



Političke
PERSPEKTIVE
Vol. 15, No. 1
(2025)



POLITIČKE PERSPEKTIVE / POLITICAL PERSPECTIVES

Časopis za istraživanje politike

~

Izlazi dva puta godišnje

~

MEĐUNARODNI SAV(J)ET / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Florian Bieber (University of Graz), Xavier Bougarel (CNRS, Paris), Valerie Bunce (Cornell University), Nenad Dimitrijević (Central European University, Budapest), Jasna Dragović-Soso (Goldsmiths, University of London), Chip Gagnon (Ithaca College, NY), Eric Gordy (University College London), Stef Jansen (University of Manchester), Denisa Kostovicova (London School of Economics), Kevin Deegan Krause (Wayne State University), Keichi Kubo (Waseda University, Tokyo)

REGIONALNI SAV(J)ET / REGIONAL ADVISORY BOARD

Damir Grubiša, Vukašin Pavlović, Zdravko Petak, Milan Podunavac, Zvonko Posavec, Žarko Puhovski, Milorad Stupar, Ilija Vujačić, Nenad Zakošek

REDAKCIJA / EDITORIAL BOARD

Dušan Spasojević (glavni urednik), Ana Petek (zamjenica urednika), Đana Luša, Dušan Vučičević, Marjeta Šinko, Nikola Beljinac

IZDAVAČI / PUBLISHERS

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i Udruženje za političke nauke Srbije

ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVES

Maja Kovačević, dekan, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd
Dario Nikić-Čakar, dekan, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

ADRESE / CONTACTS

Fakultet političkih nauka u Beogradu, Jove Ilića 165, Beograd
e-mail perspektive@fpn.bg.ac.rs
Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6, Zagreb
e-mail perspektive@fpzg.hr

~

Olivera Veličković (srpski) (lektura i korektura), Olivera Tešanović (grafičko oblikovanje).
Štampano u štampariji: Čigoja štampa.

Tiraž: 50

~

© Sva prava zadržana.

ISSN 2217-561X

DOI: 10.20901/pp

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

303.1

POLITIČKE perspektive : časopis za istraživanje politike / glavni urednik Dušan Spasojević. – 2011, br. 1- . – Beograd : Fakultet političkih nauka : Udruženje za političke nauke Srbije ; Zagreb : Fakultet političkih znanosti, 2011- (Beograd : Čigoja štampa). – 30 cm

Polugodišnje. – Tekst na srp., hrv. i engl. jeziku. –

Drugo izdanje na drugom medijumu: Političke perspektive (Online) = ISSN 2335-027X

ISSN 2217-561X = Političke perspektive

COBISS.SR-ID 183446540

SADRŽAJ

[ČLANCI I STUDIJE]

Marko Žilović

Na raskršću nacije i tržišta: postkomunistička tranzicija Srbije u
uporednom i istorijskom kontekstu

7

***Marijana Maksimović, Sanja Zlatanović,
Jelena Zvezdanović Lobanova***

Nejednakosti na tržištu rada u Srbiji: uzroci, posledice, stanje

39

Dominik Omerović, Krešimir Dabo

Govornička analiza televizijskog sučeljavanja tijekom parlamentarnih
izbora u Hrvatskoj 2024. godine

61

Jan Rodin

Does Democratic Legitimacy Have a Boundary Problem?
Not if You're a Realist

103

Aleksandar Ninkov

I would donate, but others won't follow: the impact of presumed
consent for organ donation on preferences and perceived descriptive
social norms in Serbia

127

Andraž Konc

Reform of the fiscal framework of the
European Union and impact review

145

Nemanja Purić

Trideset godina od Kopenhagena –
Politika proširenja Evropske unije 3.o

163

~

UPUTE SURADNICIMA (HRVATSKA REDAKCIJA)

183

UPUTSTVO SARADNICIMA (SRPSKA REDAKCIJA)

185



ČLANCI I STUDIJE





Podnet: 30.9.2024.
Izmenjen: 26.3.2025.
Prihvaćen: 15.4.2025.

NA RASKRŠĆU NACIJE I TRŽIŠTA: POSTKOMUNISTIČKA TRANZICIJA SRBIJE U UPOREDNOM I ISTORIJSKOM KONTEKSTU¹

Marko Žilović

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

SAŽETAK

U članku se kroz komparativni istorijski pristup analizira ekonomska i politička tranzicije Srbije u kontekstu i interakciji sa tranzicionim putanjama šireg postkomunističkog regiona. Članak daje fokusirani pregled novije literature o karakteristikama i varijantama kapitalizma u postkomunističkoj Evropi, a zatim ovako razvijen teorijski i komparativni okvir primenjuje na slučaj Srbije. Osnovna teza teksta je da su tok i ishod tranzicije u Srbiji ostali određeni zaostatkom u regionalnoj trci za privlačenje stranog kapitala do kojeg je došlo još 1990-ih. Dugoročno ograničivši atraktivnost zemlje za strana ulaganja, prva tranziciona decenija oblikovala je ekonomske i političke izbore dostupne kasnijim vladama Srbije. Onemogućivši pronalaženja odgovora na problem masovne nezaposlenosti, skroman priliv stranog kapitala otežao je konsolidaciju demokratije u prvoj deceniji 2000-ih. Tek u poslednjoj deceniji, Srbija je, u delimično izmenjenim međunarodnim okolnostima, pronašla način da privuče veću količinu stranog kapitala kroz specijalizovanje za radno intenzivne, izvozno orijentisane industrijske grane sa niskom dodatnom vrednošću. Ovakav model razvoja, iako dugoročno suboptimalan, rešio je problem

Kontakt autora:

Marko Žilović je asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Email: marko.zilovic@gmail.com; ORCID ID: 0000-0003-1464-4109

¹ Verzija ovog teksta prezentovana je na Saboru politikologa 2023. godine u Beogradu. Dalje istraživanje bilo je pomognuto finansijskim sredstvima EU u okviru projekta EMBRACE; <https://embrace-democracy.eu>. Autor se zahvaljuje anonimnim recenzentima čiji su komentari znatno unapredili ovaj tekst.

masovne nezaposlenosti, na taj način doprinoseći legitimaciji autoritarne vladavine Aleksandra Vučića.

KLJUČNE REČI: kapitalizam, SDI, nezaposlenost, demokratija, autoritarizam

Naučna literatura često objašnjava slabosti političke ekonomije Srbije specifičnostima njenog „političkog kapitalizma“ (Mladenovic 2014; Bartlett 2021) u kome prevladavaju korupcija i klijentelizam (Cvejić 2016), odnosno ekstraktivne političke institucije (Pavlović 2016). Ovakav analitički pristup, koji naglašava *unutrašnje institucionalne* patologije, delimično osvetljava uzroke neuspeha postkomunističke ekonomske i političke tranzicije Srbije. Težnja ovog rada je, međutim, da ekonomsku i političku tranziciju Srbije postavi u uporedni i istorijski kontekst šireg postkomunističkog tranzicionog regiona. Time želim da osvetlim *spoljne strukturne* uzroke zaostajanja Srbije za uspešnijim postkomunističkim ekonomijama, kao i da ponudim nekoliko radnih hipoteza o tome kako je ovo zaostajanje doprinelo neuspehu političke tranzicije u Srbiji. Iako je, zbog svoje specifične dinamike i slabe dostupnosti uporedivih ekonomskih indikatora, slučaj Srbije često odsutan u komparativnim istraživanjima postkomunističke tranzicije, takav uporedni i istorijski pristup važan je iz dva razloga. Prvo, zato što su se Srbija i druge zemlje postkomunističkog regiona suočavale sa sličnim izazovima, poput nadmetanja za strani kapital (Appel and Orenstein 2018) i potrebe pronalaženja recepta za upravljanje unutrašnjim distributivnim konfliktima s ciljem postizanja političke održivosti često bolnih tržišnih reformi (Przeworski 1991; Bohle and Greskovits 2012). Drugo, zato što se bez tog komparativnog i istorijskog okvira – kako ću argumentovati u ovom tekstu – ne mogu razumeti dugoročne posledice proizašle iz kašnjenja u sprovođenju tržišnih i demokratskih reformi tokom 1990-ih godina.

Konkretno, u ovom tekstu pokušaću da potkrepim hipotezu da je tok i ishod postkomunističke tranzicije u Srbiji umnogome ostao određen zaostatkom u regionalnoj trci za privlačenje stranog kapitala, do kojeg je došlo još 1990-ih tokom vladavine Slobodana Miloševića. Decenijsko odlaganje reformi, ekonomski krah, i političke hipoteke nasleđene iz tog perioda, svrstale su Srbiju na začelje postkomunističkog regiona i time dugoročno ograničile atraktivnost zemlje za strana ulaganja. Relativno skroman priliv stranog kapitala zatim je otežao pronalaženje održivog mehanizma upravljanja unutrašnjim distributivnim konfliktom u prvoj deceniji 2000-ih. Odsustvo efektivnog mehanizma kompenzovanja rastućeg broja nezaposlenih otežalo je konsolidovanje demokratske vladavine u Srbiji u ovom periodu. Tek u poslednjoj deceniji, Srbija je, u delimično izmenjenim međunarodnim okolnostima, počela da privlači veću količinu stranog kapitala kroz specijalizovanje za radno-intenzivne,

izvozno orijentisane industrijske grane sa niskom dodatnom vrednošću. Ovakav model razvoja, iako dugoročno suboptimalan, rešio je problem masovne nezaposlenosti, na taj način doprinoseći legitimaciji autoritarne vladavine Aleksandra Vučića.

Stavljajući naglasak na spoljna strukturna ograničenja koja su oblikovala postkomunističku putanju Srbije, ne želim da kažem da političko zarobljavanje institucija unutar zemlje ne proizvodi stvarne ekonomske troškove. Ali baš kao što nekvalitetne institucije otežavaju izlazak iz strukturno nepovoljnog položaja, tako je i strukturno nepovoljni položaj u međunarodnoj ekonomiji u koji je Srbija dospela 1990-ih godina, otežao nastanak dobrih institucija i ograničio njihov efekat u meri u kojoj one jesu uspostavljene. Istovremeno, moj argument nije da izbori koje prave vlade malih, perifernih zemalja, poput Srbije, nisu od značaja. Naprotiv, baš zato što takve zemlje ne mogu da oblikuju svoj međunarodni ekonomski kontekst, još je veći značaj odabira politika i institucija koje nisu nekompatibilne sa strukturnim ograničenjima konteksta. I obrnuto, još je veća dugoročna cena koju plaćaju za odabir politika koje – kao što je to bio slučaj sa Srbijom 1990-ih – prkose tom kontekstu. Ne samo da je ekonomski krah Srbije 1990-ih ograničio snagu ekonomskog oporavka posle 2000. godine, kako je to već pokazao Arsić (2016), nego je strukturno nepovoljan položaj u kome se Srbija našla zbog svoje prve tranzicione decenije nastavio dugoročno da oblikuje ekonomske i političke izbore dostupne kasnijim vladama Srbije. Štaviše, duga senka ekonomske politike 1990-ih delimično je uzrokovala i sam uspon i pad srpske demokratije u 2000-im, o čemu u tekstu predlažem nekoliko radnih hipoteza koje zaslužuju dalje istraživanje.

Ambicija ovog teksta da 35 godina srpske tranzicije analizira u regionalnom i istorijskom kontekstu diktira odabir istraživačkog pristupa koji može da se nosi sa ovako širokim empirijskim zahvatom. Komparativna istorijska analiza je podesna za istraživanje takvih krupnih političko-ekonomskih ishoda poput dugoročnih socioekonomskih obrazaca i smena političkih režima (Mahoney and Thelen 2015). Njena snaga, takođe, leži u istraživanju temporalne dimenzije društvenih procesa, koja je za moj argument ključna. U takvoj dužoj istorijskoj perspektivi moguće je identifikovati strukturne uzroke koji oblikuju – iako obično ne određuju sasvim – kasnije ishode. No, makro perspektiva teksta ujedno diktira i izvesna ograničenja, pre svega u pogledu fokusa na ukrštanje relativno malog broja indikatora poput statistika o BDP-u po glavi stanovnika, stopi nezaposlenosti i obimu i strukturi stranih direktnih investicija. U kvalitativnim analizama mali broj indikatora može imati veliku eksplanatornu moć, ako su indikatori dobro odabrani i ubedljivo analizirani (Bennett 2010). Naravno, ovako skicirani krupni plan ne sme biti u suprotnosti sa istraživanjima koja granularno istražuju pojedine uže aspekte srpske tranzicije.

cije. Zbog toga se u analizi oslanjam na sekundarnu literaturu u kojoj su već detaljnije obrađene neke od tih užih tema, poput pozicije sindikata, procesa privatizacije ili reformi penzionog sistema. Ipak, moj cilj u ovom tekstu nije da ponovo istražujem pojedinačna „stabla“ već da skiciram ekosistem „šume“ u kojoj su ona rasla. Između ostalog, cilj ovakve analize jeste da perspektivu komparativne političke ekonomije postkomunističke tranzicije približim širem krugu istraživača – zbog čega sam se trudio da u tekstu izbegnem previše tehnički jezik – te da time podstaknem dalja istraživanja o ekonomskim osnovama autoritarizma i demokratije u Srbiji.

Kako bih kontekstualizovao proces ekonomske tranzicije Srbije u poslednjih 35 godina, u nastavku teksta ću najpre dati fokusirani pregled literature o nastanku i varijantama kapitalizma u postkomunističkoj Evropi koja nije do sada imala široku recepciju u našoj naučnoj javnosti. Prvi deo teksta uvodi pojam zavisnih tržišnih ekonomija i ukratko predstavlja njegova dostignuća i ograničenja u postkomunističkoj Evropi. Drugi deo predstavlja različite varijante zavisnog kapitalizma koje su nastale u regionu i objašnjava kako su one oblikovane različitim strategijama obezbeđivanja političke održivosti tranzicionih ekonomskih reformi. U poslednja tri dela teksta tako razvijen teorijski i komparativni okvir primenjujem na slučaj Srbije prateći tok i ishod njene postkomunističke transformacije kroz svaku od njene tri glavne faze: period autoritarne vladavine i ekonomskog kraha 1990-ih, period demokratske vladavine i delimičnog ekonomskog oporavka do izbijanja Svetske ekonomske krize 2008. godine i period ponovne autokratizacije i skromnog, ali stvarnog ekonomskog rasta u poslednjoj deceniji.

POSTKOMUNISTIČKI MODEL ZAVISNOG KAPITALIZMA

Literatura o varijantama kapitalizma, izvorno, razlikuje dve varijante tržišne, kapitalističke ekonomije u naprednim industrijalizovanim zemljama uzimajući za glavni kriterijum način na koje firme stižu do kapitala, radne snage i tehnologije (Hall and Soskice 2001). *Liberalne tržišne ekonomije*, u zemljama kao što su SAD, Velika Britanija i Australija karakteriše prikupljanje kapitala kroz izlazak na berzu, deregulacija, fleksibilnost tržišta rada, relativno slaba pozicija sindikata i izrazito kompetitivni odnosi između firmi. Suprotno njima, *koordinisane tržišne ekonomije*, prisutne u zemljama poput Nemačke, Austrije ili Švedske, karakteriše oslanjanje na bankarski kapital za finansiranje preduzeća, mešovina konkurencije i saradnje između firmi, jača državna regulativa, kolektivno pregovaranje o platama i uslovima rada na nivou industrijskih grana i širi obim radničkih prava.

Okolnosti u kojima je Istočna Evropa pristupila tranziciji iz komunizma ka kapitalizmu bile su, međutim, vrlo različite od onih u kojima su funkci-

onisale već razvijene privrede kapitalističkog sveta. Odlučujuća okolnost bio je izraziti manjak domaćeg investicionog kapitala. Sredinom 20. veka komunistički režimi iscedili su raspoloživi kapital iz pretežno agrarnih ekonomija regiona i investirali ga u industrijalizaciju. Ovo je radikalno modernizovalo socijalnu i ekonomsku strukturu ovih zemalja. Ali životni vek ovih investicija istekao je 1970-ih. Tokom dve decenije stagnacije, koje su usledile, industrijski kapital regiona izraubovan je i tehnološki prevaziđen. Dodatno opterećena politikom pune zaposlenosti, industrija Istočne Evrope nije mogla da se nosi sa kvalitetnijim, bolje upakovanim, a često i jeftinijim proizvodima sa Zapada ili iz Istočne Azije. Prostora da pozajme novac za novi investicioni ciklus već prezadužene zemlje bivšeg istočnog bloka takođe nisu imale. Zbog toga glavni finansijer njihove postkomunističke ekonomije nisu postali ni berzanski špekulanti, kao u liberalnim tržišnim ekonomijama, ni velike bankarske kuće, kao u koordinisanim tržišnim ekonomijama, već strani investitori. Zbog ove ključne razlike je uporedna politička ekonomija za nastajući tip kapitalizma u Istočnoj Evropi iskovala pojam *zavisne tržišne ekonomije* (Nölke and Vliegenthart 2009).

Ključna uloga stranog kapitala nije se ogledala samo u direktnom investiranju kroz privatizaciju ili pokretanje novih kompanija u zemljama regiona, nego i kroz dominaciju stranog kapitala na bankarskom tržištu tranzicionih zemalja. U predvečerje Svetske ekonomske krize 2008. 77% sredstava u poljskom bankarskom sistemu nalazilo se na računima banaka u stranom vlasništvu. Procenti su išli preko 80% i čak 90% u svim ostalim zemljama regiona, osim u Letoniji (66%) i Sloveniji (31%). Istovremeno, u 15 starih članica EU tržišni udeli banaka u stranom vlasništvu premašivali su slovenačkih 31% samo u Finskoj (86%) i u Irskoj (36%), a u većini zemalja bili su ispod 20% (Epstein 2019, 9–14). Strane banke tako su postale glavni kreditori kako privrede tako i potrošačke snage stanovništva postkomunističke Evrope, što je učvrstilo komandnu poziciju međunarodnog kapitala u ekonomijama zemalja u tranziciji.

Povoljna okolnost 1990-ih bila je ta da nakon liberalizacije međunarodnih finansijskih tokova, do koje je došlo u prethodnoj deceniji, slobodnog stranog kapitala nije manjkalo. Nepovoljna okolnost je bila ta što su se za taj kapital postkomunističke zemlje Evrope nadmetale jedna sa drugom, kao i sa ogromnim tržištima Latinske Amerike i istočne Azije, koja su se istovremeno, ili nešto ranije, otvarala ka svetskoj ekonomiji (Appel and Orenstein 2018). Geografska blizina zemalja istočne Evrope, kao i njihova relativno dobro obučena radna snaga jesu predstavljale komparativne prednosti regiona. Ipak, po veličini tržišta i ceni radne snage, postkomunistička Evropa bila je manje atraktivna nego ove druge destinacije. Zato su sve vlade u regionu bile prinuđene da pažljivo vode računa o

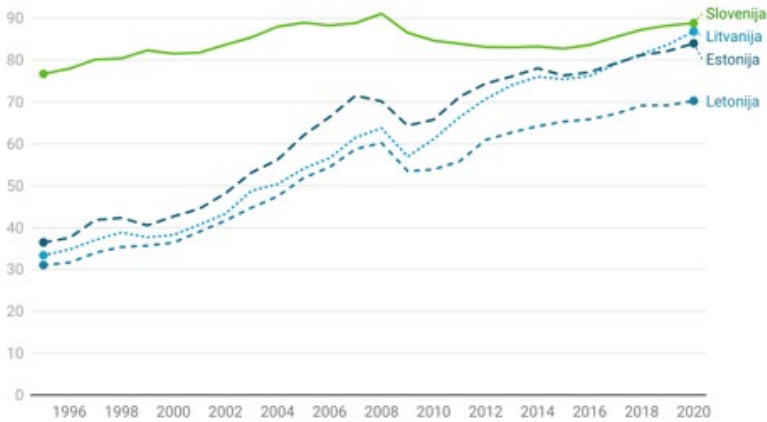
utisku koji će ostaviti na međunarodno tržište kapitala. U ovome se njihov položaj nije suštinski razlikovao od položaja vlada u bilo kojoj zemlji globalizovane ekonomije. Moć kapitala da izmeštanjem disciplinuje političke odluke predstavlja strukturnu karakteristiku kapitalizma (Lindblom 1982; Przeworski and Wallerstein 1988). Ipak, za relativno male i siromašene zemlje istočne Evrope ta disciplinujuća snaga međunarodnog tržišta bila je posebno izražena. Nagrađivala je one koji svoju zemlju brendiraju kao atraktivnu destinaciju za ulaganje, a kažnjavala one koji steknu žig parije.

Nadmetanje u privlačenju stranog kapitala predstavljalo je snažan motiv zemljama postkomunističke Evrope da svoje ekonomije liberalizuju, fleksibilizuju radno zakonodavstvo, umanje poreske stope, osnivaju specijalizovane agencije za privlačenje stranih ulaganja, subvencionišu strane investicije, pa čak i da eksperimentišu sa nekim avangardnim neoliberalnim politikama (Appel and Orenstein 2018). One vlade koje su pokušale da izbegnu ovaj pravac tržište kapitala brzo je disciplinovalo. Na primer, pokušaj bugarske socijalističke vlade početkom 1990-ih da ne prizna međunarodne dugove iz perioda komunizma otežalo je pristup novim kreditima i poslalo negativan signal stranom poslovnom kapitalu. Uz sistemsku korupciju, ovo je doprinelo negativnoj spirali koja je dovela do duboke ekonomske i političke krize i smene vlasti 1997. godine. Čvrst liberalni reformski kurs, odobren i podržan od strane međunarodnih finansijskih institucija, postao je faktički preduslov snažnijeg priliva stranog kapitala, a sa njime i ekonomskog rasta. Otvaranje perspektive EU članstva za postkomunističke zemlje dodatno je kao najatraktivnije investicione destinacije izdvojilo one zemlje regiona koje su napredovale u ovom procesu. Bez te uloge posrednog, ali ključnog signala međunarodnom tržištu kapitala teško da bi EU uspela da igra neobično važnu ulogu u političkoj demokratizaciji zemalja regiona (Vachudova 2005).

Iako u ekonomski zavisnom položaju, tržišne ekonomije postkomunističke Evrope postigle su izuzetne rezultate. Njihovi bruto društveni proizvodi po glavi stanovnika manje-više su sustigli zemlje Južne Evrope i konvergiraju ka proseku EU (grafikon 1). Njihov ekonomski uspeh vidljiv je i u tome što ove zemlje – po prvi put u svojoj istoriji – postaju privlačne imigrantima, kako svojim građanima koji se vraćaju iz Zapadne Evrope, tako i imigrantima iz zemalja Trećeg sveta i iz zemalja neuspešne postkomunističke tranzicije sa Balkana i iz bivšeg Sovjetskog Saveza. Za većinu zemalja regiona teško je naći duži, mirniji i prosperitetniji period istorije od 35 postkomunističkih godina.

Grafikon 1. BDP po glavi stanovnika
 (sa korekcijama za relativnu kupovnu moć)

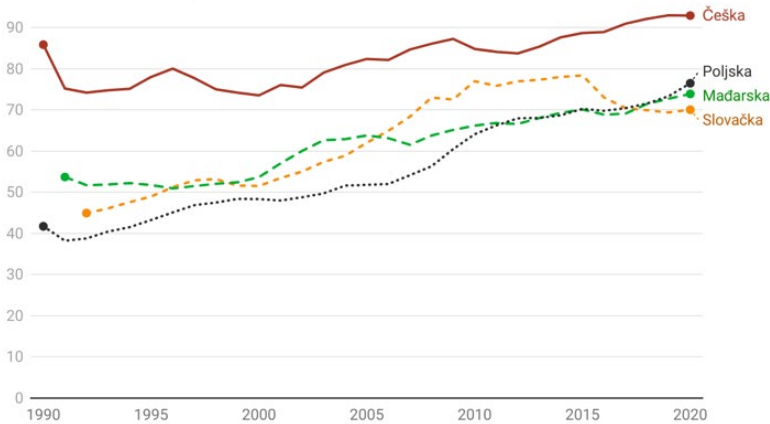
Baltičke zemlje i Slovenija



kao % EU u datoj godini

Source: World Bank - Created with Datawrapper

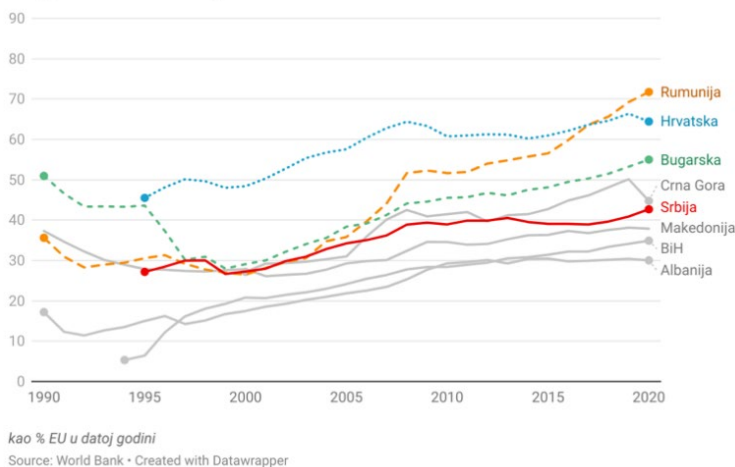
Centralna Evropa



kao % EU u datoj godini

Source: World Bank - Created with Datawrapper

Jugoistočna Evropa



Bruto društveni proizvod većine zemalja regiona oporavio se pre kraja 1990-ih i nastavio da raste manje-više bez prestanka, izuzev za vreme relativno kratkoročnih šokova izazvanih Svetskom ekonomskom krizom 2008. godine i pandemijom 2019. godine. Možda je najupečatljivija transformacija kroz koju je prošla Poljska, zemlja čija je početna pozicija bila slabija od one koje su imale, recimo, Češka ili Slovenija. Poljska ekonomija ostala je jedina u Evropi čiji rast nije poremetila ni globalna kriza 2008. godine. Rezultat toga je taj da je Poljska danas šesta najveća ekonomija EU sa trostruko većim BDP po glavi stanovnika nego što ga je imala 1989. godine. Čak i Rumunija i delimično Bugarska, koje su 1990-ih prolazile kroz duboke političke i ekonomske krize, hvataju korak od trenutka kada su se našle pred vratima EU sredinom prve decenije ovog veka. Krajem 1990-ih Rumunija je imala izvozni profil sličan zemljama Magreba, dok on danas liči na izvozni profil Centralne Evrope ili Holandije (Ban and Adas-čalići 2022, 206–207). Verovatno nigde ova transformacije nije tako vidljiva kao u Klužu, centru rumunske IT industrije i gradu sa najbržim ekonomskim rastom u Evropi (World Bank 2021).

Preovlađujuće raspoloženje građana postkomunističke Evrope ne reflektuje, možda, ove suve ekonomske pokazatelje. Razloge tome valja potražiti, najpre, u distributivnim efektima zavisnog modela kapitalizma u regionu. Sa rastom ukupnog bogatstva došlo je i do rasta ekonomske nejednakosti u društvima koje je 40 godina socijalizma učinilo izrazito egalitarnim u strukturi i vrednostima. Liberalne reforme okrnjile su mrežu socijalne i zdravstvene zaštite, mada ne u jednakoj meri u svim državama

(Moise 2019; Inglot 2022). Do rasta nejednakosti došlo je i usled rasta vertikalne nejednakosti među regionima unutar ovih država. Kompanije u stranom vlasništvu uglavnom su locirane u velikim gradovima i u njihovoj okolini, to jest tamo gde je infrastruktura kvalitetnija, a radna snaga obučenija. Izvozno orijentisana reindustrijalizacija naročito je pogodovala industrijama kao što su elektronska, hemijska i automobilska. S druge strane, pogoršao se relativni položaj ruralnih krajeva i onih zavisnih od teške industrije i radno intenzivnih grana poput tekstilne industrije. Neki od ovih regiona iskusili su brzu i snažnu deindustrijalizaciju i prateće probleme masovne nezaposlenosti, alkoholizma i socijalne anomije (Scheiring 2020; Ghodsee and Orenstein 2021). Političke posledice ovih problema vidljive su danas i u usponu neliberalnih i autoritarnih političkih snaga u regionu. Uprkos tome, posmatrano u globalnoj komparativnoj perspektivi, zemlje postkomunističke Evrope su i dalje relativno egalitarna društva i, što je značajno primetiti, znatno egalitarnija društva od onih u neuspešnim tranzicionim državama Balkana i bivšeg Sovjetskog Saveza (Rakić et al. 2019; Ghodsee and Orenstein 2021).

Pored investicionog kapitala i rasta BDP-a, multinacionalne kompanije donele su ekonomijama postkomunističke Evrope i novu korporativnu kulturu, nove tehnologije, relativno lak pristup globalnom tržištu i nova znanja za zaposlene. Zavisni kapitalizam, međutim, ne poseduje institucionalizovane mehanizme za prelivanje i multiplikovanje ovih benefita u segmente ekonomije koji nisu u stranom vlasništvu. Transfer tehnologije i znanja odvija se uglavnom mimo domaćih obrazovnih ustanova, a firme u stranom vlasništvu često preferiraju saradnju sa već poznatim i uhodanim kooperantima iz svojih zemalja. Ukratko, poslovne odluke donose se u skladu sa korporativnim prioritetima kompanija sa sedištimama u razvijenim zapadnim zemljama. Prvi među ovim prioritetima često je bilo izmeštanje proizvodnje u zemlje sa nižim troškovima, a i dalje solidno obučenom radnom snagom. Sredinom 1990-ih, plata industrijskog radnika u Istočnoj Evropi u proseku je koštala nemačkog poslodavca pet do osam puta manje nego plata istog takvog radnika u Nemačkoj (Ban and Adăscăliței 2022, 197). Kompanije su se teže odlučivale da u zemlje regiona prenose napredne delove proizvodnog lanca, poput istraživanja i razvoja ili dizajna i marketinga.

Postkomunistička zavisna varijanta kapitalizma omogućila je zemljama regiona da igraju važnu ulogu u međunarodnim lancima snabdevanja relativno sofisticiranih grana proizvodnje, poput automobilske i elektronske. U četiri zemlje višegradskog regiona danas se proizvodi približno isti broj automobila po glavi stanovnika kao i u Nemačkoj. Ali najrazvijenije zemlje sveta ne proizvode „automobile“ već upravljaju vrednim brendovima poput Audiya, Tojote, ili Tesle. U savremenoj postkomunističkoj Evropi, jedina

dva međunarodno prepoznatljiva automobilska brenda su češka Škoda i rumunska Dačija, a i oni su samo jeftiniji brendovi u vlasništvu nemačkog Folksvarena, odnosno francuskog Renoa. Ovakva situacija ilustruje glavni rizik zavisnog kapitalizma koji se sastoji od upadanja u zamku srednjeg nivoa razvoja. Do nje dolazi kada ekonomski rast dovodi do rasta plata u zavisnoj ekonomiji, usled čega ona gubi svoju glavnu komparativnu prednost, a da pri tome još nije postigla akumulaciju kapitala, tehnologije i znanja potrebnih za dalji razvoj kroz uvećanje produktivnosti rada. Ovo je izazov o kome se sve više govori u uspešnim tranzicionim zemljama Istočne Evrope poslednjih godina (Kouli and Müller 2023). Izbegavanje ove zamke zahteva aktivniju razvojnu politiku kako samih država tako i na nivou EU (Vukov 2020; Naczyk 2021). Uz to, međutim, raste i opasnost od toga da razvojnu politiku i retoriku zloupotrebe politički povezane interesne grupe (Bohle and Greskovits 2019; Scheiring 2020).

VARIJANTE POSTKOMUNISTIČKOG ZAVISNOG KAPITALIZMA

Iako zavisne od stranog kapitala, zemlje regiona nisu bile bez mogućnosti da oblikuju sopstvene varijante kapitalizma. Zato, ne sporeći centralni značaj stranog kapitala za postkomunistički kapitalizam, ali uzimajući u obzir širi skup kriterijuma, kao što su velikodušnost socijalnih politika i stepen uključenosti organizovanog rada u odlučivanju, Bele i Greškovič (2012) predlažu nijansiraniju tipologiju postkomunističkih ekonomija, među kojima razlikuju čist neoliberalni model Baltičkih zemalja, ukotvljeni neoliberalni model centralnoevropskih zemalja Višegradske grupe i Slovenački neokorporatistički model. Bele i Greškovič analiziraju i razvoj kapitalizma u zemljama Jugoistočne Evrope za koje zaključuju da ih odlikuje odsustvo jasnog modela usled političke nestabilnosti i niskih kapaciteta državne uprave. Ključno pitanje za svaku od ovih postkomunističkih varijanti nije odakle dolazi kapital, budući da je u potrebnom obimu kapital, manje-više, jedino i mogao da dolazi iz inostranstva, već je to pitanje o tome ko, kako i koliko snosi kratkoročne i srednjoročne troškove ekonomske tranzicije. Drugim rečima, pitanje je kako obezbediti političku održivost liberalnih ekonomskih reformi.

Neoliberalne ekonomije Baltičkih zemalja odlikuje relativno mala država blagostanja, niski porezi i fleksibilno tržište radne snage. Vlade sa jasnim neoliberalnim profilom došle su na vlast u Baltičkim republikama već u prvoj polovini 1990-ih i usvojile radikalne ekonomske reforme, poput valutnog odbora, proporcionalne poreske stope (*flat tax*) i reforme penzijskog sistema, kojim su izdaci za ovu svrhu skoro prepolovljeni. Milanović (1995, 32–33) prenosi izjavu letonskog ministra za socijalna pitanja, povratnika u zemlju iz redova dijaspore u Australiji: „Nisu vam potrebne

visoke penzije, jer ste radili pod komunističkim režimom, i vašim radom niste postigli ništa“. Od sličnog pristupa nisu suštinski odustajale ni kasnije administracije, što se možda najbolje vidi u načinu na koji su se ove zemlje izborile sa prelivanjem svetske ekonomske krize 2008. godine. Neoliberalne politike proizvele su duboke recesije, nezaposlenost, nejednakost i visoke stope iseljavanja iz zemlje, ali i relativno brz ekonomski oporavak i rast. Baltičke reforme nisu pogodovalе spasavanju nasleđenih socijalističkih industrijskih grana, ali su ovim zemljama dale komparativne prednosti u izgradnji novih sektora poput finansijskih usluga, nekretnina i industrije informacionih tehnologija. Estonija je tako već dugo jedan od svet-skih pionira e-uprave, a od sedam istočnoevropskih „jednoroga“ – novih IT kompanija koje dostignu kapitalizaciju od milijarde američkih dolara – čak četiri je locirano u Baltičkim državama (Sifted.eu 2024).

Ovakav kurs Baltičkih zemalja delom je bio omogućen političkim isključivanjem rusko-govorećeg stanovništva tokom većeg dela 1990-ih godina. Budući da je veliki broj rusko-govorećih stanovnika Baltika stigao u ove tri zemlje da bi radio u sovjetskoj industriji ili u vojsci, upravo su oni bili ti koje su troškovi radikalne ekonomske reforme disproportionalno snažno pogodili. Istovremeno, restriktivni zakoni o državljanstvu lišili su ovu zajednicu biračkog prava i šanse da značajnije utiče na ekonomski model u njegovim formativnim godinama. Pored toga, neoliberalni kurs Baltičkih država bio je motivisan i begom iz geopolitičke dominacije Rusije, što je olakšalo pripadnicima većinskih zajednica da se pomire sa visokom cenom tranzicije. Na kraju, baltička društva, iako suočena sa komparativno najrestriktivnijim politikama socijalne zaštite, ipak su uživala u nekim vidovima kompenzacije, naročito onim koji su disproportionalno pogodovali pripadnicima većinskih zajednica. Tako su ove zemlje zadržale visoku stopu zaposlenosti u državnoj administraciji i izdvajale dosta novca za oblast obrazovanja (Avlijaš 2020). U oba sektora jezička kompetencija davala je prednost većinskom stanovništvu u odnosu na stanovnike kojima je ruski prvi jezik.

Ukotvljene neoliberalne ekonomije Višegradske četvorke karakteriše snažna izvozno orijentisana reindustrijalizacija finansirana stranim kapitalom, u kombinaciji sa opstankom relativno robusne države blagostanja. Zahvaljujući geografskoj blizini Zapadu, brzoj demokratizaciji, političkoj stabilnosti i relativno naprednim industrijskim kapacitetima, zemlje Centralne Evrope prve su još 1990-ih postale omiljene destinacije stranog kapitala. Ovakav trend nastavio se i kasnije, delimično pomognut i programima finansijskih i drugih targetiranih podsticaja stranim investitorima u proizvodnom sektoru. Istovremeno, poreske stope u Centralnoj Evropi ostale su relativno visoke, a troškove tranzicije u većoj meri nego na Baltiku solidarno je snosilo čitavo društvo. Posebno je uočljivo da su ove

zemlje sistemski ohrabrivale i finansirale prevremeno i invalidsko penzionisanje viškova radnika iz neprofitabilnih socijalističkih industrija. Tako je u prvoj polovini 1990-ih broj penzionera u Mađarskoj porastao za 20%, a u Poljskoj za čitavih 49% (Vanhuysse 2006). Mnogi koji su ovakvim prečicama postali penzioneri nastavili su da učestvuju na neformalnom tržištu rada, istovremeno ojačavši disciplinovani penzionerski glasački blok koji je garantovao da će relativno izdašne penzije opstati čak i pred značajnim fiskalnim izazovima do kojih su redovno dovodile.

U nacionalno homogenim zemljama Višegradske četvorke nije bilo moguće, po baltičkom receptu, preneti dobar deo gubitaka na politički obespravljenu manjinu. Zato je politička održivost postkomunističke izgradnje kapitalizma u Centralnoj Evropi iziskivala relativno velikodušne kompenzacije gubitnicima tranzicije čak i kada su ovi ustupci bili neracionalni sa usko ekonomske tačke gledišta. Čak ni retorički neoliberalizam češkog premijera Vaclava Klause nije izbegao ovoj nužnosti, pa je za njegovog mandata Češka čak i prednjačila u nekim aspektima zaštitnih socijalnih politika, naročito u sferi očuvanja zaposlenosti. Relativno velikodušno društveno „ukotvljavanje“ tržišne tranzicije u Centralnoj Evropi nije bilo, međutim, proizvod tripartitnog socijalnog dijaloga i širokog društvenog konsenzusa o odabranom modelu. Naprotiv, česte smene vlada u zemljama Višegradske četvorke, kao i kasniji problemi sa dekonsolidacijom demokratije u njima, govore o nepopularnosti odabranog tranzicionog puta. Ipak, uprkos čestim promenama vlada, među političkim elitama ovih država u toku prve dve decenije tranzicije održao se konsenzus o nužnosti odabranog reformskog puta, za šta je prevashodno zaslužna brza transformacija bivših komunističkih partija u moderne socijaldemokratske stranke (Grzymala-Busse 2002).

Slovenački neokorporatizam predstavlja izuzetak u regionu po važnoj ulozi tripartitnog socijalnog dijaloga u oblikovanju toka tranzicije, kao i po većem oslanjanju na domaći kapital u toku tranzicije, uključujući tu i ostanak bankarskog sektora u pretežnom domaćem vlasništvu. Insajderska privatizacija, koja je vlasništvo prenela u ruke starih socijalističkih menadžera i radnika proizvela je tranziciju sa relativno niskom stopom nezaposlenosti, sa visokim nivoom zaštite radnih prava i sa najvećekodušnjim socijalnim politikama u regionu. Istovremeno, ovakav model privatizacije kroz sredstva pozajmljena od banaka u delimično državnom vlasništvu bio je manjkav u pogledu toga da je proizveo čvrstu spregu političke i ekonomske moći. Opterećen takvim kreditima, slovenački bankarski sistem našao se pod velikim pritiskom u toku Svetske ekonomske krize 2008. godine. Slovenačka ekonomija sporo se oporavljala posle 2008. godine, a prateća kriza legitimnosti destabilizovala je partijski sistem Slovenije. U sanaciji posledica Slovenija je delimično morala da konver-

gira svoj model ka neoliberalnom modelu ostalih tranzicionih zemalja kroz reforme kao što su otvaranje bankarskog sektora za strani kapital, umanjenje penzija i slabljenje instituta kolektivnog ugovora.

Slovenački izuzetak direktna je posledica snage sindikata nasleđenih iz jugoslovenskog perioda i njihove rane mobilizacije protiv liberalnih politika prve postkomunističke vlade desnog centra (Crowley and Stanojević 2011). Padom ove vlade, 1992. godine na vlast se vraćaju političke snage proizašle iz komunističkih, ali reformskih struktura pod vođstvom Janeza Drnovškega. Bliskost Drnovškega sa privrednicima iz socijalističkog razdoblja, kao i njihova spremnost da samoupravne strukture vide kao prednost, a ne pretnju (Grdešić 2015), otvorila je put insajderskoj privatizaciji. Ključni razlog zašto je ovakva privatizacija bila ekonomski održivija nego u drugim zemljama poput Hrvatske, Srbije, Rumunije, i Bugarske, gde je takođe oprobana ranih 1990-ih, bio je daleko viši nivo ekonomskog razvoja sa kog je Slovenija ušla u tranziciju. Slovenija je u tranziciju ušla na nasleđu jugoslovenskog samoupravnog sistema, koji je hrabrije od svojih pandana u regionu eksperimentisao sa elementima tržišne ekonomije. Kao najprosperitetnija i najzapadnija republika takvog relativno otvorenog ekonomskog sistema, Slovenija je još pre raspada Jugoslavije na tržište EEZ plasirala oko 30% svog izvoza, što je značajno veći procenat nego u drugim zemljama Istočne Evrope. Budući međunarodno konkurentnija, slovenačka industrija nije zahtevala podjednako snažnu injekciju kapitala početkom 1990-ih, tako da su je mogli privatizovati i relativno uspešno voditi i domaći vlasnici.

Poslednji model koji Bele i Grešković (2012) razlikuju i nije u pravom smislu reči model, jer je, zapravo, reč o odsustvu dugoročne tranzicione strategije u slabim državama Jugoistočne Evrope. Tokom prve polovine 1990-ih u ovim zemljama su na vlasti bile stranke koje su oklevale sa tranzicijom ili pokušavale da izgrade nacionalnu varijantu kapitalizma na temeljima nasleđene socijalističke ekonomije. Politički i socijalno skupe reforme odlagane su, ili sprovedene tako da pogoduju politički podobnima. Između ostalog, ovo se ogledalo u tome što su skoro sve zemlje Jugoistočne Evrope favorizovale insajderski model privatizacije u kome radnici i menadžeri, ili druge politički povezane grupe, postaju vlasnici-akcionari pod povoljnim uslovima. Ovakva privatizacija nije u privredu ubrizgavala svež kapital, niti je donosila nove tehnologije i poslovnu kulturu. Iako je takva privatizacija mogla biti dobra za pojedina već solidna preduzeća, njena primena u pretežno nekonkurentnim privredama samo je prolongirala nasleđene probleme. Pokušaji ekonomske transformacije unutrašnjim snagama proizveli su nepovoljne ekonomske i društvene posledice. Ovo je najuočljivije u ekonomskim kolapsima Bugarske i Albanije 1997. godine, ali i u ekonomskoj stagnaciji zemalja, poput Rumunije i Hrvatske, u prvih 10–15 godina tranzicije.

Od 1997. do 2000. godine serija političkih promena u Jugoistočnoj Evropi dovodi na vlast reformske vlade koje sebi za cilj postavljaju hvatanje koraka sa reformama u zemljama Baltika i Centralne Evrope. Podsticaj reformama daje i obećanje EU integracije do koga je došlo nakon rata na Kosovu 1999. godine. Međutim, nakon decenije krize, administrativni kapaciteti država regiona bili su dodatno oslabljeni (Ganev 2005), a njihova potreba za stranim kapitalom još veća nego na početku tranzicije. Zato se one uglavnom okreću signaliziranju svoje nove ekonomske orijentacije i privlačenju kapitala kroz rigidne monetarne politike, niske poreze i eroziju socijalnih politika. Već stečena hipoteka neatraktivnih destinacija za ulaganje ostavlja ovim zemljama još manje prostora za manevrisanje. Međutim, visoki socijalni troškovi takve tranzicije, uz duboko ukorenjen problem korupcije, učinili su da je stabilan konsenzus o modelu reformi u Jugoistočnoj Evropi ostao redak. Konsenzus je otežan i nasleđem nacionalističke mobilizacije iz 1990-ih, pogotovu u zemljama opterećenim dubokim nacionalnim podelama ili nerešenim statusnim pitanjima. Prateća pravna i politička nesigurnost dodatno otežava privlačenje kvalitetnog stranog kapitala, a izlaže vlade ovih zemalja povećanoj zavisnosti od hipermobilnog kapitala u radno intenzivnim industrijama sa niskim udelom dodatne vrednosti i minimalnim transferom tehnologija.

Odsustvo jasnog modela u zemljama Jugoistočne Evrope posledica je posebno nepovoljnog skupa okolnosti u kojima su ove zemlje stupile u tranziciju. Najpre, ovaj deo Evrope i istorijski je bio manje razvijen od Centralne Evrope. Geografska udaljenost od zapadnih tržišta, kao i dodatna odsečenost regiona kao posledica ratova u bivšoj Jugoslaviji, takođe nisu bili od pomoći. Uz to, u većini zemalja regiona, i političke promene su išle teško. Prvi slobodni izbori nisu doveli do smene vlasti, a i tamo gde jesu, nove nacionalističke stranke vlasti neretko su se okretale autoritarizmu. Državni aparat bio je opterećen istorijskim nasleđem patrimonijalizma (Kitschelt et al. 1999) i nije posedovao dovoljno autonomije i snage da društvu nametne nužne troškove tranzicije, niti da osmisli i implementira održiv program kompenzovanja gubitnika tranzicije. Umesto toga, politička distribucija poslova i prilika brojnoj stranačkoj klijenteli može se posmatrati i kao neka vrsta neadekvatnog funkcionalnog supstituta transparentnim kompenzacionim politikama. U takvim uslovima, neoliberalne mere, koje ove zemlje usvajaju selektivno i sa zakašnjenjem, nisu toliko posledica prihvatanja neoliberalne paradigme, koliko predstavljaju poteze iznuđene siromaštvom i gubitkom koraka sa regionalnim takmacima. Ekonomska putanja postkomunističke Srbije najdrastičnije, a stoga i ponajbolje, ilustruje ovu postkomunističku putanju razvoja.

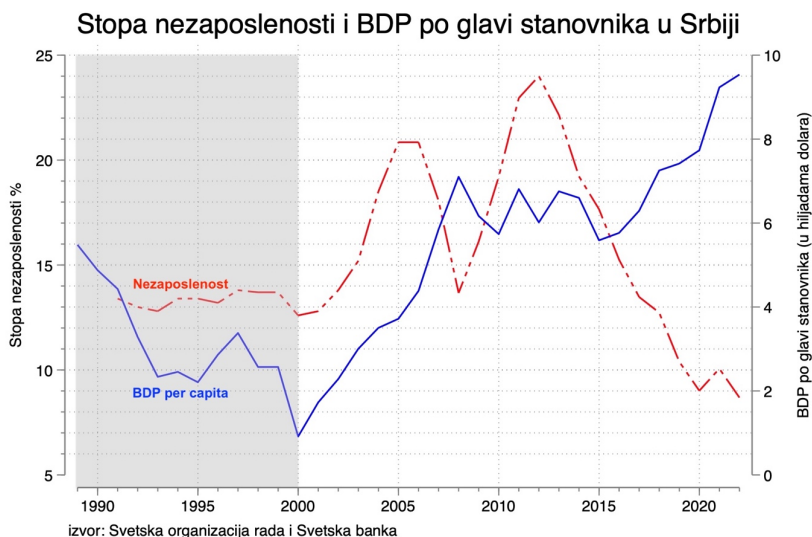
SUNOVROT SRPSKE EKONOMIJE 1990-IH

Tranzicioni put Srbije određen je time što je njena ekonomija, zbog rata i sankcija, ostala odsečena od međunarodnog tržišta tokom 1990-ih godina, upravo u trenutku kada se većina drugih zemalja postkomunističke Evrope utrkivala u privlačenju stranog kapitala. Umesto priliva kapitala, Srbija je 1990-ih trošila ono malo preostalih unutrašnjih rezervi. Strategiju je dobro sažeo Miodrag Zečević, jedan od vodećih ekonomskih savetnika u ranim danima Miloševićeve vladavine: „prezadužena smo zemlja, a akumulacija naših preduzeća je iscrpljena, pa ne treba očekivati da će ta preduzeća sama uskoro biti sposobna da stvore nova sredstva za investicije. U takvim okolnostima jedini pravi izlaz je u korišćenju štednje stanovništva“ (Brkić 2019). Kako bi aktivirao tu štednju Miloševićev režim je osmislio čitav niz prevarnih mehanizama. Prvo je potrošena privatna devizna štednja iz državnih banaka, a isplata štedišama „zamrznuta“. Zatim je, na Zečevićevu inicijativu, raspisan Zajam za preporod Srbije. Pošto građani nisu bili radi da se svoje ušteđevine odreknu dobrovoljno, režim ih je na to praktično primorao kroz višegodišnju i pažljivo orkestriranu hiperinflaciju (Uvalić 2010, 56). S istim ciljem, uski krug režimskih funkcionera potpomagao je i prevaru sa privatnim piramidalnim bankama Jezdimira Vasiljevića i Dafine Milanović (Dinkić 1997).

Ušteđevina stanovništva, iako zbog relativne ekonomske otvorenosti socijalističke Jugoslavije nešto veća nego u ostatku regiona, i dalje je bila skromnog obima. Primera radi, Zajam za preporod Srbije 1990. godine imao je za cilj da prikupi kapital od milijardu dolara. Prikupljeno je nešto manje od 100 miliona. U susednu Mađarsku je iste te godine već ušlo četiri investicije koje su pojedinačno bile veće od 100 miliona dolara (Marton 1993, 12). Među njima su bili američki Dženeral Motors i japanski Suzuki, kompanije s kojima je počeo oporavak mađarske auto industrije. Miloševićeva Srbija trošila je ove oskudne resurse na subvencionisanje neproduktivne privrede nasleđene iz socijalizma zarad očuvanja socijalnog mira u kontekstu masovnog i brzog pada životnog standarda. Najvažnija odluka u tom pogledu bila je Uredba o zabrani otpuštanja za vreme trajanja međunarodnih sankcija koju je Vlada Srbije usvojila u aprilu 1992. godine. U trenutku njenog usvajanja stopa nezaposlenosti, prema podacima Međunarodne organizacije rada, već je iznosila oko 13%. Zabrana otpuštanja zamrzla je ovakvo stanje (grafikon 2). Za one sa radnim mestom, ali bez posla osmišljen je status prinudnog odmora, tokom kog su radnici ostajali kod kuće i ostvarivali pravo na deo redovnih primanja. Ovaj status nastavio je da im obezbeđuje i poneku sitnu privilegiju, poput povremenog snabdevanje deficitarnom robom preko državnog sindikata. Okvirne procene kažu da je 800.000–1.000.000 od ukupno 2.500.000 formalno zaposlenih

u Miloševićevoj Srbiji spadalo u ovu kategoriju fiktivno zaposlenih (Uvalic 2010, 68).

Grafikon 2. Ekonomski rezultati Miloševićeve autoritarne vladavine 1989–2000.



Primarni cilj ovakve politike bilo je očuvanje radnih mesta, ali to ne znači i da su sindikati imali velikog uticaja na ekonomsku politiku. Pokušaj dela sindikalnog pokreta 1992. godine da se suprotstavi Miloševiću nije uspeo kada je frakcija lojalna režimu prevladala u krovnoj sindikalnoj organizaciji nasleđenoj iz socijalističkog perioda (Mesman 2012). Poražena frakcija osnovala je sindikat Nezavisnost, čije je delovanje režim saplitaao na svakom koraku, označivši ga kao izdajnički zbog potezanja socijalnih pitanja u vreme rata. Favorizovani „državni“ sindikat funkcionisao je kao vladin servis zadužen za držanje radnika pod kontrolom. Takvim delovanjem državni sindikat je izgubio poverenje dela članstva koje se pasiviziralo ili organizovalo u manje, samostalne sindikate posvećene konkretnim problemima pojedinačnih preduzeća, ali bez mogućnosti da utiču na državnu ekonomsku politiku.

Nasleđeni sistem socijalne zaštite nije značajno manjan 1990-ih, ali je manjak finansijskih sredstava doveo do njegovog faktičkog erodiranja. Penzije su isplaćivane toliko neredovno da je njihova isplata postala novinska vest. U zdravstveni i obrazovni sistem i javnu administraciju nije ulagano praktično ništa osim novca potrebnog za povremenu isplatu zarada zaposlenima. U privredi su preduzeća uvela praksu da isplaćuju

samo osnovicu plate, dok bi državi ostali dužni za prateće poreze i doprinose za zdravstveno i penziono osiguranje. U drugim preduzećima plate nisu isplaćivane uopšte, nekada i po više godina, već su manja primanja s vremena na vreme isplaćivana u vidu nadoknada za tople obroke i regres, jer ove isplate nisu podlegale porezima i doprinosima.

Završni udarac srpskoj ekonomiji zadalo je bombardovanje 1999. godine. Nestašice struje, grejanja, lekova i mnogih prehrambenih namirnica 1999. i 2000. godine oslabile su Miloševićev režim koji je tako i smenjen sa vlasti u oktobru 2000. godine. Za Miloševićeve vladavine BDP Srbije pao je za oko 60% vrednosti BDP-a iz 1989. godine (Uvalic 2010, 258). Štaviše, oko 60% BDP-a Srbije 2000. godine i dalje je proizvodio državni i društveni sektor ekonomije. Mala i srednja preduzeća iz novonastalog privatnog sektora doprinosila su preostalih 40% BDP-a, ali su zahvaljujući svojoj znatno višoj produktivnosti taj udeo u BDP-u postizala sa samo 15% radnika zaposlenih izvan poljoprivrede (Uvalic 2010, 94). Poređenja radi, u reformskim postkomunističkim zemljama regiona, koje su u istom periodu otvorile svoju ekonomiju prema svetu, recesija je iznosila oko 20% vrednosti njihovog BDP, a oporavak je krenuo posle svega nekoliko godina (Ghodsee and Orenstein 2021, 33).

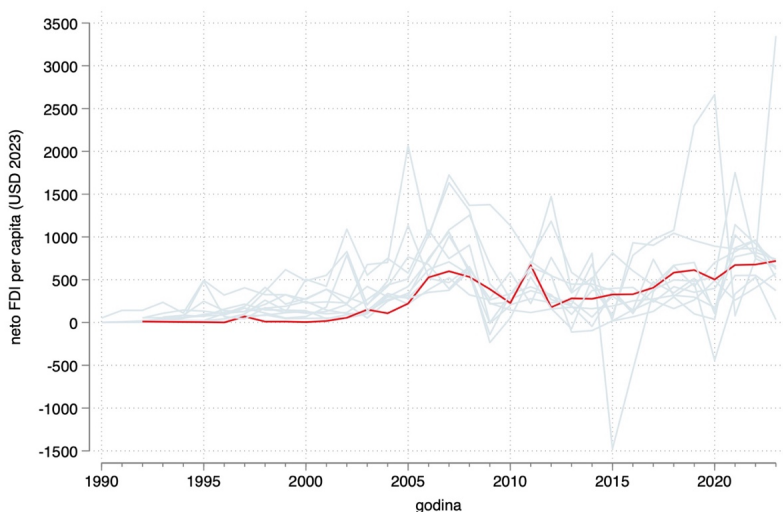
DELIMIČAN EKONOMSKI OPORAVAK 2000-IH

Fundamentalni problemi koji su mučili ekonomiju Srbije 1990. godine još uvek su bili tu i 2000. godine, nakon poraza Slobodana Miloševića, samo u još izraženijem obliku. Privreda je i dalje bila opterećena viškom zaposlenih, dugovima, tehnološki zastarelom i izraubovanom opremom, kao i manjkom znanja i investicionog kapitala. Prosečna starost opreme u srpskoj privredi iznosila je 30 godina, dok je ista vrednost u nemačkoj iznosila 13 godina (Arsić 2016, 51). Štaviše, masovna kompjuterizacija 1990-ih ostavila je ekonomiju Srbije još više u retrovizoru. Slično je bilo i sa ljudskim kapacitetima nakon decenije odseljavanja najobrazovanijih i najproduktivnijih članova društva. Apologete Miloševićevog režima ističu da su 1990-ih očuvani industrijski kapaciteti zemlje. To je tačno u smislu da su (do 1999. godine) proizvodna postrojenja izbegla direktna, fizička oštećenja, te da su sačuvana radna mesta u ovom sektoru. Ali posle deset godina Miloševićeve ekonomske politike, stvarni tržišni potencijal tih „sačuvanih“ kapaciteta bio je mizeran. Ukratko, potreba srpske ekonomije za stranim kapitalom bila je još veća nego deset godina ranije.

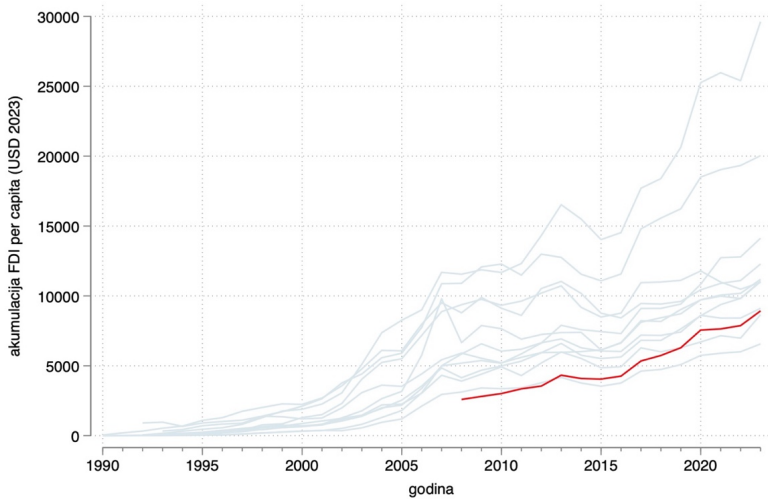
Atraktivnost Srbije kao destinacije za ulaganje bila je, međutim, znatno manja nego deset godina ranije. Razlog za ovo bila je erozija vrednosti industrijske baze do koje je došlo 1990-ih, kao i kontinuirana politička nestabilnost posle 2000. godine usled nasleđene visoke kriminalizacije društva, nerešenog statusa Crne Gore i Kosova, i političkih sukoba između vodećih

lidera nove vlasti (Vladislavljević 2019). Pored toga, upravo početkom 2000-ih, kada se Srbija tek otvara za strane investicije, druge zemlje regiona ne samo da su već privukle veliki broj kompanija zainteresovanih za poslovanje u regionu, nego su se upravo nalazile pred vratima EU, zbog čega su postajale još *relativno* atraktivnije destinacije za ulaganje u odnosu na Srbiju. Estrin i Uvalić (2014) pokazuju da je negativni imidž Zapadnog Balkana doprineo znatno nižem prilivu stranih investicija u poređenju sa ostatkom tranzicionog regiona, čak i uzimajući u obzir institucionalni kvalitet, udaljenost od Zapadne Evrope i relativnu veličinu ekonomija. Primera radi, između 2001. i 2008. godine Srbija je privukla ukupno oko 20 milijardi dolara stranih investicija, dok je 41 milijarda dolara investirano u istom periodu u Bugarsku, zemlju uporedive veličine, geografske pozicije i istorijskog nivoa razvoja, ali na putu ka članstvu u EU (UNCTAD 2024). Sve do pred Svetsku ekonomsku krizu 2008. godine, Srbija se nalazi na samom začelju postkomunističkog regiona po visini godišnjeg priliva direktnih stranih ulaganja po glavi stanovnika (grafikon 3). Slično je i sa visinom akumulirane vrednosti SDI po glavi stanovnika (grafikon 4), gde Srbija tek u poslednjoj deceniji donekle hvata priključak sa nekim od postkomunističkih članica EU.

Grafikon 3. Godišnji prilivi stranih direktnih investicija po glavi stanovnika u Srbiju (crvena linija) i u 11 postkomunističkih zemalja EU



Grafikon 4. Akumulacija stranih direktnih investicija po glavi stanovnika u Srbiji (crvena linija) i u u postkomunističkih članica EU

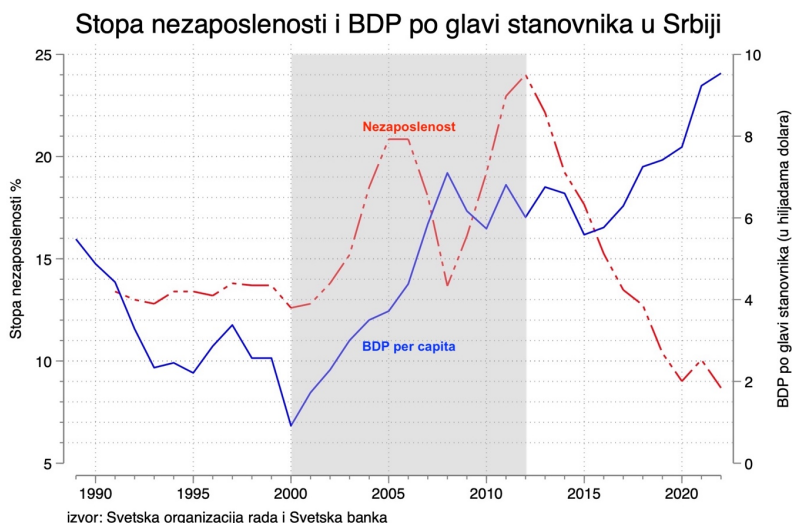


Ovako dramatičan gubitak koraka u trci za kapital posebno je opteretio privatizaciju u Srbiji 2000-ih godina. Nove demokratske vlasti postavile su institucionalne temelje tržišne privrede usvajanjem niza fundamentalnih zakona, reklamirale su novu ekonomsku i političku orijentaciju zemlje, uvele su niske poreze na korporativnu i kapitalnu dobit i velikodušne grejs periode na oporezovanje novih investicija. Ali strani kapital, jednostavno rečeno, nije bio naročito zainteresovan. Od oko 300 većih srpskih preduzeća opredeljenih za tendersku prodaju, zainteresovanih ponuđača je bilo samo za oko 150 (Uvalic 2010: 181). Ni za preostalih 2.000 preduzeća opredeljenih za aukcijsku privatizaciju nije vladalo veliko interesovanje, pa su neka od njih morala biti prodavana tzv. Holandskom metodom, u kojoj prodavac izlista početnu cenu i onda je postepeno spušta sve dok ne nađe prvog zainteresovanog kupca (Uvalic 2010: 181). U uslovima demokratizacije bilo je puno opravdanih kritika na račun vlade zbog toga što su neka preduzeća prodavana po, naizgled, jeftinim cenama, zbog toga što je kasno donet i slabo primenjivan Zakon o poretku imovine, kao i zbog sumnjivih slučajeva koruptivne privatizacije. Pored toga, politika relativno visokog poreskog opterećenja plata, kojom je nova vlast punila državni budžet, od 2001. godine dodatno je umanjila međunarodnu konkurentnost radno intenzivnih grana industrije poput tekstilne (Arandarenko 2010, 78). Istovremeno, ne treba gubiti iz vida da je važan razlog za relativno neuspešnu privatizaciju posle 2000. godine ležao i u karakteristi-

kama samih preduzeća ponuđenim na prodaju, kao i u širem ekonomskom i političkom kontekstu zbog koga se Srbija posle 2000. godine kao destinacija za ulaganje nalazila u strukturno nepovoljnom položaju u poređenju sa susedima u širem regionu.

Uprkos svemu, izlazak iz međunarodne izolacije i ekonomske reforme implementirane posle 2000. godine dovele su do delimičnog oporavka srpske ekonomije. On je bio uglavnom zasnovan na rastu domaće potrošnje podržane brzim rastom plata i penzija, privatnim doznakama iz inostranstva i potrošačkim kreditima novostvorenog bankarskog sektora u preovlađujućem stranom vlasništvu (Uvalić 2010). Rast je, međutim, bio usporen time što domaća privreda nije bila u stanju da apsorbuje povećanu potrošnju, kao i zbog niske uposlenosti radne snage (Arandarenko 2010). Ekonomski oporavak 2000-ih pratila je pojava masovne nezaposlenosti (grafikon 5) koja se, gotovo, duplirala za prvih pet reformskih godina. Za takav ishod javnost je okrivila privatizaciju, iako se veliki deo te nezaposlenosti zapravo sastojao iz konverzije pravne fikcije prinudnog odmora u formalnu nezaposlenost. Drugačije ishode umnogome je sprečila nemogućnost zemlje da privuče odgovarajuću količinu i strukturu kapitala potrebnu za reindustrijalizaciju.

Grafikon 5. Ekonomski rezultati demokratskih vlada 2000-2012.



Masovna nezaposlenost štetila je popularnosti svih vlada izabranih u prvoj deceniji 2000-ih godina i krnjila legitimitet novog demokratskog poretka. U etnički homogenoj Srbiji bilo je nemoguće politički margina-

lizovati gubitnike tranzicije po baltičkom receptu. Za dogovornu tranziciju kroz stvarni tripartitni dijalog po slovenačkom modelu nije bilo volje u vladi, niti kapaciteta u fragmentiranim sindikatima, dodatno opterećenim političkom hipotekom bliskosti Miloševiću u slučaju „državnog“ sindikata, odnosno bliskošću i relativnom popustljivošću prema novim vlastima u slučaju novih sindikata (Stojiljković 2011). Fiskalni prostor za meko prizemljenje gubitnika tranzicije po centralnoevropskom modelu bio je ograničen nasleđenim teškim stanjem državne blagajne i sporim prilivom stranih investicija. Nereformisani sistem socijalne, zdravstvene i penzione zaštite iz 1990-ih garantovao je široka prava koja su u stvarnosti pretvarana u akumulirane dugove ovih sistema prema svojim korisnicima. Vlade posle 2000. godine morale su da isplaćuju ta dugovanja, dok istovremeno u sisteme prihvataju veliki broj novih ljudi za koje nije više bilo mesta na tržištu rada. Za razliku od Centralne Evrope gde je prevremeno penzionisanje poslužilo kao socijalni ventil, penziona reforma u Srbiji sa početka 2000-ih podigla je broj godina potrebnih za penzionisanje, pooštrila uslove i procedure za invalidsko penzionisanje i izmenila način obračuna penzija tako da je osnovica umanjena za većinu penzionera (Stanić 2022, 50–51). Uprkos tome što je obim socijalnih prava smanjivan, njihov udeo u državnim rashodima i dalje je rastao s obzirom na to da su ovi sistemi preuzimali one socijalne funkcije koje su ranije delimično zadovoljavale subvencije propaloj privredi i široka tolerancija za neformalnu ekonomiju.

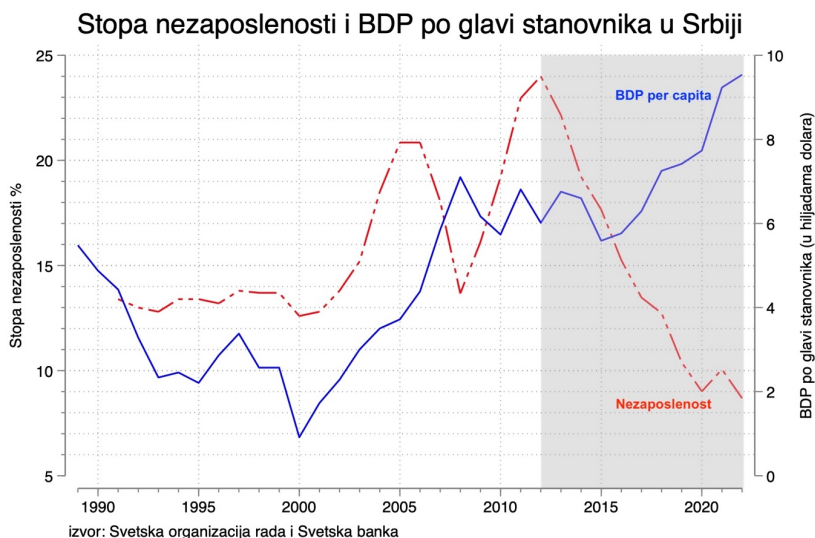
U nedostatku efektivne političke strategije za kompenzovanje ili marginalizaciju gubitnika tranzicionih reformi, demokratske vlade posle 2000. godine počele su – po modelu ostatka Jugoistočne Evrope – ekonomskim reformama da pristupaju selektivno i sporo. Devet godina od smene Miloševićevog režima čitav privatni sektor u Srbiji još je uvek doprinosio komparativno niskih 60% BDP-u (Uvalić 2010: 199). Umesto u roku od nekoliko godina, privatizacija se razvukla na duže od jedne decenije, a iz nje je od samog početka izuzeto oko 50 društvenih preduzeća koja su ocenjena kao strateški važna, kao i čitav sektor javnih preduzeća, poput EPS-a, NIS-a, Železnica Srbije, i još stotine manjih javnih komunalnih preduzeća u vlasništvu lokalnih samouprava. Taj glomazni državni sektor, vođen političkim nameštenicima, nastavio je da prima izdašne dotacije iz budžeta i da zapošljava višak radnika (CPES 2011). Državna kontrola značajnog dela ekonomije, u kombinaciji sa političkim pritiskom visoke nezaposlenosti, pogodovali su širenju klijentelizma kao načina učvršćivanja političke podrške demokratskim vladama 2000-ih. Klijentelizam je postao naročito izražen posle 2008. godine, kada je koalicija oko predsednika Tadića objedinila kontrolu nad svim granama i nivoima vlasti. Cena ove dominacije bilo je sklapanje koalicije sa SPS i sa malom strankom

penzionera, pod čijom su učenom uvećani izdaci za penzije u trenutku izbivanja Svetske ekonomske krize kada je razboritost zahtevala upravo suprotnu rashodnu politiku. Novi talas stečaja i nezaposlenosti, kao i fiskalne poteškoće u koje je država zapala tokom krize, otvorili su prostor strankama starog režima za povratak na vlast.

RAST BEZ KONVERGENCIJE U POSLEDNJOJ DEZENIJI

Uticaj Svetske krize na krhku ekonomiju Srbije bio je takav da će zemlji biti potrebno deset godina samo da bi ponovo dostigla vrednost BDP-a iz 2008. godine. Ipak, u tih deset godina došlo je do promena u međunarodnom ekonomskom okruženju, kao i u ekonomskoj politici Srbije, koje će zajedno dovesti do perioda skromnog, ali realnog ekonomskog rasta u poslednjih desetak godina. Ključni kvalitet rasta BDP-a u poslednjoj deceniji je u tome što ga je pratio i oštar pad nezaposlenosti u zemlji, što je prvi put nakon više od dve decenije da su ova dva ekonomska indikatora istovremeno išla u povoljnim smerovima (grafikon 6). Ekonomisti će se uvek sporiti oko metodoloških detalja, ali osnovni trend ekspanzije zaposlenosti u poslednjoj deceniji nesporn je (Arandarenko and Aleksić 2016). Rast zaposlenosti u kombinaciji sa rastom BDP-a, ujedno, predstavlja i jedan od izvora legitimizacije autoritarne vladavine Aleksandra Vučića, koji je na vlast došao u deceniji stagnacije, a na njoj se učvrstio na krilima postkriznog rasta.

Grafikon 6. Ekonomski rezultati Vučićeve autoritarne vladavine 2012–2022.



Za postkrizni rast zaslužan je snažniji priliv stranih investicija u proizvodni sektor ekonomije, kao i sporo, višedecenijsko sazrevanje kritične mase malih, ali agilnih izvoznika u domaćem privatnom sektoru *uprkos* odsustvu podrške za njihov rad (Avlijaš et al 2023). Jednim delom, rast je rezultat oporavka evropske ekonomije koji je povukao i oporavak srpske ekonomije na dugoročno ravnotežni nivo. Drugim delom, Srbija je počela toliko da zaostaje za svojim susedima da su niski troškovi poslovanja u njoj postali atraktivni za jedan deo hiper mobilne, radno intenzivne industrijske proizvodnje za koji su plate u uspešnijim zemljama postkomunističkog regiona postale previsoke (Udovički 2021). Od 2013. godine čak je i prosečna plata u Kini pretekla cenu rada u Srbiji (Uvalić et al 2020, 46).

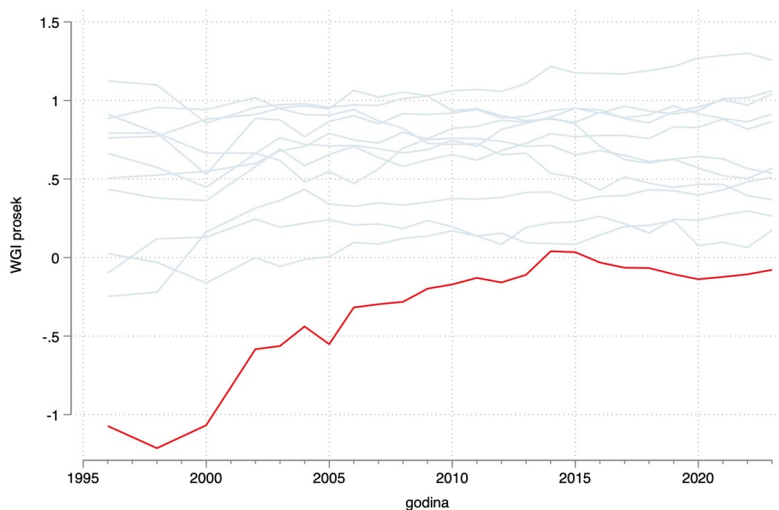
Promene u spoljnom ekonomskom kontekstu pratile su i neke unutrašnje reforme usmerene na popravljavanje investicione klime unutar zemlje. Koreni tih reformi sežu u period početka Svetske ekonomske krize, kada je o novoj strategiji razvoja počelo da se razmišlja, prvenstveno, u stručnim krugovima (Bajec et al 2010). Njena suština mogla bi se sumirati kao opredeljenje za napuštanje rasta zasnovanog na unutrašnjoj potrošnji, na rast zasnovan na izvozno orijentisanoj proizvodnji. Implementacija novog koncepta ostala je selektivna i pre i posle promene vlasti 2012. godine, a njen najvidljiviji deo postao je novi program subvencionisanja stranih investicija. Pored direktnih podsticaja, Srbija od 2009. godine otvara slobodne zone, posebne carinske teritorije oslobođene carina i poreza na robu uvezenu zarad proizvodnje za dalji izvoz iz Srbije. Jedan od prvih rezultata ove nove politike bilo je ulaganje italijanskog Fiata u kragujevačku Zastavu vredno oko jedne milijarde evra. U tom periodu, međutim, na vrhuncu ekonomske krize u svetu i u Srbiji, ovu krupnu investiciju nisu pratile druge sa sličnim transformativnim potencijalom. Do snažnijeg priliva kapitala počelo je da dolazi tek koju godinu kasnije.

Nadmetanje za investicije kroz direktne i indirektno subvencije nije neuobičajeno. Ipak, ono što jeste neuobičajeno jeste kombinacija niskih poreza uvedenih još početkom 2000-ih i visokih investicionih podsticaja uvedenih tokom Svetske ekonomske krize budući da su se države regiona uglavnom opredeljivale samo za jednu od ovih strategija. Zemlje Višegradske grupe i Slovenija nude visoke subvencije, ali su zadržale relativno visoke poreze kojima finansiraju relativno visoka socijalna davanja. Baltičke zemlje, Bugarska i Rumunija nude niske poreze zbog kojih trpe njihovi socijalni programi, ali ne nude značajne subvencije (Vukov 2016). Činjenica da se Srbija služi kombinacijom ovih strategija pokazuje koliko je izgubila korak za svojim susedima i, naravno, umanjuje korist koju zemlja uživa od ovako privučenih investicija.

Za bolju investicionu klimu zaslužan je i povratak makroekonomske stabilnosti zahvaljujući merama štednje u periodu 2014–2017. Ključni

aspekt ovih mera bilo je politički osetljivo umanjeno penzija koje je državne rashode za penzije umanjilo sa astronomskih 13% 2008. godine na oko 10% 2018 (Stanić 2022, 63). Druge mere uključivale su zamrzavanje plata i broja zaposlenih u javnom sektoru, i smanjenje subvencija davno propalim državnim preduzećima poput Prve petoletke u Trsteniku ili Prvog maja u Pirotu. Posebno kontroverzan aspekt unapređenja investicione klime bile su izmene radnog zakonodavstva iz 2015. godine, koje su fleksibilizovale tržište rada u Srbiji. Čak relativno uski zakonski obim radnih prava u praksi se često ne poštuje budući da vlada i njene inspekcije izrazito blagonaklono tretiraju poslodavce (Reljanović et al 2016). Ovakva praksa olakšana je već ustanovljenom marginalizacijom sindikata, koja je samo pojačana autoritarizacijom vlasti u Srbiji u poslednjoj deceniji, te često bliskim odnosima između vlasnika kapitala i javnih funkcionera na svim nivoima vlasti. Režim radnog prava uspostavljen u poslednjoj deceniji tako se može posmatrati i kao još jedna vrsta indirektnog subvencionisanja kapitala.

Grafikon 7. Prosek indikatora dobre uprave Svetske banke za Srbiju (crvena linija) i postkomunističkih članica EU

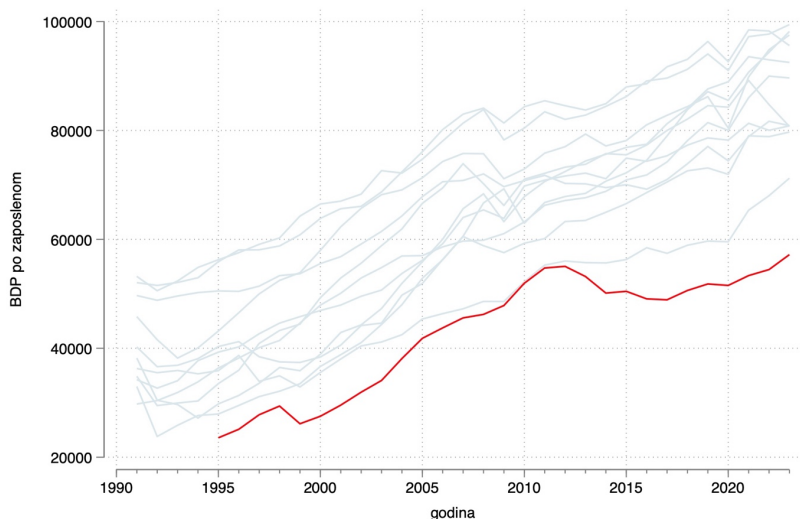


U istom periodu sprovedene su i neke administrativne reforme s ciljem da zemlja unapredi svoju poziciju u spornom, ali uticajnom *Doing business* rangiranju Svetske banke. Tako se na ovoj listi Srbija pomerila sa 88. mesta 2009. na 44. mesto 2020. godine. Ova targetirana poboljšanja nisu, međutim, rezultirala i dugoročnim poboljšanjem opšteg kvaliteta

unutrašnjih institucija u Srbiji, što se može videti i kroz stagnaciju rezultata koje zemlja beleži u indeksima dobre uprave Svetske banke (grafikon 7). Činjenica da je Srbija postala regionalno konkurentnija u nadmetanju za direktne strane investicije (grafikoni 3 i 4) uprkos stagniraju institucionalnih reformi sugerise da su za priliv stranih investicija u poslednjoj deceniji zaslužnije promenjene spoljne okolnosti i aktivnija vladina politika privlačenja kapitala.

Zahvaljujući pojačanom prilivu investicija u proizvodni sektor Srbija je nakon Svetske ekonomske krize prošla kroz jednu od radikalnijih promena modela rasta u postkomunističkom regionu. Dok su u periodu 2000–2008. godine Rumunija, Bugarska i Srbija bile jedine tri zemlje regiona sa višim udelom potrošnje nego izvoza u BDP-u, u periodu od 2013. do 2017. Srbija beleži rast relativnog udela izvoza i najmanji regionalni udeo potrošnje u BDP-u (Ban and Adăscăliței 2022, 202–201b). Istovremeno, međutim, Srbija beleži i jednu od sporijih stopa rasta produktivnosti u regionu (World Bank 2019), što se može ilustrovati i stagniranjem razmere između BDP-a i broja zaposlenih u poslednjoj deceniji (grafikon 8). To sugerise da je ekonomski rast koji Srbija beleži u ovom periodu uglavnom zasnovan na aktivaciji ranije neuposlene radne snage u radno intenzivnim ali kapitalno i tehnološki siromašnim industrijskim granama sa niskom dodatnom vrednošću.

Grafikon 8. Razmera bruto društvenog proizvoda i broja zaposlenih za Srbiju (crvena linija) i postkomunističkih članica EU



O dominaciji radno-intenzivnih grana niske dodatne vrednosti govore i uporedni podaci o strukturi izvoza (Simoes and Hidalgo [2011] 2024). Tako je 2022. godine ukupni izvoz Srbije iznosio nešto više od 30 milijardi američkih dolara, što je otprilike trostruko više nego deceniju ranije, a glavni izvozni proizvodi Srbije bili su žice i kablovi koji su u ukupnoj vrednosti izvoza učestvovali sa 6,28%. Za njima je sledila ruda bakra (5,85%), zatim električna energija (3,29%) i automobilske gume (3,03%). Sličan je i spisak proizvoda čiji je izvoz zabeležio najveći rast u poslednjih pet godina. Automobili su u izvozu učestvovali sa samo 0,66%, dok su auto-delovi učestvovali sa 1,75%. Jedina nešto složenija grana čiji se udeo u izvozu povećao u poslednjih pet godina je hemijska. U istoj godini Mađarska je izvezla robe i usluga u vrednosti od 145 milijardi dolara, od čega su automobili činili 8,43%, auto-delovi još 5,34%, a električne baterije još 4,58% ukupne vrednosti. U mađarskom izvozu učestvovali su još i proizvodi poput lekova sa 2,7% i kompjuteri sa 2,51%. U rumunskom izvozu od 99,5 milijardi dolara prednjače automobili (6,78%), auto-delovi (6,64%), a zatim žice i kablovi (4,17%), prerađeni benzin (3,59%), i pšenica (3,16%). Ukratko, u poslednjoj deceniji ekonomija Srbije jače se integrisala u svetsku ekonomiju, prvenstveno ekonomiju EU koja čini oko 2/3 srpskog izvoza i uvoza, ali na niskim granama proizvodnog lanca.

Iako stvaran, ekonomski rast postignut u poslednjoj deceniji daleko je od tempa potrebnog da bi Srbija počela da pristiže postkomunističke članice EU. Uz to, rast zasnovan na hipermobilnom kapitalu ostaje izložen riziku brzog povlačenja, do čega već u izvesnoj meri dolazi usled ekonomskog usporavanja evropske ekonomije zbog ruske agresije na Ukrajinu i pretnje trgovinskog rata sa SAD nakon izbora druge Trampove administracije. Ključ za dinamičniji i stabilniji razvoj leži u investicijama u kapitalno i tehnološki intenzivnije privredne grane sposobne da izvoznom profilu Srbije dodaju proizvode sa višom dodatnom vrednošću. Jednu prepreku tome predstavlja postojeća struktura podsticaja budući da je program državnih subvencija dizajniran tako da investicije podstiče srazmerno broju radnih mesta i njihovoj lokaciji u manje razvijenim delovima zemlje umesto srazmerno tehnološkom kvalitetu investicije. Strukturu podsticaja teško je, međutim, promeniti iz socijalnih i političkih razloga budući da je bez subvencija upitna održivost jednog broja tako kreiranih radnih mesta. Slične socijalne i političke posledice stoje i na putu reformisanja sektora javnih preduzeća, čiji je udeo u ekonomiji smanjen, ali i dalje predstavlja rezervoar klijentelističkog zapošljavanja i koruptivne ekstrakcije za vladajuću stranku. Međutim, čak i uz promenu kriterijuma za dodelu subvencija i druge institucionalne reforme, ostaje upitno u kojoj meri bi Srbija, nakon višedecenijskog zaostatka za svojim susedima, mogla biti međunarodno konkurentna u naprednijim ekonomskim sektorima.

ZAKLJUČAK

Dobro je poznat fenomen da investicije, trgovina i ljudski resursi zaobilaze zemlje koje ostanu u susedstvu regionalnih ekonomskih integracija budući da jurisdikcije unutar integrisane zone pružaju pristup većem tržištu, poslovanje po ujednačenim i poznatim pravilima, i uopšte višu pravnu sigurnost (Mattli 1999). Gravitaciona snaga jedinstvenog tržišta Evropske unije je takva da su i razvijene ekonomije, poput Švedske, Finske, i Austrije, odmah po formiranju jedinstvenog tržišta 1992. godine uvidele da moraju da promene svoj stav o članstvu u EU. Borba protiv te gravitacione snage jedinstvenog tržišta je, takođe, jedan od uzroka ekonomskih poteškoća kroz koje prolazi Velika Britanija nakon Bregzita. Za puno manju i siromašniju Srbiju posledice višedecenijskog kašnjenja u ekonomskim reformama i EU integracijama predstavljaju teško razvojno breme, a možda i nepovratno propuštenu šansu s obzirom na to da bi narastajući globalni geopolitički konflikti mogli posebno nepovoljno da se odraze na perspektivu razvoja malih i nesvrstanih zemalja. Gubitak koraka za postkomunističkim susedima do koga je došlo 1990-ih godina nije samo umanjio ekonomske performanse Srbije u decenijama koje su usledile, već je usled dugoročnog gubitka konkurentnosti u privlačenje kvalitetnog međunarodnog kapitala i suzio manevarski prostor svim potonjim vladama – demokratskim ili autoritarnim – za oblikovanje ekonomski racionalnih, a politički održivih politika. U ovom tekstu pokušao sam da pokažem kako su spoljne strukturne okolnosti oblikovale dinamiku priliva stranog kapitala – a time i ekonomske performanse Srbije – na direktniji i pravilniji način nego unutrašnje institucionalne reforme, kao i da ponudim nekoliko hipoteza za dalje istraživanje o tome kako je ovako interpretiran tok ekonomske tranzicije uticao na ishode političke tranzicije u Srbiji.

BIBLIOGRAFIJA

- Appel, Hilary, and Mitchell A. Orenstein. 2018. *From Triumph to Crisis: Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Arandarenko, Mihail. 2010. „Politička ekonomija nezaposlenosti”. In *Ekonomsko-Socijalna Struktura Srbije: Učinak Prve Decenije Tranzicije*, edited by Mihail Arandarenko, Aleksandra Prašević, and Slobodan Cvejić. Beograd: Ekonomski fakultet.
- Arandarenko, Mihail, and Dragan Aleksić. 2016. “Not All Jobs Are Created Equal: How Not to Misread the Labour Force Statistics in Serbia”. *Ekonomika preduzeća* 64 (3–4): 211–24. <https://doi.org/10.5937/ekopre1604211A>.

- Arsić, Miloško. 2016. „Dugoročne posledice ekonomskog sloma privrede Srbije tokom 90-ih godina 20-og veka.” *Ekonomске ideje i praksa* 9 (1): 23–41.
- Avlijaš, Sonja. 2020. “Beyond Neoliberalism? Revisiting the Welfare State in the Baltic States.” *Europe-Asia Studies* 72 (4): 614–43. <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1709622>.
- Avlijaš, Sonja, Pavle Medić, and Kori Udovički. 2023. “Reconfiguring FDI Dependency: SMEs as Emerging Stakeholders in an Advanced Peripheral Export-Led Growth Model”. *Competition & Change*, November, 10245294231209277. <https://doi.org/10.1177/10245294231209277>.
- Bajec, Jurij i dr. 2010. *Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije 2011–2020*. Beograd: FREN.
- Ban, Cornel, and Dragoș Adăscăliței. 2022. “The FDI-Led Growth Models of East-Central and South-Eastern European Periphery”. In *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*, edited by Lucio Baccaro, Mark Blyth, and Jonas Pontusson. Oxford University Press.
- Bartlett, Will. 2021. “The Yugoslav Successor States: From Self-Management Socialism to Political Capitalism”. In *Comparative Economic Studies in Europe: A Thirty Year Review*, edited by Wladimir Andreff, 279–96. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-48295-4_14.
- Bennett, Andrew. 2010. “Process Tracing and Causal Inference”. In *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, edited by Henry E. Brady and David Collier, 207–19. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bohle, Dorothee, and Béla Greskovits. 2012. *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Cornell University Press.
- . 2019. “Politicising Embedded Neoliberalism: Continuity and Change in Hungary's Development Model”. *West European Politics* 42 (5): 1069–93. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1511958>.
- Brkić, Miša. 2001. „Pipci i konci svemoćnog gazde – Vreme”. <https://vreme.com/> (blog). 2001. <https://vreme.com/vreme/pipci-i-konci-svemoćnog-gazde/>.
- . 2019. „Zajam za veliku pljačku Srbije: 30 godina od Zajma za preporod. Malter nacionalne homogenizacije i jubilej koji se ne obeležava”. <https://www.nedeljnik.rs/>, May 20, 2019. <https://www.nedeljnik.rs/zajam-za-veliku-pljacku-srbije-30-godina-od-zajma-za-preporod-malter-nacionalne-homogenizacije-i-jubilej-koji-se-ne-obelezava/>.
- CPES. 2011. „Kako stati na put politizaciji javnih preduzeća u Srbiji”. Beograd.
- Crowley, Stephen, and Miroslav Stanojević. 2011. “Varieties of Capitalism, Power Resources, and Historical Legacies: Explaining the Slovenian Exception”. *Politics & Society* 39 (2): 268–95. <https://doi.org/10.1177/0032329211405440>.
- Cvejić, Slobodan, ed. 2016. *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo**. Belgrade: SeConS.

- Dinkić, Mlađan. 1997. *Ekonomija destrukcije: velika pljačka naroda*. Beograd: Stubovi kulture.
- Epstein, Rachel A. 2019. "The Economic Successes and Sources of Discontent in East Central Europe". *Canadian Journal of European and Russian Studies* 13 (2): 1–19. <https://doi.org/10.22215/cjers.v13i2.2619>.
- Estrin, S., and M. Uvalic. 2014. "FDI into Transition Economies: Are the Balkans Different?" *Economics of Transition* 22 (2): 281–312. <https://doi.org/10.1111/ecot.12040>.
- Ganev, Venelin I. 2005. "Post-Communism as an Episode of State Building: A Reversed Tillyan Perspective". *Communist and Post-Communist Studies* 38 (4): 425–45. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2005.09.008>.
- Ghodsee, Kristen, and Mitchell Orenstein. 2021. *Taking Stock of Shock: Social Consequences of the 1989 Revolutions*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Grdešić, Marko. 2015. "The Legacy of Self-Management in the Former Yugoslavia". In *Working through the Past: Labor and Authoritarian Legacies in Comparative Perspective*, edited by Teri L. Caraway, Maria Lorena Cook, and Stephen Crowley, 103–21. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Grzymala-Busse, Anna. 2002. *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*. Cambridge University Press.
- Hall, Peter A., and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. OUP Oxford.
- Inglot, Tomasz. 2022. *Mothers, Families or Children? Family Policy in Poland, Hungary, and Romania, 1945–2020*. University of Pittsburgh Press.
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, and Gabor Toka. 1999. *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge University Press.
- Kouli, Yaman, and Uwe Müller. 2023. *The Middle-Income Trap in Central and Eastern Europe: Causes, Consequences and Strategies in Post-Communist Countries*. Berghahn Books.
- Lindblom, Charles E. 1982. "The Market as Prison". *The Journal of Politics* 44 (2): 324–36. <https://doi.org/10.2307/2130588>.
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen, eds. 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Marton, Katherin. 1993. "Foreign Direct Investment in Hungary". *Transnational Corporations* 2 (1): 111–34.
- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press.
- Mesman, Tibor. 2012. "Strategic Choices during System Change: Peak Level Unions and Their Struggles for Political Relevance In Post-Socialist Slovenia, Ser-

- bia and Poland". Budapest: Central European University. http://politicalscience.ceu.edu/sites/politicalscience.ceu.hu/files/basic_page/field_attachment/pphmeto1.pdf.
- Milanovic, Branko. 1995. "Poverty, Inequality, and Social Policy in Transition Economies". SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY. <https://papers.ssrn.com/abstract=614958>.
- Mladenovic, Ivica. 2014. "Basic Features of the Transition from Nominal Socialism to Political Capitalism: The Case of Serbia". *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* 22 (1): 5–25. <https://doi.org/10.1080/0965156X.2014.930276>.
- Moise, Alexandru Daniel. 2019. "The Struggle for Access to Healthcare in Eastern and Southern Europe". Budapest: Central European University. https://www.etd.ceu.edu/2019/moise_alexandru.pdf.
- Naczyk, Marek. 2021. "Taking Back Control: Comprador Bankers and Managerial Developmentalism in Poland". *Review of International Political Economy* 0 (0): 1–25. <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1924831>.
- Nölke, Andreas, and Arjan Vliegthart. 2009. "Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe". *World Politics* 61 (4): 670–702. <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>.
- Pavlović, Dušan. 2016. *Mašina za rasipanje para: pet meseci u ministarstvu privrede*. Beograd: Dan Graf.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, and Michael Wallerstein. 1988. "Structural Dependence of the State on Capital". *American Political Science Review* 82 (01): 11–29. <https://doi.org/10.2307/1958056>.
- Rakić, Jelena Žarković, Gorana Krstić, Nermin Oruč, and Will Bartlett. 2019. "Income Inequality in Transition Economies: A Comparative Analysis of Croatia, Serbia and Slovenia". *Economic Annals* 64 (223): 39–60. <https://doi.org/10.2298/EKA1923039Z>.
- Reljanović, Mario, Bojana Ružić, and Aleksandar Petrović. 2016. *Analiza efekata primene izmena i dopuna zakona o radu*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.
- Scheiring, Gábor. 2020. *The Retreat of Liberal Democracy: Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*. 1st ed. 2020 edition. Palgrave Macmillan.
- Sifted.eu. 2024. "Europe's Startup Unicorns". 2024. <https://sifted.eu/rankings/european-unicorn-startups>.

- Simoes, A., and César A. Hidalgo. 2011. "The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development". In . <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Economic-Complexity-Observatory%3A-An-Analytical-Simoes-Hidalgo/773368ce1faa36d9ac833b-3c3412d136033b91c1>.
- Stanić, Katarina. 2022. "The Pension System in Serbia: Developments, Current State and Challenges". In *Social Security in the Balkans – Volume 3: An Overview of Social Policy in Serbia and Kosovo*, 3:50–71. Leiden: BRILL.
- Stojiljković, Zoran. 2011. *Srbija u lavirintima tranzicije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Udovički, Kori. 2021. "Serbia's Economic Growth". Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung.
- UNCTAD. 2024. "United Nations Trade and Development Data Hub". <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FdiFlowsStock>.
- Uvalic, Milica. 2010. *Serbia's Transition: Towards a Better Future*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Uvalić, Milica, Božidar Cerović, and Jasna Atanasijević. 2020. "The Serbian Economy Ten Years after the Global Economic Crisis". *Economic Annals* 65 (225): 33–71.
- Vachudova, Milada Anna. 2005. *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. OUP Oxford.
- Vanhuyse, Pieter. 2006. *Divide and Pacify: Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*. Budapest ; New York: Central European University Press.
- Vladisavljevic, Nebojsa. 2019. *Uspon i pad demokratije u Srbiji posle Petog oktobra*. Beograd: Arhipelag.
- Vukov, Visnja. 2016. "The Rise of the Competition State? Transnationalization and State Transformations in Europe". *Comparative European Politics* 14 (5): 523–46. <https://doi.org/10.1057/cep.2016.20>.
- . 2020. "European Integration and Weak States: Romania's Road to Exclusionary Development". *Review of International Political Economy* 27 (5): 1041–62. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1645723>.
- World Bank. 2019. "New Growth Agenda for Serbia: Boosting Productivity for Faster Growth". Washington D.C. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/822851576650043739-0080022019/original/SerbiaCEMProductivityNote17.12sm.pdf>.
- . 2021. "Romania – RAS Agreement on the Cluj-Napoca City Urban Development Program: Integrated Urban Development Strategy for the Municipality of Cluj-Napoca and Its Metropolitan Area – Horizon 2030 and 2050". Text/HTML. World Bank. 2021. <https://documents.worldbank.org/en/publication/docu->

ments-reports/documentdetail/099848210282223121/P1723840e027c30360a-8be0c93fd4db9e69.

ABSTRACT

AT THE CROSSROADS OF NATION AND MARKET: SERBIA'S POST-COMMUNIST TRANSITION IN A COMPARATIVE AND HISTORICAL PERSPECTIVE

In the article post-communist economic and political transition of Serbia is analyzed within and in interaction with the transition trajectories of the wider postcommunist region. The article provides a focused overview of the recent literature on the characteristics and variations of capitalism in post-communist Europe, followed by an application of this theoretical and comparative framework to the case study of Serbia. The main thesis is that the trajectory and outcome of Serbia's transition were largely determined by the country falling behind in the regional race to attract foreign capital in the 1990s. Limiting the country's long-term attractiveness for foreign investment, the first transitional decade shaped the economic and political choices available to subsequent Serbian governments. By making it impossible to find answers to the problem of mass unemployment, the modest inflow of foreign capital made it difficult to consolidate democracy in the first decade of the 2000s. Only in the last decade, in partially changed international circumstances, Serbia found a way to attract more foreign capital through specialization in labor-intensive, export-oriented industries with low added value. This model of development, although suboptimal in the long term, solved the problem of mass unemployment, thus helping legitimize authoritarian rule of Aleksandar Vučić.

KEYWORDS: capitalism, FDI, unemployment, democracy, authoritarianism.



Podnet: 5.9.2024.
Izmenjen: 16.1.2025.
Prihvaćen: 10.3.2025.

NEJEDNAKOSTI NA TRŽIŠTU RADA U SRBIJI: UZROCI, POSLEDICE, STANJE¹

Marijana Maksimović
Institut društvenih nauka, Beograd

Sanja Zlatanović
Institut društvenih nauka, Beograd

Jelena Zvezdanović Lobanova
Institut društvenih nauka, Beograd

APSTRAKT

Predmet ovog istraživanja su ekonomske nejednakosti na tržištu rada u Srbiji, njihovi uzroci i njihove posledice, kao i karakteristike tržišta rada na kraju druge i početkom treće decenije XXI veka u Srbiji. Cilj rada je da se prikaže nivo zaposlenosti i nezaposlenosti, nivo socioekonomskih nejednakosti, siromaštva i isključenosti u periodu od 2018. do 2023. u Srbiji. Analiza podataka tržišta rada u Srbiji ukazuje da poslednjih godina dolazi do stabilizacije tržišta rada, porasta zaposlenosti i smanjenja siromaštva. Metoda deskripcije u kontekstu desk istraživanja korišćena je za prikaz ovih podataka. Postavljena hipoteza da se nivo nezaposlenosti smanjuje u poslednjih šest godina potvrđena je kroz empirijske podatke. Izvori podataka koji su korišćeni u ovom radu

Kontakt autora:

Marijana Maksimović je viša naučna saradnica Centra za ekonomska istraživanja, Instituta društvenih nauka u Beogradu.

E-mail: mmaksimovic@idn.org.rs, originalmarijana@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6420-8869>

Sanja Zlatanović je viša naučna saradnica Centra za pravna istraživanja Instituta društvenih nauka u Beogradu. E-mail: sanjazlatanovic1@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7753-0876>

Jelena Zvezdanović Lobanova je naučna saradnica Centra za ekonomska istraživanja, Instituta društvenih nauka u Beogradu.

E-mail: zvejel@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3159-3331>

¹ Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2025. godinu, koji podržava Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija.

su Anketa radne snage u Srbiji, koju publikuje Republički zavod za statistiku i Eurostat, evropska baza podataka za zemlje EU, ali i zemlje buduće kandidate.

KLJUČNE REČI: Srbija, tržište rada, nejednakosti, siromaštvo, uzroci

1. UVOD²

Prve decenije XXI veka obeležila su intenzivirana istraživanja o društvenim i ekonomskim nejednakostima na tržištu rada. Istorijski posmatrano, ekonomsko-socijalne nejednakosti, kao i raspodela dohotka i bogatstva, postojale su još od XVIII veka, tj. od vremena nastanka organizovanog društva. Dakle, pitanje nejednakosti je dugo prisutno u teoriji i praksi društvenih nauka, te, prema Milanoviću (2023), postoje tri perioda globalne nejednakosti i to, prvi period 1820–1950, za koji je karakteristično povećanje *globalne nejednakosti*, otprilike na nivou 50 Gini poena³ 4. Drugi period obuhvata drugu polovinu XX veka, koju karakteriše visoka globalna nejednakost na nivou između 67 i 70 Gini poena. Treća era je počela sa početkom XXI veka i globalna nejednakost je na nivou oko 60 Gini poena. Razloge za smanjenje koeficijenta u trećem periodu treba tražiti u porastu rastućih prihoda Kine. Za prvi period se može reći da je bio period divergencije i rasta nejednakosti sa usponom Zapada, a za treći da je period konvergencije sa usponom Azije, što dovodi do pada globalne nejednakosti (Milanović 2023). Uočeno je da se društveni bruto proizvod ne raspoređuje ravnomerno na sve društvene klase, već bogati postaju još bogatiji (istovremeno njihov uticaj raste na političko okruženje), a siromašni još siromašniji. Nadalje, usled razvoja moderne tehnologije i tražnje za visoko obrazovanim ljudskim resursima nejednakosti su se povećale, te tako dobro obrazovana manjina prednjači sa platama u odnosu na niže obrazovanu većinu (Krugman 2012, 78–90).

Posmatrati Srbiju u kontekstu povećanja zaposlenosti i smanjenja nejednakosti je važno jer upućuje na efikasnost ekonomske politike, koja vodi održivom ekonomskom razvoju i podstiče socijalnu pravdu. To podstiče makroekonomsku stabilnost, koja utiče i na druge makroekonomske parametre kao što su privredni rast i investicije. Istraživanje detalj-

2 Zahvaljujemo se dr Ivanu Nikoliću iz Instituta društvenih nauka na podršci i korisnim sugestijama. Posebno se zahvaljujemo anonimnim recenzentima na konstruktivnim savetima koji su istraživanje učinili boljim i interesantnijim.

3 Gini koeficijentom se meri stepen ekonomskih nejednakosti u jednom društvu. Njime se iskazuje koliko raspodela dohotka u jednoj zemlji odstupa od savršeno jednake raspodele. Meri se u rasponu od 0 do 1, gde 0% predstavlja savršenu jednakost i ukazuje da svi imaju isti prihod, dok 1% predstavlja savršenu nejednakost.

4 Za vreme Prvog svetskog rata nejednakosti su bile velike, na nivou 62 Gini poena (Milanović 2023).

nije prikazuje nejednakost na nivou jedne zemlje, ukazuje na nacionalne specifičnosti, uzroke i posledice usled transformacije društva, ukazuje na smanjenje siromaštva i neformalne zaposlenosti u periodu od 2018. do 2023. godine i time unapređuje znanje u ovoj oblasti. Ukazuje na okolnosti pod kojima su se stvarale nejednakosti, kao i na društvenu pokretljivost i povećanje broja radnika u pojedinim sektorima. Takođe daje detaljne i sažete uvide o nejednakosti na bazi podataka, koji nosiocima javnih politika mogu koristiti u kreiranju strateških dokumenata. Istraživanje je podeljeno u tri dela. Prvi deo čini uvodni deo, dok drugi deo čini pregled literature o nejednakosti na tržištu rada. Treći deo čini opis ekonomskih nejednakostima na tržištu rada, uzroka i posledice, a osnovni cilj je da se prikažu parametri koji pokazuju nivo (ne)zaposlenosti, socioekonomskih nejednakosti, siromaštva i isključenosti u Srbiji. Podaci treba da pokažu da li se nejednakosti u Srbiji smanjuju ili povećavaju, uprkos složenoj geoekonomskoj i geopolitičkoj situaciji u svet u kojem se nalazi i Srbija. Statistički podaci su preuzeti iz Ankete o radnoj snazi, koju publikuje Republički zavod za statistiku (RZS) Republike Srbije i Eurostat-a, evropska baza podataka za zemlje EU, ali i zemlje buduće kandidate.

2. PREGLED LITERATURE O NEJEDNAKOSTI

Jedan od uticajnih istraživača današnjice po pitanju nejednakosti i siromaštva je Branko Milanović (2023), koji ima istorijski pristup ovim pitanjima. Po istom autoru, svet je, ali i jedno društvo podeljeno na one koji imaju i one koji nemaju (Milanović 2007). Piketi (2014) u svom delu polazi od raspodele i smatra da će, ako ona bude pravednija, doći do smanjenja nejednakosti. Atkinson (2015) ističe da globalizacija, tržišni mehanizmi, ali i ratovi, utiču na fenomen nejednakosti, ali ga ne objašnjava samo time. On ističe da je, zahvaljujući prevashodno politikama i merama ekonomske politike i njihove interakcije, nejednakost ostala niska nakon Drugog svetskog rata, sve do devete decenije dvadesetog veka. Acemoglu i Robinson (2012) naglašavaju da su političke i ekonomske institucije u osnovi ekonomskog uspeha, razvoja i samim tim smanjenja nejednakosti u jednom društvu, i da treba raditi na njihovoj ravnoteži. Pitanja socijalne politike, zaposlenosti i nejednakosti istraživala je Perišić (2021) koja ističe da su mere na tržištu rada u Evropskoj uniji sastavni deo sektorskih politika, ali i regionalnih, strukturnih, kao i kohezionih, socijalnih, obrazovnih i politika usmerenih ka mladima. Cilj je bio da se stvori obučena, obrazovana i prilagodljiva radna snaga koja je agilna i sposobna da se prilagodi promenama na tržištu rada (Perišić 2021). Zbog porasta dohodovne nejednakosti uočeno je da je potrebna politika osnaživanja osoba sa nižim prihodima. Predviđeno je promovisanje ekonomske inkluzije svih, obezbeđivanje mobilnosti ljudi, eliminisanje diskriminatornih zakona, pove-

ćavanje jednakosti kroz fiskalnu politiku, politiku zarada i socijalne zaštite, kako bi se smanjile nejednakosti (UN 2024). Ipak, stiče se utisak da se sprovodi spora implementacija ovih mera po zemljama.

Nadalje, u literaturi koja je usmerena na Srbiju uočava se kako preraspodela bogatstva i dohotka utiče na efikasnost i smanjenje nejednakosti u jednoj zemlji. Tako, Molnar (2013) dovodi u vezu nejednakosti i privredni rast, tvrdeći da nejednakost u dohotku, bogatstvu i moći dovodi do nejednakosti u prilikama, a time i do ekonomske neefikasnosti. Zatim, značajna su istraživanja Randelovića i Kostića (2021) o imovinskoj nejednakosti i poreskoj politici. I drugi teoretičari, poput Arandarenka, Krstić i Rakić-Žarković (2017), bavili su se pitanjima nejednakosti i položajem nižih klasa, tvrdeći da je njihov položaj pogoršan, naročito od 2008. godine. Sa sociološkog aspekta, dugi niz godina nejednakostima se bavi Cvejić (2021, 2016), kroz članke o klasnim nejednakostima i demokratiji, kao i inkluzivnim institucijama u Srbiji. Osim jačanja poverenja u formalne institucije i razvoja inkluzivnih institucija, autor se zalaže za redukovanje ekstraktivnih ekonomskih institucija (Cvejić, Babović, i Pudar 2010)⁵. Takođe, Tevdovski (2016) postavlja pitanje kako smanjiti nejednakosti u zemljama Zapadnog Balkana, i daje odgovor na to, da je neophodno ojačati institucije i uvesti tržišni red. Društvene nejednakosti, državu blagostanja i siromaštvo istraživala je i Matković (2017), ističući da su izdvajanja za socijalni sektor niska i nedovoljna za obezbeđenje socijalne zaštite, te da su u Srbiji, pa i Zapadnom Balkanu ona niža nego u Evropskoj uniji (EU 27). Novaković (2017) i Obradović (2017) su uočile da je jedan od glavnih razloga za nastanak velikih nejednakosti u Srbiji proces tranzicije, koji je promenio privrednu i vlasničku strukturu, prelazak sa društvene i državne svojine na privatnu svojinu, dok privatni sektor nije bio u mogućnosti da prihvati veliki broj otpuštenih radnika. Bila je primetna i izmenjena sektorska struktura zaposlenih, kao i prisutna strukturna nezaposlenost usled privatizacije i deindustrijalizacije.

Pomenuta istraživanja ne pokrivaju detaljnije analize o kvalitetnom obrazovanju i jednakom pristupu za sve klase, kao i razvojem dobro plaćenih poslova kako bi se smanjile nejednakosti prihoda u Srbiji; okolnosti pod kojima se stvaraju nejednakosti; zatim nedostaju faktori koji utiču na nivo razvoja, koji bi omogućili delovanje države blagostanja; nedostaju istraživanja o suzbijanju sive ekonomije i korupcije; treba nastaviti

5 Zakonodavni okvir za politike socijalnog uključivanja i sprečavanja diskriminacije u Srbiji čini niz sektorskih propisa, a to su: Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o finansijskoj podršci porodici s decom, Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o ravnopravnosti polova, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Team for social inclusion and poverty reduction 2023).

istraživanje o mehanizmima i institucijama zaštite interesa pojedinaca i grupa, jer se time ostvaruje demokračičnost i postiže društvena kohezija. U skladu sa tim, potrebno je nastaviti istraživanje o proizvodnji i vlasništvu nad kapitalom, jer tu leži osnov nejednakosti⁶, kao i istraživanje radničkih prava i mehanizama ponovnog osnaživanja sindikata. Takođe, nedostaju detaljnija istraživanja nejednakosti na nivou pojedinačnih zemalja, kao i istraživanja o radnom zakonodavstvu koje bi umanjilo štetne efekte fleksibilnosti i veštačke inteligencije. Dalja istraživanja treba usmeriti u proučavanje usklađivanja tehnološkog razvoja i uvažavanja nacionalnih specifičnosti, jer ovakve studije nedostaju. Kritički osvrt na prikazanu literaturu upućuje na potrebu za dubljim sagledavanjem veze između ekonomskih i političkih institucija, jer one duboko u sebi određuju socijalne i istorijske nejednakosti (odabir društvenog uređenja i puta kroz istoriju), i od toga zavisi zašto neke nacije uspeavaju, a neke ne. Dok političke institucije imaju političku moć, ekonomske institucije čine ekonomski razvoj stabilnim i politički održivim, i zato treba dublje istraživati uzajamno dejstvo prevašodno ove dve vrste institucija. Na osnovu jednih gradi se geopolitika, a na osnovu drugih geoeonomija, tj. resursni pristup konkurentnosti zemalja.

3. NEJEDNAKOSTI NA TRŽIŠTU RADA U SRBIJI

Ekonomska rast jedne privrede utiče na zaposlenost, jer ukoliko je zemlja ekonomski razvijenija razvijenije je i tržište rada, te je samim tim zaposlenost radne snage veća, prihodi stanovništva su povećani, smanjen je efekat ekonomskog siromaštva stanovništva. Na primer, načelno, kada je privreda funkcionisala u skladu sa postulatima Kejnasa (*Keyns*) (2013), uz pomoć ekonomskog rasta, ostvarena je delimična jednakost, a stopa nezaposlenosti bila je na najnižem nivou. Tako uljuljkana društva manje su istraživala nejednakosti. Sa aspekta strukture tržišta, postoji podela na perfektno i imperfektno tržište. Perfektno tržište sadrži ravnotežu ponude i tražnje, supstitutivnost, slobodnu cirkulaciju kapitala i transparentnost tržišta. Suprotno tome, imperfektno tržište je tržište gde se ne ostvaruje ekvilibrijum (Kejnz, 2013). Ono može biti posledica nedostatka radne snage ili poslodavaca, te je tako poznato kao tržište nedostataka. Karakteriše ga ograničenost konkurencije, uticaj ponuđača na proces formiranja cena (diferenciranost cena iste namene, tj. isti proizvod se može prodavati pod različitim cenama). Na imperfektnom tržištu rada, interesi socijalnih aktera, tj. poslodavaca i zaposlenih su suprotstavljeni, najčešće zbog visine najamnine. Na primer, država može delovati na tržište rada potpisivanjem

6 Istina, razlikuje se i stepen odgovornosti i rizika, tako je vlasnik kapitala odgovorniji i snosi veći rizik u pogledu rada preduzeća, nego što je to zaposleni, koji odgovara samo za svoj radni zadatak.

minimalnih zarada (najamnina), da ne padnu ispod socijalno prihvatljivog nivoa, sa ciljem zaštite mladih radnika i radnike sa nižom kvalifikacijom. Međutim, visok nivo minimalnih zarada može uticati na to da poslodavci ne žele da zaposle radnu snagu iz te kategorije, jer ta kategorija automatski podiže i druge nivoe zarada (Radić, 2005). U Srbiji, minimalna zarada regulisana je Zakonom o radu (2017).

Glavna specifičnost tržišta rada u Srbiji je inherentnost, tj. da do njega ne dopire uticaj spoljnih faktora, ali to ne znači da ne postoji nejednakost. Specifični oblici nejednakosti na tržištu rada su brojni, a neki od najvažnijih su: prema polu, starosti, socijalnom poreklu, obrazovanju, dohodovnoj nejednakosti, razvoju institucija, fleksibilnosti, razvoju tehnologije (uticajem na marginalni proizvod različitih faktora proizvodnje), a novije i nejednakom pristupu digitalnom radu. Kao faktor nejednakosti ističe se stratifikacija, koja ima kao osnovni kriterijumom materijalno bogatstvo, jer ona obezbeđuje pojedincu moć i ugled. Razlozi koji su uticali da se nejednakost na tržištu rada poslednje četiri decenije poveća u zemljama su sledeći: uočen je nedostatak najviših stopa oporezivanja, zatim smanjenje socijalnih transfera, kao i nedostatak instrumenata za obuzdavanje većih razlika u dohotku. Tako je utvrđeno da tamo gde je prosečan dostignuti nivo obrazovanja veći tamo je dohodovna nejednakost manja (Atkinson, 2015). Mora se reći da je razvoj ljudskog kapitala i upravljanja ljudskim resursima, doprineo velikoj ekonomskoj ulozi obrazovanja. Nejednakost na osnovu obrazovanja na tržištu rada upućuje na zaključak da obrazovana i stručna radna snaga ima veće prihode u odnosu na niže obrazovanu radnu snagu. Ona ukazuje da kvalitetno formalno obrazovanje od predškolskog pa sve do najviših nivoa obrazovanja utiče na konkurentsku prednost zemlje (Jugović, Brkić, i Simeunović-Patić 2008, 450–451).⁷ Takođe, individualne šanse na tržištu rada uslovljene su ponudom i tražnjom, te ukoliko je manja potražnja za određenim zanimanjima, veće su šanse za pronalaženje posla i smanjenje nejednakosti.

U prilog konceptu nejednakosti može se istaći pojam prekarnog rada, koji podrazumeva povremeni rad, nesigurnost, ili pak slabe radne uslove, slaba radnička prava i izostanak socijalne zaštite. Ovaj pojam uveo je Burdije (Pierre Bourdieu) još šezdesetih godina XX veka, da bi razlikovao zaposlene sa stalnim zaposlenjem od onih sa povremenim. Uzroke za pojavu prekarnog rada treba tražiti u brzom kretanju robe, ljudi i kapitala, zatim u promenama u strukturi zanimanja, restrukturiranju preduzeća i zastupljenost na svim tržištima, ne samo na dualnom

7 „U svim ljudskim društvima, zdravlje i obrazovanje imaju vrednost po sebi: moći provesti godine u dobrom zdravlju, imati pristup znanju u naučnoj i umetničkoj kulturi – glavni su ciljevi civilizacije. ...moderni rast je karakterističan po znatnom razvoju udela obrazovnih, kulturnih i medicinskih delatnosti u proizvodnji i strukturi zapošljavanja.“ (Piketi 2015, 331).

tržištu rada. Uz to, ekonomska dimenzija prekarnosti merena je visinom nadnice zaposlenih, te je bitno da visina nadnice može da obezbedi dostojanstven životni standard zaposlenom. Ono što remeti dostojanstven rad su sledeći faktori: neredovna plata, neplaćeni prekovremeni rad, uskraćivanje bolovanja, nedefinisani radni zadaci, omalovažavanje na radnom mestu, mobing, uskraćivanje godišnjeg odmora, neuplaćivanje doprinosa i nepostojanje sindikalnog organizovanja (Marković, 2019). Uslovljeno mnogim krizama i promenama na tržištu rada danas, dugoročno zaposlenje na neodređeno vreme nije jedini dominantni oblik zapošljavanja, već je umnogome prisutno i fleksibilno zapošljavanje. Fleksibilizacija⁸ u sebi krije smanjenje plata i smanjenje doprinosa po osnovu rada. Takođe, može biti izvor nejednakosti u smislu da izostaje pravična isplata ostalih prihoda, te se tako dolazi do onih grupa zaposlenih koji rade, a postaju siromašni. Rešenje za ovakvo stanje treba tražiti u zaštiti radnika bez obzira na tip ugovora, obezbeđivanju socijalnog osiguranja i pomoći, kao i pravednijem poreskom sistemu. Prekarnost i fleksibilizacija mogu voditi do porasta zaposlenosti kao i povećanja nekvalitetne zaposlenosti. Osim toga, diskriminaciji i nejednakosti na tržištu rada mogu biti izloženi zaposleni u privatnom sektoru, žene i ranjive grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, stariji zaposleni, siromašni, Romi, Romkinje, migranti, osobe koje žive sa HIV virusom i LGBT populacija. U sferi rada, događa se i diskriminacija na osnovu bračnog ili porodičnog statusa, i tu uglavnom žene najviše podnose diskriminaciju, prilikom povratka sa porodičnog odsustva, ili odsustva zbog nege dece, zbog optužbi da ne mogu da usklade porodični i radni život. U Srbiji je usvojen Zakon o zabrani diskriminacije (2009, 2021), kojim se podstiče zaštita zaposlenih. Međutim mladi, žene, niskoobrazovani, zaposleni po osnovu ugovora o radu na određeno vreme, ili nezaposleni sa neadekvatnim veštinama i znanjima (ona radna snaga koja spada u segment strukturne nezaposlenosti) zapravo su selektivno pogođeni nejednakošću. Nadalje, tržište rada ima dualni karakter, i podeljeno je na formalno i neformalno. Neformalni karakter tržišta rada podrazumeva rad neplaćenih porodičnih radnika, rad u neregistrovanim poslovnim subjektima, rad bez ugovora o radu. Na primer, ukupna stopa neformalne zaposlenosti (udeo neformalno zaposlenih u ukupnoj zaposlenosti) u Srbiji u trećem kvartalu 2024. iznosila je 12,3%, što je manje za 7,2% u odnosu na 2018. godinu, kada je iznosila 19,5%. Takođe, postoji i usko tržište kvalitetnih i dobro plaćenih poslova, ali i široko tržište loše plaćenih poslova u sferi usluga. Prema podacima RZS, tj. prosečne neto

8 Pod fleksibilizacijom rada se podrazumeva: (1) fleksibilan ugovor o radu; (2) fleksibilno radno vreme; (3) laka promena lokacije posla i (4) fleksibilna zarada. Ovaj oblik rada, kao i rad na digitalnim platformama i rad od kuće, čine najčešće honorarni poslovi, ne postoji sigurnost posla i stoga je nepoželjan oblik na tržištu rada (Kovačević 2019).

zarade po sektorima delatnosti, za 2024. godinu, može se videti da su najbolje plaćeni poslovi u oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija, poslovi u oblasti finansija, zatim poslovi u rudarstvu i snabdevanju električnom energijom i gasom, a potom slede poslovi koji se odnose na naučne delatnosti (RSZ 2024).

Kada su nejednakosti počele da rastu počelo je i interesovanje za njihove uzroke. Uzroci su brojni, a mogu se navesti, razvoj tehnologije, promene u raspodeli dohotka i bogatstva, kao i niske stope oporezivanja špekulativnih ekonomskih transakcija (Leković 2015).⁹ Zatim, nestabilnost i nefunkcionalnost tržišta, nepravičnost ekonomskih i političkih sistema, kao i to da država nije nastupila kao korektivni mehanizam tržišta. Smanjenje zaposlenosti je takođe jedan od uzroka nejednakosti. Nejednakosti se povećavaju i kada se određeni programi koji se odnose na resurse zemlje povere interesnim grupama ili „odabranim“ pojedincima, te se tako ograničava pristup dobrima većini korisnika i pribavlja se korist za mali broj ljudi. Tako se dolazi do situacije da manjina raspolaže nacionalnim bogatstvom zemlje, ona čini oligarhijski neefikasnu ekonomsku elitu, potpuno lišavajući ostatak stanovništva da uživa u blagodetima nacionalnog bogatstva (Stiglitz 2012). Nejednakost se odnosi na nejednake šanse pristupa mogućnostima za kvalitetniji život u svakom pogledu (nejednakost mogućnosti).

3.1. UZROCI I POSLEDICE NEJEDNAKOSTI U SRBIJI

Karakteristike tržišta rada u Srbiji dinamično su se menjale od 1989. godine do danas, te je iz tih razloga bilo važno sagledati uzroke nejednakosti koje su nastale usled potresa na tržištu rada, ali i njihove posledice. Poslednja decenija XX veka u Srbiji donela je proces privatizacije, deregulacije, liberalizacije privrede i povećanje nejednakosti. Tranzicija u Srbiji je bila proces promene ekonomskog sistema i strukture društva, tj. proces prelaska društva ka tržišnom načinu privređivanja, donela je pogubne rezultate u ekonomskom smislu. Taj period karakteriše uništavanje industrije i tehnološko zaostajanje privrede, masovno otpuštanje radnika, smanjivanje zarada i prava na radu. Tada je uništavana radnička klasa, te se pojavila masovna, strukturna i dugotrajna nezaposlenost, kao i rast društvenih nejednakosti i sukoba. Sindikat je dobio perifernu ulogu u industrijskim odnosima, izgubio je ulogu koju ima u klasičnom smislu u tržišnim ekonomijama, a to je da štiti osnovna prava radnika, njihov socijalni i ekonomski

9 Od devete decenije XX veka došlo je do povećanja nejednakosti u prihodima, a to je uticalo na raspodelu dohotka između profita i plata. Udeo nacionalnog dohotka koji se pripisuje kapitalu se širi, a to povećava udeo profita. Došlo je do velikog povećanja plata visokoobrazovanih radnika, a oni sa manjim nivoom obrazovanja imali su mali realan rast plata. U Nordijskim zemljama jeste došlo do povećanja prihoda visokokvalifikovanih radnika, ali je izbegnuta polarizacija zbog uloge države blagostanja koja je pružila pomoć donjim decilima (Berg 2015).

status iz radnog odnosa¹⁰ (Novaković 2017). Tranzicija je podstakla nejednakosti i stvorila takozvane dobitnike i gubitnike, u zemljama u kojima je sprovedena ne-fer privatizacija, došlo je do smanjenja ili čak ukidanje socijalne pomoći, kao i deindustrijalizacije (Obradović 2017). U to vreme u Srbiji, kao i u drugim tranzicionim društvima postojala je potreba da se stvori distanca od društvene (državne svojine) i postojao je prelazni oblik ka demokratiji (Spasojević 2016). Bilo je problema i oko nedostatka „vođenja valjanog socijalnog dijaloga“, u smislu nepostizanja saglasnosti socijalnih aktera oko važnih pitanja, i neretko je bio praćen sukobima sindikata sa poslodavcima, ali i s članovima Vlade (Kovačević 2017). U Srbiji u prvim godinama tranzicije pojavio se veliki broj radnika koji su izgubili posao u velikim preduzećima. Na primer u Srbiji, u 1989. ukupan broj zaposlenih (godišnji prosek) je iznosio 2.622 hiljade, a u 1999. godini iznosio je 1.963 hiljade lica¹¹ (Republički zavod za statistiku 2000, 77). Oni nisu uspeali da se strukturno prilagode jer im je nedostajalo obrazovanje, a to se odnosilo i na stanovnike siromašnijih krajeva zemlje.

Posledice višedecenijskog postojanja ekonomskih nejednakosti u Srbiji bile su: negativan uticaj na privredni rast kroz smanjenu potrošnju i smanjeno oporezovanje bogatih slojeva; privredna nestabilnost (smanjena spremnost vlasnika da (re)investiraju u stečeni kapital); nedostatak ulaganja u inovacije i poremećaj u ravnoteži bogatstva. Tako su bogati postajali još bogatiji, a siromašni još siromašniji, dok je srednja klasa stagnirala ili propadala (Leković 2015).¹² Posledice povećane nejednakosti bile su rast kriminala i ekonomskog osiromašenja, koje su vodile u socijalnu isključenost. Tako se došlo do erozije društva, opadanja životnog standarda i razvoja devijacija u društvu (povećanja korupcije, mita, kriminala, otuđenosti, nesolidarnosti), protiv kojih su se države borile čitav XX vek (Pavlišić 2019). Posledice su i narušavanje socijalnog kapitala, niži nivo uticaja osiromašenih na donošenje odluka u društvu; loš životni standard i pad proizvodnje (nejednakost uslova). Dominantne siromašne grupe su stariji i slabije obrazovani, nezaposleni, kao i neaktivne osobe (Bejaković 2004, 77, 83). Jedna od posledica bila je i pojava sive ekonomije. Ova pojava se brzo širila, a teško iskorenjivala, stoga što jedan broj pojedinaca profitira iz odnosa sa državom i izbegava plaćanje poreza. To podstiče socijalno raslojavanje, dovodi do prikrivanja realnih prihoda domaćinstava, tako da

10 Danas je uloga sindikata svedena na odluke i upozorenja radnika, mada one za njih nisu obavezujuće.

11 Bez Kosova i Metohije. Prvih deset godina tranzicije od 1989. do 1999. godine.

12 Negativne posledice nejednakosti odražavaju se na ekonomske performanse, stabilnost društva, ali i na stabilnost političke sredine, te je za kreatore ekonomskih, i drugih javnih politika važno njihovo realno sagledavanje. Jedno od rešenja ovog problema je u visokoplaćenim poslovima za srednju klasu (Leković 2015).

realno siromašni ne mogu da dođu do prilike da dobiju materijalna sredstva; otežava se prikupljanje javnih prihoda i time dovodi u pitanje vitalnost funkcionisanja države. „U socijalno-psihološkom vidu, siva ekonomija razvija filozofiju preživljavanja, izvitoperenost životnih i radnih navika i moralnih vrednosti, gubljenje značaja učenja i rada kao osnove društvene promocije.“ (Jugović, Brkić, i Simeunović-Patić 2008, 456).

Reforma tržišta rada i zakonodavstva od početka XXI veka u Srbiji, bila je dinamična, ali u početku prilično zapostavljena u odnosu na sveukupne reforme, mada je trebalo da bude usklađena sa opštim pravcem tržišnih reformi. Tek je Fiskalnom strategijom Vlade Republike Srbije za 2016, sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, bilo predviđeno sprovođenje strukturnih reformi na tržištu rada, kroz unapređenje zakona, uvođenje novih aktivnih mera, podizanje kvaliteta ljudskog kapitala i razvoj institucija koje bi mogle biti nosioci tih reformi (Perišić 2016).

3.2. POKAZATELJI (NE)ZAPOSLENOSTI I NEJEDNAKOSTI NA TRŽIŠTU RADA

Kao što je rečeno, početkom XXI veka, u Srbiji, postojali su uzroci koji su doprineli povećanju nejednakosti i dugotrajnoj nezaposlenosti. Međutim, od 2015. godine dolazi do njene ekonomske stabilizacije i stabilizacije tržišta rada (Nikolić i Maksimović 2024). U ovom istraživanju posmatrani su parametri stope (ne)zaposlenosti, stope (ne)zaposlenosti mladih od 15 do 24 godine, zatim stope rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti u procentima, prag rizika od siromaštva prosečno mesečno po domaćinstvu i Gini koeficijent u periodu od 2018. do 2023. Empirijski podaci o kretanju zaposlenosti u poslednjih šest godina pokazuju kako se kretala zaposlenost u jednom osetljivom periodu kada se dogodila pandemija, godinama neposredno pre nje i posle nje. Iz njih vidimo da nije bilo značajnijih negativnih poremećaja na tržištu rada u pogledu zaposlenosti i nezaposlenosti.

Tako, iz Tabele 1. se vidi da je došlo do porasta zaposlenosti, što je glavni razlog smanjenja nezaposlenosti, jer su najizloženija riziku od siromaštva zapravo nezaposlena lica. U Srbiji, stopa zaposlenosti u 2023. godini iznosila je 50,2%, i viša je nego u 2018. godini za 3,4%, a u odnosu na 2012. godinu viša je za 16,4%. Stopa nezaposlenosti je 2018. iznosila 12,7%, dok je u 2023. iznosila 9,7%. U 2021. godini je iznosila 11% i povećana je za 1,3% u poređenju sa prethodnom godinom zbog Korona virusa (Tabela 1). Nezaposlenost mladih, koja prikazuje skrivenu nezaposlenost, smanjena je sa 29,7% u 2018. na 25% u 2023. godini. Inače, u 2012. godini ona je iznosila 51,4% (Maksimovic i Zvezdanovic Lobanova 2022, 149–150; RSZ 2018–2023). Međutim, stopa nezaposlenosti mladih od 15 do 24 godine starosti, nastavlja da pada i u prvom kvatalu 2024. godine iznosila je 24,5% (RSZ 2024). Poslednjih godina u Srbiji, prednost se daje mladoj radnoj snazi, dok

potencijalni zaposleni preko pedeset godina teško pronalaze zaposlenje. Smanjena stopa nezaposlenosti nije samo rezultat privredne aktivnosti, već je i rezultat migratornih kretanja domaćeg stanovništva ka razvijenijim zemljama i starenja stanovništva. Rast zaposlenosti nije isključivo mera ekonomskog razvoja i rasta. Ona se u ovom slučaju javlja kao posledica demografskog pada i emigracije građana Srbije na rad u zemlje EU. Pošto je stanovništvo koje emigrira mlađe od onog što ostaje, penzijski sistem matične zemlje ostaje opterećen po osnovu uplaćenih doprinosa, što povećava pritisak na javne finansije. Kada se posmatra po nivou obrazovanja, može se zaključiti da intelektualna emigracija trajno emigrira, dok srednje stručno obrazovani čine deo privremene emigracije, odnosno cirkularne migracije (Nikolić i Maksimović 2024). Na primer, u Srbiji je krajem 2023. godine živelo 8,5% ljudi manje nego krajem 2011. odnosno 613.000 lica (Pantelić 2024). Da li ovo znači rast zaposlenosti i pad nezaposlenosti bez humanog razvoja (*human development – HD*), čoveka i njegovog života koji čine suštinu ovog koncepta, bez tri bazična stuba koji čine indeks HD, a to su zdrav život, jednak pristup obrazovanju i dostupnost znanja za sve, kao i pristojan životni standard (HDR 2024)?

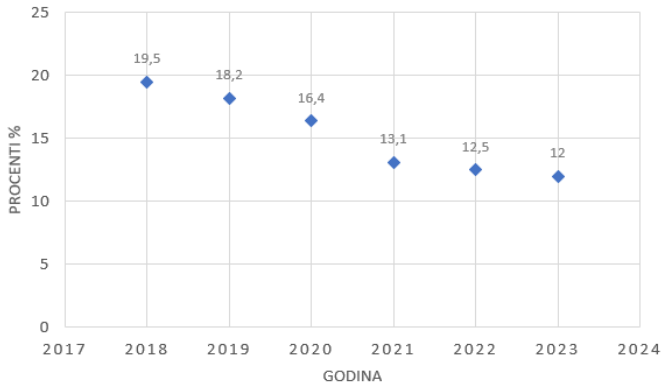
Tabela 1. Stopa zaposlenosti, stopa nezaposlenosti, i stopa zaposlenih mladih (15–24) i stopa nezaposlenih mladih (15–24) u % u Srbiji od 2018. do 2023.

Godina	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stopa zaposlenosti u %	47,6	49,0	49,1	48,6	50,3	50,2
Stopa nezaposlenosti u %	12,7	10,4	9,0	11,0	9,4	9,4
Stopa zaposlenosti mladih u % (15–24)	21,1	21,5	20,8	24,5	24,7	23,9
Stopa nezaposlenosti mladih u % (15–24)	29,7	27,5	26,6	26,4	24,4	25,0

Izvor: RSZ 2018–2023.

Što se neformalne zaposlenosti tiče, tu je došlo do poboljšanja pokazatelja. Naime, u 2023. godini došlo je do porasta formalno zaposlenih lica za 34.200 i pada neformalno zaposlenih lica za 10.800. Ovakvo kretanje dovelo je do pada stope neformalne nezaposlenosti, i ona je u 2022. godini 12,5%, i niža je za 0,5% u 2023. Na primer, u 2023., u sektoru poljoprivrede beleži se pad neformalno zaposlenih lica od 5.400 lica, zatim sektoru usluga pad od 3.300, sektoru industrije 1.900, dok je u sektoru građevinarstva zabeležen gotovo isti broj neformalno zaposlenih lica kao i u 2022. godini (RSZ 2018–2023). Dakle, stopa neformalne zaposlenosti je u padu poslednjih šest godina, te treba da vodi poboljšanju zdravstvene sigurnosti, kvaliteta života i standarda.

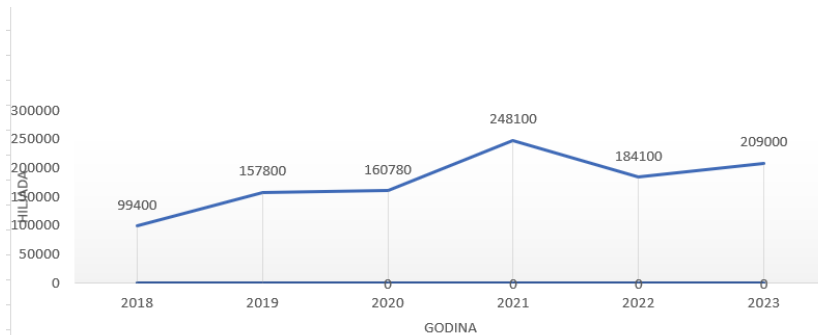
Grafikon 1. Stopa neformalne zaposlenosti u Srbiji u periodu od 2018. do 2023. u Srbiji



Izvor: RSZ 2018–2023.

Kada se posmatra rad od kuće, koji je od vremena pandemije i tzv. „zaključavanja“ postao važan, može se videti u Grafikonu 2. da je u zenitu virusa 2021. godine bio na najvišem nivou. Inače, ovaj vid rada zbog fleksibilnog radnog vremena spada u kontekst fleksibilizacije rada.

Grafikon 2. Rad od kuće u Srbiji u periodu o 2018. do 2023. u hiljadama



Izvor: RSZ 2018–2023.

Nadalje, stopa ukupnog fertiliteta u Srbiji u 2021. bila je 1,52%, a u 2022. i 2023. izosila je oko 1,62%. Ovako niska stopa fertiliteta u Srbiji rezultat je smanjenog životnog standarda, nesigurnosti posla, kao i odliva stanovništva koje je u reproduktivnom dobu. Ukupan broj umrlih u 2021. iznosio je 136.622 umrla lica, što je mnogo više nego 1990, kada je iznosio 85.515 lica. Ovo je izazvano raznim faktorima, poput tog višedecenijskog procesa starenja stanovništva, a vanredne okolnosti čine epidemije, od kojih je najekstremnija bila pandemija iz 2020/2021. godine. U odnosu na broj stanovnika intenzitet umiranja u Srbiji je visok. Opšta stopa smrtnosti u 2019. godini iznosila je 14,61, tokom pandemije je porasla relativno za 16% u 2020. i čak 38% tokom 2021. godine (Marinković 2022, 49).

Kada se govori o nejednakosti na osnovu pola, mora se reći da su žene u Srbiji u 2018. činile 19,1%, od ukupnog broja zaposlenih žena na lider-skim pozicijama na tržištu rada, što ukazuje na njihovu manju vertikalnu pokretljivost, odnosno smanjenu mogućnost da zauzmu rukovodeće pozicije. Istina, to predstavlja porast od 6,7% u odnosu na 2010. godinu (EURO-STAT 2021). Inače, razlika u platama između muškaraca i žena je izražena u privatnom nego u državnom sektoru, a najveće razlike su zastupljene u finansijskom sektoru i sektoru osiguranja. Javne politike se zalažu za smanjenje razlike između plata prema polu i promovišu „jednaku zaradu za jednak rad“ kako bi se smanjile nejednakosti na radnom mestu, u okviru preduzeća (Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs 2018)¹³.

3.3. NEJEDNAKOST NA TRŽIŠTU RADA I SIROMAŠTVO

U početku, siromaštvo nije bilo posmatrano u kontekstu tržišta rada, već je bilo deo konteksta socijalne politike i odnosilo se na minimum prihoda građana za život. Međutim, danas, kako se pojavljuje osiromašenje radničke klase i pojedinih slojeva zaposlenih radnika, može se reći da postaje deo tržišta rada (Perišić 2021). Kada se posmatra nejednakost zbog siromaštva, koja predstavlja najveći socioekonomski problem, u Tabeli 2. može se videti, da je stopa rizika od siromaštva u Srbiji u periodu od 2018. do 2023. u padu, i 2023. iznosila je 19,9% (RSZ 2018–2023).

¹³ Prema jednom istraživanju, položaj žena na tržištu rada najviše određuju sistemski faktori. Danas se zapošljavanje žena smatra jednim od najvažnijih nosilaca ekonomskog rasta (Novaković i Maksimović 2019).

Tabela 2. Osnovni pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti od 2018. do 2023. u Srbiji

Godina	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stopa rizika od siromaštva u %	24,3	23,2	21,7	21,2	20,0%	19,9%
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti u %	34,3	31,7	29,8	28,5	28,1	27,7%
Prag rizika od siromaštva prosečno mesečno po domaćinstvu u din	16,615	19,381	22,000	24,064	26,509	29,100
Gini koeficijent	35,6	33,3	33,3	33,3	32,0	31,7

Izvor: RZS 2018–2023; Eurostat za Gini koeficijent 2024.

Kada se govori o Gini koeficijentu, mora se reći da ovaj indeks ukazuje na raspodelu dohotka pre poreza i socijalnih transfera. Za Srbiju on je počeo da se meri od 2014. godine i iznosio je u toj godini 38,3, da bi u 2018. iznosio 35,6, a u 2019. spao na 33,3 i na tom nivou se zadržao zaključno sa 2021. godinom (Eurostat 2022). U 2022. godini iznosio je 32,0 procentna poena, a na evropskom nivou, najbližiji Srbiji, Gini koeficijent u 2022. imale su Španija, Italija i Portugalija (Eurostat 2024). „Nejednakost u raspodeli dohotka raste vremenom u svim zemljama Zapadnog Balkana, osim u Srbiji“ (Tevdovski 2021, 103). Razloge za ovo treba tražiti u povećanju zaposlenosti, porastu dohotka zaposlenih, porastu penzija i sveukupno porastu životnog standarda.

Takođe, u Tabeli 2. može se videti da je u padu i stopa rizika siromaštva ili socijalne isključenosti i ona iznosi 27,7% u 2023. godini, niža je za 6,6% u odnosu na 2018. kada je iznosila 34,3%.¹⁴ Parametri isključenosti se kreću u rasponu od materijalne uskraćenosti do izrazito materijalne uskraćenosti (Kovačević 2017). Ekonomska isključenost stanovništva povećana je u onim zemljama ili regionima koji su isključeni iz procesa razvoja. Na isključenost utiču ekonomski rast, koji ne dovodi do otvaranja većeg broja radnih mesta, zatim strukturna nezaposlenost, odnosno neodgovarajuće kvalifikacije potrebama tržišta rada, slabije obrazovani, kao i dugotrajna nezaposlenost. Zatim, socijalni razlozi su slaba efikasnost institucija, sporo rešavanje sudskih sporova vezanih za radne odnose, zatim ostvarivanje prava i šansi jednako za sve, kao i slaba politika antidiskriminacije¹⁵. Osim nave-

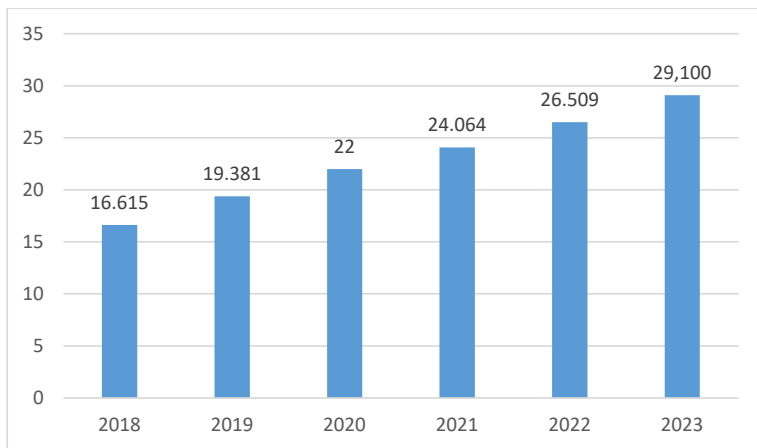
14 Stopa rizika od socijalne isključenosti pokazuje procenat lica koja su u riziku od siromaštva, ili su izrazito materijalno uskraćena, ili žive u domaćinstvima veoma niskog intenziteta rada.

15 U mnogim zemljama socijalna politika i politika raspodele sprečavaju povećanje nejednakosti. Tako su u drugoj polovini XX veka porasli rashodi za socijalne politike, posebno

denog, niska i nedovoljna socijalna zaštita može biti prepreka smanjenju nejednakosti i voditi socijalnoj isključenosti (Matković 2017).

U Grafikonu 3 (kao i u Tabeli 2) prikazan je prag siromaštva u dinarima, koji je u porastu iz godine u godinu.

Grafikon 3. Prag rizika od siromaštva u dinarima, u periodu od 2018. do 2023. godine u Srbiji



Izvor: RZS 2018–2023.

Kada se pogleda Tabela 3 koja upućuje na stopu siromaštva prema polu u posmatranom periodu, može se videti da je ona u padu, i da su za oko 1% poen više izložene siromaštvu žene nego muškarci.

Tabela 3. Stopa siromaštva u Srbiji u periodu od 2018. do 2023. prema polu

Godina	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stopa siromašnih prema polu						
Ukupno	24,6	23,2	21,7	21,4	20,2	19,9
Muškarci	24.6	22.7	21.3	20.4	19.3	19,7
Žene	24.0	23.6	22.1	21.9	20.7	20,1

Izvor: RZS 2018–2023.

u zemljama sa visokim procentom starijeg stanovništva i povećanom nezaposlenošću, tj. u Italiji, Francuskoj, Finskoj, Nemačkoj, Austriji, a najjača socijalna politika je u Švedskoj i Danskoj (Bejaković 2004, 77, 83).

Pored navedenih nejednakosti, za istraživanje je veoma bitna socijalna pokretljivost u društvu, jer je ona jedan od načina smanjenja siromaštva, te mere socijalne politike moraju da se odnose i na nju.¹⁶ Veoma je značajno da pripadnici nižih društvenih klasa imaju mogućnost da prevaziđu svoj status i tokom radnog veka uspeju da se prebace u srednju ili vladajuću klasu. Tada se može govoriti o uzlaznoj (vertikalnoj) pokretljivosti pripadnika nižih slojeva društva. Veća pokretljivost ima uticaj na stabilizaciju demokratije jer se tada ističe napredovanje prema zaslugama, a ne statusu koji je nasleđen. Nadalje, tako se bolje koriste ljudski resursi, te se stvara osećaj pravednosti koji čini osnovu poverenja i društvene kohezije.

Izneti makroekonomski pokazatelji, ali i društveni indikatori ukazuju na činjenicu da je Srbija doživela oporavak i stabilizaciju privrede i društva od 2015. do 2023. godine, te je ekonomski oporavak doprineo marginalnoj pokretljivosti, već i realnoj (horizontalnoj) pokretljivosti, kroz porast broja zaposlenih u uslužnim delatnostima, građevinarstvu, preduzetnika, samozaposlenih, zaposlenih u IT sektoru, naučnim i inovacionim delatnostima. Na primer, u građevinarstvu je došlo do porasta broja zaposlenih oba pola, broj zaposlenih muškaraca iznosio je 126.000 u 2019. godini, i 150.900 u 2024. Broj zaposlenih žena u građevinarstvu u 2019. godini je iznosio 10.300, a u 2024. je bilo 18.300 hiljada. I u uslugama je došlo do porasta zaposlenih, muškaraca je u 2019. godini bilo 739.100, a 761.500 u 2024. godini. Broj žena u uslužnim delatnostima u 2019. godini iznosio je 809.300, a u 2024. 885.400. U istom periodu i broj muškaraca i žena opao je u poljoprivrednom sektoru, muškaraca u 2019. godini je bilo 225.700, a u 2024. je bilo 164.300, dok je žena bilo 140.500 u 2019. i 107.500 u 2024. godini (RZS 2018–2023, 2024).

Zvanična statistika ukazuje na to da je Srbija poslednjih šest godina poboljšala svoje ekonomske pokazatelje na tržištu rada i time pokazala spremnost da se uključi u regionalnu i međunarodnu konkurentnost. Nadalje, Vlada Srbije donela je akt koji se zove Strategije pametne specijalizacije u RS, za period 2020–2027. U skladu sa tim, Srbija razvija privredu i zanimanja u sklopu nje u smeru informaciono-komunikacionih tehnologija i kreativne industrije; inovacija kroz intelektualnu svojinu i patente; sektora energetike i energetske efikasnosti (ključne razvojne tehnologije – KRT) i zaštite životne sredine; transformacije industrije od linearnog ka cirkularnom modelu, uz smanjenje emisije CO₂ (Government of Republic of Serbia 2018). S tim u vezi, valja istaći da je Republika Srbija potpisnica Agende UN o sprovođenju ciljeva održivog razvoja do 2030, te da se je obavezala da mobilise sve resurse, primeni holistički, integrativni i međusektorski pristup, gde je za oblast rada i zapošljavanja od posebne važnosti

16 Sociolog Vojin Milić je prvi u srpskoj sociologiji dao pregled društvene pokretljivosti tadašnjeg društva, koristeći popis stanovništva (Antonić 2012).

promovisanje kontinuiranog, inkluzivnog i održivog ekonomskog rasta, pune i produktivne zaposlenosti i dostojanstvenog rada za sve (UN 2024).

ZAKLJUČAK

Sa ekonomskim krizama počeo je XXI vek, velikom ekonomskom krizom iz 2007/2008. godine, prilivom migranata u Evropu, sa sve većim nezadovoljstvom građana, diskriminacijama i posledično socijalnim nemirima. Nejednakosti su postale centralna ekonomska i društvena tema i predstavljaju jedan od ključnih izazova mnogih zemalja. U Srbiji je nakon slabljenja srednje klase, osiromašenjem radničke klase, povećanjem dominacije kapitala i kapitalista, usporavanja privrednog rasta i pada proizvodnje, nedostatka ulaganja u inovacije, i neefikasnosti tržišta, od 2015. godine došlo do stabilizacije tržišta rada i smanjenja nejednakosti. Ovo je dovelo do smanjenja socijalne isključenosti, poboljšanja kvaliteta života. Cilj je bio obezbediti dostojanstven rad za što veći broj lica koja su radno aktivna. Dostojanstven rad može značiti unapređenje ličnog razvoja i socijalne integracije, ili omogućavanje članovima porodice da kvalitetnije žive (Kovačević 2019). U Srbiji, za dalju stabilizaciju tržišta rada, rešenja treba tražiti u sektorskom pristupu, tj. povećanju zapošljavanja u sektorima koji se brzo razvijaju i kroz pravedniji poreski sistem (Randelović, Kostić 2021). Poreske i socijalne politike su u ovom trenutku gotovo bez pozitivnih efekata na smanjenje nejednakosti. Takođe, za dalji učinak smanjenja nejednakosti treba razmotriti mogućnost linearnih dohodaka, tj. dohodaka koji nastaju proporcionalno uloženom radu (plata po satu rada, procenat od prodaje). Zatim, uvođenje progresivnih stopa poreza i doprinosa, što podrazumeva da onaj ko zarađuje više treba i da plati veći porez, dok bi za minimalne zarade trebalo da se smanje izdvajanja na osnovu poreza i doprinosa. Na ovaj način bi se vršila pravednija preraspodela dohotka (Molnar 2013). Mera smanjenja nezaposlenosti je otvaranje mikrofirma, u svrhu samozapošljavanja i deo paketa aktivnih mera tržišta rada u Srbiji. Osim toga, danas je socijalna komponenta važan deo ekonomskog rasta, jer, zahvaljujući njoj, najugroženiji slojevi stanovništva osećaju blagodati društvenog napretka, a njome se štite slabe društvene grupe (Matković 2017; Cvejić 2016). Uz pomoć programa socijalne pomoći dolazi se do povećanja porodičnih prihoda, poboljšanja položaja nezaposlenih lica i smanjenja eksplatacije zaposlenih. Samo dobro regulisano tržište rada štiti ranjive grupe, kao što su mladi, starija lica, invalidi i migranti. U jednoj zemlji, pored efikasnog tržišta, na kojem se ostvaruje konkurentnost, na kojem se „zarađuje“ novac (uz pomoć mehanizma cena određuje se vrednost robe i zaposlenih), neophodna je i socijalna dimenzija. To je u ekonomskoj istoriji poznato kao model socijalne tržišne privrede koji je nastojao da iskoreni siromaštvo i smanji nejednakosti na tržištu rada.

Ideja je bila da svako radi ko je sposoban za rad, a ko nije da prima pomoć. Smanjenje nejednakosti na tržištu rada u funkciji je održivog ekonomskog razvoja. Istovremeno je i značajan pokazatelj integracije socijalne komponente razvoja u kontekstu održivosti, u čemu se, između ostalog, i ogleda važnost ovog istraživanja. Kao i primena integrativnog pristupa izazovima ostvarenja produktivne i pune zaposlenosti, podsticanja inkluzivnosti, kao i smanjenja siromaštva i nejednakosti na tržištu rada.

U ovom istraživanju je istaknut pozitivan primer Srbije, kao zemlje koja je poslednju deceniju, a naročito poslednjih šest godina, promenila ekonomske pokazatelje nabolje, na tržištu rada je demonstrirala odlučnost u povećanju zaposlenosti i smanjenje siromaštva. Ipak, za dugoročno smanjenje siromaštva potreban je održivi privredni rast u dužem vremenskom periodu.

BIBLIOGRAFIJA

- Acemoglu, Daren and Robinson, James. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Antonić, Slobodan. 2012. "Social mobility in Britain and Serbia – research and findings". *Sociološki godišnjak* 7: 7-35. DOI: 10.5937/SocGod1207007A.
- Arandarenko, Mihail, Krstić, Gorana, and Rakić-Žarković, Jelena. 2017. *Income inequality in Serbia. Analysis, From data to policy*. Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung.
- Atkinson, Anthony. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge: Harvard University Press.
- Bejaković Predrag. 2004. „Siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost”. U *Priruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalne prilagodbe*, ur. Katarina Ott, 75–98. Zagreb: Institut za javne financije ; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Berg, Janine. 2015. "Labour market institutions: the building blocks of just societies". In: Berg, Janine (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, 1–35. Geneva: International Labour Office.
- Cvejić, Slobodan. 2021. „Klasne nejednakosti i demokratija“. *Crta*. Pristupljeno 23. marta 2023. https://demokratija.crta.rs/wp-content/uploads/2021/08/9-Klasne-nejednakosti-i-demokratija_Podrirvanje-demokratije.pdf.
- Cvejić, Slobodan. 2016. „Inkluzivne institucije u Srbiji – izazov za 21. vek“. U *Socijalna demokratija u Evropi i koncept 'dobrog društva'*, ur. Orlović, Slaviša, 221–230. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Cvejić Slobodan, Babović Marija, and Pudar Gazela. 2010. *Human Development Study – Serbia 2010. Sources And Outcomes Of Social Exclusion*. Belgrade: UN United Nations Development Program – UNDP Serbia.

- Eurostat. 2024. „Gini koeficijent“. Accessed May 25 st 2024.
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi90/default/table>
- Eurostat. 2022. „EU statistics on income and living conditions“. Accessed January 19 st 2024. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.
- Eurostat. 2021. „Positions Held by Women in Senior Management Positions“. Accessed November 4st 2024. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_60/default/table?lang=en, stranici pristupljeno 4.10.2022.
- Government of Republic of Serbia. 2018. „Strategy of Smart Specialization in the Republic of Serbia for the Period From 2020 to 2027“. *Official Gazette of RS* 30/18. STRATEGIJA-pametne-specijalizacija-u-RS-za-period-od-2020.-do-2027.-godine.pdf.
- [HDR] Human Development Report 2023-24. 2024. „Breaking the gridlock Reimagining cooperation in a polarized world“. United Nations Development Programme. <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>
- Jugović, Aleksandar, Brkić, Miroslav, and Simeunović-Patić Biljana. 2008. „Social inequalities and poverty as the social context of crime“. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 2(2): 447–461.
- Kejnz, Džon Majnard, 2013. *Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca*. Beograd: Službeni glasnik.
- Kovačević, Aleksandar. 2019. „Ka dostojanstvenom digitalnom radu – Položaj radnika na digitalnim platformama“. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 22(decembar): 85–99.
- Kovačević, Aleksandar. 2017. „Uloga Socijalno-ekonomskog saveta u kreiranju socijalnog dijaloga u Srbiji“. *Megatrend revija* 14(3): 209–224.
- Krugman, Pol. 2012. *Okončajte ovu depresiju. odmah!* Beograd: Heliks.
- Leković, Vlastimir. 2015. „Determinants Of Economic (In)Equality And Its Implications For Sustainable Economic Development“. *Economic Horizons* 17 (2): 81–96. DOI: 10.5937/ekonhor1502081L
- Maksimovic, Marijana, and Zvezdanovic Lobanova, J. 2022. „Employment, Unemployment And Inequalities – Current Challenges“. In *Towards a Better Future: Visions of Justice, Equality, and Politics*, eds. Goran Ilik, Svetlana Veljanovska, and Angelina Stanojska, 142–154. Kicevo: Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” – Bitola.
- Marinković, Ivan. 2022. „Dekomponovanje osnovnih pokazatelja smrtnosti u Srbiji u periodu 1990–2021“. *Demografija* 19, 39–56. doi: 10.5937/demografija2219039M
- Marković, Aleksandra. 2019. „Prekarnost radnih uslova u Srbiji“. U *Stratifikacijske promene u periodu konsolidacije kapitalizma u Srbiji*, ur. Mladen Lazić i Slobodan Cvejić, 121–141. Beograd: Filozofski fakultet ; Institut za sociološka istraživanja.

- Matković, Gordana. 2017. *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana. Izazovi i opcije*. Beograd: Centar za socijalnu politiku.
- Milanovic, Branko. 2023. "The three eras of global inequality, 1820-2020 with the focus on the past thirty years". Working Paper Series. New York: Stone Center On Socio-Economic Inequality
- Milanović, Branko. 2007. *Dva lica globalizacije*. Beograd: Arhipelag.
- Molnar, Dejan S. 2013. "Regional inequalities and economic growth: the example of Serbia". Doctoral dissertation. Belgrade: Faculty of Economics. [Translation into Serbian].
- Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs. (2018). "Report on the State of Protection and Gender Equality in 2018". <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/zakoni/sektor-za-antidiskriminacionu-politiku-i-unapredjenje-rodne-ravnopravnosti/izvestaja-o-stanju-zastite-i-ravnopravnosti-polova-u-2018-godini>.
- Nikolić, Ivan, and Maksimović, Marijana. 2024. "The impact of migratory movements on the labour market in the countries of the Western Balkans". *Stanovništvo* 62(1), 65–83. <https://doi.org/10.59954/stnv.531>
- Novaković, Nada G. 2017. *Radnički štrajkovi u Srbiji od 1990. do 2015*. Beograd: Institut društvenih nauka; Rosa-Ludgemburg-Stiftung Southeast Europe.
- Novaković, Nada, and Maksimović, Marijana. 2019. "Labor Market and Women's Labor Force in Developed Countries of Europe: Case of Switzerland and Germany". In *Contemporary Issues And Perspectives On Gender Research*, eds. Lilijana Čičkarić and Aleksandar Bošković, 37–52. Series Edited volumes. Belgrade: Institute of Social Sciences.
- Obradovic, Marija. 2017. *Chronicle Of The Transitional Cemetery: Privatization Of Social Capital In Serbia 1989–2012. Economic And Historical Analysis*. Belgrade: New Serbian Political Thought; Institute For Recent History Of Serbia. [Translation into Serbian].
- Pantelić, Vesna. 2024. „Od visoke nezaposlenosti do nedostatka radne snage“. *MAT makroekonomske analize i trendovi* 354/355, jul–avgust, 28–33. Beograd: Privredna komora Srbije.
- Pavlišić, Patricija. 2019. „Međuovisnost ekonomskih nejednakosti i gospodarskog rasta“. Doktorska teza. Pula: Univerzitet u Puli, Fakultet za ekonomiju i turizam „Dr. Mijo Mirković“.
- Perišić, Natalija. 2016. *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Perišić, Natalija. 2021. *Socijalna politika Evropske unije – područja i pristupi*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Piketi, Toma. 2015. *Kapital u XXI veku*. Novi Sad: Akademska knjiga.

- Radić, Jova. (2005). „Politika tržišta rada i strategija zapošljavanja“. *Privredna izgradnja* 48(1-2), 81-92.
- Randelović Saša, i Kostić, V. Svetislav. 2021. „Imovinska nejednakost i poreska politika“. *Glas SANU*, 431, 267-292. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.
- [RZS] Republički zavod za statistiku. 2024. „Anketa o radnoj snazi“. Pristupljeno 12. maja 2024. <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/anketa-o-radnoj-snazi>.
- [RZS] Republički zavod za statistiku 2018-2023. „Anketa o radnoj snazi“. Pristupljeno 12. maja 2024. <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/anketa-o-radnoj-snazi>.
- [RZS] Republički zavod za statistiku. 2000. Statistički godišnjak Srbije, Godina 33.
- Spasojević, Dušan. 2016. „Kakve levice su moguće u Srbiji?“ U *Socijalna demokratija u Evropi i koncept 'dobrog društva'*, ur. Slaviša Orlović, 183-196. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Stiglitz, Joseph, E. 2012. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York, NY: W.W. Norton & Company.
- Team for social inclusion and poverty reduction. 2023. *Legislative framework of the Republic of Serbia*. Accessed April 22th 2023. <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/socijalno-ukljucivanje-u-rs/zakonodavni-okvir-rs/>.
- Tevdovski, Dragan. 2016. „Kako smanjiti nejednakost na Zapadnom Balkanu?“ U *Socijalna demokratija u evropi i koncept „dobrog društva“*, ur. Slaviša Orlović, 173-182. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- United Nations [UN]. 2024. The 17 goals. Accessed May 12 th 2023. <https://sdgs.un.org/goals>.
- Zakon o radu. „Sl. glasnik RS“, br. 113 od 17. decembra 2017.
- Zakon o zabrani diskriminacije. Sl. Glasnik RS“, br. 22/2009 i 52/2021.

SUMMARY

INEQUALITIES IN THE LABOR MARKET IN SERBIA: CAUSES, CONSEQUENCES, CONDITION

The subject of this research is economic inequalities in the labor market in Serbia, their causes and their consequences, as well as the characteristics of the labor market at the end of the second and the beginning of the third decade of the XXI century in Serbia. The aim of the work is to show the level of employment and unemployment, the level of socioeconomic inequalities, poverty and exclusion in the period from 2018 to 2023 in Serbia. The analysis of labor market data in Serbia indicates that in recent years there has been a stabilization of the labor market, an increase in employment and a reduction in poverty. The method of description in the context of desk research was used to present this

data. The hypothesis that the level of unemployment has decreased in the last six years has been confirmed through empirical data. The sources of data used in this paper are the Labor Force Survey in Serbia published by the Republic Statistical Office and Eurostat, the European database for EU countries, as well as future candidate countries.

KEYWORDS: Serbia, labor market, inequalities, poverty, causes.



Podnet: 17.10.2024.
Izmenjen: 14.4.2025.
Prihvaćen: 28.4.2025.

GOVORNIČKA ANALIZA TELEVIZIJSKOG SUČELJAVANJA TIJEKOM PARLAMENTARNIH IZBORA U HRVATSKOJ 2024. GODINE

Dominik Omerović
Fakultet hrvatskih studija

Krešimir Dabo
Institut za istraživanje migracija

SAŽETAK

Ovaj rad analizira retoriku sudionika televizijskih sučeljavanja tijekom parlamentarnih izbora u Hrvatskoj 2024. godine, s posebnim naglaskom na upotrebu verbalne i neverbalne komunikacije. U godini obilježenoj kao „superizborna“ godina održavaju se parlamentarni, europski i predsjednički izbori, a važnu ulogu u pobjedi određene političke opcije mogu imati i retoričke vještine, te kvalitetno izvedena televizijska sučeljavanja. Uz moć suvremenih medija i brzinu širenja informacija, te mogućnost svakog glasača da se detaljno informira, prostor za pogreške u javnim nastupima političara značajno se smanjuje. Rezultati istraživanja pokazuju kako su predstavnici političkih stranaka tijekom sučeljavanja koristili različite retoričke strategije, ovisno o njihovim političkim ciljevima i pozicijama. Oporbene stranke, poput SDP-a, Možemo!, Mosta i Domovinskog pokreta, uglavnom su se služile napadačkim strategijama, dok su predstavnici HDZ-a primjenjivali obrambene strategije kako bi istaknuli svoje rezultate i umanjili kritike. Provedeno istraživanje dalo je odgovore na pitanje na koji način predstavnici stranaka svojim nastupom žele ostaviti bolji dojam na gledatelja, oko kojih pitanja se stvaraju najveće rasprave, te kako izgleda diskreditiranje protivnika. Rezultati istraživanja ukazuju kako izvedbe političkih predstavnika nisu značajno odstupale od postignutih izbornih

Kontakti autora:

Dominik Omerović je diplomant Fakulteta hrvatskih studija, Borongajska cesta 83d, Zagreb, Hrvatska, E-mail: domerovic@hrstud.hr

Krešimir Dabo je znanstveni suradnik pri Odjelu za kulturne i otočne studije Instituta za istraživanje migracija, Trg Stjepana Radića 3, Zagreb, Hrvatska, E-mail: kresimir.dabo@imin.hr,
<https://orcid.org/0000-0001-9260-7384>

rezultata. Također, rezultati su pokazali da su argumentirane rasprave između političkih aktera različitih ideoloških orijentacija i stranačke pripadnosti moguće, što na kraju može utjecati na neodlučne birače.

KLJUČNE RIJEČI: retorika, televizijska sučeljavanja, politička kampanja, politička komunikacija

UVOD

Godina 2024. ostat će zapamćena u hrvatskoj političkoj povijesti kao „superizborna“ godina u kojoj su građani imali mogućnost čak tri puta izaći na izbore i birati čelne ljude. Naime, naziv „superizborna“ godina nastao je unutar društveno-medijskog okruženja jer su se u istoj godini održavali parlamentarni, europski i predsjednički izbori. U takvom okruženju građani su bili izloženi brojnim političkim kampanjama i porukama, a političari su se trudili ostaviti što bolji dojam na birače. Tijekom tih kampanja odvijala su se televizijska sučeljavanja, koja su postala izrazito popularna unazad nekoliko godina. Gotovo sve medijske kuće organiziraju ovakva sučeljavanja koja, bilo da su opća ili tematski orijentirana, pružaju građanima priliku da čuju razmišljanja i ideje istaknutih političara. Konačno, upravo birači mogu na dan izbora zaokružiti onoga koji je na njih tijekom sučeljavanja i cjelokupne kampanje ostavio najbolji dojam. Da bi političar ili stranka u tome uspjeli moraju imati razvijene retoričke vještine. Analiza tih vještina bit će glavni fokus ovoga rada, koji će pokušati prikazati način na koji politički akteri međusobno komuniciraju tijekom sučeljavanja. Građani stoga imaju mogućnost da se tijekom političkih kampanja поближе upoznaju sa strankama, kandidatima i njihovim programima.

TEMELJNI RETORIČKI KONCEPTI

Aristotel je postavio temelje retorike oblikovanjem triju ključnih elemenata: *etosa*, *patosa* i *logosa*, koji su i danas temelj razumijevanja retoričkih tehnika. *Etos* označava vjerodostojnost govornika i njegov karakter, *patos* se odnosi na sposobnost izazivanja emocija kod publike, dok *logos* predstavlja racionalnu i logičnu argumentaciju. Aristotel je isticao da uspješna retorika proizlazi iz uravnoteženog korištenja svih triju elemenata, bez davanja prednosti ijednome. Naglašavao je njihovu međusobnu komplementarnost u oblikovanju snažne i uvjerljive poruke (Whaley 2019). U skladu s time, Meyer, Carrilho i Timmermans (1999/2008) ističu da integracija *etosa*, *patosa* i *logosa* omogućava govoru da istovremeno gradi povjerenje, izaziva emocionalni odjek i pruža logičku osnovu, čime se ostvaruje snažan retorički učinak.

Polazeći od koncepata *etosa*, *patosa* i *logosa*, Aristotel je razvio tri vrste govora prilagođene različitim vrstama publike: politički (savjetodavni), sudski (sudbeni) i epideiktički (svečani). Svaki od njih uključuje govornika, temu i slušatelja. Politički govor usmjeren je na budućnost i ima za cilj savjetovati ili odvratiti od određenih postupaka u korist zajednice. Sudski govor fokusira se na prošlost, te kroz optužbu i obranu nastoji utvrditi pravednost. Epideiktički govor, orijentiran uglavnom na sadašnjost, služi pohvali ili kritici, osvrćući se pritom i na prošle ili buduće događaje kako bi evocirao vrijednosti poput časti ili sramote. Svaka vrsta govora određena je svojim ciljem: korisnost u političkom, pravednost u sudskom i vrijednosna prosudba u epideiktičkom govoru (Aristotel 2008).

U okviru svog proučavanja komunikacije, Aristotel je razlikovao četiri vrste argumentacije: znanstvenu, dijalektičku, erističku i retoričku. Znanstvena se temelji na demonstrativnom silogizmu s apsolutno istinitim premisama. Dijalektička koristi moguće premise i otvara prostor za raspravu, dok eristička manipulira premisama i zaključcima, često odstupajući od logičkih pravila. Retorička argumentacija, kao četvrta vrsta, oslanja se na entimeme i primjere, te koristi retoričke tehnike kako bi uvjerila publiku (Meyer, Carrilho and Timmermans 1999/2008).

POLITIČKE KAMPANJE I POLITIČKA KOMUNIKACIJA

Političke kampanje predstavljaju jedan od najučinkovitijih oblika političke komunikacije, osobito u predizborno vrijeme kada stranke koriste sve raspoložive medijske kanale za promociju. Suvremene kampanje oblikovane su pod utjecajem promjena u stranačkoj lojalnosti, tehnološkom razvoju i usponu političkog marketinga. Modernizacija i društvena fragmentacija dovele su do slabljenja tradicionalnih društvenih veza, a političke stranke sve više postaju *catch-all* organizacije koje se obraćaju pojedincima umjesto klasno ili ideološki definiranim skupinama (Krouwel 2003). U sekularnim društvima, gdje klasna i ideološka pripadnost gube snagu, stranke se sve češće oslanjaju na interesne skupine (Scammell 1999 prema Grbeša 2005). Kampanje, kao koordinirani naponi za utjecaj na javno mnijenje, uključuju širok spektar aktivnosti: javne govore, organizaciju skupova, terenski rad i distribuciju promotivnih materijala, a sve u svrhu što učinkovitije političke komunikacije (Prakash and Dwivedi 2022).

Političke stranke ulažu znatna sredstva u kampanje kako bi učinkovito predstavile svoje programe i kandidate. Prema Kalli i Broockmanu (2018), kampanje rijetko značajno mijenjaju biračke stavove jer su oni često već formirani, osim u slučajevima intenzivnih i pravovremenih kampanja usmjerenih na neodlučne birače. Nasuprot tome, Gelman i King (1993) naglašavaju važnost kampanja kao ključnih izvora informacija bez kojih birači ne bi mogli donijeti kvalitetnu izbornu odluku. Iako kampanje nisu

jedini čimbenik u oblikovanju stavova, budući da na njih utječu i prethodni rezultati kandidata i stranaka, kvalitetna kampanja može pomoći u njihovoj prezentaciji, te povećati izlaznost birača (Haramija 2021).

Kako je opadao utjecaj političkih stranaka kao glavnih posrednika političkih informacija, mediji su preuzeli središnju ulogu u političkoj komunikaciji. Tržišni pritisci doveli su do slabljenja tradicionalne stranačke pristrasnosti u medijima, osobito u Velikoj Britaniji i Nizozemskoj, dok su se u SAD ti procesi odvijali još krajem 19. stoljeća. U 20. stoljeću stranke su, potaknute promjenama u poslovnom sektoru, počele usvajati marketinške pristupe i metode istraživanja tržišta kako bi dosegle birače. Prema Kotleru (1999), učinkovita kampanja treba zastupati interese birača, dok Newman (1994) ističe kako je klasična ideološka komunikacija zamijenjena strategijama prilagodbe poruka različitim segmentima biračkog tijela. Ovakav razvoj doveo je do pojave medijski posredovanih kampanja koje nastaju u kontekstu tržišno orijentirane politike i medija (Grbeša 2005).

Nadalje, poznati medijski teoretičar Marshall McLuhan (1964) naglasio je ključnu ulogu komunikacijskih kanala u procesu javne komunikacije, ističući da uspjeh komunikacije u velikoj mjeri ovisi o kvaliteti tih kanala. Politički jezik služi kao sredstvo uvjeravanja i primjenjuje se u različitim okruženjima, uključujući formalne, ritualne, solidarističke i kritičke situacije. U kontekstu otvorene komunikacije, raspravlja se samo o aktualnim pitanjima, uz prisutnost regulatornih elemenata kao što su sila, moć, interesi i diskurs (Vertovšek i Andrić 2015).

S obzirom na promijenjenu paradigmu doseganja birača i novog načina komunikacije, stranke su, kao što je i ranije spomenuto, posebnu pažnju počele posvećivati analiziranju javnosti.

Pojam „javnost” potječe od latinske riječi *publicus* i uključuje ideje dostupnosti i općeg značaja, povezane s *res publica* (Tench and Yeomans 2009). U kontekstu odnosa s javnošću korisno je razlikovati „tržište” i „javnost”. Marketinški stručnjaci tržište vide kao segment potrošača, dok odnosi s javnošću javnost definiraju kao skupinu zainteresiranu za određena pitanja (Tomić 2016). Tržišta se mogu zanemariti, dok se s javnošću mora komunicirati – one su svjesne, aktivne i okupljene oko zajedničkih interesa. U političkom kontekstu ističe se glasačka javnost, odnosno biračko tijelo. Pojam „javno mišljenje” širi se s nastankom demokratskih država u 18. stoljeću, te se razvija u dva smjera: kao kolektivni stav i kao zbir individualnih mišljenja. Javno mišljenje odražava dominantne stavove građana o određenim pitanjima i ima ključnu ulogu u procesu donošenja odluka u demokratskim društvima. Istražuje se putem profesionalnih institucija, a na njegovo oblikovanje utječu *opinion makeri* – formalni (npr. političari, slavne osobe) i neformalni (utjecajni pojedinci u zajednici) (Tomić 2016).

U suvremenim kampanjama kandidati komuniciraju s raznolikim publikama putem različitih medija, pri čemu svaka skupina kampanju interpretira na svoj način. Iako tradicionalni mediji još uvijek imaju važnu ulogu, društvene mreže sve više oblikuju javni diskurs. Brendiranje kandidata postaje izazovno jer uspjeh često ovisi o vidljivosti u medijima, pri čemu poznati kandidati imaju prednost. Kampanje ciljano ističu pozitivne osobine kandidata i nastoje diskreditirati protivnike, koristeći alate poput društvenih mreža, e-mailova i debata. Međutim, dio percepcije ostaje izvan kontrole kandidata, podložen medijskim kritikama i reakcijama publike. Na temelju takve komunikacije birači oblikuju stavove koji mogu odlučiti ishod izbora (Taras and Davis 2022). Istovremeno, stručnjaci izražavaju zabrinutost da intenzivne, medijski vođene kampanje ugrožavaju demokratske procese. Korištenjem marketinških tehnika i emocionalnih poruka često se zanemaruju sadržajna pitanja i programi, dok mediji fokus preusmjeravaju na osobne sukobe i senzacionalizam. Posljedica je sve manji angažman građana, što dugoročno slabi temeljnu funkciju demokratskih izbora – donošenje informiranih odluka na temelju ozbiljne političke rasprave (Norris i sur. 1999, prema Grbeša 2005).

TELEVIZIJSKA POLITIČKA SUČELJAVANJA

Prije nego što se pojasni uloga televizije i medija, te analiziraju televizijska sučeljavanja, potrebno je razmotriti tri teorije prema kojima mediji mogu značajno utjecati na javno mnijenje (Janani 2021). Prva je teorija postavljanja dnevnog reda, prema kojoj mediji oblikuju percepciju važnosti tema, ističući one vijesti kojima posvećuju više pažnje (Kunczik and Zipfel 1998). Druga je teorija uokvirivanja, koja nadograđuje prethodnu, a temelji se na načinu na koji mediji predstavljaju informacije unutar određenih okvira značenja, čime utječu na publiku i njezine interpretacije (Communicationtheory.org, 2010). Treća je teorija vratara Kurta Lewina, prema kojoj mediji odlučuju koje informacije će biti objavljene, a koje isključene, pod utjecajem kulturnih, društvenih i političkih faktora. U tom procesu ključnu ulogu ima urednik koji selektira vijesti prema etičkim i političkim smjernicama medijske kuće (Communicationtheory.org, 2011).

Ove teorije nastavile su vrijediti i s razvojem tehnologije, koji je omogućio da masovni mediji postanu svakodnevni dio modernog društva, djelujući kao organizacije koje prikupljaju, obrađuju i distribuiraju informacije, omogućujući time ljudima povezivanje sa svijetom izvan njihove neposredne okoline. Masovni mediji imaju ključnu ulogu u oblikovanju percepcija i uvjerenja, osobito kod tema o kojima publika ima ograničena saznanja. Iako djeluju kao profitne organizacije, njihova tržišna vrijednost usporediva je s industrijama poput automobilske. Masovna komunikacija započinje izumom tiskarskog stroja u 15. stoljeću, no puni zamah

doživljava tek u 19. stoljeću s razvojem tiska. Kunczik i Zipfel (1998) definiraju masovnu komunikaciju kao javno, neizravno i jednostrano prenošenje poruka tehničkim sredstvima disperzivnoj publici, pri čemu se sadržaji proizvode unutar formalnih organizacija pomoću napredne tehnologije. Denis McQuail (2010) medije vidi kao institucionalizirane kanale koji stvaraju sadržaj uz korištenje specifičnih tehnoloških sustava poput radija, televizije i tiska, djelujući prema jasno određenim pravilima. Mediji prodaju informacije i zabavu publici, a oglašivačima oglasni prostor. Pojavom elektroničkih medija razvija se televizija, koja i danas zadržava snažan utjecaj na globalnoj razini (Tomić 2016; Kemp 2025). Televizija je medij koji je omogućio publici praćenje raznih događaja. Pružajući globalnu važnost određenim događajima, temama i problemima, televizija je približila ljude, zemlje i kulture, uklanjajući fizičke udaljenosti među njima. Globalni publicitet koji je dan događajima putem prijenosa uživo nesumnjivo je utjecao na ponašanje sudionika i protagonista tih događaja, kao i na ponašanje gledatelja, bez obzira na to je li događaj imao neposredan ili posredan utjecaj na njih. U tom kontekstu, televizija ima značajnu ulogu u oblikovanju javnog mnijenja (Car 2019).

Razvoj televizije bitno je promijenio dinamiku izbornih kampanja, unoseći nova pravila u političku komunikaciju. Televizijski prijenosi učinili su kandidate vizualno prisutnima, dok su apstraktne teme izgubile na važnosti. Rasprave su postale osobnije i usmjerene na biografske narative. Stranke i kandidati prilagodili su se televiziji organizacijom vizualno atraktivnih događaja, poštivanjem medijskih rokova i promoviranjem televizijski učinkovitih poruka. Takva praksa potaknula je profesionalizaciju kampanja, koje se sve više oslanjaju na istraživanja javnog mnijenja i medijsku emocionalnu angažiranost birača (Grbeša 2005).

Televizijske debate imaju svoje korijene u 1920-ima, kada je Liga žena birača u SAD organizirala tjedne radijske rasprave, dok je organizaciju predsjedničkih debata od 1988. godine preuzela Komisija za predsjedničke debate. Politički dijalog u SAD razvijao se još od 19. stoljeća, a posebno su značajne debate između Lincolna i Douglasa 1858. godine. Razvojem tehnologije, posebno televizije, debate su postale ključni dio izbornog procesa jer omogućuju informiranje građana i oblikovanje javnog mnijenja (Bourchas and Gioltzidou 2024). Izbor Johna F. Kennedyja 1960. često se povezuje s utjecajem televizijskog nastupa, zbog čega je proglašen „prvim televizijskim predsjednikom“ (Tomić 2016; Schieffer 2017). Za uspjeh u debatama ključno je političko govorništvo, koje se temelji na savjetovanju o važnim društvenim pitanjima. Politički govornik mora razumjeti teme poput gospodarstva, obrane, trgovine i zakonodavstva, te biti sposoban javno raspravljati o onome na što se može djelovati. U kontekstu televizijskih sučeljanja, uz govorništvo, nužno je i znanje o funkcioniranju

društva, te sposobnost davanja smislenih i vjerodostojnih prijedloga (Aristotel 2008).

Istraživanja pokazuju da debate rijetko uzrokuju trenutne promjene u glasovanju i često samo učvršćuju postojeća mišljenja politički angažiranih građana. Birači s već formiranim preferencijama obično nastavljaju podržavati svojeg kandidata, dok neodlučni ili nezainteresirani birači možda uopće ne prate debate. U SAD formati predsjedničkih debata variraju, uključujući različite stilove, poput rasprava s jednim moderatorom, prisutnosti novinara ili publike koja postavlja pitanja. Postojala su odstupanja od pravila, primjerice 1980. i 1992. godine, kada su se kandidati izvan dviju glavnih stranaka uključivali u debatu, čime je prekršeno pravilo da debata bude ograničena samo na kandidate dviju glavnih stranaka. U drugim zemljama, poput Grčke, participacija u televizijskim debatama nije toliko obavezna, a učinci debata mogu biti različiti. Grčka politička komunikacija doživjela je prekretnicu 1996. godine, kada su uvedene značajne reforme, uključujući televizijske debate između premijerskih kandidata. U svakom slučaju, format i utjecaj debata na ishod izbora i dalje su predmet stalne evolucije i prilagodbi, što pokazuje da debata kao institucija može varirati ovisno o političkom kontekstu i medijskom okruženju (Bourchas and Gioltzidou 2024).

Percepcija pobjednika debate ovisi o tri glavna čimbenika: stranačkoj identifikaciji, očekivanjima i percepciji izvedbe, pri čemu percepcija izvedbe ima najjači utjecaj, dok je utjecaj identifikacije posredovan upravo njome. Očekivanja prije debate imaju manju ulogu. Iako je percepcija izvedbe ključna, malo je istraživanja o utjecaju pojedinačnih izjava kandidata. Gledatelji više pažnje posvećuju retorici, argumentima i političkim izjavama nego neverbalnoj komunikaciji (Blumenberg et al. 2017; Nagel et al. 2012; Maurer 2016; Reinemann and Maurer 2005; Mazara 2013 prema Ettensperger et al. 2023). Kandidati koje su gledatelji preferirali prije debate često ostaju njihovi favoriti i nakon nje. Vjerodostojnost i kompetentnost kandidata oblikuju postdebatne prosudbe. Selektivno izlaganje medijima dodatno pojačava postojeća uvjerenja (Otto et al. 2015 prema Ettensperger et al. 2023), iako debate nude raznolike perspektive bez većih izobličenja (Warner and McKinney 2013 prema Ettensperger et al. 2023). Ipak, gledatelji često pristupaju debati s pristrasnošću, no postoji točka preokreta nakon koje čak i uvjereni pristaše mogu promijeniti stavove, osobito ako su njihove stranačke lojalnosti slabe (König et al. 2021 prema Ettensperger et al. 2023). Debate pomažu biračima da procijene političke kvalitete kandidata, što je bilo posebno važno na izborima 2021. kada su svi kandidati bili novi u ulozi kancelara. Ispunjena ili iznevjerena očekivanja značajno su utjecala na percepciju pobjednika, što pak može oblikovati biračke odluke (Aalberg and Jenssen 2007 prema Ettensperger et al. 2023).

METODOLOŠKI OKVIR

Cilj ovog istraživanja je analizirati retoričke tehnike političkih predstavnika tijekom televizijskih sučeljavanja u kampanji za parlamentarne izbore u Hrvatskoj 2024. godine, s posebnim fokusom na vrstu i sadržaj argumentacije u raspravama o zdravstvenom sustavu. Rezultati će poslužiti za usporedbu javnih nastupa kandidata i ishoda izbora. Istraživanje je provedeno metodom analize sadržaja, kombinirajući kvalitativni i kvantitativni pristup. Korištena je istraživačka matrica temeljena na Škarićevoj knjizi „Temeljci suvremenoga govornništva“ (2008), koja uključuje sedam kriterija: vrijeme i trajanje govora, osobine govorne poruke, retoričke figure, glas, neverbalna komunikacija, vrsta govora, te etičnost i profesionalizam. Analizirane su emisije nacionalno dostupnih televizijskih kuća (HRT, RTL, Nova TV i N1), prikazane tijekom službene kampanje, uz tematski fokus na zdravstvo. N1 televizija, iako nema nacionalnu koncesiju, uključena je zbog svoje relevantnosti i praćenosti (AGB Nielsen 2023; Business Class 2019). Zdravstvo je odabrano jer, prema istraživanju HealthComm Forumu, 88% građana podržava političke opcije koje nude konkretne prijedloge za unaprijeđenje zdravstvene skrbi (Jureško 2024). U uzorak su ušle emisije s predstavnicima stranaka koje su osvojile najmanje pet saborskih mandata. U okviru matrice, analiziran je tempo i trajanje govora, naglašavanje poruka i korištenje stanki. Retoričke figure su podijeljene na logičke (tvrdnje, primjeri, podaci) i figure misli (ironija, retorička pitanja, dosjetke). Promatrana je i jasnoća i snaga govora, kao i neverbalna komunikacija – govor tijela, kontakt očima, izgled i držanje. Dodatno su analizirani ton govora (napadački ili diplomatski), te razina etičnosti i profesionalnosti, s obzirom na učestalu pojavu osobnih uvreda i neargumentiranih izjava u političkom diskursu.

Kako bi se ostvario cilj ovog istraživanja, postavljeno je nekoliko ključnih istraživačkih pitanja na koja će analiza sadržaja odgovoriti. Ova pitanja usmjerena su na identifikaciju i razumijevanje retoričkih strategija, te vrste i argumenata koje koriste predstavnici političkih stranaka tijekom televizijskog sučeljavanja.

IP1: Koje retoričke strategije koriste predstavnici/ce političkih stranaka tijekom sučeljavanja?

PIP1: Koje tehnike uvjeravanja (*logos*, *etos*, *patos*) su najčešće prisutne?

PIP2: Kako političari strukturiraju svoje argumente?

IP2: Kako se retoričke strategije razlikuju među predstavnicima različitih političkih stranaka?

PIP3: Jesu li neke stranke sklonije korištenju emocionalnih apela naspram racionalnih argumenata?

PIP4: Postoje li razlike u stilu komunikacije između lidera stranke i drugih predstavnika?

IP3: Kakve su razlike u neverbalnoj komunikaciji između predstavnika različitih političkih stranaka?

IP4: Koji su najčešći retorički obrasci korišteni za diskreditaciju protivnika?

IP5: Koja su pitanja najviše zastupljena tijekom televizijskog sučeljavanja?

PIP5: Razlikuju li se i kako retorički stilovi predstavnika strana u prezentaciji istih tema?

IP6: Kako se retorički stil mijenjao tijekom sučeljavanja s obzirom na vrijeme i dinamiku debate?

PRIKAZ REZULTATA ISTRAŽIVANJA

Kao što je prethodno navedeno, ovo istraživanje temelji se na analizi sadržaja televizijskih sučeljavanja koja su održana tijekom političke kampanje za parlamentarne izbore u Hrvatskoj 2024. godine. Kampanja je službeno započela 30. ožujka u 17 sati objavom pravovaljanih lista političkih stranaka i grupa birača od strane Državnog izbornog povjerenstva (Hina 2024), a završila je 16. travnja u ponoć, s početkom izborne šutnje, koja je trajala 24 sata (Brkulj 2024). Ovi izbori bili su jedinstveni jer su po drugi put u povijesti Hrvatske održani za vrijeme radnog tjedna, to jest u srijedu (Repecki 2024). Za razliku od prethodnih parlamentarnih izbora održanih 2020. godine, tijekom ove kampanje nije održano nijedno televizijsko sučeljavanje u kojem su sudjelovali predsjednici ili predsjednice najvećih političkih stranaka. Iako je izvorni plan istraživanja bio usmjeren na analizu sučeljavanja najistaknutijih predstavnika stranaka, istraživanje je prilagođeno i fokusirano na emisije koje su tematski bile isključivo vezane uz pitanja zdravstvenog sustava u Republici Hrvatskoj.

Za potrebe ovog istraživanja postavljena su četiri kriterija za odabir emisija koje će se analizirati. Prvi kriterij bio je da emisiju organizira medij s televizijskim kanalom nacionalne gledanosti. Drugi kriterij, kao što je već spomenuto, bio je da emisija bude tematski fokusirana na pitanja zdravstva u Hrvatskoj. Treći kriterij zahtijevao je da se sučeljavanje snimi u profesionalnom televizijskom studiju. Četvrti kriterij nalagao je da emisije pozovu sve predstavnike političkih stranaka ili grupa birača koji su na parlamentarnim izborima osvojili minimalno pet zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru, dakle predstavnici stranaka HDZ-a, SDP-a, DP-a, Mosta i Možemo!. Rezultati svih elemenata u matrici uneseni su na temelju prosjeka.

Nakon provedenog *desk* istraživanja utvrđeno je da samo dvije emisije ispunjavaju sva tri postavljena kriterija. Prva od tih emisija je „Demontaža“, u produkciji Nove TV. Riječ je o emisiji koja sučeljava predstavnike političkih stranaka na temu različitih pitanja i problema koji muče hrvatske građane. Sama emisija nije bila u potpunosti emitirana na televizijskom programu, već su njezini odabrani, „najzanimljiviji“ dijelovi bili emitirani

u sklopu Dnevnika Nove TV. Međutim, cijela emisija bila je dostupna na portalu Dnevnik.hr, na društvenim mrežama Nove TV, kao i na platformi *Spotify*. Iako cjelovito sučeljavanje nije bilo prikazano na televiziji, emisija „Demontaža“ je uzeta u razmatranje jer ju je producirala Nova TV, jedna od najvećih medijskih kuća u Hrvatskoj, koja posjeduje vlastiti televizijski kanal, a emisija je, kao što se i očekuje, snimljena u profesionalnom studiju.

Druga emisija koja je zadovoljila postavljene kriterije bila je N1 debata u produkciji televizijske kuće N1. Kao i „Demontaža“, tako je i emisija N1 debata tijekom političke kampanje sučeljavala predstavnike političkih stranaka o raznim temama. Za razliku od Nove TV, N1 televizija je svoju emisiju sučeljavanja u potpunosti prikazala u sklopu svojeg televizijskog programa. Valja napomenuti da je N1 televizijski kanal isključivo informativnog karaktera, dok je Nova TV kombinacija zabavnog i informativnog, što znači da je N1 imala više prostora u svojem rasporedu za prikazivanje sučeljavanja.

Ostale emisije u produkciji HRT-a i RTL-a, dviju najvećih televizijskih kuća uz Novu TV u Hrvatskoj, nisu uzete u razmatranje jer njihova sučeljavanja nisu bila isključivo posvećena pitanju zdravstvenog sustava. S druge strane, sučeljavanja na temu zdravstva organizirali su Hrvatska liječnička komora (HLK), Večernji list i Hrvatska udruga poslodavaca (HUP), no ove emisije nisu ušle u razmatranje jer HLK i HUP nisu medijske kuće i sučeljavanja nisu održana u televizijskom studiju, dok Večernji list nema vlastiti televizijski kanal.

Radi bolje preglednosti prvo će se analizirati emisija „Demontaža“, a zatim N1 debata.

Emisija „Demontaža“, u trajanju sat vremena i četrdeset minuta, prvi je puta objavljena 19. ožujka 2024. godine na portalu Dnevnik.hr, a istoga dana njezini dijelovi prikazani su u sklopu Dnevnika Nove TV. Sugovornicima su postavljena tri bloka po četiri pitanja, te tri pitanja na koja su sugovornici smjeli odgovoriti samo s jednom riječi. Zbog kratkoće odgovora ova tri pitanja nisu ušla u analizu, što ukupno čini brojku od dvanaest analiziranih pitanja. Emisiju je vodila reporterka Sabina Tandara Knezović, a njezini gosti bili su Vili Beroš (HDZ), Mišo Krstičević (SDP), Ivan Bekavac (Most), Damir Biloglav (DP) i Ivana Kekin (Možemo!). Za napomenu, govornici će se analizirati redom kako su navedeni, budući da su tim redoslijedom započeli govoriti u emisiji.

Vili Beroš, aktualni ministar zdravstva, bio je predstavnik HDZ-a na sučeljavanju. Riječ je o izvanrednom profesoru na Edukacijsko-rehabilitacijskom fakultetu u Zagrebu, koji je diplomirao na Medicinskom fakultetu u Zagrebu, a doktorirao na poslijediplomskom doktorskom studiju na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu, također u Zagrebu, iz područja

molekularne biologije (Vlada Republike Hrvatske 2020). Vili Beroš pojavio se na sučeljavanju u formalnom crnom odijelu s bijelom košuljom, kravatom, crnim cipelama, te brošem s hrvatskim grbom na sakou, čime je zasigurno želio istaknuti da obnaša funkciju ministra, odnosno da je jedan od predstavnika Vlade Republike Hrvatske. Time je želio dobiti na važnosti, neverbalno govoreći kako se pred gledateljima nalazi osoba koja obnaša visoku funkciju. Po pitanju nakita, imao je na ruci sat koji je gotovo cijelo vrijeme ostao prekriven. Od prvog pitanja njegov je govor bio brži od umjerenog, te često nije uspio izreći sve što je zamislio u zadanom vremenu. Postoje tri razloga za to. Prvo, format sučeljavanja ne dozvoljava dugačke govore jer je vrijeme govora ograničeno. Drugo, predstavnik HDZ-a morao je kroz odgovore braniti rad Vlade u mandatu i umanjiti probleme iznesene u pitanjima, što uključuje korištenje podataka, o čemu će više biti riječi u dijelu o retoričkim figurama. Treći razlog za nedostatak vremena je činjenica da je često bio na udaru drugih kandidata, koji su isticali propuste njegove Vlade. Ukoliko nije stigao na prozivke odgovoriti u sklopu replika utoliko se na njih morao osvrnati tijekom vremena za odgovore na pitanja. Kada se njegov nastup promatra kroz prizmu osobina govorne poruke, uočava se da često postoje mjesta na kojima ističe pojedine riječi, posebno kada govori o radu Vlade kroz mandat:

„Mi smo **PRVA** Vlada...”

„Ova **VLADA** jača javni zdravstveni sustav.“

Što se tiče stanki u govoru, one su bile rijetke, jer je tempo govora bio ubrzan, a gospodin Beroš procijenio je da je važnije sve izreći nego raditi stanke kako bi neka informacija ili podatak ostao bolje u sjećanju. Sljedeći element analize bile su retoričke figure. Figure misli gotovo da gospodin Beroš nije ni koristio u svojem govoru, što sugerira da je nastup bio formalan i stručan. Umjesto toga, koristio je logičke figure, prvenstveno tvrdnje, podatke i objašnjenja, s ciljem pobijanja optužbi od strane drugih sudionika sučeljavanja. Primjeri korištenja logičkih figura:

„Kolegice Kekin, isto tako **neistina** je da nemamo ranu detekciju. Mi smo **ti koji smo implementirali** zdravstveni i preventivni pregled na nacionalnoj razini.“

„Mi smo u ovom trenutku krajem 2023. godine na **396 liječnika na 100.000 stanovnika, europski prosjek je 410 liječnika na 100.000 stanovnika**. Prema tome, raste broj liječnika koji su zaposleni u sustavu. U odnosu na 2016. godinu **18,3 posto liječnika je više nego** na početku mandata.“

„Upravo zato jesmo na centralizirani način omogućili **130 milijuna eura iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti za financiranje 922 specijalizacije** iz okvira primarne zdravstvene zaštite.“

Već je spomenut element neverbalnih znakova koji se odnosi na gestikulaciju, no treba dodati i dio koji se odnosi na položaj i pokrete tijela, te mimiku lica. Ministar je tijekom gotovo cijelog sučeljavanja gledao voditeljicu u oči, što ukazuje na dobru pripremljenost, za razliku od ostalih sugovornika koji su češće gledali u stranu prilikom odgovaranja. Pokreti ruku pratili su ono što izgovara, a koristio ih je i kako bi dodatno naglasio određene dijelove govora, poput onih koji su navedeni pod elementom osobina govorne poruke. Zanimljivo je uočiti da su kod rečenica poput, primjerice:

„Dakle, svjesni smo financijskog opterećenja hrvatskog zdravstvenog sustava. Upravo jedan posebni dio u našoj reformi odnosi se na probleme financiranja i načine unaprjeđenja financijskih tokova“

facijalne ekspresije pratile značenje i težinu izrečenog, te se na licu i u govoru tijela moglo uočiti da govornik ne bježi od problema, već ga priznaje i nudi rješenje, što kod gledatelja može izazvati osjećaj suosjećanja. Predstavnik HDZ-a cijelo je vrijeme koristio tzv. „diplomatski“ govor, u kojem se, čak i ako postoji osjećaj nervoze, on uspješno prikriva, te u kojem se vješto izbjegavaju neugodna pitanja i problemi. To proizlazi iz već spomenute činjenice da predstavlja stranku širokog biračkog tijela. Najbolji primjer toga je njegov odgovor na pitanje o tome bi li kažnjavao pacijente koji dolaze na hitni prijem, a nisu hitni:

„Ne bih ih kažnjavao, ali bih ih educirao“,

ili na pitanje o uvođenju zaštite prava na abortus u Ustav:

„Pitanje prekida trudnoće otvara mnoga etička, moralna, svjetonazorska, stručna pitanja, što je više nego jasno. Međutim, ono što je činjenica je da pravo na prekid trudnoće spada u jedno od temeljnih prava i sloboda. Stoga je naš zakon o osiguravanju prava na slobodu odlučivanja o rađanju djece tu više nego jasan... Dakle, u Republici Hrvatskoj i u zakonu i u praksi ova stvar dobro funkcionira i nisam mišljenja da bi trebalo stavljati u Ustav“.

Iz ovoga je jasno da nije dao direktan odgovor poput da ili ne, već je pokušao zadovoljiti obje strane argumentacijom. Što se tiče zadnjeg elementa, etičnosti i profesionalnosti, gospodin Beroš uvažavao je ostale sugovornike, bez korištenja uvredljivog ili neprimjerenog jezika. Jedina zamjerka po pitanju profesionalnosti mogla bi biti u trenutku u kojem je voditeljicu emisije oslovio samo njezinim imenom, bez dodatka „poštovana“ ili sličnog pridjeva, što može ostaviti dojam neprofesionalnog pristupa.

Tablica 1 – Analiza nastupa Vilija Beroša

1. VRIJEME GOVORA	
1.1. Brzina (tempo)	Umjereno brz
1.2. Trajanje govora	Preko zadanog vremena
2. OSOBINE GOVORNE PORUKE	
2.1. Mjesta isticanja	Često, Planirano
2.2. Stanke u govoru	Rijetko
3. RETORIČKE FIGURE	
3.1. Broj logičkih figura u govoru	32
3.2. Broj figura misli u govoru	1
4. GLAS	
4.1. Snaga govora	Umjeren
5. NEVERBALNI ZNACI	
5.1. Položaj tijela	Uspravno sjedenje s laganim nagibom prema naprijed i odmakom od naslo-njača, jedna noga je oslonjena na sto-licu, dok je druga pružena i na podu.
5.2. Korištenje ruku za vrijeme govora	Da
5.3. Gledanje sugovornika u oči	Da
5.4. Oblikovanje tijela (izbor nakita, odjeće i obuće)	Formalno crno odijelo, bijela košulja, kravata, crne formalne cipele, broš u obliku hrvatskog grba.
6. VRSTA GOVORA	Obrambeni
7. ETIČNOST U GOVORU	Da
Napomena:	/

8. PROFESIONALNA IZVEDBA	Da
Napomena:	Voditeljicu u jednom trenutku oslo- vio samo imenom.

Izvor: Vlastita izrada autora

Mišo Krstičević, gradonačelnik grada Ploča i specijalizant ortopedije i traumatologije u KBC-u Split, bio je predstavnik SDP-a na sučeljavanju. Gospodin Krstičević završio je Medicinski fakultet Sveučilišta u Splitu, a za ulazak u politiku motivirala ga je, kako sam kaže: „podijeljenost društva na podobne i podređene“. Zanimljivo je da se za svoj rad na mjestu gradonačelnika odrekao bilo kakvih primanja (O gradonačelniku 2021). Na sučeljavanju se predstavnik SDP-a pojavio u tamnosivom odijelu s bijelom košuljom, tamnosmeđim cipelama, noseći na ruci digitalni sat s crvenom narukvicom. Odabir crvene narukvice mogao bi neverbalno signalizirati da je upravo on predstavnik SDP-a, stranke koja je u Hrvatskoj, uz Radničku frontu, prepoznatljiva po crvenoj boji. Također, činjenica da nije nosio kravatu, koja obično simbolizira formalnost, može se interpretirati kao doza ležernosti u njegovoj odjevnoj kombinaciji. Tempo govora gospodina Krstičevića tijekom cijelog sučeljavanja bio je umjeren, uz nekoliko iznimaka kada je govorio brže, posebice kod određenih pitanja na koja je nastojao dati više informacija. S druge strane, tempo bi usporio kada je želio naglasiti određene dijelove govora, što će biti prikazano u nastavku. Većina njegovih odgovora bila je unutar zadanog vremenskog okvira. Kod analize osobina govorne poruke može se primijetiti da je često koristio stanke u govoru za naglašavanje određenih dijelova, primjerice:

„Pod **HDZ-om** (kratka stanka) je procvalo privatno zdravstvo...“

„Moramo promijeniti **SUSTAV**. (kratka stanka) Pod **BROJ JEDAN** ukinuti limite, pod **BROJ DVA** transformirati se prema ekonomskoj cijeni.“

Iz sučeljavanja, pa i iz ovog primjera, vidljivo je da se gospodin Krstičević ovom tehnikom služio uglavnom kada je napadao i kritizirao rad Vlade i ministra ili kad je nudio rješenja svoje stranke za navedene probleme. Bilo je i primjera u kojima je stanke koristio kad se želio poistovjetiti s „običnim“ čovjekom:

„I zamislite da ste u poziciji pacijenta, (kratka pauza) koji 270 dana (kratka pauza) **ČEKA** (kratka pauza) da sazna koliko mu je opasna neka bolest, koliko mu je eventualno života ostalo i u kakvoj je poziciji.“

Za razliku od gospodina Beroša, predstavnik SDP-a je u svojim govorima kombinirao logičke figure i figure misli, pri čemu se čini da je više koristio figure misli. Primjeri upotrebe logičkih figura:

„Mi imamo danas situaciju u kojoj najveće bolnice, **bolnice koje najviše rade, generiraju najveće dugove**. A imamo situaciju **di manje bolnice po periferiji, u manjim centrima** koje su demografski opustošene zbog HDZ-ovog upravljanja, nazovimo to, **financijski bolje posluju**“ i

„Hrvatska po izdvajanju za zdravstvo **tri puta izdvaja manje po glavi stanovnika nego prosjek Europske unije**“.

Primjeri upotrebe figura misli:

„Međutim, kolega, ne možete **navijati nogometnim rječnikom za Hajduk i za Dinamo**“.

„Imamo jedan nevjerojatno **perverzni sustav** u kojem HZZO i plaća i određuje cijenu i formira limite tim bolnicama koje postoje.“

„... **po Keynesu je vrlo jasno, možemo napraviti ono što možemo i učiniti**. A to možemo. Više ulagati u zdravstveni sustav da bi on bio dostupni i bolji.“

Vidljivo je da se, u usporedbi s govorom ministra Beroša, koji se gotovo isključivo koristio logičkim figurama, govor gospodina Krstičevića čini puno osebujnijim i zanimljivijim, jer nije ispunjen suhoparnim brojkama, već djeluje življe, što svakako pomaže zadržati pažnju gledatelja tijekom sučeljavanja koje traje gotovo dva sata. Pažnju je nastojao zadržati i snagom svojeg glasa, koji je bio razgovijetan i glasan, ali koji se i prilagođavao određenim situacijama. Promjenama intonacije naglašavao je određene dijelove govora, uglavnom kad se osvrtao na rad HDZ-ove Vlade. Što se tiče neverbalnih znakova i govora tijela, gospodin Krstičević koristio je ruke prilikom govora. Pokreti ruku pratili su dijelove govora, primjerice kada je želio naglasiti neki dio, ruke su to pratile i time dodatno pojačale njegov govor. Tijelom je bio nagnut malo prema naprijed, što se može interpretirati kao borbeni stav, jer nije ostao „zavaljen“ u stolcu. Ruke je koristio i prilikom prijelaza u novu rečenicu. Tijekom govora gledao je voditeljicu u oči, ali često je znao skrenuti pogled kada je davao neki primjer ili argument koji bi podržao njegovo stajalište. Kao što se od oporbenog političara moglo očekivati, koristio se napadačkim govorom kojim je jasno isticao sve propuste i negativne strane zdravstvenog sustava tijekom mandata HDZ-ove Vlade. Važno je napomenuti da taj govor nije bio agresivan u mjeri da bi se mogao smatrati neprimjerenim ili uvredljivim; nije vikao, već je aktivno pobijao ministrove argumente i tražio načine na koje može istaknuti negativne aspekte zdravstvenog sustava, a koje dosadašnja Vlada nije riješila. Što se tiče zadnjeg elementa, odnosno etičnosti i profesionalnosti, uvažavao je sve sugovornike, te nije koristio osobne uvrede ili nekulturan jezik. No, po pitanju profesionalnosti dogodile su se dvije situacije koje si govornik na javnom sučeljavanju ne

bi trebao dopustiti. Prva je bila situacija u kojoj nije gledao gospodina Beroša u oči prilikom slušanja odgovora na njegovu repliku, čime je poslao poruku da ga ne zanima što sugovornik ima za reći. Druga situacija dogodila se kada se gospodinu Berošu obratio s „... a ovo što je on rekao...“. Iako se radi o predstavnicima stranaka koje su najveći pretendenti za pobjedu na izborima, u javnosti moraju uvažavati suprotna mišljenja i govornike koji ih izriču ako žele pridonijeti izgradnji poticajne političke kulture.

Tablica 2. Analiza nastupa Miše Krstičevića

1. VRIJEME GOVORA	
1.1. Brzina (tempo)	Umjeren
1.2. Trajanje govora	Unutar zadanog vremena
2. OSOBINE GOVORNE PORUKE	
2.1. Mjesta isticanja	Povremeno, Planirano
2.2. Stanke u govoru	Povremeno, Planirano
3. RETORIČKE FIGURE	
3.1. Broj logičkih figura u govoru	33
3.2. Broj figura misli u govoru	11
4. GLAS	
4.1. Snaga govora	Umjereno glasan
5. NEVERBALNI ZNACI	
5.1. Položaj tijela	Uspravno sjedenje s laganim nagibom prema naprijed i odmakom od naslonjača, noge su raširene i na podu.
5.2. Korištenje ruku za vrijeme govora	Da
5.3. Gledanje sugovornika u oči	Da

5.4. Oblikovanje tijela (izbor nakita, odjeće i obuće)	Sivo odijelo, bijela košulja, tamnosmeđe formalne cipele, digitalni sat s crvenom narukvicom.
6. VRSTA GOVORA	Napadački
7. ETIČNOST U GOVORU	Da
Napomena:	
8. PROFESIONALNA IZVEDBA	Da
Napomena:	U jednoj situaciji sjedio okrenutim leđima dok mu se gospodin Beroš obraćao. U drugoj situaciji je spomenutog gospodina oslovio s on: „... a ovo što je on rekao...“.

Izvor: Vlastita izrada autora

Ivan Bekavac, voditelj Ureda za stručno-medicinske poslove Hrvatske liječničke komore, bio je predstavnik Mosta na sučeljavanju. Radi se o osobi s višegodišnjim političkim i stručnim iskustvom. Diplomirao je na Medicinskom fakultetu u Zagrebu, a 2006. godine položio je specijalistički ispit iz anesteziologije, reanimatologije i intenzivnog liječenja (Ivan Bekavac – Kandidat Mosta za gradonačelnika Velike Gorice, 2021). Na sučeljavanju je gospodin Bekavac nosio tamnoplavo odijelo u kombinaciji s bijelom košuljom i kravatom, dok je na nogama imao formalne svijetlosmeđe cipele. Moglo se primijetiti da je Ivan Bekavac bio retorički najslabiji sudionik sučeljavanja. Za početak, govorio je umjerenim tempom, često izlazeći izvan zadanog vremenskog okvira, što je rezultiralo time da ga je voditeljica često prekidala usred davanja odgovora. Kada se njegov nastup promatra u kontekstu elementa osobine govorne poruke, vidljivo je da govornik koristi naglaske u dijelovima govora u kojima aludira na postojeće probleme, što se može vidjeti u sljedećim primjerima:

„... jer **ZNAMO** da imamo na raspolaganju velika sredstva iz EU fondova ...“

„Ovako, gledamo kako se pred našim očima **TOPI** javni zdravstveni sektor iz dana u dan.“

„I drugo, za **900** specijalizacija smo dobili novce.“

U svojem se govoru također koristi stankama, no čini se da njihovo korištenje nije planirano, već se stanke pojavljuju kao trenutak u kojem govornik razmišlja o sljedećoj rečenici. Te su stanke često popraćene parajezikom, to jest zvukovima poput „... aaa ...“. Nažalost, u nekim trenucima previše zastajkivanja ostavlja dojam nepripremljenosti kandidata:

„Ne. (**stanka**) Abortusu. (**stanka**) U Ustav. Most zagovara pravo nerođenog djeteta na život prije i poslije rođenja. I mišljenja smo kako je (**stanka**) postojeći zakonski okvir (**stanka**) dovoljno liberalan, on već 50 godina na jednak način (**stanka**) omogućuje abortus u Hrvatskoj. (**stanka**) Nismo s tim previše sretni i (**stanka**) (**aaa**) zagovaramo (**stanka**) čvrsto pravo nerođenog djeteta na život. Još jednom ponavljam, ne abortusu u Ustavu.“

Neovisno o retoričkim vještinama, iz njegovih argumenata tijekom sučeljavanja moglo se iščitati da je gospodin Bekavac dobro upućen u tematiku zdravstva, s obzirom na to da se često služio logičkim figurama. To je vidljivo iz sljedećih rečenica:

„Dakle, **danas imamo nedostatak 150 timova opće obiteljske medicine, 60 timova primarne ginekološke zdravstvene zaštite, 50 timova pedijatrijske primarne zdravstvene zaštite**. Dakle, **oko milijun naših građana** nema izabranog liječnika u primarnoj zdravstvenoj zaštiti.“

„Evo želim samo reći, **30 godina, lako je za zapamtiti, 30 sanacija i 30 milijarde kuna su građani platili** loše upravljanje bolničkim zdravstvenim sustavom.“

„Pa **30-ak posto naših građana povremeno ili stalno uzima lijek iz skupine sedativa. 80 posto naših pacijenata** koji pripadaju u kategoriju bolesti mentalnog zdravlja, prvi put otkriva bolest u hitnom bolničkom prijemu.“

Međutim, bilo je i primjera, poput sljedećeg, kada je dokazivanje tvrdnje ispalo nejasno, odnosno nije imalo smisla:

„Liste čekanja su popis želja koji ispisuju liječnici, pacijenti sami, liječnici primarne medicine, bolnički liječnici, dakle u te iste liste čekanja upisuju se kontrolni pregledi, drugi i treći kontrolni pregledi.“

Uz logičke figure, u svojim govorima koristio se i figurama misli, uglavnom kada je napadao rad aktualne Vlade i ministra Beroša:

„... **predsjednik Vlade u odlasku** Plenković...“

„Zašto smo se doveli do situacije? **Odgovor je HDZ. Zna se.**“

„... HZZO njih ne vrednuje, nit cijeni na način koji bi trebao, **te ih smatra 13. prasetom** ...“

Govorio je jasno i izražajno, tako da je svaka izgovorena riječ bila lako razumljiva. Promjene tonaliteta glasa koristio je za naglašavanje pojedinih dijelova govora, kao što su navedeni primjeri kod osobina govornikove poruke. Što se tiče neverbalne komunikacije, služio se rukama prilikom govora, no njegov je pogled rijetko bio usmjeren na osobu kojoj se obraćao. Često je gledao u pod ili u stranu, a tek bi povremeno na dvije sekunde pogledao osobu kojoj se obraćao. Kada se ta informacija pridoda onoj o stankama u govoru stječe se dojam da je riječ o retorički slabijem kandi-

datu, s obzirom na to da je u dijelovima sučeljavanja izgledao kao da mu netko šapće što da kaže. Ipak, kroz govor, koji je u većem dijelu bio napadački orijentiran, pokazao je da zna baratati podacima i upozoravati na nedostatke u zdravstvenom sustavu, argumentirano okrivljujući, kao što je već spomenuto, Vladu i ministra za određene probleme. Tijekom cijele emisije govornik je uvažavao ostale sugovornike, čime je pokazao svoju profesionalnost, a kroz govor i etičnost.

Tablica 3. Analiza nastupa Ivana Bekavca

1. VRIJEME GOVORA	
1.1. Brzina (tempo)	Umjeren
1.2. Trajanje govora	Preko zadanog vremena
2. OSOBINE GOVORNE PORUKE	
2.1. Mjesta isticanja	Povremeno, Planirano
2.2. Stanke u govoru	Često , Neplanirano
3. RETORIČKE FIGURE	
3.1. Broj logičkih figura u govoru	24
3.2. Broj figura misli u govoru	7
4. GLAS	
4.1. Snaga govora	Umjereno glasan
5. NEVERBALNI ZNACI	
5.1. Položaj tijela	Djelomično uspravno sjedenje s laganim nagibom prema naprijed i odmakom od naslonjača, jedna noga je oslonjena na stolicu, dok je druga pružena i na podu.
5.2. Korištenje ruku za vrijeme govora	Da
5.3. Gledanje sugovornika u oči	Djelomično

5.4. Oblikovanje tijela (izbor nakita, odjeće i obuće)	Tamnoplavo odijelo, bijela košulja, kravata i svijetlosmeđe formalne cipele.
6. VRSTA GOVORA	Napadački
7. ETIČNOST U GOVORU	Da
Napomena:	/
8. PROFESIONALNA IZVEDBA	Da
Napomena:	/

Izvor: Vlastita izrada autora

Damir Biloglav, liječnik obiteljske medicine i političar, nastupao je kao predstavnik Domovinskog pokreta na sučeljavanju. Diplomirao je na Medicinskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, a tijekom Domovinskog rata aktivno je sudjelovao na bojišnici, pomažući u liječenju ranjenika. Prije nego što se pridružio Domovinskom pokretu bio je član Hrvatske stranke prava, poznate po svojoj radikalno desnoj ideologiji (Babić 2024). Na sučeljavanju je nosio crno odijelo bez kravate, bijelu košulju s točkastim uzorkom i svijetlosmeđe cipele, što je, slično kao i kod gospodina Krstičevića, odavalo dojam ležernosti u kombinaciji s ozbiljnošću. Njegov govor odlikovao se umjerenim i smirenim tempom, što je ostavljalo dojam samopouzdanja u ono što govori. Iako je taj pristup pridonio profesionalnom dojmu, nekoliko puta ga je prekinula voditeljica jer je prekoračio zadano vremensko ograničenje. Gospodin Biloglav je, prateći svoj umjereni tempo, često pravio kratke stanke između rečenica, što je više podsjećalo na način izražavanja liječnika nego političara. To se moglo vidjeti i u govoru u kojem gotovo da nije bilo mjesta isticanju, a i kada je to činio nije to bilo naglašeno kao kod drugih sudionika. Zanimljivo je primijetiti da, unatoč umjerenom tonu i nedostatku promjena u intonaciji, njegov nastup nije bio monoton. Gospodin Biloglav zvučao je izrazito stručno, a smireni tempo govora dodatno je naglašavao njegovo znanje i iskustvo, posebno u zdravstvenom sektoru. To je potvrdio i korištenjem logičkih figura u svojem izlaganju, često se oslanjajući na osobno iskustvo:

„Dakle, **ako ja uputim nekog pacijenta liječniku u bolnicu, ja želim čuti njegovu konzultaciju**, a ne indikaciju za još 5, 6 ili 7 neakvih drugih pretraga.“

„Kad bih ja, koji radim kao privatni zdravstveni djelatnik u ugovornom odnosu s HZZO-om, kad bih bio zaposlenik doma zdravlja, dakle ista

osoba, ista lokacija, jednak broj pacijenata, isti posao, **plaća bi mi bila skoro duplo manja nego sad.**

No, bilo je tu i korištenja podataka, kao i navođenja tvrdnji:

„U zadnjih deset godina Medikolu je uplaćeno 87 milijuna eura za usluge PCT skeniranja. Za taj iznos smo mogli kupiti 25 PCT uređaja.“

„... mi bi mogli, generalno gledajući, ove pacijente podijeliti u tri velike skupine. Imate skupinu onih koji mogu platiti i oni će i platiti. Oni neće čekati. Imate drugu skupinu onih koji ne mogu platiti, ali mogu čekati. A imate, nažalost, i ovu treću koju niti mogu platiti, a ne mogu ni čekati. Takvi ljudi se vrlo često snalaze na način da onda idu na hitne prijeme, jer nikako ne mogu doći do redovitog pregleda zbog tih predugačkih listi čekanja. Kako god okrenemo stvari, uvijek se vraćamo na primarnu zdravstvenu zaštitu ...“

„... prošle godine je ukinut jedan lijek koji se masovno koristio čak 50 godina, čak i više od 50 godina, to je folkodin. Ali netko je primijetio nekakve ozbiljne nuspojave i toga lijeka više nema na listi. Prema tome, svaki novi lijek koji se počne masovno i nekritično upotrebljavati nosi određene rizike.“

Kao što je bio slučaj s govorom gospodina Beroša, tako su i u govoru gospodina Biloglava dominantno prevladavale logičke figure u usporedbi s figurama misli. To sugerira da je gospodin Biloglav namjerno nastojao držati do formalnosti u svojem izlaganju, izbjegavajući mogućnost pogrešne interpretacije. Njegov govor, kao što je već spomenuto, bio je umjeren, čak i kada su postavljana izazovna pitanja, poput onog o uvođenju prava na abortus u Ustav. U takvim trenucima nije pokazivao nikakve znakove nervoze ili agresivnosti, kako tijekom odgovaranja tako i prilikom replika koje mu je upućivala gospođa Kekin. Njegov dubok glas, koji je bio ugodan za slušanje, dodatno je doprinio slici stručnog govornika, osobe koja dobro vlada tematikom. Tijekom sučeljavanja gospodin Biloglav sjedio je mirno i opušteno, koristeći ruke kao sredstvo naglašavanja i nabiranja. Njegova dosljedna umjerenost s pogledom na osobu kojoj se obraćao dodatno je pojačala osjećaj sigurnosti u njegovoj komunikaciji. Kada usporedimo njegov nastup s nastupima ostalih kolega iz opozicije, uz izuzetak ministra Beroša, govor gospodina Biloglava bio je najneutralniji. Iako stručan, nije bio napadački. Ovaj pristup treba promatrati iz jedne perspektive: gospodin Biloglav dolazi iz stranke za koju se uoči izbora spekuliralo da će najvjerojatnije koalirati s HDZ-om (što se na kraju i dogodilo). U takvoj situaciji razumljivo je da nije bilo poželjno otvoreno napadati potencijalnog budućeg koalicijskog partnera. Štoviše, u nekim dijelovima govora gospodin Biloglav čak staje u obranu tadašnje Vlade i ministra, naglašavajući kako za određene probleme oni nisu isključivo odgovorni, što se može vidjeti u sljedećim izjavama:

„**Broj liječnika u Hrvatskoj je negdje europski prosjek.** Tu smo negdje u europskom prosjeku prema broju liječnika na 100.000 stanovnika.“

„**Ma da, to je stari problem.** Sve naše bolnice imaju proračune. Kad pogledate kako su se ti proračuni mijenjali s vremenom onda vidite da je to poprilično **ovisno o tome tko je trenutno na vlasti**, znate. **Kad je, recimo, SDP bio na vlasti, onda ste imali nekakve zagrebačke klinike čiji je proračun bio bitno veći od nekih drugih.**“

Kao što se nakon ovoga može i pretpostaviti, radi se o jednom profesionalnom predstavniku DP-a koji je svoje govore koristio argumentirano, bez namjere da nekome napakosti ili da dobije lagane političke bodove. Njegov pristup dodatno potvrđuje i visoka razina etičnosti u njegovim nastupima.

Tablica 4. Analiza nastupa Damira Biloglava

1. VRIJEME GOVORA	
1.1. Brzina (tempo)	Umjeren
1.2. Trajanje govora	Unutar zadanog vremena
2. OSOBINE GOVORNE PORUKE	
2.1. Mjesta isticanja	Rijetko, Neplanirano
2.2. Stanke u govoru	Često, Neplanirano
3. RETORIČKE FIGURE	
3.1. Broj logičkih figura u govoru	33
3.2. Broj figura misli u govoru	4
4. GLAS	
4.1. Snaga govora	Umjeren
5. NEVERBALNI ZNACI	
5.1. Položaj tijela	Sjedenje uz naslon od stolice s tijelom lagano nagnutim unazad, slegnuta ramena, obje noge oslonjene na stolicu.

5.2. Korištenje ruku za vrijeme govora	Da
5.3. Gledanje sugovornika u oči	Da
5.4. Oblikovanje tijela (izbor nakita, odjeće i obuće)	Formalno crno odijelo, bijela košulja s točkastim uzorkom, smeđe formalne cipele.
6. VRSTA GOVORA	Neutralan
7. ETIČNOST U GOVORU	Da
Napomena:	/
8. PROFESIONALNA IZVEDBA	Da
Napomena:	/

Izvor: Vlastita izrada autora

Ivana Kekin, saborska zastupnica poznata po oštrim i strastvenim govorima i liječnica na Klinici za psihijatriju KBC-a Zagreb, na sučeljavanju je predstavljala političku platformu Možemo! Diplomirala je na Medicinskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, nakon čega je specijalizirala psihijatriju, te stekla dodatnu supspecijalizaciju iz psihoterapije (Ivana Kekin 2024). Na sučeljavanju se pojavila u crnoj dolčeviti, crnoj suknji i crnim cipelama, izgledajući najležernije u odnosu na svoje kolege. Kako bi „razbila“ prevlast crne boje nosila je zlatni lančić s malim medaljonom, koji je bio usklađen s naušnicama, a na majici veliki okrugli zlatni broš, koji je vjerojatno imao više modnu nego simboličku funkciju. Na svakoj ruci nosila je po jedan prsten, dok je na lijevoj ruci imala i digitalni sat sa srebrnom narukvicom. Inače, Ivana Kekin jedna je od retorički najnada-renijih i najupečatljivijih političarki na hrvatskoj sceni, a isjecci njezinih govora često se mogu pronaći na društvenoj mreži TikTok, gdje nerijetko bilježe po nekoliko tisuća pregleda. Tijekom sučeljavanja njezin tempo govora bio je nešto brži i unutar zadanog vremenskog okvira. Gotovo nije bilo stanki u govoru, a koristila je naglašavanja u rečenicama poput:

„Zašto mi ne bismo omogućili da naši zdravstveni timovi koji to žele rade popodne, rade vikendom i u okviru **JAVNOG** zdravstvenog sustava, a ne **PRIVATNOG**...“

„Dakle, to je još jedan **ZNAK** lošeg upravljanja gdje HDZ zdravstvo vidi kao resurs koji eksploatira...“

„... da hrvatski građani i građanke od kojih **70 posto SMATRA** da žena ima pravo na izbor...“

Sam njezin nastup mogao bi se usporediti s nastupom gospodina Krstičevića s obzirom na to da su slično nastupili u segmentu koji se odnosi na kritiziranje rada ministra i Vlade zbog propusta i problema u zdravstvenom sustavu. To se najbolje moglo uočiti u korištenju logičkih figura i figura misli. Primjer korištenja logičkih figura:

„... nakon 17 godina, od 2007. postoje monopolski ugovori s Medikolom, kupili jedan PCT za Osijek. **Platili smo više od milijardu i pol kuna.** Jedan PCT sada, s ovom inflacijom itd., košta 2,8 milijuna eura. Dakle, mi smo za 11 milijuna eura mogli imati sve PCT-ove, jer nam treba četiri po izračunima, a ne platit milijardu i nešto kuna.“

„Trenutno imamo kolege koji su pred mirovinu, koji imaju znanje, iskustvo, specijalizaciju itd. A rupe punimo s ljudima koji tek završe fakultet i koji nemaju specijalizaciju, nemaju niti iskustvo, dakle niti znanje i oni ne mogu dobro raditi taj posao, što dovodi do daljnjeg prelijevanja na drugi dio zdravstvenog sustava.“

„Dakle, svaki dijabetičar ima više koristi, govorimo o dijabetesu tipa 2, ukoliko promijeni životni stil, a ne ukoliko popije bilo koji od najskupljih lijekova.“

Primjer korištenja figura misli:

„Mislim, zanimljivo je da govorite da vi tražite rješenja i da polako dolazite do rješenja, **kao Trnoružice nakon 100-godišnjih sna...**“

„... mi za pet godina imamo **kadrovski ponor** u primarnoj i zdravstvenoj zaštiti što se tiče obiteljske medicine.“

„Dakle, želite li reći da hrvatske žene i hrvatske građanke idu u Brežice iz objesti? Jer im hrvatske bolnice nude tu uslugu tako dobro, a onda one odu u Brežice **da odu usput šta, u šoping?**“

Odgovori gospođe Kekin zvučali su „najsrčanije“ u usporedbi s ostalim sudionicima. Kombinacija jasnog tonaliteta i upotrebe logičkih figura i figura misli ostavljala je dojam da se iskreno želi boriti za „malog čovjeka“. Tome je dodatno pridonio i njezin govor tijela, od svih sugovornika upravo je ona najviše koristila pokrete ruku koje je taman bilo na granici da ne bude pretjerano, točnije da njezine ruke ne skrenu pozornost s onoga što govori. Cijelo vrijeme održavala je kontakt očima sa sugovornicima, a posebno zanimljivo bilo je vidjeti poglede upućene ministru Berošu, koji su izgledali osuđujuće, tako da u potpunosti odgovaraju onom dijelu govora s kojim napada Vladu HDZ-a. Jedina zamjerka kod njezine neverbalne komunikacije je ta da je u pojedinim trenucima neusklađena s njezinom verbalnom komunikacijom. Naime, gospođa Kekin ima tendenciju klimati glavom za vrijeme govora ostalih sudionika, što se može protumačiti kao potvrda da ih sluša, ali i da potvrđuje njihove izjave, što je ispalo dosta nezgodno u trenutku kada je predstavnik DP-a govorio protiv uvođenja prava na abortus u Ustav, s obzirom na to da je ta izjava u suprotnosti s njezinom političkom i ideo-

loškom opcijom. Iz ove analize može se zaključiti da je Ivana Kekin vodila napadački, ali argumentiran govor. Kao članica Možemo!, poznata po aktivizmu, bilo je očekivano da će njezin nastup biti beskompromisan u isticanju problema i nuđenju rješenja. U etičkom smislu, njezin je govor bio u skladu s pravilima civilizirane komunikacije, bez uvreda. Ipak, postoje zamjerke u pogledu profesionalnosti; kada je spominjala premijera Plenkovića često ga je oslovljavala samo prezimenom, što se može smatrati neprofesionalnim. Također, kada ju je voditeljica upitala za aferu u bolnici Sv. duh reagirala je uzrujano i postavila protupitanje zašto nije upitana o većim aferama HDZ-a, spominjući Polikliniku Medikol. To je bilo neprimjereno s obzirom na to da se umiješala voditeljici u posao, a onda i zato što je kasnije tijekom sučeljavanja bilo riječi i o toj aferi.

Tablica 5. Analiza nastupa Ivane Kekin

1. VRIJEME GOVORA	
1.1. Brzina (tempo)	Umjereno brz
1.2. Trajanje govora	Unutar zadanog vremena
2. OSOBINE GOVORNE PORUKE	
2.1. Mjesta isticanja	Povremeno, Planirano
2.2. Stanke u govoru	Rijetko, Neplanirano
3. RETORIČKE FIGURE	
3.1. Broj logičkih figura u govoru	37
3.2. Broj figura misli u govoru	8
4. GLAS	
4.1. Snaga govora	Umjereno glasan
5. NEVERBALNI ZNACI	
5.1. Položaj tijela	Sjedenje s lagano odmaknutim tijelom od naslonjača i s laganim nagibom prema naprijed, lagano slegnuta ramena, prekrížene noge.

5.2. Korištenje ruku za vrijeme govora	Da
5.3. Gledanje sugovornika u oči	Da
5.4. Oblikovanje tijela (izbor nakita, odjeće i obuće)	Crna dolčevita, crna suknja, crne cipele, zlatni lančić s malim medaljonom koji je bio usklađen s naušnicama, veliki okrugli zlatni broš na majici, na svakoj ruci nosila je po jedan prsten, digitalni sat sa srebrnom narukvicom.
6. VRSTA GOVORA	Napadački
7. ETIČNOST U GOVORU	Da
Napomena:	/
8. PROFESIONALNA IZVEDBA	Da
Napomena:	Oslovljavanje premijera samo s prezimenom. U jednoj situaciji pokazuje vidnu razinu uzrujanosti zbog postavljenog pitanja vezanog za aferu u bolnici Sv. duh, na što reagira na način da sugerira voditeljici da ju je trebala pitati za druge afere koje su se događale u zdravstvu.

Izvor: Vlastita izrada autora

Emisija N1 debata sastojala se od pet tematskih sučeljavanja i jednog završnog, na kojem su objedinjene sve politike stranaka. N1 debata koja se odnosila na pitanje zdravstva trajala je sat vremena, što je za četrdeset minuta kraće u usporedbi s „Demontažom“, objavljenja je 10. travnja 2024. godine u 12.15 sati na programu N1 Hrvatska, a vodio ju je poznati politički novinar Ilija Radić. Sudionici su odgovarali na sedam pitanja, te na četiri kratka pitanja na koja su sugovornici smjeli odgovoriti samo s nekoliko riječi. Zbog mogućnosti kratkog odgovora ta zadnja četiri pitanja nisu ušla u analizu, što ukupno čini brojku od sedam analiziranih pitanja. U emisiji su sudjelovali sljedeći sugovornici: Tomislav Dulibić (HDZ), Branko Kolaric (SDP), Trpimir Goluža (Most) i Ivana Kekin (Možemo!). Na sučeljavanju je trebalo sudjelovati i predstavnik DP-a Zvonimir Lovrić, ali je prema riječima voditelja u zadnji čas odustao. Za napomenu, kao i u prethodnoj emisiji, govornike će se analizirati redom kojim su navedeni, s obzirom na to da su tim redoslijedom započeli govoriti u emisiji.

Tomislav Dulibić, državni tajnik u Ministarstvu zdravstva, predstavljao je HDZ na sučeljavanju. Diplomirani je pravnik koji je prije preuzimanja funkcije tajnika bio voditelj razvoja životnog osiguranja u Croatia osiguranju. Gospodina Dulibića povezuje se s bivšim ministrom zdravstva Milanom Kujundžićem putem njegove majke, za koju se piše da je bila obiteljska prijateljica bivšeg ministra, dok je sam državni tajnik navodno bio kumče bivšeg ministra (Nezirović & Krnić, 2020). Na sučeljavanju je Dulibić nosio tamnoplavo odijelo, bijelu košulju i kravatu, dok su na nogama bile crne cipele. Na lijevoj ruci nosio je sat koji je ostao pokriven tijekom cijelog sučeljavanja. Govorio je umjerenim tempom, koji je ponekad prelazio u umjereno spor, što govori o tome da je imao dovoljno vremena za odgovore, te je, sukladno tome, sve izrekao u zadanom vremenskom okviru. U svojim odgovorima gotovo da nije imao stanke, osim u rijetkim situacijama u kojima se morao nečega prisjetiti. Naglasci u govoru nisu bili česti, ali su se pojavljivali kada je isticao uspjehe Vlade, kao na primjer:

„... imaju problem s tim i trebalo je proć sve instance **DA TO USPIJEMO**, uspijemo kvalitetno riješit.“

„**ZNAČAJNO** smo podigli plaću u primarnoj zdravstvenoj zaštiti.“

Dulibić je u govoru koristio isključivo logičke figure, slično kao i ministar Beroš u prethodnoj emisiji. Primjeri korištenja logičkih figura:

„... na razini Europske unije privatno zdravstvo sudjeluje u prosjeku sa **15 do 20 posto**, u Hrvatskoj je to na vrlo malim postocima. Ukupno izdvajanje građana je **do 9 posto** negdje maksimum.“

„Mi smo sad **došli na 76 posto razvijenosti** prosjeka Europske unije.

Kad dođemo na 80 posto, to će biti otprilike **za nekih tri godine**.“

Njegov je glas bio prigušen, gotovo kao da priča sebi u bradu. Premalo je otvarao usta, zbog čega su određeni dijelovi govora zvučali nerazumljivo i nerazgovjetno. Glas je povisio jedino kada je odgovarao na repliku gospođe Kekin, koja ga je vidno isprovocirala. Uz slegnuta ramena, minimalnu facialnu ekspresiju, raširene noge i minimalno korištenje ruku, djelovalo je kao da je na sučeljavanje došao nevoljko ili prisiljeno. Tijekom govora sugovornike je gledao u oči, uz povremeno skretanje pogleda u stranu. Većina njegovih izjava bila je obrambenog karaktera, u kojima je pobijao optužbe opozicije ističući postignute uspjehe, osobito u pogledu povećanja zaposlenosti i plaća. Njegov nastup dijeli još jednu sličnost s nastupom ministra Beroša – sklonost diplomatskom govoru. Često je isticao da problemi u zdravstvenom sustavu nisu specifični samo za Hrvatsku, već su prisutni i u drugim zemljama, primjerice:

„U **Americi postoje** i u privatnim bolnicama, u javnim bolnicama isto tako **liste čekanja** za dijagnostičke pretrage zato što im fali inženjera radiologije... U **Irskoj** se isto tako **čeka od mjesec do tri mjeseca**. U

drugim državama Europske unije se čekaju, znači **nigdje ne postoji sustav bez lista čekanja.**“

„**Liječnici odlaze, kao što odlazi i drugi dio stanovništva.** Mi smo ušli u Europsku uniju 2013. godine baš da bi **imali slobodu, kretanja, roba kapitala i usluga.**“

Tijekom cijelog sučeljavanja gospodin Dulibić je pokazivao poštovanje prema ostalim sugovornicima, a njegovi su odgovori bili etički ispravni.

Tablica 6. Analiza nastupa Tomislava Dulibića

1. VRIJEME GOVORA	
1.1. Brzina (tempo)	Umjeren
1.2. Trajanje govora	Unutar zadanog vremena
2. OSOBINE GOVORNE PORUKE	
2.1. Mjesta isticanja	Rijetko, Planirano
2.2. Stanke u govoru	Rijetko, Neplanirano
3. RETORIČKE FIGURE	
3.1. Broj logičkih figura u govoru	13
3.2. Broj figura misli u govoru	0
4. GLAS	
4.1. Snaga govora	Umjeren
5. NEVERBALNI ZNACI	
5.1. Položaj tijela	Sjedenje uz naslon od stolice s tijelom lagano nagnutim unazad, slegnuta ramena, noge su raširene i na podu.
5.2. Korištenje ruku za vrijeme govora	Djelomično
5.3. Gledanje sugovornika u oči	Da

5.4. Oblikovanje tijela (izbor naki- ta, odjeće i obuće)	Tamnoplavo odijelo, bijela košulja, kravata, crne formalne cipele.
6. VRSTA GOVORA	Obrambeni
7. ETIČNOST U GOVORU	Da
Napomena:	/
8. PROFESIONALNA IZVEDBA	Da
Napomena:	/

Izvor: Vlastita izrada autora

Branko Kolarić, ravnatelj Nastavnog zavoda za javno zdravstvo „Dr Andrija Štampar“, predstavljao je SDP na sučeljavanju. Gospodin Kolarić diplomirao je na Medicinskom fakultetu u Zagrebu, gdje je stekao i titulu doktora znanosti iz epidemiologije. Od 2005. do 2022. obnašao je razne vodeće pozicije u Zavodu za javno zdravstvo Zagrebačke županije, te u NZJZ „Dr Andrija Štampar“. Redoviti je profesor epidemiologije na Medicinskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci, te je završio više od 20 specijaliziranih tečajeva usavršavanja, kako u Hrvatskoj tako i u inozemstvu (Ravnatelj NZJZ „Dr Andrija Štampar“, 2022). Retoričku slabost kakvu je pokazao gospodin Bekavac u prethodnoj emisiji u ovoj su emisiji pokazali gospoda Dulibić i Kolarić. Naime, gospodin Kolarić se nije istaknuo kao snažan govornik. Na sučeljavanje je došao odjeven u tamnoplave traperice, svijetloplavu košulju, crne cipele, te tamnoplavi sako s brošem u obliku kišobrana, što je sveukupno ostavilo dojam ležernije odjevne kombinacije. Tijekom govora gospodin Kolarić se izražavao umjerenim tempom i držao se zadanog vremenskog okvira. Međutim, njegove retoričke sposobnosti pokazale su se slabijima u usporedbi s ostalim sugovornicima. Govor mu je bio monoton, bez raznolikosti u intonaciji ili stanki u govoru, a naglašavanje određenih elemenata događalo se samo u pojedinim situacijama. Primjerice, kada je rekao:

„Kad se je adekvatno platilo, **A NIJE** to tako velik novac, evo našlo se načina.“

U usporedbi s gospodinom Krstičevićem, Kolarić je manje koristio retoričke i logičke figure, a u izlaganjima mu je nedostajalo više konkretnih podataka i rješenja. Primjer korištene logičke figure bio je:

„Dakle, **zadržavanje velikih lista čekanja jest privatizacija** zdravstvenog sustava i **slabljenje javnog zdravstvenog sustava.**“

„Dakle, bolnice **ne trebaju biti profitabilne**, ali **mora se s njima upravljati** sustavno.“

Primjeri korištenja figura misli:

„Ja ne znam gdje imate ovako **da direktno s ulice dođete u bolnicu** i onda najlakše tako napraviti specijalistički pregled, dođete u hitnu i čekate tamo par sati.“

„Apsolutno se treba razvijati javni i privatni sektor, međutim, ti sektori ne mogu biti **spojene posude**...“

Njegov tihi i pomalo zagušen glas umanjio je dojam koji je trebalo ostaviti kao predstavnik druge najjače stranke u zemlji. Zbog toga je njegov nastup više podsjećao na ulogu analitičara ili savjetnika nego na političkog lidera. Što se tiče neverbalne komunikacije, Kolarić se koristio rukama tijekom govora, najčešće držeći ih u obliku šiljka, a tijelo mu nije bilo „prikovano“ za stolicu, što je pozitivan aspekt. Gledao je sugovornike u oči, što je također bio dobar znak. Ukupno gledano, njegov govor bio je napadački, no nedostajalo mu je žustrine. Unatoč tome, Kolarić je pokazao dobro poznavanje zdravstvene tematike. Ipak, zbog svojeg nastupa ostao je u sjeni. Iako je sučeljavanje odradio profesionalno, upitna je etičnost njegovog iznošenja podatka o privatnoj poliklinici/bolnici čiji je rad s državom činio 90 posto ukupnog proračuna. Kada ga je tajnik Dulibić upitao da precizira o kojoj se ustanovi radi ili da navede izvor informacije, Kolarić je odgovorio da tajnik ima te podatke i da ih samo treba potražiti. To se smatra neetičnim jer nije primjereno iznositi informacije koje nisu provjerene ili za koje nije naveden izvor, a kojima se služi kako bi se nekoga optužilo.

Tablica 7. Analiza nastupa Branka Kolarića

1. VRIJEME GOVORA	
1.1. Brzina (tempo)	Umjeren
1.2. Trajanje govora	Unutar zadanog vremena
2. OSOBINE GOVORNE PORUKE	
2.1. Mjesta isticanja	Rijetko, Neplanirano
2.2. Stanke u govoru	Rijetko, Neplanirano
3. RETORIČKE FIGURE	

DOMINIK OMEROVIĆ, KREŠIMIR DABO
GOVORNIČKA ANALIZA TELEVIZIJSKOG SUČELJAVANJA TIJEKOM PARLAMENTARNIH IZBORA
U HRVATSKOJ 2024. GODINE

3.1. Broj logičkih figura u govoru	12
3.2. Broj figura misli u govoru	2
4. GLAS	
4.1. Snaga govora	Umjereno tih
5. NEVERBALNI ZNACI	
5.1. Položaj tijela	
5.2. Korištenje ruku za vrijeme govora	Da
5.3. Gledanje sugovornika u oči	Da
5.4. Oblikovanje tijela (izbor nakita, odjeće i obuće)	Uspravno sjedenje uz naslonjač, jedna noga je oslonjena na stolicu, dok je druga lagano skvrčena i na podu.
6. VRSTA GOVORA	Neutralno napadački
7. ETIČNOST U GOVORU	Da
Napomena:	/
8. PROFESIONALNA IZVEDBA	Da
Napomena:	/

Izvor: Vlastita izrada autora

Trpimir Goluža, liječnik iz Petrove bolnice, bio je predstavnik Mosta na sučeljavanju. Osim što radi u bolnici, istovremeno predaje na Medicinskom fakultetu u Zagrebu. Zanimljivo je da je upravo gospodin Goluža bio jedan od mladih liječnika koji su osnovali Hrvatsku udrugu bolničkih liječnika. Svoj je politički angažman započeo 2020. godine, što ga je dovelo do pozicije gradskog zastupnika u Gradskoj skupštini Grada Zagreba (Borić, 2023). Na sučeljavanju se pojavio u ležernoj odjevnoj kombinaciji koju su činili plavi sako, bijela košulja bez kravate, formalnije tenisice u kombinaciji maslinastozelene i bijele boje, bež hlače te srebrni analogni sat na ruci. Tempo govora bio mu je umjeren, no često je prekoračivao zadano vrijeme.

U odgovorima nije koristio stanke za naglašavanje određenih poruka, ali je koristio elemente isticanja određenih dijelova rečenice, poput:

„Međutim, **TRAJNO** rješenje toga je reforma zdravstvenog sustava od dna...”

„**DOBRO PROCIJENITI** koje su zdravstvene potrebe građana Republike Hrvatske i prema tome organizirati kadrovsku kapacitiranost sustava.”

„**AKO** pružate zdravstvenu uslugu vi ste neuspješni.”

U rečenicama se ponajviše koristio logičkim figurama, kao na primjer:

„Dakle, **liste čekanja su vam** zapravo krajnja rezultanta organiziranosti nekog zdravstvenog sustava.”

„Republika Hrvatska **ima 64 bolnice** na tri milijuna i 800 tisuća stanovnika.”

„Vi danas **ne možete uspješno voditi** nijednu bolnicu u Republici Hrvatskoj ako ona ima pacijente, ako ona pruža usluge.”

Iako ih je bilo znatno manje, u govorima gospodina Goluže mogle su se pronaći i figure misli:

„Dakle, **ključna bitka** koja će se sad u sljedećem mandatu odigravat u hrvatskom zdravstvenom sustavu je **bitka za ljude**.”

„Zdrava **sinergija i simbioza javnog i privatnog zdravstvenog sustava** je formula za uspješan zdravstveni sustav.”

„Mi smo sad u **jednom vrlo destimulativnom okružju** što se tiče upravljanja bolnicom...”

Gospodin Goluža govorio je smireno, ali jasno i glasno. Njegov govor ulijevao je povjerenje, budući da je pokazao izvrsno poznavanje zdravstvenog sustava i aktivno nudio rješenja za postojeće probleme. Tijekom govora uglavnom je gledao sugovornike u oči. Kao nedostatak neverbalne komunikacije može se istaknuti situacija u kojoj je sjedio lagano nagnut unatrag sa spuštenim ramenima, što može odavati dojam nezainteresiranosti za sučeljavanje, slično kao kod državnog tajnika Dulibića. Iako su i Kolarić i Goluža pokazali dobro poznavanje tematike, Goluža je ostavio bolji dojam zbog svoje intencije da bude aktivan sudionik sučeljavanja. Njegov govor bio je mješavina stručnosti i napadačkog pristupa, jer je u jednom trenutku kritizirao aktualnu vlast za probleme u zdravstvu, no nije pretjerivao, već je u tim situacijama iznosio konkretne argumente i aktivno slušao sugovornike, tražeći priliku za repliku. Njegov nastup bio je etički korektan, s izuzetkom situacije u kojoj je voditelj dao riječ gospođi Keki, no gospodin Goluža se ubacio i nastavio govoriti. Može se pretpostaviti da jednostavno nije čuo poziv voditelja.

Tablica 8. Analiza nastupa Trpimira Goluže

1. VRIJEME GOVORA	
1.1. Brzina (tempo)	Umjeren
1.2. Trajanje govora	Preko zadanog vremena
2. OSOBINE GOVORNE PORUKE	
2.1. Mjesta isticanja	Često, Planirano
2.2. Stanke u govoru	Rijetko, Neplanirano
3. RETORIČKE FIGURE	
3.1. Broj logičkih figura u govoru	19
3.2. Broj figura misli u govoru	4
4. GLAS	
4.1. Snaga govora	Umjereno glasan
5. NEVERBALNI ZNACI	
5.1. Položaj tijela	Sjedenje uz stolicu s blago spušte- nim ramenima i laganim nagibom prema naprijed, raširene noge, od kojih je jedna na podu, a druga oslo- njena na stolicu.
5.2. Korištenje ruku za vrijeme govora	Djelomično
5.3. Gledanje sugovornika u oči	Da
5.4. Oblikovanje tijela (izbor naki- ta, odjeće i obuće)	Plavi sako, bijela košulja, maslina- stozelene formalne tenisice, bež hlače, srebrni analogni sat.
6. VRSTA GOVORA	Neutralno napadački
7. ETIČNOST U GOVORU	Da
Napomena:	/

8. PROFESIONALNA IZVEDBA	Da
Napomena:	/

Izvor: Vlastita izrada autora

S obzirom na to da je Ivana Kekin jedina govornica koja je sudjelovala u obje emisije na Novoj TV, i to s istim pitanjima i sličnim načinom komunikacije, u ovom se dijelu neće ponovno analizirati njezin govor. Budući da se radi o identičnom nastupu i argumentima kao i u prethodnom sučeljavanju, fokus je stavljen na razlike koje su se pojavile u odnosu na prethodni nastup. Jedina uočljiva razlika odnosi se na vanjski izgled, odnosno odabir odjeće i nakita. Dok su joj naušnice i sat ostali isti, ovoga puta gospođa Kekin odabrala je formalniju odjevnju kombinaciju, koju su činili crni sako, crne hlače, bijela majica, te srebrni lančić s privjeskom u obliku dvaju povezanih krugova. Također, na sakou je nosila bedž političke platforme Možemo!. Međutim, jedna zamjerka može se uputiti na izbor ruža za usne. S obzirom na to da je pozadina bila plave boje, crveni ruž odvlačio je pažnju gledatelja, što je možda umanjilo fokus na njezin govor i poruke koje je željela prenijeti.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Za potrebe ovoga rada definirano je šest istraživačkih pitanja i šest pomoćnih istraživačkih pitanja, na koje je istraživanje uspješno odgovorilo. Počevši od prvog pitanja koje se odnosilo na proučavanje retoričkih strategija koje predstavnici/e političkih stranaka koriste tijekom sučeljavanja. Analiza komunikacije dovela je do zaključka da je svaki/a od njih imao/la svoj vlastiti stil izražavanja i strukturiranja argumenata, što je rezultiralo vidljivim razlikama u njihovim nastupima. Dvije strategije se u ovom pitanju posebno ističu. Prva je napadačka, kojom su se najčešće služili članovi opozicijskih političkih stranaka, zato što im je bilo u interesu ostaviti što bolji dojam kako bi privukli više glasova. Navedeno su postizali napadom na vladajuću stranku, to jest HDZ, te isticanjem problema i propusta u zdravstvenom sustavu za vrijeme njihovog mandata. Druga strategija je obrambena, koju su koristili predstavnici HDZ-a pokušavajući umanjiti napade opozicije, istaknuti rješenja koja su ponudili, te predstaviti svoj rad u zadnjem mandatu. Stoga ne čudi da su upravo oni najčešće koristili tehnike *logosa*, koje se odnosi na logičke zaključke, i *patosa*, s obzirom na to da su se htjeli kroz svoj rad predstaviti kao osobe od povjerenja. Nadalje, predstavnici opozicije služili su se kombinacijom *logosa*, *etosa* i *patosa*. Logos su koristili za iznošenje tvrdnji i dokaza na tvrdnje

zašto aktualna vlast ne govori istinu ili zašto su određeni problemi ostali neriješeni, dok su *ethosom* pokušavali pridobiti povjerenje birača, ističući se kao rješenje problema. Patos su često koristili predstavnici političkih stranaka SDP-a, Domovinskog pokreta, Mosta i Možemo!, poistovjećujući se s običnim građanima kako bi izazvali veću empatiju publike koja je pratila sučeljavanje, čime je odgovoreno na prvo i treće pomoćno pitanje. Po pitanju drugog istraživačkog pitanja zanimljivo je za primijetiti kako se retoričke strategije uistinu razlikuju među predstavnicima različitih političkih opcija ovisno o poziciji te stranke na političkoj sceni. Na primjer, predstavnik HDZ-a, stranke koja cilja na glasače šire javnosti, koristio je diplomatski ton i strategiju koja je umanjivala probleme, isticala pozitivne strane i suptilno sugerirala da opozicija ne bi bila u stanju donijeti značajne promjene. Predstavnik SDP-a, kao najveće oporbene stranke, bio je primoran koristiti napadačku strategiju kako bi jasno ukazao na probleme aktualne vlasti, te ponudio rješenja, nastojeći prikazati da je SDP stranka kojoj se može vjerovati. Međutim, nedostatak žustrine i energije u drugom sučeljavanju umanjio je njihovu uvjerljivost. Predstavnica političke opcije Možemo! Kekin je svojim govorima jasno pokazala želju za promjenom, a njena retorička uvjerljivost bila je nedvojbeno. S druge strane, Domovinski pokret i njegov predstavnik u sučeljavanju pokazali su stručnost u raspravi, zadržavajući se većinom na kombinaciji *logosa* i *etosa*, izbjegavajući pretjerane napade na HDZ, s obzirom na moguće postizborne koalicije. Most, koji je stekao popularnost upravo kroz sukobljavanje s HDZ-om, pokazao je raznolikost u svojim nastupima; dok je gospodin Bekavac u prvom sučeljavanju bio manje uvjerljiv, gospodin Goluža je u drugom sučeljavanju nadoknadio taj manjak i pokazao se kao stručnjak koji se može smatrati ozbiljnim kandidatom za ministra zdravstva. Kada je pak riječ o drugom pomoćnom pitanju i strukturi argumenata pokazalo se kako oni također ovise o govorniku i njegovoj stranačkoj pripadnosti. Primjerice, predstavnici HDZ-a bi se u prvim rečenicama osvrnuli na pitanje ili problem potvrđujući njegovo postojanje ili umanjujući njegov značaj, nakon čega bi uslijedilo isticanje rezultata njihovog rada u proteklom mandatu. Nadalje, predstavnici/e SDP-a i Možemo! svoje argumente bi započeli razjašnjavanjem određenog problema, te izvora ili uzroka istoga, prilikom čega bi okrivili vladajuće, a zatim bi ponudili vlastita rješenja za navedene probleme. Isto to samo u malo manjoj mjeri radili su i predstavnici Mosta, dok je predstavnik DP-a govorio uglavnom o problemu i rješenju problema. Analiza komunikacije predstavnika političkih stranaka pokazala je kako ne postoje značajne razlike u retorici između čelnih pojedinaca unutar stranke i predstavnika stranaka u sučeljavanju, što je najuočljivije i najjasnije istaknuto prilikom komunikacije stranke HDZ-a. Komunikacija premijera Plenkovića i predstavnika

u sučeljavanju, preciznije rečeno ministra Beroša i državnog tajnika Dulića veoma je slična, odnosno svo troje koriste sličan ton i argumente. Također, primjetno je da su predstavnici HDZ-a bili diplomatski nastrojani, dok je SDP bio napadački orijentiran, ali manje strastven u usporedbi s predstavnicima Možemo!.

Ovaj rad pokazao je kako značaj neverbalne komunikacije nije zanemariv, što je uočljivo u komunikaciji političkih predstavnika Bekavca i Kolarića. Iako su pokazali dobro poznavanje sustava, te argumentirali svoje izjave, ostali su u sjeni drugih govornika zbog odsustva strasti u nastupu i manje izražajnu neverbalnu komunikaciju. Sličan slučaj bio je i s gospodinom Dulibićem, čiji je stav odavao dojam nezainteresiranosti, što publika može negativno percipirati. Nadalje, predstavnik SDP-a, Mišo Krstičević, i predstavnica Možemo!, Ivana Kekin, istaknuli su se kao uvjerljivi i angažirani govornici, čija je neverbalna komunikacija dodatno pojačala njihov utjecaj na publiku. Navedenim je odgovoreno i na treće istraživačko pitanje. Četvrto pitanje odnosilo se na proučavanje najčešćih retoričkih obrazaca za diskreditaciju protivnika. Istraživanje je pokazalo da sudionik koji želi optužiti drugog protivnika, to jest diskreditirati njegove riječi, najčešće započinje rečenicu s „To je laž!“, a zatim daje svoj protuargument koji će kontrirati izjavi prvog sudionika, a potom i uzdignuti drugog govornika ili njegovu stranku. Prilikom navedenog se često koriste ruke ne bi li se dalo na žustrini kontraargumenta. Na primjer, gospođa Kekin iz Možemo! bila je vrlo oštra u svojim napadima, koristeći gestikulaciju i izravne poglede kako bi dodatno pojačala svoje argumente. Istraživačko pitanje pod rednim brojem pet istraživalo je najčešću tematiku, dok je pomoćno pitanje šest ispitivalo retoričke stilove predstavnika stranaka prilikom pružanja odgovora na isto pitanje. Teme koje su najzastupljenije u sučeljavanjima su: smanjenje lista čekanja, rješavanje dugova bolnica, priziv savjesti na abortus, zadržavanje liječnika u Hrvatskoj i centralno upravljanje bolnicama. Najintenzivnije rasprave vodile su se oko priziva savjesti, s najvećim brojem replika u oba sučeljavanja. Zadnjim istraživačkim pitanjem proučavala se promjena retoričkog stila tijekom sučeljavanja s obzirom na vrijeme i dinamiku debate. Istraživanje je pokazalo kako se pažljivim praćenjem i analizom sučeljavanja, od početka do kraja, može uočiti promjena u retoričkim pristupima kandidata. Na samome početku, većina sudionika je djelovala ukočeno, što se može pripisati tremi, no kako je vrijeme prolazilo sudionici su postajali opušteniji, više koristili govor tijela i energičnije govorili. Zaključno, iako retoričke sposobnosti ne garantiraju izborni uspjeh, one mogu utjecati na percepciju neodlučnih birača. Primjeri poput Možemo! pokazuju da snažan nastup ne mora rezultirati boljim izbornim rezultatom, dok su HDZ i Domovinski pokret, unatoč slabijim ili suzdržanim nastupima, zadržali ili povećali

podršku. Dva sučeljavanja, iako ograničena u tematskom dosegu, pružila su vrijedan uvid u retoričke strategije političkih aktera i dinamiku političke komunikacije u kampanji. Tijekom istraživanja, pojavile su se određene prepreke prilikom mjerenja tempa i analiziranja mjesta isticanja u govoru. Bez profesionalne opreme bilo je teško precizno odrediti tempo, s obzirom na to da prosječno vrijeme izgovora riječi varira između 0,6 i 0,8 sekundi (Škarić 2000). Ova analiza pokazuje kako televizijska sučeljavanja, iako ne presudna za ishod izbora, ipak igraju važnu ulogu u oblikovanju javne percepcije kandidata, pružajući uvid u njihove komunikacijske sposobnosti, retoričke strategije i političku pripremljenost, čime pridonose ukupnoj slici političke kampanje i demokratskog procesa.

BIBLIOGRAFIJA

- Aalberg, Toril and Anders Todal Jenssen. 2007. "Do Television Debates in Multiparty Systems affect viewers? A Quasi- experimental Study with First-time Voters". *Scandinavian Political Studies*, 30(1): 115-135. doi: 10.1111/j.1467-9477.2007.00175.x.
- Agenda Setting Theory. 2010. "Communication theory". *Communicationtheory.org*. 15. listopada 2024. <https://www.communicationtheory.org/agenda-setting-theory/>
- Aristotel. 2008. *Retorika*. Podgorica: ITP Unireks.
- Babić, Doris. 2024. „Kao ratni liječnik vidio sam puno ranjenih i mrtvih, zato sam u politici”.
- Zadarskitjednik.hr*. 15. listopada. <https://zadarskitjednik.hr/grad-zadar/nepoznato-o-poznatima/kao-ratni-lijecnik-vidio-sam-puno-ranjenih-i-mrtvih-zato-sam-u-politici-251702>
- Blumenberg, Johannes, Daniela Hohmann and Sven Vollnhals. 2017. "And the winner is...?! Die Entstehung des Siegerbildes bei der TV-Debatte 2013". *Merkel gegen Steinbrück*, 59-73. doi: 10.1007/978-3-658-05432-8_4.
- Borić, Tamara. 2023. „Trpimir Goluža: 'Kandidirat ću se za gradonačelnika Zagreba jer Tomaševiću opasnu politiku treba zaustaviti.'" *Nacional.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://www.nacional.hr/trpimir-goluza-kandidirat-cu-se-za-gradonacelnika-zagreba-jer-tomasevicevu-opasnu-politiku-treba-zaustaviti/>
- Bourchas, Panagiotis Vasileios and Georgia Gioltzidou. 2024. "Television Debates as a TV Typology: Continuities and Changes in Televised Political Competition- The Case of the 2023 Pre-Election Debates in Greece." *Journalism and Media*, 5(2): 799-813. doi: 10.3390/journalmedia5020052
- Brkulj, Vedran. 2024. „Zadnji je dan izborne kampanje: Kome ide vaš glas?" *Tportal.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/kampanja-završava-za-koga-cete-glasati-20240415?meta_refresh=1

- Business Class. 2019. „N1 Televizija prva po rastu gledanosti u prošloj godini”. *Niinfo.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://niinfo.hr/vijesti/a373333-n1-televizija-prva-po-rastu-gledanosti-u-prosloj-godini/>
- Car, Viktorija. 2010. „Politika i političari – glavna tema i glavni junaci televizijskih vijesti.” *Analitičarskog politološkog društva*, 7(1): 193–212.
- Državno izborno povjerenstvo. 2024. „Izvešće o provedenim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2024”. *Izbori.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2024/Izbori_za_zastupnike_u_Hrvatski_sabor/Rezultati/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedenim%20izborima%20za%20zastupnike%20u%20Hrvatski%20sabor%202024.pdf
- Ettensperger, Felix, Thomas Waldvogel, Uwe Wagschal and Samuel Weishaupt. 2023. “How to convince in a televised debate: the application of machine learning to analyze why viewers changed their winner perception during the 2021 German chancellor discussion”. *Humanities and Social Sciences Communications*, 10: 1–16.
- GateKeeping Theory. 2011. *Communicationtheory.org*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://www.communicationtheory.org/gatekeeping-theory/>
- Gelman, Andrew and Gary King 1993. “Why are American presidential election campaign polls So variable when votes are so predictable?” *British Journal of Political Science*, 23(4): 409–451. doi: 10.1017/S0007123400006682
- Grbeša, Marijana. 2005. „Suvremene izborne kampanje i kako one utječu na demokratski proces”. *Politička misao*, 42(1): 49–59.
- Haramija, Predrag. 2021. „Kad je izborna kampanja dobra?” *Obnovljeni život: časopis za filozofiju i religijske znanosti*, 76(2): 219–234. doi: 10.31337/oz.76.2.5
- Hina. 2024. „DIP objavio pravovaljane liste. Službeno je počela kampanja”. *Index.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/dip-objavio-pravovaljane-liste-službeno-je-pocela-kampanja/2552266.aspx>
- „Ivan Bekavac – Kandidat Mosta za gradonačelnika Velike Gorice.” 2021. *Most.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://most-hrvatska.hr/2021/03/12/ivan-bekavac-kandidat-mosta-za-gradonacelnika-velike-gorice/>
- Ivana Kekin. 2024. *Mozemo.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024 <https://mozemo.hr/zastupnice-i-zastupnici/ivana-kekin/>
- Janani, Sri. 2021. “Theories of Mass Media: Gatekeeping, Agenda-setting, Framing, and Priming Theory”. *Sociologygroup.com*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://www.sociologygroup.com/theories-of-mass-media-gatekeeping-agenda-setting-framing-and-priming-theory/>
- Johannesen, Richard, Kathleen Valde and Karen Whedbee. 2008. *Ethics in Human Communication*. Long Grove: Waveland Press.
- Jureško, Goranka. 2024. „Čak 88 posto Hrvata dalo bi svoj glas političaru koji uspije riješiti ovaj problem!” *Jutarnji.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://>

- www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/cak-88-posto-hrvata-dalo-bi-svoj-glas-politicaru-koji-uspije-rijesiti-ovaj-problem-15440135
- Kalla, Joshua and David Broockman. 2018. "The minimal persuasive effects of campaign contact in general elections: Evidence from 49 field experiments". *American Political Science Review*, 148-166.
- Kemp, Simon. 2025. "Digital 2025: TV trends and realities". *Digital 2025 Global Overview Report*. Pristupljeno 12. travnja 2025. <https://datareportal.com/reports/digital-2025-global-overview-report>
- König, Pascal, Thomas Waldvogel, Uwe Wagschal, Bernd Becker, Linus Feiten and Samuel Weishaupt. 2022. "The emotional valence of candidate ratings in televised debates". *Communications*, 47(3): 422-449. doi: 10.1515/com-mun-2020-0059
- Kotler, Philip. 1999. *Political Marketing—Generating Effective Candidates, Campaigns, and Causes*. Sage Publications.
- Krouwel, Andre. 2003. "Otto Kirchheimer and the catch-all party." *West European Politics*, 26(2): 23-40. doi: 10.1080/01402380512331341091
- Kunczik, Michael and Astrid Zipfel. 1998. *Uvod u publicističku znanost i komunikologiju*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
- Maurer, Marcus. 2016. "Nonverbal Influence During Televised Debates: Integrating CRM in Experimental Channel Studies". *American Behavioral Scientist*, 60(14): 1799-1815. doi: 10.1177/0002764216676250
- Mazara, Jekaterina. 2013. "Irony in the face(s) of politeness: Strategic use of verbal irony in Czech political TV debates". In *Approaches to Slavic Interaction*, ur. Nadine Thielemann, Nadine and Peter Kosta, 187-213. Amsterdam: John Benjamins. doi: doi.org/10.5167/uzh-81440
- McLuhan, Marshall. 1964. *Understanding Media, The Extensions of Man*. McGraw Hill Book.
- McQuail, Denis. 2010. *McQuail's Mass Communication Theory*. Sage Publications.
- Meyer, Michael, Manuel Maria Carrilho and Benoit Timmermans. 2008. *Povijest retorike od Grka do naših dana*. Zagreb: Disput.
- Nagel, Friederike, Marcus Maurer and Carsten Reinemann. 2012. "Is There a Visual Dominance in Political Communication? How Verbal, Visual, and Vocal Communication Shape Viewers' Impressions of Political Candidates". *Journal of Communication*, 62(5): 833-850. doi: 10.1111/j.1460-2466.2012.01670.x
- Newman, Bruce. 1994. *The Marketing of the President – Political Marketing as Campaign Strategy*. Sage Publications.
- Nezirović, Vanja i Ivana Krnić. 2020. „Liječnike iz Hrvatske zore postavio na ključna mjesta, s dobavljačima medicinske opreme gradio vile i od njih posuđivao novac." *Sibenski.slobodnadalmacija.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024.

- nike-iz-hrvatske-zore-postavio-na-kljucna-mjesta-s-dobavljacima-medicinske-opreme-gradio-vile-i-od-njih-posudivao-novac-644158
- Norris, Pipa, John Curtice, David Sanders and Margaret Scammell. 1999. *On Message: Communicating the Campaign*. Gateshead: SAGE Publications. „O gradonačelniku.” 2021. *Ploce.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://ploce.hr/grad/o-gradonacelniku/>
- Otto, Lukas, Mchaela Maier and Isabella Glogger. 2015. “Image- or issue-orientation? How the presentation modality influences candidate perception in televised debates”. *Journal of Political Psychology*, 4(2): 215–234.
- Prakash, Chanrd and Sunita Dwivedi. 2022. “Trends in Political Campaigning Research – A Bibliometric Literature Analysis”. *Journal of Scientometric Res.*, 11: 262–271.
- Ravnatelj NZJZ „Dr. Andrija Štampar”. 2022. *Stampar.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://stampar.hr/hr/ravnatelj-nzjz-dr-andrija-stampar>
- Reinemann, Carsten and Marcus Maurer. 2006. “Unifying or Polarizing? Short-Term Effects and Postdebate Consequences of Different Rhetorical Strategies in Televised Debates”. *Journal of Communication*, 55(4). 775–794. doi: 10.1111/j.1460-2466.2005.tb03022.x
- Repecki, Marko. 2024. „Izbori su neradni dan, ali će, po svemu sudeći, svi koji to žele moći raditi”. *Forbes.ninfo.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://forbes.ninfo.hr/aktualno/izbori-su-neradni-dan-ali-ce-po-svemu-sudeci-svi-koji-to-zele-moci-raditi/>
- Scammell, Maragret. 1999. “Political Marketing: Lessons for Political Science”. *Political Studies*, 47(4). 718–739. doi: 10.1111/1467-9248.0022
- Schieffer, Bob. 2017. “John F. Kennedy: Our first television president.” *CBSNews.com*. Pristupljeno 12. travnja 2025. <https://www.cbsnews.com/news/john-f-kennedy-our-first-television-president/>
- Sophists. 2024. *Iep.utm.edu*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://iep.utm.edu/sophists/>
- Škarić, Ivo. 2000. *Temeljci suvremenog govorništva*. Zagreb: Školska knjiga.
- Tench, Ranch and Liz Yeomans. 2009. *Exploring Public Relations*. London: Pearson
- Tomić, Zoran. 2016. *Odnosi s javnošću – Teorija i praksa*. Zagreb: Synopsis.
- Vertovšek, Nenad i Marija Andrić. 2015. „Masmedijski 'trenuci istine' – od političke komunikacije i političkog marketinga do ratne propagande.” *In medias res: časopis filozofije medija*, 4(6): 970–993.
- Vlada Republike Hrvatske. 2020. „Članovi Vlade: Vili Beroš.” *Vlada.gov.hr*. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://vlada.gov.hr/o-vladi/clanovi-vlade/clanovi-vlade-128/vili-beros-28720/28720?lang=hr>

- Warner, Benjamin and Mitchell McKinney. 2013. „To Unite and Divide: The Polarizing Effect of Presidential Debates” *Communication Studies*, 64: 508–527. doi: 10.1080/10510974.2013.832341
- Taras, David and Raichard Davis. 2022. *Electoral Campaigns, Media, and the New World of Digital Politics*. Michigan: University of Michigan Press.
- Whaley, Nicholas. 2019. “Aristotle’s Rhetorical Appeals: Ethos, Logos, and Pathos”. Pressbooks.pub. Pristupljeno 17. listopada 2024. <https://pressbooks.pub/open-rhetoric/chapter/aristotles-rhetorical-appeals/>

ABSTRACT

SPEECH ANALYSIS OF THE TELEVISED CONFRONTATION DURING THE PARLIAMENTARY ELECTIONS IN CROATIA IN 2024

This paper analyzes the rhetoric of the participants in televised confrontations during the parliamentary elections in Croatia in 2024, with a special emphasis on the use of verbal and non-verbal communication. In a year marked as a „super-election” year, parliamentary, European and presidential elections are held, and rhetorical skills and well-executed televised confrontations can play an important role in the victory of a certain political option. With the power of modern media and the speed of information dissemination, as well as the ability of every voter to get detailed information, the room for mistakes in politicians’ public appearances is significantly reduced. The research results show how representatives of political parties used different rhetorical strategies during the confrontation, depending on their political goals and positions. Opposition parties, such as SDP, Mozemo!, Most and the Homeland Movement, mostly used offensive strategies, while HDZ representatives used defensive strategies to emphasize their results and minimize criticism. The conducted research gave answers to the question of how party representatives want to make a better impression on the viewer with their performance, which issues are the biggest debates, and what discrediting the opponent looks like. The research results indicate that the performances of political representatives did not deviate significantly from the achieved election results. Also, the results showed that reasoned debates between political actors of different ideological orientations and party affiliations are possible, which can ultimately influence undecided voters.

KEYWORDS: rhetoric, television debates, political campaign, political communication.



Submitted: 6.9.2024.
Revised: 10.10.2024.
Accepted: 12.12.2024.

DOES DEMOCRATIC LEGITIMACY HAVE A BOUNDARY PROBLEM? NOT IF YOU'RE A REALIST

Jan Rodin

Faculty of Political Science, University of Zagreb

ABSTRACT

Abizadeh has argued that when democratic theory defines the people who comprise a demos, the character of that theory is self-referential because the democratic principle of legitimacy invokes the same people over whom democratic rule is exercised. On this view, the legitimate outcome of a decision is simultaneously its precondition. This challenge to democratic legitimacy is known as the legitimate boundary problem. In this realist reply informed by Bernard Williams, I argue that Abizadeh's position renders democratic legitimation an undesirably open-ended question and that democratic legitimacy is satisfied internally, with reference only to the state's citizens as its demos.

KEYWORDS: Arash Abizadeh, Bernard Williams, political realism, democratic legitimacy, legitimate boundary problem

1. INTRODUCTION

In "On the Demos and Its Kin: Nationalism, Democracy, and the Boundary Problem" (2012), Arash Abizadeh has argued that democratic legitimacy faces the boundary problem – that when democratic theory specifies or defines a people who comprises a demos, its character is self-referential: "... if the exercise of political power is legitimized by conforming to the expressed will of the people, then the second question (b), of *who* the people is, cannot itself be settled by interrogating the people's will." (Abizadeh 2012, 874).

Authors' contact:

Author is PhD student at the Faculty of Political Science, University of Zagreb
Contact: rodin.jan@gmail.com; ORCID: 0009-0006-3008-8631

Conceptually, there are at least three areas in which this problem has normative implications: the territorial rights of states, the desirability of cosmopolitan democracy, and the democratic right of polities to unilaterally allocate civic membership and political rights. In this paper, I look at how Abizadeh's position complicates the third point, which radically challenges the practices of democratic states, whose right to define their demos is regarded as fundamental to their self-determination.

Abizadeh opens with the idea that any prepolitical anchor to which a demos is bounded (by which a "people" is defined), for instance, culture, is a project to be realised via the exercise of political power. In democracies, this project is expressed through the "will" of the people.

The case with traditional democratic theory, according to Abizadeh, is that the legitimacy principle is cofounded with the boundary problem, meaning that any institutionally articulated group of people instantiates an enforced exercise of power due to this group being an outcome of (democratic) procedures in reference to the same people. Abizadeh importantly points out that when the composition of the demos is specified, it is not the same question as the composition of the demos being specified as bounded (Abizadeh 2012, 878). He says this to in fact argue that defining a demos in a way that complies with the legitimacy principle requires including every person subjected to political power because political power exercised within the defined civic boundary is also an instance of an outward extension of power over the people on the outside of the civic boundary, which is an instantiation of unjustified use of state political power.

Abizadeh's solution to these twin problems, one which would satisfy the criteria for democratic legitimacy, is the *all-subjected* principle: "... that all those subjected to the exercise of political power be included in the demos, i.e., granted a right of democratic say over political decisions." (Abizadeh 2012: 878). The condition of democratic legitimacy here is that all those subject to the exercise of political power ought to have a right to democratic participation, and this "in principle unbounded" demos is what makes a *politically* as opposed to a prepolitically constituted demos. He has some desiderata for what counts as subjection, for example, it suffices that the state subjects a group to coercion. But this leans toward a normative discussion about who falls under this category of subjection, a discussion Miller (2009) already opened by arguing that a demos is justified theoretically, with reference to some normative ideals of democracy, not via democratic procedure. Instead, I want to argue empirically and show that there is a strong case for an internally legitimate democratic polity that is politically constituted in reference only to its citizens as the demos. I appeal to a more proceduralist view of democratic legitimacy by showing that states

must be able to arrive at democratic decisions without loose ends with regard to who ought to be the ones making them.

My thesis is that a recognition that the bounded demos yields a theory of democratic legitimacy based on a politically constituted demos. The view is that the democratic legitimacy principle is not conflated with the boundary problem and is therefore not self-referential. Civic boundaries, as I will show, do not furnish a basis for enforced decisions about granting or denying political membership and rights, which is an important provision given that Abizadeh is correct in saying that "A theory according to which the proverbial "will of the people" can be discerned and expressed by an inspired autocrat, without procedures for the participation of those composing the demos, does not amount to a *democratic* theory of legitimacy." (Abizadeh 2012, 874). My standpoint is not entirely antithetical to Abizadeh either. What makes Bernard Williams a tactful interlocutor for Abizadeh is that they both stress how "might does not make right" (i.e. that power itself does not justify). Hence the search for a democratic legitimization story from both Abizadeh's moralist (i.e. what Geuss (2008) dubs the "ethics-first" view) and Williams's realist camps, where the core of the dispute lies in the descriptive notion about *who* makes the demos.

As Abizadeh had already pointed out in his paper, decision about who constitutes the demos require an already demarcated demos, which itself must be democratically constituted, contrary to e.g. autocracies or theocracies, where legitimacy derives from the outside, a demagogue or a divine entity. The thesis that a bounded demos thesis yields a theory of democratic legitimacy is motivated by two ideas. First, that Abizadeh is too cavalier about the question of feasibility, for it is impossible to enfranchise into the democratic process everyone who expresses a grievance on account of being coerced, and (to appropriate Williams's phrase) there is always some place for grievance. Second, one of the more potent arguments for the expansion of the demos appeals to the notion of justice, and it is widely believed that justice requires treating all persons as equals. It would seem that Abizadeh formulated the problem of civic boundaries as a problem of legitimacy, but I want to show throughout the paper (conclusively in section 3.2) that his problematisation of civic boundaries and consequently his fix with the all-subjected principle are problems in the domain of justice rather than legitimacy, since it would be too demanding to make his point without making an argument for global justice. The principle of justice is the bedrock of democratic theory and, like many moralist theorists, Abizadeh is uncomfortable with anything that appears to violate it.

Justice understood this way plays on (negative) constraints on exercising state political power, in particular (1) the exercise of political power

should not be used to systematically prevent people from pursuing the opportunities to meet their basic needs, and (2) it should not be used to entrench structurally significant sources of material inequality among persons. These negative constraints produce a justice argument for open civic boundaries based on *pro tanto* moral duty; if the argument succeeds, it allows Abizadeh to ask the would-be question: why are democratic states justified in exercising political power to enforce a sub-optimal policy of justice? Or put differently by Bagge: "If legitimacy is really such a minimal standard, in other words, it is far from clear why we ought to pursue it at the expense of other worthy normative goals." (Bagge 2022, 35). A state that enforces such sub-optimal policy and does not include in its making those whom it coerces does not, from Abizadeh's point of view, satisfy the democratic principle of legitimacy.

In reply to Abizadeh and, by extension, to structural models (familiar from Rawls onwards) of democratic theory which seek to define the conditions under which political power can be rightfully exercised, I argue that democratic legitimacy is satisfied when there is an answer to the following: How is it possible to make a democratic decision tomorrow morning, without deliberating who ought to be making it the evening before? Likewise, how can a democratic decision be made without retroactively questioning it on the same account? My answer starts from the thought that democratic legitimacy requires and suffices with a *practical* justification of state political power whereas justification is demanded contextually instead of deriving from a set of principles at the level of theory. The realism of this justification rests on the idea that it must be offered *right now* (NOW), that is, tomorrow morning. Therefore, the argument that I will defend throughout this thesis runs like this. Democratic legitimacy is satisfied with an answer to the question of providing justification NOW, which is equated with the idea of tomorrow morning/evening before. For a democratic decision to be NOW, it must pass a feasibility test. This feasibility test requires a model of the demos which is in principle bounded. I pioneer a new model and argue that it complies with NOW and, as such, satisfies democratic legitimacy.

The paper unfolds as follows. Section 2 gives an overview of Bernard Williams's political theory and economy of language (e.g. the Basic Legitimation Demand) and explains democratic legitimation in a realist key, with some deflection of Abizadeh. Section 3 scrutinizes the hitherto predominant "moralised" interpretations of democratic legitimation, based on which I offer a practical democratic legitimation story grounded in the idea that we need justification of state political power NOW. My analysis confirms, with some qualifications, that democratic legitimation can be satisfied through a bounded demos thesis while making concessions

for normative reasons as to why a substantive expansion of the demos is possible (which is where Abizadeh's demand is really located) in spite of a bounded demos. Section 4 concludes with some suggestions about what my analysis might mean for the place of democratic legitimation within realist political theory.

2. REALIST LEGITIMACY

Bernard Williams departed from mainstream Anglophone political philosophy by drawing the contrast between the predominant forms of political moralism and his political realism. His departure starts from the thought that for a state to be legitimate (LEG), it must meet the Basic Legitimation Demand (BLD). The distinctiveness of this alternative from other liberal political theorists, who demand a theoretical justification of liberal orders, is that the BLD represents a politically inward-looking justification of political regimes, which is seen as a rupture from the justificatory theories in the footsteps of political moralism: "It may be asked whether the BLD is itself a moral principle. If it is, it does not represent a morality which is prior to politics. It is a claim that is inherent in there being such a thing as politics: in particular, because it is inherent in there being a first political question." (Williams 2008, 5).

Williams asks the first political question in essentially Hobbesian language, which is crudely how to create order out of mayhem: "securing of order, protection, safety, trust, and the conditions of cooperation." (Williams 2008, 3). Any purported answer to the first political question is subject to the BLD which is equated with the idea that the solution is an acceptable answer. What makes for an acceptable answer adheres to Williams's formula $LEG + Modernity = Liberalism$, whereas modernity is an important proviso for political authority to be experienced as such that the legitimation story "makes sense" (MS) to those people who are subjected to state power. In the Williamsian dictionary, liberalism is more often than not synonymous with liberal democracy namely because this is what appears to MS in modern political societies.

We can start to bridge an early comparison with Abizadeh's all-subjected principle: "Note that for persons to be subject to political power it is not necessary that they be placed under legal obligations to comply... it is sufficient that the state subject them to coercion..." (Abizadeh 2012, 878). It is important to distinguish between judgements about what MS and the separate discourse about what a just social order looks like. Williams's capacious definition of liberalism (as (Hall (2015) points out, he does not over-specify liberalism so as to avoid imposing a set of liberal norms) is acceptable in spite there being disagreements on whether it is "optimally just." For this reason, Williams can argue that historically, there have been

legitimate states that were not liberal, while today, traditional hierarchical justifications of inequitable treatment no longer MS. In contrast, many moralist positions on legitimacy are grounded in the teleological view that liberalism is a political settlement of perennial moral truths that are to be realised if a political regime is to go down in history as legitimate. There does exist an oppositional view against the notion of latent judgments about what MS in relation to state legitimacy (Freedman 2012; Floyd 2011; Sleat 2010), but this paper maintains the framework that today, or as Williams put it, *now and around here*, only liberal political settlements MS.

In his original realist voice, Williams places the question of justice (and for that matter, freedom, rights, and so on) lexically lower than political issues. This does not imply that, just because a (coerced) individual is not party to a political relationship with the state, that she may not be party to a moral relationship with the state (Hall 2015). It remains entirely possible that a set of moral principles governs that relationship, un beholden to the political sphere. As some critics pointed out, an affected interest grounds moral right due to consideration, but not political right to participate in the democratic decision (Beckman 2009). For others, like Abizadeh, any type of state coercion renders the individual a subject and makes her, by moral right, party to a political relationship. Naturally, there are other critical voices to the realist standpoint, namely realism being merely an extension of applied ethics (see e.g. Maynard and Worsnip 2018), or that “political justification is irreducibly moral” (Erman and Möller 2015, 1), according to which moral and political relationships cannot be differentiated. But my thesis bolsters the stronger realist claim that political values “can and should guide politics” (Rossi and Sleat 2014, 690).

On this view, the crucial message is that justification of state power is strictly a political concern because the first political question is contextual; it does not waver once we have arrived to an answer at the level of some theory (e.g. about human nature or statecraft) as has been the case with e.g. Rawls (1999a; 2005), who offers moral conditions for co-existence, or Dworkin (1986), who offers moral foundations for a just and authoritative rule. Here, the first political question means that an answer is demanded *all the time* since the meaning of politics is susceptible to change. What this implies for political theory is that neither the first political question nor the answers to it are constant; there is no single set of concerns through which problems permeate, anachronistic to contemporary settings. Such concerns are familiar from the literature on justice, e.g. the view that renders the equal moral worth of all humans, on which basis policy is made.

I have introduced so far the first political question, the securing of conditions of cooperation, being a necessary condition of LEG that the

state solves it. Any purported answer to the first political question is subject to the BLD, which is equivalent to the solution MS. With respect to meeting the BLD, the state must be able to offer a justification of its power to each subject: "... the subject of a state is anyone who is in its power, whom by its own lights it can rightfully coerce under its laws and institutions. Of course this is not satisfactory for all purposes, since a state can claim too many people, but I shall not try to pursue this question." (Williams 2008, 4). If we were to formulate a sense in which a state is LEG by virtue of meeting the BLD exclusively on part of its subjects, and if Williams had not shied away from defining who those subjects are (i.e. with whom the BLD arises), then we would have had a coherent picture of a political demography to whom the state owes a justification of its power. And so Williams's argument for state legitimacy could go like this:

P1: State legitimacy derives from the state's justification of power to each subject

P2: A subject of the state is a citizen of the state

C: State legitimacy derives from the state's justification of power to its citizens

But this is not the present state of the argument and both premises, mainly the second, have been contested by Abizadeh, whose demos problem lingers on the conceptual question (with big normative implications) of who makes for a subject. For the rest of this paper, I want to show that Williams's account of political legitimacy is inward-looking, that this legitimacy is democratic, and that there are independent reasons to believe that the above argument is possible despite Abizadeh. The point, to have traction, must refer to some demos (citizens), which is politically constituted (through democratically articulated processes), and that this theory stops the legitimate boundary problem from arising in the first place.

Williams explains that when we ask what MS we "need concepts and explanations which are rooted in our more local practices, our culture, and our history, and these cannot be replaced by concepts which we might share with very different investigators of the world." (Williams 2006, 186–187). But he also writes that: "This principle [BLD] does not itself determine when there is a need for justification... It does do something to determine, when there is a demand for justification, what will count as one." (Williams 2008, 6). Here I would like to offer an amendment. Hall (2015: 4) remarks that when subjects ask if the state satisfies the BLD, this is for them a normative question. The BLD is not a reflection on subjects' commitment to liberalism, but rather to the normative standard of state legitimacy, and the state just so happens to be liberal (which is again sepa-

rate from the state having to be liberal to MS). In other words, the BLD must be framed by the circumstances through which the demand emerges, and those circumstances are contingent on judgements around whether the state's legitimization story is coherent or incoherent with what MS (or in this case, with liberalism).

The BLD locally corresponding to what MS as a legitimization story is a turn on the BLD as a principle that *can* determine a need for justification because, for example, if there is something illiberal going on within the state, subjects will pick up on it as no longer MS, which is a prompt for the BLD to emerge as a signifier for the state's need to justify its use of political power at that moment and on that particular issue. This means that the BLD may come to prominence at any given time, for any number of reasons, but most likely or in this scenario for reasons referring back to illiberal practices (whatever illiberalism means at that time and place). If a state cannot provide an answer when that happens, it does not meet the BLD and is therefore ILLEG.

Lastly, the state may coerce certain groups for reasons that MS only to the specific subjects from whom it seeks legitimization, and at that remain LEG. This premise is exhibited in Williams's historical example of the "radically disadvantaged" Helots in Sparta, who were openly regarded as enemies of the state: "...there is nothing to be said *to this group* to explain why they shouldn't revolt." (Williams 2008, 5). Williams's analytic placement of the Helots in Sparta is analogous to Abizadeh's concern for those who are today on the "outside" of the demos yet share the polity space with those who are within it and on that account are kept from the democratic right of say – his examples include Apartheid, the exclusion of religious minorities in Iran and the treatment of Hispanics in the U.S. One could think of plenty more – the Uyghur population in China, the Kurdish population across various Middle Eastern countries and less callously as of yet, non-citizen residents in the U.S., for whom we have yet to witness what the future holds in 2025 under the Donald Trump administration. Already at face value, we see that these examples characterize varying types and intensities of negligence for which reason it will prove necessary to differentiate between the kinds of relationships a particular group might or might not have with the state, something I will address shortly after below.

In another paper, Abizadeh makes an argument that seeks to extend this concern to foreigners and would-be immigrants, that is, to those who are "outside" the demos and do not (yet) share the polity space with those who are within it, which would amount to a reason to enfranchise them under the all-subjected principle: "To be democratically legitimate, any regime of border control must either be jointly controlled by citizens and foreigners or, if it is to be under unilateral citizen control, its control must

be delegated, through cosmopolitan democratic institutions giving articulation to a “global demos,” to differentiated polities on the basis of arguments addressed to all... Since border coercion invades the independence of *everyone* subject to it, a state wishing to place entry restrictions on foreigners owes those persons a democratic say.” (Abizadeh 2008, 54–55). The direction of my response will be that, no matter how praiseworthy a normative project like this might be, the concern still pertains to the domain of justice rather than legitimacy – the the apposite question is whether it is possible whether it is possible to consider a state legitimate unless it is also just and whether the state, in this regard, must be globally viewed as legitimate or if internal legitimacy suffices. It’s good to keep this in mind for section 3.2 when I will talk about the BLD in the global context.

It is in the BLD’s domain, as Jubb and Rossi (2015) have pointed out, that we find the distinction between political relationships and sheer domination. Helots, who were factual slaves (under heavy draconian treatment at that, so there can be no mistake about it), were never incorporated as political subjects, nor have there ever been any attempts to do so either, since Spartan tradition wantonly anticipated Helot revolts so that young Spartan men who had just completed martial training could “hunt” the Helots down in a sort of inauguration to military ranks. This fact makes it difficult to say that Sparta sought to claim *political* authority over the Helots – it was (as described by Williams) a case of internal warfare, which didn’t affect the legitimacy of Sparta vis-à-vis Spartan citizens, for whom Williams believed the state was legitimate as a historical point. If we were to extrapolate the case to contemporary settings, one would have to be sensitive when differentiating between groups that are party to a political relationship with the state, the groups that are dominated, and the groups that are not either.

Further, in the case that the argument for domination is successfully advanced, one can ride on Miller’s (2009) ticket, where he went on to say that coercive border controls do not grant would-be immigrants democratic entitlements because coercion does not equal prevention, and prevention itself does not necessarily undermine moral rights such as autonomy. So a case of domination does not amount to a political relationship and the state as such would have no obligation to meet the BLD on the part of that group. The relationship might amount to a moral one due to consideration, and it might be desirable to do so, but as I have argued earlier, that is beside the current point. It is therefore not a “yes or no” question whether Sparta had met the BLD; it is a non-question because the BLD had never been raised since there was no violation of a political agreement per se. For these two reasons, it can be argued that the all-subjected principle, which would seek to politically enfranchise non-citizens and would-be immigrants into deci-

sions on democratic boundaries, does not carry the question of legitimization. Let us now see how this plays out with Abizadeh.

3. ALL-SUBJECTED PRINCIPLE

The all-subjected principle is essentially a model of constituting a demos internal to the standards of democratic theory in terms of addressing the boundary problem so to satisfy the legitimacy principle (Beckman 2009; Erman 2014; Fraser 2009; Habermas 1996). This principle is one of the pillars of enfranchisement models next to the *all-affected* principle (Arrhenius and Tersman 2005; Dahl 1990; Goodin 2007; Miller 2009; Whelan 1983) and the *all-inclusive principle* (Näsström 2003; Song 2009), which both share in the common project of identifying prepolitical but democratic grounds on which a demos could be constituted in a way that the exercise of political power conforms to the legitimacy principle. The motivation, again, is that might does not make right. Abizadeh's view, however, does not suppose a prepolitically constituted corporate subject. In fact, he at times comes surprisingly close to a realist vision of legitimacy: "Rather than beginning with the *fiction* of an originary social contract, and asking how legitimately to construct political power from prepolitical grounds, we must reverse the image: Begin with the *fact* of political power – we begin with the already existing configuration of political power – and ask how to legitimize it." (Abizadeh 2012, 879-880).

Simultaneously, Abizadeh avoids collapsing the meaning of the demos into democratic procedures because, he argues, the democratic principle of legitimacy makes assumptions about legitimacy being grounded in a collective and politically expressed "will". Hence, any notion of democratic proceduralism is compounded with the legitimate boundary problem. This is precisely, I argue, what renders the all-subjected principle a normative model of enfranchisement, more so than a conceptual definition of the demos. Whether the all-subjected principle seeks to constitute a demos by defining its contours by virtue of people accepting political rule or being carriers of some moral right, its principal normative hallmark is that there must be some room for its expansion; it looks at who *ought to* be an eligible participant in democracy, which makes his demos "in principle unbounded." In contrast, the sort of demos I am proposing is descriptive and adheres to a procedural understanding of democratic legitimacy, and so is in principle bounded.

Williams, like Abizadeh, says that it is the *fact* of states claiming authority that generates the need for its justification, with the head difference being the question to whom the state justifies its power. In keeping with the BLD, which is seen as an evaluative standard of legitimacy derived from the practice of politics, the scope of the state's justification is limited

to those from whom the state demands allegiance (Hall 2015). In Abizadeh, this scope is not limited in any meaningful way because of his normative demand for the unbounded demos. Abizadeh's account must be contingent on external (moral) principles governing the ideal of democratic participation, which in its present form remains an abstract theory-level exercise. Here, it becomes more readily apparent that justification of state political power can be seen as a matter of practice rather than a perpetuation of presupposed ideals about democracy and democratic participation: "As answering the first political question is a matter of practical concern, legitimacy is not an abstract moral ideal but a live contextual possibility or, to put it another way, a reachable threshold." (Hall 2015, 3).

The point is stronger than outright rejecting unfeasible ideals, as non-ideal theorists such as Valentini (2012) suggest. If democratic legitimacy requires justification, and justification is conducive to a democratic ideal rather than praxis, then it is also worth putting into question what the democratic ideal even is. Just as there is pluralism of moral outlooks (Berlin 2013), Abizadeh puts forth his vision with the all-subjected principle, but it is the fact of pluralism that keeps a single understanding of democracy (or any political settlement) from being the dominant view in pluralistic societies like in today's liberal democracies. One could compare this point with Bourdieu's (2000: 79) criticism of Rawls for being unaware of his cultural habitus that informs his liberal philosophy, which is why Rawls can argue to be neutral, whereas he can only be so within his own liberal philosophy. Another way of seeing it is that Abizadeh's vision of democratic legitimacy appeals only to those inside the demos who already condone it without giving (practical) reason to those who don't, and to those outside the demos who *would* condone it, which is everyone and anyone who feels like they should be party to a political relationship.

What the all-subjected principle lacks to fully bridge the challenges posed by the fact of pluralism and the abstract character of democratic participation found in the all-subjected principle, is a practical response to the justification of state political power. This practical response comes from answering how it is possible to make a democratic decision about anything if it is unrestrictedly put into question the constituency behind said democratic decision and consequently, what even makes any decision democratic. Some critics point out the implausibility of normative enfranchisement models such as Abizadeh's insofar as they cannot ensure that all those who fall under the affected, subjected, or inclusive categories are truly partaking in democratic decision-making processes (Rosenberg 2020). Theoretically, if the primary intention behind the all-subjected principle is to address the concerns of justice through democratic enfranchisement, then the principle does not hold up to scrutiny on its

own terms since it would be equally unjust not meeting its standards as it would be not considering the principle in the first place. Others describe this as the problem of a changing demos that impinges on the performative functions of democracy (List and Koenig-Archibugi 2010). My view that we need justification NOW is more sympathetic to the latter form of criticism, which is why the demos can or even must be, in principle, bounded.

My analysis takes it further, or at least in a different direction, than the question of feasibility of the all-subjected principle as a normative enfranchisement model. I suggest that feasibility here is not conventionally understood as some logistical impediment but understood on the basis of whether an enfranchisement model complies with NOW, to recall, whether it is possible to make a democratic decision tomorrow morning without deliberating who ought to be its authors the evening before. A model that satisfies this requirement can be said to have passed the Practical Implementation Test or, more lyrically, to have passed the PIT. On the other hand, if an enfranchisement model cannot be NOW – if it cannot arrive at a democratic decision without deliberation about who is to make the decision – this model fails the PIT. And this is the case with the all-subjected principle.

The all-subjected principle does not yield a conclusive subject body to work with, or, more succinctly put, it only gives us an idea of who makes for a subject in principle but not in practice. If we accept that the all-subjected principle fails the PIT because of this, then the outcome is that the state is left with no room to provide justification in the first place (and in realist terms, to meet the BLD) since there is no one to raise the demand for it, meaning that no individual can express their grievance (if everyone is a subject, no one is). This is why the PIT makes for a sound test to see whether a normative enfranchisement model is fair to the standard of democratic legitimacy and indeed fair to the state as a political actor; if a model is abstruse enough in the way it conceals from whom justification is demanded, then it is setting the state up for failure in the democratic legitimation game, in which case this would allude to the off-key discussion on the desirability of cosmopolitan democracy. We may ascribe to the model that passes the PIT and complies with NOW a name, to continue the appropriation of Nancy Fraser (2009), the *all-attested* principle, with the constituency behind the all-attested principle being the citizens of the state.

3.1. ALL-ATTESTED PRINCIPLE

I have so far argued that (1) democratic legitimacy requires NOW, (2) NOW requires PIT, and (3) PIT requires the all-attested principle. In what follows, I will defend the all-attested principle, and continue to argue

that (4) the all-attested principle is NOW, and (5) that the all-attested principle satisfies democratic legitimacy.

The all-attested principle furnishes a basis for why there is no boundary problem, via a constitutive condition of democratic proceduralism and its corresponding legitimacy principle: that all holders of the political right of democratic say, at the given time of demand for the justification of state political power, be the sole capacitors of the demos, i.e. remain the exclusive holders of the political right of democratic say. The matter is more tangled than to claim, as Schumpeter (1976) had done, that any particular civic boundary will satisfy democratic legitimacy because boundaries are presupposed by democratic exercise of political power. That much is clear: we are familiar with democratic practices such as referendums, plebiscites, general elections, and other forms of mass participatory democracy, none of which ask the opinions of those beyond registered voters, i.e. legally aged citizens. The all-attested principle is more similar to Christiano's (2006) conservation principle, which advances the "strong presumption in favor of the boundaries of democratic states remaining as they are." (Christiano 2006, 91).

A mere descriptive model like Schumpeter's proves normatively bankrupt; it embodies the legitimate boundary problem, and it is much too laborious to argue that it doesn't carry over concerns from the fallacious prepolitical demos thesis. Therefore, there must also be attributed to the all-attested principle a normative but non-moral feature, in particular, one that renders it a normative enfranchisement model. One could turn to Burelli's (2020) functional normativity for the heavy lifting on this problem, that institutions are assessed politically on the basis of their capacity to secure binding collective decisions despite persistent disagreement. On this view, moral reasons for political enfranchisement would not become salient "as long as the ability of a social group to issue and implement collective decisions is satisfied to a minimum." (Burelli 2020, 643). This form of problematisation appeals closely to the procedural elements of the all-attested principle, which could then be seen as a functionally autonomous political feature; the political standard of legitimacy hinges on the success of the polity to provision binding collective decisions, and, arguably, binding collective decisions are best achieved through democratic procedure (Cheibub et al. 1996; Przeworski 1991). There are, however, problems that are packaged with the functional normativity approach that will lead the normative feature of the all-attested principle in a different direction.

Chiefly, the "minimum" satisfaction of groups' democratic impact is inestimable. It might also be that the margins of this minimum will change over time, but that is only second to the lack of threshold in the first place

which is why, again, anyone who feels like it can express a grievance for being a second-class citizen, for not being able to bring their problems to the forefront or claim they not a part of the demos at all, which gives rise once more the legitimate boundary problem. What the functional normativity approach reveals here is that the normative feature of the all-at-tested principle cannot have what Burelli calls a “range property,” which, in his case, determines the level of political satisfaction below which moral concerns have no salience. It must instead have a “binary property” that is stricter on the partitioning between what counts as a moral or a political concern or, in enfranchisement terms, who makes for a moral or a political subject of the state. As a normative enfranchisement model, the all-at-tested principle is binary insofar as it functionally satisfies the bounded demos through its clear delineation of who gets to be in the demos.

Specifically, the all-attested principle makes explicit who is a subject in principle *and* in practice, whereas the all-subjected principle only (and arguably only partially) does the former. It does so by harmonizing the bounded demos thesis with the granting of concessions to Abizadeh for the potential expansion of the demos; only then can the all-attested principle prove more than a self-legitimizing proposition for satisfying democratic legitimacy. The BLD provides the normative import appropriate for addressing this problem.

As I have argued before, the BLD is a principle that can determine a need for justification of state political power, down to the specific moment and issue, because what invokes the BLD stems from the local evaluation of what MS. There is nothing which indicates that what MS is anchored to a set of beliefs, which also includes beliefs about who constitutes a demos. If anything, that belief comes from moralist theory, since moral standards applied to politics are strategically designed under idealized conditions (Sangiovanni 2008; Schmidtz 2016). If what MS is not anchored to beliefs about who constitutes a demos, it stands to reason that judgements about what MS are not anchored in any regards to enfranchisement either. What I mean by this is that if at some point it begins to MS that a particular group ought to be included in the demos, then the state must enfranchise this group if it wishes to remain LEG. Abizadeh is correct in saying that “boundaries require not just consent, but serial consent” (Abizadeh 2012, 875), and a political consensus based on what overwhelmingly MS seconds as serial consent. Plainly, the circumstances for enfranchisement may change as the BLD within the existing demos changes, and this is what makes a polity internally legitimate. But is it *democratic* legitimacy?

Once more, a (bounded) demos is *politically* constituted because it does not refer to an essential core (e.g. culture, or an extracultural supplement like ethnicity) as a sociopolitical artifact, which serves the

boundaries of membership as some vision of a natural identity in which the conception of the demos is grounded. Abizadeh himself confirms that “each generation’s view of what that core is may change” (Abizadeh, 2012: 872). Williams is clear on the point that judgements about what MS also change over time (modernity proviso). In the future, it may very well be the case that the scope of the all-attested principle (for whom it makes sense to be part of the demos now and from whom it makes sense to demand legitimation) will capture all those who are currently disenfranchised or in the all-subjected category (provided it MS), betokening what can be described as a “Burkean conservatism” point of view: whatever Burke likes is whatever we happen to have, but understanding that prudence taken to the extreme is sometimes a vice. One of the key takeaways from Burke’s practical approach to political philosophy (largely from *Reflections* [1790] 1982) is the inherent risk of abstract theorising, underscoring the significance of understanding the limits of the demos not merely in principle but in practice too, which is what the all-attested principle aims to provide.

Burelli and Destri (2022) offer a second strategy which may be suitable for explaining how the BLD can lay the groundwork for a politically constituted bounded demos, in principle and in practice, tantamount to an internally legitimate and democratic polity. They articulate their idea of realist normativity by amalgamating two non-moral sources of normativity. Namely, epistemic normativity (if something is empirically true, this gives us reason to believe it) and instrumental normativity (if we believe that something is a necessary means to a goal, there is reason to do it). We can think of the all-attested principle as the corollary to epistemic normativity inasmuch as it tells us who the demos is in practice – if it is empirically true that the demos is made up of legally aged citizens, there is no reason to dispute the fact. This is to say that the legitimacy of political institutions rests on what MS to those they rule over, not on their ability to coerce. Instrumental normativity corresponds with the practical solution to the BLD – if legitimation is satisfied through interrogating legally aged citizens, then we have reason to believe that a polity which interrogates its legally aged citizens is legitimate. This marriage between epistemic and instrumental normativity forms a realist normativity based on which polities can make internally legitimate democratic decisions.

There is a further case to be made for the latent satisfaction of democratic legitimation based on the normative commitment to democratic legitimacy as a desirable social and political good. Recall that solving the first political question for Williams is the condition of advancing any other normative ideals and material interests citizens may have. This is a closely Hobbesian point of view, who canonically argues that while people may discover true principles of justice by moral reasoning alone, actual justice

is only achievable within a sovereign state: “Before there was any government, *just* and *unjust* had no being.” (Hobbes [1642] 1984, 146). In the Williamsian vein, if democratic legitimacy is considered a desirable good consistent with the normative ideal that citizens hold, and the normative ideal is something to be realised under the condition of solving the first political question, then democratic legitimacy is the desirable outcome of the state solving the first political question. It may then be said that even if the state does not overtly demonstrate an exercise of political power that conforms to the democratic legitimacy principle, this is a condition of the state not yet having solved the first political question, which is a picture coherent with a trustee (or paternal) model of the state which holds long-term normative commitments to (in this case) democratic legitimacy.

The all-attested principle is a normative enfranchisement model in positive response to the PIT, the feasibility test to whether a decision can be NOW, that is, whether a decision can derive practically and without open deliberation on its authors. The argument that the all-attested principle passes the PIT and consequently satisfies democratic legitimacy is equated with the idea that (only) the existing demos can deliberate about its boundaries. The BLD shows that internal reason statements with respect to LEG are not universally normative, but normative for that agent, meaning that whenever a regime MS to the citizen, this gives them internal reasons to comply with its command, thus, MS is normative for that agent. Is this consistent with democratic legitimation in the global context?

3.2. NO GLOBAL BLD

It might be tempting, due to the highly interwoven global political landscape, to think states do not derive their legitimacy (solely) internally from their polity and citizens, but from international recognition in the global forum. For instance, a wide panel of critics showcase the colonial legacy of some states and how this shapes their relationship with (the populations of) historically colonised states. Some scholars of migration philosophy (realists among them) have focused on the omission of historical injustice from migration literature (Finlayson 2020; Jaggar 2020; Mills 2015), giving reason to ex-colonial powers for adjusting migration policy concurrent with justice-based arguments. What this does is that it challenges the notion that migration policy and, by extension, whether the normative question of enfranchisement is the domain of political legitimacy to begin with; that enfranchisement is a question of justice, and that a state cannot be legitimate if it is not just. What will follow is my reply as to why enfranchisement is not a question of justice.

It is an important matter to clear up because first, if left unattended, it would prove difficult to conceive of internally legitimate bounded demoi, since state use of political power would require an outside reference point of justification beyond the citizens. Second, I am coming back to what I had said in the introduction, that Abizadeh's problematisation of civic boundaries is a thematic pastiche of a legitimacy-related concern, whereas his claims are difficult to support without making a global justice argument. There are some who have already crack-opened this line of thinking. Kreutz (2022) defends the realist intervention into migration philosophy by arguing against political realist redundancy in this domain and presenting a realist payoff from uprooting moral normativism in migration philosophy. Bender's (2024; c.f. Bender 2021) realist treatment of refugeehood shows that moral arguments for admitting refugees fail and that refugeehood possesses political functions for receiving states more so than it appeals to humanitarian and justice-based reasons for admittance. So, there is already a firm theoretical backbone to treating migration and enfranchisement as a realist enterprise.

But first, I would like to accredit Williams with more accolades for his "now and around here" proverb than he does himself and take it one practical step further by eschewing the now from around here. "Now" is primarily a claim that judgements about what MS must be sensitive to the exigencies of contemporary political thinking, which means, as I will show, that some form of justice is internationally desirable. "Around here," on the other hand, refers to the content of justice responsive to local (geopolitical) settings. This breakup of the taxonomy makes it more straightforward to identify the specific problems that emerge under particular circumstances, which yields a clearer picture of how the BLD will have to be met. In some arenas, this might mean addressing the question of public services, and in others, migration policy. The bottom line is that legitimacy is an internally normative criterion for states vis-à-vis their citizens and their particular understanding of what MS at that point in time and place.

Now for my reply, which is that while it might internationally MS that justice is applied globally, it might also be the case that what MS in terms of provisioning justice does not align vertically (local level in relation to the global level) or horizontally (between local levels). Vertically, the content and practice of justice might look different when interpreted by e.g. Poles than when understood by a UN committee. This can be understood through the global justice argument based on a "global basic structure" in both its formal or institutional conception (UN, WTO...) and informal or interactional conception (mainly social norms) of social arrangements (see Julius 2003; Ronzoni 2008). Ronzoni wants to bridge the gap between domestic and global theories of justice by drawing on

Rawls to say that analyses of domestic institutions do not yield an understanding of global justice because no institutional structure is a given: "... an institutional structure is just if it succeeds in realizing the appropriate standard of justice in the specific context in which it operates" (Ronzoni 2008, 74; c.f. Cohen 2001).

On Ronzoni's ticket contra G.A. Cohen (who asks whether principles of justice for the basic structure are different for individuals and the private sphere, see Cohen 1997), I do not incontrovertibly disagree that, internationally, *some* notion of justice might be deserving of application, also in the domain of migration and enfranchisement. But there is no reason to believe, and it might be imprudent to desire so, that this notion of justice will be uniform when provisioned across contexts. This goes to the point that moralism, in which justice theories are grounded, looks to apply to live political contexts moral standards that are designed under idealised assumptions. Horizontally, rejecting the uniformity of justice would mean that there is no reason to expect citizens, for instance, in Poland and in Germany, to share common views on what justice is. This attitude can (in most recent world events) be seen in the Polish government's preference for Ukranian over Syrian refugees, as opposed to Germany's open border policy toward both.

But both Poland and Germany have programmes for admitting refugees (albeit with different outlooks), so it is safe to say that both states and their citizens recognize that some form of justice is important (so far as migration and refugeehood are understood as a topic of justice), but the content of justice is up for debate. If we subscribe to Bender's realist analysis of refugeehood and refugee enfranchisement, it can be said that both states hold different internal legitimation criteria, at least with regard to refugeehood. This is approximate to how Williams argues that judgments about what MS are collected from those to whom state power must MS in order to be LEG, and that state coercion (in this case, to abstract it, a particular conception of justice, or a particular method of legitimation) need not MS to everyone, it only has to MS to the citizens of the state to whom justification is required. The argument is caught up between Rawls (1999b) who says that that we (liberal democracies) can recognize well-ordered but non-liberal (e.g. theocratic) regimes with which we may have certain kinds of principled differences that are limited in particular ways, and between Williams's point that "The present point concerns what turns on regarding them as LEG or not. The idea of "LEG" is normative for us as applied to our own society; so it is also normative in relation to other societies which co-exist with ours and with which we can have or refuse to have various kinds of relations: they cannot be separated from us by the relativism of distance." (Williams 2008: 14).

The global justice argument can also take another shape. Julius (2006) questions the (moral) significance of state boundaries (particularly, on matters around justice and redistribution) and argues that the difference in treatment of people between domestic and global contexts is not sufficiently justified. His response to Nagel (2005), who challenges the cosmopolitan view and says that obligations (of justice) apply primarily within the context of a sovereign state rather than globally, is that his framework inadequately addresses the moral responsibilities of citizens toward non-citizens. Nagel's oblique realist viewpoint argues for a *political* conception of justice which arises from specific social and political relationships within sovereign states (think Hobbes). On this view, states play the unique role of enforcers of justice due to their capacity to impose legal frameworks on their citizens. But even though this political membership does not extend globally, it does not get us "off the hook" from the general duties to those with whom we don't identify, which are the moral considerations states may have toward non-citizens.

According to Abizadeh's "special obligations challenge" (Abizadeh in Fine and Ypi 2016), there exists a special concern among citizens to protect the most disadvantaged members of their political community, which is a greater concern than that which we might have for the global poor. In this scenario, helping the global poor would be a desirable moral consideration as long as it MS to the domestic population, which is a condition of the domestic poor being addressed first. There is, therefore, a public order argument to be made that could justify a more firmly controlled border regime if it happens to be the case that a certain border policy leads to the incapacity of the state to solve the first political question and satisfy the BLD among the domestic population.

It might be worth, in this case, taking another look at functional normativity and asking whether it is possible to raise the questions of justice before finding a reliable solution to the NOW problem of democratic legitimacy, vaguely similar to how Rossi (2012) had argued that legitimate authority does not depend on justice understood as a pre-political moral commitment. Point being, the first political question must be solved before any other moral concern can be raised. The question is then whether one can defend pragmatic or even normative grounds for the democratic enfranchisement of new groups without relying on an already demarcated constituency, which is why the demos is warranted in deciding on its boundaries.

4. CONCLUSIONS

I argued that Abizadeh's legitimate boundary problem renders democratic legitimization an undesirably open-ended question and merely multiplies

things to be explained. My thesis is that the bounded demos thesis yields a theory of democratic legitimacy based on a politically constituted demos. The main argument is that democratic legitimacy suffices with a practical justification of state power NOW. The BLD acts as the response to the state solving the first political question, being the securing of conditions under which all other normative questions and material interests arise. Among those normative and material interests is Abizadeh's desire for the expansion of the demos based on theory. The basic idea of the argument is this: (1) democratic legitimacy requires NOW, (2) NOW requires PIT, (3) PIT requires the all-attested principle, (4) the all-attested principle is NOW, and (5) the all-attested principle satisfies democratic legitimacy.

The big conceptual question with even bigger normative implications is which collection of individuals, given the existing structures of political power, ought to receive democratic entitlements? In the global (or at least supranational) context, nearly all (if not all) fundamental interests of each person are implicated, which is a gateway to claiming that each person is subjected to some form of political power exercised elsewhere. This is essentially how Abizadeh puts forth the all-subjected principle in terms of legitimacy, whereas I argued it is hard to make that claim without resorting to an argument based on global justice. My argument for internal democratic legitimacy does not depend on any broader normative context, which is why democratic theory yields another answer to "who is the people" – the citizens of the state in question at the moment of a particular democratic decision being made.

Simultaneously, this is not incoherent with the potential for the expansion of the demos. The point is that the state politically enfranchises those groups for whom it MS to be enfranchised to the current demos, something that is not decided prepolitically, which is why internal political legitimacy of the state is satisfied. None of this excludes the fact that the state extends its hand to moral considerations toward non-citizens; it is only that the citizens are party to the political relationship, which renders them as being the only ones to whom state political power must be justified and grants them the unique role of political deliberation within the boundaries of the demos.

REFERENCES

- Abizadeh, A. 2008. "Democratic theory and border coercion: no right to unilaterally control your own borders". *Political Theory* 36(1): 37-65. doi: 10.1177/0090591707310090.
- Abizadeh, A. 2012. "On the Demos and Its Kin: Nationalism, Democracy, and the Boundary Problem". *The American Political Science Review* 106(4): 867-882. doi: 10.1017/S0003055412000412

- Abizadeh, A. 2016. "The special-obligations challenge to more open borders". In Fine, S. and Ypi, L. 2016. *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press.
- Arrhenius, G. and Tersman, F. 2005. "The boundary problem in democratic theory". In Tersman, F. (Ed.). *Democracy unbound: Basic explorations I*. Stockholm: The department of philosophy, Stockholm University.
- Bagg, S. 2022. "Realism against Legitimacy: For a Radical, Action-Oriented Political Realism". *Social Theory and Practice* 48(1): 29–60. doi: 10.5840/soctheor-pract2021129146.
- Beckman, L. 2009. *The frontiers of democracy. The right to vote and its limits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. doi: 10.1057/9780230244962.
- Bender, F. 2021. "Enfranchising the disenfranchised: should refugees receive political rights in liberal democracies?" *Citizenship Studies* 25(1): 56–71. doi: 10.1080/13621025.2020.1825625.
- Bender, F. 2024. "Morality in the Refugee Regime? Arguing for More (Political) Realism in Admitting Refugees". *Perspectives on Politics*: 1–14. doi: 10.1017/S1537592724000860.
- Berlin, I. 2013. "The pursuit of the ideal". In: Berlin, I (ed.). *The crooked Timber of Humanity: Chapters in the History of Ideas*. Princeton, NJ: Princeton University Press: 1–20. doi: 10.1515/9781400847815.
- Bourdieu, P. and Nice, R. 2000. *Pascalian Meditations*. Stanford: Stanford University Press.
- Burelli, C. 2020. "Political normativity and the functional autonomy of politics". *European Journal of Political Theory* 21(4): 627–649. doi: 10.1177/1474885120918500.
- Burelli, C. and Destri, C. 2022. "The Sources of Political Normativity: the Case for Instrumental and Epistemic Normativity in Political Realism". *Ethical Theory and Moral Practice* 25: 397–413. doi: 10.1007/s10677-021-10243-y.
- Burke, E. [1790] 1982. *Reflections on the Revolution in France*. (Ed. C.C. O'Brien). London: Penguin Classics.
- Cheibub, J.A., Przeworski, A. et al. 1996. "What makes democracies endure?". *Journal of Democracy* 7(1): 39–55. doi: 10.1353/jod.1996.0016.
- Cohen, G.A. 1997. "Where the Action Is: On the Site of Distributive Justice". *Philosophy & Public Affairs* 26(1): 3–30. doi: 10.1111/j.1088-4963.1997.tb00048.x.
- Cohen, J. 2001. "Taking People as They Are?". *Philosophy & Public Affairs* 30(4): 363–386. doi: 10.1111/j.1088-4963.2001.00363.x.
- Christiano, T. 2006. "A Democratic Theory of Territory and Some Puzzles about Global Democracy". *Journal of Social Philosophy* 37(1): 81–107. doi: 10.1111/j.1467-9833.2006.00304.x.

- Dahl, R. 1990. *After the Revolution? Authority in a good society*. New Haven: Yale University Press.
- Dworkin, R. 1986. *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Erman, E. 2014. "The Boundary Problem and the Ideal of Democracy". *Constellations* 21: 535–546. doi: 10.1111/1467-8675.12116.
- Erman, E. and Möller, N. 2015. "Why political realists should not be afraid of moral values". *Journal of Philosophical Research* 40(1): 459–464. doi: 10.5840/jpr201511538.
- Finlayson, L. 2020. "If this isn't racism, what is? The politics the philosophy of immigration". *Aristotelian Society Supplementary Volume* 94(1): 115–139. doi: 10.1093/arisup/akaa013.
- Fraser, N. 2009. *Scales of justice. Reimagining political science in a globalizing world*. New York: Columbia University Press.
- Geuss, R. 2008. *Philosophy and Real Politics*. Princeton: Princeton University Press. doi: 10.1515/9781400835515.
- Goodin, R. 2007. "Enfranchising all affected interests, and its alternatives". *Philosophy & public affairs*, 35(1): 40–68. doi: 10.1111/j.1088-4963.2007.00098.x.
- Habermas, J. 1996. *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*. (Trans. Rehg, W.). Cambridge: MIT Press.
- Hall, E. 2015. "Bernard Williams and the basic legitimation demand: a defence". *Political Studies* 63(2): 466–480. doi: 10.1111/1467-9248.12070.
- Hobbes, T. [1642] 1984. *De Cive: The English Version*. (Ed. H. Warrender). Oxford: Clarendon Press.
- Jaggar, A.M. 2020. "Decolonizing Anglo-American political philosophy: The case of migration justice". *Aristotelian Society Supplementary Volume* 94(1): 87–113. doi: 10.1094/arisup/akaa008.
- Jubb, R. and Rossi, E. 2015. "Political norms and moral values". *Journal of Philosophical Research* 40: 455–458. doi: 10.5840/jpr201511539.
- Julius, A.J. 2003. "Basic structure and the value of equality". *Philosophy & Public Affairs* 31(4): 321–355. doi: 10.1111/j.1088-4963.2003.00321.x.
- Julius, A.J. 2006. "Nagel's Atlas". *Philosophy & Public Affairs* 34(2): 176–192. doi: 10.1111/j.1088-4963.2006.00061.x.
- Kreutz, A. 2022. "On Being a Realist about Migration". *Res Publica* 29(1): 129–140. doi: 10.1007/s11158-022-09564-1.
- Leader Maynard, J. and Worsnip, A. 2018. "Is there a distinctively political normativity?" *Ethics* 128(4): 756–787. doi: 10.1086/697449.

- List, C. and Koenig-Archibugi, M. 2010. "Can There Be a Global Demos? An Agency-Based Approach". *Philosophy & Public Affairs* 38(1): 76–110. doi: 10.1111/j.1088-4963.2009.01174.x.
- Miller, D. 2009. "Democracy's Domain". *Philosophy & Public Affairs* 35(1): 201–228. doi: 10.1111/j.1088-4963.2009.01158.x.
- Mills, C.W. 2015. "Decolonizing Western Political Philosophy". *New Political Science* 37(1): 1–24. doi: 10.1080/07393148.2014.995491.
- Nagel, T. 2005. "The Problem of Global Justice". *Philosophy & Public Affairs* 33(2): 113–147. doi: 10.1111/j.1088-4963.2005.00027.x.
- Näsström, S. 2003. "What globalization overshadows". *Political Theory* 31(6): 808–834. doi: 10.1177/0090591703252158.
- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:
- Rawls, J. 1999a. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. 1999b. *The Law of Peoples: with "The Idea of Public Reason Revisited"*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. 2005. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Ronzoni, M. 2008. "Two concepts of the basic structure, and their relevance to global justice". *Global Justice: Theory Practice Rhetoric* 1: 68–85. doi: 10.21248/gjn.1.0.4.
- Rosenberg, J.H. 2020. "The All-Affected Principle Reconsidered". *Social Theory and Practice* 46(4): 847–867. doi: 10.5840/soctheorpract2020112107.
- Rossi, E. 2012. "Justice, legitimacy and (normative) authority for political realists". *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 15(2): 149–164. doi: 10.1080/13698230.2012.651016.
- Rossi, E. and Sleat, M. 2014. "Realism in normative political theory". *Philosophy Compass* 9(10): 689–701. doi: 10.1111/phc3.12148.
- Sangiovanni, A. 2008. "Justice and the priority of politics to morality". *Journal of Political Philosophy* 16(2): 137–164. doi: 10.1111/j.1467-9760.2007.00291.x.
- Schmidtz, D. 2016. "A realistic political ideal". *Social Philosophy and Policy* 33(1–2): 1–10. doi: 10.1017/S0265052516000406.
- Schumpeter, J.A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. (3rd ed). New York: Harper Torchbooks.
- Song, S. 2009. "Democracy and noncitizen voting rights". *Citizenship studies* 13(6): 607–620. doi: 10.1080/13621020903309607.

- Valentini, L. 2012. "Ideal vs. non-ideal theory: A conceptual map". *Philosophy compass* 7(9): 654–664. doi: 10.1111/j.1747-9991.2012.00500.x.
- Whelan, F. 1986. "Prologue: Democratic theory and the boundary problem". *Nomos* 25: 13–47.
- Williams, B. 2006. *Philosophy as a Humanistic Discipline*. (Ed. A.W. Moore). Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Williams, B. 2008. *In the beginning was the deed: Realism and moralism in political argument*. (Ed. Hawthorn, G.) Princeton University Press.



Submitted: 13.9.2024.
Revised: 10.3.2025.
Accepted: 20.4.2025.

I WOULD DONATE, BUT OTHERS WON'T FOLLOW: THE IMPACT OF PRESUMED CONSENT FOR ORGAN DONATION ON PREFERENCES AND PERCEIVED DESCRIPTIVE SOCIAL NORMS IN SERBIA

Aleksandar Ninkov

Belgrade Metropolitan University – FEFA

ABSTRACT

The study examined organ donation preferences and perceived descriptive social norms under presumed consent for organ donation, a public policy proposed to address low organ donation rates in Serbia. Conducted as an online between-subjects experiment with students in Serbia, the research included two hypothetical organ donation conditions: opt-in (explicit consent) and opt-out (presumed consent). The opt-out default significantly increased willingness to donate but did not affect assumptions about others' preferences under the same default. This finding suggests that perceived descriptive social norms may hinder the opt-out default's effect on actual organ donation rates. Additionally, it implies that other potential mediating mechanisms, besides descriptive social norms, may be more significant drivers of the effect of opt-out defaults on donation intentions.

KEYWORDS: default effect; opt-out default; organ donation; presumed consent; social norms; nudge

Authors' contact:

Aleksandar Ninkov is a Teaching Associate & PhD student at the Faculty of Economics at FEFA, Belgrade Metropolitan University.

E-mail: aninkov@fef.edu.rs; <https://orcid.org/0009-0009-1409-5104>.

INTRODUCTION

Lack of organ donors presents a global problem that endangers the lives of patients waiting for organ transplantation (Kupiec-Weglinski 2022). Even when considering citizens who would like to donate their organs after death, many never actually register as potential donors due to behavioral inertia and procrastination (Ashkenazi et al. 2006). One of the strategies for addressing this issue is the implementation of presumed organ donation consent (i.e. the opt-out default) (Johnson & Goldstein 2003). When it comes to opt-out defaults, a common public policy solution is presuming that all eligible citizens are potential organ donors unless they opt out, or unless their families oppose organ donation after their death (Thaler & Sunstein 2021, 262).

Presumed consent for organ donation is established in several EU countries, including Croatia, Slovenia and Hungary (Cotraǔ et al. 2020). Considerations regarding switching to the opt-out default are also actual in Serbia, since data from 2010 to 2016 show that Serbia had the lowest rates of kidney, liver, and heart transplantations in Europe (Vlačić et al. 2021). To address the problem of insufficient organ donation rates, the Human Organs Transplantation Act established presumed consent for organ donation in 2018 (Lazić & Simonović 2020, 20). However, Article 23 of the law, which introduced presumed consent, was abolished in 2021 by the Constitutional Court of Serbia (2022) due to a lack of clarity.

Generally, countries with presumed consent have significantly higher individual consent rates compared to countries with explicit consent (opt-in) system (Johnson & Goldstein, 2003). The opt-out default also tends to increase organ donation willingness in individuals (Van Dalen & Henkens 2014; Johnson & Goldstein 2003). However, its influence on actual organ donation rates remains a subject of debate. While certain studies show that the presumed consent increases actual organ donation rates (Madden et al. 2020; Ahmad et al. 2019; Steffel et al. 2019; Shepherd et al. 2014), other authors argue that the opt-out default has little to no impact on them (Molina-Pérez et al., 2022; Etheredge 2021; Arshad et al. 2019).

Family refusals are one of the key reasons why increasing individual consent rates and enhancing willingness to become a donor under the presumed consent do not necessarily translate into higher actual donation rates (Molina-Pérez et al. 2022; Bea 2021, Costa-Font 2021). Consent from family members is a common requirement because it may be ethically problematic to infer preferences based on a failure to act: „If people are not opting out, it might be because of inattention or inertia, not because the default captures what they would do if they were actually to make a decision” (Thaler & Sunstein 2021, 261). Knowing the true wishes of the deceased is a factor that significantly increases the chances for family approval

(Miller & Breakwell 2018). However, vagueness regarding the genuine preferences of a potential organ donor leads to distress in organ donation decision-making of family members, as well as to higher chances of organ donation refusals (Shaw 2017).

The aim of this study is to provide novel and preliminary insights related to the determinants of actual organ donation rates under the presumed consent default. More specifically, the main research question is whether the opt-out default will lead to alignment between organ donation intentions and beliefs about the donation intentions of others under the same default. Norms based on perceptions about what others would do in certain contexts are called descriptive social norms (Legros & Cislighi 2020). Descriptive social norms are relevant for the organ donation context since they may impact the final decisions of family members (Gilligan et al. 2012). Examining whether, and to what extent, switching to the opt-out default leads to beliefs that others would more often prefer to be organ donors could therefore be significant for addressing family refusals. Additionally, examining perceived descriptive social norms could contribute to an understanding of mechanisms through which opt-out defaults influence organ donation intentions, by laying the groundwork for future mediation analyses.

A broader theoretical framework guiding this research, which will be presented in the next section, assumes that our perceptions and preferences are partly shaped by the decision-making context (Slovic 1995). More specifically, the organ donation perceptions and preferences of individuals and family members may, to a certain extent, be constructed by a default organ donation consent rule. Therefore, this study focuses on the subtle effects of the choice environment design, in the form of establishing default rules. This type of intervention, based on changing the decision-making context, is called a nudge (Thaler & Sunstein 2021).

DEFAULT NUDGES, PREFERENCES AND DESCRIPTIVE SOCIAL NORMS IN ORGAN DONATION CONTEXT

This section will begin by exploring the concept of nudges as subtle interventions in decision-making, with a particular emphasis on the design of default rules. A brief overview of how default nudges shape perceptions and preferences will be presented. The discussion will then move to the influence of opt-out organ donation defaults, highlighting their potential to increase willingness to donate and shape perceived descriptive social norms about donation. Finally, the theoretical and practical significance of exploring perceptions of descriptive social norms in this context will be presented.

Unlike traditional ways of influencing behavior, nudges are interventions that rely on designing the decision-making context while preserving freedom of choice – they are „any aspect of the choice architecture that alters people’s behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives” (Thaler & Sunstein 2021, 8). Among nudge interventions, default setting designs are one of the most impactful (Hummel & Maedche 2019). Designing a default means establishing a rule that applies if no active decision is made, i.e. if a person „chooses not to choose” (Sunstein 2015). However, it is crucial that default nudges can be easily overcome – „to count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid” (Thaler & Sunstein 2021, 8).

This research is grounded in the perspective that nudges, as a tool for shaping the decision-making context, form preferences. Evidence suggests that preferences are often constructed during the decision-making process, challenging the traditional notion of stable, pre-existing preferences that are consistent with rational choice models (Slovic 1995). For example, Tversky and Simonson (1993) demonstrate that the attractiveness of an option can vary based on the presence of other options, indicating that preferences are context-dependent. Next, Tversky and Kahneman (1981) write that essentially the same options are often treated differently depending on the way they are presented: „The psychological principles that govern the perception of decision problems and the evaluation of probabilities and outcomes produce predictable shifts of preference when the same problem is framed in different ways” (453). In the case of default settings, an important element of the decision-making context, evidence shows that preferences can be formed in light of the default option (Dhingra et al. 2012).

Besides reducing the effort required to choose the default option, default nudges construct preferences by conveying implicit endorsement and establishing a reference point (Dinner et al. 2011). Implicit endorsement means that a default option is perceived as being recommended by the policymakers (McKenzie et al. 2006) and as a common preference among others (Everett et al. 2015). Regarding reference points, a default option serves as a psychological anchor against which individuals compare other choices (Herrmann et al. 2011). Individuals tend to stick with these reference points because the negative consequences and regret from abandoning them may be perceived as worse than the equivalent negative consequences resulting from omissions (Baron & Ritov 2004; Baron & Ritov 1994).

Based on the presented theoretical framework, the objective of this study is to examine whether assumptions about organ donation preferences of others will follow increased intentions to become an organ donor

under an opt-out default. First, evidence suggests that the opt-out default increases willingness to donate organs beyond merely reducing the effort required to become a donor (Van Dalen & Henkens 2014; Johnson & Goldstein 2003). Citizens are also more willing to be organ donors if they are aware of the opt-out default legislation in their country, controlling for other variables (Shepherd & O'Carroll 2013). Therefore, the first hypothesis of this study is that the opt-out default will significantly increase the willingness to become an organ donor compared to the opt-in default.

Second, the study aims to explore the potential impact of the opt-out organ donation default of perceived descriptive social norms. By influencing descriptive social norms, opt-out defaults may not only increase individual willingness to donate but also shift societal expectations regarding organ donation. Dinner et al. (2011) write that default effects differ depending on the context, and that their impact on implied endorsement (including assumed preferences of others) can be pivotal in socially important domains. Furthermore, it is hypothesized that opt-out defaults increase organ donation willingness partly by conveying implicit messages about social norms and common behaviors of others (Davidai et al. 2012). When it comes to empirical evidence about defaults and descriptive social norms, Everett et al. (2015) found that when donating money to altruistic causes was set as the default option, participants were more likely to believe that others would also choose to donate.

Descriptive social norms can significantly affect how individuals evaluate their own decisions. When people perceive that a particular action is commonly taken by others, they are more likely to view that action as appropriate or expected, which can lead them to align their behavior with the perceived norm (Schulz et al. 2007). Descriptive social norms can also mediate the effect of defaults on decisions: higher expectations that others will donate money to charity, induced by the opt-out default to donate, increased actual donations (Everett et al., 2015).

Building on these insights, the second hypothesis of this study will test the assumption that participants are significantly more likely to believe that others would be willing to become organ donors under the opt-out default compared to the opt-in default. A reference group for descriptive social norms is broadly defined in this research as others in the context of the default organ donation rule in Serbia, i.e. other people that could be potential organ donors under Serbia's default consent system.

Examining the alignment of organ donation intentions with perceived descriptive organ donation norms is of both theoretical and practical importance. The research could enhance the theoretical understanding of default organ donation nudges on perceptions, as well as lay the groundwork for exploring mediational mechanisms through which organ dona-

tion defaults affect preferences. From a practical perspective, perceptions of descriptive social norms could be relevant to the decision-making of family members. If organ donation is perceived as a norm, it may enhance communication about donation wishes and increase families' willingness to consent to donation for their deceased relatives (Gilligan et al. 2012, 315).

METHODS AND MEASUREMENTS

The online experiment had a between-subjects design with two conditions. The presentation of the experimental intervention was inspired by the studies of Van Dalen & Henkens (2014) and Johnson & Goldstein (2003). In the first condition, participants were asked if they would explicitly register as potential organ donors in Serbia or do nothing and therefore not become registered organ donors. In the second condition, participants were asked to imagine a rule whereby all eligible citizens in Serbia are automatically regarded as potential organ donors unless they explicitly opt out. They were asked if they would do nothing and therefore automatically become potential organ donors, or explicitly oppose and opt out. In both conditions, they could express their uncertainty by choosing the *do not know* option. Participants were randomly assigned to one of the two presented conditions.

The sample size was calculated using an alpha value of 0.05 and a power of 0.80. The effect size between low and medium of default settings impact on organ donation intentions was estimated by Jachimowicz et al. (2019). Regarding the second dependent variable, Everett et al. (2015) revealed a medium effect size of default options on descriptive social norm perceptions in altruistic settings. Considering the presented inputs, a power analysis was performed using G*Power 3.1 software to calculate the required total sample size for binary logistic regression¹. The assumed odds ratio was 2.2, corresponding to an effect size between low and medium (Maher et al. 2013). The analysis indicated a required total sample size of 217 participants². This study included 220 participants in total (109 in the opt-in condition and 111 in the opt-out condition), thus ensuring adequate statistical power.

Responses were collected from the 8th to the 26th of July 2024, via a Google Forms link shared on social media platforms. A convenience

1 Note: the first dependent variable (organ donation willingness) was recoded into two values for binary logistic regression analysis (Yes = 1; No & Don't know = 2).

2 The other required values for calculating the sample size for binary logistic regression were the following: X parm $\pi = 0.5$, reflecting an equal distribution of participants across the two conditions, and $\Pr(Y=1|X=1) H_0 = 0.5$, based on the existing literature (Van Dalen & Henkens 2014).

sampling of students in Serbia was used. After data collection, balance checks were performed to ensure successful randomization. Participants in the two conditions were compared by gender, study field, study level, university type, and university location using chi-squared tests of independence, and by age using an independent two-tailed t-test. The mentioned tests did not find statistically significant differences between the conditions. The average age of participants in the total sample was 23.3 years. There were more women ($n = 181$, 82.3%) than men ($n = 39$, 17.7%). Slightly more than half of participants studied social sciences & humanities ($n = 114$, 51.8%). Technical & technological sciences ($n = 58$, 26.4%), medical sciences ($n = 22$, 10%), and natural sciences & mathematics ($n = 14$, 6.4%) followed. Around two thirds of participants were first-degree students ($n = 148$, 67.3%). Most participants were students at state universities ($n = 209$, 95%). Finally, the sample was primarily composed of students studying in Belgrade ($n = 139$, 63.2%) and Vojvodina ($n = 74$, 33.6%).

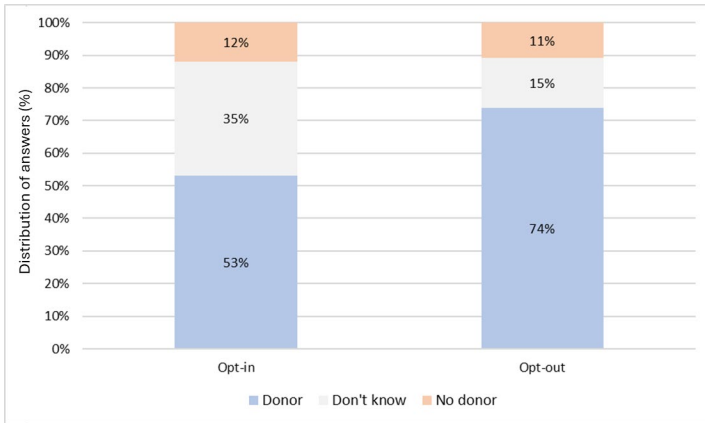
When it comes to dependent variables, organ donation preferences were measured using a variable with three possible responses. Participants in both conditions could choose to make an active decision, adhere to the default rule, or select the *do not know* option. The perceived descriptive social norm variable was measured using a 10-point Likert scale and referred to a previously presented organ donation default scenario in Serbia. Perceptions of health-related descriptive social norms are commonly measured with Likert scales, including a 4-point (Smith-McLallen & Fishbein 2008), 5-point (Simons-Morton et al. 2018), and 7-point (Priebe & Spink 2011) scales. A 10-point scale was chosen for the purposes of this research, since it is more sensitive to variations in participants' opinions, allowing for a more nuanced understanding of their responses compared to shorter scales (Taherdoost 2019). The question formulation was as follows: „How do you think others would respond to the question about organ donation in the scenario presented above?”. Higher values indicated greater expectations that others would be willing to become potential organ donors (1 – *almost no one would be a potential organ donor*; 10 – *Almost everyone would be a potential organ donor*).

RESULTS

A descriptive statistic showed that the opt-out condition increased willingness to become an organ donor by around 20 percentage points compared to the opt-in condition. In the opt-in condition, 53.2% of participants were willing to become potential donors ($n=58$), 11.9% decided not to become potential organ donors ($n=13$) and 34.9% of participants were unsure about the decision ($n=38$). In the opt-out condition, 73.9% of participants intended to become potential organ donors ($n=82$), 10.8% were not willing

to become potential organ donors ($n=12$) and 15.3% of participants were unsure of what to do ($n=17$). The descriptive statistic is presented in Figure 1.

Figure 1. Organ donation preferences by study conditions



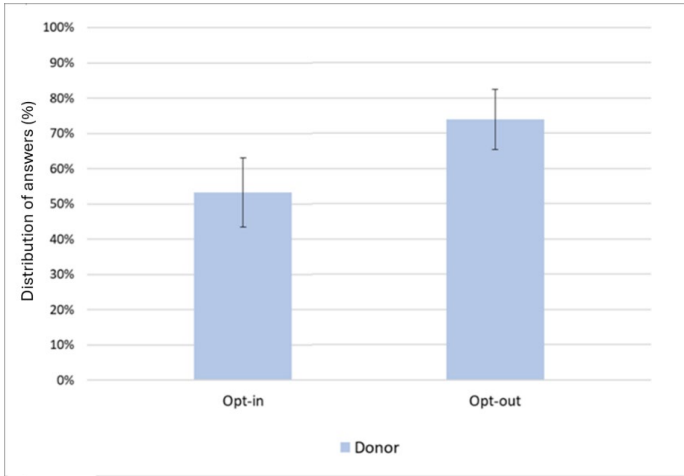
Note: The bars compare organ donation preferences in the opt-in (explicit consent) and opt-out (presumed consent) conditions.

A binary logistic regression was performed to test for the effect of the opt-out default on the willingness of participants to become organ donors. The logistic regression model was statistically significant ($X^2(1, N=220)=10.25, p=.001$). The pseudo- R^2 value was 0.062 (Nagelkerke R^2).

The regression analysis revealed a highly significant positive impact of the opt-out condition on organ donation willingness ($B=0.91, SE=0.29, Wald X^2(1)=9.93, p=.002$). Although participants in the opt-out condition were more than twice as likely to express an intention to become potential organ donors compared to those in the opt-in condition, it is worth noting that the confidence intervals for the odds ratio were wide, indicating considerable uncertainty in the estimate ($OR=2.49, 95\% CI [1.41, 4.38]$).

In line with the first hypothesis, the opt-out condition significantly increased the willingness to become a potential organ donor compared to the opt-in condition. Figure 2 presents the standard errors for proportions of participants who expressed their intention to become potential organ donors in the two conditions.

Figure 2. Percentage of participants willing to be organ donors by study conditions, with ± 2 standard error bars



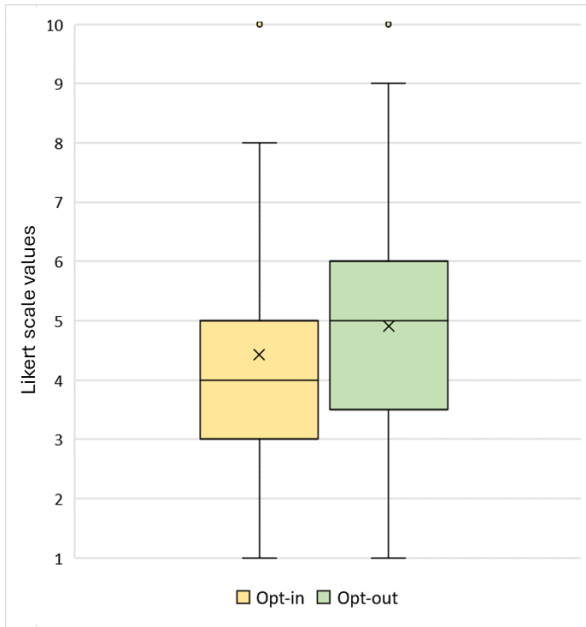
Note: The bars display the percentage of participants who indicated a willingness to become organ donors in each of the two study conditions. The error bars represent ± 2 standard errors, reflecting the variability and reliability of the estimated percentages.

Regarding descriptive social norm perceptions, as the distribution of the descriptive social norm perception variable did not meet the assumptions of normality³, a non-parametric analysis was performed. The median response value on a 10-point Likert scale was 4 in the opt-in condition and 5 in the opt-out condition. However, a Mann-Whitney U test showed no significant differences in perceived descriptive social norms ($U = 5234$, $Z = 1.75$, $p = .079$). The difference remained non-significant even after excluding outliers ($U = 5014$, $Z = 1.70$, $p = .088$).

Contrary to the second hypothesis, the opt-out condition did not have a significant impact on descriptive social norm perceptions. Descriptive statistics for perceived descriptive social norms by study conditions are presented in Figure 3.

³ A Shapiro-Wilk test was performed, and normal distribution assumption was rejected for the descriptive social norm variable ($W=0.94$, $p=.000$) in the opt-in condition, as well as in the opt-out condition ($W=0.96$, $p=.002$).

Figure 3. Descriptive social norm perception by study conditions



Note: The box plots compare perceived descriptive social norm means, medians, upper and lower quartiles, interquartile ranges, whiskers, and outliers in the opt-in (explicit consent) and opt-out (presumed consent) organ donation conditions. The scale measured assumed organ donation willingness of others with the following values: 1 – almost no one would be a potential organ donor; 10 – Almost everyone would be a potential organ donor.

DISCUSSION

The opt-out (presumed consent) default significantly increased organ donation intentions compared to the opt-in (explicit consent) default, thus supporting the first hypothesis. While 53.2% of participants preferred to be organ donors in the opt-in condition, 73.9% of them preferred the same in the opt-out condition. On the other side, the perception of descriptive social norms was not significantly different between the two conditions. Contrary to the second hypothesis, participants did not significantly more often believe that others would prefer to be organ donors under the opt-out default compared to the opt-in setting. This raises questions about how organ donation defaults interact with social norms and whether other factors may more significantly mediate the relationship between defaults and donation intentions.

A more detailed discussion of the findings will be presented below, exploring both theoretical and practical implications of the results. This

section will first examine a theoretical framework of pluralistic ignorance for understanding the findings. This will be followed by potential reasons why the opt-out default did not have significantly altered perceptions of descriptive social norms, considering the role strong pre-existing beliefs. Other mediational mechanisms through which presumed consent may have influenced organ donation intentions will also be presented. Next, the discussion will address the practical implications of the findings: the impact on family members' decision-making, potential long-term effects of presumed consent on the public discourse, and interventions for addressing misperceptions of descriptive social norms. Finally, study limitations and directions for future research will be considered.

A theoretical framework for understanding the obtained findings includes the concept of pluralistic ignorance – „Pluralistic ignorance has been an especially popular explanation for the fact that shifting private attitudes are not always accompanied by shifting social norms” (Miller 2023, 2). It could be that the opt-out default increases individuals' willingness to be organ donors, yet people may mistakenly believe that other group members are less likely to prefer becoming donors. This disconnect between personal preferences and perceived descriptive social norms could be a significant factor limiting the full potential of the opt-out system to boost donation rates, as previously argued. However, the assumption about pluralistic ignorance in the domain of organ donation requires further research that would include different samples, as well as different levels of reference groups (Sargent & Newman 2021, 11).

When it comes to potential explanations for the obtained results, a non-significant finding does not necessarily mean that the impact of organ donation defaults on descriptive social norms does not exist – it may be the case that the effect was too small to be detected with the sample size used in this study. However, this is not consistent with the literature that suggests a more prominent role and impact on descriptive social norms regarding default settings in altruistic and socially significant contexts (Everett et al. 2015; Dinner et al. 2011). It is possible that pre-existing beliefs about descriptive social norms regarding organ donation in Serbia may have limited the ability of the opt-out default to shape perceptions – “social norms are clearly not exclusively perceived via a default option” (Everett et al. 2015, 235).

Regarding the implications of study findings on mediation mechanisms, establishing a reference point via default settings could be more influential in shaping organ donation preferences than conveying implicit endorsement in the form of favorable descriptive social norms. In an opt-in system, where the default is not to be an organ donor, making the choice to donate can provoke emotional discomfort and distress due to the nega-

tive thoughts associated with this topic (Johnson & Goldstein 2004, 1714). Conversely, in an opt-out system, where the default is to be an organ donor, choosing not to donate might result in a sense of loss for not contributing to the welfare of others (Johnson & Goldstein 2004, 1714). In both scenarios, making an active decision requires deviating from the established reference point and dealing with negative psychological consequences, which are often more impactful than equivalent positive outcomes and more intense when they result from actions rather than inactions (Baron & Ritov 1994; Tversky & Kahneman 1991).

Considering the practical implications of low or non-existent impact of the opt-out organ donation default on descriptive social norms, it may hinder actual donation rates in two ways. First, family members may struggle to determine a deceased's true preferences under an opt-out rule, since the active consent of the deceased is often lacking (Thaler & Sunstein 2021, 263). In these situations, families look for outside cues like organ donation beliefs and norms, attempting to infer a deceased's will from these cues (Falomir-Pichastor et al. 2013). Therefore, if family members do not believe that organ donation is a norm of behavior in society, this could potentially increase family refusals.

Second, if people have certain preferences but believe that others are less likely to hold the same positions, it could initially discourage communication about the topic (Bursztyn et al. 2020, 3024). In line with this, the literature implies that fears of family objection and assumed lack of support are common barriers to discussion about organ donation wishes (Hyde & White 2009). The lack of communication presents a particular challenge in the domain of organ donation, because knowing the true preferences of the deceased is one of the most important determinants of family consent (Miller & Breakwell 2018). Without open discussions, families are left to guess the deceased's preferences, which can lead to decision uncertainty and lower consent rates (Shaw 2017).

On the other hand, descriptive social norms in favor of donation may also be shaped by the opt-out default over a longer time span. The adoption of presumed consent legislation itself can lead to increased media attention, and thus foster interest, discussion, and changes in perception about organ donation in the public sphere (Faherty et al., 2022; Dallimore et al., 2019). Therefore, even if pluralistic ignorance is present at the moment of implementing presumed consent, a broader impact of default change on the public discourse could, over time, reinforce descriptive social norms in favor of donation. As individuals observe increasing public discussion and institutional endorsement of organ donation, they may update their beliefs about what others think.

Interventions for addressing the misperception of descriptive social norms include providing accurate information about the preferences of others, which can have a notable impact on decisions (Bursztyn et al. 2020). Next, misperceived descriptive social norms could be a reason for adding an element of active consent to an opt-out default design, and thus helping families to determine the true wishes of the deceased. For example, citizens may first be prompted to make an active decision, and only if they fail to do so does the presumed consent rule take effect (Wachner et al. 2022). However, additional research is needed to test the assumed organ donation misperceptions of descriptive social norms and potential interventions for addressing them.

One limitation of this study was the use of convenience sampling, which included only students in Serbia as participants. This approach may hinder the generalization of the experimental intervention effects to the broader population (Hanel & Vione 2016). The sample may be biased towards higher willingness to donate, as there is evidence that younger and more educated people are generally more favorable to organ donation (Falomir-Pichastor et al. 2013; Barcellos, Araujo & Da Costa 2005). Additionally, evidence suggests that individuals with lower education levels are more likely to adhere to organ donation defaults (Steenaaart et al. 2021). Consequently, the differences in organ donation willingness observed between the opt-in and opt-out condition could be even more pronounced in the general Serbian population.

Another limitation is the reliance on a hypothetical scenario to test the effects of default rules. Decisions and perceptions in hypothetical situations may not accurately reflect real-world behavior and experiences (Penn & Hu 2018). Finally, a broad notion of „others” under a default organ donation rule in Serbia limits conclusions about pluralistic ignorance, since only organ donation preferences of a convenience sampling of Serbian students are measured in this study. Although the presented literature suggests that the opt-out default notably increases organ donation willingness in the general population, further research is needed to address methodological limitations regarding the assessment of pluralistic ignorance in the context of organ donation.

Future research could use a representative sample of the Serbian population to provide more generalizable findings and test the assumptions regarding the impact of organ donation defaults on a national level. It could also examine mediational mechanisms of presumed organ donation consent and compare the effects of presumed consent modifications that combine the opt-out default with active choosing (Wachner et al. 2022), as well as other organ donation consent designs such as mandated choice and prompted choice (Thaler & Sunstein 2021, 265–271). Finally, future

studies may further explore the potential existence of pluralistic ignorance in the domain of organ donation by conducting research in other countries and longitudinal studies, as well as defining multiple reference groups for perceived descriptive social norms. Since pluralistic ignorance may have consequences on the effectiveness of the opt-out default in increasing actual organ donation rates, as previously argued, it could be a particularly promising and fruitful research topic.

CONCLUSION

The findings of this study underscore the significant impact of the opt-out default on increasing organ donation intentions, in line with previous research. However, the study also reveals that the opt-out default does not significantly influence perceptions of descriptive social norms related to organ donation. This suggests the existence of a misalignment between organ donation intentions and assumed donation preferences of others under the opt-out default. Therefore, while defaults can drive individual intentions, they may not necessarily alter broader social beliefs or norms about donation, potentially limiting their effectiveness in the context where family consent plays a crucial role. Further research is needed to replicate and generalize the findings, explore mediational pathways, and inform public policies.

REFERENCES

- Ahmad, M. U., Hanna, A., Mohamed, A. Z., Schlindwein, A., Pley, C., Bahner, I., Rahul, M., Gavin, J. P., & Jarmi, T. 2019. "A systematic review of opt-out versus opt-in consent on deceased organ donation and transplantation (2006–2016)". *World Journal of Surgery*, 43: 3161–3171. <https://doi.org/10.1007/s00268-019-05118-4>
- Ashkenazi, T., Miniero, G., & Hornik, J. 2006. "Exploring the intentional gap between signing an organ donor card and actual behavior: Comparing the Jewish state and Christian Italy". *Journal of International Consumer Marketing*, 18(4): 101–121. https://doi.org/10.1300/J046v18n04_06
- Arshad, A., Anderson, B., & Sharif, A. 2019. "Comparison of organ donation and transplantation rates between opt-out and opt-in systems". *Kidney International*, 95(6): 1453–1460. <https://doi.org/10.1016/j.kint.2019.01.036>
- Barcellos, F. C., Araujo, C. I., & Da Costa, J. D. "Organ donation: a population-based study". *Clinical Transplantation*, 19(1): 33–37. <https://doi.org/10.1111/j.1399-0012.2005.00280.x>
- Baron, J., & Ritov, I. 2004. "Omission bias, individual differences, and normality". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 94(2): 74–85. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2004.03.003>

- Baron, J., & Ritov, I. 1994. "Reference points and omission bias". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 59(3): 475–498. <https://doi.org/10.1006/obhd.1994.1070>
- Bea, S. 2021. "Opt-out policy and the organ shortage problem: Critical insights and practical considerations". *Transplantation Reviews*, 35(1): 100589. <https://doi.org/10.1016/j.trre.2020.100589>
- Bursztyn, L., González, A. L., & Yanagizawa-Drott, D. 2020. "Misperceived social norms: Women working outside the home in Saudi Arabia". *American Economic Review*, 110(10): 2997–3029. <https://doi.org/10.1257/aer.20180975>
- Cotrău, P., Hodosan, V., Vladu, A., Daina, L., Negrău, M., Daina, C., Pantiș, C., & Vernic, C. 2020. "Consent model, opt-in/opt-out system, and organ donation rates in European Union countries". *Applied Medical Informatics*, 42(1): 36–41.
- Costa-Font, J., Rudisill, C., & Salcher-Konrad, M. 2021. "'Relative consent' or 'presumed consent'? Organ donation attitudes and behaviour". *The European Journal of Health Economics*, 22: 5–16. <https://doi.org/10.1007/s10198-020-01214-8>
- Dallimore, D. J., McLaughlin, L., Williams, C., & Noyes, J. 2019. "Media content analysis of the introduction of a "soft opt-out" system of organ donation in Wales 2015–17". *Health Expectations*, 22(3), 485–495. <https://doi.org/10.1111/hex.12872>
- Davidai, S., Gilovich, T., & Ross, L. D. 2012. "The meaning of default options for potential organ donors". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(38), 15201–15205. <https://doi.org/10.1073/pnas.1211695109>
- Dhingra, N., Gorn, Z., Kener, A., & Dana, J. 2012. "The default pull: An experimental demonstration of subtle default effects on preferences". *Judgment and Decision Making*, 7(1): 69–76. <https://doi.org/10.1017/S1930297500001844>
- Dinner, I., Johnson, E. J., Goldstein, D. G., & Liu, K. 2011. "Partitioning default effects: Why people choose not to choose". *Journal of Experimental Psychology: Applied*, 17(4): 332–341. <https://doi.org/10.1037/a0024354>
- Etheredge, H. R. 2021. "Assessing global organ donation policies: Opt-in vs opt-out". *Risk Management and Healthcare Policy*, 14: 1985–1998. <https://doi.org/10.2147/RMHP.S270234>
- Everett, J. A., Caviola, L., Kahane, G., Savulescu, J., & Faber, N. S. 2015. "Doing good by doing nothing? The role of social norms in explaining default effects in altruistic contexts". *European Journal of Social Psychology*, 45(2): 230–241. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2080>
- Faherty, G., Williams, L., Noyes, J., Mc Laughlin, L., Bostock, J., & Mays, N. 2022. "Analysis of content and online public responses to media articles that raise awareness of the opt-out system of consent to organ donation in England". *Frontiers in Public Health*, 10, 1067635. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.1067635>
- Falomir-Pichastor, J. M., Berent, J. A., & Pereira, A. 2013. "Social psychological factors of post-mortem organ donation: A theoretical review of determinants and

- promotion strategies". *Health Psychology Review*, 7(2): 202-247. <https://doi.org/10.1080/17437199.2011.570516>
- Gilligan, C., Sanson-Fisher, R. W., & Turon, H. 2012. "The organ donation conundrum". *Progress in Transplantation*, 22(3): 312-316. <https://doi.org/10.7182/pit2012216>
- Hanel, P. H., & Vione, K. C. 2016. "Do student samples provide an accurate estimate of the general public?". *PloS ONE*, 11(12): e0168354. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0168354>
- Hermann, A., Goldstein, D. G., Stadler, R., Landwehr, J. R., Heitmann, M., Hofstetter, R., & Huber, F. 2011. "The effect of default options on choice—Evidence from online product configurators". *Journal of Retailing and Consumer Services*, 18(6): 483-491. <https://doi.org/10.1016/j.jretconser.2011.06.005>
- Hummel, D., & Maedche, A. 2019. "How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies". *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 80: 47-58. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2019.03.005>
- Hyde, M. K., & White, K. M. 2009. "Communication prompts donation: Exploring the beliefs underlying registration and discussion of the organ donation decision". *British Journal of Health Psychology*, 14(3): 423-435. <https://doi.org/10.1348/135910708X339542>
- Jachimowicz, J. M., Duncan, S., Weber, E. U., & Johnson, E. J. 2019. "When and why defaults influence decisions: A meta-analysis of default effects". *Behavioural Public Policy*, 3(2): 159-186. <https://doi.org/10.1017/bpp.2018.43>
- Johnson, E. J., & Goldstein, D. G. 2004. "Defaults and donation decisions". *Transplantation*, 78(12): 1713-1716. <https://doi.org/10.1097/01.TP.0000149788.10382.B2>
- Johnson, E. J., & Goldstein, D. 2003. "Do defaults save lives?". *Science*, 302(5649): 1338-1339. <https://doi.org/10.1126/science.1091721>
- Kupiec-Weglinski, J. W. 2022. "Grand challenges in organ transplantation". *Frontiers in Transplantation*, 1: 897679. <https://doi.org/10.3389/frtra.2022.897679>
- Lazić, M., & Simonović, I. 2019. "The principles of human organ transplantation procedure". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 58(85): 15-36. <https://doi.org/10.5937/zrpfno-24395>
- Legros, S., & Cislighi, B. 2020. "Mapping the social-norms literature: An overview of reviews". *Perspectives on Psychological Science*, 15(1): 62-80. <https://doi.org/10.1177/1745691619866455>
- Maher, J. M., Markey, J. C., & Ebert-May, D. 2013. "The other half of the story: Effect size analysis in quantitative research". *CBE—Life Sciences Education*, 12(3): 345-351. <https://doi.org/10.1187/cbe.13-04-0082>
- Madden, S., Collett, D., Walton, P., Empson, K., Forsythe, J., Ingham, A., Morgan, K., Murphy, P., Neuberger, J., & Gardiner, D. 2020. "The effect on consent rates

- for deceased organ donation in Wales after the introduction of an opt-out system". *Anaesthesia*, 75(9): 1146–1152. Doi: 10.1111/anae.15055
- McKenzie, C. R., Liersch, M. J., & Finkelstein, S. R. 2006. "Recommendations implicit in policy defaults". *Psychological Science*, 17(5): 414–420. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9280.2006.01721.x>
- Miller, C., & Breakwell, R. 2018. "What factors influence a family's decision to agree to organ donation? A critical literature review". *London Journal of Primary Care*, 10(4): 103–107. <https://doi.org/10.1080/17571472.2018.1459226>
- Miller, D. T. 2023. "A century of pluralistic ignorance: What we have learned about its origins, forms, and consequences". *Frontiers in Social Psychology*, 1: 1260896. <https://doi.org/10.3389/frsps.2023.1260896>
- Molina-Pérez, A., Rodríguez-Arias, D., & Delgado, J. 2022. "Differential impact of opt-in, opt-out policies on deceased organ donation rates: A mixed conceptual and empirical study". *BMJ Open*, 12(9): e057107. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-057107>
- Penn, J. M., & Hu, W. 2018. "Understanding hypothetical bias: An enhanced meta-analysis". *American Journal of Agricultural Economics*, 100(4): 1186–1206. <https://doi.org/10.1093/ajae/aay021>
- Priebe, C. S., & Spink, K. S. 2011. "When in Rome: Descriptive norms and physical activity". *Psychology of Sport and Exercise*, 12(2): 93–98. <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2010.09.001>
- Sargent, R. H., & Newman, L. S. 2021. "Pluralistic ignorance research in psychology: A scoping review of topic and method variation and directions for future research". *Review of General Psychology*, 25(2): 163–184. <https://doi.org/10.1177/1089268021995168>
- Schultz, P. W., Nolan, J. M., Cialdini, R. B., Goldstein, N. J., & Griskevicius, V. 2007. "The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms". *Psychological Science*, 18(5), 429–434. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9280.2007.01917.x>
- Shepherd, L., & O'Carroll, R. E. 2013. "Awareness of legislation moderates the effect of opt-out consent on organ donation intentions". *Transplantation*, 95(8): 1058–1063. <https://doi.org/10.1097/TP.0b013e318284c13f>
- Shepherd, L., O'Carroll, R. E., & Ferguson, E. 2014. "An international comparison of deceased and living organ donation/transplant rates in opt-in and opt-out systems: A panel study". *BMC Medicine*, 12(131): 1–14. <https://doi.org/10.1186/s12916-014-0131-4>
- Shaw, D. M. 2017. "The consequences of vagueness in consent to organ donation". *Bioethics*, 31(6): 424–431. <https://doi.org/10.1111/bioe.12335>
- Simons-Morton, B., Haynie, D., Bible, J., & Liu, D. 2018. "Prospective associations of actual and perceived descriptive norms with drinking among emerging adults". *Substance Use & Misuse*, 53(11): 1771–1781. <https://doi.org/10.1080/10826084.2018.1432651>

- Slovic, P. 1995. "The construction of preference". *American Psychologist*, 50(5): 364–371. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.50.5.364>
- Smith-McLallen, A., & Fishbein, M. 2008. "Predictors of intentions to perform six cancer-related behaviours: roles for injunctive and descriptive norms". *Psychology, Health and Medicine*, 13(4): 389–401. <https://doi.org/10.1080/13548500701842933>
- Steenaaart, E., Crutzen, R., & de Vries, N. K. 2021. "Beyond the ticked box: organ donation decision-making under different registration systems". *Psychology & Health*, 36(5), 511–528. <https://doi.org/10.1080/08870446.2020.1811867>
- Steffel, M., Williams, E. F., & Tannenbaum, D. 2019. "Does changing defaults save lives? Effects of presumed consent organ donation policies". *Behavioral Science & Policy*, 5(1): 69–88. <https://doi.org/10.1177/237946151900500106>
- Sunstein, C. R. 2015. *Choosing Not to Choose: Understanding the Value of Choice*. New York: Oxford University Press.
- Taherdoost, H. 2019. "What is the best response scale for survey and questionnaire design: Review of different lengths of rating scale / attitude scale / Likert scale". *International Journal of Academic Research in Management*, 8(1): 1–10. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3588604>
- Thaler, R. & Cass R. S. 2021. *Nudge: The Final Edition*. London: Allen Lane Penguin.
- Tversky, A., & Kahneman, D. 1991. "Loss aversion in riskless choice: A reference-dependent model". *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4): 1039–1061. <https://doi.org/10.2307/2937956>
- Tversky, A., & Kahneman, D. 1981. "The framing of decisions and the psychology of choice". *Science*, 211(4481): 453–458. <https://doi.org/10.1126/science.7455683>
- Tversky, A., & Simonson, I. 1993. "Context-dependent preferences". *Management Science*, 39(10): 1179–1189. <https://doi.org/10.1287/mnsc.39.10.1179>
- Ustavni sud Republike Srbije. 2022. *Bilten Ustavnog suda za 2021. godinu*. Beograd: Ustavni sud Republike Srbije & Službeni glasnik.
- Van Dalen, H. P., & Henkens, K. 2014. "Comparing the effects of defaults in organ donation systems". *Social Science & Medicine*, 106: 137–142. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.01.052>
- Vlačić, A., Nikolić, A., & Grujičić, S. S. (2021). "Kidney, liver and heart donation and transplantation in the Republic of Serbia for the period 2010–2016". *Zdravstvena Zaštita*, 50(1): 1–16. <https://doi.org/10.5937/zdravzast50-30795>
- Wachner, J., Adriaanse, M., van den Hoven, M., & de Ridder, D. 2022. "Does default organ donation registration compromise autonomous choice? Public responses to a new donor registration system". *Health Policy*, 126(9): 899–905. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2022.07.002>



Submitted: 20.12.2024.

Revised: 21.4.2025.

Accepted: 10.5.2025.

REFORM OF THE FISCAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION AND IMPACT REVIEW

Andraž Konc
School of Advanced Social Studies

ABSTRACT

This article explores the reform of the European Union's fiscal framework, focusing on the evolution of fiscal rules, their implications, and the recent updates introduced in 2024. The analysis begins with an overview of the EU's fiscal governance structure, emphasizing its historical foundations in the Maastricht Treaty and subsequent reforms. The study employs a review-based methodology, analysing key policies such as the Stability and Growth Pact, the Fiscal Compact, and the European Semester. The 2024 reform is critically examined, highlighting its central aim to ensure sustainable public finances while enabling counter-cyclical policies and addressing macroeconomic imbalances. The findings indicate improved flexibility and sustainability compared to prior frameworks, yet challenges persist, such as balancing fiscal discipline with necessary investments in transnational public goods and addressing disparities among Member States. We contribute to understanding the complexities of EU fiscal governance and offer insights into future policy directions to enhance economic resilience and integration.

KEYWORDS: EU fiscal framework; reform; Stability and Growth Pact; fiscal rules; economic governance; public finances.

Authors' contact:

Andraž Konc is Doctoral student, Department of Management, School of Advanced Social Studies, Slovenia.

E-mail: andrazkonc@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0000-5064-8153>

INTRODUCTION

Many countries around the world have had long-standing fiscal deficits, which have contributed to rising public debt since the mid-1970s (Minea and Villieu 2012, 1), which increased during the 2008 financial crisis and in response to the sovereign debt response. In response, rule-based fiscal frameworks have become the new trend for the conduct of fiscal policy. This pronounced focus of monetary policy on monetary objectives has increased the burden placed on fiscal policy as a shock absorber (Vinturis 2022, 4). According to the IMF Fiscal Rules Database (Davoodi et al. 2022), by 2021, 106 countries had already adopted some form of fiscal framework. Fiscal rules are designed to address distorted incentives and contain pressures to overspend, especially in good times, in order to ensure fiscal responsibility and debt sustainability (Budina et al. 2012). They also narrow the discretion of the government to prevent short-term opportunistic behaviour that would be detrimental to a stable and sustainable fiscal policy. The lack of coordination of fiscal and macroeconomic policies and imbalances in public finances between Member States in EU has led to fundamental changes and upgrades in economic governance in the EU (Čok et al. 2021). As a result of the COVID-19 outbreak, the European Union effectively suspended the enforcement of its fiscal rules through the activation of the general escape clause in early 2020 – an extraordinary measure that has remained in place until 2024, fundamentally altering the trajectory of fiscal governance within the Union.

AN OVERVIEW OF THE EU'S FISCAL REFORMS

The Maastricht Treaty (1992), signed at the end of the recessionary period at the end of the last millennium, helped to establish a single monetary authority and independent regional fiscal policies, constrained by rules that would prevent the possible negative externalities of irresponsible practices (Postuła 2022). Today, we have four interlinked elements in European Union: the Stability and Growth Pact, the Fiscal Compact, the Macroeconomic Imbalances Procedures and the European Semester. In addition, the European Stability Mechanism (ESM) was created as a permanent EU anti-crisis fund to provide assistance to Member States facing financial difficulties.

The EU's fiscal framework has undergone a number of reforms (Arnold et al. 2022). The 2005 reform of the Stability and Growth Pact (SGP) aimed to strengthen the economic rationale of the rules and improve their flexibility by introducing country-specific medium-term targets set in terms of structural fiscal balances (Bökemeier and Wolski 2022, 217-226). EU economic governance has been improved with the implementation of the

Economic Governance Package (2011), with greater macroeconomic surveillance introduced to increase compliance with the rules (Pappa 2020, 4). Enforcement of fiscal commitments was also to be improved by adding an expenditure benchmark to the preventive arm and making the debt criterion in the corrective arm more operational by adding a debt correction rule requiring a country to reduce the difference between its debt level and 60% of GDP by 1/20 annually (Arnold et al. 2022, 5). In 2012, twenty-five EU Member States signed the Fiscal Stability Treaty. This included the Fiscal Compact, which sets out the golden rule and dictates balanced budgets or surpluses. In 2016, the European Fiscal Committee was established, which acts as an advisory body to the EC. The EU's fiscal framework, which was in place until the 2024 reform and is officially called the Stability and Growth Pact, consists of four main numerical rules (Tordoir, van Dijk and Ziesemer 2023, 3). Under the deficit rule, Member States must ensure that their budget deficit does not exceed 3% of their gross domestic product in any year. To comply with the debt rule, Member States must ensure that their government debt does not exceed 60% of government GDP. If this threshold is exceeded, measures must be taken to reduce it by one twentieth of the distance to 60 percent. Countries should aim to achieve a budget balance that is either in balance or in surplus over the medium term. This means that they should aim to limit the structural deficit to 0.5% of GDP. The structural deficit is the deficit excluding the effects of the business cycle. The expenditure benchmark requires Member States to limit the growth of government expenditure to the medium-term value of potential GDP growth plus inflation. This should automatically reduce the debt-to-GDP ratio, as public expenditure would grow more slowly than the economy as a whole. National governments in the EU have often failed to follow these four rules. As fiscal policy is still largely in the hands of Member States, the EU institutions need very concrete reasons to intervene. If an EU country does not respect its deficit or debt limits, the so-called corrective arm of the Pact comes into play. If the initial warning to the Member State does not lead to a tightening of fiscal policy, the Commission recommends to the Council of Ministers the opening of an „excessive deficit procedure”, which requires the Member State to adjust its fiscal policy within an agreed period. In the event of serious infringements, the Commission can impose fines of up to 0.2% of the national GDP of the country concerned (Tordoir, van Dijk and Ziesemer 2023, 5). This has never happened in practice.

While there are alternative policies to fiscal frameworks that can help fiscal discipline, notably fiscal consolidation, these two policies differ in two important dimensions. First, fiscal consolidation is usually short-term, in the form of „shock therapy”. According to Bamba et al. (2020, 21), half

of the 123 fiscal consolidations identified lasted no more than two years, while less than 20% were longer than five years. In contrast, among the 185 countries studied, only about one-tenth abandoned fiscal rules after they had been adopted, suggesting that fiscal rules are „long-lasting constraints on fiscal policy” (Vinturis 2022, 5). Second, the objectives pursued by fiscal discipline are also different. Fiscal consolidations are short-term actions aimed at avoiding the imminent risk of large fiscal imbalances. In contrast, fiscal rules are designed as part of a defined fiscal framework, aiming at a sustainable arrangement characterised by smaller deficits. Unlike fiscal consolidations, which signal imbalances, they are designed to steer the economy towards a new equilibrium. This is confirmed by Berganza (2012, 8), who finds that fiscal rules have been more effective precisely for long-term sustainability rather than for dealing with shocks.

BUDGETARY GOVERNANCE

The European Union is a unique and complex political and economic framework in which Member States come together to pursue common goals, such as fostering economic convergence, promoting sustainable development, and ensuring social cohesion, and to tackle shared challenges, including geopolitical instability, fiscal sustainability, and resilience to external economic shocks. One of the key aspects of this integration is the interconnectedness of public finances between the EU and individual Member States. Public finances play a key role in financing various EU policies such as cohesion policy, the Common Agricultural Policy, research and innovation, and a number of other programmes and projects are also on the drawing board, such as common defence, the Green Transition, the Common Capital Market and others. Evidence from the Great Financial Crisis and the pandemic has shown that the economies of most EU Member States are relatively poorly resilient to the effects of external shocks (Postuła 2022). Financial markets and financialization have changed the principles reflected in economic policy, rendering them ineffective and neglected, especially when comparing the EU with the powerful US capital market. It is worth considering whether such challenges might not require new, more complex approaches to operating in the modern economic environment and to designing social and economic policies for the countries and the European Union that would ensure their coherence with the rest of the world, financial markets and economies.

The European Union’s public finances are based on three types of legal instruments (European Commission and Directorate-General for Budget 2014, 118-127): financial provisions of the Treaties (primary legislation), secondary legislation, and provisions adopted by agreements between the

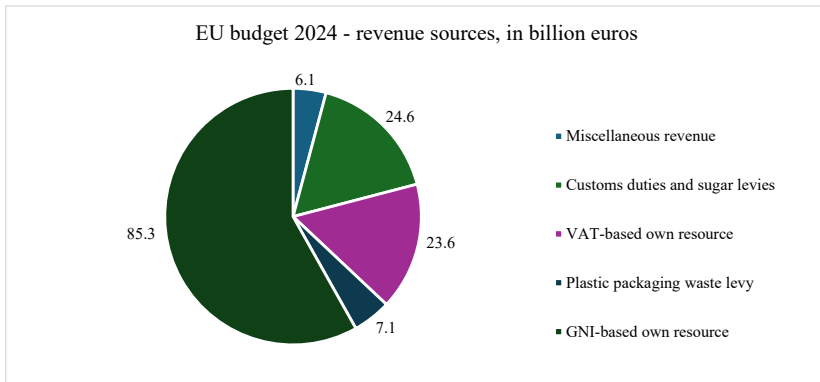
institutions. The Treaty on European Union (TEU 1992) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU 2007) introduced a number of changes to the structure of EU public finances, while preserving the main features. The framework provides for a two-stage planning of EU public finances. At a more strategic level, the MFF provides the content and limits of the budget's expenditure, while the decision on the own sources of funds defines and limits the sources of its financing. At the operational level, the annual budgetary procedure is used to adopt, implement and control the current budget within the constraints of the multi-annual limits. In the context of the established structure of EU public finances described above, the most recent MFF for the period 2021-2027 has been substantially reinforced by the EU's pandemic recovery facility, NextGenerationEU, which has temporarily increased the size of the budget substantially, and provided for large-scale EU borrowing on behalf of Member States to provide the investment means for economic recovery, in the wake of the emergence of Covid-19. The EU's Multiannual Financial Framework (MFF) sets the ceilings for the main headings and sub-headings of the EU's budget expenditure, and thus the ceiling for the overall volume of EU budget expenditure, on a year-by-year basis over a multiannual period of at least five years and currently seven. It is adopted as a regulation of the Council of the EU, after obtaining the consent of the European Parliament. Decision-making within the Council is based on the principle of unanimity, following prior unanimous political agreement within the European Council. If a new financial framework is not adopted (in time) at the end of the current financial framework, the implementation of the last year of the current year of the MFF is foreseen (Article 312 TFEU 2007). The Next-GenerationEU Recovery Facility foresees substantial additional funding over and above the MFF, so the established method of financing from the EU budget's current revenue has not been sufficient. In addition to this instrument, it provides for financing through borrowing by the European Commission on behalf of the EU, which is ground-breaking not only in terms of volume, but also purpose and the expected duration of the repayment of the liabilities. The European Commission has decided to borrow on a regular basis to meet the financing needs of specific anti-crisis financial instruments, such as balance of payments assistance, macro-financial assistance to non-EU partner countries and for the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM). However, these instruments have provided assistance to recipients in the form of repayable funds, i.e. loans, but on a much smaller scale. In the case of NextGenerationEU, however, the European Commission has for the first time been given a temporary mandate to also borrow on the financial markets to finance budget expenditure of around €800 billion, half of which is grant funding (European

Commission 2021). This is a landmark decision, similar in substance to debt financing of budget deficits at the level of government. The agreement foresees that the total debt would start to be repaid before the end of the 2021-2027 MFF and would be repaid by the end of 2058 at the latest.

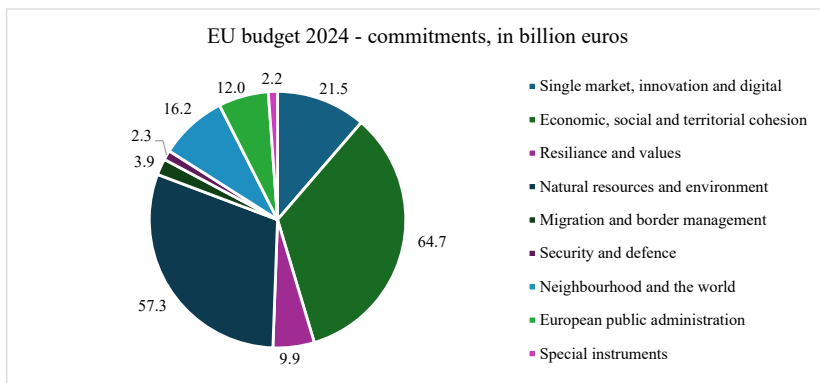
The implementation and control of the EU budget follow an established budgetary procedure, which includes phases similar to those at the national level (Čok et al. 2021). If the European Parliament and the Council fail to agree on the EU budget for the following year by the end of the year, the rule of twelfths is followed (European Commission and DG Budget 2014), which automatically extends the previous year's budget on a monthly basis until a new budget is adopted. The European Court of Auditors exercises professional control over the implementation of the budget, while the European Parliament discharges the budget politically. The EU annual budget is relatively small, with total commitments set at €189.3 billion (European Council 2024a), just 1% share of the entire EU GDP, and is much smaller compared to Germany's annual federal budget of €476.8 billion (Federal Ministry of Finance 2024). This is because it largely excludes the expenditures that most determine the size of national public finances, notably social security, pensions, public sector services and sovereign functions of the state such as the army and the police. Čok et al. (2021) argue that the EU budget has an unusual structure compared to national budgets because, in the absence of traditional categories of public expenditure, it contains primarily redistributive expenditure (see pie chart below) – to subsidise agriculture and Member States' cohesion policies – but also expenditure on the provision of some European public goods, such as research, development and innovation for infrastructure projects, cross-border mobility of education and knowledge, environmental and consumer protection, and management of the EU's external border and migration. Recently, the importance of both traditional policies (agriculture and cohesion) has been declining at the expense of the growing importance of other internal policies, the green transition, digital transformation, security. The remainder of the budget expenditure is used to implement the EU's growing external policy role and to cover the many administrative costs of the European institutions.

All these expenditures are financed by different sources of revenue (see pie chart); traditionally the last sources (customs duties and agricultural levies), the VAT and GNI sources. In 2021, the European Union introduced a new own resource based on non-recycled plastic packaging waste generated by Member States, with the aim of diversifying the EU's revenue base and aligning budgetary policy with environmental objectives by incentivizing waste reduction (European Court of Auditors 2024). Looking ahead, the EU is also considering additional own resources, including potential

taxation of digital platforms, as part of efforts to modernize its revenue system, reduce dependency on national contributions, and respond to broader regulatory and geopolitical challenge (Hayashi and Kim 2023).



Source: European Council 2024a.



Source: European Council 2024a.

PRESENTATION OF THE LATEST REFORM OF THE EU FISCAL FRAMEWORK

In 2020, the EU was hit by a precedent-setting economic crisis as a result of the outbreak of the Covid-19 pandemic. The recession, which hit the economic field as an exogenous symmetric shock due to economic shut-downs, required Member States to take generous countercyclical fiscal policy action to preserve the capacity of their economies and prevent an

uneven recovery (Čok et al. 2021). The EU, in essence, suspended the enforcement of these fiscal rules at the outset of the coronavirus pandemic. The EU's economic governance system at the time was no longer appropriate as it did not provide the necessary flexibility for national public finances. As a result, the European Commission implemented a reformed economic governance framework for the European Union. Already 20 years ago, the EU budget was described as a „historical relic” (Sapir et al. 2004). The budget is relatively small in comparison to the size of the overall EU economy and the growing expectations placed on the Union. Nowadays, it remains outdated and inadequate to address the EU's contemporary political challenges, which are also fiscally costly: the green and digital transition, the war in Ukraine and the Middle East, migration and others (Buti 2023). Moreover, much more is now expected of the EU than before. Future enlargement, which could bring more less developed countries from the Balkans into the EU, will further increase budgetary demands. To meet expectations and cope with all the challenges, the EU budget needs to be radically reformed both on the revenue and expenditure side. It is well known that the EU budget does not contribute enough to cyclical stabilisation, partly because of its small size and the fear that countries would not create enough fiscal space if they knew that the EU would help in the event of a negative shock (Buti 2023). Such concerns could be addressed by appropriate eligibility criteria for EU support. However, the European Union „should not be seen only in terms of the net financial benefits it derives from the European budget ... Indeed, the budget represents only a small part of the benefits or costs of membership. By far the largest part of the benefits is access to the common European market” (Rant 2018).

In April 2023, the European Commission published a package of proposals to refresh the fiscal governance framework in the European Union: a regulation to replace the preventive arm of the Stability and Growth Pact. The main objective of the reform of the economic governance framework is to ensure sound and sustainable public finances, provide adequate room for counter-cyclical policies, correct macroeconomic imbalances, while promoting sustainable and inclusive growth and job creation in all Member States through reforms and investment (European Council 2024b). The overall objective of the agreed framework is to reduce debt and deficit ratios in a realistic, sustainable and growth-friendly manner, while safeguarding reforms and investments in strategic areas such as digital, green, social or defence (Bruni, Tentori and Villafranca 2022, 11). The updated fiscal rules enter into force in 2024, as they have already been approved by the European Parliament (European Parliament 2024). Member States had to submit their first national plans by 20 September 2024. The main innovation under the reform is the adoption of a differentiated approach

towards each Member State to take into account the diversity of fiscal positions, public debt and economic challenges in the EU (Council of the EU 2023). The new framework will thus allow for multiannual fiscal trajectories for each Member State separately, while ensuring effective multilateral surveillance and respecting the principle of equal treatment.

The basic indicator for setting fiscal paths is a single operational indicator, namely net primary expenditure, or all elements of public expenditure under the direct control of the government, excluding discretionary revenue measures and excluding interest and cyclical unemployment expenditure (Höflmayr 2024, 4). The fiscal plan should be for a minimum of four years, with the possibility of extending it to seven years, subject to commitments on reforms and investments. Before a Member State would submit its fiscal-structural plan, a non-public technical dialogue between the Member State and the Commission would ensure that the plan meets certain criteria, in particular that it contains a projected net expenditure path for at least four years, and the Member State's possible actions to address the EC's country-specific individual recommendations (Council of the EU 2023). The Commission would issue a technical trajectory, i.e. a benchmark fiscal adjustment path that ensures credible debt reduction for Member States with a deficit ratio above the 3% threshold or a debt ratio above 60%, to ensure (Höflmayr 2024, 4): that the debt ratio is credibly reduced, that the deficit ratio remains or returns below the 3% threshold and that expenditure growth remains below medium-term GDP growth. In addition, Member States should ensure, within the timeframe of the plan, that the debt ratio is lower at the end of the plan than at the beginning and that fiscal effort is reduced towards the end of the period. For Member States with a deficit ratio below 3% and a debt ratio below 60%, the Commission would provide technical information to ensure that the deficit ratio remains below 3% in the medium term. (Council of the EU 2023). Member States will submit annual progress reports and national fiscal institutions will play a more prominent role in the ex-ante assessment and ex-post surveillance of national fiscal and structural plans. „This will include the preparation or endorsement of budgetary forecasts, the assessment of sustainability and policy impact analyses, and the ex-post evaluation of forecasts and fiscal plans.” (Höflmayr 2024, 5) Two clauses would allow a Member State to deviate from its net expenditure path in exceptional circumstances (Höflmayr 2024, 5-6), namely a clause in the event of a severe economic downturn in the euro area or the EU as a whole, and a country-specific clause that would activate a general escape clause procedure as in the *Stability and Growth Pact*. A control account will be set up to monitor deviations from agreed net expenditure paths. As regards the Excessive Deficit Procedure, the Council agreed that the Commission

would prepare a report to trigger the procedure when the debt-to-GDP ratio exceeds the reference value or when the headline deficit is not close to balance or in surplus and when the deviations recorded in the Member State's control account either exceed 0.3 percentage points of GDP per year or 0.6 percentage points of GDP cumulatively (Council of the EU 2023). The involvement of the European Parliament in the fiscal framework will be limited to an economic dialogue to discuss policy guidelines for Member States and it will have the task to review the results of the surveillance process (Höflmayr 2024, 6). For Member States that breach the 60% debt-to-GDP ratio, it is sufficient to take into account their net expenditure path, which they have committed to in their Fiscal and Structural Plan, in order to avoid the excessive deficit procedure.

For Member States facing more serious debt management challenges identified under debt sustainability monitoring and deviating from the net expenditure path, a debt-based EDP is triggered by default (Höflmayr 2024, 6). Once a Member State is in EDP and its deficit exceeds 3%, the so-called corrective net expenditure path is triggered. For years when the deficit ratio exceeds the 3% threshold, the net expenditure path set out in the national fiscal-structural plan would be adjusted by 0.5% of GDP (European Commission 2023). Until effective action is taken, Member States in excessive deficit procedure will be subject to fines of up to 0.05% of GDP to be paid every six months, up to a total of 0.5% of GDP. This would lower the ceiling compared to the previous EU fiscal framework and make the sanctions imposed more frequent (European Commission 2023).

REVIEW OF THE IMACT OF THE REFORMED FISCAL FRAMEWORK

In reviewing the reformed fiscal framework, replacing the structural deficit with net primary expenditure as the control variable seems to be a step forward, as the latter focuses on the elements of discretionary fiscal policy that governments can control (Feás 2023). While it is true that the absence of a minimum adjustment rhythm tends to postpone difficult policy decisions, setting a specific figure such as 0.5% also reduces flexibility and remains pro-cyclical, i.e. it further reduces the sustainability of the finances of the indebted country (Feás 2023). The timing and pace of adjustment over a four- to seven-year period should provide sufficient flexibility to allow for realistic annual adjustment targets and to give room for green investments (Darvas, Welslau and Zettelmeyer 2024). As such policies continue to be financed primarily at the national level, there is a high risk that countries will want to invest less rather than more than necessary. Fiscal rules could constrain public investment in highly indebted Member States, with two effects (Feás 2023): an increase in the real diver-

gence between Member States with greater fiscal capacity and those forced into severe fiscal adjustment; and, on the other hand, insufficient aggregate EU investment to finance transnational public goods. An extended period of alignment of the fiscal position with the fiscal requirements would mean that the required annual fiscal adjustment could be reduced from a level that could be politically and economically very painful to a more feasible level. It allows more scope for adjusting the fiscal adjustment to the country's circumstances, not only in terms of its cyclical conditions but also in terms of policy choices affecting future growth. Primary spending paths will in some cases potentially be conditional on multiannual investment and reform commitments, effectively giving the Commission more power in important national decisions. This increased power risks making the Commission a scapegoat for national political parties that may wish to deviate from pre-existing plans negotiated by themselves or perhaps even by the previous government (Lorenzoni et al. 2023). Tordoir, van Dijk and Ziesemer (2023, 10) argue that countries' fiscal plans should cover a shorter period than four years, so that a government can take advantage of compliance or early financing of key investments during its mandate, rather than its successors benefiting from additional room for manoeuvre or EU funds.

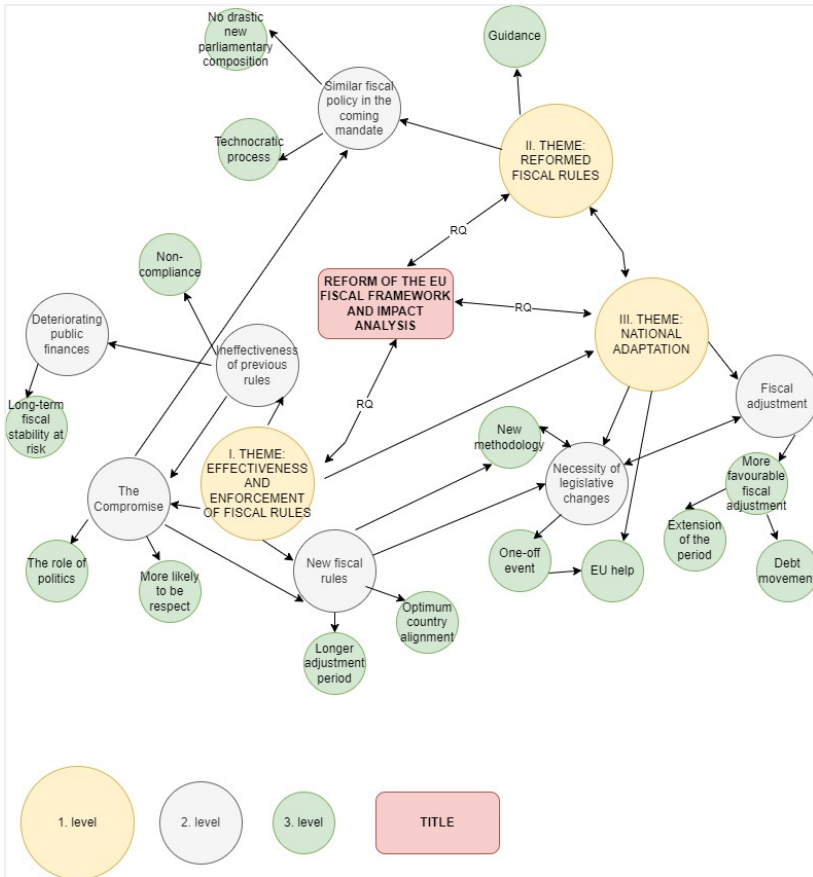
The Commission and the Council should develop a methodology for quantifying the impact of the proposed reforms on the fiscal path, together with a risk management process. The medium-term fiscal-structural plan may deviate from the Commission's reference path if the Member State shows „... sound and data-driven economic arguments explaining this divergence”. Thus, the Commission will need to assess whether the trade-off between fiscal adjustment and reforms envisaged in the MTFs is quantitatively realistic. According to Darvas, Welslau and Zettelmeyer (2024), the Commission's forecasting methodology is not appropriate for assessing the impact of recently adopted reforms, as the impact of these reforms may not be reflected in the short-term forecast, and even if it is, it is assumed to dissipate over time. The use of the net expenditure path as the main operational target and the general and national exit clauses will make the system less pro-cyclical (Darvas, Welslau and Zettelmeyer 2024). As for sanctions or freezing of European funds, these will continue to operate pro-cyclically, undermining their credibility. The use of moral sanctions, such as political accountability, is a good idea on paper, but its effectiveness is unclear. A greater role for national independent fiscal institutions in assessing debt reduction programmes is welcome, but their recommendations are not binding. The current economic context poses challenges for the enforcement and design of fiscal rules, in particular (de Biase and Dougherty 2022, 5): calibrating fiscal rules to scena-

rios with historically low but rising interest rates, low output growth and ageing populations; calibrating fiscal rules to rising regional inequality; and aligning fiscal rules with policies addressing the energy transition, climate change and future crises.

PARADIGM MODEL

Based on our qualitative research, we also developed a paradigmatic model (in the next page). The reform of the EU fiscal framework has emerged as a necessary response to the suspension of fiscal rules during the COVID-19 crisis, which triggered a significant increase in public debt and deficits across Member States. The activation of the general escape clause proved essential for economic stability, but has also emphasized the need for restoring fiscal discipline. The previous framework was widely regarded as pro-cyclical and insufficiently tailored to country-specific conditions, often leading to non-compliance and undermining effectiveness. In contrast, the new rules introduce a more flexible approach, as they allow for one-off expenditures to be temporarily excluded from the fiscal adjustment path, a country-specific analysis of the fiscal position and adjustment of measures according to particular economic conditions and long-term debt sustainability projections. This approach reduces the risk of pro-cyclicality and encourages Member States to adopt rules that are better aligned with their real fiscal capacities. While the revised rules are perceived as more manageable, challenges remain in terms of institutional coordination, particularly in aligning national frameworks with EU-level oversight. The broader political context, shaped by recent European elections, suggests continuity in moderate policymaking, which supports investment in strategic priorities such as the Green Deal and common defence capacity. Nonetheless, concerns persist regarding the complexity of the rules and potential political misuse of exceptions, highlighting the importance of transparency and accountability in implementation process, particularly in the context of requests for extending the adjustment period.

ANDRAŽ KONC
REFORM OF THE FISCAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION
AND IMPACT REVIEW



CONCLUSION

The freezing of fiscal rules during the Covid-19 pandemic had important consequences for public finances across the European Union, as Member States had to introduce large fiscal measures to cushion the economic downturn, leading to an increase in public debt and budget deficits. The activation of the general escape clause was necessary to ensure economic stability in the EU, as strict fiscal rules could further jeopardise future economic growth and worsen public finances. In addition, the clause was essential to ensure the legality of state interventions and to manage the short-term negative impacts of the pandemic. Going forward, it will be important to restore fiscal discipline and consolidate public finances and to adapt to the new fiscal rules to ensure long-term fiscal sustainability. In

the second strand, we looked at the reform of the EU's fiscal framework. The reform of the EU's fiscal framework is seen as necessary and a step in the right direction, although it still faces important challenges and shortcomings. Fiscal rules as they existed before were often pro-cyclical and did not take into account the specific circumstances of Member States, leading to non-compliance and economic inefficiency, but we believe that it is still better than not having them at all. The new rules bring a more flexible approach, allowing for a country-by-country analysis of the fiscal situation and the adjustment of measures according to specific economic conditions and long-term debt sustainability projections. This approach reduces the risk of pro-cyclicality and encourages countries to adopt rules that are more tailored to their real capacity. However, the reform is not perfect; some of the safeguards may still make economically sensible adjustments difficult and undermine the credibility of the rules and future public investment, crucial to finance, for example the green transition and other common European interests. The reform has also allowed for greater accountability and transparency of Member States in the surveillance and implementation of fiscal rules, which is an important step forward, however, even after the reform, politics could still exploit potential loopholes in the legislation. Both fiscal and legislative adjustments will be needed to meet the new EU fiscal rules. Institutional changes will need to include improved communication between the national authorities and the European Commission and a reform of the medium-term budgetary balance formula. When discussing the future fiscal policy of the European Union, we need to bear in mind EU elections in 2024. New fiscal rules have already been agreed and will be technically implemented without significant changes, but how the new Commission and Parliament develop the policy orientations will be crucial. Geostategic pressures will require the EU to provide additional financial resources to strengthen its defence capabilities, which is likely to require the creation of new *NextGenerationEurope*-like funds to finance these needs, and may require some adjustment of the EU's objectives. In particular, the changing economic circumstances make it a primary objective of the fiscal framework to set the course for a disciplined and responsible fiscal policy.

REFERENCES

- Arnold, Nathaniel, Ravi Balakrishnan, Bergljot Barkbu, Hamid Davoodi, Andresa Lagerborg, W. Raphael Lam, Paulo Medas, Julia Otten, Louise Rabier, Christiane Roehler, Asghar Shahmoradi, Mariano Spector, Sebastian Weber and Jeromin Zettelmeyer. 2022. "Reforming the EU fiscal framework: strengthening the fiscal rules and institutions". *International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Is->

- sues/2022/08/31/Reforming-the-EU-Fiscal-Framework-Strengthening-the-Fiscal-Rules-and-Institutions-The-EUs-518388.
- Bamba, Moulaye, Jean-Louis Combes and Alexandru Minea. 2020. "The effects of fiscal consolidations on the composition of government spending". *Applied Economics* 52, 1517–1532.
- Berganza, Juan Carlos. 2012. "Fiscal Rules in Latin America: A Survey". *Bank of Spain* occasional paper 1028.
- Bökemeier, Bettina and Marcin Wolski. 2022. "This time is different: Fiscal response to the COVID-19 pandemic among EU countries". *International Economics*, Volume 172, 217–226. ISSN 2110-7017. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2022.10.001>.
- Bruni, Franco, Davide Tentori in Antonio Villafranca. 2022. "New fiscal rules: The EU beyond Covid and the War". *ISPI*. <https://www.ispionline.it/en/publication/new-fiscal-rules-eu-beyond-covid-and-war-34922>.
- Budina, Nina, Andrea Schaechter, Anke Weber and Tidiane Kinda. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis -Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset". *IMF Working Papers*, 12/187. <https://ssrn.com/abstract=2169733>.
- Buti, Marco. 2023. "When will the European Union finally get the budget it needs?" *Bruegel*. <https://www.bruegel.org/analysis/when-will-european-union-finally-get-budget-it-needs>.
- Čok, Mitja, Andreja Cirman, Valentina Prevolnik Rupel, Vasja Rant, Igor Gabrielčič, Nataša Kump, Jan Porenta and Mojca Bartol Lesar. 2021. *Javne finance v Sloveniji*. Ekonomska fakulteta. Copis.
- Council of the EU. 2023. *Economic governance review: Council agrees on reform of fiscal rules*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/>
- Darvas, Zsolt, Lennard Welslau in Jeromin Zettelmeyer. 2024. "The implications of the European Union's new fiscal rules". *Bruegel*. <https://www.bruegel.org/first-glance/eu-needs-methodology-including-reform-impacts-fiscal-trajectories>.
- Davoodi, Hamid R., Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Andresa Lagerborg, Raphael Lam in Sharanya Pillai. 2022. *Fiscal Rules Dataset: 1985-2021*, International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>
- de Biase, Pietrangelo and Sean Dougherty. 2022. "The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time". *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 41, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/d2798c9e-en>.
- European Commission and Directorate-General for Budget. 2014. *European Union public finance*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/17724>.

- European Commission. 2021. *NextGenerationEU: Commission carries out €800 million of first payments to foster crisis repair and resilience*. https://ec.europa.eu/regional_policy/home_en.
- European Commission. 2023. *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TX-T/?uri=COM%3A2023%3A241%3AFIN>.
- European Council. 2024a. *2024 EU budget*. Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/2024-eu-budget/>.
- European Council. 2024b. *Economic governance review: Council and Parliament strike deal on reform of fiscal rules*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/>.
- European Court of Auditors. 2024. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Digital Tax* (CELEX: 52024SA0016(01)). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:-52024SA0016\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:-52024SA0016(01)).
- European Parliament. 2024. *New EU fiscal rules approved by MEPs*. Press Release. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20583/new-eu-fiscal-rules-approved-by-meps>.
- European Union. 1992. *Treaty on European Union (Consolidated Version)*, Treaty of Maastricht, Official Journal of the European Communities C 325/5. <https://www.refworld.org/legal/agreements/eu/1992/en/16882>.
- Feás, Enrique. 2023. "An insufficient reform of the EU's fiscal rules". ARI 53/2023, *Elcano Royal Institute*. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/an-insufficient-reform-of-the-eus-fiscal-rules/>.
- Federal Ministry of Finance. 2024. *Overview of federal budgetary and financial data up to and including January 2024*, monthly report. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Monthly_Report/Key_Figures/2024/2024-02-federal-budget.html.
- Hayashi, Andrew T. and Young Ran Kim. 2023. "Taxing digital platforms". *Virginia Journal of Law and Technology*, 26(1). <https://ssrn.com/abstract=4681167>.
- Höflmayr, Martin. 2024. "New Economic Governance Rules". *European Parliament*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747906/EPRS_BRI\(2023\)747906_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747906/EPRS_BRI(2023)747906_EN.pdf).
- Lorenzoni, Guido, Francesco Giavazzi, Veronica Guerrieri in Leonardo D'Amico. 2023. "New EU fiscal rules and governance challenges". *CEPR*. <https://cepr.org/voxeu/columns/new-eu-fiscal-rules-and-governance-challenges>.
- Minea, Alexandru and Patrick Villieu. 2012. "Persistent Deficit, Growth, and Indeterminacy". *Macroeconomic Dynamics*, 16, 267–283.

- Pappa, Evi. 2020. "Fiscal Rules, Policy and Macroeconomic Stabilization in the Euro Area". *ECB*. <https://www.semanticscholar.org/paper/Fiscal-Rules%2C-Policy-and-Macroeconomic-in-the-Euro-Pappa/4de0ec498e3a481f07b816193c55afbae58cb3da>.
- PDEU. 2007. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 2008/C 115/01. <https://www.refworld.org/legal/agreements/eu/2007/en/97880>.
- Postuła, Marta. 2022. *Public Financial Management in the European Union: Public Finance and Global Crises (1st ed.)*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003222033>.
- Rant, Vasja. 2018. "EU proračun: od kod pride in kam gre evropski denar?" *Intelekt Audio podcast*. <https://prvi.rtvsl.si/podkast/intelekta/49/174583363>.
- Sapir, André, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals, Helen Wallace, Marco Buti, Mario Nava in Peter M. Smith. 2004. *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press
- Tordoir, Sander, Jasper van Dijk and Vinzenz Ziesemer. 2023. "Five proposals for enforceable EU fiscal rules". *Centre for European Reform*. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2023/five-proposals-enforceable-eu-fiscal-rules>.
- Vinturis, Cezara. 2022. "How Do Fiscal Rules Shape Governments' Spending Behavior?" *Economic Inquiry*. <https://uca.hal.science/hal-03839781>.



Podnet: 12.12.2023.
Izmenjen: 10.10.2024.
Prihvaćen: 15.1.2025.

TRIDESET GODINA OD KOPENHAGENA – POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE 3.0

Nemanja Purić

Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka

REZIME

Politika proširenja Evropske unije nastala je početkom devedesetih godina XX veka kao odgovor na zahteve država Centralne i Istočne Evrope za pristupanje Uniji. Imajući u vidu nekoliko prethodnih talasa proširenja, cilj Unije bio je prvenstveno da institucionalizuje prethodna iskustva i na taj način stvori set standardizovanih pravila za proces pristupanja. Tokom godina Politika proširenja doživela je nekoliko promena i reformi koje su determinisane prethodnim iskustvima proširenja, institucionalnim i političkim izazovima u funkcionisanju same Unije, ali i političkim dešavanjima u regionima u kojima politika proširenja deluje. Posledično, ona se našla u stanju hiperinstitucionalizacije i kao takva predstavlja „pokretnu metu“ za države u procesu pristupanja. Praksa je pokazala da navedena dinamika institucionalizacije nije poboljšala performanse Politike proširenja. Naprotiv, novih proširenja nije bilo, a Unija je, determinisana rusko-ukrajinskim sukobom promenila ciljeve proširenja. Ona je sada usmerena na nove države koje do tog trenutka nisu gradile institucionalne veze sa perspektivom članstva, a u regionu Zapadnog Balkana postavljeni su novi prioriteti u pregovorima. Ove promene možemo okarakterisati kao esencijalne, te u skladu sa tim naglasiti da su trideset godina od promovisanja Kriterijuma iz Kopenhagena Unija i države članice prioritzovale političku dimenziju proširenja. Rad analizira glavne pravce razvoja politike proširenja sa posebnim osvrtom na pomeranje fokusa sa vladavine prava na usklađivanje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Unije kao i promenu institucionalnih veza sa državama Istočnog Partnerstva, uz osnovnu tezu da je nakon prioritizacije vladavine prava ovo druga esencijalna promena Politike proširenja.

KLJUČNE REČI: Politika proširenja EU, Istočno partnerstvo, vladavina prava, Zapadni Balkan.

Kontakt autora:

Nemanja Purić je istraživač saradnik na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu – odeljenje za međunarodne studije. Email: nemanja.puric@fpn.bg.ac.rs; <https://orcid.org/0009-0000-6783-864X>

UVOD

Početkom rata u Ukrajini promenila se celokupna bezbednosna arhitektura Evrope. Građen još od vremena hladnog rata, politički balans uticao je na odnose Rusije i Evropske unije u različitim sferama. Evropska unija, kao nadnacionalna međunarodna organizacija, tokom svog istorijskog razvoja pažljivo je gradila instrumente institucionalnih veza sa trećim državama. Dodatno, razvila je i jedinstvena pravila pristupanja u skladu sa svojom nadnacionalnom dimenzijom. Ta pravila su institucionalizovana i promovisana u politiku proširenja Evropske unije, jednu od najmlađih, ali i najuspešnijih politika. Glavna dimenzija politike proširenja je njen evolutivni karakter, odnosno sposobnost da se na osnovu prethodnih iskustava menja i prilagođava datim političkim okolnostima. Na taj način politika proširenja u stalnom je procesu institucionalizacije, što je čini „pokretnom metom“ za države u procesu pristupanja Uniji.

Rat u Ukrajini promenio je prioritete politike proširenja na dva nivoa. Prvo, tri države koje su bile deo Istočnog partnerstva, odnosno susedske politike Unije i koje, imajući u vidu takve institucionalne veze nisu imale perspektivu članstva u Uniji, sada su postale predmet interesovanja. U pitanju su Ukrajina, Moldavija i Gruzija. U tom smislu, politika proširenja dobila je novu geografsku dimenziju i volumen u pogledu broja država koje pregovaraju članstvo. Drugo, u skladu sa političkim promenama, promenili su se institucionalni prioriteti u procesu pristupanja, Zapadnog Balkana Uniji. Politika proširenja determinisana ratom u Ukrajini doživljava drugu fundamentalnu promenu dodavanjem novog prioriteta, odnosno zahteva za usklađivanjem sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Unije.

Istraživanje je podeljeno u tri dela. Prvo, fokusiraćemo se na kratku rekapitulaciju politike proširenja i njenog razvoja, sa ciljem ukazivanja na njenu transformativnu prirodu, uz važnu tezu da su sve dosadašnje promene u skladu sa osnovnim ciljevima postavljenim promovisanjem Kriterijuma iz Kopenhagena i Madrida. Drugi deo istraživanja fokusiran je na institucionalne veze država Istočnog partnerstva i Unije i promene njihove evropske perspektive. U tom smislu posebno ćemo se osvrnuti na Ukrajinu i njen sporazum o pridruživanju. U trećem delu ćemo se fokusirati na Zapadni Balkan i nove zahteve za region u pogledu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Osnovna teza istraživanja jeste da nova prioritizacija znači politizaciju procesa pristupanja, kao i transformaciju politike proširenja u instrument spoljne politike.

POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE –
ISKUSTVA ZA BUDUĆNOST

Proširenje Evropske unije, odnosno horizontalna dimenzija procesa evropske integracije sastavni je deo njenog razvoja i istorije. Od samog nastanka tri Zajednice počele su rasprave o njihovom širenju i novim državama članicama, a ti procesi snažno su determinisali postojeće političke odnose, ali i konstituisanje institucionalnih pravila funkcionisanja. Počevši od 1973. godine i prvog proširenja, pa sve do 1995. godine i pristupanja Austrije, Finske i Švedske, proširenja su imala značajan uticaj na vertikalnu integraciju i razvoj različitih politika Zajednice, odnosno Unije, ali o njima ne možemo govoriti kao delu konzistentne politike koja ima svoja insitucionalna pravila. O pregovorima 9 država koje su u tri talasa pristupile možemo govoriti samo kao diplomatskim.

Pad Berlinskog zida i fundamentalne promene u političkoj i bezbednosnoj arhitekturi Evrope pružili su mogućnost državama Centralne i Istočne Evrope da se u potpunosti transformišu, a jedna od ključnih komponenti bila je upravo zahtev za „povratkom u Evropu“, odnosno članstvu u Evropskoj uniji. Podstaknuta tim zahtevima i objektivno daleko komplikovanim zadatkom novih pregovora o članstvu, Evropska unija kreirala je svoju najmlađu politiku – politiku proširenja. U svrhu našeg istraživanja već na samom početku važno je naglasiti da politika proširenja nije nastala kao grupa ad hoc pravila, koja su nastala u trenutku konstituisanja, već da su prva pravila nastala kao proizvod iskustava prethodnih proširenja uz determinantu političkih i ekonomskih osobenosti država Centralne i Istočne Evrope. U tu svrhu kreirani su Kriterijumi iz Kopenhagena koji su podeljeni na politički, ekonomski i pravni, uz četvrti, neformalni, koji nazivamo „apsorpcioni kapacitet“ (Mišćević 2009, 147). Politički kriterijum podrazumeva državu koja ima izgrađene institucije koje garantuju demokratske procese, kao i kapacitete koji garantuju vladavinu prava, osnovna prava kao i prava manjina; ekonomski kriterijum podrazumeva tržišnu ekonomiju spremnu da odgovori na sve zadatke ekonomske integracije koje podrazumeva članstvo u Uniji, dok pravni kriterijum znači da je država koja pristupa Uniji spremna da preuzme obaveze iz članstva, odnosno da usvoji i implementira evropsku pravnu baštinu, odnosno evropski *acquis* (*Accession criteria*, 1993). Poslednje pomenuti apsorpcioni kapacitet predstavlja neformalni uslov koji se može pročitati iz političke izjave, a koji podrazumeva sposobnost Unije da odgovori na buduća proširenja. Rečju, ukoliko Unija i države članice nisu u mogućnosti da odgovore na zahteve proširenja, samog proširenja neće biti. Ovaj uslov je vrlo važan u našoj liniji argumentacije, a o tome ćemo više govoriti u nastavku istraživanja.

Nedugo nakon donošenja Kriterijuma iz Kopenhagena, na osnovu iskustva u početnoj interakciji sa državama koje su težile članstvu, Unija je

promovisala Kriterijum iz Madrida, a koji je u potpunosti konzistentan ideji institucionalnog dizajna Kriterijuma iz Kopenhagena. U pitanju je *administrativni kriterijum*, koji naglašava nužnost postojanja administrativnog kapaciteta države u procesu pristupanja da na adekvatan način odgovori na zadatke prethodno navedenih kriterijuma (Madrid EC 1995).

Prema političkom i ekonomskom opsegu prethodno navedenih kriterijuma, ali i istorijskom kontekstu stanja država Centralne i Istočne Evrope nakon pada Berlinskog zida nameće se zaključak da, za razliku od tipičnih međunarodnih organizacija u kojima su pravila pristupanja u najvećem broju slučajeva vezana za oblast delovanja organizacije u najužem smislu, politika proširenja Evropske unije postaje instrument koji Uniji daje mogućnost da deluje transformativno na države pojedinačno, kao i na različite regione u kojima deluje (Kovačević 2016, 85). Iako je u pitanju samo početak konstitucionalizacije jedne od najuspešnijih politika Unije, već u ovom trenutku razvoja možemo primetiti da prikazana pravila predstavljaju kvalitativni skok u odnosu na prethodne uslove. Osnivački ugovori Zajednice/Unije, kao jedini uslov koji se nije menjao navode član 49. Ugovora iz Lisabona, prema kojem evropska država koja poštuje evropske vrednosti može postati članica Unije (TEU, art. 49). Iako se čine kao jednostavni uslovi, potreban je dodatni komentar. Prvo, iako jednostavniji za analizu, geografski kriterijum nije bio neupitan tokom istorije proširenja. To se naravno u najvećoj meri odnosi na Tursku, koja se nalazi u procesu pristupanja, a koja je tokom poslednje decenije XX veka i početkom XXI veka bezuspešno pokušavala da postane kandidat za članstvo. Pored pitanja vrednosti, oponenti njenom članstvu u Uniji često su naglašavali da je u pitanju država koja svojim najvećim delom ne pripada Evropi (Redmond 2007, 306). S druge strane, Kipar se, iako u geografskom smislu pripada Aziji, nije suočavao sa istim kritikama kao Turska. U savremenom trenutku to se naravno najviše odnosi na Gruziju, o čemu ćemo diskutovati u nastavku.

Drugi kriterijum, pitanje poštovanja evropskih vrednosti, dvostuko je problematično. U tom smislu, član 49. Ugovora iz Lisabona upućuje na član 2. u kom su navedene vrednosti Unije. Međutim, vrednosti koje su navedene nisu precizno definisane i kao takve podložne su tumačenju (Kochenov 2017, 11). S druge strane, proširenje na 28, odnosno 27 država članica dovelo je Uniju u političku konstelaciju u kojoj ne razumeju sve države članice pitanje osnovnih evropskih vrednosti na isti način. Konačno, ni institucije Unije koje imaju nadnacionalnu dimenziju poput Parlamenta i Komisije, ne postavljaju prioritete na isti način kao međuvladini organi poput Saveta ministara, što smo mogli videti na primeru pregovora sa državama Centralne i Istočne Evrope ili još ranije na primeru Grčke. Ipak, iako nedovoljno precizan, član 49. činio je institucionalnu osnovu za razvoj

Kriterijuma iz Kopenhagena i Madrida. Ti kriterijumi čine osnovu za dalji razvoj metodologije pristupanja, koja je imala svoje instrumente institucionalne podrške reformama, ali takođe i finansijske prirode, kao i političke podsticaje za uspeh svih država procesu pristupanja.

Međutim, iskustva Velikog proširenja 2004. godine pokazala su nekoliko problema sa institucionalnim dizajnom politike proširenja. Ta iskustva su uglavnom postpristupna. Prvi problem se odnosi na sistem uslovljavanja i promociju vladavine prava u državama koje pregovaraju članstvo. Očekivano, ove države su se suočavale sa ozbiljnim nedostacima u oblasti vladavine prava, a zadatak Komisije bio je da usmerava, proces reformi. Međutim, problema je bilo nekoliko. Prvo, Evropska unija, odnosno njene institucije u datom trenutku nisu imale efikasne instrumente nadzora. Oslonac je u najvećoj meri bio na izveštajima drugih međunarodnih organizacija, poput Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope ili Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (De Ridder 2011, 600). Problematična je činjenica da vladavina prava nije u jednakom fokusu svih navedenih organizacija, te da u tom smislu ocena ne može biti konzistentna. Zahtevi postavljeni prema državama članicama pokazali su svoju deklarativnu prirodu, odnosno zahtevan je samo minimum ispunjenja standarda. U praksi su se pojavile dve vrste problema. Prvi se tiče Bugarske i Rumunije. Ove dve države inicijalno su bile deo pregovora sa državama koje su pristupile 2004. godine. Međutim, kako nisu uspele da ispune zadate kriterijume u oblasti vladavine prava, njihovo pristupanje je odloženo, uz obećanje da će pristupiti 2007. godine. Obećanje je institucionalizovano Mapom puta (Commission Communication 2002). Jasna perspektiva članstva 2007. godine, koju su Bugarska i Rumunija protumačile gotovo kao garanciju, rezultirali su zakasnelim pristupanjem tokom kojeg ove dve države nisu načinile posebno velike napore u reformama. U tom smislu novo iskustvo Unije jeste rizik obećanja u kojima su jasno navedeni vremenski okviri. Rezultat je izostanak jasne komunikacije oko datuma pristupanja sa državama Zapadnog Balkana (Purić, Lazarević 2021).

Drugi institucionalni problem politike proširenja, odnosno funkcionisanja same Unije, jeste nemogućnost adekvatne kontrole u postpristupnom periodu, što možemo videti na primeru Mađarske i Poljske. Ove dve države se suočavaju sa ozbiljnim problemima u oblasti vladavine prava, a praksa je pokazala ozbiljne nedostatke u kontrolnim mehanizmima Unije. Naravno, Ugovor iz Lisabona nudi instrumente suspenzije glasačkih prava (TEU, art. 7), međutim, uz vrlo ozbiljan instintucionalna (način donošenja odluka) i politička ograničenja (politička konstelacija država članica). Stoga, nemogućnost adekvatne kontrole država članica u praksi prebacila je odgovornost na politiku proširenja da se reformiše u pogledu efikasnih instrumenata kontrole. Rečju, fokus je pomeren sa deklarativne promo-

cije vladavine prava na kreiranje instrumenata sveobuhvatne i trajne transformacije država u procesu pristupanja.

Politika proširenja, determinisana prethodno navedenim iskustvima Unije, doživela je svoju prvu suštinsku promenu. Ona se ogleda u prioritizaciji, a možemo reći i esencijalizaciji vladavine prava u procesu pristupanja. Promovisanje reformisanog okvira za pregovaranje počelo je predstavljanjem „novog pristupa u pregovorima o članstvu“ (New Approach to the EU Negotiations). Pristup je imao dve bitne dimenzije. U tehničkom smislu, uvođenje merila za otvaranje i zatvaranje poglavlja znači uvođenje novog mehanizma koji treba da pruži bolju dinamiku otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja. To znači da država koja pregovara treba da ispuní odgovarajuće uslove da bi otvorila novo pregovaračko poglavlje, ali i da bi ga privremeno zatvorila (Enlargement Strategy, 2012). Osnovna ideja je da proces dobije jaču dimenziju predvidivosti i preciznosti, što se od države očekuje (Mišćević, Mrak 2017, 192). S druge strane, za naše istraživače daleko bitnija dimenzija jeste prethodno pomenuta prioritizacija vladavine prava. Sada, nakon reforme, celokupan tok pregovora zavisi od napretka u poglavljima 23 i 24 koja se odnose na vladavinu prava. Ona se prva otvaraju, poslednja zatvaraju, a pregovori mogu biti zaustavljeni zbog neispunjavanja obaveza u toj oblasti (imbalance clause).

Iako se reforma čini kao svrsishodna, problem prioritizacije vladavine prava u procesu pristupanja ima svoje nedostatke. Prethodno smo pomenuli pitanje vladavine prava u Evropskoj uniji i legalistički tretman u osnivačkim ugovorima. Takav, nedovoljno precizan pojam i njegova prioritizacija dovodi do stanja koje autori nazivaju *dilema i dvostruka dilema vladavine prava* (Mišćević 2018). Rečju, države članice podeljene prema dimenziji nova vs. stara Evropa nemaju konsenzus oko istovetnog razumevanja pojma vladavina prava (dilema). S druge strane, države u procesu pristupanja takođe nisu sigurne šta precizno znači termin vladavina prava, kao ni kako taj (nedovoljno poznat) koncept primeniti u praksi (dvostruka dilema). Posledično, proces je doveden u stanje u kojem države nemaju odgovarajuće kapacitete da adekvatno odgovore na nove izazove. Takođe, produbljivanjem argumentacije možemo uvesti i termin *trostruka dilema*, koji se odnosi na nemogućnost država članica da adekvatno ocene napredak u datoj oblasti (Purić, Lazarević 2021).

Praksa je pokazala da ova fundamentalna promena nije dala odgovarajuće rezultate, pre svega na primerima Crne Gore i Republike Srbije koje, uprkos dugom procesu pregovora, nisu postigle očekivani napredak. Dodatno determinisana dugogodišnjim problemom početka pregovora za Severnu Makedoniju i Albaniju, politika proširenja doživela je još jednu, ali ipak ne fundamentalnu promenu, kada je predstavljena *nova metodologija pregovora*. Ona je u ceo proces unela snažnu političku dimenziju,

kao i novu tehničku dinamiku (Petrović, Tzifakis 2021). Ipak, nova metodologija nije u fokusu ovog istraživanja pre svega jer u praksi nije unela očekivanu dinamiku. Dodatno, institucionalno nije uticala na promenu osnovnih prioriteta politike proširenja ili promociju starih. Stoga, dodatna analiza u kontekstu našeg istraživanja čini se suvišnom.

Može se zaključiti da je pre rata u Ukrajini, a zaključno sa relativno lošim rezultatima primene nove metodologije, politika proširenja došla u stanje poznato kao *zamor od proširenja* (Radić Milosavljević, Domaradzki 2022). U pitanju je stanje Unije, prvi put identifikovano neposredno nakon proširenja 2004. godine, prema kojem su dovedeni u pitanje kapaciteti Unije da u okviru postojećeg institucionalnog dizajna i političkih i ekonomskih izazova prihvati nove države članice. Preciznije, u praksi je identifikovano stanje Unije predviđeno Kriterijumima iz Kopenhagena, u kojima je naglašeno da novih proširenja neće biti ukoliko države članice i institucije Unije nisu spremni, za nova proširenja. Dodatno, neki autori razlikuju *zamor od proširenja*, koji se odnosi na administrativne izazove za apsorpciju novih članica od *otpora od proširenja*, koji se odnosi na politički i ekonomski interes država članica za daljim proširenjima, odnosno na nedostatak istih (Spyros 2020). Nezavisno od razrade koncepta, pitanje spremnosti za članstvo se ne odnosi samo na države kandidate, već i na samu Uniju, naročito kada su u pitanju talasi proširenja.

Analiza stanja u državama Zapadnog Balkana ukazala je da zamor od proširenja nužno vodi do zamora od pristupanja, odnosno usporenost reformi u državama u procesu pristupanja koji je posledica zamrznute dinamike. Države kandidati, ukoliko su pregovori usporeni, gube podsticaj za reformama, a posledično to u velikoj meri umanjuje transformativnu moć Unije koja je instrumentalizovana kroz proces proširenja (Radić Milosavljević 2019, 7).

U institucionalnom smislu, možemo identifikovati nekoliko promena koje su nastale kao proizvod prethodnih iskustava, što politiku proširenja Evropske unije, odnosno proces pristupanja čini „pokretnom metom“ za države koje pregovaraju članstvo. Ipak, veoma je važno da naglasimo da se uslovi nisu promenili, oni su ostali konzistentni u skladu sa početnom pozicijom, ali su postali detaljniji. Takođe, došlo je do diferencijacije uslova u kojima su neki (vladavina prava) postali prioriteta, ali oni u svakom slučaju nisu novi. Nova promena prioriteta nastupila je ratom u Ukrajini, a pre nego što se osvrnemo na ovaj seminalni događaj za politiku proširenja, potrebno je da pojasnimo mesto i ulogu regiona Istočne Evrope u različitim politikama Evropske unije.

ISTOČNO PARTNERSTVO –
NOVE OKOLNOSTI, NOVE PERSPEKTIVE

Pored politike proširenja, za koju smo rekli da ima svoje ograničene domete u smislu broja država koje mogu biti članice, Unija je gotovo od samog početka svog razvoja promovisala *pridruživanje* kao instrument saradnje sa trećim državama. Prirodno, imajući u vidu istorijski trenutak prvi sporazumi o pridruživanju bili su usmereni prema državama Afrike, Kariba i Pacifika. Nešto kasnije instrument pridruživanja, odnosno kreiranja najbližih institucionalnih veza koje ne podrazumevaju članstvo, rado je korišćen u odnosima sa državama susedstva. Takav koncept prvi put je predstavljen u regionu Mediterana. Veliko proširenje 2004. godine pomerilo je granicu Evropske unije daleko prema Istoku pa je u regionu prethodne Sporazume o partnerstvu i saradnji¹ Unija inovirala i predstavila u formi Istočnog partnerstva. Koncept Istočnog partnerstva podrazumeva „nove ugovore o pridruživanju koji će uključivati produbljene i sveobuhvatne sporazume o slobodnoj trgovini sa onim zemljama koje žele da uđu u dublji angažman i postepenu integraciju u ekonomiju Evropske unije. Nove zone slobodne trgovine podrazumevaju ne samo liberalizaciju trgovine i investicija, već i regulatorno usklađivanje sa pravom i standardima Evropske unije. Pored toga, Istočno partnerstvo treba da omogući postepenu viznu liberalizaciju, uz prateće mere za borbu protiv nelegalne imigracije. Cilj partnerstva je da unapređuje demokratiju i dobro upravljanje, jača energetska bezbednost, podrži ekonomski i društveni razvoj i pojača stabilnost“ (Kovačević 2016, 104–105).

U pitanju su sporazumi koji u kvalitativnom smislu predstavljaju institucionalnu bližu vezu od standardnih sporazuma o pridruživanju. Oni, kao što smo rekli, obuhvataju i oblast vladavine prava, bliske saradnje u velikom broju oblasti, ali je ipak važno napraviti distinkciju u odnosu na druge sporazume. Sporazumi o pridruživanju koje potpisuje Evropska unija grubo se mogu podeliti na sporazume o pridruživanju sa i bez perspektive članstva. Iako u kvalitativno, smislu ovi sporazumi obuhvataju slične oblasti saradnje, oni, za razliku od Evropa sporazuma koje su potpisivale države Centralne i Istočne Evrope ili Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za države Zapadnog Balkana, nisu sporazumi sa perspektivom članstva. Preciznije, dinamika politike proširenja je osmišljena kao dvostepeni proces koji podrazumeva pridruživanje pre pregovora o pristupanju, gde se pridruživanje percipira kao instrument „pripreme“ za pregovore o članstvu. Sporazumi potpisani u okviru Istočnog partnerstva nisu deo dvostepenog procesa, te ove države nakon potpisivanja nisu podno-

1 Sporazumi potpisani sa Rusijom, Jermenijom, Azerbejdžanom, Gruzijom, Kazahstanom, Kirgistanom, Moldavijom, Ukrajinom, Uzbekistanom i Tadžikistanom.

sile zahtev za članstvo u Uniji, već su svoju institucionalnu saradnju ograničavale na pravni okvir stvoren zajedničkim organima pridruživanja sa Unijom. Štaviše, Gruzija, koja je tokom druge decenije XXI veka kontinuirano pokazivala interesovanje za pregovorima o članstvu dobila je odgovor da u okviru svojih institucionalnih veza sa Unijom nema tu mogućnost.

Inicijalni problem Istočnog partnerstva, odnosno preciznije problem politike susedstva koja obuhvata i Istočno Partnerstvo i region Mediterana jeste upravo uslovljavanje koje je preuzeto uz politike proširenja. Autori naglašavaju problem mehaničkog pozajmljivanja iz iskustva proširenja što stvara „senku proširenja“ odnosno primenu instrumenata proširenja u novom političkom kontekstu, uz malo dokaza o njihovoj adekvatnosti (Kochenov 2008, 107). Problem ovakvog pristupa leži u istom previdu koji smo prethodno naveli u vezi politike proširenja, odnosno problemu zamora od pristupanja. Politika uslovljavanja može biti efikasna jedino ukoliko postoje kredibilna obećanja, odnosno adekvatne nagrade. U slučaju Istočnog partnerstva ne postoji perspektiva članstva, a samim tim ni kredibilitet nagrade. Pridruživanje kao institut, uz dodatno uslovljavanje u odnosu na druge slične institucionalne aranžmane, čini da države potpisnice dodatni angažman vide kao neprivačlan. Stoga, institucionalni dizajn Istočnog partnerstva uticao je da u prvoj deceniji nova forma pridruživanja ima relativno skromne rezultate.

U okviru Istočnog partnerstva, slučaj Ukrajine posebno je zanimljiv, čak i van konteksta rata. Odnosi Ukrajine i Evropske unije su 2010. godine pogoršani dolaskom na vlast predsednika Viktora Janukoviča, političara proruskog orijentacije. Pored političkih stavova, odnosi su ugroženi i hapšenjem bivše premijerke Julije Timošenko. Problem je predstavljao Sporazum o pridruživanju koji je Ukrajina pregovarala sa Evropskom unijom nezavisno od okvira Istočnog partnerstva. Pregovaranje sporazuma je bio inicijalni podsticaj za proteste širom Ukrajine 2014. godine, a sam sporazum je ugrožen prethodno pomenutim političkim problemima. Stoga, Savet je uslovio prethodno pregovaran Sporazum ispunjavanjem političkih uslova koji su stavljeni u domen vladavine prava i slobodnih izbora (CFA, doc. 3209). Dakle, u pitanju je instrument uslovljavanja preuzet iz politike proširenja, dok sporazum o pridruživanju i dalje ne daje perspektivu članstva.

Autori naglašavaju da Sporazum o pridruživanju sa Ukrajinom karakteriše tri dimenzije: *sveobuhvatnost*, *složenost* i *uslovljavajući karakter* (Van der Loo, Van Elsuwege, Petrov 2014, 10). Možemo ga tretirati kao sveobuhvatan iz nekoliko razloga. Prvo, on, pored ekonomskih aspekata u delovima II i III, obuhvata oblasti političkog dijaloga i reformi, političkog pridruživanja, saradnje i konvergencije u području spoljne i bezbednosne politike kao i oblast pravde, slobode i sigurnosti (EU Ukraine ASA, 2014).

Iako nije u skladu sa našom linijom argumentacije, u literaturi se zbog svih prethodno navedenih oblasti saradnje ovaj Sporazum karakteriše kao *integracioni* (Van der Loo, Van Elsuwege, Petrov 2014, 10). Ipak, integraciju ne možemo pominjati u kontekstu članstva, već radije možemo govoriti o novoj vrsti sporazuma koji je poslužio kao model za buduće slične sporazume, o čemu ćemo više govoriti u nastavku.

Sporazum o pridruživanju Ukrajine, za razliku od drugih sporazuma, uključuje i produbljene i sveobuhvatne sporazume o slobodnoj trgovini (Deep and comprehensive free trade agreements – DCFTA), pa je u tom trenutku ocenjen kao najnapredniji sporazum te vrste koji je Unija ikada potpisala (EUCO 48/13). U institucionalnom smislu je poslužio kao model za kreiranje Sporazuma o trgovini i saradnji sa Ujedinjenim Kraljevstvom u post-Brexit odnosima sa Evropskom unijom. U oceni institucionalnog dizajna tog, novog tipa sporazuma sa državom koja je istupila, model Sporazuma sa Ukrajinom se u literaturi uzima kao referentna tačka za Sporazum o trgovini i saradnji sa Ujedinjenim Kraljevstvom (Larik, 2021). Dakle, sporazum se van konteksta rata u Ukrajini mogao tretirati kao posebna vrsta sporazuma o pridruživanju koji ne nudi perspektivu članstva, ali uz produbljene i sveobuhvatne trgovinske i političke veze. Stoga, *složenost* zaista jeste jedna od najvažnijih karakteristika ovog sporazuma.

Uslovljavajući karakter sporazuma prethodno je pomenut u kontekstu uslovljavanja u oblasti vladavine prava i kao takav nije drugačiji u odnosu na Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju koji su potpisani sa državama i entitetima na Zapadnom Balkanu. Međutim, u slučaju Zapadnog Balkana u pitanju je kontekst pridruživanja kao faze koja prethodi članstvu, što ovde nije slučaj. Drugi politički i geografski kontekst Sporazuma o pridruživanju sa Ukrajinom doveo je do duboke politizacije procesa pridruživanja, kao i društvenih podela prema ovom pitanju. U tom smislu, instrument političke kontrole u drugom okruženju nije se pokazao dovoljno efikasnim.

Perspektive odnosa sa Unijom u okviru Istočnog partnerstva promenile su se 24. ferbuara 2022. godine kada je Rusija napala Ukrajinu. Neposredno nakon napada, Ukrajina je podnela zahtev za članstvo u Uniji, a odmah zatim su to učinile i Moldavija i Gruzija (EUCO, 24/22). Podsetimo, obe države imaju teritorijalne nesuglasice sa Rusijom. Dodatno, važno je naglasiti da Gruzija, koja teritorijalne nesuglasice sa Rusijom ima duže vreme, u prethodnoj deceniji kontinuirano pokušava da definiše svoju evropsku perspektivu, odnosno pokazuje zainteresovanost za članstvo u Uniji. Odgovor Unije, odnosno država članica, uvek je usmeravao na član 2. Ugovora iz Lisabona, koji naglašava da članica Unije može biti samo evropska država koja poštuje evropske vrednosti. Takav tretman Gruzije i njene ambicije za evropskom perspektivom jasno stavlja do znanja da države Istočnog partnerstva ni u praksi nisu imale evropsku perspektivu.

POLITIČKA DIMENZIJA PROŠIRENJA – NOVA PROMOCIJA

Postavlja se pitanje na koji način se viđenje uloge politike proširenja i njenih instrumenata od strane Unije i država članica promenilo nakon početka rata u Ukrajini? Pre analize, važno je naglasiti da su prethodna iskustva proširenja pokazala da različiti akteri unutar Unije imaju različite interese i stavove prema proširenju, te da su proširenja u zavisnosti od istorijskog trenutka i geografskog položaja imala različite pokrovitelje unutar Unije. U tom smislu razlikujemo interes različitih država i njihovih političkih i ekonomskih veza sa državama u procesu pristupanja, kao i interes različitih organa Evropske unije koji se razlikuju po dimenziji nadnacionalni/međudržavni. S obzirom na to da pristupanje država Zapadnog Balkana traje više od dvadeset godina, te da je sam proces u smislu dinamike imao nekoliko faza, ovu pojavu jasno možemo videti u praksi. Neke od država koje imaju bliske veze sa regionom, poput Austrije i Mađarske snažno podržavaju članstvo, dok države koje vladavinu prava stavljaju visoko na listu prioriteta, poput Švedske ili Holandije, sam proces povremeno usporavaju. Takođe, u praksi možemo videti i međuinstitucionalnu borbu za politički uticaj na proširenje. U tom smislu, Evropski parlament je tokom procesa integracije svoju relativno minornu institucionalnu ulogu u procesu proširenja pokušao da nadomesti političkim uticajem naročito u kritici proširenja u domenu vladavine prava.

U slučaju tri nove države, a posebno Ukrajine, države članice su, za razliku od Zapadnog Balkana, gotovo odmah prihvatile ideju kandidatskog statusa (Sapir 2022, 213). Države članice su pokazale jedinstvo, što u poslednjih deset godina, odnosno od trenutka pristupanja Republike Hrvatske nije bio slučaj u okviru politike proširenja. Takođe, Evropski parlament je u rezoluciji naglasio da „Unija mora biti pouzdan partner i kredibilan geopolitički akter, kao i da proširenje treba biti investicija u snažnu, stabilnu i ujedinjenu Evropu, kao i da utiče transformativno na države koje su na evropskom putu“ (European Parliament 2022). Dakle, možemo videti stavljanje političke, odnosno geopolitičke dimenzije proširenja u istu ravan sa njenom transformativnom ulogom. U teorijskim raspravama o politici proširenja transformativna dimenzija je uvek naglašavana kao njena glavna karakteristika, ali i kao *differentia specifica* u odnosu na pravila pristupanja u tipičnim međunarodnim organizacijama. Sada, pod uticajem geopolitičkih dešavanja i pretnji po bezbednosnu arhitekturu Evrope, ove dve dimenzije se podjednako prioritizuju. Dalje, u rezoluciji se takođe naglašava „da izostanak proširenja u prošlosti ima veliki uticaj na bezbednost i stabilnost“ (European Parliament 2022). To se naravno odnosi na Zapadni Balkan, koji je takođe prepoznat u trenutnom bezbednosnom kompleksu.

Iako u kontekstu rata pozitivna, važno je da sa drugog aspekta analiziramo ovu odluku. Evropska unija, kao što smo naglasili, pati od nedo-

statka apsorpcionog kapaciteta, odnosno nalazi se u stanju zamora od proširenja. U tom duhu, države Zapadnog Balkana imaju problem da u pregovorima pruže podsticaj za promenu takvog stanja. Istina je da nove države kandidati daju na volumenu proširenju, ali je pitanje kapaciteta adekvatne transformacije u procesu pristupanja vrlo aktuelno. Dodatno, ova politizacija politike proširenja vodi pitanju njene instrumentalizacije. Preciznije, postavlja se pitanje da li je sada politika proširenja dobila novi prioritet ili je postala instrument Zajedničke i bezbednosne politike u cilju delovanja prema Rusiji. U tom smislu, postoji pretnja za gubljenjem njene autonomije, a mišljenja o toj opasnosti su u velikoj meri podeljena u naučnoj literaturi. Istina, autori koji reakciju smatraju adekvatnom Politici proširenja nisu nikada davali autonomiju, nezavisno od rata u Ukrajini (Anghel, Džankić 2023, 491).

Prva materijalizacija geopolitičkog zaokreta desila se već u junu 2022. godine, kada je Komisija dala pozitivno mišljenje na osnovu kojeg je Evropski savet dodelio kandidatski status za Ukrajinu i Moldaviju (EUCO 24/22). S druge strane, Gruzija je prvo dobila status potencijalnog kandidata, a tek u decembru 2023. godine je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (DG NEAR 2023). Međutim, društveni rasep prema pitanju evropskih integracija Gruzije, kao i spora reakcija Unije na političke promene u regionu, uticali su na stanje koje autori nazivaju deevropeizacija, odnosno na progresivni otklon Vlade od normativnog i političkog uticaja Unije (Tsulandze, Abzianidze, 2024, 299). Socijalni rasep prema podršci članstvu je kulminirao u novembru 2024. godine kada je Vlada Gruzije zamrzla pregovore za članstvo u Uniji do 2028, što je rezultiralo protestima širom zemlje.

Jedna od najznačajnijih promena u odnosu na države Zapadnog Balkana jeste napuštanje osnovnih principa koji su promovisani Procesom stabilizacije i pridruživanja. Države Zapadnog Balkana predstavljaju postkonfliktna društva, te je u svrhu njihove potpune transformacije „Evropska komisija maja 1999. godine predložila novi, inovirani model odnosa sa državama koje pripadaju novoformiranom regionu koji dobija naziv Zapadni Balkan pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja“ (Mišćević 2009, 151). Za razliku od slučaja Grčke, kada su države članice, uprkos mišljenju Komisije da Grčka nije spremna za pregovore o članstvu nakon pada vojne diktature, odlučile da sprovedu njenu *stabilizaciju kroz članstvo*, u slučaju Zapadnog Balkana proces pridruživanja služi kao katalizator stabilizacije koja *pret-hodi pristupanju*.

Primer Gruzije i brza promena institucionalnih veza sa državama Istočnog partnerstva dokazuju da pristup Unije prema ovom regionu kreira očekivanja kandidata, dok politika proširenja nije u mogućnosti da odgovori na političke odnose. Čini se da se sada pitanje stabilizacije još uvek

konfliktnog regiona Istočne Evrope i regiona Kavkaza zanemaruje, što predstavlja još jedan dokaz instrumentalizacije politike proširenja u cilju spoljnopolitičkog delovanja Unije.

ZAPADNI BALKAN – PRIORITET ILI PRIORITETI?

Pre nego što ukažemo na posledice rata u Ukrajini na Zapadnom Balkanu u kontekstu pristupanja Uniji potrebno je da uradimo kratak pregled stanja proširenja pre rata. Posledica zamora od proširenja i nekoliko kriza sa kojima se Unija suočila bila je da su od šest država i entiteta svega dve bile aktivne u procesu pristupanja. Crna Gora i Srbija pregovaraju članstvo već gotovo deceniju. U tom procesu su prve države koje su se suočile sa prioritizacijom vladavine prava u procesu pristupanja, što je značajno determinisalo samu dinamiku pregovora. Albanija i Severna Makedonija imaju status kandidata od 2013, odnosno 2005. godine, ali sve do početka rata u Ukrajini države članice nisu uspele da postignu saglasnost o početku pregovora. Važno je naglasiti da Severna Makedonija dugo nije uspevala da postigne sporazum sa Grčkom oko imena države, što je blokiralo početak pregovora o pristupanju Uniji, kao i pozivnicu za članstvo u NATO, dok Albanija nije uspela da ispuni relativno stroge kriterijume u oblasti vladavine prava, naročito imajući u vidu da je u pitanju početak pregovora o članstvu, odnosno relativno nizak stadijum pregovora. U tom smislu, primećujemo da je „pokretna meta“ vladavine prava bila pomerena više nego ikada pre. Dodatno, sve četiri države su se suočile sa zahtevom za promenom metodologije 2020. godine, što je za cilj imalo prevazilaženje stanja gotovo zamrznutog proširenja. Očekivana dinamika nije postignuta, a Severna Makedonija i Albanija nisu počele pregovore. Na kraju, Bosna i Hercegovina, determinisana sopstvenim političkim sistemom, nije uspela da dobije status kandidata, već je jedina imala status „potencijalnog kandidata“, dok je Kosovo, čiju nezavisnost ne priznaje pet država članica Unije, imalo status „entiteta sa nejasnom perspektivom članstva“. Iako u tom statusu, imali su potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju karakterističnog institucionalnog dizajna. Naime, u pitanju je čist Sporazum, odnosno sporazum potpisan između Kosova i Evropske unije, dok su svi ostali sporazumi mešovite prirode, odnosno potpisani od strane Unije i država članica pojedinačno.

Najvažnija promena prema državama Zapadnog Balkana jeste prioritizacija usklađivanja sa odlukama donetim u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije. Prethodno se taj zahtev artikulisao kroz pregovaračko poglavlje 31, u okviru kojeg se od države u procesu pristupanja tražilo potpuno usklađivanje sa odlukama Evropske unije do trenutka pristupanja. Pod uticajem rata u Ukrajini taj zahtev je promovisan kao prioritetan, što znači da se od država u procesu pristupanja zahteva trenutno

usklađivanje. Dodatno, poglavlje 31 dobilo je isti status kao poglavlja 23 i 24, odnosno naglašeno je da celokupan tok pregovora zavisi od usklađivanja sa odlukama donetim u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije. Važno je da naglasimo da nije u pitanju postavljanje novog (jednog) prioriteta, već je u pitanju stavljanje političkog prioriteta u istu ravan sa dosadašnjim prioritetom vladavine prava.

Možemo primetiti da je ova, dvostruka prioritizacija problematična iz dva razloga. Prvo, ona unosi nesigurnost u sam proces pristupanja. Kriterijumi za napredak sada postaju nejasni, što povećava učenjivački potencijal Unije prema državama kandidatima. Drugo, postavlja se pitanje da li je moguće da dva prioriteta koegzistiraju ravnopravno bez kvalitativnog uticaja jednog na drugi? Rečju, da li politizacija proširenja može negativno uticati na kompleksan sistem ocene vladavine prava koji počiva na sistemu nagrada i kazni? Svakako, potrebna je vremenska distanca za adekvatnu ocenu performansi kriterijuma koji se odnosi na vladavinu prava u novim okolnostima.

Ranije smo pomenuli ambiciju Evropskog parlamenta da aktivno učestvuje i politički usmerava proces proširenja. U tom duhu Parlament je uputio drugim organima Unije dokument koji sadrži analizu stanja u državama kandidatima. Analiza se pre svega odnosi na Republiku Srbiju i zabrinutost u pogledu bliskih političkih veza sa Rusijom, za koje poslanici veruju da „mogu determinisati buduće odnose Evropske unije i Republike Srbije“ (EP 2021/2249). Takođe, u izveštaju o proširenju koji se odnosi na opšte stanje proširenja naglašeno je da je politika proširenja „najvažniji instrument spoljne politike“, kao i „najsnažniji geopolitički instrument koji Uniji stoji na raspolaganju“ (EP, 2022/2064). Dakle, u pitanju je još jedna praktična potvrda kretanja politike proširenja u pravcu njene instrumentalizacije. S druge strane, u istoj rezoluciji se naglašava i da politika proširenja „mora biti reformisana tako da postane fleksibilnija, dinamičnija i kredibilna u kontekstu obećanih nagrada, uzimajući u obzir političku realnost i novi geopolitički kontekst“ (EP, 2022/2064). Postavlja se pitanje da li se o fleksibilnosti govori samo kada je u pitanju politička dimenzija pregovora ili će isti princip biti primenjen i u kontekstu vladavine prava? Za kraj ovog dela važno je naglasiti da su u pitanju samo preporuke, ali nam one i bez visokog stepena obaveznosti mogu dati uvid u pravce u kojima se teži novoj reformi politike proširenja.

Uz snažan politički podsticaj, politika proširenja imala je uspehe u regionu Zapadnog Balkana. Severna Makedonija i Albanija dobile su odobrenje za početak pregovora (EUC 2022), dok je Bosna i Hercegovina dobila status kandidata (EEAS 2022). Međutim, imajući u vidu političke i akademske reakcije na izostanak odluke o otvaranju pregovora sa Severnom Makedonijom, nakon potpisivanja sporazuma sa Grčkom, jasno je da je

podsticaj za otvaranje pregovora u trenutku rata u Ukrajini težnja Unije i država članica za snažnijim prisustvom u regionu Zapadnog Balkana. Ipak bez preterane analize motiva možemo zaključiti da proces proširenja na Zapadnom Balkanu jeste dobio izvesni napredak u praksi, ali da je pitanje trenutka pristupanja bilo koje od ovih država Uniji i dalje u kontekstu sa pitanjima zamora od proširenja i potrazi za dubljom reformom Unije.

UMESTO ZAKLJUČKA – INSTITUCIONALNI NAPREDAK ILI KORAK UNAZAD?

Prethodno smo analizirali stanje politike proširenja Evropske unije sa ciljem da pokažemo njen institucionalni razvoj i evolutivni karakter, odnosno sposobnost da se razvija i prilagođava datim okolnostima. Tokom vremena razvila je osobenosti koje su je učinile hiperinstitucionalizovanom i jedinstvenom u svetu međunarodnog organizovanja. Razvijena je kao dvostepeni proces u kojem pridruživanje prethodi pristupanju sa ciljem potpune transformacije u skladu sa vrednostima i ciljevima Unije. Dodatno, pojedinačni slučajevi država koje su pristupile uticale su na razvoj pravila koja su sada postala elaboriranija za nove države koje pregovaraju članstvo. U tom smislu, članstvo u Evropskoj uniji se i u praksi pokazalo kao „pokretna meta“, naročito za države Zapadnog Balkana koje su u procesu pristupanja preko dvadeset godina.

Rat u Ukrajini predstavlja seminalni politički trenutak, najznačajniji za Evropu od pada Belinskog zida, a sasvim neočekivano je uticao i na institucionalni karakter politike proširenja. Dvostepenost procesa, koji je postao standard, sada je napušten. Preciznije, pridruživanje sada ne predstavlja nužnost pre procesa pristupanja, a politička dimenzija dobila je na značaju. Razvoj događaja i argumentacija davanja statusa kandidata državama koje prethodno nisu bile deo procesa proširenja navode nas na zabrinjavajući zaključak o instrumentalizaciji. Kao što smo prethodno raspravljali, ukoliko pođemo od argumenta da je proces pristupanja Uniji jedinstven u svetu međunarodnog organizovanja, jer predstavlja instrument sveobuhvatne transformacije države koja pristupa, odnosno da je transformativna komponenta od suštinskog značaja za uspeh procesa evropske integracije, horizontalnog i vertikalnog, postavlja se pitanje da li će dodeljivanje statusa kandidata u cilju spoljnopoličkog delovanja imati adekvatan uticaj na geopolitičke odnose u Evropi, ali i da neće negativno uticati na institucionalni dizajn politike proširenja?

Nesporno je da je volumen politike proširenja uvećan, ali se postavlja pitanje potencijala za dalju ekspanziju. Zapadni Balkan je prvi region koji pristupa Uniji, a koji možemo okarakterisati kao postkonfliktno društvo. Ukoliko izuzmemo Sloveniju i Hrvatsku, praksa je pokazala da politika proširenja pokazuje slabosti kada je u pitanju transformacija postkonflik-

tnog društva. S druge strane, novi fokus na konfliktno društvo u kontekstu pristupanja vodi skepsi po pitanju stvarnih rezultata na kratak i srednji rok, dok u isto vreme pomeranje fokusa sa Zapadnog Balkana stavlja ograničavajući faktor na nedavno postignute rezultate. Postavlja se pitanje koja od država u procesu pristupanja može postati članica tokom srednjeg roka? To se odnosi i na kapacitet država za daljim reformama, ali i volje država članica naročito sada, u trenutku podeljenje pažnje.

U tom smislu, iako kvantitativno posmatrano prethodni period za politiku proširenja jeste bio uspešan, dalji rast čini se kao vrlo ograničen, dok se u isto vreme čini da institucionalni razvoj ide u neodređenom smeru. Iako poželjan, a čini se i nužan, angažman Evropske unije u svetlu rata u Ukrajini mogao je da uključi druge instrumente delovanja, što bi Politici proširenja i državama članicama ostavilo prostor za stvarno delovanje u pogledu pristupanja nakon kraja rata.

BIBLIOGRAFIJA

- [Accession criteria] Accession criteria (Copenhagen criteria). 1993. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
- [CFA. Doc. 3209] Council conclusions on Ukraine, 3209th Foreign Affairs Council meeting Brussels. Dostupno na https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/134136.pdf
- [Commission Communication] Commission Communication, Roadmaps for Bulgaria and Romania. 2002. Dostupno na https://www.cvce.eu/en/obj/commission_communication_roadmaps_for_bulgaria_and_romania_13_november_2002-en-8b3baa32-a4ed-4fb8-ac61-46fafd698170.html
- [DG NEAR] EU – Georgia path. Dostupno na https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/georgia_en
- [Enlargement Strategy] Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf
- [EP 2021/2249] European Parliament resolution of 6 July 2022 on the 2021 Commission Report on Serbia. Dostupno na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0284_EN.html
- [EP 2022/2064] European Parliament recommendation of 23 November 2022 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the new EU strategy for enlargement. Dostupno na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_EN.html

- [EU Ukraine ASA] – EU Ukraine Association Agreement. 2014. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A2014A0529%2801%29>
- [EUCO 48/13] Press remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the EU-Ukraine Summit. Dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/media/23744/135666.pdf>
- [European Parliament 2022] EP resolution of 23 June 2022 on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia. Dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/ep-resolution-of-23-june-2022-on-the-can/product-details/20220713DPU33422#:~:text=Moldova%20and%20Georgia-,EP%20resolution%20of%2023%20June%202022%20on%20the%20candidate%20status,Republic%20of%20Moldova%20and%20Georgia&text=The%20Resolution%20was%20adopted%20by,45%20against%20and%2014%20abstentions.>
- [Madrid EC] Madrid European Council Presidency Conclusion. 1995. Dostupno na https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/mad_en.htm
- [TEU] Consolidated version of the Treaty on European Union. Dostupno na https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e-6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF
- Anghel, Veronica, and Jelena Džankić. 2023. Wartime EU: consequences of the Russia–Ukraine war on the enlargement process. *Journal of European Integration* 45, no. 3, 487–501.
- De Ridder, Eline. 2011. Democratic conditionality in the eastern enlargement: ambitious window dressing. *European Foreign Affairs Review* 16, no. 5 (2011).
- Dimitry Kochenov. 2016. The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the ‘Law’ versus the Enforcement of ‘Values’ in the European Union. *The Enforcement of EU Law and Values (OUP 2017, 9–27)*, University of Groningen Faculty of Law Research Paper 28.
- Domaradzki, Spasimir, and Ivana Radić Milosavljević. 2021. Between Populism and Technocracy: How National Executives in Bulgaria and Serbia Manipulate EU Rule of Law Conditionality. *Journal of Contemporary European Research* 17, no. 2.
- Economides, Spyros. 2020. “From fatigue to resistance: EU enlargement and the Western Balkans.” The Dahrendorf Forum.
- Kochenov, Dimitry. 2008. “The ENP conditionality: pre-accession mistakes repeated.” *Pioneer Europe*, 105–120.
- Kovačević Maja. 2016. Kriza u Evropskoj uniji i politika proširenja u *Evropska unija: Nove i stare dimenzije krize*, ur. Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (Beograd, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2016).
- Kovačević, Maja. 2016. Kriza u Evropskoj uniji i politika proširenja. U *Nove i stare dimenzije krize*, ur. Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević, 83–91. Beograd, Fakultet političkih nauka.

- Larik, Joris. 2021. Decision-Making and Dispute Settlement for the Withdrawal of the United Kingdom from the European Union. DCU Brexit Institute-Working Paper 4-2021.
- Milosavljević, Ivana Radić. 2019. „Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja politike proširenja.” *Međunarodni problemi*, 71, no. 1 5-25.
- Miščević Tanja, Mrak Mojmir, 2017. The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10 *Croatian Political Science Review*, Vol. 54, No. 4 pp. 185-204.
- Miščević Tanja. 2018. Legislative obligations of Serbia in the accession process to the European Union – The case of fundamental rights. Zoran Pavlović ed. *Yearbook Human Rights Protection*. 333-349
- Miščević, Tanja. 2009. *Pridruživanje Evropskoj uniji*. Službeni glasnik. Beograd, Srbija
- Petrovic, Milenko, and Nikolaos Tzifakis. 2021. A geopolitical turn to EU enlargement, or another postponement? An introduction. *Journal of Contemporary European Studies* 29, no. 2, 157-168.
- Purić Nemanja, Lazarević Andrijana. 2021. Pristupanje Evropskoj uniji u vreme krize – Zapadni Balkan i neuspela reforma politike proširenja, *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19*, Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Redmond, John. 2007. Turkey and the European Union: troubled European or European trouble? *International Affairs* 83, no. 2, 305-317.
- Sapir, André. 2022. “Ukraine and the EU: Enlargement at a New Crossroads.” *Intereconomics* 57, no. 4.
- Solacolu, Maria-Cristina. 2023. Enlargement of the European Union in the context of Ukraine, Moldova and Georgia’s membership applications. *Challenges of the Knowledge Society*, 327-336.
- Tsuladze, L., Abzianidze, N., Amashukeli, M., & Javakhishvili, L. 2024. De-Europeanization as discursive disengagement: has Georgia “got lost” on its way to European integration? *Journal of European Integration*, 46(3), 297-319.

SUMMARY

THIRTY YEARS SINCE COPENHAGEN – EU ENLARGEMENT POLICY 3.0

The Enlargement Policy of the European Union was created at the beginning of the 90s of the 20th Century as a response to the demands of the countries of Central and Eastern Europe for accession to the Union. Given the several previous waves of Enlargement, the Union's aim was primarily to institutionalize previous experiences and thus create a set of standardized rules for the accession process. Over the years, the Enlargement Policy has undergone several changes and reforms determined by previous enlargement experiences, institutional and political challenges in the functioning of the Union itself, but also political developments in the regions where the Enlargement Policy operates. Consequently, it found itself in a state of hyper-institutionalization and as such represents a "moving target" for countries in the process of accession. Practice has shown that the stated dynamics of institutionalization did not improve the performance of the Enlargement Policy. On the contrary, there were no new enlargements, and the Union, affected by the Russian-Ukrainian conflict, changed the objectives of the Enlargement. It is now aimed at new states that until that moment had not built institutional ties with the prospect of membership, and in the Western Balkans region, new priorities were set in the negotiations. We can characterize these changes as essential, and accordingly emphasize that thirty years after the Copenhagen Criteria were promoted, the Union and the member states prioritized the political dimension of Enlargement. The paper analyzes the main directions of development of the Enlargement Policy with special reference to the shift of focus from the Rule of Law to alignment with the Common Foreign and Security Policy of the Union, as well as the change in institutional ties with the countries of the Eastern Partnership with the basic thesis that after the prioritization of the rule of law, this is the second essential change in the Enlargement Policy.

KEYWORDS: EU enlargement policy, Eastern Partnership, Rule of Law, Western Balkans.

UPUTE SURADNICIMA

(HRVATSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektroničkom poštom kao Word dokument na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija o pošiljatelju), a u zasebnom elektroničkom dokumentu naslov teksta, ime i prezime (svih) autora i naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključne riječi i kontakt (adresa, elektronička pošta, telefon i faks). Sažetak (do 120 riječi) mora jasno naznačiti narav razmatranog intelektualnog problema, korišteni postupak ili argument i zaključke autora. Poželjna je dužina izvornog znanstvenog članka 6000 ili 8000 riječi (42000–56000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Prije slanja osvrta i recenzija neophodno se konzultirati s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sljedeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134–43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLJEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 27 (March): 115–44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes". In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

UPUTSTVO SARADNICIMA

(SRPSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektronskom poštom kao Word fajl na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija koje mogu identifikovati pošiljaoca), a u odvojenom fajlu posebnu stranu s naslovom teksta, imenom i prezimenom (svih) autora i nazivom ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključnim rečima i kontakt informacijama (adresa, elektronska pošta, telefon i faks). Apstrakt (do 120 reči) mora jasno naznačiti prirodu intelektualnog problema koji se razmatra, upotrebljeni metod ili argument i zaključke autora. Poželjna dužina za izvorni naučni članak jeste od 6.000 do 8.000 reči (app. 42.000–56.000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Redakcija zadržava pravo da tekstove koji ne zadovoljavaju standarde ne uzme u razmatranje. Prikaze knjiga treba pripremiti na isti način, dužine do 700 reči (app. 5.000 slovnih znakova s razmacima). Pre slanja osvrta i drugih vrsta tekstova konsultovati se s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sledeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134–43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 27 (March): 115–44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes". In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

