чије остварење захтева ангажовање свих инструмената националне моћи Републике Србије. Негативан утицај на остварење овог интереса долази из спољашњег и унутрашњег окружења. У складу са наведеним, а уважавајући ограничења у захтевима за изразу, у раду се тежишно разматра основно питање: како велике силе утичу на егзистенцијални национални интерес Републике Србије?

* Имејл-адреса: sandra.bozic@parlament.rs.

У теоријско-методолошком приступу коришћена је теоријска анализа појмова национални интереси и вредности, извршена класификација националних интереса на основу модификованих аналитичких приступа и испитан однос утицаја великих сила на егзистенцијални национални интерес Републике Србије. Резултати истраживања указују да, упркос променама у геополитичком окружењу које указују нанастанак мултиполарног света, деловање великих сила има претежно негативан утицај на егзистенцијални национални интерес. Таква чињеница захтева трагање за мерама умањења стратешког ризика ради ублажавања и отклањања негативних утицаја дела великих сила и повезивања српских националних интереса са интересима сила које имају позитиван утицај на интересе националне безбедности Републике Србије.

Кључне речи: национални интерес, националне вредности, стратегија, национална безбедност

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Национални интереси¹ представљају кључни концепт теорије међународних односа и стратегије. Они представљају темељ и путоказ за дефинисање спољне политике државе и стратегије којом се реализују циљеви ради њиховог очувања и унапређења. Историја концепта националног интереса датира из времена када је дошло до еволуције модерног државног система. Стручњаци за међународне односе дуго се не слажу око тога како окарактерисати концепт „националног интереса” користећи одговарајуће теоријске и емпиријске методе. Сасвим је уобичајено да научници користе појам „интереса” на двосмислене и конфликтне начине. Иако, у теоријском и практичном смислу, постоје различита мишљења о многим аспектима дефинисања и класификације националних интереса, постоји опште слагање о њиховом значају.

¹ Термин „интерес” потиче од латинске речи *intersum, interesse*, што значи учествовати у нечему, бити заинтересован за нешто. Овај термин изражава „... одређени активан однос човека према некој ствари, другом лицу или извесној идеји, удео учешћа у нечему или значај, важност, вредност, користи за човека из тог односа, ... интерес се задовољава у активном задовољењу одређене потребе личне или друштвене. . . ” (Мала политичка енциклопедија 1966, 390).

Многи теоретичари под националним интересима подразумевају важан елемент за описивање основног образложења за понашање држава у међународним односима. Национални интереси показују тежње државе за унапређењем и очувањем националних вредности. Важност националних интереса огледа се и у томе што помажу да се одреди какву врсту и колико пажње треба посветити и изазовима или претњама и приликама које карактеришу међународне односе у којем држава егзистира.

Суштина концепта националних интереса мењала се током прошлог и почетком овога века. Тежња за очувањем и унапређењем националних интереса дуго је била прихваћена као једина и разумљива сврха спољне политике. То је била одлучујућа карактеристика европских односа у 19. веку. Прошли век био је пун бурних догађаја који су мењали геополитичку слику света и стратешко окружење држава. У прве четири деценије прошлог века, велике идеје претходног века, демократија и слободно тржиште, биле су преплављене европским националним и идеолошким ратовима. Нације су настојале да унапреде своје интересе кроз савезе и равнотежумоћи, који су уместо жељене стабилности довели до нестабилности међународних односа. На основу искустава са зарајућим последицама Великог рата и Светског рата, појавиле су се различите међународне институције и међународно право. Упркос њиховој појави и утицају којег су оствариле ове институције, искуство и савремени догађаји указују да одбрана и унапређење националних интереса остају најважнији задатака сваке државе појединачно.

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ И БЕЗБЕДНОСТ

Безбедност представља актуелан и широк предмет проучавања и дискусије за многе истраживаче и аналитичаре јер чини суштину постојања и људског и свеукупног друштвеног развоја. Сам концепт безбедности је директно повезан са националним интересима, а целокупно државно уређење је производ жеље човека да се заштити од претњи са разних страна. Временом, разматрање безбедности се проширило од безбедности нација (националне безбедности) на безбедност група и појединаца (појединачна и социјетална безбедност),

безбедности међународног система, уважавајући постојање политичке, војне, економске и безбедности животне околине. Због проширеног начина разматрања концепта безбедности и различитих гледишта у његовом теоријском одређењу не постоји јединствено разумевање појма националне безбедности. Прегледом заједничких елемената различитих теоријских приступа могуће је на опште прихватљив начин дефинисати националну безбедност. У складу тим, „под националном безбедношћу можемо подразумевати способност државе да самостално или у сарадњи са другим државама или организацијама заштити виталне вредности и интересе друштва од спољних и унутрашњих облика угрожавања и да тиме обезбеди опште услове за несметан политички, економски, социјални и културни развој друштва и благостање својих грађана” (Stajić i Gaćinović 2007, 44).

Дефинисање националне безбедности мора узети у обзир и ојачати вредности једне државе како би на одговарајући начин одредила приоритете претњи и интереса.

Често се ова рефлексија вредности врши имплицитно или индиректно кроз формулисање циљева политике националне безбедности која постаје исходиште за израду стратегија и планова деловања у прилог тим вредностима. Националне вредности су генерално широко концептуалне и не мењају се суштински јер одсликавају суштину карактера једне државе и представљају правни, филозофски и морални темељ функционисања и развоја државе, нације, друштва и грађана. Онису, међутим, обично стабилни, подложни оцењивању и обично наведени у највишем законском акту или стратегијским документима највишег нивоа једне државе. Националне вредности могу бити различите у различитим земљама и по свом садржају и по хијерархији, нпр. у неким земљама примарна вредност је религија, док у секуларним земљама религија не игра супериорну улогу.

За дефинисање вредности националне безбедности потребно је упућивање на свеукупне вредности безбедности (без обзира на категорију предмета и њене индивидуалне карактеристике) и њихово прилагођавање у циљу идентификације суштинских универзалних вредности државе, нације, друштва и грађана као субјеката безбедности. Може се претпоставити да су универзалне и

суштинске вредности субјекта, без обзира на његову категорију и индивидуалну природу, вредности које се односе на његово: постојање које укључује физички опстанак, одржавање (индивидуалног и колективног) идентитета и материјалних и нематеријалних вредности, независност (суверенитет) и развој који одређује физичку егзистенцију и самосталност и доприноси њиховом очувању и обликује квалитет суштине постојања субјеката и његовог функционисања.

На основу укупних карактеристика државе, нације, друштва и човека могуће је утврдити егзистенцијалне вредности и хијерархију вредности појединих субјеката што је посебно практично у случају сукоба и међусобно искључивих интереса. Стратегије и планови, који нису у довољној мери засноване на националним вредностима тешко су применљиве. Националне вредности чине основ за дефинисање националних интереса Републике Србије који су дефинисани у Стратегији националне безбедности Републике Србије (94/2019-13). Спровођење националних интереса у околностима анархичног међународног система у којем сваки учесник настоји да реализује своје интересе који могу бити усупротности са интересима других држава, представља извор потенцијалних међународних сукоба. Такође, унутар државе сукобљавају се интереси различитих друштвених група и организација и могу довести до унутрашњих сукоба, а као резултат тога може бити угрожено постизање циљева националне безбедности.

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Бројни национални интереси формулисани у односу на националне вредности обично се систематизују (уређују), узимајући као основу пре свега критеријуме њиховог интензитета, односно, размере њиховог утицаја на водеће националне вредности. У постојећој Стратегији националне безбедности Републике Србије из 2019. године није експлицитно наглашен критеријум по којем су наведени национални интереси.

За класификацију националних интереса користе се различити аналитички приступи. Ханс Моргентхау (*Morgenthau*) националне интересе види као виталне и секундарне сталне и привремене, опште и специфичне (Roskin 1994, 6). Џозеф Франкел (*Joseph*

Frankel) је предложио класификацију употребе термина „национални интерес” на аспиративни, оперативни, објашњавајући/полемички начин (Williams 2012, 35). Нојхтерлајн (Nuechterlein) интересе сагледава по два критеријума: у односу на основне потребе и интензитет интереса. У односу на основне потребе интереси се разматрају као одбрамбени, економски, интереси светског поретка и идеолошки интереси, а у односу на интензитет као егзистенцијални (критични), витални (опасни), важни (озбиљни) и маргинални (узнемирујући) (Nuechterlein 1976, 246–266).

За разматрање националних интереса Републике Србије са аспекта утицаја великих сила корисна је прилагођена Нојхтерлајнова матрица у којој је „критеријум интереса светског поретка замењен интересима у региону” (Dimitrijević i Lipovac 2017, 77–90).

Користећи ову прилагођену матрицу, а узимајући као основу пре свега критеријум њиховог интензитета, односно размере њиховог утицаја на националне вредности, национални интереси Републике Србије могу се класификовати као егзистенцијални, витални и важни.

Егзистенцијални интерес Републике Србије обухвата очување суверености и територијалне независности јер противправно проглашење независности АП КиМ представља највећу претњу слободи и независности као основним националним вредностима. Губитком АП КиМ била би угрожена суштина вредносних разлога постојања Републике Србије као државе. Вредносни разлози односе се на чињеницу да „КиМ је центар наше духовности, што је главна карика нашег цивилизацијског и националног идентитета” (Radinović 2019, 63).

Витални интереси су очување унутрашње стабилности и безбедности и економски развој и укупни просперитет, очување постојања и заштита српског народа где год онживи као и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета. Ови национални интереси су витални јер њиховим остваривањем се штите остале националне вредности а посебно социјална правда, људска и мањинска права и слободе, једнакост и равноправност грађана како у Републици Србији, тако и у региону.

Важни интереси су очување животне средине и ресурса Републике Србије, европске интеграције и чланство у Европској унији и очување мира и стабилности у региону и свету. Остваривањем

ових интереса штите се и развијају демократија, владавина права, транспарентност, солидарност и здрава животна средина.

Табела 1: Национални интереси Републике Србије

	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону	Идеолошки интереси
Езистенцијални интереси	очување суверености, независности и територијалне целовитости			
Витални интереси	очување унутрашње стабилности и безбедности	економски развој и укупни просперитет	очување постојања и заштите српског народа где год он живи	очување постојања националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета
Важни интереси	очување животне средине и ресурса Републике Србије	европске интеграције и чланство у Европској унији	очување мира и стабилности у региону и свету;	
Маргинални интереси				

Извор: Обрада аутора

Разматрање националних интереса на овакав или сличан начин, могуће је утврдити циљеве стратешког деловања Републике Србије, приоритете у развоју способности инструмената њене националне моћи и одређивању начина на који ће деловати. Важно је напоменути да је остваривање националних интереса међусобно условљено, да је карактер и начин деловања претњи према националним интересима условљен многим факторима као и да постоји наизглед могућа супротстављеност националних интереса.

У случају Републике Србије „међусобна условљеност процеса остваривања виталног интереса Србије у простору КиМ и њеног другог интереса, економског развоја, изазива извесну дилему у мањем делу српске јавности по питању могућности њиховог истовременог остварења” (Vračar i Milkovski 2022, 63).

Отклањању ове дилеме и дефинисању стратегијског приступа у њеном решавању, као и дефинисању стратегије одвраћања Републике Србије претходи сагледавање утицаја великих сила, тежишно, на егзистенцијални национални интерес.

ВЕЛИКЕ СИЛЕ И НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Извориште овакве дилеме проналази се у актуелном стању спољног стратешког окружења Србије. У погледу интереса заштите српских интереса у простору КиМ, анализа окружења указује да ће свет и даље функционисати на полазиштима реалполитике у коме ће САД и западне силе имати примат. Међутим, стратегијска реалност све више поприма обресе мултиполарног света у коме јачају утицаји оних сила чији су интереси комплементарни српским, пре свега Руске Федерације и НР Кине. Упркос томе, војно присуство и политички утицај западних сила на простору Балкана, у коме су готово све земље чланице НАТО, и даље ће снажно обликовати овдашња дешавања. То свакако не представља повољну прилику за заштиту српских интереса у косовско-метохијском простору.

Нешто више од две деценије након завршетка југословенске кризе Србија се суочава са директним и индиректним последицама спонтане и нерационалне политике њеног тадашњег руководства. Деловање тадашњег руководства је делимично узроковало садашње стање стратешког окружења у коме су данас српски национални интереси значајно угрожени.

Стратешко окружење Републике Србије

Стратешко окружење Републике Србије се може сагледавати у ширем и ужем смислу. У ширем смислу се може анализирати кроз призму глобалних односа моћи и актера као што су САД, Русија, Кина и Европска унија. САД раде на убрзаном геополитичком преобликовању света, дистрибуцији светске моћи и стварању институционалних оквира за доминацију у свету. Инструментализацијом глобалних и регионалних организација и институција, САД су одржале, а у многим деловима света и прошириле и ојачале свој утицај и интересне сфере. Збигњев Бжежински заступа тезу да после пола века доминације евроазијских сила светским пословима, САД су први пут деведесетих година прошлог века доминирале Евроазијом, истичући да амерички глобални примат зависи од тога колико дуго и ефикасно ће се његова доминација у овом простору одржати (Bžežinski 1996, 7–14).

На источној и западној страни Евроазије налазе се два од три најнапреднија и економски најпродуктивнија региона у свету – Европска унија и Далеки исток. У фокусу интересовања САД су Европа и Азија, подручја у којима живи 75% светског становништва, која остварују 60% светског бруто националног дохотка и где се налази 75% стратешких енергетских ресурса у свету. Та укупна, потенцијална и продуктивна моћ надмашује америчку, а прерасподела те моћи у наредном периоду биће од пресудног значаја за глобалну превласт (Stojanović i Đorđević 2017, 465–482).

Пројекције трендова у будућности наглашавају бројне изазове са којима се Србија сусретала кроз не тако давно историју, али са којом ће се такође борити у наредном периоду. Изневерена очекивања од процеса глобализације и повратак историје у међународну политику наговештавају свет збрке, нереда и огромне нестабилности, при чему ће начело моћи остати носећи принцип у међународним односима, што позицију малих држава чини посебно изазовном. Ако се томе дода и историјско наслеђе Балкана и још увек присутна снажна етничка и културолошка дистанцираност балканских држава, онда неизвесност постаје најснажније обележје стратешког окружења Републике Србије. Несумњиво, много је разлога који налажу неопходност стратешког промишљања како би се изналазила најпримеренија решења за заштиту идентитета српског народа и интереса Републике Србије у целини.

Анализа стања стратешког окружења, на којима се заснива стратегијска дилема, није оптимистична. Међутим, она није потпуна јер се дубљом анализом, пре свега проценом будућег стања окружења, уочавају појаве и процеси који све више представљају повољне прилике за остваривање и заштиту српских националних интереса. Косовску независност данас признају САД, као њени главни промотери, у Европи то су Велика Британија и готово све чланице Европске Уније (ЕУ), затим више од половине чланица Организације исламске конференције (ОИК), готово све земље из непосредног окружења Србије. С друге стране, територијални интегритет и суверенитет Србије признају Русија и Кина, као главни изазивачи глобалне моћи САД, затим поједине чланице ЕУ, а од земаља из непосредног окружења косовску независност не признаје само Босна и Херцеговина због става Републике Српске.

Процес отпризнавања косовске независности представља повољну прилику за даље решавање овог проблема. Резултати спољне политике Србије, признање косовске независности до сада је повукао знатан број држава. Посматрано кроз Организацију Уједињених нација (ОУН), број њених чланица које не признају косовску независност сада превазилази број чланица које је подржавају. Постоје и друге појаве и процеси у окружењу којима се Србији отварају нове повољне прилике. Глобални утицај Кине и Русије расту и све су присутније у региону. С друге стране, уназад две деценије, дошло је до слабљења кохезије унутар западног или евроатлантског блока. Шумови на релацији САД и ЕУ појавили су се још током америчке војне интервенције у Ираку, да би се наставили око питања прикључења Украјине и Грузије у НАТО, а сада су видљиви и у процесу решавања кризе на релацији Украјине и Русије. Насупрот америчким интересима, ЕУ тежи да постане самосталан геополитички играч. Међутим, она је изложена бројним унутрашњим проблемима који ометају њену јединствену спољну и безбедносну политику. Европска унија није јединствена ни по питању косовске независности. Због сепаратистичких тежњи унутар својих граница Шпанија, Кипар, Грчка, Словачка и Румунија не признају косовску независност, а политика њеног признавања код многих других чланица ЕУ заснива се, пре свега, на интересу одржавања добрих односа са Сједињеним Државама.

Односи ЕУ и Републике Србије

Република Србије је од краја 2000-те године је на дуготрајном и неизвесном путу да постане чланица ЕУ и овај стратешки циљ постаје доминантан за све политичке елите у Републици Србији. Протекли период обележен је великим препрекама и непредвиђеним условима који превазилазе дефинисане критеријуме за приступање Европској унији. Посебно се издваја временски период од почетка 2008. године када, су након нелегално проглашене независности од стране Привремених институција самоуправе АП КиМ, министри земаља чланица ЕУ донели закључке у којима су указали да су посвећени принципу територијалног интегритета свих земаља осим Србије, где је Косово означено као „јединствени

случај”. Независност Косова су одмах признале или подржале 22 од 27 држава чланица Европске уније као и њене институције.

Ово признање је очигледно било супротно међународном праву, али и критеријуму Солунске агенде „поштовања принципа неповредивости граница, мирног решавања спорова и сарадње у региону” (The Thesaloniki Agenda for the Western Balkans: Mowing towards European Integration). Европска унија је наставила да врши притисак на Србију, инсистирајући да треба да почне да ради на „добросуседским односима са тзв. „Косовом”. Притисци и ултиматуми ЕУ изражени су кроз наметање разних споразума, које је Србија углавном прихватила. Сваки од њих је био израз жеље Републике Србије да мирним путем покуша да реши проблем, док су ПИС АП КиМ одбијале да испоштују договоре. Очигледан доказ за ову тврдњу је и актуелно понашање ПИС АП КиМ у вези са формирањем Заједнице српских општина. ЕУ је стално истицала и то наставља да ради, да преговарачки процес треба да доведе до „свеобухватне нормализације односа између Србије и тзв. „Косова”, што може да имплицира српско признање независности Косова. Овакав начин деловања ЕУ је у директној супротности са егзистенцијалним националним интересом Републике Србије. Деловање водећих земаља ЕУ у односу на кризу на АП КиМ може се посматрати као тренд у међународним односима заснован на класичном надметању снага и моћи, а не на утврђеном међународном систему и праву. Са настанком кризе у Украјини, ово деловање ЕУ добија нову димензију. И поред јасног и принципијелног става Републике Србије о подршци територијалном интегритету Украјини и противљењу увођења санкцији Руској федерацији, деловање Европске уније јавност у Републици Србији доживљава као притисак са позиције силе и моћи који је противан националним вредностима и интересима.

Односи САД и Републике Србије

Америчко-српски односи имају дугачку традицију одржавања, али југословенска криза са почетка 90-тих година протеклог века и улога САД као предводника НАТО пакта у тим догађајима оптерећују ове односе. Након промена 2000-те године, постоје покушаји да се ти односи поправе али „након једнострано проглашене независности Косова, половином фебруара 2008. године поново је

уследило захвађење у билатералним односима, посебно имајући у виду чињеницу да су Сједињене Америчке Државе једна од првих држава које су признале овај чин (Petrović i Đukanović 2012, 197).

Питање српске јужне покрајине са становишта САД представља незавршен пројекат и проблем који указује на њихове слабости и који се додатно увећава појавом кризе у Украјини. Деловање актуелне администрације САД региону и Републици Србији је приметније и представља покушај прављења одређеног помака у односима Београда и Приштине, узимајући за почетну позицију тренутну ситуацију, а не све разлоге и ситуације које су довеле до исте. Сједињене Државе су снажно подржале преговоре између Косова и Србије које води ЕУ, док покушавају да јасно ставе до знања да немају директну улогу у њима.

Због тога очекивано је даље јачање америчког присуства у региону што ће се одразити и на позицију и њених и националних интереса Србије, појачавањем притисака да одустане од војне неутралности и Косова и Метохије као територије Републике Србије. На основу досадашњег искуства се може уочити да Косово и Метохија представљају полигон на чијем терену америчка администрација потврђује хегемонију САД, демонстрира „пацифистичке намере”, оправдава изборне победе и сакупља нове политичке поене.

Србија је активна чланица НАТО програма Партнерство за мир, али од 2007. године, када је Народна скупштина донела одлуку о проглашењу војне неутралности (Резолуција Народне скупштине Републике Србије 2007, чл. 6), за САД представља чињеницу да је Србија разбила хомогеност региона тзв. Западног Балкана у погледу ширења НАТО-а. Ово је посебно важно јер Сједињене Државе сматрају да би Балкан без надзора, посебно када ЕУ има своје унутрашње проблеме и да се не назире крај кризе у Украјини, могао поново да постане зона сукоба. Зато Вашингтон покушава да обнови свој стратешки ангажман на тзв. Западном Балкану, посебно у Србији.

Тај стратешки дијалог делимично почива на дељењу визије са Републиком Србијом као земљом развијене демократије, у мирном и економски просперитетном окружењу и интегрисаном у евроатлантске институције. У том контексту, будући наступ САД могао би да садржи: јачање његове улоге на тзв. Западном Балкану, подршку развоју односа Београда и Приштине, подршку

преговорима о чланству Србије у ЕУ и праћење српско-руских односа и деловања политичких субјеката којеспонзорише САД.

Однос Руске Федерације и Републике Србије

Према актуелном концепту руске спољне политике, регион Балкана, где се налази Србија, није у фокусу приоритета Руске Федерације. Овај регион је потпуно изостављен, што указује да није међу приоритетима руског спољнополитичког ангажмана. Разлоге за овакав наступ Руске Федерације треба тражити у последицама кризе у Украјини која постаје преломна тачка у глобалном геополитичком пејзажу. Према Харченку, Руска Федерација је става да „захтевима данашњице одговарају међудржавна удружења која се у свом раду руководе принципима колегијалности, равноправности, цивилизацијске разноликости, одустајања од тврдох блоховских приступа (Нагченко 2020, 11). Стубови новог мултиполарног света ће бити „велики простори” геополитичке и цивилизацијске целине креиране око појединачних центара. Иако је деловање Руске федерације на нашем простору оптерећено збивањима у Украјини, уочава се да званична политика и њено деловање на нашим просторима и даље садржи низ разлога који одговарају одбрани и заштити егзистенцијалног националног интереса Републике Србије.

Први разлог је позиција Руске Федерације као сталне чланице Савета Безбедности Уједињених Нација која јој даје могућност вета, што је са позиције Србије од изузетног значаја због питања очувања територијалне целовитости. Други разлог је растући економски значај Русије, посебно је изражен у пољу енергетике, која ће и даље играти веома важну улогу у развоју Европе у целини, као и самог региона Балкана. Трећи разлог, не мање важан, су историјске, културне и политичке везе Русије са Србијом који је највидљивији у ставовима јавног мњења Србије.

Превасходни циљ Руске федерације на Балкану могао би укључивати покушај смањивања присуства САД и НАТО-а, док би слабљење и распад НАТО-а и даље био дугорочни циљ посматрано из угла геополитичке позиције. Сходно томе, не треба искључивати или занемаривати покушај Руске федерације да користећи све инструменте националне моћи препозна и искористи прилике за активно подривање политичке и јавне подршке НАТО-у широм Балкана.

У таквим околностима, Република Србија је са аспекта утицаја Руске федерације у региону Балкана, од стране САД и ЕУ препозната као њен савезник којег треба одвратити од сарадње по цену угрожавања српског националног интереса.

Однос Народне Републике Кине и Републике Србије

Односи Србије и Кине су дугорочни и прилично чврсти. Почели су 1955. године, када је бивша Југославија успоставила дипломатске односе са Народном Републиком Кином. Од тада па до данас, ови односи пролазили су кроз различите фазе. Успон кинеског утицаја у Србији почео је 2009. године, када су две земље договориле сарадњу на економским питањима и технолошком и инфраструктурном развоју. Накнадно формално „партнерство” је проглашено 2016. године иако постоје огромне разлике између Републике Србије и Народне Републике Кине у више географских, економских, демографских и војних параметара. Међутим, за Кину Република Србија због свој положаја на Балкану има посебну важност, имајући у виду да се налази наважним копненим и речним правцима који јој омогућавају добру комуникацију у правцу исток-запад и север-југ, при чему се налази у непосредном суседству ЕУ. Посебно велики значај међусобне привржености Кине и Србије лежи у чињеници да наша држава представља наследницу југословенске спољне политике и заступника становишта о неутралном односу према војно-политичким блоковима. Оваква позиција је врло важна узимајући у обзир негативан став Кине према политици силе у међународним односима и наративу да је суверенитет држава изгубио значај у односу на људска права и деловање у међународној заједници које је засновано на пракси њихове „заштите” од угрожавања по искључивој процени САД и њених савезника.

У односима између НР Кине и Републике Србије не постоје специфични ограничавајући фактори који би ометали њихов развој. „Свеобухватно стратешко партнерство”, као политички инструмент, треба да олакша сарадњу и развој пријатељских односа између две земље на различитим политичким нивоима и у различитим областима економске, културне и друштвене сарадње. Република Србија и НР Кина у великој мери деле исто разумевање у вези са настанком новог мултиполарног система

међународних односа и усаглашавања националних интереса. С тим у вези, Србија и Кина не морају да мењају свој правац деловања, нити своје спољнополитичке приоритете, међу којима је развој пријатељства и „челичне сарадње”, не само заједнички интерес, већ и значајан циљ њихове обострано корисне спољне политике, уоквирене стратегијом „Новог пута свиле”. Проширење и јачање економских и политичких веза са НР Кином позитивно утичу на егзистенцијални национални интерес. Кина је важан „вектор” у спољнополитичком начину размишљања који наглашава мултиполарност. Њена позиција сталне чланице Савета безбедности УН вероватно ће бити додатни мотив за Србију да развија чврсте везе са Кином. НР Кина може бити кључни глобални актер са важном политичком снагом и као извор инвестиција и трговине за балансирање односа са Западом и Русијом. Пекинг се такође сматра главним фактором који доприноси економском развоју Србије након година изолације и ограничене могућности да се искористе различите могућности за економско приближавање остатку Европе.

Кинеска позиција у вези са тзв. Косовом је комплексна и резултат је принципијелног става који је у вези са статусом Тајвана који НР Кина сматра својим делом. Тајван је признао независност тзв. Косова 2008. године, што је учврстило кинески став у вези са подршком коју даје Републици Србији у Савету безбедности УН, у вези са даљом судбином јужне српске покрајине. НР Кина је била снажан противник кампање НАТО бомбардовања Србије 1999. године, жестоко осуђујући западну интервенцију као акт агресије против међународног права. Од 2008. године кинеско руководство се редовно изјашњава против проглашења независности тзв. Косова. Кина је 7. децембра 2009. године поднела писмено саветодавно мишљење Међународном суду правде у којем брани територијални интегритет као камен темељац међународног правног поретка и даје државама право да спрече једностране сецесије.

ЗАКЉУЧАК

Процена утицаја великих сила на контекст дешавања и узрочно последично доношење одлука у региону и у Србији, као простору на којем се интереси многих сила сусрећу, а негде и супротстављају веома је важна за одбрану националних интереса

Републике Србије. Разумевање тих утицаја могу да дају полазну основу за формулисање стратегије деловања у остваривању њених националних интереса.

Република Србија се од 1999. године суочава са проблемом очувања свог интегритета и територијалне целовитости, а од 2006. године утицаји четири велике силе: Европске уније (ЕУ), Сједињених Држава (САД), Русије и Кине се преплићу и међусобно супротстављају чинећи тако отежаним разматрање националних интереса Републике Србије. У настојању да остане самостална у сопственој спољној политици прилагођеној потребама земље и грађана, Република Србија од доношења Резолуције 1244, инсистира на њеној пуној примени. У том настојању има пуну подршку Руске Федерације и Народне Републике Кине. Нажалост, остале три сталне чланице Савета безбедности УН занемарују постојање Резолуције 1244, и подржавају тзв. Владу тзв. Косова у њиховом плану да постане међународно призната држава. То је и званичан став институција Европске уније, без обзира што њених пет чланица не признаје ту тзв. државу.

Ова ситуација чини позицију Републике Србије још компликованијом. Анализом односа и деловања према Републици Србији сваке од набројаних сила могуће је разумети њихов утицај према националним интересима Републике Србије. Свака од наведених сила има своје специфичне интересе који су или у сагласју са интересима Републике Србије или у израженој противречности када је у питању егзистенцијални национални интерес. При томе, Република Србија не сме изгубити из вида да су Балкан и Србија пречесто, били колатерална штета светских стратешких тумбања, те је потребно урадити да ово актуелно светско превирање које тренутно доживљава врхунац у Украјини заобиђе наше просторе. Из тих разлога Србија не би смела постати простор надметања великих сила.

Европска унија свој интерес остварује преко подршке у развоју владавине права, пружању економске помоћи и повећању инвестиција, што је у сагласју са националним интересима Републике Србије. Са друге стране, снажна подршка ЕУ тзв. Косову у стицању независности у супротности је са егзистенцијалним националним интересом Републике Србије. Слично је и са односима САД и Републике Србије. Тежиште деловања САД односи се на остваривање интереса присуства у овом делу Европе и у Србији,

а као кључна тачка препреке у односима су став САД према независности тзв. Косова.

Руска Федерација свој интерес заснива на енергетској и спољнополитичкој подршци коју пружа Републици Србији у погледу очувања АП КиМ у свом саставу, док НР Кина своје интересе остварује улагањем у инфраструктуру и трговину са Републиком Србијом. Подршка коју ове две силе дају Републици Србији као сталне чланице Савета безбедности УН у потпуности одговарају егзистенцијалном интересу Републике Србије.

Важно је разумети геополитичке процесе који Србију укључују у своје циљеве, претпоставке и стратегије. Још важније је наћи свој кључни интерес и избећи вишевековне историјске грешке преузимања дела последица игре великих сила, бити део решења, а не проблема. То је велика уметност којој се нисмо никада научили, надајмо се да нам је искуство, толико пута криво, намакло и одређену памет која ће наћи начин да више не седи на баруту традиционално запаљеном у срцу Балкана.

А уколико смо поуке извукли, знаћемо да нам проамеричка, пронемачка, проруска или протурска политика нису много донеле и да је време да се води искључиво просрпска политика, са посебним нагласком на потреби неприкосновеног чувања политике војне неутралности јер најзад морамо схватити да у „спољним односима не постоје ни наши стални пријатељи, ни наши стални непријатељи, постоје само наши стални интереси” (Винстон Черчил).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Bocan–Harčenko, Aleksandar. 2020. „Spoljna politika Rusije i rusko-srpski odnosi.” *Napredak* (2): 7–16.
- Bžežinski, Zbignjev. 1999. *Velika šahovska tabla*. Podgorica: CID.
- Vračar, Milinko i Vangel Milkovski. „Strategijski pristup Republike Srbije u rešavanju kosovskometohijskog problema.” *Nacionalni interes* (3): 51–71.
- Dimitrijević, Ivan, i Milan Lipovac. 2017. „Nacionalni interesi Republike Srbije: analiza ekspozicije mandatarata vlade od 2007. do 2017. godine.” *Srpska politička misao* (3): 71–97.
- Mala politička enciklopedija*. 1966. Beograd: Savremena administracija.

- Petrović, Dragan, i Dragan Đukanović. 2012. *Stubovi spoljne politike Srbije – EU, Rusija, SAD i Kina*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Radinović, Radovan. 2019. „Srbija u raljama geopolitike.” *Politika nacionalne bezbednosti* (1): 53–73.
- Rezolucija o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije. Preuzeto 10.05.2023. <http://www.parlament.rs/narodna-skupština.115.html>.
- Stajić, Ljubomir, i Radoslav Gaćinović. 2007. *Uvod u studije bezbednosti*. Beograd: Draskar partner.
- Stojanović, Stanislav, i Branislav Đorđević. 2017. „Svetsko društvo rizika i zaštita nacionalnih interesa Republike Srbije.” *Međunarodni problem* (69): 465–482.
- Strategiji nacionalne bezbednosti Republike Srbije* (94/2019-13)
- Frankel, Joseph. 1970. *National Interest*. New York: Praeger Publishers.
- General Affairs and External Relations*. 2003. 2518th Council meeting, Luxemburg, 16 June 2003. The Thesaloniki Agenda for the Western Balkans: Mowing towards European Integration
- Nuechterlein, Donald E. 1976. “National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making.” *British Journal of International Studies* (3): 246–266.
- Roskin, Michael. 1994. *National Interest: From Abstr om Abstraction to Strategy*. US Army War College Quarterly: Parameters.

Sandra Božić*

Higher Security and Defense Studies, University of Defense

THE INFLUENCE OF THE GREAT POWERS ON THE NATIONAL INTERESTS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

The topic of this work refers to the examination of the influence of great powers on the national interests of the Republic of Serbia for the purpose of analysing the strategic environment that precedes the definition of a deterrence strategy under conditions of military neutrality. National interests are best understood as fundamental and enduring needs, desires, or streams that help determine the goals of national security policy.

National interests and their importance can be categorized in different ways and are most often considered in a practical sense as existential, vital and others. For the Republic of Serbia and the majority of the Serbian people, the national interest in preserving sovereignty and territorial independence, which is threatened by the illegal declaration of independence of AP KiM, represents the greatest threat to freedom and independence as basic national values. The defence of AP KiM and its preservation in the constitutional and legal order of the Republic of Serbia is an existential national interest, the realization of which requires the engagement of all instruments of the national power of the Republic of Serbia. A negative influence on the realization of this interest comes from the external and internal environment. In accordance with the above, and taking into account the limitations in the requirements for the preparation, the paper focuses on the basic question: how do great powers affect the existential national interest of the Republic of Serbia?

In the theoretical-methodological approach, a theoretical analysis of the terms national interests and values was used, a classification of national interests was carried out based on modified analytical approaches, and the relationship between the influence of great powers on

* E-mail address: sandra.bozic@parlament.rs.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

the existential national interest of the Republic of Serbia was examined. The results of the research indicate that, despite changes in the geopolitical environment that indicate the emergence of a multipolar world, the actions of major powers have a predominantly negative impact on the existential national interest. Such a fact requires the search for measures to reduce strategic risk in order to mitigate and eliminate the negative effects of the actions of the great powers and to connect Serbian national interests with the interests of powers that have a positive impact on the national security interests of the Republic of Serbia.

Keywords: national interest, national values, strategy, national security

Jelena Dj. Lopičić-Jančić*

Faculty of Diplomacy and Security, Belgrade

Ljubica M. Vasić**

Diogen pro culture magazine, USA/BiH

**THE INFLUENCE OF WEAPONS
DEVELOPMENT THROUGHOUT HISTORY
AND THE PROTECTION OF THE CIVILIAN
POPULATION – ISSUES OF APPLICATION
OF INTERNATIONAL CONVENTIONS**

Resume

Numerous wars and armed conflicts have been waged for the last hundred years worldwide. They have resulted in the deaths and injuries of the civilian population, as well as the destruction of cities, villages, settlements, economic facilities and other infrastructure. Unfortunately, wars and armed conflicts continue in various parts of the world, and more and more people are killed which are primarily civilian population. It is necessary that the role of the international community in general, as well as the largest international organizations like OUN, should have more active roles in the terms of the application of all legal frameworks worldwide. That is related to the control of weapons in general and weapons of mass destruction and therefore the protection of all persons protected according to the Geneva Conventions from 1949. Those are primarily the civilian population, wounded, sick, prisoners of war, shipwrecked as well as property, etc. From a global perspective, the international community needs to be more active to try on diplomatic and

* E-mail address: jelenalopicicjancic@gmail.com.

** E-mail address: vasic_ljubica@yahoo.com.

political level to minimize as much as possible occurrence of war, arm conflict and any kind of armed crisis. In that way the idea of usage of weapons in general and weapon for mass destructions will not be current and civilian population will be more protected.

Keywords: development of weapons, United Nations, historical facts, international conventions, civilian population

INTRODUCTION

Wars and armed conflicts are the most extreme instruments of politics. Wars and armed conflicts appeared with the emergence of the first countries and have lasted from Ancient times to the present day. The human sacrifices, as well as the destructions due to war and arm conflicts were terrible.

War is the oldest international term for armed conflict. Armed conflict is a broader term than war. Before Second World War, the International Law of War made a distinction between armed conflict and war. After the Second World War, the prevailing opinion in international law was that in addition to war, the rules of international law of war should also be applied in armed conflict, regardless of the legal features. War and armed conflict are equal in terms of the application of international humanitarian conventions. In the IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in the Time of War from 1949, the term war is increasingly being replaced by the term armed conflict. Article 2 of the mention Geneva Convention from 1949 states as follows “In addition to the provisions which shall be implemented in peacetime, the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war is not recognized by one of them...” (Picet 1994).

In the first community, cold weapons were used such as bow and arrow, war hammer, battle axe, crossbow, blunderbuss, broadsword trident, etc. Besides the cold weapons from Ancient Times in the Middle Ages new cold weapons were used such as axe, sword, bow and arrow. The last two centuries reflect the rapid development of the weapons such as firearms, then infantry weapons, artillery and aviation. After the inventions of submarines, explosive materials, missile weapons, gases,

poisons, chemical agents, biological agents, and atomic weapons, all these agents were used to a greater or lesser extent and civilians suffered during wars and arm conflicts.

In the past centuries, wars and armed conflicts were permitted and, unfortunately, a regular and normal occurrence. There was a prevailing and generally accepted rule that every state had the right to wage war (*ius belli et gerendi*). Also, there was a division into just wars (*bellum iustum*) and unjust wars (*bellum iniustum*). The modern doctrine has retained this division, but its interpretations are very different, depending on the country that interprets it. (Vozler 2010, 35–84)

Until the 19th century, there were no rules or restrictions on the manner and means of conducting wars and armed conflicts, both in relation to participants in wars and in relation to civilians, prisoners of war, the wounded, and the sick. There were no rules or restrictions on the protection of cities, settlements, economic facilities, and other infrastructure facilities. Also, no international multinational conventions would regulate the law of war and the obligations of all participants in those wars to protect civilian population. The fact is that there was a customary international law of war, but it was not generally adopted, nor was there an obligation to apply it. The application and interpretation most often depended on the winning side in the war (Lopičić 1999, 17–23).

From Ancient times to present civilian population suffer the most during the war and armed conflict. According to Professor Andrassy the casualties of civilians in First World War were 5 %, in the Second World War it rose to 45 %, in the Korean War was 80 % and in Vietnam to 90 % (Andrassy 1976, 595). As can be concluded from the above, the civilians are the most endangered in the war and armed conflicts. The total number of war victims which were the civilians is estimated by United Nations totals up to 90 %. Reactions to war and to wide spread multi-layered conflicts, during the course of history, have long been observed as a form of self-defining on both private and national level. Therefore, the desire to penetrate the core of restructuring, looking through the prism of history, has great significance for the period especially after the Vietnam War (Vasić 2018, 9).

HISTORICAL DEVELOPMENT OF WEAPONS

In the time period from the Ancient Times until the modern times, wars and armed conflicts were conducted with different kind of

weapons. In Ancient Time there were no weapons of the mass destruction of soldiers and civilians that exist now in the modern world. Nevertheless, the wounding and killings of civilians, soldiers, prisoners of war, wounded and sick was carried out mainly by using cold weapons such as: bow and arrow, war hammer, battle axe, crossbow, blunderbuss, broadsword trident etc.

In the above-mentioned period, wars were fought in most countries (Egypt, Greece, Persia, Mesopotamia, Ancient Rome, Ancient China, etc.) and war was considered the most effective way to protect political and national interests. During war civilians suffer the most from taking into slavery to killing them. The first ideas to limit and legally regulate war and armed conflicts appeared in some way. The ideas were based on the humanization of wars and were mainly the results of the thinking of various philosophers, writers, priests, politicians such as; Plato, Thucydides, Heraclitus of Ephesus, Aristotle, Tacitus, Sun Tzu, etc. Their interests in wars were mostly of a philosophical nature and they divided wars into just and unjust. The first written document that regulated the technique of conduct of war was the Indian code known as Laws of Manu from 500 BC (Ballis 1937, 56). Among other things, that code regulated the technique of waging war. Also in Ancient China, waging wars were described with many rules of chivalry. At that time, it was forbidden to wage war during the planting and harvest seasons. Further, the well-known Chinese writer Sun Tzu in his book "The Art of War" wrote among other thing that it was forbidden to injure and hurt enemies who were already wounded, and also it was forbidden to harass and maltreat sick and elderly people (Friedman 1972, 3).

Ancient times is the first but very important phase in the development of human society where the customary law on the humanization of war was created. That initial step was very significant although it was relatively small, when compared to the later epochs of the development of society. In the later stages of the development of human society, those processes of general humanization of warfare and regulation of the status of all participants in war including civilian population was much bigger.

In the Middle Ages, wars continued, in which, unfortunately, the civilian population suffered the most from cold weapons which were used such as axe, sword, bow and arrow. In that period, the idea of knightly warfare appeared, which had to be respected by both sides in the conflict. However, these chivalric rules were not universally recognized, and a large number of countries did not respect them. However,

some rules prescribed minimal protections of civilians such as law that was issued in 1386 by English king Richard II that forbade violence and murder of women, children, elderly and other weak persons, i.e. persons who are not armed during war. There were similar provisions in the “Article of war”, which was passed by the Austrian ruler Maximilian in 1508 (Green 1993, 22). Also at that time there were ideas about the humanization of war and the realization of certain rules of war. For example, the first attempt to establish some sort of permanent criminal court dates back to the Roman Pope before the beginning of the Hundred Years’ War (Kotzsch 1956, 30–34).

In the above-mentioned period, there were no generally accepted rules on the conduct of war and protection of civilian population during war. Winner side made rules of war and often interpreted and applied it according to their will, so that customary law was not generally adopted. It is significant that in the Middle Ages ideas about the humanization of war continued, as well as the creation of the international customary law of war, with the aim of prescribing the rules of the law of war and protecting, primarily the civilian population, as well as prisoners of war, the wounded and the sick. Of course, all those ideas were sporadic and in the beginning and did not have wider support. The fact is that even the states of that time did not support these ideas, each for their own interests and reasons. Here, we shall portray the plastic example of Japan. Social and economic development of Japan throughout the history has been dealing with the cultural and technological gap that was more emphasized in Japan than in some other more developed countries, back in the past. Metaphorically speaking, this kind of weakness, made the Japanese ruling class at the same time both offensive and defensive. Everything that was adopted from other countries was actually adapted in this sense to help the prosperity of Japan and, consequently, its defence (Vasić 2021, 197).

The topic of the work of many thinkers of that time, philosophers and jurists was methods and way of waging war. The main goal of these rules and norms was the protection of non-combatants and innocent civilians (Bassiouni 1992, 158). These ideas were developed from the Middle Ages all the way to the 19th century. However, all these mentioned authors did not manage to adopt a multinational convention that would regulate the law of war and thus contribute to its humanization and finally make it generally binding.

Wars, war destruction and suffering of the civilians continued in Modern World. New weapons and new methods of waging war which were unknown in earlier centuries are used in wars and armed conflict in Modern World. First of all, it concerns firearms, the use of artillery, aviation, warships, and other mechanical means. The use of artillery, led to a huge increase in casualties. Bombardment of cities and towns, from artillery weapons, has become a normal occurrence in almost all wars and armed conflicts. The civilian population suffers in these bombings. With the invention of aviation, cities and towns were also bombed from the air, killing a large number of people especially civilians. At the same time, wars and arm conflicts are becoming more and more brutal with far greater losses of the civilians, prisoners of war, wounded and sick.

During the American Civil War, numerous civilians were injured and killed. During that war Francis Lieber prepared the “Lieber Code,” which was proclaimed as General Order No. 100 by President Abraham Lincoln on April 24, 1863. It represented the first attempt to codify the law of war in the United States and protected persons, namely the civilian population. There is no doubt that Lieber’s instructions were based on the previous international customary law as well as on the basis of new, more modern ideas about the humanization of the law of war in general. This initial step is very significant, because it opened a completely new concept on the mentioned issues. Although Lieber’s instructions were only a codification of the national law of war, they had a strong influence outside the US mainly in Europe. This influence manifested itself first at the Brussels Conference in 1874, and then at the Hague Conferences from 1899 and 1907 (Schindler and Toman 2004, 3–23).

INTERNATIONAL CONVENTIONS AND PROTECTION OF CIVILIAN POPULATION

Completely new momentum regarding the codification of international law in general, and international law of war in particular began in the second half of the 19th century. During that period many international conferences were held, which had never been the case before. The first was the Paris Congress in 1856, then the Geneva Conference in 1864, Conference in St. Petersburg in 1868, Brussels in 1874, Paris in 1884, The Hague Declaration in 1899. We have to underline that it continued also in the beginning of 20th century, The Hague Peace Conferences 1904, and 1909, Geneva Conference in 1906, and London in 1909,

etc. In the above mentioned Conferences and Congresses over one hundred different multinational conventions were adopted, which, among other things, included international law of war.

In addition to the aforementioned international conferences and the adopted multinational conventions, one of the important roles in the process of humanization of the law of war was International Red Cross, which was founded in Geneva in 1863, after the famous battle near Solferino in Italy in 1859 (Dinan 1998). By virtue of International Red Cross a whole series of multinational conventions were adopted relating to the civilian population, prisoners of war, the wounded, the sick and shipwrecked (Lopičić-Jančić 2012, 395–404).

Chronologically speaking, the first multinational convention that prohibited the use of weapons was The First Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field, held on 22 August 1864. Then, in 1868, the St. Petersburg Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles under 400 g weight which forbid the use certain missiles in war came into force. Those missiles were explosive projectiles weighing less than 400 grams. Certainly, one of the most important international conferences related to the codification of the international law of war and the humanization of wars was the International Peace Conference held in The Hague in 1899, where was adopted Hague Declaration concerning expending bullets, which is relating to prohibition of expending bullets as means of warfare “bullets which expand or flatten easily in the human body”. In other word “dum-dum bullets” (Starčević 2010, 7–8; 311).

Development of weapons during the long human history was spread differently in different periods of time, starting with cold weapons, through the invention of explosive substances and chemical agents and finally until the creation of nuclear weapons. Even in the Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, annexed to Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land, The Hague, 18 October 1907, in Chapter II under the title “Hostiles” in the Article 22, stated as follows: “The right of belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited”. Then, in Article 23 under par) it states that “In addition to the prohibitions provided by special Conventions, it is especially forbidden: a) to employ poison or poisoned weapons...” (Scott 1909).

The First World War marked the beginning of the application of technical improvement of weapons and ammunition (infantry weapons,

artillery, aviation, submarines and others), as well as the use of chemical weapon agents. There were various types of deadly chemical weapons and gases used by all belligerent parties. The mentioned chemical weapons were first used by the Germans on April 22, 1915, in Belgium in the battle field on the area of 6 kilometres with 6.000 steel bottles. As result of that over 15,000 Allied soldiers were poisoned and incapacitated. More than 5,000 soldiers died from the aforementioned poisoning. Then, the Germans used mustard gas in 1917 in France. This chemical weapon is named after an odour resembling mustard plants, garlic, or horseradish and it was first used in the city of Ypres in Belgium. The French also used chemical weapons. More precisely, the deadly chemical weapon phosgene. The number of deaths caused by the chemical weapon phosgene was 80% of those who were poisoned. The Germans used the deadly poison diphosgene in their artillery ammunition. This poison also used the British Army (Krivokapić 2010, 329–331). Unfortunately, protection from chemical weapons was not possible. There were gas masks that could only provide partial and very limited protection. No universal gas mask that would protect against all gases and chemical weapons. The number of victims who died from the use of gases and poisons in the First World War is estimated to be over 91,000 people. In addition to the above, probably another half of that number had very serious, lifelong consequences (Perazić 1986, 161).

During First World War various kind of poisoning liquids and gases were used and as consequence numerous people were killed especially civilians and soldiers. The codification of the International Law of War that arose after the end of the First World War was written down in five Treaties. There were concluded with Germany, Austria, Bulgaria, Hungary and Turkey which among other issues regulated the prohibition of the use of asphyxiating gases, poisons and all other similar liquids and materials. This prohibition was very important for protection of civilian population and soldiers.

First out of five Peace Treaties that were concluded was Treaty of Versailles that was signed on June 28, 1919, with Germany and in Art. 171, stated as follows: “The use of asphyxiating, poisonous or other gases and all analogous liquids, materials or devices being prohibited, their manufacture and importation are strictly forbidden in Germany. The same applies to materials specially intended for the manufacture, storage and use of the said products or devices. The manufacture and the importation into Germany of armoured cars, tanks and all similar constructions

suitable for use in war are also prohibited” (Treaty of Peace 1919). The next Peace Treaty was concluded with Austria known as Treaty of Saint-Germain-en-Laye and was signed on September 10, 1919, which in Art. 135 stated as follows; “The use of flame throwers, asphyxiating, poisonous or other gases, and all similar liquids, materials or devices being prohibited, their manufacture and importation are strictly forbidden in Austria. Material specially intended for the manufacture, storage or use of the said products or devices is equally forbidden. The manufacture and importation into Austria of armoured cars, tanks or any similar machines suitable for use in war are equally forbidden” (Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Austria 1921). Farther on, the Peace Treaty was concluded with Bulgaria Peace was known as Treaty of Neuilly and was signed on November 27, 1919, which in Art. 82 stated as follows: “The use of flame throwers, asphyxiating, poisonous or other gases, and all similar liquids, materials or processes being prohibited, their manufacture and importation are strictly forbidden in Bulgaria. Material specially intended for the manufacture, storage or use of the said products or processes is equally forbidden. The manufacture and importation into Bulgaria of armoured cars, tanks or any similar machines suitable for use in war are equally forbidden” (Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Bulgaria and Protocol 1929). With Hungary was concluded Peace Treaty known as Treaty of Trianon that was signed on June 4, 1920, and in Art. 119 is provided as follows; “The use of flame throwers, asphyxiating, poisonous or other gases, and all similar liquids, materials or devices being prohibited, their manufacture and importation are strictly forbidden in Hungary. Material specially intended for the manufacture, storage or use of the said products or devices is equally forbidden. The manufacture and importation into Hungary of armoured cars, tanks or any similar machines suitable for use in war are equally forbidden” (Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Hungary and Protocol and Declaration 1920). With Turkey was concluded Peace Treaty known as Treaty of Sèvres that was signed on August 10, 1920 (Tanasković 2018, 35–43) and in Article 176 regulated the following: “The use of flame-throwers, asphyxiating, poisonous or other gases and all similar liquids, materials or processes being forbidden, their manufacture and importation are strictly forbidden in Turkey. Material specially intended for the manufacture, storage or use of the said products or processes is equally forbidden. The manufacture and importation into Turkey of armoured cars,

tanks or any other similar machines suitable for use in war are equally forbidden” (Treaty Series No. 11, 1920, 39–40).

The codification of the international law of war continued between the two World Wars. The Covenant of the League of Nations was adopted at the Peace Conference in Versailles, and it came into force on January 10, 1920. The Covenant condemned wars of aggression and limited the right of states to wage war. However, the waging of wars has not been completely abolished.

In addition to the above mentioned prohibitions that were regulated in the Peace Treaties, certainly was important the Geneva Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, which was signed in Geneva on July 17, 1925, and came into force on February 8, 1928. It is significant that the aforementioned Geneva Protocol from 1925 for the first time in the international law, forbid the use of all war poisons, gases, liquids, materials, and bacteriological methods of warfare (Perazić 1986, 161–170).

Nevertheless, despite the existence of the above-mentioned international prohibitions on the use of poisons and gases in wars, Italy in its aggression against Ethiopia in the period from 1935 until 1936 used banned weapons. This was also discussed in the League of Nations, but the decision was very mild towards Italy, only in the form of economic sanctions. In this way, the League of Nations showed its incompetence in resolving problems of wars and armed conflicts. In further international political practice, the League of Nations proved to be a powerless body to prevent or limit wars and armed conflicts, which very quickly led to its complete collapse in 1939 when the Second World War broke out (Perazić 1986, 164).

In the Second World War, various weapons were used in different ways for the mass destruction of soldiers, prisoners of war, wounded, sick, shipwrecked, and especially the civilian population. The best illustration of these massive killings and destructions is the fact that in the Second World War more than 60 million people died and more than 100 million people were injured (Krivokapić 2010, 210–211).

In the Second World War, Nazi Germany and Axis Powers used different ways, methods and weapons, for the mass killing of civilians. In bombing of civilian target and concentration camps were the most civilians killed during the war. Concentration camps were known as “death factories” because hundreds of thousands of inmates were killed

in different ways and methods. Mostly civilian population in those concentration camps worldwide was tortured, humiliated and mass murdered. They were killed first only by firing squad, hanging, strangling, poisoning by injections, but later by mass suffocation of poisonous gases in the gas chambers. Also, we would like to state that due to humiliating and poor living conditions in these concentration camps worldwide: starvation, freezing, forced heavy physical labour – slavery, lack of medical care. It resulted of spreading of epidemics of various infectious deadly diseases such as typhus, etc. Also, medical experiments that decimated the inmates not to mention the use of poisonous deadly gas “Zyklon B” in the gas chambers. Some of the death concentration camps were: Auschwitz, Treblinka, Sobibor, Majdanek, Buchenwald, Mauthausen, Dachau, and others. Over 12 million inmates passed through the mentioned concentration camps. Over 6 million Jews and over 5 million other camp inmates, mostly from Eastern Europe, were killed in those camps (Krivokapić 2017).

In Yugoslavia, Nazi Germany and the Axis Powers established 71 concentration camps and 329 detentions and other prisons. There they carried out mass murders in various ways and with various weapons against civilian population, prisoners of war, the wounded and the sick. The largest concentration camp in the occupied territory of Yugoslavia was Jasenovac, where Serbs, Jews, Roma, partisans, communists, and a small number of Croatian anti-fascists were killed in by various methods and weapons. Jasenovac represented the entire system of concentration camps, where between 700,000 and one million inmates were killed. In occupied Europe, the only death concentration camps for children were in the Jasenovac in the so-called Independent State of Croatia, where they killed children in various ways (Gideon 2019).

In the Second World War, bombardment was one of the basic methods of waging war where numerous civilians were killed and injured, since the targets were many civilian objects. At the end of the war, two cities in Japan, Hiroshima and Nagasaki were bombed with atomic bombs where the civilian population died to a great extent (Osmanczyk 1990, 105).

Bombardment is a form of warfare where the civilian population and their property suffer to a great extent. It can be described as any attack from land, sea or air with explosive means aimed at destroying the enemy. In the Middle Ages, bombardment was carried out by means of cannons, from land, and ships.

First attempt to ban bombing was in St. Petersburg of 1868. Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles under 400 g weight, then at Hague Conferences conducted in 1899 and 1907, Declaration on the Prohibition of Launching Missiles from Balloons of 1902, then Four Geneva Conventions of 1949 and its Protocols of 1977. All those international conventions prohibit the bombing of civilian targets.

Unfortunately, despite all these prohibitions regulated in international conventions and declarations, wars and arm conflict are also waged in the Modern World through bombing. The civilian population and its property suffer the most. Because today, with the development of weapons technology, it is difficult to separate military objects from civilian ones. The scattering of dropped bombs has a wide effect, especially atomic bombs, which was the case in Japan.

The weapons of mass destruction in human history were the two atomic bombs dropped by the US military on the Japanese cities, Hiroshima on August 6, 1945, and Nagasaki on August 9, 1945. At once, the atomic bomb dropped on Hiroshima killed over 140,000 inhabitants and the city was completely destroyed. The bombing of Nagasaki also killed over 70,000 inhabitants in just one moment. The city was completely destroyed. The consequences of radiation were felt for decades, and tens of thousands of people died from various malignant incurable diseases (Skoven 2003, 58–61). The fact is that after the dropping of the atomic bombs on Hiroshima and Nagasaki, a new international phase was born in the race for armaments with weapons of mass destruction, primarily nuclear weapons. So today, in addition to the USA, the following countries have nuclear weapons: Russia, United Kingdom, France, China, India, Pakistan, Israel, and North Korea. After the end of the Second World War in 1945, major or minor wars and armed conflicts were fought in various parts of the world where was used weapons of mass destruction.

In the 20th century, a new weapon was used for the mass destruction of living forces. It is depleted uranium that is produced by processing uranium ore. Uranium is used as an effective weapon for penetrating armour on tanks. Although there is an international ban on the use of all weapons and ammunition of mass destruction, including depleted uranium ammunition, the US and its allies used it in the 1991 Gulf War in Iraq and Kuwait, Bosnia and Herzegovina in 1994-1995, and Afghanistan in 2001-2003, as well as in NATO's aggression against the

Federal Republic of Yugoslavia in 1999 (Petković 2008, 64–68). The consequences of the use of depleted-uranium ammunition are evident both for the civilian population that was in the vicinity of those explosions, and for the NATO soldiers who handled the ammunition. As in many cases in past times, no one was responsible for the use of weapons of mass destruction that had enormous consequences for both human lives and the human environment.

The above-mentioned Protocol from 1925 bans chemical and biological weapons. Unfortunately, during Second World War it was violated. So in the last decades of the 20th century, many conventions were adopted in relation to limit certain methods and means of warfare and to protect civilian population as much as possible during war and armed conflict. Also, we would like to state that it is considered customary during war and armed conflict regardless if is international or non-international to prohibit the use of biological and chemical weapons. Here we will mention the following Convention which are important to this issue as follows: Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (biological) and Toxin Weapons and on their Destruction was adopted on April 10, 1972, and it entered into force on March 26, 1975 (Goldblat 1997, 251–266). The Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction was adopted on January 13, 1993, and it was entered into force on April 29, 1997 (Knežević-Predić, Avram i Ležaja 2007, 423–534). The two mentioned Conventions comprehensively forbids biological and chemical weapons.

On October 10, 1980, was concluded in Geneva Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects and was entered into force on December 2, 1983. This Convention has five protocols. Protocol (I) on Non-Detectable Fragments to the above-mentioned Convention forbids usage of any weapons that causes severe and unnecessary suffering of humans in the way that injures by fragments which in the human body escape detection by X rays. The Protocol (II) on Prohibitions or Restriction on the Use of Mines, Booby-traps and Other Devices to the Convention bans in general use of the certain mines, booby traps and “other devices.” It was amended on May 3, 1996, to extend the application to international and non-international wars and armed conflicts. We would like underlining that this Protocol does not forbids use of land mines but it forbids the

transfer and use of other rather mines such as non-self-destruction and non-self-detectable, etc. and especially forbids directing booby traps and mines against civilian population. The Protocol (III) on Prohibition or Restrictions on the Use of Incendiary Weapons. In that Protocol among other prohibitions it is forbidden to utilize incendiary weapons against civilian population in any occasions especially in Article 2 of the Protocol (III). The Protocol (IV) on Blinding Laser Weapons was adopted on October 13, 1995, and entered into force on July 30th, 1998. It forbids utilization of laser weapons that causes permanent sightless against the enemy. The Protocol (V) on Explosive Remnants of War demands clearance of unexploded bombs and explosive weapons. This Protocol (V) was adopted on November 28, 2003. It is the first international convention that has the issue of wide range of unexploded and abandoned explosive that endangers the civilian population and other people after the termination of war or arm conflict (Geneva Convention 2005). Further, the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction known as Ottawa Treaty was adopted on September 18, 1997, and entered into force on March 1, 1999, forbids the utilize and transfer to anti-personnel mines by all means (Faulkner 2007, 145–174).

Then at the beginning of 21st century Convention on Cluster Munitions was concluded on May 30, 2008 and was entered into force on August 1, 2010. This Convention was concluded because thousands of people especially civilians were killed or injured in various countries where they have been used. It forbade the use of cluster munitions, to fabricate the same, to destroy the remaining of cluster munitions, to help and assist to the victims of cluster bombs that included social, economic, and medical care and help (Nystuen and Casey-Maslen 2010). Then the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons was adopted on July 7, 2017 and is in effect from January 22, 2021. This Treaty forbids expending, manufacturing, gaining, experimenting, owning, having, collecting and utilize the nuclear weapons. The most brutal and inhuman means of conducting war or arm conflict is usage of nuclear weapons (Kmentt 2023).

The central place in many conversations and diplomatic negotiations today is certainly the issue weapons of mass destruction on the international as well as on the national political level. Although prohibited, the issue still is on the table for the range of reasons for debates. This topic varies from the ones that points to the dangerous effects of

this type of weapons at its consequence is death of number of people and destruction of property. The fact is it was used several of times in passed and the fever that might be used in future. Unfortunately, regardless of all above mentioned Conventions that prohibits and limits usage of various kind of weapons as well as rules of war, the war and armed conflicts are continuing arising in the world and numerous civilians are killed and injured.

CONCLUSION

The constant development of new and modern technology also affects the development of weapons. Therefore, we have problems that new weapons are constantly being developed. From axes, swords, all the way to the atomic bombs. In larger extend is the threat to the protection of the civilian population during both the war and armed conflict. On the other hand, there is a constant need to pass and adopt new Conventions to prevent the use of new weapons. The problem of the use of prohibited weapons is current on the worldwide scale. Consequently, this paper is a small contribution to the clarification of the role of international community to protect most vulnerable population. That is civilian population during both the war and armed conflict. As a result of these wars and armed conflicts, the entire society and human civilization as a whole suffered enormous and irreparable damages and losses. The weapons that are being developed have been and still are playing the important role in the perception of the policies of various countries. Thus having the impact on the perception of the history and the role of these countries in the future interpretation of war and armed conflicts. Here, we believe that it is most important that the parties to the conflict respect the international conventions that prohibit the killing of the civilian population with any kind of weapons. Correspondingly, we advocate the position that any problem between parties should be solved diplomatically, at a round table. If necessary, as many negotiations and discussions as needed should be held with the aim to resolve the problem or disagreements between the parties. This is better than entering into an armed conflict or war.

REFERENCES

- Andrassy, Juraj. 1976. *Međunarodno pravo*. Zagreb. Školska knjiga.
- Ballis, Villiam. 1937. *The Legal Position of War: Changes in its Practice and Theory from Plato to Vattel*. The Hague: Springer-Science, Bussiness Media, B.V.
- Bassiouni, M. Cherif. 1992. *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*. Dordrecht: Nijhoff.
- Dinan, Anri. 1998. *Sećanje na Solferino*. Beograd: Međunarodni komite-ta Crvenog krsta Ženeva: Crveni krst Srbije.
- Faulkner, Frank. 2007. "Legal Authority and Ethical Platforms: The Ot-tawa Treaty Comes to Fruition." In *Moral Entrepreneurs and the Campaign to Ban Landmines*, ed. Fisher Robert and Sönser Breen Margaret, 145–174. Leiden: Brill.
- Friedman, Leon. 1972. *The Law of War, A Documentary History-Vol-ume I*. New York: Random House
- Geneva Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Cer-tain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Ex-cessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. 2005. Text with amendments and Protocols adopted through 28 November 2003. Geneva: ICRC.
- Gideon, Graf. 2018. *Jasenovac-Aušvic of the Balkans, Ustacha Empire of Cruelty*. Beograd: Knjiga Komerc.
- Goldblat, Joe. 1997. "The Biological Weapons Conventions- An Over-view" In *International Review of the Red Cross*.
- Green, Leslie. C. 1993. *The Contemporary Law of Armed Conflict*. Man-chester, New York: Manchester University.
- Knežević-Predić, Vesna, Saša Avram, i Željko Ležaja. 2007. *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*. Beograd: Fakultet političkih nauka u Beogradu; Crveni krst Srbije; Međunarodni komitet Cr-venog krsta Regionalna delegacija u Beogradu.
- Kmentt, Alexander. 2023. *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How it was Achieved and Why it Matters*. New York: Routledge.
- Kotzsch, Lothar. 1956. *The Concept of War in Contemporary History and International Law*. Geneve: En vente chez Librairie E. Droz.
- Krivokapić, Boris. 2010. *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*. Beograd: Službeni glasnik.

- Krivokapić, Boris. 2017. *Mir i rat u međunarodnim odnosima*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Poslovni i pravni fakultet.
- Lopičić, Jelena. 1999. *Ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142 KZ SRJ*, Beograd: Excelsior.
- Lopičić-Jančić, Jelena. 2012. „Međunarodni crveni krst.” *Strani pravni život* (2): 395–404.
- Nystuen, Gro, and Stuart Casey-Maslen. 2010. *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary (Oxford Commentaries on International Law)*. Oxford: Oxford University Press.
- Osmanczyk, Edmund. J. 1990. *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*. New York: Routledge.
- Perazić, Gavro. Đ. 1986. *Međunarodno ratno pravo* (drugo dopunjeno izdanje). Beograd: Vojnoizdavački i novinski centar.
- Petković, Slobodan. 2008. „Upotreba zabranjenog oružja u agresiji NATO snaga na SR Jugoslaviju.” U *Agresija NATO uzroci, karakter i posledice krize na Kosovu i Metohiju*, ur. Klub generala i admiralra Vojske Srbije. Beograd: Beoknjiga.
- Picet, Jean S. 1994. *Commentary IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in time of War*. First reprint. Geneva: International Committee of the Red Cross.
- Schindler, Dietrich, and Toman Jiri. 2004. *The Laws of Armed Conflicts, a Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents*. Dordrecht: Brill Nijhoff.
- Scott, James Brown.,1909. “The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907.” *The American Political Science Review* 3 (3): 460–462. doi.org/10.2307/1945710.
- Skoven, Piter. 2003. *Crna knjiga o Americi*. Beograd: Narodna knjiga Alfa.
- Starčević, Milan. 2010. *Od ideje do akcije: Šta treba da znate o Crvenom krstu*. Novi Sad: Crveni krst Srbije, Crveni krst Vojvodine.
- Tanasković, Darko. 2018. „Turska i Prvi svetski rat.” *Diplomatija i bezbednost* 1 (2): 35–46.
- Treaty of Peace between Germany, The Protocol annexed thereto, the Agreement respecting the military occupation of the territories of the Rhine, and the Treaty between France and Great Britain respecting Assistance of France in the event of unprovoked aggression. 1919. Signed at Versailles, June 28th. London: His Majesty's Stationery Office.

- Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Austria with together with other Treaties, Agreements & signed at Saint – Germain-en Laye, September 10,1919 and Declarations, Treaties, and other Documents relevant thereto, signed at Paris December 5and 8, 1919 and July16,1920 and at Serves August 10,1920. 1921. London: His Majesty’s Stationery Office.
- Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Bulgaria and Protocol. Signed at Neuilly-sur-Seine, November 27, 1919, 1929.Ottawa: J.D. Taché, Printer to the King Collection.
- Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Hungary and Protocol and Declaration. Signed at Trianon, June 4, 1920. 1920. London: His Majesty’s Stationery office.
- Treaty Series No. 11 Treaty of Peace with Turkey. Signed at Sévres, August 10, 1920, 1920. London: His Majesty’s Stationery Office.
- Vasić, Ljubica. 2018. *Američki postvijetnamski muški identitet*. Kragujevac: FILUM. Beograd: Donat graf. Biblioteka Crvena Linija.
- Vasić, Ljubica. 2021. “Identitetski aspekti kulturološkog suverentiteta u modernizaciji Dalekog Istoka.” U *Nasleđe, Časopis za Književnost, Jezik, Umetnost i Kulturu*, godina XVIII, broj 49, FILUM.
- Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. 2017. Certified true copy (XXVI-9). New York: United Nations. August 2017.
- Vozler, Majkl. 2010. *Pravdeni i nepravedni ratovi, Moralni agrument sa istorijskim primerima*. Beograd: Službeni glasnik.

Јелена Ђ. Лопичић Јанчић*

Факултет за дипломатију и безбедност, Београд

Љубица М. Васић**

Diogen pro kultura magazin USA/BiH

УТИЦАЈ РАЗВОЈА ОРУЖЈА КРОЗ ИСТОРИЈУ И ЗАШТИТА ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА – ПИТАЊЕ ПРИМЕНЕ МЕЂУНАРОДНИХ КОНВЕНЦИЈА –

Сажетак

У свим ратовима и оружаним сукобима кроз историју човечанства највеће жртве је поднело цивилно становништво. Заштита становништва вековима није била регулисана, иако су постојале разне иницијативе из античког и средњег века. Бројни су разлози што нису овакве иницијативе нису реализоване, од којих главни разлог је био што то нису биле жеље тадашњих великих сила. У другој половини XIX века почиње развој и кодификација међународног ратног права. Значајну и важну улогу у кодификацији међународног ратног права и даљем развоју заштите цивилног становништва имају МКЦК из Женеве и ОУН. Нажалост ратови и оружани сукоби се настављају до данашњих дана у разним деловима света, а све више страда цивилно становништво. Неопходно је да улога међународне заједнице уопште има активнију улогу у погледу примене свих правних оквира у свету који се односе на контрола оружја уопште и оружја за масовно уништење, а самим тим и заштита свих лица која су заштићена Женевским конвенцијама из 1949. године, а то су цивилно становништво, рањеници, болесници, ратни заробљеници, бродоломци као и имовина итд. Из глобалне перспективе, међународна заједница треба да буде активнија да покуша на дипломатском и политичком нивоу да што је могуће више минимизира појаву рата, оружаног сукоба и било које врсте оружане кризе. Желимо да додамо да су све поменуте мултилатералне

* Имејл-адреса: jelenalopicjancic@gmail.com.

** Имејл-адреса: vasic_ljubica@yahoo.com.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

међународне конвенције о статусу и заштити цивилног становништва потписале скоро све савремене државе, чињеница да се данас у разним деловима света воде већи или мањи ратови и оружани сукоби, који нажалост нарушавају статус и заштиту цивилног становништва. И поред ангажовања ОУН и МКЦК из Женева, као и бројних владиних и невладиних организација, није заустављено тешко кршење ових међународних конвенција о статусу и заштити цивилног становништва.

Кључне речи: развој оружја, Уједињене нације, историјске чињенице, међународне конвенције, цивилно становништво

Миона Гајић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Јасна Хрнчић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Марија Вучинић Јовановић***

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

УСЛУГЕ У ЗАЈЕДНИЦИ ЗА ДЕЦУ И МЛАДЕ СА ПРОБЛЕМИМА У ПОНАШАЊУ И У СУКОБУ СА ЗАКОНОМ: ИДЕЈА И РЕАЛИЗАЦИЈА ДНЕВНОГ БОРАВКА****

Сажетак

Друштвене промене крајем прошлог века су довеле до наглог пораста броја проблема у понашању и сукоба са законом деце и младих, које не прате одговарајуће мере друштвене заштите. У заштити ове деце и младих се преплићу правосудни систем и систем социјалне заштите. Бројна истраживања указују на ефикасност и праведност мера и услуга у заједници за ову групу, а неопходност

* Имејл- адреса: miona.gajic@fpn.bg.ac.rs.

** Имејл-адреса: jasna.hrncic@fpn.bg.ac.rs.

*** Имејл-адреса: marija.vucinic@fpn.bg.ac.rs.

**** Парцијални резултати истраживања представљени су на конференцији: Гајић, Миона и Јасна Хрнчић 2022. Одрживост услуге дневног боравка за децу и младе са проблемима у понашању. 27. Октобарски сусрети у социјалној заштити: „Друштвене кризе, прилагођавање, развој” 24–25.10.2022, Ниш, Република Србија. / Рад је финансијски подржан Планом научно-истраживачког рада који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

њиховог развијања је уткана и у међународне инструменте. Услуга дневног боравка има посебно место у Закону о социјалној заштити, а услуга дневног боравка за децу и младе са проблемима у понашању (ДБДМПП) у тзв. Малолетничком закону. Заснована је на концепту људских и дечјих права, плурализма услуга и екосистемској перспективи. Циљ рада је сагледавање актуелне ситуације у реализацији услуге дневног боравка за децу и младе са проблемима у понашању и потреба за даљим развојем. Услед вишегодишњег тренда опадања броја ДБДМПП истраживање је реализовано 2022. године међу пружаоцима услуге у једина два активна лиценцирана ДБДМПП, у Бору и Крагујевцу. Резултати анкете и интервјуа показују важност останка деце и младих у њиховом природном окружењу, партиципације њих и њихових породица у сваком кораку реализације услуге, адекватне обуке стручњака, борбе против предрасуда због којих они не добијају заштиту која им је потребна и развијања механизма одрживости њеног квалитета и ефикасности. Показује се недостатак системског решења за развијање и одрживост ове услуге, која је често препуштена пројектном финансирању.

Кључне речи: услуге у заједници, дневни боравци, деца и млади са проблемима у понашању, сукоб са законом

УВОД

Након посткомунистичке „блокиране трансформације” социјалног модела у Републици Србији (РС) крајем прошлог века, уследио је низ демократских промена и период „деблокиране трансформације” (Mihajlović-Babić i Pantelić 2019, 325–343). Овај период је обележио низ унутрашњих (политичка нестабилност, промене владе, проблеми приватизације) и спољашњих фактора (светска економска криза 2008. године). Капиталистичка тржишна привреда донела је нове социјалне ризике – повећање незапослености и социјалне несигурности, нестабилност породичне структуре и пораст различитих облика неприлагођених понашања. Актуелни социјални модел наше државе је хибридни, јер има одлике и корпоративног и либералног модела. Систем социјалног осигурања почива на идејама корпоративног модела. Садашњи систем

социјалне заштите одликује либерализација, посебно приметна у увођењу тржишне економије, приватизацији, плурализацији услуга и њених пружаоца, као и у редукцији и структурализацији права из система социјалне заштите. Права из система социјалне заштите се тако односе само на најсиромашнији део становништва и обезбеђивање традиционалних социјалних ризика попут старости, болести, незапослености и инвалидности (Mihajlović-Babić i Pantelić 2019, 338). Пакети реформских мера социјалне политике су били усмерени на њену децентрализацију, као и деинституционализацију система социјалне заштите уз што веће учешће невладиног сектора у пружању услуга, и јачање партнерства између државе и цивилног друштва (Lakićević 2011, 107–127). Модернизација система социјалне заштите обухватала је домен новчаних трансфера као и домен услуга социјалне заштите (Mihajlović-Babić i Pantelić 2019, 336) са циљем подизања стандарда у стручном раду и успостављања децентрализације (Perišić 2011, 489).

Друштвене промене крајем прошлог века су довеле до наглог скока броја проблема у понашању и сукоба са законом деце и младих. Њихова специфичност је да се код њих преплићу процеси, мере и услуге правосудног система и система социјалне заштите. У њиховој социјалној заштити нагласак је на редефинисању стандарда услуга и њених функција заснованих на правима и најбољем интересу детета, плурализму услуга, партиципацији корисника, деинституционализацији, учешћу социјалних служби и других институција локалне заједнице, раном препознавану деце у ризику, превенцији и пружању помоћи родитељима (Jugović, Žunić, Pavlović i Brkić 2009, 661).

Услуге у заједници полазе од еколошко-системске перспективе, која наглашава да је развој и функционисање обликовано континуираним интеракцијама са околином и одређено доступним ресурсима (Hrnčić 2009). Интервенције у природном окружењу појединца могу допринети превенцији даљих проблема, лакшем одрастању и транзицији младе особе у одрасло доба и њеној ефикаснијој интеграцији (Hrnčić i dr. 2010a; Ferrer-Wreder 2014).

Бројна истраживања су потврдила значај пружања услуга у заједници. Државни институт за јавну политику Вашингтона је пронашао знатан број ефикасних програма третмана за малолетне преступнике и њихове породице, чија је заједничка карактеристика била да се одвијају у заједници (Drake, Aos and Miller 2009, 170–176).

Програм дневног лечења у заједници АМИкидс (AMIkids) на Флориди (САД) за децу у ризику и оне који су починили кривично дело (N=1083) је постигао значајно ниже стопе рецидивизма у периоду од једне године после завршетка програма у поређењу са контролном групом младих из резиденцијалних установа (N=1.083) (Early, Ryon, Hand and Blankenship 2004, 32–36). Евалуација програма у заједници СНДП (SNDP) (Тексас, САД) за децу и младе узраста од 10 до 17 г. који имају „дуалне проблеме” – проблеме са менталним здрављем и са законом, показала је мањи број поновних хапшења током једне године након програма (N=148; 63 хапшења мање на 100 младих) у поређењу са контролном групом (Cuellar, McReynolds and Wasserman 2006, 202–204). Диверзиони програм за адолесценте, који је укључивао бихејвиорално уговарање са кључним актерима, самозаступање, укључивање породице, волонтера и стручних помагача, показао је знатно мању стопу рецидивизма код корисника (22%) од оних који су само судски процесуирани (34%) (Smith et al. 2004, 29–47). Значајна редукција криминалне активности у односу на контролну групу се показује и код корисника аустралијског програма у заједници ЕУОП (EYOP) (N=319), који подразумева кратке интервенције од стране полицајаца и других професионалаца ради повезивања младих са пружаоцима услуга у заједници (Luebbers et al. 2019). Правилно имплементиран менторски програм у заједници Старији брат, старија сестра (Big Brother, Big Sister, САД) може довести до побољшања школског успеха и психосоцијалног развоја и до смањења деликвенције и злоупотребе психоактивних супстанци (ПАС) (Joseph et al. 1995).

У складу са савременим научним сазнањима и низ међународних инструмената за малолетничко правосуђе истиче значај услуга у заједници и партиципацију деце у сукобу са законом: Стандардна минимална правила Уједињених нација за малолетничко правосуђе (1985), Конвенција Уједињених нација о правима детета (1989), Стандардна минимална правила Уједињених нација за мере алтернативне институционалном третману (1990).

Наведени научни докази и правни инструменти у сам фокус стављају, осим пружања услуга у заједници, и успостављање колаборативног односа између деце и младих и релевантних система током њиховог целокупног третмана. Укљученост и сарадња деце и младих са локалном заједницом развија осећање припадности, социјалне вештине и социјалне везе, оснажује их за независан живот

у заједници, промовише грађанске вредности, повећава социјалну инклузију и потпомаже развој резилентности, поготово код особа који живе у изразито дисфункционалним породицама (Franklin and Sloper 2006). Партиципација деце у сукобу са законом у креирању индивидуалног плана заштите повећава примереност предложених корака и мера, информисаност детета и његово придржавање договореног.

Различите земље су на различите начине развијале плурализам и доступност услуга у заједници за децу и младе са проблемима у понашању. Влада Велике Британије (GOV.UK n.d.) ангажује Тимове за малолетне преступнике (*Youth offending teams*) који спроводе локалне програме превенције криминала, помажу младима и њиховим породицама током кривично-правног поступка, надгледају извршење мера у заједници и контактирају са малолетницима лишеним слободе (граница кривичне одговорности је 10 година). Аустралијска Служба за подршку малолетницима у заједници (*Youth Justice Community Support Service* у Викторији, *Youth Justice Community Offices* у Новом Велсу) помаже у заустављању преступа, коришћењу услуга локалне заједнице, у развоју независности деце и младих, отпорности, у повезивању са породицом, едукацији и запошљавању (граница кривичне одговорности је 10 година) (NSW Government n.d.; Victoria State Government n.d.). У Шведској је систем социјалне заштите високо укључен у заштиту малолетних преступника, дајући препоруке суду за интервенције на основу процене социјалне ситуације корисника, а не само на основу кривичног дела, које укључују разговоре, смештај у породицу и рад са њом као и тестове на ПАС (граница кривичне одговорности је 15 година) (Axelsson 2020). Ове препоруке суд може прихватити и додати новчану казну, као и рад у заједници (Hollander and Tärnfalk 2017). Заједнички именитељ поменутих земаља је развијеност плурализма услуга у заједници и механизма њиховог укључивања у заштиту малолетника.

У Републици Србији нормативну основу за развијање услуга у заједници пружају Закон о социјалној заштити (ZSZ 2011, чл. 40, ст. 2) и Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници у РС 2022–2026. И мада су реформски процеси у Србији омогућили диверзификацију услуга, показује се недостатак услуга за децу и младе са проблемима у понашању у локалним заједницама, као и недостатак квалификованог особља

за њихово спровођење (Hrnčić i dr. 2010b). У овом контексту, дневни боравак је био право решење као центар развијања услуга за ову популацију и у смислу образованог кадра за њено спровођење. Лиценца за ову услугу подразумева испуњавање структуралних и функционалних стандарда, што омогућава да корисници добијају уједначену, унифицирану и инклузивну услугу (Brkić 2016). Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица Републике Србије (ZOMUKD 2005, чл. 18, ст. 1) први пут дефинише појачан надзор уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образовање малолетника. Мера траје од 6 месеци до 2 године и неретко представља последњи корак пре упућивања малолетника у заводе за васпитање или затвор. Укључују се сви ресурси пружаоца услуга дневног боравка и других актера у заједници (судова, тужилаштва, образовног система, институција културе и спорта, невладиног сектора) (Šarac, Milanović, Živanić i Gajić 2010). Током реализације корисник, у складу са индивидуалним програмом заштите, има обавезу свакодневног похађања дневног боравка и укључивања у одговарајуће садржаје у заједници, али тако да то не омета његово школовање или радно ангажовање.

Услуга ДБДМПП може да обухвати, осим реализације мере појачаног надзора уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образовање малолетника, и реализацију васпитних налога и васпитних мера (Hrnčić i dr. 2010v). Деца се у ДБДМПП обично упућују од стране органа старатељства тј. центара за социјални рад (ЦСР) по издатом васпитном налогу или изреченој васпитној мери тужилаштва односно суда, затим по препоруци стручне службе школе, или на захтев родитеља. Водитељ случаја издаје упут за коришћење услуге чије финансирање обезбеђује Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе (ЈЛС) (ZSZ 2011, чл. 69, ст. 2) или одговарајући НБО пројекат.

Колика је заправо потреба за оваквом врстом услуге у Републици Србији? Подаци Републичког завода за социјалну заштиту из 2021. године показују да 13.288 или 1,1% деце од укупно 1.193.612 деце (узраста испод 18 годна), тј. свако сто то дете показује проблеме у понашању (N=5200) или сукоб са законом (N=8.088), довољно изражен да буде евидентиран. Око једне шестине њих (N=2.317) показује ове проблеме пре узраста кривичне одговорности (14. година живота). Укупан број изречених васпитних мера 2021. године

износио је 1.810. Најчешће изрицане мере су појачан надзор (Н=1.125, 62,2%), посебне обавезе (Н=588, 32,5%), а најређе заводске мере (Н=84, 4,6%, од тога је 53 упућено у васпитно-поправни дом и 33 у установе за васпитање). У овом извештају се не наводи колико је било изречених мера појачаног надзора уз дневни боравак, већ само да је током 2021. године услуге дневног боравак за децу и младе са проблемима у понашању користило је 134 деце, што је за 25,2% више него претходне године (Републички завод за социјалну заштиту [RZSZ] 2021). Извештај Републичког завода за статистику за 2021. године који је заснован на судским извештајима, наводи да је примењено 180 васпитних налога и да су изречене 1.383 васпитне санкције, од којих је било 1.380 васпитних мера и три малолетничка затвора (Републички завод за статистику 2022). По овој евиденцији само три малолетника је добило меру појачаног надзора уз дневни боравак. Ово неслагање у подацима добијеним из ЦСР и из судова се понавља протеклих деценија.

Упркос бројним налазима о њеној корисности, показује се тенденција пада распрострањености услуге ДБДМПП, од 10 јединица локалне самоуправе за 359 корисника у 2012, преко 6 ЈЛС за 620 корисника у 2015. и 3 ЈЛС за 53 корисника у 2018. (Matković i Stranjaković 2020), до две ЈЛС за 134 корисника у 2021 (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja 2022). Да бисмо осветлили процесе који се дешавају у реализацији и одрживости ове услуге, спровели смо истраживање са циљем сагледавања актуелне ситуације и ради формулисања препорука за њен даљи развој и одрживост.

МЕТОД ИСТРАЖИВАЊА

Истраживање је квалитативног типа и трансверзалног дизајна.

Инструменти за прикупљање података

За потребе истраживања су конструисана два упитника. Упитник УДБ1 за стручне раднике ДБДМПП се односи на начин функционисања, потребе, ефекте и даљи развој ДБДМПП. Обухвата 17 питања: пет се односи на социо-демографске карактеристике, једно на временски ангажман у ДБДМПП, два на обуке за рад у ДБДМПП, четири на партиципацију корисника услуге и његове

породице, једно на негативне предрасуде према корисницима, и по једно на предности ДБДМПП у односу на друге услуге, одрживост услуге, изазове у њеном развоју и сугестије за даљи развој.

Упитник УДБ-С за руководиоце се односи на организацију ДБДМПП и обухвата осам питања која се односе на број стручних радника у ДБДМПП, број, пол и узраст корисника, начин доласка корисника у ДБДМПП, дужину боравка деце и начин финансирања, сугестије и коментаре.

Полуструктурисани интервју обухвата следеће категорије: карактеристике корисника услуга (број, узраст, пол, врста проблема у понашању, сукоб са законом), начин рада са корисницима (ко ради са корисницима, врста и начин пружања услуге), партиципацију корисника, сарадњу са породицом и другим актерима, потребе за едукацијом и супервизијом, праћење и евалуацију ефеката ДБДМПП и даљи развој и одрживост услуге.

Узорак

Истраживање је спроведено међу стручним радницима запосленим у ДБДМПП у Бору и Крагујевцу, који су једини лиценцирани ДБДМПП у РС у тренутку истраживања. Узорак је обухватио три од пет стручних радника у овим установама: оба стручна радника запослена у ДБДМПП у Крагујевцу и једног од три стручна радника запослена у ДБДМПП у Бору. Два од три испитаника ангажована су као руководиоци услуге ДБДМПП. Двоје су били социјални радници, а један специјални педагог; двоје су били женског и један мушког пола. Сво троје раде са пуним радним временом преко 10 година на стручним пословима подршке деци и младима са проблемима у понашању. Сва три испитаника су попунила упитник УДБ1, а два руководиоца су попунила и упитник УДБ-С. Са једним руководиоцем и једним стручним радником је обављен полуструктурисани интервју.

Поступак истраживања

Истраживање је спроведено на јесен 2022. године. Контактрани су лиценцирани ДБДМПП у Бору и Крагујевцу ради добијања дозволе за спровођење истраживања. Након што су дозволе добиле од обе установе, стручни радници ДБДМПП су електронским

путем попуњавали форму за сагласност и упитнике УДБ1 и УДБ-С. Затим су спроведена два интервјуа. Лична имена учесника су коришћена искључиво приликом добијања сагласности за учешће у истраживању, док је приликом обраде података коришћена само шифра испитаника.

Обрада података

Подаци су обрађени квалитативном анализом садржаја.

РЕЗУЛТАТИ

Потребе за услугом дневног боравка

Корисници ДБДМПП у Бору и Крагујевцу су деца и млади у сукобу са законом, али и деца и млади са проблемима у понашању. У ДБДМПП у Бору је тренутно 3 корисника узраста од 10 до 21 година, 2 мушког и 1 женског пола. Услугу у Крагујевцу користи 14-ро деце и младих узраста од 10 до 26 година, 10 мушког и 4 женског пола. Стручни радници су проценили да се понекад дешавало да корисници имају блаже сметње у менталном развоју.

Деца у оба ДБДМПП најчешће долазе због имовинских кривичних дела (крађе, разбојништва), злоупотребе и стављања у промет ПАС (најчешће марихуане) и туча, најчешће у навијачким групама дечака, мада постоје и међу девојчицама. Остали проблеми су нарушавање правила у школи, ситне крађе и проблеми у породичним односима.

Корисници најчешће долазе по упуту ЦСР-а због васпитног налога или васпитне мере изречене од стране суда или тужилаштва, али и по упуту школе. У ДБДМПП у Бору деца долазе и на захтев родитеља, самоиницијативно или на предлог здравствене службе. У тренутку истраживања у Крагујевцу су се реализовали васпитни налози укључивања у индивидуални или групни третман и редовног похађање школе (ZOMUKD 2005, чл. 7), и посебна обавеза укључивања у индивидуални или појединачни третман (чл. 14). Током 2020. године реализовао се и васпитни налог укључивања у хуманитарни рад у трајању од 20 сати (чл. 7). Деца и млади након реализованих налога и мера често остају укључени у активности оба дневна боравка, због чега је у Центру за развој услуга

социјалне заштите „Кнегиња Љубица” у Крагујевцу (у оквиру кога је и ДБДМПП) оформљено удружење „Транзициони кутак”, које кроз различите активности пружа мотивациону и психосоцијалну подршку младима након истека васпитних налога и васпитних мера.

Финансирање услуге дневног боравка

Дневни боравци у оба града у свом настанку подржани су пројектним средствима¹. Након завршетка пројекта којим је успостављен ДБДМПП у Крагујевцу, његова даља одрживост обезбеђена је средствима из буџета ЈЛС. Активности ДБДМПП у Бору су пружане у континуитету од свог настанка², а финансирање у току последње две године обезбеђује се волонтерски или средствима за пројекте опредељене из градске управе по конкурсима за финансирање осталих пројеката, али минималним средствима до 200.000,00 динара.

Партиципација корисника и његове породице

Испитаници сматрају да корисници и њихова породица активно учествују у сачињавању индивидуалног плана услуге. Сматрају да се мишљење корисника уважава у сваком кораку доношења одлука, а мишљење породице уважава у доношењу важних одлука, као и да се породица углавном активно укључује током целог процеса.

У ДБДМПП у Крагујевцу се организује иницијални састанак са дететом, једним родитељем, водитељем случаја из ЦСР и стручним радником из ДБДПП. Затим се са дететом најчешће састају индивидуално..., *„То најчешће буде једном недељно, када је у питању укључивање у боравак и редовно похађање школе. Тај дан одредимо у складу са његовим обавезама и онда прва 4 сусрета најчешће буду индивидуална где се продубљује прича са дететом, упознаје се мало прецизније са боравком, направи се процена и уради индивидуални план заштите. У складу са тим планом даље се реализују активности“* (ДБМ). Родитељи се по потреби укључују у групни разговор. *„Ми обично на иницијалном састанку кажемо да прва два, три сусрета са дететом буду индивидуална да бисмо*

¹ Дневни боравак у Крагујевцу резултат је трансформације дечијег дома.

² У тренутку писања пројекта за успостављање услуге у Бору, на основу података из ЦСР утврђено је да је судски поступак био покренут за 90 младих.

направили процену и обично се договоримо са родитељима да након тих сусрета дођу заједно до боравка и онда направимо групни разговор. Све је индивидуално, негде има потребе да се родитељи укључе, негде нема” (ДБМ1).

У складу са показаним интересовањем корисници се даље укључују у рад различитих секција у оквиру ДБДМПП, као што су уметничка, драмска, филмска, новинарска, спортска. Могу и да иницирају активности у оквиру Фестивала „Блеја” који се традиционално одржава од стране ДБДМПП у Крагујевцу.

У ДБДМПП у Бору са корисницима се такође прави индивидуални план активности у зависности од потреба. Пружа се индивидуална и групна психосоцијална подршка, подршка у учењу и за рад на рачунару. Кориснице се укључују и у креативне радионице (нпр. декупаж). Често се примењује медијација, посебно између жртве и учиниоца, али и између родитеља и деце. На овај начин се деца и млади активно укључују у третман, стичу увид у своје понашање, повећавају одговорност и раде на даљој ресоцијализацији, сматра саговорница на интервјуу. „...Свуда где је изречен васпитни налог или посебна обавеза, ми се обавезно трудимо да као први корак направимо писмо извињења тј. да ли су спремни да се уради медијација... Наравно, пошто су малолетници, укључујемо родитеље и родитељи прихвате да надокнаде штету, али обавезно радимо договор између родитеља и деце како они то да надокнаде... Онда морају преко лета да раде, нпр. једном је отац зидар, па ради код њега...” (ДБЖ1).

У Бору се пружа посебна пажња родитељима. „Имали смо и имамо групе родитеља или сарадника. Али у одређеним тренуцима радимо заједно, и родитељи и деца. То нам се показало веома добро јер добијемо потпуно другачије податке од онога што нам млади кажу, а између осталог некада родитељи нешто по први пут чују од своје деце, а да нису знали” (ДБЖ1).

Сарадња са институцијама локалне заједнице

Највећу подршку раду оба боравака пружају школе, а посебно се истиче сарадња са педагошко-психолошком службом и разредним старешинама. У претходне две године због утицаја Ковид-19 пандемије непосредни одласци у школе су се смањили.

Укључивање добрих ученика у активности ДБДМПП у Бору, даје позитивне резултате: „... да се укључе (добри ученици из школе) у креативне радионице, у дружење и да вуку групу напред. То исто радимо и када је подршка у учењу” (ДБЖ1). Умрежавање са спортским институцијама у локалној заједници и тренерима зависи од расположивих средстава. Организују се и друге активности: „... па смо ишли на екскурзије, на пример ми у Крагујевац, они код нас. Ишли смо и на језеро, млади да се друже, у биоскоп и позориште, али сада како нема средстава онда ништа не реализујемо” (ДБЖ1).

Раду оба ДБДМПП помоћ и подршку пружају и ЦСР, али је она ограничена због недостатка времена и стручних радника.

У Крагујевцу се за старије кориснике ДБДМПП остварује сарадња са Омладинском задругом, неким градским фирмама и СОС дечјим селом ради њиховог осамостаљивања, запошљавања и додатних професионалних обука. „Имали смо сарадњу са још једном фирмом. Тројица наших дечака су завршили професионалне обуке код њих. На основу личних познанстава и у другим фирмама су се клинци запошљавали... Ми смо преко СОС дечијег села учествовали на пројекту који се тицао стицања вештина за запошљавање, па су наша два детета отворили и своје фирме за веб програмирање и дизајн” (ДБМ1). Испитаници истичу важност развоја социјалног предузетништва за ове младе.

Предности дневног боравка као услуге у заједници

Сви испитаници сматрају да су највеће предности ДБДМПП останак корисника у природном окружењу, интензивнија сарадња са породицама и позитивним вршњачким групама, интеграција свих програма и услуга у локалној заједници које могу да користе деца и млади са проблемима у понашању и њихове породице, широка палета активности и временска посвећеност корисницима, почевши од индивидуалне и групне подршке, едукације и подршке у учењу, развијања вештина за свакодневни живот и професионалног оснаживања. Истичу и већу могућности усавршавања стручњака у ДБДМПП у овој области. Због свега овог ДБДМПП је препознат у обе локалне заједнице као централно место за помоћ и подршку у превазилажењу проблема у понашању, што повећава заинтересованост потенцијалних корисника и њихових породица за сарадњу и партиципацију. „Колико год је Крагујевац град, то је опет мала

средина, али рекао бих да смо препознати, јер нас зову из школе и центара и питају да се деца укључе. У последњих 10 година нисмо имали ниједну инцидентну ситуацију овде, где би по „дифолту” требало да буде свашта нешто... Мада ја причам дневни боравак за децу и младе, проблеме у понашању не спомињем” (ДБМ1).

Руководилац ДБДМПП истиче додатне предности: могућност имплементације диверзионих и алтернативних мера и проширени обухват циљне групе, јер дневни боравак пружа могућности за укључивање деце и младих који нису починили кривично дело, али испољавају проблеме у понашању тј. у ризику су за сукоб са законом. Сматра да ова услуга пружа могућност континуиране подршке деци и младима, од идентификовања проблема до окончања поступка, и формирање неке врсте терапијског односа између стручног радника и корисника. Млади боље прихватају подршку у дневном боравку са флексибилним полуструктурираним и структурираним активностима које су прилагођене њиховим потребама.

Праћење ефеката услуге

Оба испитаника наводе у интервјуу да се евалуација услуге неретко врши на основу процене стручних радника или информација добијених од других служби. Најчешће се односи на функционисање и понашање детета у породици, интегрисаности у вршњачку групу, школу и непосредну социјалну средину и рецидивизам. Не постоји формализована процедура праћења и евалуације³. “Увек имамо информације о различитим областима функционисања. На пример неко направи добар успех у школи или се запосли, а рецимо односи у породици и даље остану неусклађени” (ДБМ1).

Проблем настаје након истека васпитних налога и мера. “Након тога ми немамо повратну информацију ни од кога. Нпр. од ЦСР ми немамо информацију да ли је суд обуставио меру или не. Системски значи нема, али ми останемо у неком контакту” (ДБМ1).

³ У чл. 19, ст. 1. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите 2019, наводи се: Пружалац услуге најмање једном годишње спроводи интерну евалуацију квалитета пружених услуга, која укључује испитивање задовољства корисника, односно њихових заступника. Извештај о евалуацији из става 1. овог члана, подноси се оснивачу услуге, заводима за социјалну заштиту и доступан је стручној јавности. Поменути извештаји нису доступни на сајтовима ових институција.

Додатно усавршавање запослених и супервизијска подршка

Сви испитаници су похађали најмање две обуке за рад са децом и младима са проблемима у понашању. Два од три испитаника сматрају да су им неопходне додатне обуке за рад са болестима зависности, пошто је честа злоупотреба ПАС од стране корисника.

Континуирана екстерна супервизијска подршка тренутно не постоји у оба боравака. У периоду финансирања услуге ДБДМПП пројектним средствима оваква врста подршке је постојала у оба града од стране РЗСЗ и Центра за права детета. У једном од два ДБДМПП интерна вршњачка супервизија се организује у кругу запослених.

Изазови у даљем развоју услуге

Испитаници су најчешће наводили: континуирана подршка корисницима након истека васпитног налога или мере, ограниченост капацитета ове услуге у односу на потребе, повремено недовољна укљученост осталих актера локалне заједнице (систем здравствене заштите), предрасуде локалне заједнице, недовољна доступност услуге, унапређење сарадње са ЦСР, ригорозни и скупи услови за успостављање и одрживост ове услуге.

Испитаници процењују да број деце и младих која имају потребу за овом врстом подршке премашује тренутне капацитете. *„Постоји потреба за ширењем, за повећањем стручних радника, али када би било обезбеђено редовно финансирање. Наша услуга је могла да прима до 10 младих. Међутим, некад више, некад мање, када је пројектно онда је то више, онда смо и мотивисани”* (ДБЖ1). Како би се повећала доступност услуге, један испитаник предлаже да ДБДМПП има своје јединице или саветовалишта по општинама или насељима.

Испитаници сматрају да негативне предрасуде према деци и младима са проблемима у понашању отежавају развој и примену превентивних програма у локалној заједници. *„У Београду то можда није проблем, ко зна ко улази у коју зграду. Али код нас се зна, пише НВО и пише „Дневни боравак за децу и младе са проблемима у понашању“ и онда кажу: „Ево их ови проблеми ту” или овде долазе „проблем деца”. Председник општине је на телевизији*

причао: „Јуче су били неки да траже подршку, причали су о оним малим лоповчићима” (ДБЖ1).

Поред предрасуда, сви испитаници сматрају да одрживост ДБДМПП није стабилна, услед недовољне сензибилисаности доносиоца одлука за ову циљну групу. Препрека је и пристрасно одлучивање повезано са владајућим политичким структурама, због чега финансирање ове услуге није међу приоритетима и испред финансирања услуга намењених другим корисничким групама (нпр. ОСИ, које чине значајно гласачко тело). Један испитаник истиче потребу за јаснијим захтевима надлежног Министарства према развоју услуга у локалним заједницама, за доследнијом применом ЗОМУКД-а и за повећањем броја диверзионих и алтернативних мера.

ДИСКУСИЈА

Резултати истраживања указују на потребу за проширењем капацитета услуге, без обзира на начин финансирања. Према минималним стандардима за дневне услуге у заједници, минималан број стручних радника непосредно ангажованих у раду са децом и младима у сукобу са законом, родитељима, школом или заједницом треба да буде два стручна радника за капацитет до 10 корисника, а један стручни радник на сваких додатних 5 корисника (Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite 2019, čl. 71, st. 2). Ово указује и на потребу за запошљавањем нових стручних радника, ако би број корисника у овим дневним боравцима и даље наставио да расте. Иако смо сведоци пада распрострањености и доступности ове услуге поредећи са годинама уназад, према доступним подацима за последње две године број деце који је користио услугу у постојећим градовима се повећао. Током 2021. године 134 деце је користило услугу, што је за 20% више него 2020. године (RZSZ 2021).

Резултати указују да стручни радници препознају значај партиципације, поштују мишљење корисника, укључују децу у доношење индивидуалног плана услуге, као и да деца могу да иницирају одређене активности спрам исказаних потреба. Делење одговорности са одраслима и усмеравање договора према Хартовој лествици⁴ спада у највише нивое партиципације (Burgund 2016, 86). Ипак, недостаје нам перспектива деце и младих као корисника услуге.

⁴ Хартов модел партиципације обухвата 8 рангова, са тим што прва 3 ранга искључују децу и младе из суштинског процеса доношења одлука. Рангови

Резултати указују на значај умрежавања између институција на локалном нивоу и њихову координацију, а самим тим и могућност деце и младих да развијају социјалне вештине, формирају позитиван систем вредности у односу на породицу, вршњаке, школу и околину, и интегришу се у заједницу. Наведене потешкоће приликом умрежавања, а посебно код проналажења запослења корисницима, указују на потребу за јаснијим смерницама за све кључне актере у реинтеграцији ове деце и младих. Показује се да корисници имају потребу за даљом подршком након истека васпитних налога и мера, што указује на потребу за развојем додатних услуга.

Изазовност превазилажења предрасуда и етикетања ове групе корисника је посебно питање. Највећу потешкоћу у имплементацији услуге представља и недостатак сензибилисаности грађана као и владајућих структура. Тако је ДБДМПП у Београду за који је била лиценцирана невладина организација ИАН затворен 2018. године због престанка пројектног финансирања, упркос јасним показатељима његове корисности. Додатно би помогло избегавање посебног истицања, на табли видљивој са улице, да се ради о услузи за децу и младе са проблемима у понашању, као и да се услуга реализује у згради у коју корисници долазе због различитих разлога, поготово у мањим локалним срединама.

Међу предностима дневног боравка као услуге у заједници може се навести већа могућност имплементације васпитних налога као диверзионих мера и мера посебних обавеза, што значи да би неодрживост и гашење ове услуге онемогућавало њихову реализацију, а што је у супротности са препорукама међународних инструмената (*Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za mere alternativne institucionalnom tretmanu 1990*).

У Републици Србији још увек се не може говорити о плурализму услуга у пуном смислу. Средства која се издвајају за услуге у систему социјалне заштите нису довољна. Неке ЈЛС се опредељују за велики број корисника којима се пружају услуге ниског интензитета. Приближно петина ЈЛС (137) које обезбеђују услуге, обезбеђују само једну услугу и то је углавном помоћ у кући за старија лица (Matković i Stranjaković 2020). Разноврсније и комплексније

су: манипулација, декорација, токенизам; одлучивање одраслих уз информисање младих; консултовање и информисање; одрасли иницирају и заједнички доносе одлуке са младима; млади иницирају и усмеравају договоре; млади иницирају и деле одговорност у одлукама са одраслима.

услуге усмерене на већи број корисника успостављене су само у већим градовима, а некада и не постоје заинтересовани кандидати за пружање одређене услуге. Могуће је да је неуједначена доступност и обухват корисника услугом ДБДМПП последица недостатка средстава за реализацију исте услед стигматизације корисника, постојања других приоритета, одређивања приоритета на основу партијских смерница, недостатка кадра, недостатка јаснијих смерница за расподелу средстава у ЈЛС и ненаменског трошења средстава. Такође, могуће препреке су потешкоће у процесу лиценцирања, престанак периода важења лиценце, недостатак структурисаног праћења и евалуације ефеката овог вида услуге и трошкова за њену реализацију у поређењу са заводским мерама, као и да постоје други разлози. У нашој земљи не постоји редован систем извештавања ради континуираног прикупљања података о услугама у мандату ЈЛС, што значи да не постоје ни подаци о актуелним потребама за успостављањем ДБДМПП.

Препоруке

За успостављање услуге ДБДМПП у већини ЈЛС, чиме би се обезбедила доступност ове услуге, потребно је додатно мотивисати ЈЛС и испитати све доступне ресурсе, за шта би било корисно:

- указивање на резултате поменуто два дневна боравка, нпр. кроз презентације ефеката услуге и организацију округлих столова,
- указивање на предности останка деце и младих у својој локалној заједници,
- указивање на значај укључивања породице и других кључних актера локалне заједнице за реинтеграцију ове деце и младих, превенцију криминалитета и деинституционализацију,
- успостављање редовног система извештавања ради континуираног прикупљања података о услугама у мандату ЈЛС,
- успостављање редовног мапирања потреба грађана од стране ЈЛС и у односу на то планирање и реализација даљег развоја услуга,
- успостављање јасног поступка надзора и супервизије над свим пружаоцима услуге релевантне за децу и младе у сукобу са заједницом,
- транспарентност у финансијским токовима и располагању ресурсима ЈЛС,

- обезбеђивање по потреби даље подршке младима након истека васпитних налога и мера, и њихово запошљавање, кроз развој социјалног предузетништва,
- умрежавање система социјалне заштите са привредом, услугама и програмима других система и националном службом за запошљавање,
- коришћење средстава јавне комуникације и адекватног медијског извештавања за сензибилизацију и едукацију заједнице о значају и позитивним ефектима диверзионих и алтернативних мера за децу, младе и заједницу.

ОГРАНИЧЕЊА ИСТРАЖИВАЊА

Мада су истраживањем обухваћени сви ДБДМПП у Србији у тренутку истраживања, оно обухвата изузетно мали узорак. Укључивање деце и младих корисника ове услуге и њихових родитеља би дало ширу перспективу. Укључивање кључних актера у локалној заједници, а пре свега ЈЛС широм Србије обезбедило би одговор на питање зашто ове услуге нема у већини ЈЛС.

ЗАКЉУЧАК

Услуга дневног боравака има вишеструке позитивне ефекте како на кориснике и њихове породице, тако и на локалну заједницу. Дневни боравак за децу и младе са проблемима у понашању представља дневну услугу у заједници која обезбеђује третман не само за децу учиниоце кривичних дела већ и за ону децу и младе који су у ризику за сукоб са законом као и оне који испољавају проблеме у понашању. Временска посвећеност и широк дијапазон активности које се могу реализовати у непосредном раду, али и у заједници заједно са корисником, дају позитивне резултате. Показује се потреба за развијањем механизма одрживости њеног квалитета и ефикасности, значај адекватне обуке стручњака и екстерне супервизије и борба против предрасуда, које су честе у мањим локалним заједницама. Финансирање, доступност и међусекторско умрежавање и даље представљају изазов у имплементацији и функционисању ДБДМПП. Недостатак овакве врсте услуге повећава ризик за наставак антисоцијалног понашања и институционализацију починоца.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Axelsson, Erik. 2010. "Young offenders and juvenile justice in Sweden." *UK Parliament*. Last access May 27 2023 <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05278/SN05278.pdf>.
- Brkić, Miroslav. 2016. *Licenciranje usluga socijalne zaštite*. Beograd: Fakultet političkih nauka i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.
- Burgund, Anita. 2016. „Uticaj ličnih i sredinskih faktora na mlade u procesu pripreme za napuštanje alternativnog staranja.” Doktor-ska disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka.
- Cuellar, Alison, McReynolds, Larkin, and Gail Wasserman. 2006. "A Cure for crime: Can mental health treatment diversion reduce crime among youth?" *Journal of Policy Analysis and Management* 25 (1): 202–204. doi: 10.1002/pam.20162.
- Drake, Elizabeth, Aos, Steve, and Marna Miller. 2009. "Evidence– Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State." *Victims and Offenders* 4 (4): 170–196. doi: 1080/15564880802612615.
- Early, Kristin, Ryon, Stephanie, Hand, Gregory, and Julia Blankenship. 2004. "Experimental Community–Based Interventions for Delinquent Youth: An Evaluation of Recidivism and Cost Effectiveness." *Contemporary Issues in Juvenile Justice* 8 (1) 1: 32–36.
- Ferrer–Wreder, Laura. 2014. "Advancing Child and Adolescent Well– Being Through Positive Youth Development and Prevention Programs." In *Handbook of Child Well–Being*, Eds. Asher Ben–Arieh, Ferran Casas, Ivar Frønes and Jill E. Korbin, 3025–3041. Berlin: Springer Dordrecht.
- Franklin, Anita, and Patricia Sloper. 2006. *Participation of disabled children and young people in decision–making relating to social care*. York: Social Policy Research Unit, University of York, Heslington.
- Government of New South Wales [NSW Government]. n.d. "Youth Justice Community Offices." *NSW Government*. Last access May 27 2023. <https://www.service.nsw.gov.au/nswgovdirectory/youth–justice–community–offices>.
- Government of United Kingdom [GOV.UK]. n.d. "Youth offending teams." *GOV.UK*. Last access May 27 2023. <https://lawexplores.com/juvenile–crime–and–the–justice–system–in–sweden/>.

- Hollander, Anna, and Michael Tärnfalk. 2017. "Juvenile Crime and the Justice System in Sweden." *Law Explorer*. Last access May 27 2023. <https://lawexplores.com/juvenile-crime-and-the-justice-system-in-sweden//>.
- Hrnčić, Jasna, Tamara Džamonja Ignjatović, i Vera Despotović Stanarević. 2010. *Deca i mladi sa problemima ponašanja. Usluge i tretmani u zajednici*. Beograd: Republički zavod za socijalnu zaštitu.
- Hrnčić, Jasna. 2009. *Prestupništvo mladih: rizici, tokovi, ishodi*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Jugović, Aleksandar, Vesna Žunić Pavlović, i Miroslav Brkić. 2009. „Socijalna zaštita maloletnih delikvenata u tranzicijskom društvu Srbije.” *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, IV deo Socijalna politika i socijalni rad: 647–663.
- Lakićević, Mira. 2011. „Socijalne reforme i socijalni razvoj Srbije.” U *Socijalne reforme—sadržaj i rezultati*, ur. Drenka Vuković i Mikhail Arandarenko, 107–127. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Luebbers, Stefan, Anne Sophie Pichler, Rachael Fullam, and James Ogloff. 2019. *Embedded Youth Outreach Program Evaluation, Final Report*. Melbourne: Centre for Forensic Behavioural Science.
- Matković Gordana, i Milica Stranjaković. 2020. *Mapiranje usluga socijalne zaštite i materijalne podrške u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
- Mihajlović Babić, Suzana, i Marina Pantelić. 2019. „Socijalne reforme u postkomunističkim državama—tri decenije tranzicije socijalnog modela u Republici Srbiji.” *Srpska politička misao* 64 (2): 325–343. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.6422019.14>.
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. 2022. „Spisak licenci—dnevni boravak za decu i mlade sa problemima u ponašanju.” *Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja*. Pristupljeno: 19. oktobar 2022. <https://www.min-rzs.gov.rs/sr/registri/sektor-za-brigu-o-porodici-i-socialnu-zastitu>.
- Perišić, Natalija. 2011. „Promena aktera socijalne sigurnosti.” *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 5/2011: 473–491.
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 73/2019.

- Republički zavod za socijalnu zaštitu. 2022. *Deca u sistemu socijalne zaštite 2021*. Beograd: Republički zavod za socijalnu zaštitu.
- Republički zavod za statistiku. 2022. *Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2021. Prijave, optuženja i osude*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Smith, Emilie, Angela, Wolf, Dan, Cantillon, Thomas, Oseela, and William Davidson. 2004. "The Adolescent Diversion Project." *Journal of Prevention and Intervention in the Community*, 27 (2): 29–47. doi: https://doi.org/10.1300/J005v27n02_03.
- Strategija deinstitucionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022–2026. godine. „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/18.
- Šarac, Nada, Lidija, Milanović, Svetlana, Živanić, i Živorad Gajić. 2010. „Dnevni boravak kao odgovor na potrebe sistema.” U *Deca i mladi sa problemima ponašanja: usluge i tretmani u zajednici*, ur. Jasna Hrnčić, Tamara Džamonja Ignjatović i Vera Despotović Stanarević, 157–172. Beograd: Republički zavod za socijalnu zaštitu.
- Tierney P., Joseph, Jean B. Grossman, and Nancy L. Resch. 1995. *Making a Difference—An Impact Study of Big Brothers Big Sisters*. Philadelphia: A Publication of Public/Private Ventures.
- United Nation General Assembly [UNGA], 45/110, United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (“The Tokyo Rules”) adopted by resolution of 14 December 1990.
- United Nations General Assembly [UNGA], 40/33, Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (“The Beijing Rules”) adopted by resolution of 29 November 1985.
- United Nations General Assembly [UNGA], 44/25, Convention on the Rights of the Child adopted by resolution of 20 November 1989.
- Victoria State Government [VIC Government]. n.d. “Youth Justice Community Support Service.” *VIC Government*. Last access May 27 <https://www.justice.vic.gov.au/justice-system/youth-justice/youth-justice-community-support-service>.
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica [ZOMUKD], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 85/2005.
- Zakon o socijalnoj zaštiti [ZSZ], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 24/2011.

Miona Gajić*

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

Jasna Hrnčić**

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

Marija Vučinić Jovanović***

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

COMMUNITY SERVICES FOR CHILDREN AND YOUTH WITH BEHAVIORAL PROBLEMS AND IN CONFLICT WITH THE LAW: THE IDEA AND REALIZATION OF A DAY CARE CENTER

Resume

The daycare service for children with behavioral problems is one of the services in social care that are based on an ecosystem approach and user participation, and that develop cooperation between all actors and systems in the community and pluralism of services. Ten years ago, there were several active day care centers for children and youth with behavioral problems (in Novi Sad, Kragujevac, Knjazevac, Pozarevac) that had clearly articulated work programs, while according to data for 2022, there are only two licensed ones in the Republic of Serbia provider of this daycare service (in Bor and Kragujevac). A survey was conducted among daycare service providers in both licensed daycare centers. Based on the respondents' answers, we can conclude that the daycare service has multiple positive effects on both users and their families, as well as on the local community. The existence of this type of service contributes to respecting the basic principles of social protection, respecting the recommendations of international instruments and implementing the provisions of domestic legislation. Day care provides opportunities to apply such methods aimed at supporting and empowering young people,

* E-mail address: miona.gajic@fpn.bg.ac.rs.

** E-mail address: jasna.hrnctic@fpn.bg.ac.rs.

*** E-mail address: marija.vucinic@fpn.bg.ac.rs.

* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

gaining insight into the problem, correcting behavior and increasing personal responsibility. A special advantage is the formation of a more intensive relationship between the professional worker and the user as well as his family. Time commitment and a wide range of activities that can be realized in immediate work, but also in the community together with the user, give positive results. The results of the research indicate the importance of children and young people with behavioral problems remaining in the natural environment, that is, their families and communities with the aim of preventing institutionalization. The results of questionnaires and interviews with service providers, on the other hand, point to the need for further improvement of this service in the context of developing mechanisms for the sustainability of its quality and efficiency. Funding, availability and cross-sector networking continue to be a challenge in the implementation and functioning of day care. As one of the results of the research, the importance of adequate training of experts, the need for external supervision and the fight against prejudices that are common in smaller local communities emerges. The lack of this type of service as well as other incidental services of a preventive nature in the community increases the risk of continued antisocial behavior of this group of children and youth, stigmatization and institutionalization.

Keywords: community services, day care centers, children and youth with behavioral problems, conflict with the law

Весна Станковић Пејновић*

Институт за политичке студије, Београд

Дамир Весели**

Загреб

ВРЕДНОСТИ ХЕЛЕНСКЕ КУЛТУРЕ КАО ТЕМЕЉ НИЧЕОВЕ ФИЛОЗОФИЈЕ***

Сажетак

Рад се бави Ничеовом (Nietzsche) намером да споји проучавања антике са својом критиком модерности која се налази у стању кризе. У сагледавању интелектуалног односа који Ниче развија у раној фази са грчким филозофима, могу се открити водећи проблеми који мотивишу велики део Ничеовог каснијег рада, али и стратегије решавања проблема које обележавају развој читавог његовог филозофског опуса. Циљ рада је доказати да се темељ Ничеове филозофије налази у вредносном систему старих Грка, док је централни проблем култура коју он тумачи кроз призму грчких културних вредности који усклађују мишљење, хтење и вољу за живот као вољу за моћ. Ниче тврди да модерна не може превазићи своју кризу јер у животу савременог човека не постоји воља за моћ као темељ воље за живот, а покретачка снага савременог друштва темељи се на исквареним системима вредности.

Кључне речи: Грци, култура, криза, воља за моћ, модерност

* Имејл-адреса: vesna.stankovic.pejnovic@gmail.com.

** Имејл-адреса: dam.veseli@gmail.com.

*** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

УВОД

Ниче (*Nietzsche*) спаја проучавања антике са својом критиком модерности и стања кризе у којој се налази. Кроз његово рано филозофско изучавање грчких филозофа, откривањем трагичко донизијског, у првом објављеном делу *Рођење трагедије*, видљива је идентификација са проблемима који обележавају читаво његово филозофско стваралаштво: уметничко-трагичка, стваралачка воља ка оном мрачном, пропасти која се сједињује са апсолутном вољом ка спознаји истине, која је страшна, чак „ружна”. Развој Ничеовог мишљења може се схватити само из његовог сагледавања феномена грчког у целини и искуства израслог из његовог раног младеначког одушевљења и континуираног филолошког студија. У старој Грчкој он види сукоб духовних снага које одлучују о историји Запада, Европе и човечанства у целини. По узору на предсократовске Грке, Ниче тежи усавршавању човека, развоју свих његових капацитета, те самонадилажењу и издвајању од „стада” јер је сваки човек „непоновљиво чудо” (Niče 1997, fr. 1).¹ По њему, појединац мора да развија опште и индивидуалне укусе, природне и специфичне људске инстинкте и интуицију, слободу духа и форму која поставља границе културног идентитета. Како је Ничеово тумачење Грка пре свега чин критике његовог времена, он најављује победу ниҳилизма и „непостојања смисла” (Nietzsche 1988, fr. 2) Његово доба је време редефинисања националних граница, револуција, појава нових идеологија. Све ове промене утичу на редефиницију значења и сврхе живота, али и промену културних идентитета.

Једна од његових мисија била је да кроз критку савременог друштва понуди пут изласка из искварених система вредности. Како је Ниче знао да ће његова филозофија бити прикладнија за будућност јер „његово време још није дошло” (Niče 1988, III fr. 1), кроз његове идеје је могуће сагледати неке од проблема данашњег друштва као што су проблем дигиталне зависности, бешчасности друштвених медија, урушавање система вредности, академске цензуре и успона новог бога етатизма. Ниче је увео појам „последњег човека”, који више није креативан, не истражује, не преузима ризик (Niče 1992, 89). „Последњи човек” живи у данашњем техничком свету ког обележава бескрајно умножавање родова, врста, дисциплина и струка, у науци, уметности и религији, у модерном „индивидуализму” и

¹ Највећи број Ничеових дела обележен је по бројевима фрагмената.

друштвеним догађањима, у „моди”, у збивањима која су постала „дневна” управо зато што се ништа ново заправо не догађа. Како су у нашој технолошкој и потрошачкој култури задовољене наше потребе, не постоји патња и није потребан напор њеном супротстављању. Ниче такав процес објашњава стагнацијом свих наших креативних инстинката што продубљује нихилизам и ресантиман.

Довршење нихилизма се Ничеу показује нужним за његово превазилажење. Тамо где се нихилизам прикрива, тамо заправо и влада. За филозофа то довршење нихилизма постаје потребом да се живот учини „експериментом оног који спознаје”, „средством спознаје” (Nietzsche 2003, fr. 324), па макар при томе пропао. У циљу превазилажења таквог стања, његов имплицитни циљ је „открити срећу” откривањем људске природе. Ниче у психологији дионизијског стања проналази темељ хеленског инстинкта, његову вољу за моћ коју тумачи као покретачку снагу свега што радимо, мотивише нас да остваримо своје циљеве и испунимо свој потенцијал усмерен ка стваралаштву, доминацији и креативном деловању.

УТИЦАЈ ГРЧКЕ ФИЛОЗОФИЈЕ У „ТРАГИЧНОМ РАЗДОБЉУ ГРКА” НА НИЧЕОВУ ФИЛОЗОФИЈУ

Ниче се види као „ученик ранијих времена, посебно хеленског” (Ниће 1997, 4). У свом филозофском опусу он се позива на „наше светлеће водиче, Грке” (Nietzsche 1998, 101) од којих је стекао ванвременска искуства јер су они „једини генијални људи у светској историји” (Hollingdale 1965, 87). Упадљив изузетак од тврдње да су Грци „знали како да живе” је Платон, за кога је Ниче тврдио да је „одступио од свих основних нагона Хелена. По њему је Платон „морално заражен, као претходник хришћана” па је у искушењу „да опише цео феномен „Платон” оштрим термином „виша преvara” (Ниће 1985, fr. 2). Ничеов ентузијазам за мислиоце у 6. и 5. веку п.н.е, у „трагичним добом” Грка, далеко је надмашио његов интерес за хеленистичке филозофе, издвајући их као „велике Грке у филозофији” (Nietzsche 1998, fr. 3). Сами Грци су поседовали инхерентну неутаживу жеђ за знањем, потеклу од идеалне потребе за свим животним стремљењима и узимањем у обзир свих вредности живота” (Ниће 1981, 30). Ниче истиче да су Грци били моралнији од модерног човека јер су „били без стида, недостајала им је лоша савест, били су отворенији, страственији, попут уметника. У њима

постоји детиња наивност, која даје дашак чистоте, нешто блиско светости у свему што раде. Њихова индивидуалност је веома изражена, што је одлика највећег морала” (Nietzsche 1990, 337).

Из перспективе нашег доба у Ничеовој мисли могуће је видети доказе опште забринутости због стања европске културе у 19. веку и знакова упозорења о метежу који долази. Ниче инсистира на томе да модерна Европа није могла једноставно да „имитира Грке”, како су то прописивале претходне културне тенденције (Wilkerson 2006, 33). По Ничеу имитација не би довела до оне врсте личне „трансформације” којој је тежило просветитељство, нити би појединац који живи у модерном друштву могао овладати собом, опонашајући наслеђе прошлости (23). У оквиру овог дискурса, укорењеног у просветитељским теоријама „природног права” и „аутономије”, Винкелман (Winckelmann 2006) је дефинисао четири примарне фазе у грчкој уметности: „архаичну” фазу коју карактеришу грубост и једноставност, која је претрпела промене да би формирала строгу „високу” фазу и сензуално „лепу” фазу, а одатле у процес имитације и опадања (Potts 1994, 1). Насупрот Винкелману и просветитељским идејама, Ниче тврди да се грчка култура развила кроз варварство, насиље и окрутност: „Грци, најхуманији народ античког доба, имају црту окрутности, тигрових задовољстава у уништењу... читава њихова историја, а такође и њихова митологија, морају да нас уплаше када им приђемо са опасним концептом” (Nietzsche 2000, 194). Ниче истиче узвишеност грчког начина живота јер су „они знали да живе” (Nietzsche 2003, fr.3). Психолошким увидом, Ниче тврди да су интерпретације древних текстова већине његових филолошких савременика у ствари њихове пројекције, односно „пројекције властитих, посебно модерних, просветитељских вредности, које Ниче назива хуманистичким или хуманим вредностима” (Berry 2013, 88).

Хомер, на кога се Ниче експлицитно више пута позива него на било коју другу грчку фигуру, је показатељ нарочитих „људских вредности” и кључна фигура за његову процену или превредновање вредности. Хомер је за Ничеа троструко важан; он је конструкт класицизма, представља темељну суштину у проучавању класика и отвара преткласично доба класичне антике, у доба пре Перикла и Фидије (Хомер је живео у тзв. мрачно доба Грчке) (Porter 2014, 9). Он је коректив онога што им је било наметнуто модерним идеалима, обликованих кроз Винкелманове принципе „племените

једноставности и тихе величине” и у идеји да су Хелени уживали у складном постојању и јединству са природом које је касније било изгубљено (Wilkerson 2006, 54). Дубоко нерелигиозан поглед на свет и Хомеров „весели” и „здрави” иморализам постали су кључни у артикулацији Ничеове критике савременог морала. „Иако је Хомер близак боговима и као песник налази задовољство у њима, он је био дубоко нерелигиозан” (Ниће 2003, I, fr.125). Мудрост њиховог стваралишта се огледа у непостојању јаза између добра и зла, црног и белог. То је облик слободе који су Грци стекли од Хомера (Nietzsche 1990, fr. 375). Кроз пројекцију Хомерове личности и његовог уметничког и страственог духа и детиње наивности (Nietzsche 1990, 337) видљиве су карактеристике које су Грцима давале способност невиног уживања у окрутности. Такав став је у супротности са хришћанским моралом и сваким моралом који је утемељен на саосећању и одсуству патње (338). Хомер је за Ничеа, не само антитеза Платона већ и „највећа победа над хришћанством и хришћанском културом” (Nietzsche 1988a, 11; 86).

За Ничеа је Хераклит сродан дух који се опире (Ниће 1985, fr. 2) идолопоклонству разума и обожавању рационалне активности, као декадентном инстинкту коме су подлегли филозофи од Сократа. Ниче се диви Хераклиту, са којим чак тврди да се поистовећује у важним аспектима и „у чијој се близини осећа топлије и боље него било где другде” (Nietzsche 1998, fr. 3). Он истиче Хераклитове космолошке ставове како би га показао као предвидљиву карику у филозофском промишљању са циљем да „поједностави царство мноштва” (Ниће 1981, fr. 49). У грчкој култури и филозофији пре Сократа, Ниче истиче „естетичку вредност”, јер неадекватно доказана Хераклитова филозофија има далеко већу уметничку вредност од свих Аристотелових пропозиција (Nietzsche 1998, 90). Таква естетска вредност се односи на израз филозофије укорене на грчком уметничком тлу јер антички филозофи припадају општем хеленском животу (132). Иако је уврежено тумачење да закон и ред, и само „постајање”, тумачимо као непрекидан ток, далеко од хаоса, Хераклит истиче да „човек мора знати да је рат уобичајен и исправан и да се све ствари дешавају због свађе и нужности” (Kirk 1954, 238, fr. 80). „Смене” између супротности (још једна инкарнација мере у Хераклитској мисли) су временски правилне и логички неопходне, као услов да космос (уређен, кохерентан свет) уопште постоји. Хераклит је инспирација за Ничеа који, у критици свог

времена кроз дух антике, истиче да је борба и сукоб, *agon*, темељ живота (Stanković Pejnović 2014, 38).

Како Ниче истиче концепт личне врлине, његова филозофија личи на филозофију Сократа и древних стоика који су такође усредсредили своју пажњу на „здравље душе” које је независно од спољашњих сила и богатства и нешто сасвим другачије од спољашњих приказа и јуначких акција (Wilkerson 2006, 83). Према Ничеу, лик Сократа има у себи особиту амбивалентност јер се у њему нихилизам очитује на посебан („инстинктиван”) начин као нешто ново и потпуно супротно духу Грка трагичког раздобља. Ту новост Ниче препознаје као научни „оптимизам” и „ведрину робова” (Nietzsche 1983, fr. 2). Она се одиграва истовремено са одумирањем трагедије код Еурипида. И једно и друго Ниче сматра вулгаризацијом истинског живота који је грчки „феномен” чинио једнократним и непоновљивим. Сократово „антихеленско” непријатељство према „племенитим укусима” је било изложено у његовом „новом типу агона” јер је такав агон заснован на ресантиману и убедљив углавном грађанима против којих је тајно усмерен; наиме против „аристократског” Атињанина, укључујући Платона. Аристократска класа са Сократом „издаје ванредно стање” у хеленском свету, јер се грчки инстинкти више не сматрају поузданим (Wilkerson 2006, 65). У неколико његових напада на Сократа, видљиво је Ничеово крајње дивљење, па чак и завист према ироничној генијалности његовог древног атинског хероја. Ниче је „прозрео” Сократа, али је на тај начин учинио достигнућа свог великог претходника још значајнијим (Solomon 2003, 44). У Ничеовим раним радовима видљива је склоност према „класично платонском поимању стања у коме се појединац вреднује у мери у којој испуњава своју посебну функцију у друштвеној целини. Разлика између Платона и Ничеа је у томе што је за Платона, генијални човек, човек знања (Сократ или филозоф-кратљ), док је за Ничеа то уметник. Платон, према Ничеу није успео да препозна уметничку основу сопствене филозофије и да је представи као вечну и објективну истину (Ansell-Pearson 1994, 76).

Анализа промишљања античког духа, Ничеу је база за објашњење различитости савременог живота. Наиме, у „контексту грчке трагедије, друштво дели колективно искуство заједничких метафизичких и друштвених значења, док је модерно друштво, у коме се појединци боре против бесмисла, фрагментисано друштво са урушеним метафизичким значењем (West 1999). Поредети прошлост са

грчким пророчиштем, Ниче сугерише да је за разумевање прошлости потребна вештина тумачења познатог видиоца Тирезије, који је, најбоље од свих Грка разумео императив пророчишта, „спознај себе”². Прошлост нити „скрива нити открива” прави идентитет, већ, према речима Хераклита, преноси смисао императива испитивачу „као знак” (Heraklit, fr.14, Dils, fr.93 у Marković, 1984). Сва испитивања прошлости су само проучавања самог себе, културних и инстинктивних наслеђа које су човека учиниле оним што јесте и које сугеришу шта би могао постати. Истинско историјско и онтолошко испитивање захтева „овладавање” сопством, као неку врсту диспозиције према временским и просторним смештањима, реду, рангу и потенцијалу свих бића.

КУЛТУРА ГРЧКОГ СВЕТА

Ниче истиче да се предност Грка огледа у заједничкој култури која уједињује грчки свет. Та снага је помогла Грцима да пронађу поуздане одговоре на питања о сврси њиховог постојања у свету. Они су инстинктивно знали зашто постоје, и у својим разним филозофијама и трагичним фестивалима, потврђивали значење, своје посебно постојање, стварајући основне претпоставке и вредност институција културе, од којих свака афирмише смисао постојања као таквог. Из ових разлога, Ниче тврди да није случајно што су Грци развили трагедију и филозофију у исто време и због исте сврхе. Он истиче да су трагедија и филозофија настали из инстинкта грчке културе и тиме потврдили њену вредност. (Wilkerson 2006, 24) Ипак, Ничеова непријатељство против савремене науке, немачке културе и вулгарног „филистера”, су повезана са његовим општим нападом на свет који подржава модернизам, доба науке, моралност мноштва, хришћанство, платонизам и сократовски „антихеленизам”. Ове опште теме су конзистентне у свим његовим тврдњама против модерности, али можда неће бити сасвим објашњиве ако се сама критика не разуме у потпуности његовог филозофског опуса.

² Упознати себе, значи да још увек не познајемо себе. Највећа човекова заблуда је да мисли да познаје себе. Онај ко још увек није човек не познаје себе и упознаје се читаваг живота. Главне препреке интроспекције су углавном везане за освештавање лошег и злог у нама. Ancient Literature (June 30, 2023) The Disbelief of Tiresias: Oedipus' Downfall.

Ничеов примарни интерес није култура сама по себи, већ велики појединци који могу да је створе (Leiter 2002, 290). По њему, Хомер и Есхил су били израз грчког живота и кључне фигуре које су обликовале његов живот (Ниће 1998, 149). Заступљено је мишљење да се „Ниче сматра елитистом јер тврди да је култура подручје неколицине” (Jurist 2000, 52). Ниче заузима елитистички став тврдњом да „човечанство треба непрекидно стварати велике појединце” (Ниће 1997, III, fr. 6). Стварање генијалне и, самим тим, велике културе је Ничеов камен темељац и мерило за појмове натчовека (*Übermensch*) (човек као самогенеришуће и самообнављајуће уметничко дело) и „превредновање свих вредности” (Martin 2004, 47). Ниче сматра да је потребно створити потпуно непријатељство између наше модерне „културе” и античког света. Ко хоће да служи првима, мора да мрзи ове друге” (Nietzsche 1990, fr. 341). Ниче је истакао да је тријумф хришћанског морала над модерним западним друштвом био толико потпун, толико одлучујући, да је тешко, ако не и немогуће, чак и замислити алтернативни идеал. Нужно је надмашити грчку културу деловањем, „али да бисмо то урадили, прво морамо знати” (fr. 382). Кроз психолошку анализу сопства Ниче предлаже нове вредности које ће утицати на културу и унапредити друштвени живот у односу на живот у традиционалној култури (Stanković Pejnović 2021, 696). Када Ниче културу тумачи као „јединство уметничког стила у свим изразима живота једног народа” (Ниће 1997, I fr.1, II, fr. 4), у оваквој дефиницији култура једноставно није „домен неколицине”, већ јединство стила, успостављено и манифестовано током живота једног народа у целини. Ниче у раном периоду свог стваралаштва супротставља два концепта културе. Једна је „национална култура”, у којој „неколицина и мноштво сарађују и надмећу се или имају заједнички циљ” а друга је „космополитска култура” у којој неколика „превазилази мноштво и успоставља космополитску заједницу” изван „друштвених конвенција и потреба” (Church 2015, 146). Истакнути појединци, ствараоци воље за моћ, стварају вредности које се темеље на заједничком сећању. Људи могу имати различита веровања, обичаје и вредности, али ће бити уједињени око најбољих узора (249). Ипак, питање је да ли се таква дефиниција може применити када се узме у обзир Ничеов нагласак на мит о јединству културе и давању смисла животу у *Рађању трагедије* (Gemes and Sykes 2015) и његовој дефиницији културе у *Несавременим разматрањима* у

којој се наглашава заједнички стил живота. Како мора постојати заједнички темељ културног јединства, осим поштовања узора, виши тип појединаца је значајан у формирању заједничког темеља културе, јер он утиче на обликовање афективног тумачења света. Ова заједничка основа ствара културно јединство (Einheit), што је кључан елемент у дефиницији културе (Nietzsche 1988a, fr. 7). У раним текстовима Ниче истиче вредност грчке културе због њезине способности да изгради културно јединство засновано на митовима јер „без мита свака култура губи своју здраву, стваралачку, природну снагу” и постаје само хоризонт окружен митовима довршавајући читав културни покрет ка јединству” (Nietzsche 1998, 167). Хераклит, Питагора и Сократ су примери истакнутих појединаца у „потпуно различитим” облицима. Упркос таквој хетерогености, сваки филозоф је ипак потврдио јединство грчке културе (Jeong 2021, 230). Према Ничеу, „они су открили три изванредне уједињене идеје по којима се развила култура” (Whitlock 1997, 355). Јединство у овој дефиницији културе има два аспекта; у животном и уметничком јединству. Народ мора кроз културу манифестовати јединствен стил, везан за уметнички свет (Jeong 2021, 232). Ипак, потребна је личност која образује народ. Ту фигуру у Грчкој он налази у лику Хомера као учитељу народа. Јединство стила у животу не настаје изненада, већ се постепено формира и гради. Стил је одраз читавог начина живота организованог и обликованог на одређени начин, не само кроз појединца већ и као колективни ентитет (234).

Иако религија може да повезује људе, Ниче ставља већи нагласак на уметност, јер верује да су религиозне идеје темељ политичких, а религиозне, уметничких идеја. По њему су уметничке идеје темељ свих верских и државних промена (Nietzsche 1998, 90). Ово показује колико је Ниче дубоко изучавао естетски дух Грка, али његов поглед на уметност није заснован на модерној мисли да је уметност самоизражавање уметника појединца. Рани Ниче сматра „субјективног уметника само лошим уметником” (Ниће, 1998, fr.5). Основа модерне уметности више нису људи, него различитост стилова у којима је изгубљено јединство. Данас не постоји трагедија која је одраз pathosa читавог народа и чин уједињења. Ничеов нагласак на уметности није заснован само на признању индивидуалне изврсности. Чак и ако је појединац тај који ствара уметничко дело, последица сваког великог уметничког света је култура (Ниће 1998, 178). Када се култура схвата као оно што се изражава у животу

једног народа, велика уметност треба да унесе све аспекте живота људи. Другим речима, народ као колективни ентитет треба да отелотворује смисао уметности (Jeong 2021, 239). Ниче истиче да уметничко дело има снагу обликовања живота јер потиче из живота или природе живота. Само уметност укореењена у животу или природи једног народа може да изврши велики утицај. Уметност која није одраз народног живота може бити само украс без икакве формативне моћи. За Ничеа је таква уметност његовог доба. Језик и уметност су темељ културе и заједништва читавог народа. Уметност обликује заједнички свет, дајући му облик или стил и чини га богатијим. Дакле, недостатак стваралачке културе указује на урушавање језика и уметности (Jeong 2021, 237). Сагледавајући културу као јединство, култура треба да манифестује „племените идеале у свом целокупном облику” (Huddleston 2019, 47). Ако права култура претпоставља јединство стила, таква различитост је спојена у хармонији једног стила (Ниће 1997, I, fr.2).

У доба декаденције, Ниче позива на повратак природи и жели да поврати природно тло на којем се успоставља културно јединство. Он упућује на Грке који су се некада суочили с опасношћу да „пропадну у поплави прошлих ствари”, и „хаосу страних” облика. Упркос божанским силама аполонског пророчанства, хеленска култура, није изгубила јединственост самог народа. Грци су постепено научили да организују хаос рефлектујући се, примењујући делфско учење на себе, односно на своје истинске потребе (Wilkerson 2002, fr. 240). Чак и „лик Грка” није самозадат, већ стечен уз велике напоре (Ниће 2005, fr. 219) те је потребна уметничка моћ да се изгради целина и хаос (Ниће 1997, I, fr. 9). Ствараоци могу ухватити племенитост природе људског живота и обликовати је у јединство као стилизовану природу. Они су својим духом и врлином стварали народе и у њих су уносили веру и љубав те тако служили животу (Ниће 1992, 45). Филозофија, по Ничеовом мишљењу, чини здраву културу бољом, али погоршава болесну. У култури уједињеној здравим конституцијом, филозофија лабави догме конвенције (Wilkerson, 2006, 40) док се са друге стране, филозофија не дезинтегрише већ фрагментира културу, јачајући поделу између секти искључивих погледа на свет, потичући инстинкте који доводе до ове поделе да се развијају невезано једни од других (Ниће 1997, 154). Идентификовањем различитих формулација људских инстинкта, друштвених облика које они производе, примерних појединаца друштва и

њихових веровања, Ниче се нада да ће отворити потенцијал модерности и подићи квалитет људског живота. Квалитет живота он не види кроз ублажавање људске патње или повећањем капацитета да акумулирамо већа добра, већ неговањем наших инстинкта да створимо, кроз друштвени облик, узоре и наша веровања (Wilkerson 2006, 26). У неким аспектима, Ничеову анализу историјске критике идеја понављају Делез и Гатари (Deleuze, Guattari) када тврде да је „критика” чин постављања границе на такав начин да се откривају проблеми који се не могу решити историјским концептима. Права вредност историје идеја постаје очигледна када „процењујемо не само историјску новину појмова које је створио филозоф, већ и снагу њиховог постајања када прелазе један у други” (Deleuze and Guattari 1994, 32).

ГРЧКИ НАЧИН ЖИВОТА КАО ТЕМЕЉ ВОЉЕ ЗА МОЋ

Ниче ознаком „формалне варијације” даје један од најважнијих атрибута „грчког начина живљења” будући да они присвајају вољу за моћ и користе је за стваралачке капацитете (Wilkerson 2006, 16). Успостављањем повезаности између Ничеовог раног класицизма и његове касније формулације „воље за моћ” видљиво је да је Ничеова космологија изведена из његовог разумевања уметничких пракси и методологија Грка, без обзира на то колико је дугovala теорији природних наука (89). Грци су живели радикално другачије од људи са платонским и хришћанским погледима на свет. Резултат његових раних истраживања који највише инспиришу Ничеа је препознавање оних услова кроз које су Грци сматрали могућим да очувају и унапреде здравље и развој. Ови услови укључују одређени ментални капацитет који он објашњава у свом концепту „слободног духа” (Stanković Pejnović, 2014a, 29). Ниче је обликовао поглед на модерност посматрајући начин на који су Грци препознавали, присвајали и учествовали у структурама формалних варијација. Овакво виђење Ниче изражава у својим изразима доктрине моћи. Ниче тврди да су Грци развили ову карактеристику још у данима Хомера, који је помогао да се промени формални изглед агоналног инстинкта у грчкој култури, трансформишући „борбу до смрти” у „такмичење”. Хесиод је истицао снагу агоналног инстинката као снагу за такмичењем и супарништвом која је моћна одредница хеленског

начина живота и енергије која обликује и ствара (Stanković Pejnović 2014, 39). Грци су истицали „осећај моћи”, са недужним ужитком у окрутности, дијагонално супротним хришћанском моралу који се темељи на саосећајности и одсуству патње. Бит живота је воља ка моћи (Ниће 1986, II, fr. 12). Питања о здрављу и болести живота, оптимизму и песимизму за њега нису никад нешто биолошко, психолошко, социолошко, светонадзорско. Здрав, моћан живот је онај који је истински, односно уживот у складу са собом самим. Тај склад Ниче тражи у трагичкој игри двојства аполонијског и дионизијског. „Воља за моћ” је начин за разумевање конвенционалних путева модерног скептицизма и песимизма. Ниче користи ову космологију у критици модерности који следе ове нормативне путеве (Nietzsche 2003, fr. 13). Кључ значења воље за моћ је Ничеов појам самонадилажења, као концепт који потиче из Ничеовог препознавања психолошке улоге сублимације. Сублимација је ментални механизам који наређује и потискује инстинктивне нагоне и одговорна је за постизање нечијег „овладавања собом” (Ниће 1984, fr. 109). Ничеов појам самопревазилажења садржи значење зрелости и духовног раста. Сврха самопревазилажења је постизање зрелости и моћи да је воља за моћ слична вољи за самопоуздањем. Оптимална воља за моћи се остварује у идеалном натчовеку. С друге стране, ако је ова воља смањена у квалитети, јача је склоност бекству од сопствене личности и идентификацији са „крдом”. Појединци са здравим психичким саставом и лично аутентичношћу су обдарени жељом за моћ вишег квалитета и интензивније виталности. Њихова воља тежи да манифестује морал господара, за разлику од морала робова који је типичнији за оне који поседују мању моћ (Macht), иако овај други може бити обдарен већом физичком силом (Kraft). Концептуална разлика између моћи и силе је кључна за свако разумевање Ничеове касније доктрине моћи. Она представља његов филозофски нагласак на преласку са физичке силе на менталну и духовну моћ. У идеалној фигури модерног натчовека сублимира се већина конкурентских покретачких снага у јединствену и аутентичну моћну целину (Golomb 2006, 548).

Ниче је нескривени елитиста, пише за „неколицину”, презире „мноштво”, усмерен на процес обликовања „виших људи” (Conway 2005). Виши човек је повезан са целим човечанством, као врста натчовека (Nietzsche 1999, fr. 4). Натчовек је темељ његовог напада на морал који систематски ослабљује оне који се истичу. Натчовек је,

„идеалан тип” вишег човека, пола „светац”, пола „гениј” (Ниће 1988, III, fr. 1). Ниче је пример и водич ка „богатом унутрашњем животу”, попут његовог духовног саучесника Сорена Кјеркегора. Безобзирно и немилосрдно провођење захтева за моћ је тако „живо” замишљена да сам појам тираније бледи као „неприкладан” термин (Nietzsche 2002, fr. 22). Воља за снагом „стимуланса живота” обједињује у себи осећај моћи, пуноће, приближавања, чак, завршетка, ако не и савршенства. Са друге стране, Ниче тврди да „изван” свих концепција „добра” (и, у том случају, „зла” такође) фундаменталнији принцип покреће све актере да делују. Овај примарни услов је „воља за моћ”. Све концептуализације добра, са овог становишта, указују само на способност дијагностиковања ситуација и формулисања одговора. „Овај свет је воља за моћ - и ништа осим тога! И ви сами сте и ова воља за моћи – и ништа осим тога!” (Nietzsche 1988, fr. 1067). Најважнији аспект воље за моћ укључује интернализацију примене воље. Превазилажење ове врсте отпора почиње формирањем уједињеног „ја” из мноштва конститутивних импулса повезаних са животним инстинктима људског бића (Nehamas 1985, 170). Наравно, неће се све праксе које обезбеђују осећај моћи показати здравим. Модерност се налази у нездравом стању јер њене уобичајене и некритичке праксе само подупиру инстинкте за знањем и мистицизмом да се несмањено развијају, уступајући место осећају незадовољства према егзистенцији и борби коју она подразумева. Ничеова дијагноза модерности из перспективе његовог разумевања истинског, људског процвата усмерена је на неку врсту сопствене формалне варијације, покушавајући да поврати право место слободног духа. Ниче види темељ свих инстинкта код људи у инстинкту окрутности који је синоним „инстинкта слободе и воље ка моћи” (Ниће 1986, II, fr. 18).

За Грке је темељ живота борба. Како су преплатоничари потврдили смисао борбе прихватањем натјецања у култури, они су створили формалне варијације себе као „одраза вечног бића”, као „оног истински постојећег и вечног ја које пребива у основи бића” као „покретни центар хеленског света” (Nietzsche 1998, fr. 2). Показивањем себе на тај начин, предплатоничари су стварали форму која је обликовала грчко друштво својим визијама и укусима. Појава таквих изузетних појединаца у грчком друштву заводила је друге, типично супериорним уметничким и реторичким наступима који су наглашавали „појаву” истине у „инвентивним разрадама

и поетским варијацијама” старијих облика (Wilkerson 2006, 76). Кроз фигуру Заратустре, мит о нат човеку, слободном духу, Ниче истиче повратак оне врсте личности која је најприкладнија за трагични преокрет људске историје на крају модерног доба. У Ничеовој генеалогiji филозофије, трагични филозоф је онај тип рођен из „двоструког порекла”, генезе која намеће изузетан увид у проблем смисла живота (Niče 1988, fr. 23). Грчке филозофе Ниче види као заговорнике грчког патоса за живот у борби са конвенционалним, истичући победу над скептицизмом и песимизмом, и њихове међусобне разлике. Типично грчки начин живота је највише од свега желео да покаже своју моћ. На тај начин су Грци постигли јединство форме (Nehamas 1985, 170). „Воља за моћ се може изразити само кроз отпоре” (Nietzsche 1988, fr. 656) и није приказ света какав јесте, нити је приказ Ничеовог личног погледа на свет. То је поглед који је пројектован, у форми параболе, као огледало човечанства. „Квалитете су наша сопствена људска идиосинкразија” (Nietzsche 1988, fr. 565).

Стоик, који живи у границама сопствене круте филозофије и у стању је да сам себи буде тиранин, треба бити у стању да пројектује своју личну филозофију на природу других. Ипак, стоик не схвата и не признаје да своју тиранију пројектује на друге као и на себе. „Ово је стара и вечна прича: оно што се дешавало у стара времена са стоицима дешава се и данас, чим филозофија почне да верује у себе”. Она увек ствара свет по својој слици јер другачије не може; филозофија је сам тај тирански импулс, најдуховнија воља за моћ, воља за „стварањем света”, воља за *causa prima* (Nietzsche 2002, fr. 9). Схватање овог афоризма значајно је за разумевање Ничеовог концепта воље за моћ. Ставови изражени у њему су усвојени, у суштини, без ревизије из раних истраживања грчке филозофије. Овај афоризам открива „вољу за моћ” као пута „стварања” укуса по лику сопства, да би се инспирисала „нада” у будућност. Култивисани појединци морају бити рангирани, морају се стварати, не постоје *a priori*. Слободан дух је херој који има своју унутрашњу снагу да надвлада унутрашњу нужност. Одржавање културног здравља темељ је дефинисања грчког карактера, кроз „потврђивање живота, чак и у најнедокучивијим проблемима, као воља за живот” (Niče 1985, IX, fr. 5). Слободни духови имају снагу овладати принципом сопственог нагона, хватањем граница своје перспективе, усмеравањем обима своје инспекције, као и наметање свог погледа на свет

равнодушности, схватајући свет као слику о себи. Такви људи нису робови прошлости, луксуза, празних радозналости или страха јер су овладали инстинктима за знањем и мистицизмом.

ЗАКЉУЧАК

Проучавање прошлости је за Ничеа извор критике садашњости, без обзира да ли је усмерено на проучавање језика, културе или уметности, или историју идеја као темељ неопходан за стварање боље будућности. Ниче у својим најранијим радовима тражи путеве за разумевање друштвених и културних предуслова као темеља људске духовности. У *Хомеровом такмичењу* указује на нужност промене људског живота кроз спремност грчких институција на „борбу”, а у есеју *О истини и лажима у не-моралном смислу* сматра нужним постојања друштва као основе за развој људске савести. Како би се створило ново здраво друштво, потребна је нова филозофија са знањем као предусловом културе. Истраживајући духовно наслеђе Грка, Ниче закључује да је „законодавно насиље” у складу са „животом борбе и победе”, који је највише од свега желео да поседује моћ у мери „границе”. Формална варијација те насилне, „безмерне равнодушности” је супротставила Грке „неизвесној двосмисленој сфери судбине” и приморала их да се боре у рату сваког против свих. Овакав облик митског насиља, заједно са његовим отелотворењем у „великим политикама”, израз је моћи равнодушности и формално артикулисан од стране Грка у политичком дискурсу као законодавство, а у културном наративу као такмичење за почасти, док је у грчком погледу на свет израз континуитета за поновно стварање формалних варијација (Wilkerson 2006, 127).

Ничеов концепт културе се темељи на идеји јединства културе у целини. Иако су велики појединци важни за формирање културе, Ниче сматра да је идеја о јединству или заједничкој основи база културе. Како је, јединство народа темељ на којима се треба градити култура, такво јединство нема модерно друштво које је „немо друштво, без тела”. У декадентном добу мешавине и фрагментације, „сваки облик и начин живота” нема централну моћ да организује различитост у целини, па се наши инстинкти сада враћају свуда и ми сами смо нека врста хаоса” (Nietzsche 2002, fr. 224). Када је друштво као тело добро интегрисано да би се постигло јединство, целина је здрава. Такво јединство је оно што Ниче схвата

као основу културе, а ово културно јединство захтева исправан друштвени темељ да подржи стваралаштво.

Ниче сматра да наука и технологија раде непремостиве притиске на преовлађујуће културне наративе, утичући на расположења појединаца и друштава у целини. Научна перспектива прети да остави Запад без воље да оствари сврху формирања идентитета. Ниче у 19. веку види прилику да уздигне људски потенцијал новом врстом наратива. Ова прилика је, међутим, праћена опасношћу од неуспеха, што ће се сигурно и догодити ако Запад песимистички одбије да се суочи са овим изазовом, повлачећи се од задатка, или ако му недостаје стваралачка воља за моћ да се уздигне изнад најнижих облика својих жеља. Воља за моћ је покретачка снага свега што радимо, мотив да остваримо своје циљеве и испунимо свој потенцијал. Код великих мислилаца попут Ничеа метафизички апсолут, као што је воља за моћ, као вечно враћање истог у битном промишљању открива своју властиту коначност. Ниче верује да се декадентност западних друштава треба сагледавати кроз „психолошки”, а не друштвени и политички дискурс. Стагнација Запада је видљива кроз призму Ничеовог тумачења човека, као бића ослабљене личности, несигурног и уплашеног појединца јер је савремена реалност усмерена на потискивање инстинката и одвојености људи од природе, општој жудњи за комоцијом и са мало настојања да ојачају себе и надиђу своје природне датости. Савременост истиче „атомизованог појединца” увереног да има све благодати технологије и потрошачког друштва које задовољавају потребе савременог човека. Како му није потребан напор да се супротстави патњи, он стагнира, његова воља за моћ нестаје. Либералне вредности које су темељ стварања нове епохе утемељене на једнакости права и гласа за њега су најпотрошеније и најпрезреније идеје (Nietzsche 1988, fr. 53; fr. 748). Ниче види модерну као период „анти-природног” морала који је у супротности са „животним инстинктима” те је „опасност од опасности” за све појединце јер се проширио кроз „читаво човечанство” и доминира у западној цивилизацији. Ничеова идеја нихилизма је примењива на нашу савременост јер је наш свет бесмисла, конзумеризма и „последњег човека” производ малогаграфанског духа који је створио „културу” стагнације. Последњи човек је у самој својој бити медиокритет, без креативности, снаге, устрајности јер тежи искључиво удобности и задовољству. Таква врста човека је врста роба, слабо и болесно биће, испуњено патњом

и ресантиманом, односно он мрзи живот јер га није способан живети у његовој пунини и осећа се немоћним пред претећом стварношћу. Бордријаровим речником речено, наша стварност је непрестана обмана речи изгубљеног значења за разумевање, а последице моралне колективне свести одраз медијских тумачења.

Нужно је живети инстинктивно и кроз деловање како би се створиле предиспозиције за разумевање себе, само кроз борбу, односно полазећи од инстинкта као темеља спознаје. За Ничеа је борба облик натјецања између појединаца коју имају аристократска друштва јер аристократија се ствара натјецањем између појединаца који теже самонадилажењу (Nietzsche, 2002, fr. 262). Модерно друштво и култура су каотични, фрагментисани, лишени моћи стварања, са изгубљеним ресурсима за стварање виталне културе, а декаденција проналази снагу свог ширења. Ниче је наглашавао да су штампа и масовна култура силе дегенерације и осредњости усмерене на тривијалност и сензације, стварајући привидну хомогеност друштва (Stanković Pejnović 2013, 152). Ниче тврди да предплатонско доба није упало у кризу када је трансформисало вредности својих предака. Грчки свет је ускладио своје теорије о природи са естетским принципима дубоко укорењеним у сопственим културним идеалима. Док модерност, по Ничеовом мишљењу, нуди човеку науку израчунљиве границе материје и кретања, односно само границе без смисла и сврхе, грчка култура је трагичару и филозофу нудила слободу. Пројектован човек будућности, како га види Ниче, обједињујући у себи принципе Диониза и Аполона, постаје биће које надвладава самог себе, односно предводник, натчовек који остварује идеал животе и културе старих Грка, прихватајући судбину живљења (*amor fati*) а темељем идеје вечног враћања истог света у којем живимо.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Ansell-Pearson, Keith. 1994. *An Introduction to Nietzsche as Political Thinker*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berry, Jessica. 2013. "Nietzsche and the Greeks" In *The Oxford handbook of Nietzsche*, eds. Ken Gemes and John Richardson, 83–108. Oxford: Oxford University Press.
- Church, Jeffrey. 2015. *Nietzsche's Culture of Humanity: Beyond Aristocracy and Democracy in The Early Period*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deleuze, Gilles and Felix Guattari. 1994. *What is Philosophy?* Translated by Hugh Tomlinson and Graham Burchell. New York: Columbia University Press.
- Gemes, Ken and Chris Sykes. 2015. "The Culture of Myth and The Myth of Culture." In *Individual and Community in Nietzsche's Philosophy*, ed. Julian Young, 51–76. New York: Cambridge University Press.
- Golomb, Jacob. 2006. "Wil to power." In *A Companion to Nietzsche*, ed. Keith Ansell Pearson, 525–552. Oxford: Blackwell.
- Hollingdale, R. J. 1965. *Nietzsche: The Man and his Philosophy*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Huddleston, Andrew. 2019. *Nietzsche on the decadence and flourishing of culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Jihun Jeong. 2021. „Nietzsche's early concept of culture." *Artigo* 44 (4): 229–244. DOI: 10.1590/0101-3173.2021.v44n4.18.p229.
- Jurist, Elliot. 2000. *Beyond Hegel and Nietzsche*. Cambridge, Mass; London: MIT Press.
- Kirk, Geoffrey Stephen. 1954. *Heraclitus: The Cosmic Fragments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leiter, Brian. 2002. *Nietzsche on Morality*. London: Routledge.
- Marković, Miroslav. 1984. *Filozofija Heraklita mračnog*. Beograd: Nolit.
- Martin, Nicholas 2004. "Breeding Greeks: Nietzsche, Gobineau, and Classical Theories of Race Nicholas Martin." In *Nietzsche and Antiquity: His Reaction and Response to the Classical Tradition*, ed. Paul Bishop, 40–54. Camden House: Boydell & Brewer.
- Nehamas, Alexander. 1985. "How One Becomes What One Is." In *Life As Literature*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Niče, Fridrih. 1981. *Filozofija u tragičnom razdoblju Grka*. Beograd: Grafos.
- Niče, Fridrih. 1984. *Osvit, misli o moralnim predrasudama*. Beograd: Rad.
- Niče, Fridrih. 1985. *Sumrak idola ili kako se filozofira čekićem*. Beograd: Grafos.
- Niče, Fridrih. 1986. *Genealogija morala*. Beograd: Grafos.
- Niče, Fridrih. 1988. *Ecce Homo*. Beograd: Grafos.
- Niče, Fridrih, 1998. „Rođenje tragedije ili helenstvo i pesimizam.” U *Spisi o grčkoj književnosti i filozofiji*, 80–180, Sremski Karlovci, Novi Sad: Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića.
- Niče, Fridrih. 1992. *Tako je govorio Zaratustra*. Beograd: BIGZ.
- Niče, Fridrih. 1997. *Nesavremena razmatranja*. Beograd: Prosveta.
- Niče, Fridrih. 2005. *Ljudsko, suviše ljudsko*. Beograd: Dereta.
- Nietzsche, Friedrich. 1988. *Volja za moć*. Zagreb: Mladost.
- Nietzsche, Friedrich. 1988a. *Sämtliche Werke: Kritische Studienausgabe in 15 Einzelbänden*, eds. G Colli and M. Montinari, (15 vols). Berlin: De Gruyter.
- Nietzsche, Friedrich. 1983. *Rođenje tragedije*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske, Biblioteka „Zora”.
- Nietzsche, Friedrich. 1990. “We Classicists.” In *Unmodern Observations*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Nietzsche, Friedrich. 1996. *Selected Letters of Friedrich Nietzsche*. Cambridge: Hackett Publishing Company.
- Nietzsche, Friedrich. 1999. *Antikrist, proketo kršćanstvo*. Zagreb: Izvori.
- Nietzsche, Friedrich, 2000. “Homer on Competition.” In *On the Genealogy of Morality*, eds. Keith Ansell Pearson and Carol Diethe, 187–194. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nietzsche, Friedrich. 2002. *S onu stranu dobra i zla*. Zagreb: Dubravka Kozina Publisher.
- Nietzsche, Friedrich. 2003 *Radosna znanost*. Zagreb: Demetra.
- Potts, Alex. 1994. *Flesh and the Ideal: Winckelmann and the Origins of Art History*. New Haven: Yale University press.
- Porter, James. 2004. “Homer, and the Classical Tradition.” In *Nietzsche and Antiquity: His Reaction and Response to the Classical Tradition*, ed. Paul Bishop, 7–26. Camden House: Boydell & Brewer.

- Solomon, Robert. 2003. *Living with Nietzsche: what the great "immoralist" has to teach us*. New York: Oxford University Press.
- Stanković Pejnović, Vesna. 2013. „Nietzsche i liberalizam.” *Filozofska istraživanja* 129, 33 (1): 151–165.
- Stanković Pejnović, Vesna. 2014. *Lavirint moći*. Novi Sad: Mediterran publishing.
- Stanković Pejnović, Vesna. 2014a. “Nietzsche’s understanding of autonomy as self-overcoming.” *Facta universitatis* 13 (1): 27–37.
- Stanković Pejnović, Vesna. 2021. „Glavni aspekti aktualnosti Nietzscheove kritike kulturalizma i naturalizma.” *Filozofska istraživanja*, 164 (41): 695–717.
- Wilkerson, Dale. 2006. *Nietzsche and the Greeks*. London: Biddles Lt.
- West, Cornel. 1999. *The Cornel West reader. On Prophetic Pragmatism*. New York: Basic Civitas Books.
- Whitlock, Greg. 1997. “Examining Nietzsche’s ‘Time Atom Theory’ Fragment from 1873.” *Nietzsche Studien* 26 (1): 350–360. doi.org/10.1515/niet.1997.26.1.350.
- Wilkerson, Dale. 2006. *Nietzsche and the Greeks*. London: Biddles Lt.
- Winckelmann, Johann Joachim. 2006. *The History of the Art of Antiquity*. Los Angeles: Getty Research Institute.

Vesna Stanković Pejnović*

Institute for Political studies, Belgrade

Damir Veseli**

Zagreb

THE VALUES OF HELLENIC CULTURE AS THE FOUNDATION OF NIETZSCHE'S PHILOSOPHY

Resume

The paper is examining Nietzsche's attempt to fuse his studies of antiquity with his critique of modernity. For Nietzsche, modernity is in a state of crisis. If we look at the intellectual relationship early Nietzsche develops with the Greek philosophers, it can be discovered the guiding problems motivating a good deal of Nietzsche's later work, but also and problem-solving strategies that marks the development of his whole philosophical journey. The aim of the work is to prove that the foundation of Nietzsche's philosophy is found in the value system of the ancient Greeks, while the central problem is culture, which he interprets through the prism of Greek cultural values that reconcile thinking, desire and the will to live with the will to power. Nietzsche claims that the Greeks have offered humanity exemplary models of cultural and individual developments. 'Heterogeneous' prePlatonic philosopher is essential to the homogeneity of Greek culture.

Nietzsche's classicism amounts is criticism of his own times, but in the time is the base of his whole philosophical opuses. Nietzsche insists, modern Europe could not simply 'imitate the Greeks'. As individuals, the Greeks were psychologically healthier than the moderns were; they were emotionally stronger, in Nietzsche's view, more self-assured, less alienated from their own natures and from nature as such. They enjoyed these advantages because the common culture uniting the Greek world was stronger and more clearly defined, and this strength helped

* E-mail address: vesna.stankovic.pejnovic@gmail.com.

** E-mail address: dam.veseli@gmail.com.

* Овај рад је примљен 9. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

the Greeks find reliable answers to questions concerning the purpose of their being in the world. They knew, instinctually, why they existed, and in their various philosophies and tragic festivals, each of them affirmed to himself the meaning of his own particular existence, and by confirming the basic assumptions and worth of the culture's institutions, each of them affirmed the meaning of existence as such. The most significant problems and concepts arising in Nietzsche's philosophy developed through his engagement with Greek culture and thought and that for these reason studies of Nietzsche failing to take into account these problems and concepts from their origins run the risk of misconceiving Nietzsche's ideas by a considerable margin. Nietzsche does not reject not the tradition or modernity's inheritance of it.

In Nietzsche's reading, Greek culture, like all flourishing types, understood the need for meaning, purpose, direction and goals, and responded to this need by 'toppling boundary stones', but also by constructing 'new religions and moralities'. Both responses are the function of such artistic, philosophical visions affected as they were in the age of Greek tragedy. Will to power serves him as a tool for understanding the conventional paths of modern scepticism and pessimism. Nietzsche's notion of self-overcoming contains the meaning of maturity and spiritual growth, based on ancient will to life. The key to the meaning of the will to power is Nietzsche's notion of self-overcoming after achieving maturity and power. The optimal will to power is realized in the ideal Übermensch based on ancient hero.

Keywords: Greeks, culture, crisis, will to power, modernity

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

УДК 316.75(497.11)

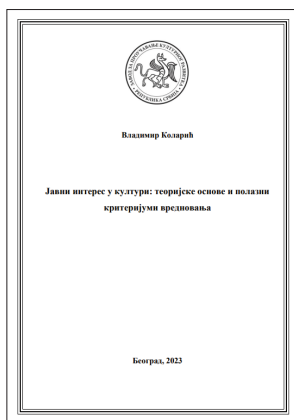
DOI: 10.5937/spm81-45494

Осврт

*Александра Колаковић**

*Институт за политичке
студије, Београд*

РЕГУЛИСАЊЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У КУЛТУРИ И КРЕИРАЊЕ КУЛТУРНИХ ПОЛИТИКА**



Vladimir Kolarić. 2023. *Javni interes u kulturi: teorijske osnove i polazni kriterijumi vrednovanja*. Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, 155 str.

Завод за проучавање културног развика посвећен је научним, развојним и примењеним истраживањима у оквиру којих су настали вредни научни резултати. Ипак, најзначајнији допринос остварује се у изради студија и анализа у области културне политике. Једно од важних питања, посебно у времену када се мењају међународни односи и свет у коме живимо, а под утицајем и Четврте индустријске револуције и култура, јесу регулисање јавног интереса у култури и осмишљавање културних политика. Један од пројеката Завода за проучавање културног развика препознао је значај ове теме и као

* Имејл-адреса: aleksandra.kolakovic@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација.

резултат прве фазе пројекта настала је студија *Јавни интерес у култури: теоријске основе и полазни критеријуми вредновања* аутора др Владимира Коларића. Ово је битан искорак од прикупљања информација о култури, уметности и медијима у земљи и иностранству ка систематизовању и осмишљавању културних политика у контексту јавног интереса у култури.

Студија др Владимира Коларића *Јавни интерес у култури: теоријске основе и полазни критеријуми вредновања* кроз богат теоријски оквир, аргументовану анализу и систематичан начин излагања, доприноси одређивању вредности на основу којих се формулише јавни интерес. Паралелно, књига утврђује на који начин се културни садржај обухвата нормативном и финансијском регулативом. Рецепција јавног интереса у културној политици Србије посматрана је у историјском и у актуелном контексту, као и кроз актуелне аспекте остваривања јавног интереса у култури (правно-институционални, економски и планско-стратешки). Након увода и поглавља у оквиру кога су дате теоријско-епистемолошке претпоставке, аутор се посветио оквирима одређивања јавног интереса у култури, а потом и рецепцији јавног интереса у културној политици Србије. У финалном делу др Владимир

Коларић анализира полазне критеријуме за одређивање јавног интереса у култури Републике Србије.

На основу доступних докумената, законских аката, као и богате и меродавне литературе на српском и више страних језика презентовани су полазни критеријуми за одређивање јавног интереса у култури Републике Србије. Полазећи од ранијих истраживања и имајући у виду да су постојећи документи културне политике Републике Србије фокусирани на појам и праксу јавног интереса пружен је значајан допринос формулисању даљих јавних политика у култури. Успешно се указује на важност системског, планског, институционалног и идејно-вредносног регулисања јавног интереса у култури, али се не занемарује ни његово повезивање са националним интересом. Ипак, највећа пажња посвећена је идејно-вредносном аспекту остваривања јавног интереса и анализирана је могућност успостављања прецизнијих вредносних критеријума у оквиру класификације, која обухвата осам оквира достизања јавног интереса у култури.

При тумачењу односа државног престижа и културног идентитета, аргументовано се посматра јавни интерес у култури. Афирмисање културног идентитета у контексту културног

стваралаштва и деловања је свим исправно у фокусу интересовања др Коларића. Није заменарена ни важност културног идентитета као агенса друштвене кохезије и интеграције а у складу са културном разноликошћу и партиципативношћу. У контексту одређивања и регулације јавног интереса у култури, као важан оквир мора бири препозната повезаност културе са друштвеним и економским развојем. Са становишта културне политике у студији др Владимира Коларића наглашена су поред поменутог и питања заштите, интерпретације и представљања културног наслеђа. Овим се не инсистира само на очувању и обнови културног наслеђа, већ се у јавном интересу наглашава потреба за већом рецепцијом и приступачношћу.

Студија *Јавни интерес у култури: теоријске основе и полазни критеријуми вредновања* наглашава улогу и културне партиципације у дефинисању културне политике и јавног интереса у култури. Ово је од посебног значаја због бројних националних и социјалних траума кроз које је прошла Србија у претходном периоду и стога је и поље партиципативности у култури оправдано потребно чвршће утемељити кроз оквир националног интереса и стратешких циљева државе. У овом контексту говори се и о вредновању пројеката из домена

културне разноликости. Државна стратегија реализовања јавног и националног интереса усмерена је ка свим грађанима, а истовремено обухвата и оне у дијаспори. Она је упоредо окренута ка очувању културног простора, комуникацији са јавношћу, као и билатералним и мултирателарним односима државе. Стога и др Коларић указује на значај повезаности државног и националног интереса, а који подразумева и безбедносни аспект. Национални интерес у култури садржи више димензија националне културе, препознаје посебности и приоритете, при чему је потребно да буде један од елемената културне дипломатије. Све поменуто је од важности у контексту Косова и Метохије, као и улоге културе демократизације друштва и стратешког опредељења државе Србије за процес интеграције републике Србије у Европску унију.

На основу свега наведеног, студија *Јавни интерес у култури: теоријске основе и полазни критеријуми вредновања* др Владимира Коларића је успешно испитала значење основних појмова и категорија за истраживање јавног интереса у култури. На основу постојећих норми којима се регулише јавни интерес у култури Републике Србије, студија превазилази епистемолошки оквир и залази у проблематику одређивања шта је то јавни интерес

у култури. Студија и пројекат су покретачи дијалога о културним политикама како за доносиоце државних одлука и професионалце у области културе, подједнако и за научнике друштвено-хуманистичких области. У складу са променама међународних односа, постојање једне овакве студије је од великог значаја за креирање јавних политика у култури и културној дипломатији. Истовремено, студија је поставила темеље за нова истраживања од којих се очекује креирање модела за успостављање критеријума вредновања јавног интереса у култури.*

* Овај рад је примљен 13. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

УДК 329.11

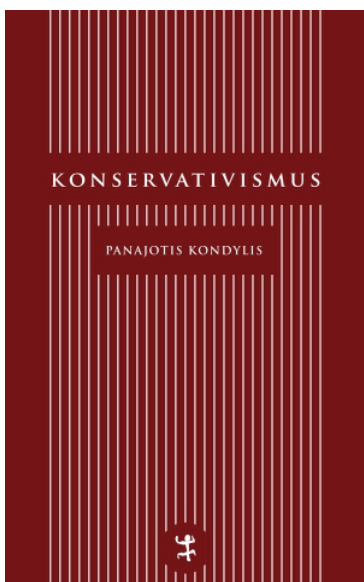
DOI: 10.5937/spm81-45332

Приказ

Душан Достанић*

Институт за политичке
студије, Београд

КОНЗЕРВАТИВИЗАМ, УСПОН И ПАД**



Panajotis Kondylis.
2023. *Konservativismus.
Geschichtlicher Gehalt und
Untergang*. Berlin: Matthes &
Seitz, 869 str.

На први поглед о конзервативизму је скоро већ све речено. Верује се да је тумачење речи довољно да нам објасни о чему се ту ради. Конзервативци су, дакле, затворени, скептични према променама, или једноставно речено, ту спадају сви они који бране *status quo* ма какав он био. Није реч само о политици, већ о једном темељном животном ставу, па се на конзервативизам напоследку гледа као на ствар укуса. Конзервативан је онај ко се придржава правила и конвенција. Када се ствари до поједноставе до крајности изгледа да су већ умеће везивања кравате или спремање недељног ручка који укључује супу довољни да неко буде означен као конзервативац. Овакво површно схватање конзервативизма ухватило је корена и у академским круговима, па се и међу онима који се хвале познавањем идеологија може чути да су данашњи конзервативци некадашњи либерали, или да су тврдокорни комунисти из осамдесетих у суштини били конзервативци. Другим речима, то значи да конзервативизам не поседује

* Имејл-адреса: dusan.dostanic@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација.

никакав чврст садржај, те да је помоћу таквог појма конзервативизма могуће оправдати или дискредитовати сваку политику, већ према потреби. Није тешко приметити да иза тога стоји прогресивистичко виђење повести према коме се свет увек креће према све већој еманципацији, а држава и друштво су „обавезани на стално самопревазилажење, како би се прилагодили захтевима свагда најновијег новог доба” (Штрауб). На том путу конзервативци су они који забушавају, сметају и постављају клипове у точкове напретка. Они су сувише опрезни, крути, немаштовити и неспособни да развијају визије будућности. Њихово позивање на традицију ломи се пред незаустављивом струјом напретка и промене. Стога је њихова судбина да стално губе и да пре или касније доспевају у тужну ситуацију да бране оне позиције које су некада нападали. Мора се признати да су многи самопроглашени конзервативци својим понашањем и сами допринели оваквом схватању ствари. Стога није чудо што се стално појављују чланци и књиге у којима се расправља о томе шта је то конзервативизам. Сва та литература има за циљ повлачење границе између „истинског” и „лажног”, односно „доброг” и „лошег” конзервативизма. Мала доза опреза може бити

и симпатична, али се заговарање алтернативног правца сматра недопустивим. Када то чини, фини конзервативац доспева на клизав терен на коме рескира да га етикетирају као десничара или популисту.

Нажалост, оштре дебате о конзервативизму врло често више демонстрирају незнање него знање, јер се у њима ретко помиње можда најзначајнија књига написана на ту тему. Реч је о студији Панајотиса Кондилиса (*Panagiotis Kondylis*) *Конзервативизам. Повесни садржај и пад* (*Konservativismus. Geschichtlicher Gehalt und Untergang*), која се појавила још 1986. године, и која је ове године доживела ново издање. У другачијим околностима би таква књига важила за темељну студију, али је она углавном остала непозната чак и историчарима идеја. Разлози за то су бројни. Са једне стране, Кондилисове књиге су давно распродане, па се чак и половни примерци доста тешко могу набавити и достижу високу цену. Стога је реиздање књиге о конзервативизму више него потребно. Поред тога, овде је реч о обимној студији са којом није лако изаћи на крај. Кондилис не нуди ни фразе, ни пароле, па ће свако ко рачуна са једноставним формулама прескочити читање ове књиге. Уз то, оно што пише Кондилис често доста одудара

од стандардног начина изучавања конзервативизма. На слабу рецепцију дела утицало је и то што прерано преминули Кондилис, упркос свом сјајном формалном образовању, није био део етаблиране академске филозофије, нити је спадао у групу помодних филозофа које сви радо цитирају. Свесно је одбацио научничку каријеру и изабрао позицију аутсајдера. Коначно, књига је остала прећутана и зато што су Кондилисови резултати били непријатни и онима који су себе сматрали конзервативцима, као и онима који су се декларисали као либерали или левичари. Самозваним конзервативцима је Кондилис показао да се скривају иза погрешног имена, док је антиконзервативцима дао до знања да се боре против фантома који одавно није међу живима. Пошто његове аргументе није било лако побијати, противници су решили да их игноришу.

Књига о конзервативизму била је плод великог рада. Наиме, Кондилис је каријеру започео дисертацијом о настанку дијалектике, где је поставио темеље своје истраживачке методе, да би затим следила књига *Просветитељство у оквиру нововековног рационализма (Die Aufklärung im Rahmen des neuzeitlichen Rationalismus)*, а онда *Моћ и одлука (Macht und*

Entscheidung) у којој приказује једну антропологију и на њој засновану херменеутику, чију су плодност два ранија идејно-повесна рада испитала и доказала. Тек након тог обимног рада, стигла је на ред и књига о конзервативизму.

Кондилис свом предмету прилази полазећи од свог схватања идеја као оруђа у конкретной политичкој борби. Са антрополошког гледишта су филозофске теорије „средства за вођење борби међу теоретичарима (тј. међу људима који своје захтеве за моћ првенствено износе и задовољавају помоћу састављања теорија)”. Ван те борбе, односно ван свести о томе ко се, када и како користи идејама, оне се не могу разумети. Дакле, увек постоје конкретне групе које се у одређеној озбиљној ситуацији позивају на неке идеје како би произвеле одређено дејство. Једноставно речено, политичке идеје су полемички елемент у повесним конфликтима неке епохе. Оне се не могу разматрати ван контекста свог времена и без реферисања на идеје са којима су у конфликту. Одатле следи да не постоје идеје у платоновском смислу. О њиховој ваљаности одлучује историјска ситуација и тиме о ономе што има да важи као „истина”. Једна јединствена дефиниција централних појмова ван времена изостаје, јер се

борба теорија не смирује, дакле, повест духа остаје у вечном току (Хорст).

Тако за Кондилиса ни конзервативизам не спада у „надвременске идеје”, нити се може сводити на један психолошки тип. Напротив, он је као и свака друга идеја везан „конкретан социо-политички положај” (80), односно за интересе једне одређене групе. О конзервативизму треба говорити као кохерентном јединству у повести политике и духа, које се одликује специфичним обележјима, као што се то данас чини у погледу на просветитељство или реформацију, објаснио је Кондилис у једном интвјуу. Он, дакле, конзервативизам лоцира у времену и простору, и као историјској појави враћа му његов оштро дефинисани облик. Тако је за Кондилиса конзервативизам идеологија европског племства која се формирала у његовој борби против апсолутистичке државе. То је важан моменат јер показује да се конзервативизам није образовао тек са Едмундом Берком, нити је настао из супротстављања Француској револуцији, како се то пречесто погрешно сматра. Већина ранијих истраживача је под утицајем Карла Манхајма конзервативизам лоцирала у периоду око 1800. године. Кондилис показује да је конзервативизам далеко старији како од Француске

револуције и Берка, тако и од просветитељства, те да настаје током средњег века. Заправо, он се формира већ током XVI столећа када се племство противи раздвајању друштва и државе, односно конзервативизам представља одбрану *societas civilis*-а. Речју: „У строго историјском смислу конзервативизам се, дакле, може дефинисати као идеолошка и социо-политичка струја чији је циљ одржање *societas civilis*-а и владајуће позиције његових виших слојева” (27). То је поредак који племство жели да очува, јер у њему има доминантан положај. Оно се од XVI века супротставља оним тенденцијама које су желеле да наслеђени *societas civilis* са његовим правима, слободама и корпорацијама постепено уједначе и преобликују под ауторитетом закона (Штрауб). У том смислу се племство противило сувереној држави у њеним покушајима да одређује шта је право. Наиме, за племство је право неодвојиво од морала. Оно је унапред дато, не може „створити”, или другачије речено „оно једноставно *јесте*” (82). Према томе, право се једино може „тражити” и „наћи”, односно тумачити. У крајњој линији, право не зависи од људске воље, већ има божанску санкцију.

Дакле, конзервативци су били ти који су пружали отпор идеји државности и егалитаризујућој

једнакости пред апстрактним правом у форми закона. Они су се бранили од државе и то од правне државе и њених закона који су исти за све. То је била конзервативна борба за слободу, за индивидуалност, конкретна и наслеђена права. Из те перспективе, правда се не манифестује тако што је закон исти за све, већ се остварује онда када се сваком гарантује оно што му припада.

Када су племићи говорили о држави, они су под тим подразумевали *societas civilis* и нису прихватили разликовање између државе и друштва. У том поретку је и краљ схватан само као део *res publica*-е и био је везан обавезама као и други чланови, који иако нису били равноправни, али су у свом домену уживали неприкосновена права у која краљ није смео да задира.

Истовремено, конзервативна борба против суверене државе била је и борба против капитализма и слободне трговине, а за очување система гилди и цехова, те њихових права. Обиле социјално-критичких и културно-критичких аргумената конзервативаца идеолошки је формиран крајем XVII века под утиском отуђења које изазивају држава и капитал и до XIX stoleћа су те позиције само додатно разрађене.

У књизи Кондилс даље показује како је племство током

XVII и XVIII stoleћа временом потискивано и прелазило у редове државног чиновништва, односно постепено бивало увучено у онај покрет који је желело да заустави, да би крајем XVIII века дошло у позицију да се заједно са дворовима бори против грађанско-либералног друштва. Кондилис убедљиво показује како се конзервативно племство упркос свим протестима против суверених краљева повезало са државом у покушају да је потчини својим интересима. Истовремено, то је значило и приближавање оним тенденцијама које су са теоријске стране одбациване. А када је у револуцији оборен *ancien régime* племство је у принципу монархијског легитимитета препознало своју последњу линију одбране од либералних, односно демократских захтева. Тако се племство од држави супротстављеног елемента преобразило у снагу која брани државу у нади да ће помоћу ње очувати последње остатке преддржавног живота и својих интереса.

Кондилис одатле логично закључује да је изворни конзервативизам, као идеологија племства, већ током друге трећине XIX века изгубио политички значај, јер је племство које је било његов носилац претрпело пораз. Другим речима, појам је формиран онда када је појава већ била

у фази пропадања. У страху од „руље” конзервативци су улетели у загрљај либерала који су се плашили истог противника и стрепели за судбину свог капитала. Речју, конзервативизам се утопио у грађански либерализам онда када је племство са грађанством образовало једну интересну заједницу поседника. У тој заједници конзервативци су у страху од „црвених” заборавили на своје резерве према буржоазији, њеном материјализму, капиталу, тржишту и конкуренцији. То, опет, значи да су они који су се после пропасти сталешког света и даље називали конзервативцима мање или више били само либерали, а њихов конзервативизам се исцрпљивао у захтевима за мање државе, а више тржишта, или у жељи да се парламентаризам сачува од плебисцитарних тенденција. Са друге стране, либерали су од половине XIX века у својој борби против левице преузели језик конзервативизма. Тако позивање на неједнакост међу људима нема више за циљ да легитимише хијерархију унутар сталешког друштва, већ неједнакости у оквиру капиталистичког друштва. За Кондилиса најкасније од осамдесетих година XIX века не постоји више никакав конзервативизам који још заслужује то име. Од антикапиталиста конзервативци су се пребацили у редове капиталиста. Од тада бити

конзервативан значи иступати против антикапитализма, бранити се од социјалне зависти и критиковати државну бирократију. Конзервативац је тако заправо само друго име за националног либерала. Кондилис није доживео да види да су поједини „конзервативци” попут ЦДУ у Немачкој нашли заједнички језик не само са либералима, већ и са социјалистима и зеленима, или да су као Мартин Бекштајн умели да формулишу „конзервативну” одбрану мигрантске политике Ангеле Меркел. Горе обесмишљавање конзервативизма тешко да се може замислити. Истовремено, код британских торијеваца се више не могу пронаћи ни трагови оног либералног конзервативизма XIX столећа, а не нешто више од тога.

Чак и политичка десница из XX века према Кондилису, заправо, није конзервативна, већ либерална. Њен циљ је жртвовање политичког либерализма ради заштите привредног либерализма од напада са леве стране (532, 605, 627). Речју, и десничари који су критиковали либерализам су се још увек, невољно, кретали на терену либерализма. За Кондилиса су чак и немачки конзервативни револуционари заправо били заблудели и преплашени либерали. Поједностављено речено, то значи да се током XX века

главна политичка борба водила само између левих и десних либерала, а не између левих и десних противника либерализма. У сваком случају, победили су правна држава, парламентаризам, тржишна привреда и слободна конкуренција против којих се конзервативизам борио све док није подлегао привлачној снази грађанства.

Значи ли то да је историја дошла до краја и да је либерализам заувек победио? Већ на основу свог схватања идеја Кондилис је далеко од таквог закључка. Јер, као што је са пропашћу племства пропао конзервативизам, тако и либерализам нестаје са опадањем грађанства. Грађанску модерну преко масовне продукције и масовне потрошње смењује масовна демократија постмодерне. Тој теми Кондилис је посветио посебну студију (*Der Niedergang der bürgerlichen Denk- und Lebensformen. Die liberale Moderne und die massendemokratische Postmoderne*). Заправо, према Кондилису у Хладном рату није победио ни капитализам, ни либерализам, ни социјализам него западна масовна демократија, што је

нешто сасвим другачије. Тачније, на истоку се одустало од утопије, јер је она остварена на западу и наступило је доба „деидеологизације”. Зато што борба за моћ и борба идеја никада не може да се заврше, ни доминација масовне демократије не може се сматрати последњом речи у повести. Будућност је отворена и не може се са сигурношћу рећи како ће она изгледати.

У том смислу Кондилисова књига о конзервативизму није само студија која се бави историјом идеја, него и вредан оријентир за сналажење у савременом добу. Као што је писао на другим местима, Кондилис показује да упркос томе што се свет од времена XIX века радикално изменио, ми се још увек служимо антикварним појмовима (конзервативизам, либерализам, социјализам) који су изгубили сваки социолошки и идеолошки садржај. Реч је о ознакама које су у време масовне демократије сасвим беспредметне. То не значи да је борба идеја престала, већ само то да се нова стварност не може разумети уколико се покушава описати неадекватним појмовима.*

* Овај рад је примљен 4. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

УДК 614.885(497.11)

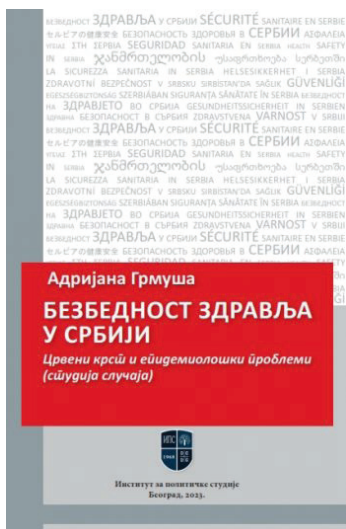
DOI: 10.5937/spm81-45478

Приказ

*Иван Матић**

*Институт за политичке
студије, Београд*

БЕЗБЕДНОСТ ЗДРАВЉА У СРБИЈИ**



Adrijana Grmuša. 2023.
*Bezbednost zdravlja u Srbiji:
Crveni krst i epidemiološki
problemi (studija slučaja).*
Beograd: Institut za političke
studije, 121 str.

Тема здравствене заштите и епидемиолошких проблема по-прима посебан значај са почетком пандемије корона вируса ране 2020. године. Овај значај је, између осталог, и политичког карактера, с обзиром на широке друштвене импликације епидемија и мера које бивају предузете у суочавању са њима. Утолико, монографија Адријане Грмуше под насловом *Безбедност здравља у Србији: Црвени крст и епидемиолошки проблеми (студија случаја)* има посебну релевантност у савременом контексту.

Ова монографија се примарно фокусира на безбедност здравља кроз призму деловања националног друштва Црвеног крста и подељена је на седам поглавља: тема прва два поглавља су основни концепти здравствене безбедности и одлике националног и међународног друштва Црвеног крста; следећих пет поглавља истражују различите епохе деловања Српског друштва Црвеног крста (СДЦК), при чему су обрађени 1) окружење и ниво организације и аутономије, 2) главне одлике опште здравствене

* Имејл-адреса: ivan.matic@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација.

делатности и 3) епидемиолошка делатност СДКЦ.

Историјат Црвеног крста у Србији почиње у трећем поглављу, која покрива прву епоху његовог деловања, од оснивања 1876. године до 1921. Четврто поглавље покрива рад ове организације за време Краљевине СХС и Краљевине Југославије; тема петог поглавља је делатност Црвеног крста за време окупације током Другог светског рата. Шесто поглавље покрива активности Црвеног крста Југославије у периоду од Другог светског рата до распада СФРЈ, као и за време СРЈ, док је последње поглавље посвећено савременој организацији и делатности Црвеног крста Србије.

У контексту основних концепата здравствене безбедности, ауторка истиче да је јавно здравље примарно посвећено превентивном, а не куративном аспекту здравствене заштите, те да је основни домен здравствена заштита на нивоу заједнице, а не појединца (14). Повезаност између колективне здравствене заштите и безбедности улази у фокус када се узме у обзир да су историјски

бројне епидемије (куга, колера, грип, тифус итд.) како однеле више живота него ратови, тако и учиниле заражене земље ‘плодним тлом’ за освајање (15).^{*} Ратови, између осталог, могу бити и узрок ширења болести, међутим, велики напретци у технологији и медицини седамдесетих година прошлог века су омогућили превенцију и лечење инфективних болести (16).

Неједнак развој, пак, подразумева веома различите нивое здравствене безбедности: два фактора – са једне стране технолошко и социо-економско ‘каскање’ једног дела света, а са друге, глобализација – сада чине здравствену безбедност глобалним питањем које захтева међународну сарадњу (17). Ова чињеница посебно добија на значају када се узме у обзир да се индивидуалне државе не могу изоловати од изазова глобалног здравља, будући да продор епидемија доводи до смањења поверења у државу, заостравања друштвених неједнакости и дугорочног пада производње, економског развоја и рада јавних служби (18).

* У овом контексту је чувен пример малих богиња које су шпански конкистадори нехотице донели у Мексико. Ова болест, на коју домородачко астечко становништво није имало имунитет је похарало становништвом и војском, одневши, између осталог, и живот поглавара Тројне алијансе Гуатемозина и омогућивши ‘шачици’ од тек око хиљаду шпанских освајача да порази најмоћнију племенску конфедерацију на Новом свету која је имала више стотина хиљада житеља.

Организована здравствена помоћ рањенима у рату је историјски оскудна и броји свега неколико раштрканих примера пре модерног доба (21). Историја Међународног покрета Црвеног крста почиње битком код Солферино 1859. године између Француске-Сардиније и Аустрије: Женевањин Анри Динан је организовао локално италијанско становништво да помогне десетинама хиљада рањених, да би накнадно 1863. учествовао у формирању комитета петорице који ће поставити темеље Црвеног крста (22). Идеја овог покрета је била да се у свакој држави формира приватно добровољно друштво које би у време мира сакупљало средства за помоћ рањеницима у рату (23).

У прилог деловању ове организације је ишла и прва Женева конвенција из 1864. године којом је гарантована 1) неутралност медицинским установама и особљу, 2) пружање помоћи рањеницима без обзира на националност и 3) знак црвеног крста на белој позадини је дефинисан као заштитни знак добротворних друштава за помоћ рањеницима (25). Међународни покрет Црвеног крста чине Међународни комитет Црвеног крста, Међународна федерација црвеног крста и Црвеног полумесеца и Национална друштва Црвеног крста (26).

Међународни комитет пружа помоћ и заштиту жртвама рата и унутрашњих немира на основу Женевањских конвенција контролишући заробљеничке логоре и њихов статус и пружајући помоћ жртвама рата (27), Међународна федерација обезбеђује ближу сарадњу националних друштава, нарочито у време мира (28), док сама национална друштва чине оперативну окосницу Међународног покрета Црвеног крста. Она морају да буду призната од стране својих влада и делују у складу са националним законодавством (29): током и непосредно после рата, национална друштва пружају помоћ рањенима, док у време мира унапређују квалитет здравствене заштите и међународног хуманитарног права (30).

Треће поглавље монографије је посвећено Српском друштву Црвеног крста (СДЦК), које је основано 6. фебруара 1876. у Београду и примарно је пружало подршку српском војном санитету у српско-турским ратовима у периоду од 1876. до 1878., затим у српско-бугарском рату (1885.), као и у Балканским ратовима (1912-1913.) и Првом светском рату (1914-1918.). Поред збрињавања рањеника на ратишту, СДКЦ је допринело и борби против пандемије колере у Другом балканском рату и тифуса у Првом светском рату (31).

Оснивач СДКЦ је био др Владан Ђорђевић, који је функционисање ове установе делимично базирао на устројству пруског војног санитета (31). Ђорђевић је, по угледу на Анрија Динана, говорио о материјалном и моралном значају Црвеног крста, чијој су потреби за оснивањем у Србији допринели устанак у Босни и Херцеговини 1875. године, као и извесност српско-турског рата. Стање здравствене заштите у Србији је пре формирања СДКЦ било на веома ниском нивоу (32).

Врховно тело српског Црвеног крста је била скупштина чији је управни одбор имао седиште у Београду (33). Правни статус СДКЦ је регулисан 1896. године *Законом о олакшицама и правима датим Српском друштву Црвеног крста*: њиме је обезбеђена аутономија ове установе, као и њена повлашћеност на железници и бесплатно коришћење поште и телеграфа; поред тога, Црвени крст је ослобођен од свих државних пореза и царине за материјална средства која су стизала из иностранства (34).

У Првом српско-турском рату, Србија је имала малу стајаћу

војску и њена одбрана се махом ослањала на слабо опремљену народну војску милицијског типа*: наспрам 120.000 војника, Србија је имала свега 60 дипломираних лекара; СДКЦ је током рата збринуо око 30.000 рањеника, о којима се бринуло 30 лекара и 200 добровољних болничара (35). До почетка Другог српско-турског рата (1877.), Владан Ђорђевић је обезбедио долазак 30 страних лекара. Током рата су највећа опасност по живот биле инфективне болести попут запаљења плућа, трбушног тифуса, дизентерије и богиња: према проценама др Ђорђевића, од ових болести је умрло скоро дупло више људи него што је страдало у борби (38).

Након завршетка ратова са Турском и проглашења краљевине, Србија је извршила реорганизацију војног санитета, која, међутим, није довршена пре Српско-бугарског рата (1885.), услед чега је СДКЦ упутио апел српској дијаспори за сакупљање средстава за помоћ рањеницима и, у складу са одлуком Међународне конференције Црвеног крста (1884.), преузео дужност обучавања добровољачких болничара

* Наспрам професионалне, стајаће војске које чине доминантан део европских војних сила од раног модерног доба, грађанске и националне револуције са краја 18. и почетка 19. века су изнедриле концепт народне војске сачињене од грађана који пролазе спорадичну обуку и бивају позвани на оружје у одбрану своје домовине. Интересантно је да су очеви оснивачи Америке, данас највеће светске војне силе, крајем 18. века веровали да ће народна милиција бити у потпуности довољна за државну одбрану.

(39), иако је иницијални број квалификованих кандидата био изразито мали.

Српска војска је у Балканске ратове ушла спремна, али су капацитети војног санитета и даље били веома ограничени: наспрам 350.000 војника је било свега 60 лекара које је пуковник др Лазар Генчић описао као „једну малу групу грађанских лекара обучених у униформе санитарских официра” (41). Услед недостатка и неадекватности санитарских возила, главни проблем проблем војног санитета је био евакуација рањеника, нарочито са непроходног терена. Најефикасније средство евакуације рањеника су била три санитарска воза од којих је сваки могао да прими 400 људи (42).

Током рата је избио пегави тифус, али је најтежа била епидемија колере, од које је од 1910. до 1911. страдало око 4.000 људи, да би у летњим месецима 1911. однела преко 12.000 живота (43). Ширење колере је спречено у првим месецима 1913. захваљујући деловању Завода за дезинфекцију СДКЦ-а који је поставио велика купатила и тзв. Декерове бараке. Борбу против колере је, међутим, отежала чињеница да српска војска није поседовала друга модерна епидемиолошка средства попут вакцина (44). У епидемији колере је оболело око

15.000 српских војника, од којих је око 5.000 умрло (45).

На почетку Првог светског рата, српска војска је имала око 500.000 војника, док је војни санитет имао тек нешто преко 400 лекара. Огроман број рањеника и њихов лош смештај су обезбедили идеалне услове за ширење пегавог тифуса, чији су се први спорадични случајеви појавили крајем 1914. Зарад борбе против епидемије тифуса, СДКЦ је позвао друге националне организације Црвеног крста, од којих су најзначајније мисије послате из Русије, Америке и Велике Британије (47). Ради спречавања ширења тифуса, заустављен је целокупан саобраћај у Србији, спроведена је масовна дезинфекција и депедикулација, а становништво је вакцинисано против тифуса и колере (48).

Тема четвртог поглавља је Друштво Црвеног крста Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Ова организација је од СДКЦ наследила нудиљску школу, два санаторијума за ратне инвалиде и велике количине санитарског материјала преосталог из Првог светског рата. Њена епидемиолошка делатност је примарно била фокусирана на борбу против туберкулозе, тада најтеже инфективне болести у Краљевини СХС/Југославији (53). Сходно томе, мирнодопска делатност Црвеног

крста је значајно проширена и сада је, поред припреме материјала и особља за санитарско деловање у рату, укључивала и сарадњу са државним организацијама у борби против инфективних болести, као и здравствено просвеживање становништва (54).

Након проглашења Краљевине Југославије 1929. године, Друштво Црвеног крста Краљевине СХС је на инсистирање краља Александра I променило назив у Друштво Црвеног крста Краљевине Југославије. Правила друштва су исте године промењена по угледу на правила белгијског друштва Црвеног крста, а нови закон о повластицама овог друштва је усвојен 1933. Друштвом је управљао главни одбор, чијег је представника постављао и разрешавао краљ лично (55).

Најважнија делатност Црвеног крста у међуратном периоду је, како ауторка новоди, била у борби против туберкулозе, од које је годишње оболевало и до 800.000, а страдало и до 50.000 (59). ДЦККЈ је у овом подухвату сарађивало са државним институцијама (првенствено Централним хигијенским заводом у Београду). Упркос бројним покушајима, Црвени крст није успео да отвори неколико планираних санаторијума, те се рад у борби против туберкулозе свео на појединачно помагање оболелим

војницима, у чему је највећи допринос остварио Фонд Блаженопочившег Витешког Краља Александра I Ујединитеља, основан 1935. године (60).

У петом поглављу, ауторка разматра деловање Црвеног крста у време Другог светског рата: упркос војно-санитарским припремама које су интензивирани почетком 1940. године, брз слом Краљевине Југославије под инвазијом сила Осовине 1941. је неутралисао већину учињених напредака у том домену (61). Краљ и администрација су напустили земљу и формирали владу у избеглиштву, територија Краљевине је подељена, а окупациона власт је поставила квислиншку управу, најпре под Миланом Аћимовићем, а касније под Миланом Недићем. ДЦККЈ је поделио судбину државе: део његових чланова је наставио да делује у избеглиштву, док су други ухапшени. Истовремено, партизански покрет је у мају 1944. формирао своје друштво: Југословенски црвени крст (62).

У циљу ојачавања квислиншке управе, окупатори су од стака ДЦККЈ формирали Српско друштво Црвеног крста јула 1941. године. Ово друштво је пружало помоћ заробљеницима и избеглицима, махом Србима, који су из суседних територија под контролом сила Осовине

масовно прелазили у Србију (63). Према неким подацима, избеглих из свих делова Југославије је било између 300.000 и 400.000, за које је Црвени крст примарно скупљао прехранбене намирнице (63). 1942. године је на територији под контролом Недићеве владе избила и епидемија тифуса у борби против које је СДЦК пружало кадровску и организациону помоћ (65).

Са друге стране, партизански покрет је оформио Југословенски црвени крст, између осталог и као део покушаја да се легитимише на међународној сцени: упркос помоћи Црвене армије која је укључивала и санитарску подршку, његови примарни изазови су били недостатак хируршког кадра и инфективне болести, примарно тифус (66). Захваљујући значајној савезничкој помоћи, тифус је елиминисан у партизанским јединицама крајем 1944. године (67). Паралелизам институција црвеног крста између партизанског покрета и краљевске владе је решен тако што су партизани члановима предратне управе који нису сарађивали са окупатором дозволили улазак у управу ЈЦК (67).

Шесто и претпоследње поглавље монографије је посвећено Југословенском Црвеном крсту, односно, Црвеном крсту Југославије (назив је промењен 1972.

године): након Другог светског рата, ова организација је остала једина национална организација Црвеног крста и њено деловање се може поделити на два периода – до и након распада СФРЈ (69). Статути који су регулисали рад Црвеног крста су донети 1946., 1963. и 1972. године: првим су дефинисани ратни и мирнодопски задаци, другим је ЈЦК дефинисан као добровољна хуманитарна организација која ради самостално или у сарадњи са органима државне управе и друштвене самоуправе, док је трећим стављен акценат на раднички и грађански карактер организације и њено име је промењено у Црвени крст Југославије (70).

Дужности ЈЦК/ЦКЈ су биле очување и унапређење здравља, здравствено просвећивање, сарадња при решавању здравствених и социјалних питања и укључивање помоћи током природних непогода и рата (70). До средине шездесетих година, Црвени крст је имао значајну улогу у развоју државног здравства које је до тада било на ниском нивоу; након овога, његов ангажман је смањен услед знатног увећања општег квалитета здравства. ЦКЈ је, међутим, задржао значајну просветну улогу, будући да је осамдесетих година држао хиљаде предавања на годишњем нивоу којима су присуствовале десетине

хиљада слушалаца. Поред тога, ЦКЈ је држао и бројне курсеве хигијене и прве помоћи (72).

У циљу обезбеђивања неопходних залиха крви, Завод за трансфузију крви је у сарадњи са Црвеним крстом још почетком педесетих година покренуо иницијативу за окупљање добровољних давалаца. Средином педесетих година, здравствене установе су преузеле улогу прикупљања крви, док се Црвени крст у овом домену преоријентисао на публикацију пропагандног материјала у те сврхе (73). У контексту епидемиолошког деловања, активности ЈЦК су биле примарно усмерене на борбу против туберкулозе, која је подразумевала помоћ административној и патронажној служби у регистровању оболелих и преминулих, вакцинацију и помоћ породицама оболелих (74).

Распадом СФРЈ, Југословенски Црвени крст се по новом статуту из 1992. свео на две републичке, две покрајинске, 10 градских и 210 општинских организација чије је укупно чланство бројало око 600.000 људи од којих су око половину чинили активни волонтери, док је запослених било 600. ЈЦК је у периоду до 2003. године функционисао у тешким околностима санкција, рата, незапослености и сиромаштва (75). Поред тога, број избеглица у СРЈ је приближно достигао 700.000:

сви наведени фактори су довели знатном опадању квалитета живота и здравља људи. У овим околностима, главна активност ЈЦК је била дистрибуција хуманитарне помоћи (76).

Тема седмог и последњег поглавља је Црвени крст Србије који је заједно са Црвеним крстом Црне Горе био део Југословенског Црвеног крста у СРЈ; након распада државне заједнице 2006. године, ЦКС функционише као једино национално друштво овог типа у Србији (79). Организација и функционисање ЦКС су одређени законом о Црвеном крсту из 2005. године, као и статус који је усвојен 2006., а измењен 2009. и 2012. године. Црвени крст је овим актима дефинисан као хуманитарна, непрофитна организација која у ратним околностима пружа помоћ угроженима, док у мирнодопским делује превентивно и просвећује грађане у области здравствене и социјалне заштите (79).

ЦКС се, према закону, финансира из буџета Републике Србије, као и бројних других извора, попут чланарина, пружених услуга, прилога, итд. Његови органи управе су скупштина, управни одбор и надзорни одбор: чланови управних органа се бирају на четири године и подложни су реизбору. Скупштина је главни управни орган, на коме се

усвајају статут и друга стратешка документа, именује и разрешава председник и чланови управног и надзорног одбора (81). Црвени крст Србије има око 60.000 волонтера и 800 запослених. Општа здравствена делатност ЦКС обухвата акције добровољног давања крви и промовисање здравог стила живота (81).

Као и у случају организација које су му историјски претходиле, епидемиолошка делатност Црвеног крста Србије је примарно фокусирана на превенцију и сузбијање туберкулозе (85). Од ове болести на светском нивоу годишње и даље страда око милион и по људи; њена стопа у Србији је, пак, конзистентно опадала од краја Другог светског рата, уз привремен раст почетком 2000-тих година, због чега је Министарство здравља РС крајем 2004. увело национални програм контроле туберкулозе, којој су били најизложенији избеглички кампови и ромска нехигијенска насеља (87).

Од 2003. године када је стопа заражених туберкулозом достигла негативан рекорд од 37/100.000, до краја 2009. године, ова стопа је опала на 23/100.000 захваљујући примени програма у којој је важну улогу одиграо и ЦКС (88). Крајњи циљ је био да се нотификациона стопа заражених до краја 2014. смањи на

19/100.000: овај циљ је премашен већ 2011. године, када је стопа заражених туберкулозом смањена на 18/100.000, да би 2013. била додатно снижена на свега 17/100.000 (90).

У закључку, ауторка наглашава да је историјско учешће националног друштва Црвеног крста у решавању епидемиолошких проблема зависило како од државног уређења и нивоа развоја здравствене службе и војног санитета, тако и од тога да ли је Црвени крст деловао у рату или миру (93). Прво национално друштво Црвеног крста је основано у доба када Србија још увек није била међународно призната независна држава, здравство је било крајње неразвијено, и вођени су бројни ратови, због чега је СДКЦ примарно пружао подршку војном санитару (93).

Након Првог светског рата, из СДКЦ је 1921. настало Друштво Црвеног крста Краљевине СХС (од 1929. Друштво Црвеног крста Краљевине Југославије), које је две деценије функционисало у мирнодопским условима и пружало помоћ државном здравству у домену епидемиологије (94). У Другом светском рату, Црвени крст је делио судбину државе: део његових чланова је одбегао у иностранство одакле су сакупљали материјалну помоћ, док су бројни други

били ухапшени или приморани на сарадњу са окупатором (95). Међутим, партизански покрет је у међувремену основао сопствену организацију – Југословенско друштво Црвеног крста – која ће касније интегрисати елементе ДЦККЈ (96).

ЈЦК (од 1972. године, Црвени крст Југославије) је у послератном периоду функционисао у мирнодопским условима и примарно пружао помоћ државној здравственој и социјалној служби у доменима здравственог образовања, добровољног давања крви и епидемиологије (96). Распадом СФРЈ, национално друштво Црвеног крста функционише са смањеним ресурсима и особљем, а у околностима рата, сиромаштва и незапослености, додатно здравствено погоршаним бројем избеглица и отежаним материјалним снабдевањем (97). Савремени Црвени крст Србије се, поред акција добровољног давања крви и промовисања здравог живота, бави епидемиолошком делатношћу, у оквиру које је најзначајније

сузбијање туберкулозе. У овом подухвату су постигнути одлични резултати у периоду од 2003. до 2013. године (98).

У целини, монографија *Безбедност здравља у Србији: Црвени крст и епидемиолошки проблеми (студија случаја)* ауторке Адријане Грмуше представља јасан, таксативан и детаљан историјски преглед организације и функционисања националног друштва Црвеног крста у свим периодима и фазама његовог постојања од оснивања до данашњице и као таква представља значајан допринос српској науци. Ова монографија је такође методолошки квалитетна и утемељена на бројним изворима и литератури, од архивских извора, преко научних публикација, до правних аката. Ауторка прецизно и детаљно документује историјско деловање Црвеног крста у Србији и тиме нуди и темељ за предвиђање његовог деловања у будућности у зависности од околности са којима буде био суочен (100).*

* Овај рад је примљен 12. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

УДК 321.7:141.7

DOI: 10.5937/spm81-45448

Приказ

*Андријана Лазаревић**

*Институт за политичке
студије, Београд*

**ОДБРАНА
ДЕМОКРАТСКОГ
ЛЕГИТИМИТЕТА
КАО ГЛОБАЛНО
ПИТАЊЕ****



Manuel Kastels. 2022. *Sunovrat: Kriza liberalne demokratije*.
Beograd: Clío, 126 str.

Мануела Каstellса (*Manuel Castells*), у својој најновијој књи-зи, *Суноврат: Криза либералне демократије*, има за циљ да пружи разумевање тренутних поли-тичких трендова у свету, који, за аутора, карактерише „суноврат односа између оних који владају и оних којима се влада” (4). Каstellс истражује дубоку кризу либера-ног демократског модела који је био камен темељац стабилности више од пола века. Ова студија је синтеза Каstellсове концепту-ализације друштвених покрета, која одражава супротност између логике глобалних мрежа, капита-ла и људи. Суноврат се фокусира на недостатак поверења већине грађана на глобалном нивоу у њихове политичке преставнике и политичке институције, дово-дећи до кризе либералне демо-кратије, која делегитимише тра-диционално прихваћене моделе политичког представљања. Уз то, намера аутора је да покаже како су управо Трамп, Брегзит, кризе политичких партија у Шпанији и целој Европи, проблеми дана-шње Европске уније, примери ове репрезентативне кризе.

* Имејл-адреса: andrijana.lazarevic@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за по-литичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација.

Књига је подељена на пет поглавља, у којима аутор открива и анализира узроке и последице „мајке свих криза - кризе либералне демократије која је некада представљала појас за спасавање како би се савладали историјски бродоломи ратова и насиља” (15).

Прво поглавље – „Криза политичког легитимитета: они нису наши представници” нуди анализу различитих узрока кризе либералне демократије и репрезентације за које аутор тврди да су исходи различитих процеса који се међусобно појачавају. Кастелс истиче да „ако се прекине субјективна веза између онога што грађани мисле и желе и деловања оних које бирамо и плаћамо, долази до нечега што називамо кризом политичког легитимитета, тј већинског осећаја да актери унутар политичког система не представљају нас” (18).

У овом делу Кастелс тврди и да је политички идентитет који је раније био заснован на поистовећивању са државом замењен са различитим културним идентитетима чија су значења шира од политике. Дакле, политика се више не односи на представљање заједничких интереса, већ на то колико су људи способни да изразе своје ставове и створе значења кроз комуникационе мреже.

За аутора, корен кризе политичког легитимитета лежи у глобалној финансијској кризи из 2008. године. Како наводи, „Притајене противречности у економији и друштву, који су трансформисани глобализацијом, идентитетским отпором и раздвајањем државе и нације, манифестовали су се у друштвеној пракси током економске кризе 2008-2010” (23).

Друго поглавље под називом „Глобални тероризам: политика страха” односи се на политичку експлоатацију страха изазваног имиграцијом и присуством странаца у различитим земљама. Кастел започиње поглавље констатацијом да је „страх најмоћнија” људска емоција, те да је његово дејство на политику дубоко, јер где год постоји страх, јавља се политика страха. А то значи, „намерна употреба очигледне жеље народа за заштитом с циљем да се успостави трајно ванредно стање које нарушава и, на крају, у пракси негира грађанске слободе и демократске институције” (29).

Ово стање изузетка подразумева нормалну коегзистенцију живота људи са ратом, тероризмом и дискреционим правом влада да употребе војну силу у циљу одбране својих грађана.

Треће поглавље под називом „Побуна маса и колапс једног

политичког поретка” посвећено је анализи заједничких фактора који леже у основи краха либералног политичког поретка а који доводе до различитих манифестација које, у разним земљама, у овом тренутку мењају успостављен политички поредак. Од Трампа, преко Брежита до, како аутор наводи, „Макронизам и краја политичких партија у Француској” и даљег разједињавања Европе. Аутор представља Трампово председавање као „дефинисање елемента хаотичног вртлога који тренутно гута либералну демократију” (52). У одговору на питање како је било могуће да Трамп буде изабран на председничким изборима најмоћније државе на свету, Кастел сугерише да „управо због тога што су се у његовом дискурсу и његовој личности, превазилазећи странке, препознали милиони људи чији су гласови били угушени ‘политичком коректношћу’ космополитских елита које су монополизовале политику, културу и економију те земље” (37). У случају Брежита, Кастел анализира различите узроке неуспеха европских интеграција. Аутор наводи да „иако је имиграција била најопипљивији разлог за одбацивање европских интеграција, отпор према зависности од глобалних токова и космополитској култури је оно је што

заиста темељ Брежит-друштва” (58). Укратко, за Брежит су гласали заборављени, „препуштени сопственој судбини (*left behind*)”, они који су заостали у бујици технолошких, економских и институционалних промена. Уз то, „институције које су уређивале њихов живот нису адекватно коеволуирале, стварајући нове облике представљања” (58).

Анализирајући случај Француске, аутор корене кризе демократског скептицизма у овој земљи види у два главна фактора: први, економска криза из 2008. године и политика штедње која је довела до пораста броја незапослених, замрзавања плата и смањења социјалних давања. Додатни фактор је политичка криза која је додатно ескалирала, будући да су се за редом јавила два изузетно неуспешна председничка искуства - једно са деснице (Саркози) и друго са левице (Оланд). Другим речим, „криза политичког легитимитета срушила је традиционалне странке и груписала оно што је остало од њих око новог лидера који је предводио покрет персонализован у његовој личности, носећи заставу обнове и модерности” (68).

Четврто поглавље посвећено је Кастелсовој земљи - „Шпанија: друштвени покрети, крај двопартијског система и криза

државе". У анализи промена на шпанској политичкој сцени аутор полази од анализе успеха покрета 15-М тј. *Los indignados*, како је покрет себе називао. Покрет настао 2011. године био је најутицајнији и најснажнији од свих протестних покрета против социјалних последица финансијске кризе 2008-2014. године у Европи и САД. Овај покрет „покушао је да изнова осмисли демократију властитом праксом тако што су организовали саветодавну скупштину која је спајала расправе у урбаном јавном простору са сталном интеракцијом у виртуелном јавном простору мрежа на интернету” (82). Нова демократија створена на овај начин треба да буде различита од циничних, празних облика који су сада у институцијама изван контроле грађана, и да се стриктно придржава начела која су прокламована, захтевали су они. Због свог снажног деловање, вредности и актера, након само четири године, овај покрет променио је заувек шпанску политичку сцену. Та промена се огледала у настајању нових коалиција и странака, међу којима је и Подемос (*Podemos*). Нови прогресивни муниципализам и левичарски регионални савези (укључујући Левицу и Каталонију) променили су шпанску политичку мапу (85), стварајући

нестабилно четвоространачје у Шпанији.

Покрет 15-М био је образац и инспирација друштвеним покретима који су узели маха у Европи, САД, па чак и у Латинској Америци, посебно у Бразилу, Аргентини, Боливији, Чилеу и Мексику, као одговор на економску кризу и колапс политичког легитимитета.

Подемос са својим савезницима, као директан политички израз покрета 15-М у институционалном простору, и у општинском и у парламентарном, јесте искуство о којем се највише полемисало у свим поменутих земљама, где се активисти срећу са истом дилемом као Шпанци: како ући у институције и применити политику а да те систем не кооптира (112).

У петом поглављу, под називом „Кјароскуро хаоса”, ауторов циљ је да докаже да се нови свет уздиже. Након кризе и хаоса, Кастелс тврди да оно што се рачуна је промена свести људи до које долази под утицајем деловања различитих покрета широм света, а да преко промене свести може доћи до промене институција. За ту промену одговорни су умрежени друштвени покрети који настају из кризе која поприма вишеструке облике (115–116).

Широм света јачају тенденције наглашавања неповерења у политичке институције, партије и вође, независно од њихове политичке оријентације и како аутор примећује, „последнице опадајућег политичког легитимитета у глобалној ситуацији продубљивања санитарне, економске и социјалне кризе, могу да буду погубне” (121).

Закључак аутора је да је криза у којој се свет налази толико дубока и толико дуго траје да ће њене последице бити далекосежне и захтеваће политику транзиције ка новом моделу управљања у свим сферама. Због тога неће бити могућа *реконструкција* већ

реструктурирање или *трансформација* (123).

Институционална и политичка криза демократске државе јавља се због њене неспособности да управља динамичном противречношћу између *Мреже* и нашег сопственог *Ја*, између инструментализације нашег живота и смисла нашег искуства. У тим околностима структуралне кризе и институционалне блокаде, аутономни друштвени покрети, као много пута у историји, истражују нове облике колективне акције укорене у дугом памћењу оних који производе, живе, пате, воле и налазе прибежиште у људском искуству (77), закључује Кастелс.*

* Овај рад је примљен 11. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

УДК 327+323(497.1)

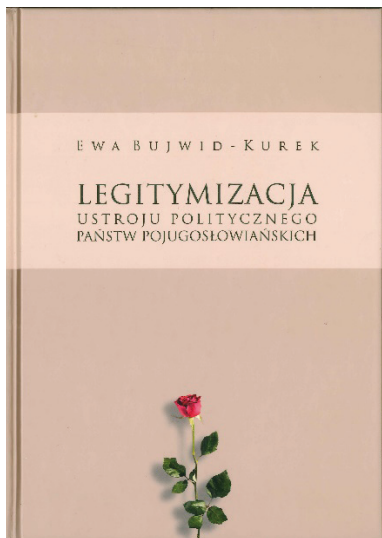
DOI: 10.5937/spm81-45441

Приказ

Бојана Секулић*

*Институт за политичке
студије, Београд*

О ДУАЛИЗМУ ИЗМЕЂУ ЈЕДНЕ АУТОРКЕ И ЊЕНОГ ДЕЛА**



Ewa Bujwid Kurek. 2019.
*Legitymizacja ustroju
politycznego państw
pojugosłowiańskich*. Kraków:
Księgarnia akademicka, 223 str.

Недавно ми је до руку дошла књига Еве Бујвид Курек (Ewa Bujwid Kurek) „Legitymizacja ustroju politycznego państw pojugosłowiańskich” (Легитимизација политичких система постјугословенских држава), која је издата поводом четрдесетогодишњице рада професорке Еве на Факултету за међународне студије и политичке науке Јагелонског универзитета из Кракова (Пољска). Реч је о професорки која је дугогодишњи сарадник и пријатељ Института за политичке студије у Београду. Ова књига је била повод за свечаност коју је Факултет за међународне студије и политичке науке Јагелонског универзитета уприличио у част професорке Еве Бујвид Курек. Како ми је професорка Ева казала, овај факултет сваком професору који наврши 40 година рада на Факултету организује сличну свечаност, што је од изузетног значаја не само слављеника, већ и за факултет, јер се тиме указује почаст професорима за њихов дугогодишњи рад и лоялност Факултету, али се истовремено учвршћује и традиција

* Имејл-адреса: bojana.sekulic@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација.

факултета који посвећује велику пажњу својим професорима и на овај начин. Реч је свакако о једном лепом и дирљивом академском гесту, који и на овај начин учвршћује академску заједницу на универзитету са онима који одлазе и онима који долазе. Зато је ова књига и привукла моју пажњу и жељу да се на овај начин осврнем на њу.

Уз помоћ професора Јована Базића, који је рецензирао књигу Еве Бујвид Курек „Legitymizacja ustroju politycznego państwa rojugosłowiańskich”, покушала сам да сагледам садржај ове књиге, како бих је представила нашој научној јавности, без обзира што је на пољском језику, и како бих истакла поменути академски гест који је учинио Факултет за међународне студије и политичке науке Јагелонског универзитета, што свакако може бити за пример и нашим научним институтима, факултетима и универзитетима.

У овој књизи, ауторке Еве Бујвид Курек, садржана је ретроспекција њеног научног рада у протеклих 40 година. Реч је о изузетној ауторки и како професор Базић каже, једном од најбољих савремених познавалаца политичких процеса у Југославији и постјугословенским земљама, мимо југословенских простора. Она се овим темама континуирано бави већ четири

деценије. Ова књига има веома сложену структуру, која би се са аналитичког становишта могла окарактерисати као дуална. На почетку књиге, дат је осврт на четрдесетогодишњу професорску каријеру и научну активност ауторке, а потом су изложена разматрања о легитимизацији политичких система постјугословенских земаља. На први поглед, то изгледа као механичко спајање и преплитање различитих садржаја, али се увидом у текст књиге може закључити да се овде ипак ради о функционалним деловима који чине дијалектичку целину једног ретроспективног погледа на научну активност ауторке и једног сегмента тематике која је заокупљала њену пажњу током каријере. Осим тога, ова књига је употпуњена релевантном литературом, која је уређена према препознатљивим библиографским стандардима и индексом имена.

Дакле, прва тематска целина односи се на научну активност Еве Бујвид Курек. То је сасвим разумљиво, јер се ипак ради о једном драгоценом јубилеју ауторке и смисао овог текста је да укаже на протеклих 40 година њеног преданог, стрпљивог и континуираног наставног и научног рада. Овде се подвлачи црта и сумира пређени пут. Зато је, сасвим разумљиво, што је ауторка ову књигу започела једним емотивним уводом у коме износи сећања и

импресије о свом раду у раздобљу од 1979. до 2019. године. Ту су и јако занимљива њена присећања о првом доласку у Београд и припреми докторске дисертације на Факултету политичких наука у Београду.

Друга тематска целина се односи на питања легитимизације политичких система постјугословенских земаља. Њену структуру чине: увод, у коме се указује на теоријско-методолошки приступ; осам логички повезаних поглавља у којима се систематизовано разматрају различити аспекти легитимизације политичких система; и рекапитулација, у којој су сумирана излагања о овој теми. У функцији ове тематске целине, у анексу „А”, дати су интегрални текстови преамбула устава постјугословенских земаља на њиховим службеним језицима. Ова сажета анализа је веома добро теоријски и емпиријски утемељена, прегледно изложена и иновативна, нарочито у погледу презентације истраживачких резултата.

Затим, у анексима „Б” и „Ц” презентује списак њених изабраних научних публикација и научна биографија. Ту су видљиве њене монографије, чланци у научним часописима и другим публикацијама, извештаји и експертизе, рецензије, докторске дисертације у којима је била ментор или рецензент, научни пројекти у

којима је учествовала, прегледи активности у поступку хабилитације и избора у звање професора и сл. Из тога се може закључити да се ради о једном богатом опусу и веома успешној научној каријери.

Ова књига представља занимљиво штиво, које може бити од користи свима који се баве политичким системима и политичким процесима у постјугословенским земљама, а нарочито студентима и професорима факултета политичких наука. Овде једини проблем може бити језичка баријера, јер је она штампана само на пољском језику. Уједно, ова књига је и допринос развоју политиколошких научних дисциплина, чиме се употпуњују њихова изучавања и проширују научна интересовања. Зато је ова књига од великог значаја, не само за ауторку у години њеног јубилеја и за њен факултет, јер се овом књигом указује на један стрпљив, дугогодишњи и плодотворан рад угледне професорке и ван граница њене земље. Све то може бити леп пример младим истраживачима и подстрек за бављење науком. Зато ова књига има велики научни и друштвени значај.

Можда би било добро да се књига Еве Бујвид Курек „Legitymizacja ustroju politycznego państwa pojugosłowiańskich”, преведе на српски језик и објави, јер

би то било од вишеструке ко- на научне скупове и учествује у
ристи, нарочито имајући у ви- различитим видовима научне
ду да је професорка Ева највећи сарадње. Она се у Србији види
део свог живота и научних ак- као угледан професор и искре-
тивности, осим Пољске, прове- ни пријатељ многим људима из
ла у Србији, где још увек долази наше научне заједнице.*

* Овај рад је примљен 11. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

У часопису *Српска политичка мисао* објављују се радови који представљају резултат најновијих теоријских и емпиријских научних истраживања у области политичких наука. Аутори би приликом писања радова требало да се позивају претежно на резултате научних истраживања који су објављени у научним часописима, првенствено у часописима политиколошке тематике.

Радови се објављују на српском језику и ћириличком писму или енглеском језику.

Часопис се објављује четири пута годишње. Рокови за слање радова су: 15. јануар, 15. април, 15. јул и 15. септембар.

Исти аутор не може да објави рад у два узастопна броја часописа, без обзира да ли је реч о самосталном или коауторском раду.

Радови се Редакцији достављају њиховим постављањем на CEON платформу користећи следећи линк: <https://asestant.ceon.rs/index.php/spm/login>.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе потписану и скенирану изјаву о ауторству. Образац изјаве може се преузети са интернет странице часописа: http://www.ips.ac.rs/rs/magazines/srpska-politicka-misao/authors_directions/.

Сви пријављени радови проверавају се на плагијаризам или аутоплагијаризам.

Сви пријављени радови проверавају се на плагијаризам или аутоплагијаризам.

Научни чланак може имати највише 40.000 карактера са размацима, укључујући фусноте. Приликом бројања карактера изоставити списак референци. Изузетно, монографска студија може бити већег обима у складу са одредбама Правилника о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживања.

Осврт може имати највише 15.000 карактера са размацима.

Приказ књиге може имати највише 10.000 карактера са размацима.

НАЧИН ЦИТИРАЊА

Часопис *Српска политичка мисао* користи делимично модификовани Чикаго стил цитирања (17. издање приручника *Chicago Manual of Style*), што подразумева навођење библиографске парентезе (заграде) по систему аутор–датум у тексту, као и списак референци са пуним библиографским подацима након текста рада.

Податке у библиографској парентези и списку референци навести на латиничном писму.

У наставку се налазе правила и примери навођења библиографских података у списку референци и у тексту. За сваку врсту референце прво је дато правило навођења, а затим пример навођења у списку референци и библиографској парентези.

Библиографска парентеза се по правилу наводи на крају реченице, пре интерпункцијског знака, и садржи презиме аутора, годину објављивања и одговарајући број страна, према следећем примеру: (Subotić 2010, 15–17).

Монографија

Један аутор

Презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Subotić, Momčilo. 2010. *Politička misao srbistike*. Beograd: Institut za političke studije.

(Subotić 2010)

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

(Mearsheimer 2001)

Два или три аутора

Презиме, име, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Stojanović, Đorđe, i Živojin Đurić. 2012. *Anatomija savremene države*. Beograd: Institut za političke studije.

(Stojanović i Đurić 2012)

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

(Pollitt, Birchall, and Putman 1998)

Четири и више аутора

Презиме, име, презиме, име и презиме, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Milislavjević, Bojan, Saša Varinac, Aleksandra Litričin, Andrijana Jovanović, i Branimir Blagojević. 2017. *Komentar Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama: prema stanju zakonodavstva od 7. januara 2017. godine*. Beograd: Službeni glasnik; Pravni fakultet.

(Milislavjević i dr. 2017)

Поглавље у зборнику

Презиме, име. Година издања. „Наслов поглавља.” У *Наслов*, ур. име презиме, број страна на којима се налази поглавље. Место издања: издавач.

Stepić, Milomir. 2015. „Pozicija Srbije pred početak Velikog rata sa stanovišta Prvog i Drugog zakona geopolitike.” U *Srbija i geopolitičke prilike u Evropi 1914. godine*, ur. Milomir Stepić i Ljubodrag P. Ristić, 55–78. Lajkovac: Gradska biblioteka; Beograd: Institut za političke studije.

(Stepić 2015)

Lošonc, Alpar. 2019. “Discursive dependence of politics with the confrontation between republicanism and neoliberalism.” In *Discourse and Politics*, eds. Dejana M. Vukasović and Petar Matić, 23-46. Belgrade: Institute for Political Studies.

(Lošonc 2019)

Чланак у научном часопису

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Наслов часописа* волумен (број): број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Đurić, Živojin, i Miša Stojadinović. 2018. „Država i neoliberalni modeli urušavanja nacionalnih političkih institucija.” *Srpska politička misao* 62 (4): 41–57. doi: 10.22182/spm.6242018.2.

(Đurić i Stojadinović 2018, 46–48)

Ellwood, David W. 2018. “Will Brexit Make or Break Great Britain?” *Serbian Political Thought* 18 (2): 5–14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.

(Ellwood 2018, 11)

Референца са корпоративним аутором

Назив аутора [акроним, по потреби]. Година издања. *Наслов издања*.
Место издања: издавач.

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije [MEIRS]. 2018. *Vodič za korišćenje EU fondova u Srbiji*. Beograd: Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije.

(Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije [MEIRS] 2018) – прво навођење

(MEIRS 2018) – свако следеће навођење

International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015*. Geneva: International Organization for Standardization.

(International Organization for Standardization [ISO] 2019) – прво навођење
(ISO 2019) – свако следеће навођење

Правни акти

У библиографској парентези навести члан, став и тачку или параграф коришћењем скраћеница „чл.“, „ст.“, „тач.“, „Art.“, „para.“ и сл.

Устави и закони

Назив акта [акроним, по потреби], „Назив службеног гласила“ и број, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/06.

(Ustav Republike Srbije 2006, čl. 33)

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja [ZOSOV], „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019 i 27/2018 – dr. zakon.

(ZOSOV 2019, čl. 17, st. 4)

An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019, www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga_20190017_en.pdf, last accessed 20 December 2019.

(Offensive Weapons Act 2019)

Извори са интернета

Презиме, име или назив корпоративног аутора [акроним]. Година објављивања или н.д. – ако не може да се утврди година објављивања. „Наслов секције или стране унутар сајта.” *Назив сајта*. Датум креирања, модификовања или последњег приступа страници, ако не може да се утврди на основу извора. Интернет адреса.

Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html>.

(Bilefsky and Austen 2019)

Institut za političke studije [IPS]. n.d. „Predavanje dr Fridriha Romiga.” *Institut za političke studije*. Poslednji pristup 10. oktobar 2018. <http://www.ips.ac.rs/rs/news/predavanje-dr-fridriha-romiga/>.

(Institut za političke studije [IPS], n.d.) – *prvo navođenje*

(IPS, n.d.) – *svako sledeće navođenje*

Tanjug. 2019. „Evropska svemirska agencija povećava fondove.” 28. novembar 2019. <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=522182>.

(Tanjug 2019)

Посебни случајеви навођења референци

Више референци истог аутора

1) *Исти аутор, различите године* – Ређати према години издања, почевши од најраније.

Stepić, Milomir. 2012. „Srbija kao regionalna država: reintegracioni geopolitički pristup.” *Nacionalni interes* 14 (2): 9–39. doi: 10.22182/ni.1422012.1.

Stepić, Milomir. 2015. „Pozicija Srbije pred početak Velikog rata sa stanovišta Prvog i Drugog zakona geopolitike.” U *Srbija i geopolitičke prilike u Evropi 1914. godine*, ur. Milomir Stepić i Ljubodrag P. Ristić, 55–78. Lajkovac: Gradska biblioteka; Beograd: Institut za političke studije.

2) *Исти аутор, иста година* – Ређати према азбучном или абecedном редоследу почетног слова назива референце. Поред године објављивања ставити почетна слова азбуке или абееде која се користе и у библиографској парентези.

Gaćinović, Radoslav. 2018a. „Vojna neutralnost i budućnost Srbije.” *Politika nacionalne bezbednosti* 14 (1): 23–38. doi: 10.22182/pnb.1412018.2.

Gaćinović, Radoslav. 2018b. *Mlada Bosna*, drugo dopunjeno i izmenjeno izdanje. Beograd: Evro Book.

(Gaćinović 2018a, 25), (Gaćinović 2018b)

Посебни случајеви навођења библиографске парентезе

Изузеци од навођења библиографске парентезе на крају реченице

1) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице* – Годину издања ставити у заграду након навођења презимена, а број стране на крају реченице у заграду. За референцу на латиници или страном језику у загради навести и презиме аутора.

„Према мишљењу Subotića (2010), ...” (30).

„Бокслер (Bochsler 2018) у својој књизи тврди...”

2) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице пре цитата из референце* – Након навођења презимена, у библиографској парентези навести годину и број стране, а затим навести цитат.

Као што Subotić (2010, 45) наводи: „...”

Миршајмер (Mearsheimer 2001, 57) изричито тврди: „...”

3) *Навођење исте референце више пута у једном пасусу* – Ако се наводи иста страна или опсег страна, унети библиографску парентезу приликом последњег навођења или на крају пасуса пре интерпункцијског знака. Ако се наводе различите стране, референцу навести приликом првог позивања на одређену страну, а затим до краја пасуса у заграду стављати само различите бројеве страна. Не користити „исто”, „*ibid*”, или „*op. cit.*” за вишеструко навођење референце.

Иста библиографска парентеза, више референци

1) *Различити аутори* – Референце одвојити тачком и зарезом.
(Stepić 2015, 61; Knežević 2014, 158)

ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

Опште смернице о обради текста

Текст рада обработити у програму *Word*, на следећи начин:

- маргине: *Normal* 2,54 cm;
- текст писати курентом (обичним словима), осим ако није другачије предвиђено;
- проред између редова у тексту: 1,5;
- величина слова у наслову: 14 pt;
- величина слова у поднасловима: 12 pt;
- величина слова у тексту: 12 pt;
- величина слова у фуснотама: 10 pt;
- величина слова за табеле, графиконе и слике: 10 pt;
- сачувати рад у формату .doc.

Форматирање научног чланка

Научни чланак форматирати на следећи начин:

Име и презиме првог аутора*

* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

Установа запослења

Име и презиме другог аутора

Установа запослења

НАСЛОВ РАДА**

** Фуснота: по потреби, навести један од следећих (или сличних) података: 1) назив и број пројекта у оквиру кога је чланак написан; 2) да је рад претходно изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом; или 3) да је истраживање које је представљено у раду спроведено за потребе израде докторске дисертације аутора.

Сажетак

Сажетак, обима од 100 до 250 речи, садржи предмет, циљ, коришћени теоријско-методолошки приступ, резултате и закључке рада.

Кључне речи: Испод текста сажетка навести од пет до десет **кључних речи**. Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

У тексту је могуће користити највише три нивоа поднаслова.

Поднаслов навести без нумерације, на следећи начин:

ПОДНАСЛОВ ПРВОГ НИВОА

Поднаслов другог нивоа

Поднаслов трећег нивоа

Табеле, графиконе и слике уносити на следећи начин:

- изнад табеле/графикона/слике центрирано написати: Табела/
Графикон/Слика, редни број и назив;
- испод табеле/графикона/слике навести извор на следећи начин:
1) уколико су табела/графикон/слика преузети, написати *Извор:*
и навести референцу на исти начин као што се наводи у библиографској парентези; 2) уколико нису преузети, написати *Извор:* Обрада аутора.

Референце наводити у тексту према *Начину цитирања*.

Фусноте користити искључиво за давање напомена или ширих објашњења.

РЕФЕРЕНЦЕ

Списак референци навести након текста рада, а пре резимеа, на следећи начин:

- прво навести референце на ћирилици по азбучном реду;
- затим навести референце на латиници и страним језицима по абecedном реду;
- референце не нумерисати;
- наводити искључиво оне референце које су коришћене у тексту.

Након списка референци навести име и презиме аутора, наслов рада и резиме на енглеском језику на следећи начин:

First Author*

* In the footnote: E-mail address: The institutional e-mail address is strongly recommended.

Affiliation

Second Author

Affiliation

TITLE

Resume

Резиме, обима до 1/10 дужине чланка, садржи резултате и закључке рада који су образложени опширније него у сажетку.

Keywords: Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

Уколико је **рад написан на страном језику**, након списка референци, име и презиме аутора, наслов, резиме и кључне речи навести на српском језику.

Форматирање осврта и приказа

Приказ књиге форматирати на следећи начин:

Текст поделити у **две колоне**.

Име и презиме аутора*

* Фуснота: Имејл-адреса аутора:
Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

Установа запослења

НАСЛОВ ПРИКАЗА

Испод наслова **поставити слику предње корице**;

Испод слике предње корице навести податке о књизи према следећем правилу:

Име и презиме. Година издања.
Наслов. Место издања:
издавач, број страна.

Текст приказа обрадити у складу са општим смерницама о обради текста.

За детаљно упутство о цитирању и форматирању видети на интернет презентацији часописа (https://www.ips.ac.rs/rs/magazines/srpska-politicka-misao/authors_directions/)

AUTHOR GUIDELINES

The journal *Serbian Political Thought* publishes papers that represent the results of the latest theoretical and empirical scientific research in the field of political science. When writing papers, authors should refer mainly to the results of scientific research published in scientific journals, primarily in political science journals.

Papers are published in Serbian and Cyrillic script or in English.

The journal is published four times a year. The deadlines for submitting the manuscripts are: January 15th, April 15th, July 15th, and September 15th.

Two consecutive issues cannot contain articles written by the same author, whether single-authored or co-authored.

Papers are submitted to the Editorial Board by uploading them to the CEON platform using the following link: <https://asees-tant.ceon.rs/index.php/spm/login>.

Authors are obliged to submit a signed and scanned declaration of authorship when submitting their works. The declaration form can be downloaded from the journal's website: http://www.ips.ac.rs/rs/magazines/srpska-politicka-misao/authors_directions/.

All submitted works are checked for plagiarism or auto-plagiarism.

Research article can have up to 40,000 characters with spaces, including footnotes. When counting the characters leave out the reference list. Exceptionally, a monographic study can be larger in scope in accordance with the provisions *of the Rulebook on procedure, method of evaluation and quantitative presentation of scientific research results*.

Review can have up to 15,000 characters with spaces.

Book review can have up to 10,000 characters with spaces.

CITING AND REFERENCING

The journal *Serbian political thought* uses a partially modified Chicago style of citation (17th edition of the *Chicago Manual of Style*), which implies specifying bibliographic parentheses (brackets) according to the author-date system in the text, as well as a list of references with full bibliographic data after the text of the paper.

Data in bibliographic parentheses and the list of references should be written in Latin script.

Below are the rules and examples of citing the bibliographic information in the reference list and in the text. For each type of source, a citation rule is given first, followed by an example of citation in the reference list and bibliographic parenthesis.

The bibliographic parenthesis, as a rule, is set off at the end of the sentence, before the punctuation mark. It contains the author's surname, the year of publication and page numbers pointing to a specifically contextual page or range of pages, as in the following example: (Mearsheimer 2001, 15–17).

Books

Books with one author

Surname, Name. Year of publication. *Title*. Place of publication: Publisher.

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

(Mearsheimer 2001)

Books with two or three authors

Surname, Name, and Name Surname. Year of publication. *Title*. Place of publication: Publisher.

Brady, Henry E., and David Collier. 2010. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

(Brady and Collier 2010)

Pollitt, Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

(Pollitt, Birchall and Putman 1998)

Books with four or more authors

Surname, Name, Name and Surname, Name and Surname, and Name and Surname. Year of publication. *Title*. Place of publication: Publisher.

Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen. 2005. *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

(Pollitt et al. 2005)

Chapter in an edited book

Surname, Name. Year of publication. “Title of the chapter.” In *Title*, ed. Name Surname, pages range. Place of publication: Publisher.

Lošonc, Alpar. 2019. “Discursive dependence of politics with the confrontation between republicanism and neoliberalism.” In *Discourse and Politics*, eds. Dejana M. Vukasović and Petar Matić, 23-46. Belgrade: Institute for Political Studies.

(Lošonc 2019)

Journal Articles

Surname, Name. Year of publication. “Title of the article.” *Journal* Volume, if available (issue): page range. DOI.

Ellwood, David W. 2018. “Will Brexit Make or Break Great Britain?” *Serbian Political Thought* 18 (2): 5-14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.

(Ellwood 2018)

Corporate author

Name of the corporate author [acronym if needed]. Year of publication. *Title of the publication*. Place of publication: Publisher.

International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015*. Geneva: International Organization for Standardization.

(International Organization for Standardization [ISO] 2019) – *The first in-text citation*

(ISO 2019) – *Second and all subsequent citations*

Legal Documents

Sections, articles or paragraphs can be cited in the parentheses. They should be appropriately abbreviated.

Constitutions and laws

The title of the legislative act [acronym if needed], “Official Gazette of the state” and the number of the official gazette, or the webpage and the date of last access.

The Constitution of the Republic of Serbia, “Official Gazette of the Republic of Serbia”, No. 98/06.

(The Constitution of the Republic of Serbia, Art. 33)

The Law on Foreign Affairs [LFA], “Official Gazette of the Republic of Serbia”, No. 116/2007, 126/2007, and 41/2009.

(LFA 2009, Art. 17)

Succession Act [SA], “Official Gazette of the Republic of Croatia”, No. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, and 33/15 and 14/19.

(SA 2019, Art. 3)

An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019, www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga_20190017_en.pdf, last accessed 20 December 2019.

(Offensive Weapons Act 2019)

Web sources

Surname, Name or name of the corporate author [acronym]. Year of publication or n.d. – if the year of publication cannot be determined. “The name of the web page.” *The name of the web site*. Date of creation, modification or the last access to the web page, if the date cannot be determined from the source. URL.

Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html>.

(Bilefsky and Austen 2019)

Institute for Political Studies [IPS]. n.d. “The 5th International Economic Forum on Reform, Transition and Growth.” *Institute for Political Studies*. Last accessed 7 December 2019. <http://www.ips.ac.rs/en/news/the-5th-international-economic-forum-on-reform-transition-and-growth/>.

(Institute for Political Studies [IPS] n.d.) – *First in-text citation*

(IPS n.d.) – *Second and every subsequent citation*

Associated Press [AP]. 2019. “AP to present VoteCast results at AAPOR pooling conference.” May 14, 2019. <https://www.ap.org/press-releases/2019/ap-to-present-votecast-results-at-aapor-polling-conference>.

(AP 2019)

Special cases of referencing

Multiple sources of the same author

1) *Multiple sources by the same author* should be arranged chronologically by year of publication in ascending order.

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

Mearsheimer, John J. 2010. "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics* 3 (4): 381–396. doi: 10.1093/cjip/poq016.

2) *Multiple sources by the same author from the same year* should be alphabetized by title, with lowercase letters attached to the year. Those letters should be used in parenthetical citation as well.

Walt, Stephen M. 2018a. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

(Walt 2018a)

Walt, Stephen M. 2018b. "Rising Powers and the Risk of War: A Realist View of Sino-American Relations." In *Will China's Rise be Peaceful: Security, Stability and Legitimacy*, ed. Asle Toje. 13–32. New York: Oxford University Press.

(Walt 2018b)

Special cases of parenthetical citation

Exceptions to the rule of placing the parenthetical citation at the end of a sentence

1) If the *author is mentioned in the text*, even if used in a possessive form, the year must follow in parenthesis, and page numbers should be put in the brackets at the end of the sentence.

For the assessment, see Kaltwasser *et al.* (2017) ... (112).

According to Ellwood (2018) ... (7).

2) When *quoting directly*, if the name of the author precedes the quotation, the year and page numbers must follow in parenthesis.

Mearsheimer (2001, 28) claims that: "..."

3) When *using the same source multiple times in one paragraph*, the parenthetical citation should be placed either after the last reference (or

at the end of the paragraph, preceding the final period) if the same page (or page range) is cited more than once, or at the first reference, while the subsequent citations should only include page numbers.

Do not use *ibid* or *op. cit.* with repeated citations.

Multiple sources within the same parentheses

1) When *multiple sources* are cited, they should be separated by semi-colons.

(Mearsheimer 2001, 34; Ellwood 2018, 7)

TEXT FORMATTING

General guidelines in writing the manuscript

The manuscript should be written in Word, in the following manner:

- Paper size: A4;
- Margins: Normal 2.54 cm;
- Use roman font (plain letters) to write the text, unless specified otherwise;
- Line spacing: 1.5;
- Footnote line spacing: 1;
- Title font size: 14 pt;
- Subtitles font size: 12 pt;
- Text font size: 12 pt;
- Footnote font size: 10 pt;
- Tables, charts and figures font size: 10 pt;
- Use Paragraph/Special/First line at 1.27 cm;
- Text alignment: Justify;
- Font color: Automatic;
- Page numbering: Arabian numerals in lower right corner;
- Do not break the words manually by inserting hyphens to continue the word in the next line;
- Save the manuscript in the .doc format.

Research article manuscript preparation

The manuscript should be prepared in the following manner:

*Name and surname of the first author**

* In the footnote: E-mail address: The institutional e-mail address is strongly recommended.

Affiliation

Name and surname of the second author

Affiliation

TITLE OF THE PAPER**

** In the footnote: Optionally, include one of the following (or similar) information: 1) name and number of the project on which the paper was written; 2) the previous presentation of the paper on a scientific conference as an oral presentation under the same or similar name; or 3) the research presented in the paper was conducted while writing the PhD dissertation of the author.

Abstract

Abstract, within 100–250 words range, contains the subject, aim, theoretical and methodological approach, results and conclusions of the paper.

Keywords: Below the abstract, five to ten **key words** should be written. Key words should be written in roman font and separated by commas.

The paper can have maximum of three levels of subtitles. **Subtitles** should not be numbered. They should be used in the following manner:

FIRST LEVEL SUBTITLE

Second level subtitle

Third level subtitle

Tables, charts and figures should be inserted in the following manner:

- Above the table/chart/figure, center the name of Table, Chart or Figure, an Arabic numeral, and the title in roman font;

- Below the table/chart/figure, the source should be cited in the following manner: 1) if the table/chart/figure is taken from another source, write down *Source:* and include the parenthetical citation information of the source; or 2) if the table/chart/figure is not taken from another source, write down *Source:* Processed by the author.

Use in-text references according to *Citing and referencing*.

Use the footnotes solely to provide remarks or broader explanations.

REFERENCES

References should be listed after the text of the paper, prior to the Resume in the following manner:

- the first line of each reference should be left intended, and the remaining lines should be placed as hanging by 1.27 cm using the option Paragraph/Special/Hanging;
- all the references should be listed together, without separating legal acts of archives;
- the references should not be numbered;
- list only the references used in the text.

After the reference list, write the name and surname of the author, the title of the paper and resume in Serbian in the following manner:

Име и презиме првог аутора*

* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

Име и презиме другог аутора

НАСЛОВ

Резиме

Resume (Резиме) up to 1/10 length of the paper contains the results and conclusions of the paper which are presented in greater scope than in the abstract.

Keywords (Кључне речи): Key words should be written in roman font and separated by commas.

Review preparation

A review should be prepared in the same manner as the research article, but leaving out abstract, keywords and resume.

Book review preparation

Book review should be prepared in the following manner:

Split the text into **two columns**.

*Name and surname
of the author**

* In the footnote: E-mail address:
The institutional e-mail address is
strongly recommended.

Affiliation

**TITLE OF THE BOOK
REVIEW**

Below the title **place the image
of the front cover**;

Below the image of the front cover
list the book details according
to the following rule:

Name and surname of the author.
Year of publication. *Title of
the book*. Place of publication:
Publisher, total number of pages.

The text of the book review should
be prepared following the guidelines
of the research article preparation.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензента је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у обасмера. Рок зарецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме: У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно: Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публиковању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

32

СРПСКА политичка мисао = Serbian Political Thought / главни и одговорни уредник Миша Стојадиновић. - Vol. 1, бр. 1/4 (1994)- .
- Београд : Институт за политичке студије, 1994- (Београд : Донат граф). - 23 cm

Тромесечно. - Текст на срп. и енгл. језику. - Преузео је: Serbian Political Thought = ISSN 1450-5460. - Друго издање на другом медијуму: Српска политичка мисао (CD-ROM изд.) =

ISSN 1452-3108

ISSN 0354-5989 = Српска политичка мисао

COBISS.SR-ID 102782215