

# АНАЛИТИЧКИ ЦЕНТРИ

## УЛОГА У КРЕИРАЊУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У СРБИЈИ

Тематски зборник

Приредила  
Нада Радушки



Институт за политичке студије  
Београд, 2024.

АНАЛИТИЧКИ ЦЕНТРИ - УЛОГА У КРЕИРАЊУ  
ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У СРБИЈИ

Тематски зборник

*Издавач*

Институт за политичке студије  
Београд, Добрињска 11/5  
Тел. 011 33 49 204  
Е-mail: ips@ips.ac.rs  
<http://www.ips.ac.rs/>

*За издавача*

Миша Стојадиновић, директор

*Приредила*

Др Нада Радушки, научни саветник,  
Институт за политичке студије

*Рецензенти*

Др Миша Стојадиновић, научни саветник, Институт за политичке студије  
Др Зоран Милошевић, научни саветник, Институт за политичке студије  
Проф. др Синиша Атлагић, Факултет политичких наука

*Уређивачки одбор*

Др Љубиша Деспотовић, научни саветник, Институт за политичке студије  
Др Игор Јанев, научни саветник Институт за политичке студије  
Др Момчило Суботић, научни саветник, Институт за политичке студије

*Научни савет*

Проф. др Виолета Таловић, Факултет за међународну политику и безбедност  
Проф. др Драган Станар, Војна академија, Институт за стратегијска истраживања  
Др Марија Ђорић, виши научни сарадник, Институт за политичке студије

Тематски зборник је настао у оквиру научно-истраживачке делатности  
Института за политичке студије из Београда коју финансира Министарство  
науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

*Уредничка лектура*

Нада Радушки

*Прелом и штампа*

Донат Граф, Београд

[https://doi.org/10.18485/ips\\_think\\_tank\\_pp.2024](https://doi.org/10.18485/ips_think_tank_pp.2024)

ISBN 978-86-7419-397-6

*Тираж*

50

# САДРЖАЈ

---

---

ПРЕДГОВОР 05-08

---

Весна Станковић Пејновић, Јелена Вујановић  
АНАЛИТИЧКИ ЦЕНТРИ КАО ФАКТОР  
ОБЛИКОВАЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА 09-31

---

Предраг Павлићевић  
THINK TANKS:  
ПРЕДЛОГ ИСТРАЖИВАЧКИХ ОКВИРА 32-54

---

Сава Митровић, Андријана Лазаревић  
УЛОГА ТИНК ТЕНКОВА У МОДЕЛОВАЊУ  
ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ  
– СТУДИЈА СЛУЧАЈА: МОДЕЛ ФАЗНОГ  
ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 55-74

---

Марина Костић Шулејић, Хана Поллак  
УЛОГА И ЗНАЧАЈ ИСТРАЖИВАЧКИХ  
ЦЕНТАРА У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ 75-101

---

Никола Перишић, Саво Симић  
МЕДИЈСКЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ НЕВЛАДИНИХ  
ОРГАНИЗАЦИЈА У ПОБОШЉАЊУ КВАЛИТЕТА  
ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ОД  
2019. ДО 2023. ГОДИНЕ 102-124

---

---

Данијела Ненадић

УТИЦАЈ АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У  
РАЗВОЈУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ОБРАЗОВАЊУ 125-148

---

Славица Коматина

УЛОГА АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У  
РЕШАВАЊУ ПРОБЛЕМА РОМА  
КАО СОЦИЈАЛНО НАЈУГРОЖЕНИЈЕ  
ЕТНИЧКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У СРБИЈИ 149-172

---

---

Нада Радушки

ДОПРИНОС АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА  
УНАПРЕЂЕЊУ МАЊИНСКЕ  
ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ 173-194

---

## Предговор

Тематски зборник *Аналитички центри – улога у креирању јавних политика у Србији* настао је као резултат заједничког научноистраживачког рада сарадника Центра за проучавање демократије и политичких партија и других истраживача Института за политичке студије из Београда, као и по позиву ангажованих експерата из појединих научних институција, центара, факултета и образовних установа који се баве овом тематиком. Зборник садржи осам оригиналних мултидисциплинарних научних радова које одликује пре свега актуелност теме, у којима је са различитих аспеката, на основу теоријско-емпиријских анализа, свеобухватно сагледан настанак, улога, значај и допринос аналитичких центара, а истовремено су отворена бројна питања и дилеме важне за даља проучавања и перспективе овог несумњиво релевантног феномена.

Аналитички центри (think tanks, труст мозгова, истраживачке организације, саветодавни комитети, итд.) на основу прикупљених података, ажурираних информација, спроведених истраживања и анализа, добијених резултата, изведених закључака и препорука, покушавају да утичу на обликовање јавних политика у правцу унапређења постојећих или доношења нових мера и стратегија везаних за значајна друштвена питања, али и да јавности омогуће бољи увид и информисаност о актуелним економским, социјалним и политичким токовима у држави. С обзиром да представљају спону између науке и политике, између „знања и моћи“, ови центри могу бити повезани са политичким организацијама, владом, привредним компанијама, или деловати у општем, јавном интересу као невладине, непрофитне и независне организације. Са актуелним социо-политичким променама, са развојем нових, модерних технологија и комуникација, створила се и потреба мењања, прилагођавања и осавремењивања аналитичких центара што је условило диверзитет њиховог начина деловања и предмета интересовања, али и другачије путеве представљања резултата истраживања, предлога, савета и смерница.

Зборник отварају два рада у којима аутори настоје да укажу на тешкоће у одређивању појма и дефиниције ових центара, као и да скрену пажњу на различите класификације по критеријуму њихове организованости, улоге и функције, величине, специјализације,

извора финансирања, стратегије, и друго. Проучавање основних карактеристика think tanks организација неизбежно отвара питање независности, објективности, практичности и применљивости резултата њихових анализа, као и односа између академске заједнице и креатора политике, што насумњиво захтева дубља и комплекснија испитивања. Полазећи од чињенице да прикупљање података више није дискреционо право само државних агенција и научних институција, већ је све више у домену различитих аналитичких центара, аутори проучавају најзначајније истраживачке организације у Америци, западној Европи и на Балкану, компаративне сличности и разлике, са посебним освртом на Србију где су у фокусу пре свега европске интеграције, изградња демократских институција и поштовање основних људских и мањинских права.

Колики је значај, улога и допринос појединих аналитичких центара развоју и креирању јавних политика, можемо видети у наредна три чланка. У првом, аутори за студију случаја узимају Модел фазног приступања ЕУ, односно предлог два респектабилна истраживачка центра (београдски Центар за европске студије и бриселски Центар за студије европских политика) који је од битног утицаја на реформу званичне политике проширења ЕУ. У области безбедности, како би проценили релевантност истраживачких центара, аутори су спровели интервју са три такве организације (Београдски центар за безбедносну политику, Центар за међународне и безбедносне послове и Струковно удружење сектора безбедности) да би утврдили степен и начине њиховог деловања у процесу моделирања безбедносне политике и спољних послова Србије. У раду који говори о доприносу формулисању медијских јавних политика које се непосредно тичу изборног процеса у Србији (2019-2023), аутори упућују на невладине организације (ЦЕСИД, ЦРТА и Транспарентност Србије) које посматрају изборе и услове у којима се они одржавају, указујући на недостатке и предлажући решења.

Интердисциплинарности садржаја зборника доприносе и три рада која се односе на улогу аналитичких центара у унапређењу мањинске политике Србије, са посебним освртом на положај припадника албанске и ромске националне мањине. Заједничко овим радовима је што јасно указују на значај ових центара у домену етничитета, с обзиром да је Србија мултиетничка држава, али и да је заштита мањинских права од круцијалне важности за приступање Србије Европској унији. Стога предложене мере, информације, савети

и иницијативе потекле из think tank сектора могу у великој мери да допринесу ефикаснијој сарадњи истраживача и креатора јавних политика, првенствено у домену социјалне, образовне и мањинске политике. У једном од радова представљена су два примера добре праксе који указују на утицај аналитичких организација (Центар за образовне политике) у формулисању нових политика у образовању албанске мањине на југу Србије. За успешније решавање проблема ромске мањине као најугроженије етничке заједнице у Србији, како се истиче у следећем раду, важне су конкретне мере базиране на теренским истраживањима које доприносе ефикаснијој сарадњи између невладиних ромских организација и доносиоца јавних политика. О значају интеграције свих националних мањина, а посебно ромске, говори се у последњем тексту са тежиштем на резултатима спроведене анкете о њиховом положају, уз сагледавање препорука истраживачких центара (Форум за етничке односе) за унапређење статуса и ефикасније управљање процесом друштвене инклузије Рома.

Радови представљени у овом зборнику имају за циљ да допринесу бољем разумевању основних елемената, кључних одредница и карактеристика аналитичких организација, да подстакну даља научна и стручна, теоријска и практична истраживања, као и критичка запажања о циљевима, релевантности и њиховом утицају у моделирању јавних политика и јавног мњења. У будућем периоду аналитички центри несумњиво ће бити све присутнији и неопходнији, са све израженијом улогом, с обзиром на велике друштвене промене, европеизацију, глобализацију и технолошке иновације. Потражња за резултатима њихових истраживања, експертизама, предлозима и препорукама, новим и алтернативним идејама и начинима решавања бројних питања и проблема у сложеним процесима управљања етно-демографским, социо-економским и политичким развојем државе, биће све већа и већа, што све заједно чини перманентни изазов за будућа свеобухватна научна проучавања у овој области.

*Нада Радушки*





**Весна Станковић Пејновић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

**Јелена Вујановић\*\***

*Институт за политичке студије, Београд*

---

## АНАЛИТИЧКИ ЦЕНТРИ КАО ФАКТОР ОБЛИКОВАЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

---

### Сажетак

---

*Аналитички центри су интересне групе које се баве истраживањем и анализом како би унапредиле скуп вредности или идеја, кроз политичку акцију и промену политике, али и кроз културни и друштвени утицај. Циљ већине аналитичких центара је обликовање јавног мњења и јавне политике. Глобално, прикупљање и анализа података више није привилегија државних агенција и академске заједнице. Уместо тога, недржавни актери као што су регионални и транснационални аналитички центри усмерени су на ажурирање информација, анализу сукоба и на интервенције за изградњу мира.*

*Рад аналитичког центра оријентисаног на проблеме политике је допуњен организационим стратегијама за развој и саветодавним везама са владом, привредом или јавним мњењем као посредником у анализи политике. Аналитички центри у централној и источној Европи суштински се разликују од америчких претеча. У источној Европи они представљају нову стратегију за одржавање либералне агенде, док су аналитички центри на Западном Балкану у највећој мери усмерени ка*

---

\* E-mail: vesna.stankovic.pejnovic@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6593-0434>

\*\* E-mail: jelena.vujanovic@pokreni.rs, <https://orcid.org/0000-0003-2129-7432>

*процесима европских интеграција, али и цивилног друштва у целини. Аналитички центри у Србији су усмерени на изградњу демократских институција и процес европеизације, нормативну промену друштвених вредности, али и поштовање људских и мањинских права.*

**Кључне речи:** *аналитички центри, саветодавне везе, организацијске стратегије, Америка, Европа, Србија.*

---

## УВОД

Савремено друштво се темељи на постнационалном, економском, информатичком, интеркултуралном глобалном повезивању и међузависности, а највише на успостављању, по речима Збигњева Бжежинског (Zbignew Brzezinski), технотронског друштва (Brzezinski 1970). Од краја 20. века, по Хенри Кисинџеру (Henry Kissinger) „почиње ново доба јер су стари међународни односи урушени, а свет постаје независан у економији, комуникацијама и људским аспирацијама“ (Nye 1990, 156). Структура поделе власти у 21. веку се заснива на подели, с једне стране, на приватни, јавни и трећи сектор, а са друге на наддржавне и државне актере (Naj 2006, 240). Друштвене снаге и предуслови развоја не „одређују“ једноставно идеологије, већ идеје постају моћ ако се у њима може наћи брига или интерес за друштво у целини. Либерална демократија настоји понудити одговоре великом броју обичних људи и прилагодити се одређеним друштвено-економским структурама, у којима могу постојати идеолошке консеквенце, а идеолошке промене могу имати друштвено економске конотације (Fukuyama 2012, 59).

Промењене околности показују да државе нису најважнији фактори, како показује традиционално схватање, већ се појављују и други „наднационални“ фактори. За разлику од 19. и 20. века када су политичке, интелектуалне и економске елите промовисале национализам, крај 20. века обележава појава растуће аналитичке елите (Станковић Пејновић 2014, 112). Законодавни и морални темељ или принципи на којима се темељи моћ политичке класе, „политичка формула“ (Mosca 1949) или „принцип суверенитета“, у новом добу је знатно промењена и све мање се заснива на моћи државе. Међународни системи нису само

државе које га чине, већ је то образац односа између држава. Нужно је направити разлику између два аспекта система: структуре и процеса. Структура се односи на расподелу моћи, а процес имплицира на врсту интеракција која међу играчима могу постојати (Naj 2006, 42-46). Структура политичке формуле се све више мења, па надржавне организације добијају све више моћи, а тиме и све више права.

У сваком друштву постоје одређене групе које нису првенствено припадници интелектуалне елите, али преносе нове мисли и идеје. Временом се те мисли прилагођавају новој друштвеној реалности и постају свима прихватљиве. Многобројни људи обликују и спроводе друштвену политику у сферама економије, политике и науке, обликовану од стране елита и „приближавају“ их широком кругу људи. То су активни „људи из сенке“, али се као стручњаци за неку област учестало појављују у медијима, уз неизбежну идеолошкијску нит о „великим идејама корисним по друштво као општељудске вредности“. Њих покрећу „идеалистичке“ идеје које су усмерене на напредак државе и друштва у коме живе, те легално лобирају за своје ставове на „друштвено прихватљив начин“ (Станковић Пејновић 2014, 120).

Ове групе имају одређену врсту моћи као способност да се постигну зацртани циљеви или способност да се утицањем на друге остваре жељени резултати. Моћ је „снага“ или способност да други учине нешто што није њихова жеља. Извори моћи никада нису статични и они настављају да се мењају и у данашњем свету (Ибид, 123). Мека моћ је утемељена на привлачности идеја или способности да се политички приоритети поставе на начин који обликује жеље других, повезивање са неопипљивим изворима моћи као што су култура, идеологија и институције. За разлику од тврде моћи која је од веће важности у индустријализирајућим и преиндустријским деловима света, мека моћ је све израженија у односима између постиндустријских друштава информатичког доба, у којем преовладава демократски мир (Naj 2006, 70).

У данашњем свету моћ је постала вишедимензионална, па се више не одређује у искључиво војном значењу, јер су структуре постале сложеније, а одређују се у свету глобалних комуникација и растућих транснационалних односа (Станковић Пејновић 2014, 26). У пост-демократском добу, главни актер догађања није тврда моћ националних држава, већ је створена нова реалност у којој је повећана могућност друштвене и политичке изградње (Brzezinski

1970). Носиоци те моћи су аналитички центри који се често називају „тинк тенкови“, „групе за јавни интерес“, „већа за политичку акцију“, „образовни институти“, „саветодавни комитети.“

## ПОЈАМ АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА

Термин аналитичких центара је уведен у Сједињеним Државама током Другог светског рата како би се описало окружење у којем су били смештени војни и цивилни стручњаци у циљу развијања планова инвазије и друге војне стратегије. Они су нека врста „трустова мозга“ у домену цивилног друштва, јер су организовани да, макар индиректно, саветују и/или помажу влади. Једна од улога коју обављају многи аналитички центри, посебно они са особљем које се састоји првенствено од научника из друштвених наука, је истраживање о политичким проблемима и политичким решењима на начин сличан раду истраживача на универзитетима. Друга улога коју обављају бројни аналитички центри је давање савета о непосредним политичким проблемима које разматрају владини званичници (*McGann, Weaver 2017, 1-36*).

Аналитички центри се баве истраживањима, анализама и ширењем политичког деловања у оквиру локалних заједница, националних влада и међународних институција у јавном и приватном домену (*Stone 2013*). Начини анализе аналитичких центара могу бити у делокругу високонаучног, академског или технократског приступа, али и отворено идеолошких, партијских и лоби група (*Stone, Ladi 2013*).

Фузијом знања и моћи, научног и политичког рада, аналитички центри могу пружати услуге као што су етика или обука о политици за државне службенике, као и организовање конференција и семинара. За владе које се баве политиком заснованом на доказима, аналитички центри потенцијално помажу у рационалнијем процесу политике повећањем интерних истраживачких капацитета, заобилазећи институционална и временска ограничења, упозоравајући политичке елите на промене политичких околности.

Постоји добро позната разлика између истраживања „о“ политици и истраживања „за“ политику. Једно је више рефлексивног и научног стила, док се друго односи на процену да ли је политика успешна и да ли ће бити успешна или не (*Burton 2006, 187*). Многи аналитички центри врше оба типа истраживања, при чему равнотежа

између ова два облика истраживања доприноси разноликости стилова анализе политике.

Стручњаци аналитичких центара често припадају ширим неформалним мрежама, тзв. „флексибилним мрежама“ које су усмерене ка стварању одређених политичких исхода. Ти стручњаци, „флексијанци“, учествују у производњи знања променом улога у оквиру заједничке политике „флексибилне мреже“ - као владини саветници, научници и медијски коментатори, кружећи унутар мреже организација (Wedel 2009). Подударност интереса унутар неформалне флекс-мреже омогућава „флексијанцима“ да обављају улоге које се преклапају и служе њиховим сопственим циљевима или онима са којима су ангажовани.

Генерално, у англо-америчкој традицији, ове организације су конституисане као невладине организације (НВО). Међутим, у Европи и Азији није неуобичајено пронаћи аналитичке центре који су или полувладине агенције или квази-аутономне јединице унутар владе. Ово је посебно случај у Кини (Abb 2015, 540). Поред тога, неке европске политичке партије су створиле интерне аналитичке центре у облику партијских института или фондација, као што је Конрад Аденауер Стифтунг (Konrad Adenauer Stiftung) која је повезана са Хришћанско-демократском партијом у Немачкој. У деловима северне Азије, аналитички центри су често повезани са пословним корпорацијама као што је Мисубиши истраживачки институт (Mitsubishi Research Institute), основан 1970. године, који се бави питањима остваривања профита.

## **НАЈЗНАЧАЈНИЈИ АНАЛИТИЧКИ ЦЕНТРИ У АМЕРИЦИ И ЗАПАДНОЈ ЕВРОПИ**

Последњих година је „феномен аналитичких центара“ постао глобалан, иако постоји разлика између њих, уз нагласак да амерички аналитички центри делују широм света. Амерички аналитички центри имају могућност да утичу и да индиректно и директно допринесу и процесу креирања спољне политике. Што је још важније, они су сами креатори политике и њима се други обраћају за савете о политици (Abelson 2002, 9-12).

Постоји пет различитих начина на које амерички центри утичу на креирање спољне политике: генеришу оригиналне идеје и тиме нуде више опција за политику; обезбеђују групу стручњака који

ће деловати као владини функционери; нуде платформу за важне дискусије; образују грађане; и доприносе званичним напорима у решавању сукоба (Mahmood, Baloch 2011, 101). Међутим, најважније је што ове организације рано идентификују нова и важна питања са којима ће се САД вероватно суочити у будућности, као и што о том питању упознају креаторе политике (Talbot 2002, 19-21).

Брукингс Институшн (The Brookings Institution) је водећи аналитички центар у САД, ако не и у свету (<https://www.brookings.edu/>). Основан је 1927. године спајањем три организације за истраживање друштвених наука и јавних политика са седиштем у Вашингтону. Првобитно се бавио проучавањем економског утицаја пореске политике, а током Велике депресије, проучавањем основних узрока тог разорног економског пада и препоруком за његово превазилажење. После Другог светског рата, Брукингс се интензивно укључио у осмишљавање и спровођење Маршаловог плана за реконструкцију Европе. Постепено, институција проширује свој домет на глобални ниво, са више од 300 стручњака из свих крајева света. Ови научници спроводе своја истраживања, анализе и препоруке у доменима економије, спољне политике, глобалне економије и развоја.

Савет за спољне послове (Council on Foreign Relations) (CFR) је основан 1921. године и фокусиран је на спољну политику САД и међународне односе (<https://www.cfr.org/>). Један од многих начина на који овај центар врши утицај у овим областима је преко свог веома утицајног часописа Форен Аферс (Foreign Affairs). Ова организација спонзорише главне програме у многим специјализованим областима које имају потенцијал да утичу на међународне односе, укључујући борбу против тероризма, ширење дигиталних технологија, права жена, имиграције, глобално здравље, климатске промене. Каријере неколико познатих јавних службеника су напредовале током година захваљујући њиховој сарадњи са ЦФР-ом, посебно Хенрија Кисинџера и Кондолизе Рајс.

Херитиџ фондација (The Heritage Foundation) је највећи и најутицајнији амерички аналитички центар конзервативне оријентације (<https://www.heritage.org/>). Током свог првог мандата, председник Роналд Реган је назвао Херитиџ фондацију „новом енергијом“ у конзервативном блоку. Основана је 1973. године са циљем да се изгради слободна и просперитетна Америка са јаким грађанским друштвом. Фондација има за циљ да формулише и

промовише конзервативне јавне политике засноване на принципима слободног предузетништва, ограничене владе, слободе појединца, традиционалних америчких вредности и јаке националне одбране. До средине 1990-их, Херитиџ фондација више се не супротставља старој вашингтонској администрацији, већ је постала стуб новог. У свом предузетничком приступу маркетиншким информацијама кључним циљним групама, Херитидж фондација је за разлику од већине других организација јавних политика нека врста „банке ресурса“, јер обједињује више од тридесет пет институција које су идеолошки десно од центра (Feulner 2017, 67).

Ранд корпорација (The RAND Corporation) је непрофитни амерички аналитички центар са седиштем у Санта Моници, Калифорнија. РАНД, чији је назив акроним за „Истраживање и развој“, првенствено је фокусиран на истраживања у областима одбране и глобалне политике (<https://www.rand.org/>). У почетку се Ранд бавио истраживањем и развојем за америчку војску, али убрзо добија кључну улогу у политици хладног рата, почевши од „трке у свемиру“ 1950-их, као и трке у нуклеарном наоружању. Данас РАНД уско сарађује са Министарством одбране САД, кроз истраживања и извештаје, као и свој научни часопис *Rand Journal of Economic*.

Карнеги задужбина за међународни мир (The Carnegie Endowment for International Peace) (CEIP) је амерички непрофитни аналитички центар са седиштем у Вашингтону (<https://carnegieendowment.org/>). Фокусирана на питања глобалне политике, Карнеги задужбина има центре широм света, укључујући Пекинг, Њу Делхи и Москву. У новијој историји се истиче да је Карнеги задужбина први глобални аналитички центар који је током последње две деценије брзо проширио своје глобално присуство. Овај центар врши утицај кроз своје центре, публикације, догађаје, извештаје и директно учешће у формирању политике. Чак има блиске везе и са Комунистичком партијом Кине.

Атлански савет (The Atlantic Council) је нестраначки, непрофитни аналитички центар основан 1961. године (<https://www.atlanticcouncil.org/>). Његова примарна оријентација је атлантистичка, јер је фокусиран на формалне савезе и неформалније економске, политичке и војне односе између севера Америке (САД и Канада) и Европе (Велика Британија и ЕУ). Атлантски савет је формиран током Хладног рата, са циљем неговања сарадње између Америке и западноевропских земаља. Велики део свог утицаја дугује члановима



који креирају политику у председничким администрацијама обе партије.

Хуверова институција за рат, револуцију и мир или Хувер Институт (Hoover Institute) своје темеље има у истраживачкој библиотеци коју је у кампусу Стенфорда основао Херберт Хувер (Herbert Hoover), будући тридесет и први председник, инжењер и дипломац Станфорда (<https://www.hoover.org/>). Почетни циљ ове институције, као и код многих других истраживачких центара основаних непосредно након Првог светског рата је био прикупљање материјала за истраживање рата, међународних односа и мира.

Аспен Институт (Aspen Institute) је међународни, непрофитни аналитички центар који је основан 1950. године (<https://www.aspeninstitute.org/>). Активности Аспена су усмерене на промовисање слободног, праведног и правичног друштва.

Међународна кризна група (The International Crisis Group) (ICG) је непрофитни, невладин аналитички центар посвећен истраживању и анализи глобалних криза (<https://www.crisisgroup.org/>). Иако има седиште у Бриселу, Међународна кризна група је транснационална организација, основана 1995. године као одговор на геноциде који су се десили у Босни, Хрватској и на Косову током грађанског рата у Југославији и у Руанди почетком 1990-их. Циљ ове организације је спречити ратове и обликовати политике које ће изградити мирнији свет.

Немачки Маршал фонд (German Marshall Fund) (GMF) је амерички аналитички центар са седиштем у Вашингтону и канцеларијама у Анкари, Београду, Берлину, Бриселу, Букурешту, Паризу и Варшави (<https://www.gmfus.org/>). GMF је 1972. године основао политиколог и филантроп Гвидо Голдман (1937–2020), као поклон Немачке Савезне Републике (одакле и име) за успостављање GMF-а као спомен обележја Маршаловог плана после Другог светског рата усмереног на реконструкцију Европе. GMF је организовао велике међународне конвенције и размене, као и гостовање америчких и међународних политичких личности на догађањима широм света, посебно на Бриселском форуму, Атлантским дијалозима и Кинеском форуму у Стокхолму.

Земље западне Европе поседују значајан број аналитичких центара. Синдикалне федерације и организације послодаваца такође су основале неколико истраживачких центара, иако су такве иницијативе биле нетипичне у западној Европи. Многи аналитички



центри су повезани са политичким партијама, па очигледно нису у потпуности независни, а још мање нестраначки. Најважнији извор прихода аналитичких центара у западној Европи је држава и владе на националном или регионалном нивоу. Други најважнији извор финансирања је Европска унија. Значајна карактеристика центара у западној Европи је и да многи од њих имају и додатно чланство поред свог стручног штаба (Day 2017, 95).

У земљама западне Европе аналитички центри су често повезани са политичким партијама. Све главне немачке политичке партије су повезане са аналитичким центрима које имају одређену улогу у обликовању политике. Ту спадају Фридрих-Еберт-Стифтунг (Friedrich-Ebert-Stiftung) (повезан са Социјалдемократском партијом), Конрад-Аденауер-Стифтунг (Konrad-Adenauer-Stiftung) (повезан са Хришћанско-демократском унијом), Ханнс-Сеидел-Стифтунг (Hanns-Seidel-Stiftung) (повезан са Хришћанском социјалном унијом), Хеинрих-Болл-Стифтунг (Heinrich-Böll-Stiftung) (близак Зеленима), Фондација Фридрих Науман (Friedrich Naumann Foundation) повезан са Слободном демократском партијом) и Фондација Роса Луксембург (повезан са Левицом).

Конрад Аденауер Стифтунг (KAS) је основан средином 1960-их, са почетком немачке развојне политике, а заснован је на хришћанско-демократским вредностима које стављају појединца у центар политике и бриге за разумевање и толеранцију према различитим културама, промоцију људских права и слободе појединца, као и одговорности. Од свог оснивања, овај центар себе сматра сидром трансатлантске орјентације Немачке и ЕУ, као и промотером немачко-америчког пријатељства (Weilemann 2017, 150).

Један од најстаријих истраживачких центара је Фондација Фридрих Еберт Стифтунг (FES) која је основана 1925. године, а опсег тема за које је заинтересован повезан је са његовим социјалистичким вредностима и укључује методологију истраживања усмерену на међународну политику и климатске промене (<http://www.fes.de/de/>).

Главне политичке партије у Холандији су повезане са телима за истраживање политике. Друге земље као што су Италија, Шпанија и Швајцарска, као и већина скандинавских земаља, повећале су број института за истраживање политике током деценија до 1980-их година.

Развој истраживачких центара у централној и источној Европи суштински се разликује од еволуције њихових америчких претходника. У источној Европи они представљају нову стратегију за одржавање либералне агенде; а већина најугледнијих постоје због својих донатора. Главна теза је да истраживачки центри у централној и источној Европи представљају раскид од политике и утицаја либералних интелектуалаца 1980-их и раних 1990-их, а порекло посткомунистичких аналитичких центара и њихови политички програми разликују их од америчког модела (Krstev 2017, 120).

## АНАЛИТИЧКИ ЦЕНТРИ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Распадом Југославије започела је нова ера за новонастале државе на овим просторима. Прелазак са ауторитарне владавине захтевао је већи ниво стручности и капацитета у управљањима унутрашњих политика које новонастале националне владе још нису изградиле. У тај процес су се постепено укључили локални аналитички центри у тежњи да одговоре на овај изазов. Финансирани од стране међународних донатора у окружењу, где локални хуманитаријанизам готово да није постојао, ови аналитички центри су постали центри преношења знања и саветовања у политичким процесима (Galushko, Djordjevic 2018, 207). Већина новонасталих влада на грађане су гледали као на „ћутеће пасивне масе“, а на локално цивилно друштво (и аналитичке центре) као сметњу која „омета владе да земље обликује по свом укусу“ (Ibid 208).

Донаторске организације су почеле деловати у региону западног Балкана у другој половини 2000-их, подржавајући хибридне организације које су комбиновале истраживачке политике са другим функцијама (Koncz 2005). Ово је постало изводљива опција за подржавање саветодавних области у подручјима унутрашње политике. Хибридне организације су „четвороножне организације јер су једном ногом у науци, једном ногом у новинарству, једном ногом на тржишту и једном у политици“ (Block 2013, 648).

Када је процес истраживачких политика почео да се развија на Балкану, њихов развој је видљив кроз три фазе (Galushko, Djordjevic 2018, 210). Прва фаза је почела 1990-их, када су многи домаћи аналитичари који су били консултанци или истраживачи за иностране организације, одлучили да оснују сопствене организације за анализу политика (Kostić 2014, 640). Већина њих је започела своје каријере

у истраживачким институцијама које финансира држава и били су укључени у међународне пројекте захваљујући истраживачким вештинама стеченим током политичке транзиције.

Друга фаза је наступила средином касних 2000-их. Већина њених представника провела је значајно време у иностранству на студијским боравцима, док је одређени број чланова почео свој рад у независним истраживачким центрима прве генерације. Они своја искуства нису изграђивали на југословенском аналитичком искуству, већ су били усмерени на већу разноликост анализа шире политике и, због неодговорности националних влада, препознали су потребу да се допре до шире образоване публике. Иако су се и даље ослањали на стране донаторе за финансирање, инсистирали су на томе да самостално формулишу своју истраживачку агенду.

Трећа генерација аналитичких центара се појавила након 2012. године. Њени чланови проширују постојећу праксу развоја аналитичких политичких дискурса у настојањима да представе своје анализе различитој публици. У овом периоду ове организације сарађују и са актерима изван политике у настојању да обухвате развој цивилног друштва и других организација са различитим интересима. Они виде свој допринос као комплементаран ширим друштвеним променама и развијају интензиван однос са друштвеним дигиталним медијима, присиљавајући владу да обрати пажњу на моћ „кликова и објава“. Они самостално осмишљавају свој истраживачки план и придржавају се својих истраживачких приоритета. Од почетка до средине 1990-их, Сједињене Државе, међународне мултилатералне институције (као што су агенције УН и Светска Банка) и западне амбасаде су били први актери који су подржавали ове истраживачке центре.

Од раних 2000-их, пошто су ови региони постали мање склони сукобима, а међународна пажња се након 11. септембра 2001. године преусмерава, на сцену су ступили други билатерални донатори.<sup>1</sup> Највећа промена је уследила након што је у ЕУ ушао низ земаља Централне и Источне Европе 2004. године, скрећући постепено пажњу на своје ново суседство (Aliyev 2016, 45). Деценију касније, ЕУ је у многим земљама постала један од водећих донатора у подршци истраживања политике. Истраживачки пројекти великих размера

<sup>1</sup> National Endowment for Democracy, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, the Swedish International Development Cooperation Agency, the Swiss Development Corporation, German political foundations.

које подупире ЕУ настоје да буду партнери локалним грађанским и истраживачким актерима, обједињујући сарадњу са колегама у западној Европи.

Када се појавила прва генерација аналитичких центара донатори су их радо подржали јер се довођење страних консултаната са мало локалног знања показало неефикасним и скупим. Краткорочни уговори о истраживању би уместо консултантима одлазили локалним аналитичарима. Како се велики број аналитичара афирмисао и показао све већу независност од финансијера, већина донатора је препознала промене у окружењу истраживања политике, али са мало инструмената да се прилагоде организационим потребама истраживања. Ситуација се компликује са најновијом, трећом фазом. Већина аналитичких центара желе да избегну тренутну парадигму финансирања која их чини високо зависним од стране подршке. У скором одсуству локалног јавног финансирања политике истраживања, неки аналитички центри треће генерације су експериментисали са сакупљањем донација и допирањем до локалних предузећа, јер ће проћи деценије пре него што локална филантропија буде могла да се такмичи са иностраном помоћи. Неколико страних донатора покушало је да обезбеди неки облик језгра финансирања и признали су да често раде са истим скупом актера, чији је успех угрожен хроничним унутрашњим организационим проблемима. Коначно, неки донатори су прекинули подршку у овом региону, очекујући да ће ЕУ дати помоћ након 2007. године проширењем на Румунију и Бугарску, што се поклопило са финансијском кризом 2008. године.

## ЦИВИЛНО ДРУШТВО У СРБИЈИ

У периоду после 2000. године, USAID (United States Agency for International Development) је пружао помоћ цивилном друштву у Србији преко партнера за имплементацију. И Немачка је започела своје програме помоћи у Србији 2000. године. Балкански фонд за демократију (The Balkan Trust for Democracy) (BTD) са фондом од 36 милиона долара основао је 2003. године Церман Маршал Фонд (German Marshall Fund), као и Фондација Чарлс Стеварт Мот (Foundation Charles Stevart Mott) и USAID са фондом око 28,8 милиона еура за десетогодишњи период до 2013. године (Balkan Civil Society Development Network 2014, 72).

ЕРСТЕ фондација (Erste Stiftung) је основана 2005. године са три циљне области: култура, медији, људски ресурси и социјални развој и приближавање ЕУ. Ова фондација се залаже за уједињену Европу и друштвено, културно и економско подручје без граница са свим његовим индивидуализмом и идентитетима. Током овог периода, подршка ЕУ, која је највећа у финансијском смислу, спроведена је кроз два претходна програма: CARDS између 2000. и 2006. године и IPA између 2007. и 2013. године. Годишња помоћ ЕУ Србији је износила 196 милиона евра, а од 2014. године Влада Србије управља са 180 милиона евра. ОЕБС кроз своје пројекте пружа веома циљану подршку цивилном друштву, али са малом финансијском подршком.

Развојни програм Уједињених нација (UNDP)<sup>2</sup> од 2012. године спроводи пројекте који финансирају локалне општине у Србији. Укупна издвајања за помоћ од Норвешке су 9 милиона евра, а Швајцарске 62,6 милиона евра, за период од 2014. до 2017. године (Ibid).

Већина донатора је подупирала аналитичке центре који су у свом програму били усмерени на процесе придруживања Србије ЕУ. На пример, МАТРА, програм холандске амбасаде, има за циљ да помогне земљама које су на путу приступању европским интеграцијама. Подршка процесу придруживања Србије је циљ чак и међу билатералним донаторима – Швајцарска и Норвешка, који нису чланице ЕУ (<http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/>).

Велика Британија има програме који су усмерени ка унапређењу британских политичких и економских интереса и промовисању британских вредности (Balkan Civil Society Development Network 2014, 98). Мотиви неких донатора одражавали су ширу регионалну или глобалну стратегију. Присуство мултилатералних агенција као што су Светска банка или агенције УН део је глобалних стратегија. ЕУ - Европски инструмент за демократију и људска права (European Instrument for Democracy and Human Rights) је глобални програм са циљем промовисања и подржавања демократије и људских права у свету, омогућавајући помоћ која доприноси развоју и консолидацији демократије и владавине права, као и поштовању свих људских

---

<sup>2</sup> Развојни програм Уједињених нација (УНДП) је програм УН за друштвени развој земаља чланица. Основан је 1965. године како би помагао нацијама да максимално искористе сопствене природне и људске ресурсе, обезбеђивањем експертисе и других облика помоћи. Сарађује са другим агенцијама УН на директној помоћи у кризним ситуацијама, а заједно са Светском банком обезбеђује финансирање развојних програма. Једна од важних функција УНДП је смањење сиромаштва.

права и основних слобода. Програм се примењује у оквиру политике Заједнице за сарадњу и развој, те економску, финансијску и техничку сарадњу са трећим државама, као и кроз конзистентну спољну политику Европске уније као целине.

Фондација за отворено друштво (OSF) је у јуну 1991. године основала канцеларију у Београду за целу (социјалистичку) Југославију. Отворено друштво је филантропска организација коју је основао Џорџ Сорос (George Soros), која делује глобално у настојању да изгради толерантна друштва, јача владавину права и поштовање људских и мањинских права. Ова организација делује на обликовању јавних политика како би се оформили праведни политички, економски и друштвени системи (Soros 2011, Stone 2008).

Током 1990-их, Фондација је своје активности првенствено усмерила на развој цивилног друштва у ширем смислу, односно стварање независних, недржавних ентитета. Фондација је такође имала за циљ суочавање са последицама рата и међународне изолације. Током 2000-их, Фонд за отворено друштво је преусмерио своје активности на изградњу демократских институција и процес европеизације, али је и рад са мањинама био стални приоритет. Један од њихових највећих успеха био је стварање дискурса у коме европеизација није ограничена само на приступање ЕУ, већ подразумева и нормативну промену друштвених вредности. Као посебан програм, од 2007. до 2015. године, Фонд за аналитичке центре (Think Tank Fund) се фокусирао на подршку аналитичким центрима, због њихове јединствене комбинације независности, посвећености квалитетном истраживању, мисији служења јавном добру, умерености на локалну самоуправу и развој што већег потенцијала који доприносе отвореном друштву (Buldioski 2013).

Сходно томе, организације које Фонд Отвореног друштва подржава имају моћ да утичу на политичке токове, а у истраживањима политика користе научну методологију и имају способност и могућност да допру до великих група људи. Ове организације имају способност уверити политичке актере да се ослоне на истраживања. Од 2007. до 2012. године, Фонд Отвореног друштва за западни Балкан има приоритет подупирање процеса европских интеграција. Због релативно малог броја људи на овом простору, пажљиво циљана интервенција има већи политички одјек него сличан подухват у западним земљама. Коначно, финансирање од других донатора

приморало је стручњаке и аналитичаре да се концентришу на екстерно вођене краткорочне пројекте (Galushko, Djordjevic 2018, 216).

Од 2013. године, као одговор на прецизно креирање поља истраживања политике и унутрашњег буџета, Фонд је ограничио своју подршку са основних грантова на финансирање развојних програма, одрживог развоја, израду захтевних политичких анализа, образовања особља, унапређивања истраживања и комуникације истраживачких центара и њихових инфраструктура (Buldioski 2013). Упоредо са пружањем подршке аналитичким центрима, Фонд је почео да пружа подршку организацијама хибридне природе, дефинишући их као невладине/непрофитне организације које комбинују истраживање политике са другим функцијама, као што су праћење и активности контроле, консултантске услуге и заступање на локалном нивоу.

Фонд је обезбедио финансирање хибридних група из више разлога. Иако страни донатори остају главни извор финансирања локалних цивилних друштава на Западном Балкану, њихови приоритети су често променљиви, од истраживања политике до директног заговарања одређених идеја (Howard 2011). У овим околностима, локалне групе немају другог избора него да постану мултифункционалне.

У време финансијске штедње коју су увеле многе владе након финансијске кризе 2008. године, давана је подршка новим хибридним актерима у политикама истраживања, што је привлачнији облик за донаторе из више разлога. Једна од предности су постојећи организациони капацитети оваквих центара, што значи да донатори не би морали улагати у саму структуру организација. Друга предност се тиче њихове способности да заступају одређену циљну групу релевантну за политику. Коначно, подршка хибридима је мера уштеде јер захтева финансирање само једне компоненте (тј. истраживање политике) уместо одржавања читаве инфраструктуре за истраживање. Ове организације су погодне за улагање у истраживање политике јер могу бити подршка у окружењу где недостају јаки центри, или где је могућа анализа постојећих институција за истраживање политике. На крају, они могу имати приступ јавности која у раду није доступна истраживачким центрима.

Друга фаза која је обухватала обезбеђивање више финансијске подршке за више актера, за одређене групе које су помогле аналитичким центрима да изнесу своју анализу новој публици.



Локални донатори заиста подстичу сарадњу између различитих типова грађанских актера онолико колико је они заговарају (Lutsevych 2013).

Конечно, донатори желе да помере фокус са резултата на утицај. У пракси, то подразумева дугорочно обезбеђивање тематских истраживачких пројекта, мањег истраживачког тима и локалног деловања. Независни центри и хибриди би морали померити фокус на начин на који саопштавају своје истраживање. Уместо да направе многе анализе о многим различитим областима политике, аналитички центри би се специјализовали и развијали како би имали могућност да лакше допру до одређене публике. Потенцијално, то би продужило трајање њиховог истраживања политике и омогућило да донатори и аналитички центри прошире свој утицај. Ова промена код донаторског приступа захтева много саморефлексије и значајног поверења у њихове кориснике.

## ЗАКЉУЧАК

Аналитички центри су изразит показатељ транснационализације анализа политике. Двострука динамика глобализације и регионализације трансформисала је истраживачке програме ових организација. Центри су били приморани на сагледавање стварности изван локалних и националних питања, како би се бавили проблемима наднационалне политике. Многи аналитички центри су били предводници јавних дебата, анализа политика и истраживања о локалним последицама глобалног управљања климатским промена, безбедности, миграцијама, финансијским кризама и људским правима.

Аналитички центри, усмерени на анализу проблема политике, постепено шире своје деловање ка организацијским стратегијама за развој саветодавних веза са владом, привредом или јавности као посредником у анализи политике. Сходно томе, перспектива политике аналитичког центра није само анализа која се манифестује кроз коментаре стручњака или документе о политици. Уместо тога, анализа политике оријентисана је ка деловању на политичко предузетништво, изградњу институција и конкуренцију на тржишту идеја.

Свет постаје сложенији и аналитички центри нам помажу да „премостимо јаз између знања и политике“, што је заједничка



карактеристика свих сагледавања о аналитичким центрима. Иако се сви аналитички центри могу окарактерисати општом дефиницијом доносиоца знања и стручности са утицајем на процес креирања политике, не баве се сви центри истим стварима, али имају заједнички циљ - да њихова стручност буде релевантна за формулисање политике.

Данас на Западу, али и глобално, прикупљање и анализа података више није привилегија државних агенција и академске заједнице. Уместо тога, недржавни актери као што су регионални и транснационални аналитички центри су на челу достављања ажурних информација и анализа сукоба и интервенција за изградњу мира. Неки од најутицајнијих актера заузели су позицију приватног ауторитета стварајући стандарде анализе које прихватају или их се придржавају други актери светске политике (Green 2010, 35).

У ери новог јавног управљања они пружају услуге када државне агенције не могу да их обезбеде или се одлучују да услуге екстернализују у приватном сектору. Предности приватног сектора се често наводе као развијање аутономија од државе, али и као морални и стручни ауторитет. Према овом схватању, стручњаци са јединственим приступом информацијама релевантним за политику и одличним аналитичким вештинама раде за невладине организације и дају извештаје креаторима политике (Trudeau 2013, 580). Примећено је, међутим, да су невладине организације и аналитички центри хибридне структуре са самопроглашеном независношћу од државе и академске заједнице, иако зависе од државних и приватних актера који их финансирају. Наиме, академске институције им дају легитимитет, а креатори политике им омогућују приступ информацијама (Medvetz 2012).

Донаторска помоћ Западном Балкану је скоро искључиво усмерена подршци процеса европских интеграција. Донаторску интервенцију у региону треба схватити као политички напор у помоћи на европском путу, а не као дугорочни развојни пројекат. У овом контексту, развој цивилног друштва није приоритет донатора. Организације цивилног друштва се доживљавају као средства за постизање специфичних циљева, као што је промоција европских норми и вредности. Из перспективе донатора, грађанско друштво је засновано на пројектима који могу брзо одговорити на њихове потребе које се стално мењају и идеалан је инструмент за остваривање њихове мисије. Стога не треба очекивати да ће донатори бити усмерени на

развој цивилног друштва у региону. Донатори треба да препознају потребу даљег развоја цивилног друштва на Западном Балкану. Поред тога што је инструмент за изградњу доброг управљања, помоћ цивилног друштва треба поново да се успостави као механизам за унапређење и заштиту демократије, али и људских права у региону.

## ЛИТЕРАТУРА

Abb, Pascale. 2015. „China’s Foreign Policy Think Tanks: institutional evolution and changing roles”. *Journal of Contemporary China*, 24(93): 531-553.

Abelson, Donald E., Evert A. Lindquist. 2017. „Think Tanks in North America”. In: *Think Tanks and Civil Societies* (eds. James G. McGann and Kent R. Weaver). New York: Routledge.

Abelson, Donald E. 2002. „Think Tanks and U.S. Foreign Policy: An Historical View”. *US Foreign Policy Agenda*, 7(3): 9-12.

Aliyev, Huseyn. 2016. „Assessing the European Union’s assistance to civil society in its eastern neighborhood: Lessons from the south Caucasus”. *Journal of Contemporary European Studies*, 24 (1): 42–60.

Balkan Civil Society Development Network. 2014. *Donor strategies and practices for supporting civil society in the Western Balkans*. Skopje.

Block, Fred. 2013. „Think tanks, free market academics, and the triumph of the right”. *Theory and society*, 42(6), 647-651.

Burton, Paul. 2006. „Modernising the policy process: making policy research more significant”. *Policy Studies*, 27(3): 173–195.

Buldioski, Goran. 2013. „Supporting think tanks: From core and institutional support to organizational development grants”. <https://onthinktanks.org/articles/supporting-think-tanks-series-from-core-and-institutional-support-to-organizational-development-grants>.

Brzezinski, Zbigniew. 1970. *Between Two Ages: America’s Role in the Technetronic Era*. New York: Viking Press.

- Day, J. Alan. 2017. „Think Tanks in Western Europe”. In: *Think Tanks and Civil Societies* (eds. James G. McGann and Kent R. Weaver), 90-116. New York: Routledge.
- Feulner, Edwin. 2017. „The Heritage Foundation”. In: *Think Tanks and Civil Societies* (eds. James G. McGann and Kent R. Weaver), 67-85. New York: Routledge.
- Fukuyama, Francis. 2012. „The Future of History. Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?”. *Foreign Affairs*, January/February 2012.
- Galushko, Vlad and Masha Djordjevic. 2018. „Policy and Society, Think tanks and ‘policy hybrids’ in the Western Balkans and post-soviet space”. *Policy and Society*, 37 (2): 206–221.
- Green, F. Jessica. 2010. „Private Standards in the Climate Regime: The Greenhouse Gas Protocol”. *Business and Politics*, 12( 3): 1-39.
- Howard, Ivana. 2011. *Mistakes donors make: Civil society and democracy assistance in the Balkans*. Belgrade: Heartefact Fund.
- Kostić, Roland. 2014. „Transnational think-tanks: Foot soldiers in the battlefield of ideas? Examining the role of the ICG in Bosnia and Herzegovina, 2000–01”. *Third World Quarterly*, 35(4), 634–651.
- Krastev, Ivan. 2017. „The Liberal Estate: Reflections on the Politics of Think Tanks in Central and Eastern Europe”. In: *Think Tanks and Civil Societies* (eds. James G. McGann and Kent R. Weaver), 120-145. New York: Routledge.
- Koncz, Katalin. 2005. *NGO sustainability in Central Europe: Helping civil society survive*. Budapest: Open Society Institute.
- Lutsevych, Orysia. 2013. *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*. London: Chatham House.
- Mahmood, Ahmad and Qadar Bakhsh Baloch. 2011. „Behind the scene: The Contributions of Think Tanks in U.S. Policy-Making”. *The Dialogue*, II, No.2: 99-120.
- McGann, James and Kent R. Weaver. 2017. „Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change”. In: *Think Tanks and Civil*

- Societies* (eds. James G. McGann and Kent R. Weaver), 1-36. New York: Routledge.
- Medvetz, Thomas. 2012. „Murky Power: ‘Think Tanks’ as Boundary Organisation”. In: *Research in the Sociology of Organizations* (eds. David Courpasson, Damin Golshorki and Jeffiy J. Sallaz), 113-133. UK: Emerald Group Publishing.
- Mosca, Gaetano. 1949. *Teorica dei governi e governo parlamentare*. Palermo: Amenta Editore.
- Nye, Joseph. 1990. „Soft Power“. *Foreign Policy*, No. 80, Autumn.
- Naj, Džordž. 2006. *Kako razumevati međunarodne sukobe*. Beograd: Stubovi kulture.
- Soros, Georg. 2011. *My philanthropy*. The New York Review of Books. [http://www.georgesoros.com/essays/my\\_philanthropy/](http://www.georgesoros.com/essays/my_philanthropy/).
- Stone, Diane. 2008. „Transnational philanthropy, policy transfer networks and the Open Society Institute“. *Garnet Working Paper*, 41/08. The University of Warwick. <https://www.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/working-papers/4108.pdf>.
- Stone, Diane. 2013. *Knowledge actors and transnational governance: The private-public policy nexus in the global agora*. London: Palgrave Macmillan.
- Stone Diane and Stella Ladi. 2017. „Policy Analysis & Think Tanks“. In: *Comparative Perspective*, (eds. Marleen Brans, Iris Geva-May and Michael Howlett). Handbook on Comparative Policy Analysis, Routledge.
- Станковић Пејновић, Весна. 2014. „Мека моћ владара новог доба“. *Српска политичка мисао*, 3/2014, 21 (45):111-133.
- Talbott, Strobe. 2002. „The Brookings Institution: How A Think Tank Works“. *US Foreign Policy Agenda*, 7(3): 19-21.
- Trudeau, Helene, Isabelle Duplessis, Suzanne Lalonde, Thijs van de Graaf, Ferdi De Ville, Kate O’Neill, Charles Roger et al. 2013. „Insights From Global Environmental Governance“. *International Studies Review*, 15, no. 4: 562-589.

Wedel, Janine R., Shadow Elite. 2009. *How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market*. New York: Basic Books.

Weilemann, Peter R. 2017. „Experiences of a Multidimensional Think Tank: The Konrad-Adenauer-Stiftung”. In: *Think Tanks and Civil Societies* (eds. James G. McGann and Kent R. Weaver), 134-153. New York: Routledge.

<https://www.brookings.edu>.

<https://www.cfr.org>.

<https://www.heritage.org>.

<https://www.rand.org>.

<https://carnegieendowment.org>.

<https://www.atlanticcouncil.org>.

<https://www.hoover.org>.

<https://www.aspeninstitute.org>.

<https://www.crisisgroup.org>.

<https://www.gmfus.org>.

<http://www.fes.de/de>.

<http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicS>.

**Vesna Stanković Pejnović<sup>3\*</sup>**

*Institute for Political Studies*

**Jelena Vujanović<sup>4\*\*</sup>**

*Institute for Political Studies*

---

## **ANALYTICAL CENTERS AS A FACTOR IN THE FORMATION OF PUBLIC POLICIES**

---

### **Resume**

---

*Think tanks are interest groups that pursue research and analysis to advance a set of values or ideas, often through political action and policy change, as well as through cultural and social influence. Most think tanks share a common objective of shaping and molding public opinion and public policy. Globally data collection and analysis are no longer the privilege of state agencies and academia. Instead, non-state actors such as regional and transnational think tanks are often at the forefront of delivering up-to-date information and analysis regarding conflicts and peace-building interventions.*

*Think tank's work in applying knowledge to policy problems is complemented by organizational strategies to develop advisory ties to government, industry or the public as brokers of policy analysis. Think tanks in central and eastern Europe is essentially different from that of their American forerunners. In Eastern Europe, they represent a new strategy for maintaining the liberal agenda.*

---

\* E-mail: vesna.stankovic.pejnovic@gmail.com.

\*\* E-mail: jelena.vujanovic@pokreni.rs.

*Donor aid to analytical centers in the Western Balkans is mostly aimed at supporting the processes of European integration, but also civil society as a whole. Think tanks in Serbia are focused on building democratic institutions and the process of Europeanization, normative change of social values, but also respect for the human rights and minority rights.*

**Key words:** *think-thanks, advisory links, organizational strategies, America, Europe, Serbia.*

---

Предраг Павлићевић\*

Универзитет Сингидунум, Београд

---

## THINK TANKS: ПРЕДЛОГ ИСТРАЖИВАЧКИХ ОКВИРА

---

### Сажетак

---

*Предмет рада је концепт тинк танкова (ТТ) - што обухвата излагање тешкоћа у дефинисању и извођењу типологија, тиме и разматрање елемената и карактеристика овог феномена. Циљ рада је формулисање кључних истраживачких питања и уобличавање проблемских и предметних оквира истраживања тинк танкова. У раду је једини оперативни метод долажења до података анализа садржаја докумената разноврсног карактера. Из перспективе политичких наука, у одређеној мери и безбедносних студија, из нешто израженије критичке перспективе / парадигме, систематизовани су елементи и формулисани основни правци научног истраживања феномена тинк таква. Резултати анализе су релативно ограничени, јер не обухватају детаљнију научну обраду свих модалитета истраженог феномена, као и због јаче усмерености на политичке аспекте и димензије, без мултидисциплинарне перспективе. Ипак, изведене су основне поставке (јасно дефинисани сегменти предмета истраживања) које могу бити полазни основ за разрађенији пројекат истраживања неког од тинк танкова, и дате поједине критичке опсервације о феномену.*

---

\* E- mail: [predrag\\_pavlicevic@yahoo.com](mailto:predrag_pavlicevic@yahoo.com), <https://orcid.org/0000-0003-1349-0136>  
Аутор је наставник и на Академији за безбедност, Београд



**Кључне речи:** *истраживачки центри, истраживачки институти, наука, експертиза, утицај, јавне политике.*

---

## УВОД

Наука у Србији није до сада у своје истраживачке оквире и напоре на адекватан, а свакако не на плански и систематичан начин, укорпорирала „феномен“ тинк танкс (*Think Tanks*). Рецимо, увид у SCInex (последњи 30.03.2024.) подржава дату констатацију, јер се преко поменутих кључних речи могу пронаћи само два научна чланка. Истине ради једном у ових чланака научном обрадом (концизно, али нужно врло укратко) обухваћени су врсте и облици аналитичких центара (осам модалитета), као и њихова улога (истраживачка и аналитичка, заговарачка, непристрасно-аналитичка и академска), историјат у САД, начин рада (са следећом класификацијом: традиционалне публикације; сажеци политика и извршни сажеци истраживања; интерактивни медији и инфографика; јавни догађаји и конференције; појављивање у медијима и писање тзв. Оп-Ед-ова; подкасти и вебинари; друштвене мреже и друге интернет платформе), дате су назнаке о спољно-политичким аналитичким центрима (Савет за спољне односе / Council on Foreign Relations – CFR и Атлантски савет / Atlantic Council) и војно-технолошким аналитичким центрима - тачније о RAND Корпорацији (RAND Corporation), њиховој политичкој оријентацији и утицају на политичка кретања, као и начину финансирања аналитичких центара (Mitrović 2024). Други научни чланак већ се само индиректно бави тинк танковима (Teodora and Meghean 2015).<sup>2</sup>

Стога, предмет овог рада је концепт тинк танкова (ТТ) - што обухвата излагање тешкоћа у дефинисању и извођењу типологија, тиме и разматрање елемената и карактеристика овог феномена. Циљ рада је формулисање кључних истраживачких питања и уобличавање проблемских и предметних оквира истраживања тинк танкова. У

---

<sup>2</sup> Полази се од констатације да новонастале глобалне претње намећу практичарима у области националне безбедности, како би досегли стандарде ефикасности, овладавање широким спектром компетенција да би управљали ризицима, те да ће институције задужене за њихову обуку и образовање морати да усвоје иновативне наставне методе – те рад дотиче проблем истраживачких центара, а бави се симулацијом и моделовањем, као техникама за креирање образаца доношења одлука и модела решавања конфликта (Teodora and Meghean 2015).

раду је примењена анализа садржаја докумената (разноврсног карактера), као оперативни метод долажења до података.

## ПОЈАМ THINK TANKS

Основна, тачније, речничка одређења тинк танкова су рецимо: „група стручњака окупљених, обично од стране владе, да развију идеје о одређеној теми и дају предлоге за акцију“ или „организација чији рад обухвата проучавање специфичних проблема и предлаже решења, често са одређеним политичким ставом“; на британском енглеском: „група стручњака који дају савете и идеје о политичким, друштвеним или економским питањима“; неформално: „група стручњака организована од стране пословног предузећа, владиног органа итд., а задужена за интензивну студију и истраживање одређених проблема“; САД: „група или центар организован, на пример од стране владе или предузећа, за интензивно истраживање и решавање проблема, посебно уз помоћ рачунара и друге софистициране опреме“; на америчком енглеском: „истраживачки институт или организација запослена да решава сложене проблеме или предвиђа или планира будући развој, у војним, политичким или друштвеним областима“ (<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/think-tank>).

Тинк танк се такође одређује као „организација која окупља групу интердисциплинарних научника да би спровели истраживање о одређеним политикама, питањима или идејама. Теме којима се баве тинк танкови могу да покривају широк спектар, укључујући социјалну политику, јавну политику, економску политику, политичку стратегију, културу и технологију... Рад свих истраживачких центара укључује спровођење научног истраживања, стварање простора за дебату, генерисање идеја, праћење јавних политика и обезбеђивање интелектуалних ресурса јавности. Већина се сматра непрофитним организацијама (НПО), док друге могу финансирати влада, посебне интересне групе или корпорације. Ово помаже да се одреди степен академске слободе као и циљеви“ (<https://www.techtarget.com/searchcio/definition/think-tank>).

Неки аутори истичу да је први талас пролиферације ТТ почео истовремено у САД и у Великој Британији крајем 20. века (Plumptre and Laskin 2001, 6). Наиме, у једном од извора енциклопедијског карактера констатује се да је први тинк танк било Фабијанско

друштво (*Fabian Society*) – основано са циљем да утиче на јавну политику у Британији крајем 19. века, да је термин прво био део војног жаргона током Другог светског рата као ознака за безбедно место где се може разговарати о плановима и стратегијама, дуго је сматран јединственим америчким феноменом,<sup>3</sup> да је значење овог термина почело да се мења током 1960-их управо у САД, и да је термин „коришћен да опише како приватне тако и јавне организације које дају савете владама о различитим политичким питањима кроз коришћење специјализованог знања и активирање мрежа“. Истиче се и да „европски тинк танкови значајно варирају. У Немачкој се, на пример, сусрећу велики, утицајни тинк танкови, али они су често финансирани од стране државе и повезани са политичким партијама или универзитетима. У Француској, оно што би се могло описати као тинк танкови су организације окупљене око владе у Паризу које делују у конфликтном, али подређеном односу са политичким партијама“ (Ladi у: Berg-Schlösser and Badie 2011: 2607-2608).

У литератури се не ретко ставља јак акценат на политичку димензију ТТ. У једној од анализа се указује да су „Од свог настанка у раном двадесетом веку, истраживачки гиганти као што су Brookings, Carnegie Foundation и Hoover Institution створени са израженом намером да обликују понашање владе. Како је рекао директор спољне политике у Институту Brookings, „[наш] посао је да утичемо на политику“. McNutt и Marchildon (2009, 220) истичу да „сви тинк танкови“ деле ову примарну сврху. У ствари, неке дефиниције тинк танкова укључују овај циљ. На пример, дефинисање тинк танка као „независне организације која се бави мултидисциплинарним истраживањем са циљем да утиче на јавну политику.“ У том циљу, запослени у ТТ раде са пуним радним временом и запошљавају бирократију спољне политике, лобирају политичаре и њихово особље да усвоје жељену политику и обликују јавно мњење уз помоћ кратких новинских колумни (op-ed - нап. прев.), извештаја, телевизијских, радио и других медијских наступа како би се креирало постављање дневног реда, бојења, и ефекти уоквиравања теме (Iyengar and Simon 1993; Baum and Potter 2008)... Концептуално, истраживачки центри се обично налазе између често одвојених светова науке и политике“ (Hanania and Abrahms 2022, 4-5).

<sup>3</sup> Види ближе у: Ruser 2018, 4.

Можемо придодати да се „у релевантној литератури, термин користи за означавање разноликог скупа истраживачких институција, института за јавну политику и консултаната... „кишобран термин који различитим људима значи много различитих ствари“ (Stone 1996, 9). Радна дефиниција би их могла описати као „независне, непрофитне истраживачке установе, ангазоване у примењеним истраживањима која се пружају доносиоцима политичких одлука“ (Ruser 2018, 331). Истраживање политике од стране истраживачких центара укључује „анализу, заговарање, едукацију и формулацију“ (McGann and Johnson 2005, 11–12). Abelson (2009) формулише једну од најразрађенијих дефиниција. Он почиње листом основних организационих карактеристика: „они су генерално непрофитне, нестраначке организације које се баве проучавањем јавних политика“... он разматра релативно широк спектар понашања истраживачких центара: Тинк танкови могу да прихвате било коју идеолошку оријентацију коју желе и да пруже своју стручност сваком политичком кандидату или носиоцу функције [...] Не деле сви тинк танкови исту посвећеност научном истраживању“ (Ruser 2018, 2).

## ТИПОЛОГИЈА ТИНК ТАНКОВА

Типологије тинк танкова су разноврсне, а честа је сходно функцији:

- Идеолошки танкови. Такође познати као танкови за заговарање, истраживање је усмерено на убеђивање креатора политике да усвоје њихов решења.
- Специјализовани танкови. Ови тинк танкови имају специфичан тематски фокус, као што су спољна политика, сиромаштво или животна средина.
- Субнационални танкови. Ови тинк танкови су повезани са владом, раде на нижем нивоу од националног нивоа. На пример, истраживачки центри који се фокусирају на одређену политику државе.
- Практични танкови. Названи „мисли и делај“ танкови (“think and do” tanks – нап. прев.), ови институти су слични невладиним организацијама (НВО) и спроводе израженије практичне напоре, као што је финансирање добротворних пројеката.

Други стручњаци описали су тинк танкове на основу њихове организационе или географске припадности. Ово укључује независно цивилно друштво, универзитет, владу, политичке, корпоративне, глобалне и регионално спонзорисане тинк танкове. Поред тога, тинк танкови могу бити категорисани на основу величине, нивоа специјализације или фокуса, фазе развоја, извора финансирања или стратегије. Стратегија се односи на пословни модел који користи тинк танк, као што су независно истраживање, уговорни рад, заступање и консалтинг (<https://www.techtarget.com/searchcio/definition/think-tank>).

Указује се да су „тинк танкови слични, али се могу разликовати од других организација које су укључене у политичку арену“, тако и од од универзитетских или филантропских организација, као и „од владиних саветодавних организација јер играју карактеристичну и јединствену улогу тако што пружају независнију интелектуалну подршку или нове алтернативе за јавну политику. Ипак, постоје владини истраживачки институти, на пример, у Француској, који се често описују као тинк танкови“. Треба посебно истаћи да се скреће пажња да су „границе између тинк танкова и организација као што су интересне групе, професионална удружења, консултанци и универзитетски институти замагљене. Резултат тога је да није увек лако идентификовати организацију као тинк танк а да се премошћавање знања и политика може десити на различите начине, ако је то заиста приоритет организације. Још једна препрека за тинк танкове који желе да играју улогу моста између знања и власти је то што су у многим земљама директори и стручњаци тинк танкова уско повезани са политичарима и бирократама. У стварности, они припадају истој елити, имају сличне погледе на свет и често се крећу између владиних и невладиних организација. Стога, тинк танкови не могу испунити своју улогу мостова“ (Ladi у: Berg-Schlosser and Badie 2011, 2608-2609).

У другом извору истиче се да се *Think tank* (ТТ) најчешће перципирају као формалне или неформалне организације и групе, које се баве анализом јавних политика и које генеришу политички оријентисана истраживања, анализе и савете о домаћим и међународним питањима. ТТ могу бити повезане или независне институције које су структурисане као стална тела, а не само као *ad hoc* комисије. Ове институције често делују као мост између академске и политичке заједнице и између држава и цивилног

друштва, служећи у јавном интересу као независни гласови који примењена и основна истраживања преводe на језик који је разумљив, поуздан и доступан креаторима политике и широј јавности. Могу се појавити у различитим категоријама: аутономне и независне, квази независне, придружене влади, квази владине, придружене универзитету, придружене политичкој партији, корпоративне (профитне) (McGann 2019, 12-13).

Свакако, у литератури се указује на организациону разноликост тинк танкова, разноврсност њихових циљева и различит однос према научним стандардима у раду. Тако Вевер (Weaver 1989) „прави разлику између „Универзитета без студената“ (*UWS*) и тинк таква за заступање. Сврха овог типа тинк танка је да пружи научни савет својим клијентима и допринесе обликовању „климе елитног мишљења“... тинк такви за заступање „комбинују снажну политичку, страначку или идеолошку склоност са агресивном продајном вештином и настојањем да утичу на актуелне политичке дебате“. Притом „мора се нагласити да научни карактер (или барем његов привид) заузима централно место за све врсте тинк танкова. Иако сви тврде да говоре са научним ауторитетом, став према стандардима академског истраживања значајно варира између академских и пропагандних (*academic and advocacy* – нап. прев.) тинк танкова... „заговарање“ би се могло дефинисати као тумачење балансирања у придржавању стандарда добре научне праксе у односу на принципе већ постојећих нормативних идеја“ (Ruser 2018, 8-9).

## **ПОЛАРИЗАЦИЈА ОЦЕНА О КАРАКТЕРУ ТИНК ТАНКОВА: ЈЕДАН ПРИМЕР СА WEB**

Анализа неколико десетина ставова, оцена и пратећих коментара о карактеру тинк танкова на <https://www.reddit.com> може пружити интересантне почетне основе за грађење истраживачких оквира о њима, обухватајући готово у свим дискутованим аспектима констатације о интересној или политичкој (не)условљености њихових резултата.

Тинктанковисе означавају као места креативнијег размишљања, али и да уједно могу бити „екстремно политички пристрасни, не држе своја истраживања према ригорозним стандардима“, те да је некад тешко препознати оне који имају основ за репутацију,

при чему већина реномираних тинк танкова укључује / ангажује изузетно академски квалификоване појединце (<https://www.reddit.com/search/?q=think+tanks&type=link&cId=f45b84f0-09c9-408b-bc65-0f61fccb8e41&iId=008d1287-2e32-40e7-a5c6-877539b28392>), што не изненађује „пошто су под притиском да пронађу средства (грантове и донације), а продуктивни истраживачи изгледају боље на папиру. Такође, имајте на уму да се многа истраживања сада реализују кроз партнерства или их пишу искључиво научници који желе да прошире свој утицај и обогате своју биографију“ ([https://www.reddit.com/r/AskAcademia/comments/89eqx/what\\_are\\_your\\_thoughts\\_on\\_think\\_tanks\\_and\\_how\\_far](https://www.reddit.com/r/AskAcademia/comments/89eqx/what_are_your_thoughts_on_think_tanks_and_how_far)).

Уочљива је свакако поларизација оцена о карактеру тинк танкова:

- „Све трустове мозга неко финансира, и тај неко генерално неће наставити да их финансира осим ако не дају резултате који иду у прилог његовом плану“ до констатације да су тинк танкови „машине за подмићивање“ *versus* „Сваки истраживачки центар финансирају корпорације и богати. То не говори ништа о њиховој легитимности - већина ради заиста добар посао“;

- „Они стварају идеје“ или „Они су група стручњака, која размишља о дугорочним плановима и концептима... Они су ти који измишљају нове концепте“, или „размишљате о новим идејама. Скоро као окупљање потенцијалних визионара да створе простор високе густине потенцијала за осмишљавање могућих идеја“, или да могу ажурирати процедуре за модерније методе, конципирати ширење у новом правцу и увећати профит *versus* „Информације из истраживачких центара треба узети са резервом, јер без обзира на информације које продају, оне то раде због перверзних подстицаја“, или да „наносе интелектуалну штету... Његова улога је да се заузме и контролише простор дискурса“, или да „Истраживачки центри покушавају да преокрену демократију у своју корист... финансирани од стране богатих корпоративних фондова. Они покушавају да стекну легитимитет окупљањем чланова из академске заједнице и цењенијих професија. Тинк танкови имају тенденцију да претерано поједностављују сложена питања“, као и да „Можете замислити „Тинк танк“ као организацију чија је једина сврха да креира службену документацију, „студије“ и чланке који подржавају дати наратив, циљ или пристрасност. Тинк танкови постоје са леве, десне стране и свуда између. Ако постоји лоби за неки циљ, негде постоји и тинк танк који га подржава. Постоје истраживачки центри за веганство,

заштиту животне средине, конзервативизам, хришћанство, ислам, атеизам итд. Чак и наводно „нестраначки“ трустови мозга су ефективно пристрасни јер се састоје од погрешивих људи са предрасудама“ ([https://www.reddit.com/r/explainlikeimfive/comments/ubiesx/eli5\\_what\\_does\\_a\\_think\\_tank\\_do/](https://www.reddit.com/r/explainlikeimfive/comments/ubiesx/eli5_what_does_a_think_tank_do/)).

Међутим, региструјемо и уравнотежене оцене, оне које теже објективности: „Истраживачки центри су компаније које производе идеје... Неки постоје да би спровели истинско истраживање и унапредили интелектуално стање... Други су „леgitимизатори за најам“, прикупљају чињенице и податке како би подржали постојећу тврдњу или план“ ([https://www.reddit.com/r/explainlikeimfive/comments/ubiesx/eli5\\_what\\_does\\_a\\_think\\_tank\\_d](https://www.reddit.com/r/explainlikeimfive/comments/ubiesx/eli5_what_does_a_think_tank_d)). Такође, региструјемо коментаре који могу бити директно од користи истраживачима: „Заиста не постоје непартијски трустови мозга. Међутим, постоје неки показатељи да је истраживање које добијате усмерено на тачност, а не на промовисање агенде. Прво, ако је то истраживање које не пресеца никакве значајне политичке линије. Ако видите студију о томе да ли је абортус добар за друштво, скоро увек ће бити пристрасан на једну или другу страну. Ако видите студију о томе да ли је абортус безбеднији када се ради стандардном процедуром или путем фармацеутских препарата, вероватно је да је студија прилично тачна. Осим ако то не плаћа једна или друга страна, политика абортуса се ретко ломи на овом нивоу - или сте за или против, а да не улазите у детаље како се то постиже. Друго, ако се ради о приватном истраживању које се спроводи у корист њихових клијената, а не о истраживању намењеном јавној потрошњи. Ако нафтна компанија ангажује спољну фирму да пронађе нафту, она не жели да утиче на јавну агенду. Они само желе тачне информације о томе где се нафта може наћи“ ([https://www.reddit.com/r/explainlikeimfive/comments/ubiesx/eli5\\_what\\_does\\_a\\_think\\_tank\\_do/](https://www.reddit.com/r/explainlikeimfive/comments/ubiesx/eli5_what_does_a_think_tank_do/)).

## ОСНОВНИ АТРИБУТИ ТИНК ТАНКОВА: ЕСКУРС

Досадашња разматрања о појму (као и типологијама), указивања на разноврсна теоријска становишта и становишта која се могу регистровати на Интернету, дала су основа да се уоче основни елементи и атрибути тинк танкова, укључујући и њихове функције/поља деловања. Међутим, нешто шири елаборација даје јаче основе за даља истраживања.



Наиме, како се широко користи, термин *think tank* је суштински остао „клизав” или „двосмислен”, одражавајући значајну разноликост у форми и облику у којем се појављује и улози коју преузима у диферентним националним и транснационалним контекстима. Према томе, једноставно не постоји консензус о томе шта чини ТТ док је у основи већина дефиниција овог термина везана за улогу и значај у сфери јавне политике, што је најчешћа, али не и универзална карактеристика ових појава. На пример, Сузуки ТТ најопштије одређује као „организацију која спроводи истраживања јавне политике“ (Köllner 2011, 1-2), док шири и конкретнији дефинијенс, инсистирајући на политичкој природи, даје МекГан који сматра да је „ТТ ангажована институција за анализу и истраживање јавне политике које стварају политички оријентисана истраживања, анализе и савете о домаћим и међународним питањима која омогућавају и креаторима политике и широј јавности да донесу информисане одлуке о питањима из области јавне политике“. Веавер и МекГан у анализи примећују да је структура и рад ТТ највише условљена нивоом активности и врсти истраживачких центара у датој земљи (Köllner 2011, 3-4). Тачније, Веавер тврди да су ТТ, као истраживачки центри бројнији и надасве утицајнији у САД него у другим системима западне демократије „због бројних необичних особина америчког политичког система, а посебно начела круте поделе власти између председника и Конгреса, затим слабих и релативно неидеолошких партија, као и због попустљивости административне елите“, што даје ширу могућност да се оствари индиректан утицај у креирању политичког курса. Међутим, значај ТТ није искључиво и нужно везан за сферу унутрашње политике, већ како Kelner (Köllner, 2011: 3-6) запажа 11 генеричких улога ТТ у сфери међународне политике:

1. ТТ могу да обезбеде (понекад регуларизоване) могућности за интеракцију и дискусије међу научницима, политичарима, бирократама, представници медија и привредницима;
2. ТТ могу успоставити, информисати и (пре)обликовати јавно мњење у области међународних послова, укључујући спољну политику;
3. ТТ може преносити и ширити знање о међународним пословима широј (чак и глобалној) јавности;
4. ТТ могу допринети подизању свести и/или помоћи људима да разумеју (настајући) међународне односе и глобална питања

решавањем тих питања у различитим форматима укључујући публикације, разне врсте форума и медијске интервенције;

5. ТТ могу да се баве неформалним дипломатским активностима;
6. политички оријентисане ТТ могу бити извор алтернативног или саветодавног мишљења за креаторе политике;
7. ТТ такође могу директно утицати на политичке одлуке или општи стратешки дискурс у датом националном контексту кроз (регулисано) интеракције са креаторима политике;
8. треба напоменути да посебно (али не само) у контексту (полу) ауторитарног режима, ТТ могу помоћи у њиховој легитимизацији;
9. ТТ понекад играју улогу коју сами бирају у смислу извоз - или барем покушај извоза - специфичне агенде у друге земље;
10. ТТ такође могу допринети успостављање међународних односа и стратешке студије као области студија у појединим земљама;
11. ТТ могу помоћи у неговању следеће генерације практичара и научника у међународним односима (Köllner 2011, 5-6).

Општеприхваћени став не постоји ни по питању најважнијих и основних атрибута ТТ, што је резултат: 1. диферентности улоге у друштву, 2. комплексних појавних и организационих форми, 3. имунитета/зависности од различитих интересних центара. Науск примећује да се најчешће ТТ придају следећи атрибути: организациона и финансијска аутономија од влада и друштвених интереса; и централно и широко ангажовање у спровођењу истраживању/производњи експертизе. ТТ се често евалуирају као „саветници истине... изнад пуке политике засноване на интересима“ (Науск 2017, 3-4). Међутим, ови атрибути у потпуности занемарују политичке и економске факторе који имају одлучујући утицај на опстанак ТТ на специфичном тржишту, чинећи од њих апологете партикуларних интереса. У овом контексту, посебно се поставља питање зависности од утицаја националних влада. Док у западном моделу (посебно САД) утицај државних центара политичке моћи није доминантан, у Јапану их готово нема независних од владе. Поједини источни ТТ модели су и настали због конкретних потреба влада. На пример, Институт за стратешке и међународне студије као најистакнутији малезијски ТТ створен је 1983. године из потребе кабинета за објективним и независним саветима о смањењу броја запослених у јавном сектору.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Њен задатак је био да спроводи истраживања у 6 широких области: међународни послови; одбрана и национална безбедност; национална и међународна економија; изградња нације

Сходно томе, можемо разумети став појединих аутора да је у многим случајевима реч о утицају националних влада, које преко својих извршних огранака или појединих ресора (министарстава), врше директно или индиректно утицај на ТТ (Plumptre and Laskin 2001, 6). Овај генерални став не укључује САД ТТ моделе, који су у глобалом окружењу више изузетак него правило. Западни, а посебно САД ТТ модел, је карактеристичан по појави „НВО ТТ“ који су фокусирани на промоцију интереса својих клијената и који добијају форму предузећа за односе с јавношћу за оне који их финансирају, избегавајући директне политичке контроверзе. На западу је посебно изражено питање проблема опстанка у мору конкурентности. Нарочито, за ТТ изван надзора владе или универзитета, императив да промовишу своје идеје је фактор за привлачење финансијера, који преузимају утицајну улогу у истраживачкој политици ТТ (Hauck 2017, 3-4). Пролиферација ТТ на западу производи конкурентност, али опет остаје проблем утицаја фактора који је заинтересован за „услуге“ које може да пружи ТТ. ТТ има веома важну улогу у савременим техничко-технолошким, глобално политичким и економским, као и еколошким и безбедносним токовима. Предвиђа се да постоји 7 кључних проблема које носе ови глобални и технолошки трендови: 1. економска несигурност, 2. физичка несигурност, 3. губитак националног и физичког идентитета, 4. нови светски поремећај снага, 5. информациона несигурност (информационо дезавуисање), 6. револуционарне промене 7. непостојање одговора влада на трендове. Ово је место где ТТ могу да играју кључну улогу помажући у креирању одговора политичким одлучиоцима за решавање конкретних проблема. Истраживачки центри играју кључну улогу у анализи, развоју и промовисању политичких решења, посебно у временима екстремних поремећаја и промена. Међутим, ове организације сада делују у друштвима богатим информацијама где су чињенице, докази и веродостојна истраживања често игнорисане и где дезинформације могу да добију упориште. Да би остали релевантни и имали утицај, истраживачки центри и политички институти морају истовремено да раде строго, иновативно, приступачно и одговорно више него икада раније. Укратко, ТТ морају да се прилагођавају и иновирају тако што ће трансформисати своју организацију да буде паметнија, боља, бржа и мобилнија (McGann 2019, 19-20). У

---

и националног јединства; наука, технологије и индустрија; енергетика, природни ресурси и животна средина (Plumptre and Laskin 2001, 6).

будућности ће корисници сазнања ТТ инсистирати на повећању практичности и применљивости резултата њиховог рада.

## ОСНОВНА ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА

Основни сегменти операционалног предмета истраживања одређеног тинк танка и увезана истраживачка питања, требали би бити:

- *Историјат*: место и датум оснивања, оснивач, циљеви рада, видљивост у јавном простору (укључујући web), утицајност деловања датог ТТ, степен транспарентности у раду. Ово укључује и сагледавање ширег друштвеног и политичког, или институционалног оквира деловања ТТ који се истражује;
- *Организација и кадрови*: број запослених, посебно академски профил запослених, ужа поља истраживања или деловања, спољни сарадници. Чини се да су идеолошке (доктринарне, партијске) преференције и позиције моћи запослених у ТТ значајни фактори.

Полазећи од налаза који су изнели Holsti and Rosenau (1988, 1990), „да се лидери јавног мњења могу категорисати према њиховој привржености различитим спољнополитичким оријентацијама“, у једном истраживању у САД процењивана је подршка *MI* (милитантном интернационализму - нап. прев.), кооперативном интернационализму (*CI*) и изолационизму“ запослених у тинк танковима (Hanania and Abrahms 2022, 5).<sup>5</sup> Посебно су интересантни налази који говоре о релацијама радикалног приступа (Hawkishness) и близине моћи: „Резултати не остављају сумњу да су они знатно радикалнији на релативној основи, јер је већа вероватноћа да ће запослени ТТ више но професори подржавати *MI* апстрактно и фаворизовати агресивније држање у иностранству“ (Hanania and Abrahms 2022, 8); „Доносимо доказе из анкете да су јастребови склонили заузимању позиција моћи јер је већа вероватноћа да ће дати приоритет утицају на политику. Позиције моћи у овој

---

<sup>5</sup> Узорком су обухваћени следећи истраживачки центри: American Enterprise Institute, Atlantic Council, Brookings Institute, Carnegie Endowment for International Peace, Cato Institute, Center for a New American Security, Center for Strategic and International Studies, Council on Foreign Relations, Foundation for Defense of Democracies, Freedom House, Heritage Foundation, Hoover Institution, Hudson Institute, Human Rights Watch, Institute for the Study of War, New America Foundation, RAND Corporation, Stimson Center, Washington Institute for Near East Policy, and the Woodrow Wilson International Center (Hanania and Abrahms 2022, 5).

студији односе се на послове са супериорним могућностима“ (Ибид); „Скоро 200 запослених у врхунским конзервативним тинк танковима служило је као државни службеници или консултанти у Регановој администрацији (Abelson 1996, 15). Саветник за националну безбедност Збигњев Бжежински, државни секретар Џон Кери, државни секретар Хенри Кисинџер, председник Џералд Форд, државни секретар Кондолиза Рајс, секретар за одбрану Џејмс Шлезингер и многи други високи званичници такође су искористили окретна врата (Stone 2013, 207). За професоре је рад у влади још важнији за утицај на политику јер универзитети не обезбеђују одговарајући приступ креаторима политике (Council on Foreign Relations 2019)“ (Hanania and Abrahms 2022, 9-10); „Постоје и друга могућа објашњења зашто су ТТ више јастребови од професора. Термини тинк танк „колега” и „стручњак” се често користе као синоними (Smith 1993, 130; Misztal 2012, 129), док се стручност професора међународних односа понекад доводи у питање (Gallucci 2014; Brands 2017)... Формално образовање се често посматра као индикатор стручности (Halse and Mowbray 2011). Испитивали смо да ли је већа вероватноћа да су испитаници који су стекли докторску диплому милитантни интернационалисти или раде на позицијама ближим власти. Напротив, обе мере су негативно повезане са формалним образовањем... Они који раде за тинк танкове су склонији него професори да буду и милитантни интернационалисти и да себе виде као регионалне стручњаке, али запослени ТТ који себе сматрају стручњацима за различите регионе нису склонији од других колега из тинк танкова да фаворизују политику јастреба“ (Hanania and Abrahms 2022, 11-13);

- *Финансирање (линије, модалитети) и расположиви ресурси:* Посебно је од значаја анализирати основе финансирања у вези са следећим аспектом: „Иако је јавна сврха увек у њиховој реторици, тинк танкови су и сами организације које имају приватне интересе и зависе од извора свог финансирања. Њихова забринутост за свој имиџ и репутацију често ограничава спектар њихових предлога политици. Чак је и сумњиво у којој мери тинк танкови могу да одреде сопствене истраживачке агенде јер то често зависи од уговора и могућности финансирања“ (Ladi у: Berg-Schlosser and Badie 2011, 2609);
- *Менаџмент и истакнути чланови као специфичан показатељ карактера и утицајности ТТ :* социјално порекло, школовање,

професија, статус, утицај - индикатори моћи, репутација, припадност владином или корпоративном сектору, ниво у хијерархији, везе у поменутих секторима, приватне (укључујући и родбинске) везе од значаја;

- *Спољне везе ТТ*: са владиним сектором - посебно са војним и обавештајним; везе са корпорацијама; везе са другим ТТ, посебно умреженост на међународном нивоу<sup>6</sup>. Неспорно, о спољним везама могу говорити и подударна стратегија, агенди, блискост оцена (квалификација датих о истраженом / третираном феномену, тренду или ентитету), предложених (оперативних) решења, садржаји анализа, наратив и ставови званичника ТТ и заинтересованих страна када се подржавају (а да се то и не помиње и не истиче). Од посебног значаја је детектовати утицај ТТ на владину политику (не једноставно подржавање, већ њено мењање, иницирање и усмеравање).

Питање се може формулисати и као: Да ли ТТ рефлектује своју моћ - и онда како или је њен производ стручни основ за просперитет или реализацију интереса других актера? Да ли ТТ „продаје“ знање или га користи да би реализовао своју агенду? Или: Када је знање (експертиза ТТ) у функцији прогреса и делотворности, а када је манипулативни механизам? Да илуструјемо:

„У септембру 2002. истакнута група професора међународних односа (ИР) написала је отворено писмо Њујорк тајмсу против инвазије на Ирак... Још јачи консензус се удружио у тинк танковима са седиштем у Вашингтону ДЦ у корист војне интервенције, што се огледа у текстовима, телевизијским наступима, политичким документима и директним апелима Конгресу који подстичу промену режима у Багдаду“ – а као реакција је следила колумна у истом листу „Професори, потребни сте нам“ у којој су професори денунцирани уз коментар да „Већина њих једноставно није битна у данашњим великим дебатама... бити научник, често значи бити

<sup>6</sup> „Међународни тинк танкови, иако се налазе у једној земљи, тврде да немају никакве посебне националне везе. Пример је Центар за европску политику у Белгији, који тврди да је заинтересован за ЕУ а не за одређене државе чланице. Поред тога, постоји тенденција да се транснационална комуникација између тинк танкова одвија кроз стварање регионалних и међународних форума, као што је Мрежа за глобални развој. Међународне организације, попут Светске банке, подстичу ову врсту активности кроз организовање већег броја регионалних и међународних конференција за промоцију тинк танкова и њиховог рада. С друге стране, тинк танкови све више нуде своје услуге међународним организацијама, попут Светске банке и ЕУ“ (Ladi у: Berg-Schlosser and Badie 2011, 2609).

ирелевантан“ - при чему „се тинк танкови рутински рекламирају као незаменљиви. Као што је председник Линдон Џонсон рекао за Brookings Institute: „Ви сте национална институција, тако важна. Председник Представничког дома Newt Gingrich је такође захвалио Heritage Foundation на њеном „огромном утицају не само у Вашингтону, већ буквално широм планете“. Такође: „Друга претпоставка ојачана ратом у Ираку је да запослени у ТТ несразмерно фаворизују војну силу... Новинари су повремено износили мишљење да су тинк танкови одговорни за гурање тврдих америчких политика са Блиског истока на источну Азију“ (Hanania and Abrahms 2022, 2-3)<sup>7</sup>;

- *Поље експертисе и модалитети рада ТТ – колико су ангажовани и по којим конкретним питањима (имају ли фокус или га мењају или шире).* Овде треба имати у виду и следеће: „брзо повећање броја тинк танкова и других НВО значила је повећану конкуренцију, али и повећане могућности за синергију, бољу продуктивност и ширу публику. Треће, успон Интернета је умножио њихове могућности комуникације, али је такође означио ширење информација које нису увек тачне... Коначно, глобализација је значила повећану потражњу за политичким саветима и нову улогу тинк танкова који су приморани да проучавају алтернативне политике широм света, а затим их прилагођавају свом локалном контексту.“ (Ladi у: Berg-Schlosser and Badie 2011, 2609);
- *Битни пројекти и успеси одређеног ТТ:* у реализацији персиутивних задатака, у основаности процена, у прихватању нових решења и истраживачких модела ТТ, релевантност и кредибилност продуката, респектабилност анализа. Наравно, треба имати у виду: „Иако истраживачки центри обично ангажују стручњаке и пружају анализу политике, они често рециклирају, а не производе академско знање. Њихов циљ је да академске налазе учине више конзументним за урбане политичаре и креаторе политике. То значи да тинк танкови играју важну улогу у постављању истраживачке и политичке агенде и у одређивању

<sup>7</sup> „Све више, неколико истакнутих научника ИР позива на уздржаност америчке спољне политике и критикује тинк танк заједницу због њених интервенционистичких политичких позиција... Наши подаци сугеришу да би повећање моћи академске заједнице у односу на моћ истраживачких центара одвело америчку спољну политику у мање интервенционистичком правцу, али само ако више голубова настави да заузима позиције ближе моћи“ (Hanania and Abrahms 2022, 15-16).



приоритета неким темама у односу на друге“ (Ladi у: Berg-Schlosser and Badie 2011, 2609).

Интердисциплинарни приступ при истраживању је подразумевајући, док акценат на одређеној научној дисциплини зависи од карактера организације, као и циљева истраживања. Чини се, међутим, да су поставке политичких наука и међународних односа (некад геополитике), као и студија безбедности (понекад посебно обавештајних студија) готово незаобилазне.

Констатује се и да је „најчешћа запажања о тинк танковима у литератури релативно одсуство емпиријских истраживања о њима“ (Weaver and McGann 2017; McGann 2019)“. Могућности истраживања ТТ свакако су везани за њихов утицај и функцију. Слично:

Murray Weidenbaum признаје да би тинк танкови могли постати важнији играчи на политичкој арени..., да „[a]стварно покушај да се измери њихов утицај на специфичне промене јавне политике, међутим, годинама фрустрира научнике“ (2010, 135). David Ricci указује у сличном правцу, примећујући да се „[моћ] у Вашингтону не може прецизно измерити, али тинк такви сигурно имају добар удео“ (1993, 2)... Ово не значи да се улога и утицај тинк танкова не може ни на који начин анализирати. Cockett (1994) и Dixon (1998) су убедљиво демонстрирали утицај десничарских тинк танкова у стварању „економске контрареволуције“ и успон тачеризма. Migowski тврди да су тинк танкови припадали унутрашњим круговима неолибералног „мисаоног колектива“ (2013, 44), дајући велики допринос успешној одбрани економског и политичког програма упркос масовним финансијским кризама 2007. године. Још више говори случај антропогених климатских промена и одговарајућих климатских политика (Ruser 2018, 3).

Треба, наине, нагласити да пројектовање истраживања о ТТ мора имати у виду врло уочљиве тешкоће, објективна ограничења и разумљиве лимите (или потпуну немогућност) у долажењу до одређених емпиријских података, али, са друге стране, да ипак није неизводљиво доћи до релевантних индикатора и података уз продубљен истраживачки рад који би подразумевао систематизацију података доступних на Интернету, уз триангулацију података и истраживачких метода.



## ЗАКЉУЧАК

Функције и задатак тинк танкова у политичком пољу препознаје се у рационализацији тренутних интереса, планској окупацији информационог простора, уобличавању елемената дискурса, подржавању специфичне агенде (у форми експертизе), ширењу наратива са циљем да се одређени интерес/пројекат подржи или да се нешто сузбије, у медијском контролисању реализације одређених пројеката подржано тинк танковима као организацијама чији се легитимитет заснива на истицању (не нужно препознатом), научном методу и производу. Сам концепт, одређење карактера и функције тинк танкова јако покрећу потребу истраживања њихове независности и објективности експертиза које продукују, потом спорна питања која се тичу веза политичког (владиног) сектора и науке (струке) испољено у корумптивним механизмима (кадровским преплитањима), или, са друге стране, уплива обавештајног сектора - препознавања деловања тинк танкова као модуса реализације стратешких интереса моћних, како у националним оквирима, тако и на међународном нивоу.

## ЛИТЕРАТУРА

Abelson, Donalde. 1996. *American Think-Tanks and Their Role in US Foreign Policy*. New York: Macmillan Press.

Baum, A. Matthew and Philip B.K. Potter. 2008. „The Relationships between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis”. *Annual Review of Political Science*, 11: 39–65.

Berg-Schlosser, Dirk and Badie, Bertrand. 2011. *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications. EBSCO Publishing: eBook Academic Collection (EBSCOhost) - printed via KOBSON – SERBIA, pp. 2607-2610.

Cockett, Rowan. 1994. *Thinking the unthinkable: think tanks and the economic counter-revolution, 1931–1983*. London: HarperCollin.

Dixon, Keith. 1998. *Les évangélistes du marché: Les intellectuelles britannique et le néo-libéralisme*. Paris: Raison d’agir.

Hanania Richard and Max Abrahms. 2022. „What Do Think Tanks Think? Proximity to Power and Foreign Policy Preferences”. *Foreign Policy Analysis*, 2022:1-20 (orac031). <https://www.academic.oup.com/fpa/article/19/1/orac031/6887611> on 13 December 2022.

Hauck, Juliana and Cristina Rosa. 2017. „What are ‘Think Tanks’? Revisiting the Dilemma of the Definition”. *A Journal of the Brazilian Political Science Association*, 11 (2): 1-30.

Holsti, Oler, and James N. Rosenau. 1988. „The Domestic and Foreign Policy Beliefs of American Leaders”. *Journal of Conflict Resolution*, 32 (2): 248–94.

Holsti, Oler, and James N. Rosenau. 1990. „The Structure of Foreign Policy Attitudes among American Leaders”. *The Journal of Politics*, 52 (1): 94–125.

<https://www.dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/think-tank>.

<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/think-tank>.

<https://www.techtarget.com/searchcio/definition/think-tank>.

<https://www.reddit.com/>.

Iyengar, Shanto, and Adam Simon. 1993. „News Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion: A Study of Agenda-Setting, Priming, and Framing”. *Communication Research*, 20(3): 365–83.

Köllner, Patrick. 2011. *Thinktanks: their development, global diversity and roles in international affairs*. (GIGA Focus International Edition, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://www.nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-280170>. [https://www.researchgate.net/publication/259705751\\_Think\\_Tanks\\_Their\\_Development\\_Global\\_Diversity\\_and\\_Roles\\_in\\_International\\_Affairs](https://www.researchgate.net/publication/259705751_Think_Tanks_Their_Development_Global_Diversity_and_Roles_in_International_Affairs).

McGann, G. James. 2019. „2018 Global Go To Think Tank Index Report”. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*, 16. University of Pennsylvania. Accessed November 25, 2022. . <https://www.cebrap.org.br/wp-content/uploads/2019/02/2018-Global-Go-To-Think-Tank-Index-Report.pdf>.

McGann, G. James and Johnson, E. C. 2005. *Comparative think tanks, politics and public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

- McNutt, Kathleen and Gregory Marchildon. 2009. „Think Tanks and the Web: Measuring Visibility and Influence”. *Canadian Public Policy*, 35(2): 219–36.
- Mirowski, Philip. (2013). *Never let a serious crisis go to waste: how neoliberalism survived the financial meltdown*. London: Verso.
- Mitrović, Risto. 2024. „Analitički centri u Sjedinjenim Američkim Državama”. *Srpska politička misao* 83, no. 1: 119-140. <https://doi.org/10.5937/spm83-48538>.
- Plumptre, Tim and Barbara Laskin. 2001. „Think Tanks & Policy Institutes: An overview of issues, challenges and successes in Canada and other jurisdictions”. Institute On Governance Ottawa, Canada. [https://www.academia.edu/4231286/Think\\_Tanks\\_and\\_Policy\\_Institute\\_An\\_overview\\_of\\_issues\\_challenges\\_and\\_success\\_in\\_Canada\\_and\\_other\\_jurisdictions](https://www.academia.edu/4231286/Think_Tanks_and_Policy_Institute_An_overview_of_issues_challenges_and_success_in_Canada_and_other_jurisdictions).
- Ricci, David. 1993. *The transformation of American politics: the new Washington and the rise of think tanks*. New Haven: Yale University Press.
- Ruser, Alexander. 2018. „What to Think About Think Tanks: Towards a Conceptual Framework of Strategic Think Tank Behaviour”. *Int J Polit Cult Soc*. [https://www.researchgate.net/publication/323558917\\_What\\_to\\_Think\\_About\\_Think\\_Tanks\\_Towards\\_a\\_Conceptual\\_Framework\\_of\\_Strategic\\_Think\\_Tank\\_Behaviour](https://www.researchgate.net/publication/323558917_What_to_Think_About_Think_Tanks_Towards_a_Conceptual_Framework_of_Strategic_Think_Tank_Behaviour).
- Stone, Diane. 2013. *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Routledge.
- Teodora, Dobre and Karin Meghean. 2015. „Serious Gaming – Instrument for Addressing Global Threats”. *Bezbednost*, 57, no.2:50-59. <https://www.doi.org/10.5937/bezbednost.1502050D>.
- Weaver, R. Kent. 1989. The changing world of think tanks. *Political Science and Politics*, 22(3): 563–578.
- Weaver, R. Kent, and James G. McGann (eds.). 2017. „Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change”. In: *Think Tanks and Civil Societies*, 1–36. New York: Routledge.
- Weidenbaum, Murray. 2010. „Measuring the Influence of Think Tanks”. *Social Science and Public Policy*, 47: 134–137.

**Predrag Pavličević\***

*Singidunum University, Belgrade*

---

## **THINK TANKS: PROPOSED RESEARCH FRAMEWORKS**

---

### **Resume**

---

*The subject of the paper is the concept of Think Tanks (TT) – which includes the presentation of difficulties in defining and deriving typologies, thereby also considering the elements and characteristics of this phenomenon. The aim of the work is to formulate key research questions and shape problems and subject frames of TT research. The operative method to access data is the content analysis (documents of a diverse nature). From perspectives of political science, to a certain extent and security studies, from something more pronounced critical perspectives / paradigms are systematized elements and formulated the basic directions of scientific research of the phenomenon of Think Tanks. Results analyzes are relatively limited, because they do not include a more detailed scientific treatment of all modalities of the investigated phenomenon, as well as due to a stronger focus on political aspects and political dimensions, without a multidisciplinary perspective. However, the basic schemes have been made (clearly defined segments of the research subject) which can be the starting point for a more elaborate research project of one of the Think Tanks, namely: the history of the TT that investigates; organization and personnel; financing (lines, modalities) and available resources; management and prominent members as a specific indicator of character and the influence of TT; external*

---

\* E- mail: predrag\_pavlicevic@yahoo.com.

*relations of TT (with the government sector – especially with the military and intelligence; connections with corporations; connections with other TTs, especially networking at international level; the question can also be formulated as: Does TT reflect its power - and then how or if its product is a professional basis for prosperity or the realization of interests of other participants? Does TT “sell” knowledge or uses it to further its own agenda? Or: When knowledge (expertise TT) is a function of progress and effectiveness and when it is manipulative mechanism?); field of expertise and working modalities of TT – how much are they engaged and on what specific issues (do they have a focus or are they changing or expanding it); important projects and successes of a certain TT (in the realization of persuasive tasks, in the validity of assessments, in the acceptance of new solutions and research models of TT, relevance and credibility of products, respectability of analysis). Functions and tasks of Think Tanks in the political field are recognized in the rationalization of current interests, planned occupation of information space, shaping of elements of discourse, supporting a specific agenda (in the form of expertise), spreading the narrative with the aim to support a certain interest/project or to suppress something, in media control implementation of certain projects supported by Think Tanks as organizations whose legitimacy is based on highlighting (not necessarily recognized) scientific method and product. The very concept, determining the character and functions of Think Tanks strongly drives the need research on their independence, and the objectivity of the expertise they produce, then disputed issues concerning the relationship between the political (government) sector and science (profession) manifested in corrupt mechanisms (personnel overlaps), or, on the other hand, it flows in of the intelligence sector – recognizing the action of Think Tanks as a mode of realization of powerful strategic interests both in the national framework and on international level as well. An interdisciplinary approach to research is implied,*

*while the emphasis on a certain scientific discipline depends on the character of the organization, as well as the goals of research. It seems, however, that the settings of political science and international relations (sometimes geopolitics), as well as security studies (sometimes especially intelligence studies) are almost unavoidable.*

**Key words:** *research centers, research institutes, science, expertise, impact, public policy.*

---

**Сава Митровић\***

*Центар за европске политике (ЦЕП), Београд /  
Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

**Андријана Лазаревић\*\***

*Институт за политичке студије, Београд*

---

## **УЛОГА ТИНК ТЕНКОВА У МОДЕЛОВАЊУ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - СТУДИЈА СЛУЧАЈА: МОДЕЛ ФАЗНОГ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

---

### **Сажетак**

*У овом раду аутори истражују улогу и утицај тинк тенкова на обликовање политике проширења Европске уније. Фокусирани на реформске процесе кроз које ова политика пролази након избијања рата у Украјини, аутори за студију случаја узимају Модел фазног приступања израђен и промовисан од стране два тинк тенка: београдског Центра за европске политике (ЦЕП) и бриселског Центра за студије европских политика (ЦЕПС). Након критичког прегледа литературе о улози тинк тенкову у процесима креирања јавних политика, у раду су укратко представљени развој и основне карактеристике политике проширења ЕУ, као специфичне форме композитне јавне политике. Потом се методама анализе садржаја истражује студија случаја којом се показује колики је утицај*

---

\* Имејл адреса: [sava.mitrovic@cep.org.rs](mailto:sava.mitrovic@cep.org.rs); [sava.mitrovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:sava.mitrovic@fpn.bg.ac.rs),  
<https://orcid.org/0009-0000-2454-430X>

\*\* Имејл адреса: [andrijana.lazarevic@ips.ac.rs](mailto:andrijana.lazarevic@ips.ac.rs), <https://orcid.org/0000-0003-3283-7721>

*Модел фазног приступања, као предлог који је дошао од стране тинк тенк организација, успео да оствари на званичну политику проширења ЕУ. Теоријском и емпиријском анализом, рад доприноси разумевању улоге тинк тенкова у кандидовању тема у јавном простору и (не)посредном утицају на процесе креирања јавних политика, потврђујући значај тинк тенк организација као извора експертске и критичке мисли којом се може утицати на доносиоце одлука.*

**Кључне речи:** тинк тенкови, политика проширења ЕУ, Модел фазног приступања ЕУ, Центар за европске политике (ЦЕП), Центар за студије европских политика (ЦЕПС).

---

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У суочавању са низом интерних изазова и подела – од кризе у еврозони и мигрантске кризе, преко политичко-институционалне кризе услед иступања Уједињеног Краљевства из чланства и случајева кршења основних вредности Уније у самим државама чланица, па све до рата у Украјини као највеће геополитичке кризе – можемо закључити да се Европска унија налази у једној комплексној мултидимензионалној кризи (Lazarević i Purić 2021, 352–355). Ова „поликриза” (енгл. *polycrisis*) имала је посебне импликације на једну од најуспешнијих политика ЕУ – политику проширења. Ипак, док су раније кризе утицале на то да проширење буде маргинална тема бриселске агенде, руском интервенцијом у Украјини оно поново добија статус приоритетне политике. Другим речима, ова донедавно хиперинституционализована и бирократизована политика, постаје геополитизована зарад стратешких интереса Уније. У тако сложенем и променљивом међународном окружењу, организације цивилног друштва (ОЦД) преузеле су на себе задатак да поврате трансформативну моћ политици проширења ЕУ, уз паралелну тежњу да оснаже њен кредибилитет и обнове привлачност у очима грађана држава (потенцијалних) кандидата.

С тим у вези, овај рад тежи да истражи специфичну улогу и утицај који могу имати ОЦД – с посебним фокусом на тинк тенкове (енгл. *think tanks*) као специфичан облик експертских



организација – на актуелне реформске процесе политике проширења ЕУ. У контексту изложених изазова и могућности, овај рад ће детаљно истражити како тинк тенкови, кроз своје аналитичке капацитете и заговарачке активности, могу допринети превазилажењу постојећих геополитичких и унутрашњих препрека које стоје на путу проширења ЕУ. Размотриће се специфични примери тинк тенкова који заговарају реформу постојеће политике проширења, као и начини на које могу служити као катализатори за промене у приступу ЕУ према Западном Балкану. Кроз анализу ових елемената, рад ће тежити да пружи дубљи увид у потенцијалну улогу тинк тенкова као кључних актера у креирању будућности Европске уније и њеног односа са државама кандидатима за чланство.

Посебан фокус стављен је на Модел фазног приступања ЕУ, као типски пример иновативног предлога који је израђен и заговаран од стране два тинк тенка, а чије се кључне идеје пресликавају на политику проширења Уније. Овај Модел израдили су београдски Центар за европске политике (ЦЕП) и бриселски Центар за студије европских политика (ЦЕПС), настојећи да реформишу политику проширења ЕУ на начин да она понуди кредибилнију перспективу чланства кандидатима, али и одговори на кључне забринутости унутар саме Уније. С тим у вези, овај рад настоји да понуди одговор на следеће истраживачко питање: „Каква је улога и утицај тинк тенкова у процесу трансформисања политике проширења Европске уније”, користећи Модел фазног приступања ЕУ као студију случаја.

Након критичког прегледа литературе о улози тинк тенкова у процесима креирања јавних политика, приступа се анализи студије случаја коришћењем квалитативних истраживачких метода. Канцеларијско истраживање коришћено је као метод прикупљања података (докумената, правних аката и др.). Тако прикупљени подаци обрађивани су методом анализе садржаја, како би се утврдио однос између предложеног Модела фазног приступања и реформских процеса кроз које политика проширења ЕУ пролази. На овај начин, биће приказан степен у којем су ЦЕП и ЦЕПС успели да утичу на моделовање политике проширења, те својим заговарачким активностима убеди доносиоце одлука у ЕУ да прихвате фазно приступање као нову форму проширења Унија.

## ТЕОРИЈСКЕ НАПОМЕНЕ

### Основне карактеристике, улога и утицај тинк тенкова у креирању јавних политика

Владе и појединачни доносиоци одлука широм света суочавају се са заједничким проблемом примене стручног знања у процесу доношења одлука. Креаторима јавних политика потребне су разумљиве, поуздане, доступне и корисне информације о друштвима којима управљају. Другим речима, потребно им је знање и разумевање тога како тренутне политике функционишу, као и могуће алтернативе и њихови вероватни трошкови и последице. Ова растућа потреба подстакла је развој независних организација за истраживање јавних политика, познатих као тинк тенкови. Ови ентитети нису само складишта знања; они су динамични актери који се ангажују у различитим активностима како би осигурали да њихово истраживање утиче на политички дискурс, креирање јавних политика и, на крају, на процесе доношења одлука.

Појам „тинк тенк” први пут је употребљен у Сједињеним Америчким Државама током Другог светског рата како би се описало заштићено окружење у којем су се окупљали војни и цивилни стручњаци с циљем развоја планова инвазије и осталих војних стратегија (Weaver and McGann 2000). Сходно томе Северна Америка служи као полазна тачка за анализу и истраживање настанка и развоја тинк тенкова. Настојећи да истакне значај тинк тенкова, посебно у америчком друштву, МекГан (*James G. McGann*) (2016) позивајући се на идеју коју је развио Гудвин (*Craufurd D. Goodwin*) (1995), представља тинк тенкове као „Пети сталеж” у америчком друштву. Ова идеја, која се развила на трагу европске поделе друштва на сталеже која датира из 18. века, поред постојећа четири сталежа (свештенство, племство, градски надничари и сељаци, и штампа), као пети сталеж описује „организације које се баве питањима од интереса за прва три сталежа и то дубље него што то ради четврти сталеж”. Тинк тенкови, дакле, били су кључни у испуњавању многих улога које Гудвин додељује свом шире дефинисаном петом сталежу, укључујући „унапређење дисциплинованости у јавним дебатама”, „креирање новог знања”, „надокнађивање недостатака владине политике”, „јачање просвећеног сопственог интереса”, „подршка медијима” и „изградња друштвеног и политичког консензуса” (McGann 2016, 8–9).

Класификација поменутог „петог сталежа” може се извршити на основу различитих критеријума од „величине, финансијских средстава, састава особља, идеолошке оријентације, области специјализације, истраживачких програма и др.” (Abelson 2006). На пример, према *степену специјализације/области истраживања*, тинк тенкови могу бити општи или специјализовани за одређену тему; по основу *извора финансирања и стратегија деловања*, могу бити аутономни и независни, квази-независни, владини, корпоративни, повезани са политичким партијама, повезани са универзитетима и профитно оријентисани.<sup>1</sup> Према *унутрашњој организацији* тинк тенкови могу бити академски (својеврсни „универзитети без студената” који ангажују истраживаче да истражују дугорочне промене у области јавних политика), истраживачки по уговору (најчешће повезани са различитим владиним агенцијама где поред истраживачког дела играју важну улогу у представљању рада ових агенција јавности) и заговарачки (задржавају своју независност у деловању, али су врло идеолошки профилисани чему доприноси чланство које најчешће долази из државних институција, политичких партија или интересних група с циљем убеђивања креатора политика или јавности о неопходности краткорочних промена у области одређених политика) (Stone and Heike 2003; McGann 2002; McGann 2016).

Уз све поменуте специфичностима које им се могу приписати, Мекган изводи свеобухватну дефиницију тинк тенкова као „организација које генеришу истраживање, анализу и саветовање о унутрашњим и међународним питањима која омогућавају креаторима политике и јавности да доносе информисане одлуке о питањима од јавног значаја” (McGann 2016; према McGann 2002) чинећи их „мостовима између знања и моћи и између науке, технологије и креирања политике” (McGann 2016 према Dikson 1995). Оваква ситуација омогућава тинк тенковима да заузму неодређени положај унутар концепта цивилног друштва, с обзиром на то да су организовани да, барем посредно, пружају савете и/или подршку влади (Weaver and McGann 2000).

Као што је претходно наглашено, улога и значај тинк тенкова варира од земље до земље, при чему се разлике читавају и у њиховом броју, степену независности и квалитету, што је често условљено различитим нивоима демократизације унутар појединачних држава.

<sup>1</sup> Више у: McGann 2016, 17–20.

Уочљиво је да тинк тенкови у земљама Глобалног југа, укључујући источноевропске државе, често преузимају улогу супервизора с циљем доприноса националним демократским процесима. Насупрот томе, тинк тенкови из земаља Глобалног севера више су усмерени на пружање саветодавних услуга иностранству.

У земљама Западне Европе тинк тенкови бележе значајно присуство и утицај. Посебно специфична категорија тинк тенкова карактеристична је за Немачку. Ови тинк тенкови, тзв. политичке фондације (нем. *Politische Stiftungen*), су повезани са политичким странкама, што чини да нису у потпуности ни независни, а још мање ванпартијски. Посебно утицајна је Фондација Конрад Аденауер (нем. *Konrad-Adenauer-Stiftung*). Средином 1960-их, са почетком немачке развојне политике, КАС је деловао као промотер вредности странке, Хришћанско-демократске уније (нем. *Christlich-Demokratische Union-CDU*), на међународном плану (Day 2000; Konrad-Adenauer-Stiftung n.d.). Поред својих основних аналитичких услуга, КАС је препознатљив и као центар политичког образовања шире јавности, с посебним програмима који се фокусирају на талентоване младе људе широм света. Примарни извор финансирања за тинк тенкове на Западу Европе генерално представља држава, било на националном или регионалном нивоу управљања. Као други по важности извор финансирања, иако његов тачан обим остаје тешко квантификовати, издваја се Европска унија, нарочито у форми грантова Европске комисије. Друга значајна карактеристика тинк тенкова у Западној Европи јесте да многи од њих, поред професионалних кадрова, имају и чланство.

У земљама централне и источне Европе, улога тинк тенкова је нешто другачија. Економске и политичке промене које су захватиле централну и источну Европу крајем осамдесетих година прошлог века утицале су на структуру доношења одлука и формирање политика широм региона (Kimball 2000). Већина тинк тенкова у централној и источној Европи концентрише се на уски спектар тема, иако су неке од већих организација почеле да шире своје истраживачке фокусе. Последњих деценија, истраживачки фокус је готово у потпуности померен ка ЕУ темама од значаја за државе. Тинк тенкови у централној и источној Европи генерално се могу поделити на оне који су тесно повезани са универзитетима и оне који су се спонтано развили у посткомунистичком систему (Weaver and McGann 2000). У источној, а посебно у југоисточној Европи, ови

тинк тенкови представљају нову стратегију за одржавање либералне агенде с обзиром на сужен демократски простор деловања.

Предмет анализе овог рада је предлог Модела фазног приступања ЕУ израђен и промовисан од стране два тинк тенка: београдског Центра за европске политике (ЦЕП) и бриселског Центра за студије европских политика (ЦЕПС). Центар за европске политике (ЦЕП) из Београда је тинк тенк организација коју је основала група стручњака са циљем да „допринесу унапређењу окружења за креирање јавних политика у Србији, тако што ће га учинити транспарентнијим и инклузивнијим, заснованим на чињеницама и суштински оријентисаним ка ЕУ” (СЕР n.d.). Поред тога што је, према унутрашњој организацији, ЦЕП својеврсна комбинација тинк тенка академског и заговарачког типа, он, као и други тенкови у овом делу Европе делује и као својеврсни супервизор с циљем доприноса националним демократским процесима Србије. ЦЕП је уз то независна, невладина и непрофитна тинк танк организација која своју независност одржава кроз диверзификоване изворе финансирања. Све ово га чини најбоље рангираним тинк тенком на Западном Балкану и међу топ десет у Централној и источној Европи (McGann 2021).

Други тинк тенк који је предмет анализе овог рада је Центар за студије европских политика (енгл. *Centre for European Policy Studies – CEPS*) са седиштем у Бриселу. Овај тинк тенк основан је 1983. године и представља водећи тинк тенк специјализован за ЕУ теме. Са више од шездесет аналитичара из преко двадесет земаља, ЦЕПС се бави великим бројем тема – од економије до спољне политике – покривајући готово све европске политике. Уз мрежу од око 120 корпоративних и преко 100 институционалних чланова, као и чланство у разним истраживачким мрежама, ЦЕПС има изванредну способност антиципирања трендова и анализе политичких питања (СЕРS n.d.). Независност ЦЕПС-а осигурава се поменутом широком мрежом истраживача и чланова, као и диверзификацијом извора финансирања. Као главни извори финансирања ЦЕПС-а издвајају се грантови Европске комисије, али и услуге пружене овој институцији.

Након кратког прегледа теоријске литературе о тинк тенковима, уз посебан осврт на ЦЕП и ЦЕПС, у наставку ове секције биће кратко представљена политика проширења ЕУ, њен настанак и развој. Следећа секција, биће посвећена детаљној анализи Модела фазног приступања ЕУ – оригиналног предлога ЦЕП-а и ЦЕПС-а

за реформу политике проширења који је изабран за студију случаја. Посебно је истражен њен досадашњи утицај на званичну политику проширења ЕУ, односно реформске процесе кроз које ова политика тренутно пролази.

## **Политика проширења ЕУ: Настанак, развој и основна обележја**

Од момента када је шест западноевропских земаља основало Европске заједнице 1950-их година, њима је приступио велики број нових држава чланица у процедури која умногоме одговара класичној процедури учлањења у међународне организације. Међутим, еволутивни развој Европских заједница и континуирано продубљивање нивоа економске и политичке интеграције, од њих су створили *sui generis* организације наднационалног карактера. Да би постале део новонастале Европске уније и њеног јединственог тржишта, бивше социјалистичке државе Централне и Источне Европе, морале су да прођу кроз сложене реформске процесе. Тада је формулисањем тзв. копенхашких критеријума, од некада дипломатско-техничког процеса учлањења нових држава, ЕУ започела стварање високо институционализоване *политике* проширења (Mitrović 2023). Проширење ЕУ се од тада афирмише, не као било која јавна политика, већ као „комполитна политика – оквирна политика која утиче на све остале области деловања” (Kovačević 2009, 26).

Од тог момента ова политика ће се адаптирати на измењене геополитичке и друге околности у државама и регионима који су бивали предметом проширења ЕУ, при том учећи на грешкама идентификованим у претходним фазама проширења. Међутим, реформе после приступања Бугарске, Румуније и Хрватске нису донеле очекиване резултате, што је у комбинацији са институционалним слабостима и политичким проблемима како у државама кандидатима са Западног Балкана тако и у самој Унији, водило захтевима за променом методологије вођења приступних преговора. Иако је нова методологија усвојена 2020. године промовисана као средство за постизање бржег, кредибилнијег и транспарентнијег процеса приступања, она не само да није довела до тога већ је убрзо показано да нам је потребна нова реформа реформисане политике проширења (Lazarević i Purić 2021, 355). Штавише, чињеница да је процес и даље

остао веома бирократизован, без готово било каквог политичког импулса који би био праћен опипљивим добицима, створила је замор од проширења и у државама кандидатима од њега начинила политички веома неатрактивно питање (Lazarević and Mitrović 2023, 15).

Управо је ово разлог због којег су два тинк тенка специјализована за области јавних политика ЕУ и европских интеграција, један са седиштем у „престоници” Уније, а други са седиштем у престоници највеће државе кандидата за чланство са Западног Балкана, одлучили да понуде свеобухватан предлог за трансформацију политике проширења. Настојећи да унапреде политику проширења тако да се „с једне стране ублажи забринутост међу државама чланицама ЕУ од даљег проширења, а с друге превазиђе очигледан ћорсокак у који је ова политика запала” (Lazarević 2022), ЦЕП и ЦЕПС су понудили Модел фазног приступања Европској унији.

## **МОДЕЛ ФАЗНОГ ПРИСТУПАЊА: ТИНК ТЕНКОВИ КАО РЕФОРМАТОРИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Модел фазног приступања представља иновативни предлог за реформу политике проширења који су ЦЕП и ЦЕПС оригинално израдили и објавили у октобру 2021. године (Emerson, Lazarević, Blockmans and Subotić 2021). Ослањајући се на ревидирану методологију проширења,<sup>2</sup> ове две организације изашле су са предлогом који се на њу надограђује, те операционализује идеје ране интеграције и прогресивног награђивања за напредак остварен током самог приступног процеса (Mitrović 2022). Другим речима, у основи Модела фазног приступања налази се принцип етапног, тј. четворофазног награђивања држава кандидата користима финансијског и институционалног карактера. Ово у пракси значи да држава која, према оценама Европске комисије, достигне одређени степен припремљености за чланство, може рачунати на рани приступ институцијама и органима Уније, као и на веће финансијске бенефите. Овиме Модел фазног приступања настоји да мотивише државе кандидате и подстакне их да уложе додатне напоре у своје реформске процесе, нудећи им користи које су опипљиве и достижне у релативно кратком временском периоду.

<sup>2</sup> О ревидираној методологији, погледајте више на: European Commission 2020.



У пуној мери заснован на принципу заслуга (енгл. *merit-based*), Модел фазног приступања значајно подиже ниво предвидљивости у процесу приступања ЕУ, настојећи да поврати пољуљани кредибилитет политике проширења ЕУ. Илустрације ради, у хипотетичку прву фазу, државе кандидати би ступале оног момента када у свим кластерима остваре просечно умерен степен спремности за чланство (оцена 3, на скали 1–5), са изузетком основног кластера где се овај захтев односи на свако појединачно поглавље<sup>3</sup> и све три фундаменталне подобласти.<sup>4</sup> Испуњењем унапред договорених критеријума, држави у процесу приступања била би на располагању додатна финансијска средства, уз отварање могућности да њени представници добију право повременог учешћа у раду институција и органа ЕУ – Савета ЕУ, Европског савета, експертских група Европске комисије, комитологије и др. Напредком у наредну претприступну фазу, финансијска средства се прогресивно увећавају до ниво од 60% средстава које би добијала као држава чланица, а држава кандидат добија право на проширено учешће у свим институцијама и органима ЕУ, иако и даље без права гласа (Mihajlović, Blockmans, Subotić and Emerson 2023).

Међутим, треба имати у виду да фазно приступање укључује и могућност реверзибилности приступног процеса, односно да ни један од понуђених бенефита није дат безусловно. У случају назадовања у степену спремности за чланство или дугорочне стагнације, ЕУ би имала могућности да ускрати приступ својим институцијама и раније одређеним финансијским средствима држави кандидату. Овиме Модел креира снажан механизам условљавања где се, с једне стране, држави нуде значајне користи за напредак у реформама, али и оставља могућност ускраћивања претходно датих награда у случају дуготрајне стагнације или назадовања, којим се настоје заштитити већ остварене реформске тековине и подстаћи даљи реформски напори.

Мада у основи предлаже фазно приступање по хоризонталном приступу – према којем се напредак мора остваривати у свим областима – Модел оставља простор и за постепену секторску интеграцију, али која би такође морала да буде заснована на меритократском принципу. Другим речима, укључивање у

---

<sup>3</sup> Поглавље 23 - Правосуђе и основна права; Поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност; Поглавље 5 - Јавне набавке; Поглавље 18- Статистика; Поглавље 32 - Финансијска контрола.

<sup>4</sup> Функционисање демократских институција, реформа јавне управе, економски критеријуми.



појединачне јавне политике и програме ЕУ, укључујући и рану интеграцију у одговарајуће аспекте јединственог тржишта Уније, могло би да буде важан комплементаран аспект фазног приступања који би представљао надградњу предложеним финансијским и институционалним бенефитима (Mihajlović, et. al 2023). Ипак, оно би за разлику од постојећих облика секторске интеграције читавог региона путем засебних међународних уговора и без обзира на достигнут степен припремљености за чланство,<sup>5</sup> требало да се одвија на правно и институционално флексибилнији начин – максималним коришћењем постојећих Споразума о стабилизацији и придруживању и њиховим евентуалним амандирањем – те искључиво као резултат напретка државе кандидата у реформским процесима, оцењиваног на индивидуалној основи (Mihajlović, et. al 2023). Овиме би се очувала основна идеја Модела фазног приступања, а то је да напредак у процесу приступања мора остати заснован на заслугама, те да је неопходно имати пуну предвидљивост награђивања која гарантује кредибилитет приступног процеса.

### **Модел фазног приступања: инспиратор реформи политике проширења ЕУ**

Када је прва верзија Модела фазног приступања израђена и објављена у октобру 2021. године, мада је то подстакло већ постојећу дебату о реформи политике проширења у експертској заједници, мало ко је од званичника Уније и држава чланица исказивао вољу и интерес да се с проширењем крене у овом правцу. Међутим, интервенцијом Русије у Украјини 24. фебруара 2022. године, политика проширења ЕУ се поново позиционира високо на европској агенди. Стављена на највећи тест геополитичке зрелости до сада, ЕУ је одлучила да, не само прошири географски опсег политике проширења давањем кандидатског статуса државама Источног партнерства, већ и да пронађе начин за оживљавањем ове политике на Западном Балкану (Mitrović 2023). Један од начина да се процес проширења оживи пронађен је управо у Моделу фазног приступању. Наиме, истраживања ЦЕП-а показала су да је у периоду након почетка рата у Украјини до новембра 2023. године, чак 12 докумената институција

<sup>5</sup> Примере оваквих облика секторске интеграције Западног Балкана и ЕУ представљају иницијативе попут Енергетске и Транспортне заједнице, Заједничког европског ваздушног простора, и др.

ЕУ и држава чланица или са њима непосредно повезаних актера, било инспирано Моделом фазног приступања (Subotić 2023a).

Тако је Европски савет у тачки 16 својих Закључака у јуну 2022. године, позвао Комисију, Високог представника и Савет ЕУ да „даље унапреде постепену интеграцију између ЕУ и региона већ у току самог процеса проширења на реверзибилан и на заслугама заснован начин”. Већ у овом ставу шефова држава и влада 27 држава чланица ЕУ осликане су идеје ЦЕП-а и ЦЕПС-а предложене Моделом фазног приступања. Мада Европски савет не употребљава термин фазне, већ „постепене интеграције” (енгл. *gradual integration*), он недвосмислено указује на неопходност ране интеграције држава Западног Балкана, пре формалног ступања у чланство. Иако се Закључцима Европског савета операционализација ове „постепене интеграције” препушта другим релевантним институцијама ЕУ, њима је Европски савет ипак утврдио два основна принципа која треба да послуже као смернице у разради нове стратегије проширења: постепена интеграција мора бити заснована на заслугама, те мора постојати могућност реверзибилности процеса. Управо се у меритократском принципу и принципу реверзибилности огледа ослањање Европског савета на Модел фазног приступања, за који се, упркос терминолошкој разлици, може рећи да је инспирисао доносиоце одлука у ЕУ (European Council 2022).

Да је тако, још ће се јасније видети из извештаја припремљеног као радни материјал Европског парламента у новембру 2022. године. У документу израђеном од стране Истраживачке службе Европског парламента, насловљеног са „Нова стратегија ЕУ за проширење”, Модел фазног приступања је не само поменут, већ и непосредно цитиран и сажето елабориран, уз експлицитно помињање програмске директорке ЦЕП-а и једне од аутора Модела (European Parliament 2022). Мада не представља формални акт ЕУ, овај документ јесте јасан показатељ да су у процесу реформи политике проширења на највишем нивоу веома озбиљно узете у обзир идеје које су иницијално дошле од две тинк тенк организације. Да је фазно приступање постало предмет најширих европских и светских дебата, указује и податак да је само до новембра 2023. године, евидентирана чак 101 публикација у којој су се научни институти, истраживачки центри и друге организације из 28 различитих земаља осврнули, реферисали или директно цитирали Модел фазног приступања (Subotić 2023a).

Инспириране идејама фазног приступања, и поједине државе чланице су излазиле са својим предлозима, формулишући их најчешће у облику тзв. „нон-пејпера“ (енгл. *non-paper*). Тако су аустријски министри надлежни за спољне и европске послове изашли са својим предлогом „постепене интеграције“, између осталог предлажући позивање држава кандидата на седнице Савета ЕУ (EWB 2023). Такође на трагу идеја ране институционалне интеграције предложених Моделом фазног приступања, у чешком „нон-пејперу“ предлаже се директније и свеобухватније укључивање држава региона у рад Агенција ЕУ (Czech Presidency’s Non-paper 2022, према Subotić 2023b). Шпанија је, тада из позиције државе која председава Саветом ЕУ, у свом Програму председавања такође позвала на оснаживање приступног процеса држава Западног Балкана, уз њихову постепену интеграцију у ЕУ (Spain 2024, 19).

Ослоњена на идеје фазног приступања и ране интеграције, као далеко најсвеобухватнији и најабмициознији предлог за оснаживање политике проширења ЕУ на Западни Балкан, Европска комисија је у новембру 2023. године представила Нови план раста за Западни Балкан. Предлажући додатна финансијска средства за државе Западног Балкана, али и директно везујући њихово додељивање за напредак остварен у приоритетним реформским областима, Европска комисија је следила логику Модела фазног приступања. Наводећи како План има за циљ да пошаље поруку региону да се „бенефити ближе интеграције са ЕУ могу осетити и пре самог приступања“, уз настојање да се њиме ради на смањивању социо-економског јаза између Западног Балкана и Уније, Комисија је прихватила аргументацију аутора Модела (European Commission 2023).

Мада ставља сразмерно већи нагласак на рану интеграцију у секторе јединственог тржишта ЕУ него што се то чини у Моделу фазног приступања који инсистира на принципу хоризонталног напретка, и овде се чини да Комисија није одступила од логике Модела. Наиме, на линији аргументације ЦЕП-а и ЦЕПС-а, Комисија такође предлаже да се ова секторска интеграција одвија на основу индивидуалних заслуга, односно појединачног напретка у степену припремљености за чланство у конкретној области интеграције. Додатно, као правни основ оваквог вида секторске интеграције, Комисија такође препознаје Споразуме о стабилизацији и придруживању и потенцијалне амандмане које би били донети уз њих, као и постојеће споразуме о енергетској и транспортној заједници (European Commission 2023).

Усвајајући мишљење на Комисијин Нови план раста за Западни Балкан и пратећи финансијски Инструмент за реформе и раст, Европски економски и социјални комитет се, штавише, директно позвао и цитирао Модел фазног приступања. Поздрављајући „постепени приступ“ у политици проширења за који наводи да је, између осталог, дошао кроз Модел фазног приступања ЕУ, Економски и социјални комитет наглашава да управо овакви предлози „који потичу од организација цивилног друштва и тинк тенкова, треба да служе као инспирација будућег деловања Комисије“. Комитет стога поздравља увећано укључивање ОЦД и тинк тенкова у процес реформе политике проширења, подвлачећи увећано интересовање Комисије за њихове инпуте приликом креирања јавних политика. За сам Модел фазног приступања, Комитет истиче да је „конзистентан са ревидираном методологијом проширења и да, у одређеној мери, одражава приступ који стоји иза Комисијиног Новог плана раста за Западни Балкан“ (EESC 2024, 6)

Све у свему, може се закључити да је Модел за фазно приступање ЕУ који су београдски ЦЕП и бриселски ЦЕПС израдили и промовисали, у многоме утицао на реформске процесе кроз које стратегија проширења ЕУ тренутно пролази. Фазно или постепено приступање постало је не само предмет огромног броја дебата које се одвијају у европском политичком и ширем јавном простору, већ су његови основни принципи, аргументација, па чак и читави сегменти, нашли своје место и у званичним документима Европске уније. Премда се европски званичници уздржавају од помињања фаза у приступном процесу, опрезно се трудећи да не изазову (не)утемељену забринутост од додатног усложњавања процеса, логика прогресивног награђивања напретка који државе остварују у реформама – које је притом у потпуности засновано на појединачним заслугама и потенцијално реверзибилно – постала је део општег консензуса унутар ЕУ.

## **ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Налази овог истраживања показали су да тинк тенкови, као специфичан облик експертских организација фокусираних на истраживање и праћење јавних политика, те заговарање и предлагање врло конкретних решења, могу имати велики утицај на процесе доношења одлука не само на националном, већ и наднационалном

нивоу. ЦЕП и ЦЕПС су својим Моделом недвосмислено утицали на то да се фазно приступање нађе на агенди готово свих дебата о политици проширења ЕУ. Њихове заговарачке активности допринеле су томе да фазно приступање постане, не само нешто о чему доносиоци одлука у Европи озбиљно размишљају, већ нешто што има потенцијал да постане реалност политике проширења у годинама пред нама.

Мада Нови план раста за Западни Балкан – као најсвеобухватнији предлог који је дошао са стране Европске уније – не одговара у потпуности предложеном Моделу фазног приступања, он црпи инспирацију из њега и преузима многе предлоге на начин и уз аргументацију коју су ЦЕП и ЦЕПС претходно изнели. Чињеница да су представници ЦЕП-а у последњих годину дана били позивани да о Моделу фазног приступања разговарају са званичницима и парламентарцима у 21 од 27 држава чланица ЕУ, сведочи о значају који доносиоци одлука придају овом предлогу. На крају, својим утицајем на реформу политике проширења ЕУ која у перспективи може трансформисати и читав европски континент – као што је у многим регионима то већ раније чинила – бриселски и београдски центар додатно су се етаблирали као неизоставни саговорници европских креатора јавних политика у свим темама у области своје експертизе.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Abelson, Donald. 2006. *A Capitol Idea: Think Tanks and U.S. Foreign Policy*. McGill-Queen's University Press).

CEPS. n.d. "About CEPS. Europe's leading independent think tank." *CEPS*. Poslednji pristup: 25.03.2024. <https://www.ceps.eu/about-ceps/>.

Centar za evropske politike. n.d. „Šta CEP radi.” *CEP*. Poslednji pristup: 28. mart 2024. <https://cep.org.rs/sta-cep-radi/>.

Centar za evropske politike. 2020. „#ThinkTanksMatter2020.” Poslednji pristup: 26. mart 2024. <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/10/ThinkTanksMatter2020.pdf>.

Day, Alan J. 2000. "Think Tanks in Western Europe." In *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, ed. Weaver R. New York: Routledge.

Emerson, Michael, Milena Lazarević, Steven Blockmans and Strahinja Subotić. 2021. *A Template for Staged Accession to the EU*. European Policy Centre and Centre for European Policy Studies. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://cep.org.rs/en/publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>.

European Commission. 2023. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: New growth plan for the Western Balkans." COM (2023) 691. 8 November 2023. Poslednji pristup: 31. mart 2024. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM\\_2023\\_691\\_New%20Growth%20Plan%20Western%20Balkans.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_691_New%20Growth%20Plan%20Western%20Balkans.pdf).

European Commission. 2020. "Enhancing the Accession Process - A credible EU Perspective for the Western Balkans." (COM(2020)0057), 5 February 2020. Poslednji pristup: 30. mart 2024. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en).

European Council. 2022. "Conclusions – 23 and 24 June 2022." EUCO 24/22. 24 June 2022. Poslednji pristup 31. mart 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>.

European Parliament. 2022. "New EU strategy for Enlargement". 2022/2064 (INI). November 2022. Poslednji pristup: 28. mart 2024. .

European Western Balkans [EWB]. 2023. "Austria sent a non-paper for the accelerated EU integration of the Western Balkans." 28 September 2023. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://europeanwesternbalkans.com/2023/09/28/austria-sent-a-non-paper-for-the-accelerated-eu-integration-of-the-western-balkans/>.

Goodwin, Craufurd D., and Michael Nacht. 1995. *Beyond Government: Extending the Public Policy Debate in Emerging Democracies*. Boulder, Colo: Westview Press.

Kimball, Jonathan D. 2000. "From Dependency to the Market: The Uncertain Future for Think Tanks in Central and Eastern Europe." In *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, ed. Weaver R. New York: Routledge.

Konrad-Adenauer-Stiftung, n.d. "Konrad-Adenauer-Stiftung – About US". *Konrad-Adenauer-Stiftung*. Poslednji pristup: 25. mart 2024. <https://www.kas.de/en/about-us>.

Kovačević, Maja. 2009. „Evropska unija između politike proširenja i tendencije produbljivanja evropske integracije”. U: *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji* (ur. Slobodan Samardžić), 15–37. Beograd: Službeni glasnik.

Lazarević, Andrijana i Nemanja Purić. 2021. „Pristupanje Evropskoj uniji u vreme krize – Zapadni Balkan i neuspela reforma politike proširenja.“ U *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19*, ur. Nevena Stanković, Dragana Dabić i Goran Bandov, 343–360. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Lazarević, Milena. 2022. „Lazarević: Vlast u Srbiji ne komunicira evropske integracije na adekvatan način.” *European Western Balkans*. Poslednji pristup: 27. mart 2024. [https://www.eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/intervjui/1127/4016/lazarevic\\_-vlast-u-srbiji-ne-komunicira-evropske-integracije-na-adekvatan-nacin.html](https://www.eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/intervjui/1127/4016/lazarevic_-vlast-u-srbiji-ne-komunicira-evropske-integracije-na-adekvatan-nacin.html).

Lazarević, Milena and Sava Mitrović. 2023. “The EU and Third Actors in the Balkans. Relaunching Enlargement, Reviving Credibility”, In *Europe and Russia on the Balkan Front. Geopolitics and Diplomacy in the EU’s Backyard*, ed. Giorgio Fruscione, Milano: Italian Institute for International Political Studies – ISPI.

McGann, James. 2002. “Academics to Ideologues: A brief History of the Public Research Institute.” *PS: Political Science and Politics* 26 (4): 734.

McGann, James G. 2016. *The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance*. Washington, D.C. Brookings Institute Press.

McGann, James G. 2021. “2020 Global Go To Think Tank Index Report.” TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports. <https://repository.upenn.edu/entities/publication/9f1730fa-da55-40bd-a1f4-1c2b2346b753>.

Mihajlović, Milena, Steven Blockmans, Strahinja Subotić and Michael Emerson. 2023. *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*. European Policy Centre and Centre for European Policy



Studies. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://cep.org.rs/en/publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/>.

Mitrović, Sava. 2022. *Staged Accession Model as a proposal for operationalisation of the revised enlargement methodology*. European Policy Centre. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://cep.org.rs/en/publications/staged-accession-model-as-a-proposal-for-operationalisation-of-the-revised-enlargement-methodology/>.

Mitrović, Sava. 2023. „Rat u Ukrajini i politika proširenja Evropske unije: novi kandidati, inovativni predlozi i test geopolitičke zrelosti EU.” U *Proširenje EU, geopolitika i Rusko-ukrajinski rat*, ur. Ivan Stanojević i Nemanja Purić. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije i Fakultet političkih nauka.

Spain. 2023. “Spanish presidency of the Council of the European Union”. Poslednji pristup: 31. mart 2024. <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/e4ujaagg/the-spanish-presidency-programme.pdf>.

Stone, Diana and Heike Ullrich. 2003. *Policy Research Institutes and Think tanks in Western Europe: Developments, Trends and Perspectives*. Budapest: Open Society Institute.

Subotić, Strahinja. 2023a. “The Role of Civil Society in Re-shaping EU Enlargement Policy in the Context of Geopolitical Changes: The Model for Staged Accession to the EU as a Case Study”. In *EU Enlargement, Geopolitics, and the Russian-Ukraine War*, ed. Ivan Stanojević i Nemanja Purić. Belgrade: Serbian Political Science Association and Faculty of Political Science.

Subotić, Strahinja. 2023. *Enabling gradual access to EU institutions with the Staged accession model*. Belgrade: European Policy Centre. Poslednji pristup: 31. mart 2024. [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/07/Issue\\_Paper.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/07/Issue_Paper.pdf).

Weaver, R. Kent and James G. McGann. 2000. “Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change.” In *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, ed. Weaver R. New York: Routledge.



**Sava Mitrović\***

*European Policy Centre (CEP), Belgrade /  
Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

**Andrijana Lazarević\*\***

*Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **THE ROLE OF THINK TANKS IN MODELING THE EUROPEAN UNION ENLARGEMENT POLICY: A CASE STUDY OF THE MODEL OF STAGED ACCESSION TO THE EU**

---

### **Resume**

---

*In this paper, the authors examine the role and impact of think tanks on shaping the European Union's enlargement policy. Focusing on the reform processes that this policy undergoes following the war in Ukraine, the authors have chosen the Staged Accession Model to the EU, developed and advocated by two think tanks: the Belgrade Centre for European Policy (CEP) and the Brussels Centre for European Policy Studies (CEPS), as a case study. Following a critical review of the literature on the role of think tanks in the process of developing public policies, the paper briefly outlines the evolution and main characteristics of the EU's enlargement policy, as a unique form of composite public policy. Subsequently, by applying methods of content analysis, the case study examines the level of impact that the Staged Accession Model, as a proposal that came from think tank organisations, has managed to exert on the official*

---

\* E-mail address: sava.mitrovic@cep.org.rs; sava.mitrovic@fpm.bg.ac.rs.

\*\* E-mail address: andrijana.lazarevic@ips.ac.rs.

*EU enlargement policy. Through both theoretical and empirical analysis, the paper enhances understanding of the role that think tanks play in introducing topics into public discourse and their (in)direct impact on the processes of public policy formulation. Research findings proved the importance of think tanks as sources of expertise and critical thought in influencing policymakers.*

**Key words:** *think tanks, EU enlargement policy, Staged Accession Model, European Policy Centre (CEP), Centre for European Policy Studies (CEPS)*

---

**Марина Костић Шулејић \***

*Институт за међународну политику и привреду, Београд*

**Хана Поллак\*\***

*Мастер студије Тероризам, организовани криминал  
и безбедност, Универзитета у Београду*

---

## УЛОГА И ЗНАЧАЈ ИСТРАЖИВАЧКИХ ЦЕНТАРА У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ

---

### Сажетак

*Предмет рада је анализа деловања истраживачких центара у области безбедности и њиховог утицаја на безбедносне политике држава у којима делују, са посебним освртом на Србију. Основна истраживачка питања којима се рад бави су: какав је положај и улога ових истраживачких центара данас, у условима свеукупне мултиполаризације светског поретка, и довођења у питање предоминантности либерно-демократских модела управљања друштвом? Да ли се и ове организације мењају, да ли се њихов положај и утицај у друштву умањују, и како се читаво друштво прилагођава овим променама? Аутори користе грамишијевски теоријски оквир и методе анализе и анкете. Закључују да се деловање истраживачких центара у пољу безбедности не може одвојити од општих кретања међународних односа и владајуће идеологије, због чега се након 1990-их година либерално-демократска парадигма успоставља као окосница деловања и заступања новонасталих истраживачких центара у земљама Источне Европе. Међутим, због специфичних*

---

\* Email: [marina@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:marina@diplomacy.bg.ac.rs), <https://orcid.org/0000-0002-1342-7332>

\*\* Email: [hana.polak99@gmail.com](mailto:hana.polak99@gmail.com), <https://orcid.org/0009-0002-7459-0173>

*околности у којима се Србија нашла током 1990-их година либерално-демократска парадигма деловања истраживачких центара у области безбедности се обично посматрала као отуђена или страна постојећој „интегралној држави“, „нужно зло“ или појава чије се деловање мора толерисати али никада у потпуности усвојити.*

**Кључне речи:** *истраживачки центри у безбедности, think-tank организације, безбедносна политика, јавне политике, Србија.*

---

## УВОД

Схватање концепта и функционисања сектора безбедности се не може раздвојити од доминантног схватања тога ко су субјекти безбедности, ко је примарни објекат заштите и на којим начелима та заштита треба да почива. Стављање појединца у средиште деловања сектора безбедности кроз развој концепта људске безбедности, као и његово функционисање по либерално-демократским начелима, постале су део концепта „реформе сектора безбедности“ који се почео примењивати широм Европе. У Источноевропским државама овај процес се везује за целокупни процес транзиције ових земаља након промене глобалног светског поретка и демократских револуција које су се у њима десиле након пада комунистичких власти. Концепт безбедности се схвата као слобода од страха и односи се на читав спектар не само војних него и друштвених изазова, ризика и претњи због који се појединац може осећати угроженим. Суочавање са савремени безбедносним, изазовима ризицима и претњама захтевало је и промену начина борбе, те јаке стајаће војске и рат више нису биле окосница деловања сектора безбедности, бар до 24. фебруара 2022. године и руске оружане операције у Украјини, када се клатно промена поново враћа на војна питања, међудржавне ратове и нужност јачања оружаних снага уз масовне модернизације војске.

Током тридесет година након краја Хладног рата концепт реформе сектора безбедности који је укључивао и јачање друштва и његову већу укљученост у процесе разматрања и доношења јавних политика изнедрило је и стварање и повећања организација

цивилног друштва које су на систематичан и организован начин настојале да представе нове концепте и методе у области безбедности и учине их пријемчивијим за шире јавно мњење које је тек излазило из образаца функционсања комунистичких модела. Ови концепти и модели били су у сагласности са тада преобладавајућим моделима западних либералних-демократија, будући да је и читав поредак био под хегемонским утицајем ових држава. Деловање и увећавање броја истраживачких центара указује на значај тога да се одређени концепти установе као право, односно да се успоставе као институције које чине скупови начела, правила и процедура. Они који су везани за процесе европских интеграција, укључујући и у области спољне и безбедносне политике, доприносе стварању европског поретка, али могу бити и искључиви у погледу трећих актера и идеологија (Kostić 2014, 222; Kostić 2019). Међутим, какав је положај и улога ових истраживачких центара данас, у условима свеукупне мултиполаризације светског поретка, и довођења у питање преобладавајућности либерално-демократских модела управљања друштвом? Да ли се и ове организације мењају, да ли се њихов положај и утицај у друштву умањују, и како се читаво друштво прилагођава овим променама?

Концепти хегемоније и контра или противхегемоније, посебно разматрани и развијени од стране Антонија Грамшија, представљају један од погоднијих теоријских оквира за објашњење ових појава и промена. У складу са тиме једна од основних хипотеза која се поставља јесте да је деловање истраживачких центара заснованих на либерално-демократским моделима управљања друштвима и концепту реформе сектора безбедности деведесетих година прошлог века под снажним ударом са циљем умањења њиховог значаја и утицаја, а у светлу појачаног деловања кључних актера мултиполаризације светског поретка, пре свега Русије и Кине, али и других чак и западних конзервативнијих модела организације и управљања друштвом. Слична ситуација дешава се и у Србији, уз напомену да деловање ових центара никада није у потпуности прихваћено као интегрални део друштвеног и грађанског деловања већ као дириговано споља, због чега се и доводи у питање адекватна и транспарентна сарадња истраживачких центара у области безбедности са државом. Задатак овог истраживања је стога да најпре пружи увид у одређења сектора безбедности и безбедносне политике, како би се имао у виду оквир и усмереност деловања

истраживачких центара у области безбедности. Рад затим утврђује концепт истраживачког центра у области безбедности, њихова основна начела и праваца деловања како би се сагледале и промене које се дешавају у самом наративу и покушају промене либерално-демократске парадигме деловања ових центара у области безбедности. Појава нових истраживачких центара на основама контрахегемонске конзервативније парадигме део је глобалних токова нових покушаја промене светског поретка.

## ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Италијански политичар и теоретичар Антонио Грамши је у разматрања политичке науке ставио концепт хегемоније наглашавајући значај разлике између „грађанског друштва” и „политичке државе” за одржавање поретка доминантне друштвене групе и репродукцију њене политичке моћи. У Грамшијевој терминологији, реч хегемонија (*egemonia*) везује се за глагол “*dirigere*” (усмеравати, водити, владати) или “*direzione*” (лидерство, усмеравање) и директиве као начин управљања. По Грамшију, постоји концептуална разлика између моћи засноване на „доминацији“ и практиковања „усмеравања“ или „хегемоније“, које су такође један вид моћи (Hoare and Nowell Smith 1999, 20). Хегемонија се јавља као део владавине доминантних земаља међународног поретка или владајућих класа и испољава као „мека моћ“ која допуњује „тврду моћ“ држава. Она се практикује кроз институције, грађанско друштво и деловање интелектуалаца који представљају и подупиру или дају образложења за оправданост успостављања и одржавања одређеног начина функционисања друштва и државе (Костић 2019, 61). Као референтни субјекат безбедности овде се полази од либерално-демократских држава, које појединачно или кроз формалне и/или неформалне установе или „коалиције вољних“ делују у правцу заштите појединачне безбедности и вредности либерално-демократског поретка. Оне као главне опасности виде недемократске режиме или „тираније“, асиметричне претње попут тероризма, ширења оружја за масовно уништење и илегалних миграција (Ибид). Позивајући се на Грамшија, Никола Прат (Pratt 2004, 318) наводи да „(ц)ивилно друштво не само да је сфера кроз коју се хегемонија шири, већ је и терен на којем се отпор хегемонији, или против-хегемонски пројекат, може формулисати.” Матић и

Подунавац (1997, 89) наводе да је хегемонија онај нексус у коме се налази суштина легитимације политичког поретка и репродукције политичке моћи. Са друге стране, како Костић (2018, 394-395) примећује против-хегемонија која се назива још и алтернативном хегемонијом се предузима ради освајања власти, а такође настаје и спроводи се кроз организације грађанског друштва придобијајући одређене групе за ново вођство и правила понашања тј. поредак. Утолико је за промену потребно трајније деловање кроз организације грађанског друштва како би компромитовале постојеће и придобиле сагласност за ново вођство и правила.

Док се промена владајуће парадигме у земљама Источне Европе дешавала након краја Хладног рата и допринела распаду Совјетског Савеза и Варшавског пакта, са почетком 1990-их година, покушаји промене комунистичке парадигме су у Србији започели након 5. октобра 2000. године али чини се као да никад нису довршени. Иако је реформа сектора безбедности спровођења у складу са моделом који се предузимао у другим земљама у транзицији, чини се као да он никада није успео да победи претходно успостављену „интегралну државу“, због чега се власт посебно након 2006. године и црногорског референдума о независности, и 2008. године када се је дошло до једностраног проглашења независности Косова, легитимисала управо насупрот међународно доминантног либерално демократског-модела, стављајући тако и организације грађанског друштва које су промовисале оваква начела у подређенији положај. На тај начин постојећи истраживачки центри представљали су везу са доминантним носиоцима либерално-демократске парадигме старих и нових демократија у Европи али никада нису успеле да успоставе стварну везу са у ствари конзервативном владајућом елитом или превласт над носиоцима моћи претходне комунистичке и социјалистичке власти. Како бисмо сагледали поља деловање и утицај појединих истраживачких центара на безбедносну политику Србије, спровели смо и анкету неких од најдуготрајнијих и највидљивијих истраживачких центара које се специфично баве безбедношћу на основама либерално-демократске парадигме - Београдског центра за безбедносну политику (БЦБП), Центра за међународне и безбедносне послове (ISAC Fund) и релативно новијег Струковног удружења сектора безбедности (СУСБ). Организације које се директно перципирају као повезане са НАТО или САД, попут Атлантског савета или Центра за евроатлантске студије и даље имају

јако ограничен шири утицај у јавном мњењу и обично се приказују у негативном светлу, те нису биле предмет нашег анкетања. Одговоре на спроведену анкету пружићемо у наставку рада.

## СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Сектор безбедности представља скуп институција и актера који су одговорни за заштиту државе, заједнице и појединца (Hänngi 2004). Поред институција које су директно одговорне за безбедност одређене државе и њених грађана, попут војске, полиције и служби безбедности, у сектор безбедности спадају и министарства (носиоци управне функције), парламент (носилац надзорне функције) и правосудни систем (провера). Циљ сектора безбедности јесте да одговара на потребе заједнице и да гарантује безбедност као јавно добро. С тим у вези, потребно је идентификовати те потребе и на основу њих израдити и усвајати безбедносне политике. Надзор над функционисањем целокупног сектора безбедности врше медији, грађани и њихова удружења, као и независни државни органи (Ejdus 2010). Јавне или практичне политике представљају план активности који води ка доношењу одлука са рационалним резултатима за једно друштво (Institut Alternativa 2012). Процес креирања јавних политика, поред самих доносилаца одлука, треба да укључује и аналитичаре, истраживаче и све заинтересоване грађане и њихова удружења. Циклус јавне политике познаје следеће етапе: дефинисање проблема, дефинисање расположивих опција и формулисање практичне политике, избор решења, избор концепције практичне политике, спровођење, а затим и евалуацију (Jang, Kvin 2002). Све оне би требало да буду отворене за јавност како би се испунила начела партиципативне демократије. Савремене демократије настоје да демократски управљају сектором безбедности, што подразумева транспарентну организацију и руковођење ове области, а које се заснива на одговорности доносилаца одлука, поштовању владавине права и поделе власти, максимализацији заштите људских права и омогућавању учествовања грађана и контроле јавности (Ejdus 2010). Концепт демократског управљања се заснива на 5 димензија, а то су: хоризонтална и вертикална одговорност, транспарентност, владавина права и репрезентативност. Хоризонтална одговорност подразумева способност државних установа да контролишу, управљају и надгледају формулисање и



спровођење безбедносне политике (нпр. парламентарна контрола). Вертикална одговорност је способност грађанског друштва да утиче, надгледа и оцењује институције у сектору безбедности. Транспарентност се може схватити као приступ информацијама од јавног значаја и благовремено обавештавање грађанског друштва о смеровима кретања безбедносних политика, начином трошења јавних ресурса и стратешком оријентацијом своје државе (Ibid). Владавину права, у контексту демократског управљања сектором безбедности, Ејдус схвата као дводимензионалну компоненту. Прва је правно-позитивна регулисаност сектора безбедности, а друга јесте поштовање људских права и слобода од стране и унутар сектора безбедности. Репрезентативност се схвата као настојање да се различити делови друштва укључе у функционисање сектора безбедности. Ове димензије су међусобно повезане и зависе једна од друге. Како би се испуниле обавезе које налаже вертикална одговорност, нужно је култивисати културу цивилног друштва, која проактивно реагује на безбедносна питања у датој заједници. Управо због тога настају истраживачки центри, а за њихово нормално функционисање је неопходно демократско управљање сектором безбедности.

Основно питање које се поставља је питање независности истраживачких центара и њиховог позиционирања у друштву и широј јавној сцени, са једне стране, и односу према држави и њеним институцијама са друге. Невладине организације често могу промовисати другачије политике, концепте и методе од званичних политика државе у којој делују, због чега могу бити извргнуте неадекватном и негативном представљању у јавности са циљем да им се уруши углед и умањи утицај. Са друге стране, државне истраживачке институције, које некад себе исто називају „think-tank“ организацијама могу бити само продужена рука државне политике без критичког потенцијала и нуђења алтернативних решења за постојеће друштвене, па и безбедносне проблеме. Питање независности је обично прва ставка за коју се јавност везује када се спомиње делатност истраживачких центара, као и невладиног сектора уопште, посебно имајући у виду деловање у осетљивом пољу безбедности. Мек Ган разликује аутономне и независне, квази-аутономне, владине, квази владине, универзитетске, партијске и корпорацијске истраживачке центре (McGann 2021, 14). По њему, аутономни и независни истраживачки центри имају значајан степен

независности у односу на своје донаторе, као и изражен степен аутономности у раду и финансирању од стране владе. За разлику од њих, квази-аутономни центри су аутономни у односу на владу, али остају у домаћају контроле донатора који обезбеђује највећи део финансија и утиче на рад истраживачког центра. Квази-владини центри, за разлику од владиних, нису део формалне структуре власти, међутим искључиво се финансирају владиним донацијама и уговорима попут владиних истраживачких центара. Универзитетски и партијски истраживачки центри, као што је објашњено раније, зависе од платформе и циљева универзитета односно политичке партије која стоји иза њих. У наставку ћемо детаљније размотрити специфичности истраживачких центара у области безбедности.

## **ИСТРАЖИВАЧКИ ЦЕНТРИ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ**

Истраживачки центри или „think-tanks“ настали су у двадесетом веку, у Северној Америци и Западној Европи, услед потребе да се стручњаци ухвате у коштац са новонасталим економским и друштвеним изазовима (McGann and Weaver 2009). Термин „think-tank“, скован је у Сједињеним Америчким Државама за време Другог Светског рата, како би се описало окружење у коме војни и цивилни експерти заједно формулишу војне стратегије. Тада је Ранд Корпорација била посебно актуелна на тим просторима. За време рата, Ранд Корпорација је помагала војсци у истраживању Совјетског Савеза и његових тактика и војног система (Rich 2003). Након рата, термин се користио како би описао деловање приватних истраживача који су оцењивали планове за америчку војску. Све до шездесетих година прошлог века најактуелније су биле организације које су се бавиле безбедносним питањима, са посебним фокусом на питања наоружања. Термин је након тога проширен тако да обухвата и организације које су се бавиле креирањем политика у сферама међународних односа и стратешких питања. У том периоду, друштвена питања постају доминантна, и истраживачки центри почињу више да се фокусирају на очување животне средине, женска права и питања непролиферације нуклеарног наоружања. Нешто касније, сусретање стручне заједнице са распадањем кејнзијанског концензуса, урушавањем концепта државе благостања и порастом конзервативне идеологије, родиће потребу за организацијама попут Института Адам Смит, Херитејџ Фондације (Heritage Foundation)

или Франкфуртског Института. Изучавањем слободног тржишта и израдом практичних политика у сфери економије, оне настоје да умање сиромаштво и утичу на владе света које по њиховом мишљењу не раде оно што је најбоље за сопствене економије (Adam Smith Institute, 2024). Након пада гвоздене завесе, ничу организације са посебним фокусом на питање транзиције попут Гданск Института за тржишну економију и проучавање демократије. Иако су поникли на Западу, истраживачки центри су се релативно брзо раширили по свету и сада постоје свуда где постоји демократска организација власти. Током осамдесетих и деведесетих година прошлог века запажен је и највећи скок у броју ових центара на глобалном нивоу (McGann 2011). Процене из 2021. године су да највише истраживачких центара има у Азији па затим у Европи и Севереној Америци (McGann 2021, 43). У односу на појединачне земље и даље их је највише у Сједињеним Државама, па Кини и Индији (McGann 2021, 44).

Током свог постојања истраживачки центри су у складу са доминантним изазовима модификовали своје агенде у настојању да одговоре на безбедносне изазове свог времена. С обзиром на постепени процват и развој ових организација, као и различитост услова за њихово оснивање и нормално функционисање у различитим крајевима света, теоретичари су се сусретали са потешкоћама при њиховом дефинисању. Уже и ригидније дефиниције углавном инсистирају на независности од државе или политичке партије, међутим како примећује Дајан Стоуне (Diane Stoun) „тај концепт је инхерентно англо-амерички и не може се лепо пренети у друге државе“ (McGann, 2016). Са друге стране, прешироке дефиниције стварају конфузију јер могу уврстити и неке владине агенције и друге врсте организација. Једна од прихваћенијих дефиниција је да су истраживачки центри организације за деловање у области јавних политика који производе истраживања, анализе или савете о домаћим или иностраним пословима како би доносиоци одлука и јавност могли да доносе што квалитетније и утемељеније одлуке (McGann 2021, 13). Они се по овој својој улози разликују од класичних удружења грађана која би за циљ имала само окупљање појединаца који делују у одређеној области.

Истраживачки центри представљају и форме експертских група. Они су посвећени одређеној теми или скупу тема, за чије функционисање је неопходан сталан тим посвећених истраживача, који својим радом доприносе формулисању иновативних идеја и

практичних политика у циљу учествовања у јавним дебатама. Програм Уједињених Нација за развој (УНДП) дефинише истраживачке центре као „мост између знања и моћи“ (наведено према McGann, 2016). Кроз своје активности, истраживачки центри настоје да утичу на циклус практичних политика и да својим анализама, истраживањима и дописима укажу на одређене недостатке правног оквира или праксе, као и да предлажу могуће правце унапређења. Овакве организације су по правилу непрофитне, и поседују широко доступне платформе за ширење информација. McGann и Weaver (2009) идентификују следеће улоге ових центара: 1.Иступају као медијатори између државе и грађана, будући да могу на директан начин да прикупљају од грађана податке који се тичу њихових страхова и брига и направе листу приоритета који ће служити за секуритизацију одређене проблематике. Са друге стране, државном апарату користи да буде упознат са приоритетима и вредностима грађана које је потребно заштитити; 2.Идентификују, артикулишу и процењују тренутне проблеме или оне у настајању; 3.Трансформишу идеје и проблеме у проблеме практичне политике. Коначни циљ истраживачких центара је да кроз своје активности попут семинара, радионица и истраживања, утичу на доносиоце одлука. За тако нешто је, поред релевантних закључака, потребно и да сами доносиоци одлука обраћају пажњу на сектор цивилног друштва и да у њему виде партнера а не конкуренцију; 4.Служе као независан глас у дебатама везаним за практичне политике; и 5.Пружају конструктивну платформу за размену идеја и информација између различитих заинтересованих страна у процесу формулисања политика. Медвец (Medvetz) закључује да су истраживачки центри више академски настројени од група за лобирање, више наликују на предузећа од универзитета и више су политички ангажовани од предузећа. Како би истраживачки центри били способни да функционишу нормално и испуњавају своју сврху, неопходно је да јавност има ефикасан и добро уређен приступ подацима који се односе на законодавство, као и либералне пореске прописе који омогућавају финансирање из више извора. Поред тога, увек је пожељно да у одређеној заједници постоји култура филантропије, како би истраживачки центри обезбедили што већи степен независности (Buldioski, 2009).

Истраживачки центри као и други облици непрофитних удружења, зависе од донација заинтересованих страна за резултате истраживања којима се баве. То у пракси представља проблем у

оцењивању степена независности и самим тим доводи у питање због чега су одабране одређене теме и који или чији интереси су довели до одређеног ангажовања. Присутно је изразито неповерење према организацијама цивилног друштва генерално, а посебно онима које се баве безбедносним питањима, будући да могу утицати на суштинске националне интересе једне земље. Заступнички (*advocacy*)<sup>1</sup> и партијски центри настоје да својим делањем промовишу своја становишта која се, у првом случају, заснивају на одређеној идеологији, а у другом, на партијским уверењима. За разлику од њих, универзитетски центри настоје да пружају експертизу и њихов примарни фокус је на академским критеријумима и објективности. Што се крајњег производа (*output*) тиче, универзитетски центри углавном имају много комплексније и дуже публикације које понекад нису толико интересантне доносиоцима одлука, који преферирају кратке и јасне препоруке какве често произилазе из рада партијских и заступничких центара. С тим у вези, партијски центри имају најлакши приступ доносиоцима одлука, као и највеће шансе да ће остварити жељени утицај. Међутим, он нестаје уколико партија више није на власти, те је судбина финансирања и опстанка ових центара на тај начин доведена у питање. Заступнички и универзитетски центри немају овај проблем, с тим што универзитетски центри упркос дуговечности, имају најмањи утицај на доносиоце одлука. Људски ресурси који се користе за делатности истраживачких центара се такође разликују у зависности од врсте. Универзитетски центри настоје да у својим редовима имају високо едуковане истраживаче и докторанте, док партијски центри фаворизују партијски кадар независно од њихових квалификација. Заступнички центри би у том погледу били негде на средини, те поред образовања имају потребу и за личностима са искуством у приватном сектору као и лицима која имају сопствене платформе које могу користити за заговарање одређене идеологије. Универзитетски и заступнички центри се могу наћи готово свуда, док су партијски центри најзаступљенији у државама попут Немачке или Холандије. Немачки партијски истраживачки центар, Фондација Конрад Аденауер активан је и у Србији, а покушај да се нешто случно уради у нашој земљи представља Фондација за српски народ и државу блиска владајућој Српској напредној странци.

<sup>1</sup> Јавно заступање или заговарање политике конкуренције. У најширем смислу, овај термин се односи на промоцију “културе конкуренције” и компетитивног амбијента.

Независно од осталих форми производа који истраживачки центри производе, свима би требало да буде заједничко писање предлога за практичне политике (policy paper) и кратких анализа практичних политика (policy brief). Кратке анализе практичних политика су документи у којима се на кратак и једноставан начин указује на одређени проблем и предлажу препоруке за побољшавање ситуације, а писани су језиком који не оптерећује читаоца (Institut Alternativa 2012). Предлози практичних политика су опширнији и комплекснији документи који поред студије (brief-a), садрже и испитивање различитих начина решавања датог проблема, а тек онда оптирање за једну од њих уз детаљно објашњење разлога за одабир (Ibid). И предлози практичне политике као и кратке анализе практичне политике могу (и треба) бити послати релевантним актерима сектора безбедности, као и другим заинтересованим странама попут интересних група или медија.

Ширење ових организација у свету довела је и до потребе да се термин „think-tank“ користи нешто слободније, с обзиром на различитости политичких система и доступних начина финансирања. Такође, речник који се користио у раду западних истраживачких центара често није могао бити адекватно пренет у домаћем језику па се паралелно са преводом на домаће језике зато често користе и енглески термини. Разлоге за ширење истраживачких центара можемо сврстати у три целине. Прво, демократизација је створила потребу за независним информацијама и окончала монопол који су владе имале над јавним информисањем. Самим тим је створено окружење које омогућава јавне дебате о практичним политикама које се доносе. Друго, глобализација је довела до пораста међународних актера и интернационализацију финансирања. Треће, али не и мање битно, модернизација је омогућила бржу комуникацију и дисеминацију информација глобално (McGann, 2011). Савремени изазови које истраживачке организације у Југоисточној Европи издвајају су негативни политички контекст, корупција, ерозија поверења у државне институције, наставак геополитичких тензија и рат, изборне динамике и раст крајње деснице и екстремистичке идеологије која ствара додатну поларизацију и обликује радикалнији политички дискурс (Baertl, Nicolle and Gilbreath 2023, 19).

У региону Западног Балкана је врло тешко за истраживачке центре да буду потпуно независни. Подршка домаћих донатора конзистентно недостаје, а филантропска култура донирања средстава

истраживачким центрима или било каквој организацији цивилног друштва је недовољно развијена. Реткост је и оснивање фондиција за финансирање сопствених активности. Центри у региону се најчешће финансирају донацијама агенција попут USAID, SIDA или OSI, или на основу пружања интелектуалних услуга на основу јавног надметања агенцијама попут UNDP, Светске банке и других. Тендери Европске Уније такође имају незанемарљив удео у буџетима истраживачких центара у региону и на Балкану уопште. Поред тога, одређене амбасаде попут холандске, америчке или шведске често финансијски подржавају рад неких центара у региону (Daskalovski 2009). С обзиром на то да су ово најзаступљенији начини финансирања, можемо констатовати да већина истраживачких центара у региону спада у категорију квази-независних центара.

## **ИСТРАЖИВАЧКИ ЦЕНТРИ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ У СРБИЈИ**

На нашим просторима, транзиција је створила велики вакуум и потребу за независном експертизом, те се процват организација цивилног друштва уопште десио раних 2000-их година након промене власти. У области безбедности, појава првих истраживачких центара у Србији везује се за почетак процеса реформе сектора безбедности. Поред тога, може се рећи да је развој истраживачких центара у Србији још увек у повоју (Bogdanović 2016). Као „нулту годину“ за почетак реформе сектора безбедности, која укључује и демократизацију управљања оружаним снагама, Београдски центар за безбедносну политику узима 2000. годину јер је она тек тада постала прокламовани циљ власти (ВСВР, н.д.).

Процењује се да у Србији тренутно има 34 истраживачких центара, од којих се највећи број бави европским интеграцијама, међународним односима и социјалном политиком (McGann 2021, 46). Економска питања, као и очување животне средине су најмање заступљене теме у нашем think tank сектору, али су то теме чији значај увелико расте и поприма веће капацитете за мобилизацију грађанства. Још једна од карактеристика истраживачких центара у Србији јесте одсуство финансијске транспарентности. Објављивање финансијских извештаја на Интернет страницама истраживачких центара није устаљена пракса. У поређењу са другим државама у региону Западног Балкана, процењује се да су истраживачки центри



у Србији најмање транспарентни (Bogdanović 2016). Као један од разлога за изостанак транспарентности, наводи се злоупотреба оваквих података у политичком контексту. Овакве злоупотребе доводе до игнорисања активности одређених организација које се перципирају као део „непатриотског блока“ и које се због страних донација етикетирају као „страни плаћеници“ (Popović 2008). Још једна од карактеристика јесте краткорочно пројектовање циљева, углавном базирано на интересима донатора у контексту одређених пројеката, или актуелним политичким контекстом. Због овога је отежано стварање квалитетнијих организационих капацитета. Истраживачком сектору у Србији се такође замера и неадекватна анализа сопствених резултата рада, која доводи до немогућности евалуације утицаја на практичне политике (Bogdanović 2016). Са друге стране, правни оквир као и однос доносилаца одлука према истраживачким центрима у тренутном друштвено-политичком окружењу, додатно доприноси лошој позицији ових организација. Креирање политика се у Србији тренутно своди на унутар-партијско одлучивање (Ibid). Тиме је цивилни сектор комплетно дестимулисан и долази до међусобног неповерења између државе и истраживачких центара, и то на уштрб јавног добра. Доносиоци одлука нису довољно упознати са радом истраживачких центара и неретко је да се сарадња експерата и одговорних лица у држави заснива на интерперсоналним односима (Ibid). Регулатива се веома дуго заснивала на Закону о удруживању грађана у удружења, друштвене и политичке организације из СФРЈ, као и на Закону о друштвеним организацијама и удружењима грађана Србије из 1982. године (Popović 2008). Нови оквир је усвојен тек 2018. године. Треба напоменути и то да не постоји правна дистинкција између истраживачких центара и других врста удружења, као и да додатну забуну ствара појава невладиних организација које у свом називу носе термин „институт“ чиме се ствара забуна око тога о каквој врсти правног лица се ради - владиној научноистраживачкој организацији односно научном институту које је уписано у Регистар научноистраживачких организација или се ради о организацији цивилног друштва (невладином истраживачком центру), док предузећа са оваквим називом обично у њему садрже и одредницу о каквом се привредном друштву ради (нпр. доо).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Члан 48 Закона о научноистраживачкој делатности (2015) наводи да организација која није уписана у Регистар научноистраживачких организација као научноистраживачка организација не може у свом пословном имену да садржи називе „научни институт“, „истраживачко-развојни институт“, „институт од националног значаја“ и „центар изузетних



Упркос наведеном, ипак постоји одређени утицај експертизе на доношење практичних политика, као и примери сарадње (на пример, у оквиру Националног конвента ЕУ). Развој ових организација и интензивирање њиховог односа са доносиоцима одлука је свакако могуће, међутим за то је потребна изградња међусобног поверења и посвећеност јавном добру.

Што се области безбедности тиче, у Србији има неколико истраживачких центара који разматрају ову проблематику. Тешко је утврдити њихов тачан број, с обзиром на то да Агенција за привредне регистре познаје само категорију „удружења“, те је неопходно претражити интернет странице организација и уверити се у њихову делатност, како би се утврдило да ли се ради о истраживачком центру.

Имајући у виду присутност у јавности и период постојања, а због потреба овог истраживања, спровеле смо анкету са неким од најрелевантнијих истраживачких центара у области безбедности у Србији. Анкету која је садржала седам истоветних питања отвореног карактера, ауторке су средином марта 2024. године упутиле на електронске адресе Београдског центра за безбедносну политику, Струковног удружења сектора безбедности и Центра за међународне и безбедносне послове. Питања садржана у анкети су била:

1. Чиме се примарно бавите?
2. На који начин настојите да утичете на своје окружење?
3. Какве врсте резултата (output-a) производи Ваш истраживачки центар и због чега баш те?
4. На које начине тежите да утичете на јавне политике?
5. Да ли сматрате да ваше активности доприносе обликовању политике Србије у области безбедности и одбране?
6. Да ли имате сарадњу са државним институцијама које обликују политику из ове области?
7. Да ли сматрате да је глас цивилног друштва у области безбедности уважен и да се чује?

Одговоре на питања уз кратку процену њихових делатности, основних начела, позиционирања и утицаја дајемо у наставку рада.

---

вредности“, што значи да по овом закону употреба само речи „институт“ није забрањена. Међутим, то може бити у колизији са чланом 16 Закона о удружењима (2018) који наводи да назив удружења не сме да изазива забуну у погледу тога о каквој врсти правног лица се ради.

## Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП)

Београдски центар за безбедносну политику је истраживачки центар који својим радом настоји да допринесе „унапређењу безбедности грађана у складу са демократским принципима и поштовањем људских права кроз истраживање, јавно заступање, развој заједнице и образовање“ (Београдски центар за безбедносну политику [БЦБП] 2024). Овај центар се бави широким дијапазоном безбедносних тема. У контексту безбедносне политике Србије, БЦБП се бави безбедносним институцијама, надзором и транспарентношћу сектора безбедности, као и родним питањима у овој сфери. Велика пажња је такође посвећена безбедносним ризицима и претњама, пре свега екстремизму, организованом криминалу, сајбер безбедности, хибридном претњама, као и управљањем ризицима. Што се спољне политике тиче, БЦБП објављује највише публикација о Европској Унији и регионалној сарадњи. Овај истраживачки центар се често појављује у медијима попут N1, ТВ Инсајдер, Данас, Нова РС, Дневни европски сервис и Тањуг, што сведочи о учесталим активностима, али и о перцепцији вредности за које се ова организација залаже и основама на којима почива. Уз то, БЦБП представља пример добре праксе што се транспарентности тиче, с обзиром на то да на својој Интернет страници има објављене финансијске извештаје (иако извештаји из 2022. и 2023. године изостају), као и листу донатора.

Одговоре на анкету коју смо упутили БЦБП-у добили смо у писаној форми 17. марта 2024. године. На питање чиме се примарно бави, БЦБП је одговорио да је основни фокус безбедносна политика. Центар се бави пружањем информација, мишљења и савета заснованих на доказима, у циљу јачања безбедносне архитектуре, демократског управљања сектором безбедности и спољне политике која се заснива на основним вредностима и принципима Европске уније. Кроз свој рад, БЦБП настоји да пружи подршку развоју организација цивилног друштва и покретачима промена како би се створило погодно окружење за транспарентније и одговорније функционисање државних институција. Подршка се пружа и активистима за људска права као и борцима за слободу и узбуњивачима како би се увећали демократски капацитети читавог друштва. Међу стратешким циљевима овог удружења, налази се и образовање демократских лидера у областима безбедности, људских права, спољне политике и подршка њиховом ангажовању

у спољној, одбрамбеној и безбедносној заједници Европске уније. БЦБП израђује анализе, из области безбедности, владавине права, спољне и безбедносне политике Србије за домаће и међународне доносиоце одлука, новинаре, студенте и заинтересовану јавност.

БЦБП првенствено покушава да утиче на своје окружење анализама и истраживачким радовима. Анализе и истраживања покривају широки спектар безбедносних питања Србије, региона Западног Балкана и Европе. Кроз јавне догађаје, БЦБП представља своје налазе, док своје производе прослеђује свим заинтересованим странама (доносиоцима одлука, међународним организацијама, академским центрима). БЦБП такође покушава да утиче на своје окружење заговарачким активностима, едукацијом младих, као и пружању правне и практичне подршке активистима и узбуњивачима.

Што се производа тиче, у питању су публикације, анализе, предлози јавних политика и радни папири. БЦБП такође објављује и саопштења у вези са догађањима за која се сматра позваним и релевантним да коментарише. Објављује и *BCBP Trends*, покушавајући да предвиди трендове у глобалној политици на почетку сваке године. Ове аутпуте производи зато што организација верује да своје заговарачке и истраживачке капацитете може најбоље искористи објављивањем резултата истраживања која су независна и стручна, и базирана на истини.

БЦБП сматра да активности које спроводи донекле доприносе обликовању политике Србије у области безбедности и одбране. „У последњих неколико година сведоци смо процеса „заробљавања државе“ од стране власти, што подразумева и затварање институције за сугестије које долазе од експерата из цивилног друштва. Обликовање политика Србије у областима безбедности и одбране није више процес отворен за сугестије експерата из цивилног друштва, тако да је утисак Центра да њихове активности у веома малој мери доприносе обликовању политике Србије у овим областима. Назначено је и то да иако БЦБП има одређену сарадњу са државним институцијама, пре свега у виду повремених састанака и консултација, та сарадња није довољна.

Закључно, експерти из БЦБП-а сматрају да глас цивилног друштва у области безбедности није довољно уважен и да се не чује.

## Центар за међународне и безбедносне послове (ISAC Fund)

Центар за међународне и безбедносне послове (ISAC фонд) је истраживачки центар у Србији који се бави „политичким анализама, јавним заговарањем, истраживањима, едукацијом, као и програмима лидерства и усавршавања студената и младих професионалаца.“ Он настоји да својим радом утиче на спољнополитичко позиционирање Србије, доприносећи тиме сталном преиспитивању и разматрању спољне и безбедносне политике. Центар је основан 2006. године са циљем промовисања и преображаја Србије на путу ка чланству у ЕУ и евроатлантским интеграцијама, те се бавио питањима реформе сектора безбедности и заговарањем процеса приступања Србије ЕУ. Као делатности Центра издвајају се образовање и обука – школе, семинари, радионице, предавања по позиву, истраживања и публикације, прилагођени циљани пројекти, подизање нивоа јавне свести и активности усмерене ка широј јавности (outreach) – конференције, округли столови, панели, дискусије, и јавно заговарање, политичко саветовање (консалтинг) и паралелна дипломатија (second track diplomacy). У свакој од ових делатности видљиво је настојање Центра да повеже грађане и државне институције, домаће и иностране актере у области спољних послова и безбедносне политике. Он такође претендује да буде и паралелни канал комуникације између државних актера у питањима која се у датом тренутку не могу разматрати на званичном нивоу (ISAC Fund, 2024). У оквиру Националног конвента о ЕУ, чији је део постао још 2014. године, Центар је председавао и радном групом задуженом за поглавље 31-Заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика.

У одговорима на наша питања од 30. марта 2024. године ISAC Fund је као свој фокус активности одредио европске интеграције Србије, док су области истраживања везане и за односе Србије са трећим државама, питања везана за евроатлантску сарадњу, дезинформације и слично. Центар настоји да утиче на своје окружење кроз организовање јавних догађаја, спровођење истраживања, појављивања у медијима, учествовање на конференцијама и сарадњу са државним институцијама. Као главни производи Центра истакнути су предлози практичне политике (кратке анализе са препорукама које за циљ имају указивање на значај питања, кратку анализу и препоруке шта би требали да буду следећи кораци), студија практичне

политике (који је сличан претходном али у дужем формату и са подробнијом анализом), студије стања (анализа, слично претходном, без препорука), јавне догађаје (конференције и панеле које служе за промовисање истраживачког рада, као и ставова), као и јавни наступи. Центар утиче на јавне политике кроз наступе у јавности и директну комуникацију са државним институцијама и сматра да у ограниченој мери утиче на обликовање политике Србије у области безбедности и одбране. Како се из Центра наводи: „Наше активности су прихваћене од стране институција само онда када је то у интересу владајуће елите. Другим речима, сарадња углавном није у „доброј вери“, већ по потреби. Онда када се сарадња са државним институцијама остварује, она се обично конкретизује са стручним кадром државних институција, док директна сарадња са доносиоцима политичких одлука изостаје, наводи се из Центра. По питању сарадње са државним институцијама које обликују политике из ове области, Центар је навео да сарадња постоји и то углавном преко Националног конвента, као и преко Министарства за европске интеграције. „Другим речима, наводи се из Центра, улазна тачка за сарадњу је Министарство европских интеграција, а тек потом се остварује сарадња са осталима.“

Слично БЦБП-у, Центар је закључио да се глас цивилног друштва у области безбедности не чује и не уважава и да се оне у суштини посматрају као „нужно зло“. Такође, оцена је и да уколико не би постојао процес европских интеграција, истраживачки центри у Србији би били „апсолутно маргинализовани.“

## **Струковно удружење сектора безбедности (СУСБ)**

Струковно удружење сектора безбедности је истраживачки центар који настоји да окупи активне и пензионисане раднике државног и приватног сектора безбедности, као и експерте и академске раднике сродних научних дисциплина, како у Србији, тако и у иностранству (Струковно удружење сектора безбедности [СУСБ] 2024). Кроз свој рад, настоји да повеже теорију и праксу у сектору безбедности и бави се израдом предлога за надлежне органе и јавност на пољу безбедности, у циљу подизања степена безбедности и професионализације безбедносних структура. Овај центар се такође бави и едукацијом и професионалним усавршавањем припадника сектора безбедности. Анализе на Интернет страници овог удружења

се баве међународном, регионалном и државном безбедношћу, као и еколошким и сајбер питањима. Посебна рубрика је посвећена заштити деце и жена. СУСБ такође има и посебан Центар за непролиферацију, контролу наоружања и разоружање. Само удружење је у овом домену и чланице мреже истраживачких центара коју окупља Конзорцијум Европске уније за непролиферацију и разоружање. Поред тога сам мото удружења „Знањем и искуством за друштво слободно од страха“ говори доста о његовим основним постулатима и парадигми на којој почива. Редовно се одржава и сет радионица које покривају разноврсну тематику попут комуналног реда и екологије, корпоративне безбедности и медија и комуникације. СУСБ је отворио и свој тренинг центар и сертификован је да држи обуке и тренинге од стране Међународне асоцијације за телохранитеље и безбедносне услуге (IBSSA). Остварена је пројектна сарадња са међународним и локалним актерима попут НОРЕ пројекта о превенцији радикализације усмерене на затворско и условно особље, организације у заједници, правосудне агенције, креаторе политике и затворенике. На локалном нивоу, СУСБ реализује пројекте из области заштите деце на интернету и самозаштите жена. Велика пажња се посвећује и студентима међународних односа и безбедности, те се сваке године одржава стажирање, након кога стажисти имају прилику да објаве своје радове у зборнику радова овог удружења. Такође, представници удружења присутни су у медијима.

Из спроведене анкете на коју смо одговоре добили 15. марта 2024. године, сазнајемо да се СУСБ примарно бави окупљањем експерата/стручњака на пољу безбедности и у вези са безбедношћу, професионалаца (активних и пензионисаних - државни и приватни сектор безбедности), научних радника/истраживача у пољу безбедносне науке и у вези са безбедношћу, а у циљу сумирања слободне стручне мисли и деловања на побољшање безбедности односно сигурности појединаца и друштва, па тако и наше државе као и регионалне/глобалне заједнице, али поштовања начела професије у сектору безбедности.

Утицај на окружење ова организација настоји да оствари позивима на учешће у њеним активностима и чланство СУСБ, стручним скуповима, трибинама, едукацијама, јавним наступима, учешћем у јавним расправама, предлагањем законских решења и стручним и професионалним реаговањем на доносиоце одлука и

сходно закону и процедурама. Уједно СУСБ се повезује са сродним регионалним актерима и настоји да оствари утицај и ван Србије.

Што се производа тиче, СУСБ редовно прати и анализира актуелна дешавања из области унутрашње, националне и међународне безбедности, објављује анализе на свом сајту и има свој YouTube канал. Такође, као резултат стажирања, СУСБ сваке године након завршеног циклуса стажирања објављује Зборника радова стажиста који је доступан на сајту удружења. Удружење је у два наврата организовало и ЕУ стажирање за непролиферацију и разоружање. СУСБ активно аплицира и учествује и у другим пројектима, а посебно је запажено била реализација пројекта о заштити младих на Интернету и обуци жена за самозаштиту које је удружење у два наврата спровело по пројектима одобреним од стране општине Чукарица. Такође, удружење је активно у пројектима подизања свести о медијској писмености и јачању капацитета цивилног друштва које је радило као партнерска организација у оквиру конзорцијума којем је одобрен пројекат код Вишеградског Фонда.

СУСБ настоји да утиче на јавне политике кроз учешће у јавним расправама, критичким освртима и анализама постојећих законских решења, дописима носиоцима јавних политика из области безбедности и одбране о потреби доношења нових решења или ризицима, позивање представника носиоца власти на учешће у трибинама и скуповима у организацији Удружења, јавним обраћањима, итд.

У оквиру законом предвиђених могућности одређена сарадња са државним институцијама постоји, пре свега у виду учешћа Удружења на активностима ових институција и јавним расправама. Постоји уверење да се активности овог истраживачког центра читају и чују и да сходно томе, одређени утицај на доношење одлука у области безбедности и одбране постоји. Међутим, постоји и утисак да глас цивилног друштва у области безбедности није уважен. „Стиче се неспоран утисак да само инструментализоване организације и оне подржане од стране државе тј. власти или других утицајних држава на нашем простору могу да имају уважавања и сарадњу са представницима власти тј. државе, док су други маргинализовани“, наводи се у одговору из овог удружења.



## ЗАКЉУЧАК

Овај рад настојао је да укаже на карактер постојања и деловања истраживачких центара као дела ширих међународних и регионалних токова успостављања одређеног светског поретка, базираног на жељеним вредностима и правилима која из њих произилазе. Избор да истраживачки центри буду додатно средство успостављања легитимације унутрашњег и светског поретка такође је инхерентан самом поретку тј. оном који признаје значај постојања демократије и међународног друштва, те нужности да се придобије сагласност већег дела тог друштва за одлуке које се доносе и спроводе. У исто време, истраживачки центри постају и средства борбе против доминантног поретка или успостављене хегемоније тиме што постају носиоци другачијих концепција, наратива и правила која би постала право. У раду се врши посебан осврт на истраживачке центре који су активни у области безбедности и теже да утичу на креирање безбедносне политике једне земље. Утолико колико је сектор безбедности и безбедносна политика израз суштинских националних интереса једне земље, деловање истраживачких центара у овој области је посебно осетљиво и ограничено. Рад се у последњем делу фокусира и на ситуацију у Србији, а жеља нам је била да кроз анкету утврдимо начела, начине деловања и искуства неких од најдуговечнијих истраживачких центара у области безбедности у Србији. Добијени одговори указују на то да су ови центри усмерени да пружање адекватних инпута, експертисе и препорука, доносиоцима одлука, али и широј јавности како би се усвојиле адекватне политике у области безбедности и спољних послова. Инструменти који они користе за ове циљеве су анализе, истраживања, креирање практичних политика и едукативних програма попут трибина, радионица или стажирања, слање публикација и дописа, учешће на стручним скуповима и трибинама, присуство у медијима, али и вођење паралелних дипломатских процеса чиме се у ствари потврђује и сврсисходност ових центара за саму државу. Овде се они виде као канал комуникације и мост између државе и грађана, али и између држава у питањима која не могу бити предмет међудржавних разговора. Ипак, сва три удружења су сложна да се њихова улога инструментализује, да њихов глас није довољно уважен и да постоје елементи „заробљене државе“, који спречавају активно учешће



цивилног друштва у креирању политика које се односе на сектор безбедности.

Имајући у виду општу „борбу идеологија“ која сада доминира европским и међународним поретком, за очекивати је да ће се истраживачки центри засновани на либерално-демократским начелима наћи додатно на удару. Ширење организација цивилног друштва, а све више и истраживачких центара заснованих на конзервативним или екстремно десним идеологијама, узима све више маха и може се очекивати њихово даље нарастање. Криза владајуће парадигме у којој данас живимо може се превазићи на један од три начина: поновним оснаживањем постојеће владајуће либерално-демократске парадигме, трансформацијом постојећих институција тако да уваже елементе и нове парадигме, и револуцијом која би значила потпуно одбацивање старе и успостављање нове парадигме међународних односа. Оно што је сигурно, то је да ће у овим надметањима истраживачки центри имати незаобилазну улогу.

## ЛИТЕРАТУРА

Београдски центар за безбедносну политику [БЦБП]. 2024. <https://www.bezbednost.org>.

Костић, Марина. 2019. *Концепције светског поретка у политикама безбедности Сједињених Америчких Држава, Руске Федерације и Европске уније на почетку XXI века*, докторска дисертација. Београд: Факултет политичких наука Универзитета у Београду.

Закон о удружењима Републике Србије. 2018. Sl. glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon.

Закон о научноистраживачкој делатности. 2015. Sl. glasnik RS, br. 110/2005, 50/2006 - ispr., 18/2010 i 112/2015.

Струковно удружење сектора безбедности [СУСБ]. <https://sektorbezbednosti.com>

\*\*\*

Adam Smith Institute. 2024. „Using free markets to create a richer, freer, happier world“. <https://www.adamsmith.org>.

- Bezbednost na dlanu. 2024. „Portal o reformi sektora bezbednosti u Srbiji“. <https://www.reforma.bezbednost.org>.
- Baertl, Andrea, Stephanie Nicolle and Dustin Gilbreath. 2023. „Think Tank State of the Sector 2023. Open Think Tanks Directory“. <https://www.onthinktanks.org/publication/think-tank-state-of-the-sector-2023>.
- Bogdanović, Aleksandar. 2017. „Think Tank organizacije u Srbiji: U potrazi za uticajem“. *PolicyHub*, 9.3. <https://policyhub.analitika.ba/bs/iskustva-i-prakse/182>.
- Buldioski, Goran. 2009. „Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu?“. U: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, 4 (12): 38-52.
- Daskalovski, Židas. 2009. „Šta je dobar nezavisni istraživački centar na Zapadnom Balkanu – stanje stvari i izgledi za budućnost“. *Bezbednost Zapadnog Balkana* 4 (12): 53-67.
- Ejdus, Filip. 2010. „Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji“. U: *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji: deset godina posle*, 107-118. Beograd: Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu i FPN.
- Hänggi, Heiner. 2004. „Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction“. U: *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (ur. Bryden, A. and Hänggi, H.). Berlin: LIT-Verlag.
- Hoare, Quentin and Geoffrey Nowell Smith. 1999. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. London: ElecBook.
- Institut Alternativa. 2012. *Think tank- uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika*. Podgorica.
- ISAC Fund. 2024. „Шта ми радимо.“ <https://www.isac-fund.org>.
- Jang, Oin i Kvin Lisa. 2002. *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku – vodič za savetnike za praktičnu politiku u zemljama Srednje i Istočne Evrope*. Beograd: Beogradska otvorena škola.
- Kostić, Marina. 2014. „Politika proširenja Evropske unije: koncept, naučene lekcije i slučaj Srbije“. *Srpska politička misao* 45 (3): 219-233.

- Kostić, Marina. 2018. „Čija hegemonija? – svet u uslovima takmičenja za novu globalnu vladavinu“. *Međunarodni problemi* LXX (4): 391-411.
- Kostić, Marina. 2019. „Isključiva priroda evropskih, evroatlantskih i evroazijskih integracija i previranja na evropskom postsovjetskom prostoru“. *Međunarodni problemi = International problems*, LXXI (4): 498-526.
- Matić, Milan i Milan Podunavac. 1997. *Politički sistem: teorije i principi*, drugo izdanje. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- McGann, James. 2011. “Think Tanks: The Global, Regional and National Dimensions”. In: *Think Tanks in Policy Making – Do They Matter?* (eds. McGann et al.), 8-15, Briefing Paper Shanghai. Shanghai: Friedrich Ebert Stiftung.
- McGann, James. 2016. *The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance*. Washington: Brookings Institution Press.
- McGann, James G. 2021. *2020 Global Go To Think Tank Index Report*. Pennsylvania: University of Pennsylvania.
- McGann, James G. and Weaver, R Kent. 2009. *Think Tanks and Civil Societies – Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick, New Jersey: Transaction publishers.
- Petrović, Predrag. 2020. *Anatomija zarobljavanja bezbednosno – obaveštajnog sektora u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Popović, Katarina. 2008. „Nevladine organizacije i obrazovanje – zakonska regulativa, problemi i mogućnosti“. *Andragoške studije*, 1: 91-107.
- Pratt, Nicola. 2004. “Bringing Politics Back in: Examining the Link between Globalization and Democratization”. *Review of International Political Economy* 11 (2): 311-336.
- Rich, Micheal. 2003. “RAND: How Think Tanks Interact with the Military”. Reprints, Santa Monica, California: RAND Corporation. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reprints/2006/RP1050.pdf>.

**Marina Kostić Šulejić\***

*Institute for International Politics and Economy, Belgrade*

**Hana Pollak\*\***

*Master's studies Terrorism, organized crime and security*

*University in Belgrade*

---

## **ROLE AND SIGNIFICANCE OF RESEARCH CENTERS IN THE FIELD OF SECURITY**

---

### **Resume**

---

*This paper analyzed the activities of research centers (think-tanks) in the security field and their influence on the security policies of the countries in which they operate, with special reference to Serbia. The main research questions that this paper addressed were: What is the position and role of these research centers today, in the conditions of the overall multipolarization of the world order, and the predominance of liberal-democratic models of world order being questioned? Are these organizations also changing, are their position and influence in society diminishing, and how does the entire society adapt to these changes? The authors use Gramsci's theoretical framework and methods of analysis and survey. They conclude that the action of research centers in the field of security cannot be separated from the general trends of international relations and the ruling ideology, which is why, after the 1990s, the liberal-democratic paradigm was established as the backbone of the action and representation of the newly created research centers in the countries of Eastern Europe. However, due to the specific circumstances in which Serbia found itself during the 1990s, the liberal-democratic paradigm of action of research centers in the field of security was usually viewed as alienated or*

---

\* Email: marina@diplomacy.bg.ac.rs.

\*\* Email: hana.polak99@gmail.com

*foreign to the existing “integral state”, a “necessary evil” or a phenomenon whose actions must be tolerated but never fully adopted.*

**Key words:** *research centers in security, think-tank organizations, security policy, public policies, Serbia.*

---

**Никола Перишић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

**Саво Симић\*\***

*Институт за политичке студије, Београд*

---

## **МЕДИЈСКЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У ПОБОШЉАЊУ КВАЛИТЕТА ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ОД 2019. ДО 2023. ГОДИНЕ**

---

### **Сажетак**

*У овом раду истражујемо улогу и значај невладиних организација у формулисању медијских јавних политика које се непосредно тичу изборног процеса. У питању су три невладине организације: Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА) и Транспарентност Србија (ТС), чији део експертизе, поред осталих делатности, представљају избори или конкретни недостаци у изборном законодавству и/или изборној пракси. Наведене организације селектоване су за анализу због њихове вишегодишње активности у унапређењу изборног процеса Републике Србије, али и квалитета и кредибилитета у перцепцији домаће и међународне стручне и академске јавности. Истакнуте организације посматрају спровођење избора и услове у којима се одржавају, редовно*

---

\* E-mail: [nikola.perisic@ips.ac.rs](mailto:nikola.perisic@ips.ac.rs), <https://orcid.org/0000-0002-3642-0731>

\*\* E-mail: [savo.simic@ips.ac.rs](mailto:savo.simic@ips.ac.rs), <https://orcid.org/0000-0002-3169-0484>

*комуницирају и јавно образлажу присутне изборне мањкавости, истовремено предлажући решења за указане недостатке. Управо из тог разлога ове организације биле су део оквира дијалога власти и опозиције на Факултету политичких наука 2019. са сопственим сетом препорука о побољшању изборних услова, поводом одржавања избора 2020. године. Циљ рада чини преглед јавних политика невладиних организација у медијској изборној арени, али и оцена стања последња три изборна циклуса.*

**Кључне речи:** *избори, Република Србија, јавне политике, невладине организације, медији.*

---

## НЕВЛАДИНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И МЕДИЈИ

О невладиним организацијама постоји велики број дефиниција ипак најчешће се сматрају добровољним, легално конституисаним асоцијацијама грађана посвећене друштвеним питањима попут едукације, здравства, социјалне заштите, заштите животне средине, религије, људских права, културе, итд. (Have and Neves 2021, 773). Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице (UNHCR) дефинисао их је као правно регистроване, некомерцијалне, невладине и непрофитне организације које су у складу са универзалним хуманитарним вредностима (Centar za unapređenje Brčkog [CUB] 2006, 7). Првом међународном невладином организацијом сматра се „Друштво за борбу против ропства“ (*Anti-Slavery Society*) основано 1839. године, и од тог тренутка се бележи њихова константна експанзија. Број међународних невладиних организација 1914. године је износио 1.083, док их 2000. године било преко 37.000 (United Nations Development Programme [UNDP] 2002, 102). Иако су невладине организације биле присутне и пре Другог светског рата, појам је ушао у општу употребу тек са формирањем Уједињених нација 1945. године. Невладине организације се наводе у Повељи Уједињених нација, конкретно у члану 71. десетог поглавља или главе „Економски и социјалног савет“ где се истиче да: „Економски и социјални савет може закључити споразуме ради консултовања са заинтересованим невладиним организацијама која се интересују

за питања која су део оквира његове надлежности. Такви споразуми могу се правити с међународним организацијама и кад томе има места, с националним организацијама“ (The Charter of the United Nations [UN Charter] 1945, 13-14). Годину дана касније формиран је Комитет за невладине организације као тело Економског и социјалног савета задужено за акредитацију невладиних организација (Горданић 2020, 202).

Једна од улога невладиних организација налази се у домену заговарања јавних политика, посебно у превазилажењу институционалних празнина, усмеравању пажње креатора јавних политика на поједине сегменте попут постављања агенде или мониторинга примене. У случају недостатка предлога јавних политика или када креиране јавне политике нису ефикасне, невладине организације најчешће нуде адекватне алтернативе (Siddiqi 2021, 3). Често су идеализоване као организације које су посвећене „општем добру“, остављајући по страни профит или политику (Werker and Ahmed 2008, 74).

Међутим, перцепција јавности о невладиним организацијама никада није једнозначна и искључива последица њихових активности, већ зависи и од приступа и наратива који рефлектују јавни функционери и државне институције. На пример, Велика Британија је још 1998. године успоставила „Пакт о односима између власти и цивилног сектора“ (*Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector*) који укључује, цивилне, невладине и непрофитне организације. Такав пакт подразумева да влада и ове организације заједно развију кодекс за консултације и евалуацију законодавства (Bulgarian Center for Not-for-Profit Law [BCNL] 2008, 13). Хрватска Влада је свој „Уред за удруге“ као стручну службу за сарадњу са цивилним сектором основала 1998. године, док је Влада Републике Србије „Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом“ основала 2011. године. Европска унија је дала додатни подстицај за развој цивилног сектора у Србији омогућавајући различите врсте пројектног финансирања том сектору, а све са жељом да се додатно развију демократске вредности и капацитети у *младој демократији* као што је Србија (Grečić, Lađević и Janković 2011, 105). Управо се зато у периоду после петооктобарских промена бележи и највећи раст броја невладиних организација у Србији, када је забележено близу хиљаду активних организација цивилног друштва (Грађанске иницијативе 2005, 4). На основу података Агенције за привредне регистре



(АПП) у Србији тренутно делује преко 36 хиљада различитих организација и удрежења које се могу сврстати у невладин сектор, а њихове најчешће области деловања су: заштита људских права, развој демократије, борба против корупције, заштита животне средине, итд.

Без обзира што ове врсте организација и друштвеног деловања имају значајну улогу у развоју демократије, неретко их у државама Централне и Источне Европе прате негативни наративи ослоњени на стереотипизацију ових организација као инструмената у интересу страних држава. У том маниру, потпарол мађарске партије Фидес (*Fidesz*) Петер Хопал (*Péter Hoppál*) 2013. године на конференцији за медије изјавио је да „водеће мађарске невладине организације добијају милионе долара од стране милијардера Џорџа Сороса (*George Soros*) и да служе страним интересима када - у замену за амерички новац - нападају мађарску владу” (Kapronczay 2017, 110-111). С друге стране, у Русији је донет закон којим су све невладине организације које примају новац из иностранства проглашени „страним агентима” (Beta i RTV 2012).

Медији имају важну друштвену улогу јер информишу јавност о различитим догађајима и процесима. Једну од најзначајних улога медији имају у самом изборном процесу јер захваљујући медијима се развија демократија и може се сматрати да нема поштених избора без независних медија и медијске равноправности свих изборних актера (Ковачевић 2019, 155-156). Медији, а превасходно електронски медији, постају „кључна институција ефикасног ширења политички релевантних информација међу бирачима” (Atlagić 2007, 112). Тако да се може закључити да начин на који медији извештавају и обављају свој посао у изборном периоду, представља степен развијености демократије у државама транзиције (Malović 2003, 44). С друге стране, политичари су свесни колику моћ имају медији и због тога се труде да имају контролу над њима, а поготову у изборном периоду. Зато „политичари не презају од различитих алата и техника како би контролисали медије” (Ladd 2011, 56). Управо због тога потребно је да цивилни сектор прати рад медија и понуди конкретна решења која би за циљ имају да задрже медије у оквирима прописаних професионалних стандарда. Стога анализа рада обухвата јавне медијске политике које су предлагале три релевантне невладине организације: Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА)

и Транспарентност Србија, које имају вишегодишње искуство у мониторингу и регулацији изборног процеса, а посебно су се бавили темом медија у изборном периоду јер је медијска присутност политичких актера честа тема спорења између представника власти и опозиције, поготову у оквиру изборног процеса. Транспарентност Србија од избора 2004. године<sup>1</sup> врши мониторинг финансирања и трошкова изборне кампање, неретко указујући на стање у медијима посредством заступљености актера и функционерске кампање. ЦЕСИД је основан 1997. у Републици Србији и од тог изборног циклуса активно објављује изборне извештаје и препоруке. Уједно је један од оснивача ЕНЕМА (*ENEMO*), међународне мреже организације за посматрање избора на подручју Централне и Источне Европе. ЦРТА је формирана 2002. године под именом Линет (*LiNet - Liberal Network*). Промену назива врши 2009. године, док мисију изборног мониторинга покреће 2016. године. Самим тим убрзо постаје члан ЕНЕМА, али и ГНДЕМ-а (*GNDEM*) - глобалне мреже организација које се баве посматрањем избора.

## **ИЗБОРНИ ДИЈАЛОГ 2019. ГОДИНЕ И ПРЕПОРУКЕ НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА**

Узрок отпочињања разговора била је политичка криза коју је Србија захватила током 2019. године када су организовани вишемесечни протести и најава дела опозиционих странака да размишља о бојкоту редовних парламентарних избора 2020. године. Дијалогу о изборним условима на Факултету политичких наука који је трајао од јула до октобра 2019. године, претходили су грађански протести започети нападом на политичара Борка Стефановића 2018. године под називом „Стоп крвавим кошуљама“. Ови протести, касније преименовани у „1 од 5 милиона“, довели су до потписивања опозиционог документа под називом „Споразум са народом“ шестог фебруара 2019. године. Прва тачка тог документа истиче борбу за слободне медије, као и за слободне и поштене изборе. На овом месту примећује се значај медија у формулацији одржавања слободних и поштених избора. У другој тачки потписници се обавезују да уколико се избори не спроведу у таквим условима они неће узети учешће у изборном процесу (Савез за Србију 2019, 1-2). Током 20. априла на

---

<sup>1</sup> Посматрајући изборне циклусе наведене на интернет страници: <https://izbori.transparentnost.org.rs/>

једним од многобројних протеста, представљена је стручна група, чији је циљ био да формулише захтеве учесника. На почетку шетње глумец Бранислав Лечић представио је стручну групу за преговоре<sup>2</sup> и истакао да постоје три кључне области око којих су преговори неопходни и тичу се: 1) злоупотребе медија 2) рада Регулаторног тела за електронске медије 3) изборног процеса (RSE 2019). Стручни тим 3. јуна саставља извештај у коме се налазе захтеви, образложења и препоруке ради унапређења или успостављања равноправних изборних услова. Од укупно шест захтева четири су директно или индиректно повезана са положајем медија у изборном процесу. У другом захтеву се траже оставке министра и државног секретара Министарства културе и информисања због урушавања медијског система. Трећи захтев тиче се оставке чланове РЕМ-а. Четврти је окренут ка равноправном третману на јавним медијским сервисима, а пети ка активнијој улози тела за спровођење избора и надзор медија – преваходно РЕМ и Надзорни одбор (Stručna grupa 1 od 5 miliona 2019, 1). Захтеви окренути ка телима за надзор медија били су последица неиспуњавања њихових законом прописаних обавеза. Тако је РЕМ на председничким изборима 2017. године донео одлуку да надзор врши само по пријавама грађана и одговорност пребацио на Надзорни одбор Народне скупштине који није био формиран (Атлагић и Сурчулија-Милојевић 2018, 134).

Крајем јула 2019. почињу разговори између представника свих релевантних политичких странака. Разговоре је водио Милан Антонијевић, тадашњи директор Фонда за отворено друштво, а домаћин дијалога је био Факултет политичких наука у Београду. Током треће рунде дијалога 19. августа 2019. године отворено је питање рада и функционисања медија током изборне кампање.

Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД) предложио је десет мера, од којих је делимично или потпуно примењено четири. Предлог да се формира Надзорни одбор Народне скупштине је формиран и имао је укупно 10 чланова: пет који су изабрани на предлог посланичких група и пет који су изабрани на предлог Владе. Иако је формално испуњен предлог за формирање овог тела, рад и закључци до којих су дошли припадници овог тела није био довољно видљив у јавности. Истовремено, ЦЕСИД је дао и низ препорука

<sup>2</sup> Преговарачку групу су углавном чиниле експерти попут Јованке Матић, Чедомира Чупића, Сњежане Миливојевић, Душана Вучићевића, Бобана Стојановића, Зорана Гавриловића, али и јавне личности попут редитеља Срђана Драгојевића и новинара Вукашина Обрадовића.

за унапређивање рада Регулатора електронских медија (РЕМ) који нису испуњени. Наиме, ЦЕСИД је предложио да РЕМ током изборне кампање излази са резултатима мониторинга кампање, а да на крају кампање представе финални извештај. Међутим, досадашња пракса РЕМ-а је да излазе само са финалним извештајима по завршетку кампање. Такође, предложено је и да се период тзв. предизборне тишине смањи на 24 часа уочи изборног дана, али није образложен разлог за скраћивање. Кршење изборне тишине би контролисали РИК, РЕМ и Надзорни одбор Народне скупштине који би могли финансијски да санкционишу прекршиоце изборне тишине (Centar za slobodne izbore i demokratiju [CESID] 2020, 6-8).

У препорукама Центра за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА) уочи организовања редовних парламентарних избора 2020. године ближе се описује рад Надзорног тела Народне скупштине. У тој публикацији се наводи да су они од свог конституисања, што је било у децембру 2019. године, до лета 2020. године, укупно имали шест седница. Највећи број активности Одбора односи се на питања везана за функционисање овог тела: избор председника, усвајање Пословника, упознавање са прописима и начином сопственог рада као и трајање мандата Одбора. Поред тога, Одбор је разматрао и извештаје Регулаторног тела за електронске медије о надзору пружалаца медијских услуга током пердизборне кампање, али нема података о закључцима Одбора поводом разматраних извештаја. Уз то, Одбор је и разматрао притужбу Покрета за обнову Краљевине Србије о несразмерном извештавању на РТС-у, где је констатовано да сви изборни актери треба да имају равноправан третман и Одбор је такву врсту препоруке дао Јавном медијском сервису (Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA] 2020, 11).

Кључну улогу у избору нова три члана РЕМ-а 2019. одиграо је ЦЕСИД на чији предлог је РЕМ почео да ради у пуном саставу. Такође, РЕМ је усвојио и нацрт Плана праћења програма пружалаца медијских услуга током предизборне кампање за републичке, покрајинске и локалне изборе, који подразумева 24-часовни мониторинг програма јавних медијских сервиса (РТС1, РТС2, РТВ1, РТВ2, Радио Београд 1 и Радио Нови Сад) и комерцијалних пружалаца медијских услуга телевизије са националним покривањем, уз могућност вршења периодичног надзора осталих пружалаца услуга телевизије. ЦЕСИД-ова препорука о усвајању новог Правилника о обавезама пружалаца

медијских услуга током предизборне кампање или неког другог акта којим би се контролисало понашање пружалаца услуга од стране РЕМ-а усвојена је парцијално, с обзиром да се РЕМ определио за формулисање два одвојена документа: обавезујућег правилника који се односи искључиво на јавне медијске сервисе и који суштински не представља значајно унапређење претходног правилника, и необавезујућих препорука за комерцијалне емитере. Посебно спорна је одредба у Правилнику која прописује да се у случају да је више подносилаца изборних листа или кандидата заинтересовано за емитовање политичких огласа, а да не постоје технички услови да се то испуни у целости, време намењено политичком оглашавању расподељује сразмерно њиховој исказаној заинтересованости. Није јасно како се мери ова заинтересованост, што оставља простор за произвољна тумачења. Такође, предложио је неколико важних мера које би суштински унапредиле постојеће стање. Прва међу њима је да се јасно дефинише одредба да сви медији имају обавезу да, уочи избора, јавно објаве ценовнике политичког оглашавања који би без дискриминације једнако важили за све политичке субјекте, под идентичним условима. За контролу овог правила била би надлежна Агенција за борбу против корупције, а само имплементирање мере подразумевало би минорне измене закона. Још једна измена закона резултирала би и прецизирањем Закона о оглашавању и регулисањем политичког оглашавања ван кампање – тренутни прописи остављају простор за прикривено оглашавање и не регулишу оглашавање ван кампање у штампаним, онлајн и другим медијима (CESID 2020, 6-8).

ЦРТА је објавила сет препорука која се тичу медијских политика за изборе 2020. године. Документ је објављен пре дијалога 24. марта 2019. године под насловом „ЦРТА препоруке за унапређење изборних услова до 2020. године”. У другом одељку укратко је набројано пет предлога ЦРТЕ за обезбеђивање равноправне медијске заступљености. Све су везане за рад РЕМ-а и ту спадају препоруке: бр. 35 - Обавезивање РЕМ-а да објављује извештаје о мониторингу медија током изборне кампање; бр. 36 - Обавезу РЕМ-а да разматра и одлучи о свакој пријави која указује на повреду општег интереса; бр. 37 - Обавезу РЕМ-а да образложи сваку одлуку и укључи извештај службе за надзор; бр. 47 - Захтев да РЕМ одлучује о пријавама у року од 5 дана и бр. 59 о проширивању опсега казних мера које би РЕМ потенцијално изрекао емитерима (CRTA 2019a, 2). Крајем 2019. године тј. након дијалога одржаног на Факултету политичких наука

и дијалога под посредништвом Народне скупштине и Европског парламента, ЦРТА је објавила које од ових препорука су испуњене. Предлог 35. прихваћен је делимично, РЕМ је усвојио План праћења програма пружалаца медијских услуга, али без јавне расправе. Такође били су изузети програми који не потпадају под информативни програм, специјализоване изборне емисије и предизборне огласне поруке што је лимитирало могућност извештавања о раду емитера (CRTA 2019b, 10). Предлози 36. 37. 47. и 59. су одбачени, што указује на само један делимично прихваћени предлог од пет предложених.

Медијски слика током изборне кампање није толико у фокусу Транспарентности Србије, али су изнели неколико запажања и препорука како да се побољша рад медија током изборног процеса. Транспарентност Србије говори о томе да постоји неравноправност кандидата током изборног периода и да се поједини политички лидери и/или кандидати суочавају са негативном кампањом која се води против њих. Закључује се да је постојећи законски оквир добра основа да се разради и употпуни. Такође, подржали су формирање Надзорног тела, али указали да је потребно јасно дефинисати његов правни оквир рада. У даљим препорукама Транспарентност Србије бави се тзв. *функционерском кампањом* и другим финансијским условима за оглашавање изборних актера у медијима (Transparentnost 2019, 5).

На крају дијалога о изборним условима током 2019. године, усаглашено је да је потребно створити „боље медијске услове” очи парламентарних избора 2020. године (Nenadić 2019, 2). Међутим, осим оснивања неколико нових органа попут Надзорног тела Народне скупштине и успостављање рада РЕМ-а у пуном саставу, није више ништа практично урађено у тој области. То је један од разлога због чега је опозициони блок окупљен у оквиру „Савеза за Србију” одлучио да бојкутује изборни процес 2020. године. Такође, ни медијска заступљеност се није поправила, па је тако током кампање 2020. на јавним медијским сервисима и телевизијама са националном фреквенцијом доминирало присуство представника Српске напредне странке (Регулаторно тело за електронске медије [РЕМ] 2020, 22-145). Други разлог треба тражити у недостатку времена за имплементацију договорених механизма. Све то је био основ да се отворе нови разговори између власти и опозиције током 2021. године.

## **РЕЗУЛТАТИ ДИЈАЛОГА О ИЗБОРИМА У МЕДИЈСКОЈ СФЕРИ 2021. ГОДИНЕ ОД СТРАНЕ НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА**

Пошто је део опозиције решио да бојкотује изборе 2020. године, власт је снизила изборни праг на 3 одсто без претходне јавне расправе или консултација са представницима опозиције у намери да у изборну арену укључи неодлучне политичке актере. Упркос томе што су поједине партије решиле да ипак учествују на изборима, спуштени цензус су прескочила само три изборна учесника (СНС, СПС и СПАС), изузимајући партије националних мањина. Таква позиција уједно са најнижом изборном излазношћу од 48,93% (Republički zavod za statistiku [RZS] 2020, 8) у Републици Србији од поновног успостављања вишестраначја, довела је до кризе легитимитета и до ороченог трајања Владе на две године. У међувремену започети су преговори и то на два нивоа: део опозиционих странака проевропског усмерења разговарао је са представницима владајућих политичких странака уз посредство европарламентараца, док је део опозиционих странака националног опредељења су дијалог водиле унутар Народне скупштине посредством Ивице Дачића, тадашњег председника законодавног тела. По завршетку дијалога у Скупштини објављен је Споразум о унапређењу услова за одржавање избора који је имао задатак да побољша изборне услове за све актере уочи ванредних парламентарних избора 2022. године. Међутим, за разлику од дијалога на Факултету политичких наука, невладине организације нису узеле учешће у овим преговорима, али су изнеле оцене о њиховим резултатима.

У извештају ЦЕСИД-а приказано је само која су изборна правила промењена без давања јасног става колико је то унапредило изборни процес и заштиту права бирача да бирају на поштеним изборима. Прецизирано је да изборна тишина остаје у периоду од 48 сати пре изборног дана и траје до затварања бирачких места, с тим што је изборна тишина проширена на све електронске медије (CESID 2022, 3). С друге стране у извештају ЦРТЕ се наводи да „Споразум није на нивоу међународних стандарда” и да не доприноси заштити „јавног интереса” и „изборних актера” (CRTA 2021a, 1). У делу који се односи на медије и извештавање медијских кућа током изборне кампање констатује се да је обухваћено оно што су предложили европарламентарци (CRTA 2021a, 2-3). Најважнија



промена у области медија јесте формирање Привременог надзорног тела које би било задужено за праћење медија, са посебним акцентом на рад јавних медијских сервиса (РТС и РТВ). Привремени надзорни орган у свом саставу има 12 чланова: 6 које предлаже Регулатор електронских медија (РЕМ) и 6 које предлаже Народна скупштина (СРТА 2021b, 3). Између посланичких група договорено је да свих 6 места које предлаже Народна скупштина припадне представницима опозиционих политичких странка и група. Остаје нејасно како је РЕМ могао да предлаже чланове овог тела, када је између осталог Привремени орган на одређени начин био задужен и за мониторинг рада РЕМ-а, као и због чега нису проширена овлашћења овог органа пошто је сведен на рад сличног тела који је пратио рад медија и током кампање за парламентарне изборе 2020. године. СРТА је изнела сличне критике на формирање новог тела које би пратило рад медија, а те критике се пре свега односе на немања јасне методологије по којој Привремени надзорни орган врши медијски мониторинг, а остају нејасне надлежности које у свом раду има Привремени надзорни органа (СРТА 2021b, 3-4). Те нејасноће су се на крају испоставиле као оправдане јер је Привремени надзорни орган по завршетку изборног процеса у јавност изашао са два различита извештаја. Наиме, група од шест чланова који су изабрани на предлог РЕМ-а у свом извештају су оценили да су медији своје извештавање током изборне кампање обављали у складу са законом и етичким правилима професије, док је друга група чланова овог Привременог надзорног тела истакла да у медијима није било равноправне заступљености свих изборних актера (FoNet 2022). Од других промена у области медија пред изборни процес 2022. треба издвојити: нови Правилник о раду јавних медијских сервиса током изборне кампање, усвајање Препоруке за рад приватних и кабловских медијских емитера током изборне кампање, да су сви медији дужни да објаве своје тарифе за политичко оглашавање пре почетка изборне кампање (СРТА 2021b, 3-5).

Транспарентност Србија је објавила два документа која су повезана са њиховим коментарима поводом међустраничног дијалога одржаног током 2021. године, посебно у области медија. Први анализира усвојене предлоге у свим изборним областима, док други разматра наведено Привременог надзорно тело за праћење медија. У првом документу критикује се члан 32. који, изменама Закона о спречавању корупције, уводи забрану функционерске



кампање 10 дана пре изборног дана. Прва критика усмерена је ка нормативном аспекту тј. ка томе што забрану медија да извештавају о званичним јавним скуповима јавних функционера треба да регулишу медијски закони, а не они који се тичу спречавања корупције. Друга критика уједно и предлог, јесте да се забрана спроводи током целокупног трајања изборне кампање. Трећа критика формулисана је да се забрана не тиче само јавних скупова на којима се отварају инфраструктурни пројекти или објекти, већ забрана треба да буде на снази и када се обилазе радови који су у току или када јавни функционери без одржавања јавног скупа - на пример на конференцији за штампу - промовишу њихов почетак или завршетак. Последња критика уперена је према аспекту да забрана погађа само оне функционере који су кандидати на изборима, јер се често дешава да такве врсте промотивних активности врше управо они функционери који тренутно нису кандидати, али се разматрају за позиције извршне власти попут министара, градоначелника или премијера (Transparentnost 2021a, 22). У члану 35. наводи се да ће РЕМ транспарентним процесом обезбедити методологију праћења медија, што Транспарентност Србија оспорава, јер није детаљније разрађено како би тај процес транспарентне израде методологије био обезбеђен. У члану 36. се наводи да ће јавни медијски сервис и остали медији са информативним програмом бити законски обавезани да објаве своје ценовнике за рекламирање, уз податак да критеријуми по којима се одређује цена морају важити за све кандидате. Транспарентност Србија примећује да у овој одредби једнакост критеријума нужно не имплицира на једнакост цена нити да се одредбом регулишу ситуације када поједини кандидати на основу количине закупа могу добити одређене попусте (Transparentnost 2021a, 23-24). У члану 37. критикује се друга одредба по којој се препоручује јавном медијском сервису да води дискусије кандидата око актуелних политичких питања. Кључни сегмент тиче се недостатка дефиниције “актуелних политичких питања”, прво шта она представљају, друго који су критеријуми за њихово одређивање и треће који субјект одређује актуелност ових питања (Transparentnost 2021a, 24-25). У члану 39. поред тога што ће РЕМ заједно са Привременим наздорним телом донети правилник за јавне медијске сервисе Транспарентност Србија сматра да се такве обавезе морају применити и на друге информативне медије. Коначно Транспарентност Србија указује на правну празнину у члану 41. у коме се истиче да ће се председник Народне скупштине

обратити приватним емитерима са националном покривеношћу са захтевом да у периоду од 15 дана од закључења споразума власти и опозиције доставе план извештавања радној групи - за период пре расписивања избора и за период изборне кампање - иако не постоји правни основ да им се председник Народне скупштине обрати у циљу достављања плана извештавања (Transparentnost 2021a, 27).

Када је у питању Привремено надзорно тело, Транспарентност Србија појашњава да правни основ Тела чини само Закон о Влади тј. да Влада има могућност посредством одлуке да оснива јавна предузећа, установе и друге организације, али да ово Тело не потпада ни под установу, јавно предузеће или другу организацију нити има својство правног лица. Тело је превасходно консултативног карактера јер је задужено за извештај о имплементацији правилника за РТС и РТВ, праћење медија, давање мишљења о раду независних институција, праћење и спровођење препорука приватних емитера са националном покривеношћу и организовање конференција за медије. Проблем на који указује Транспарентност Србија је у томе што Влада - иако може формирати радна тела - не може да делегира надлежности које нема (Transparentnost 2021b, 1). У том смислу надлежности Надзорног тела Владе се преклапају са надлежностима које по Закону о електронским медијима припадају РЕМ-у. Додатно је нејасно шта подразумевају „независне институције” у овом случају и како би Владино Надзорно тело могло да даје мишљење о њиховом раду када то не представља делокруг Владе. Као што је наведено, половину чланова Надзорног тела, од укупно 12, предлаже РЕМ што доводи у питање његову независност и непристрасност у раду. Најзад поред многобројних других критика као оне о самом именовану чланова Надзорног одбора, једна од релевантнијих везана је за члан 3. Одлуке Владе Републике Србије о образовању Привременог надзорног тела за праћење медија током изборне кампање, да члан Надзорног одбора не може бити кандидат на изборној листи иако избори у том тренутку нису ни били расписани (Transparentnost 2021b, 3). Транспарентност Србија је дала предлог да се избор чланства изврши након проглашења изборних листа тј. када су кандидати на изборним листама познати, међутим то је у супротности са другим делом одредбе у којој се наводи да ће Министар за културу и информисање у року од 15 дана од ступања одлуке на снагу извршити именовања чланова у Надзорно тело.

Приметно је да постоји сагласност међу свим анализираним невладиним организацијама да се рад медија током изборне кампање 2022. године није унапредио упркос различитим дијалозима који су водили политички актери. Новоформирана тела нису одржавала интегритет независности, нити су у коначници изборним учесницима омогућили равноправну медијску заступљеност, јер је медијски мониторинг јавних медијских сервиса и телевизија са националном фреквенцијом показао да су најзаступљенији били представници Српске напредне странке, док су на кабловским телевизијама као што су Н1 и Нова С доминантни били представници опозиционих политичких партија и група (РЕМ 2022, 23-257). Све укупно нису постигнути жељени ефекти дијалога.

## **БЕЗ ДИЈАЛОГА ИЗБОРНИХ АКТЕРА УОЧИ ВАНРЕДНИХ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИЗБОРА 2023. ГОДИНЕ**

Преговори 2021. године упркос лошој оцени невладиних организација, произвели су учешће опозиционих странака и парламентарну плурализацију након избора 2022. године. Прелазак у скупштинске клупе обезбедио је институционални легитимитет, испоставиће се само на кратак рок. Нове политичке немире изазвале су две друштвене трагедије почетком маја 2023. године због којих је део опозиције оптужио власт да изазива и промовише насиље у друштву. Заправо проевропска опозиција је указивала да медијско и институционално негативно деловање представника власти представља узрок изолованих трагедија. Слично протестима „1 од 5 милиона” део опозиције је покренуо масовне протесте под називом „Србија против насиља” и припремио захтеве упућене представницима власти. Ипак, за разлику од претходних захтева, нови захтеви се нису непосредно тицали изборних услова, нису произвели дијалог власти и опозиције нити су указивали да ће опозиција бојктовати наредне изборе за разлику од претходних када је „Споразум са народом” јасно указивао да је бојкот изгледна могућност. Од седам истакнутих захтева пет је било усмерено ка медијској арени. У трећем захтеву тражила се оставка чланова РЕМ-а одговорних за промовисање насиља на телевизијама са националном фреквенцијом. У четвртном се захтевало гашење медија и таблоида који крше новинарски кодекс и објављују лажне вести. Пети захтев био је конкретизован у одузимању националних

фреквенција телевизијама Хепи и Пинк. Шести је био усмерен на укидање програма који промовишу насиље и неморал на телевизијама са националном фреквенцијом попут ријалити програма. Последњи, седми захтев, о смени руководства РТС-а није био део првенственог пакета захтева, али је унет накнадно пошто је РТС периферно извештавао о протестима (*Istupi protiv nasilja* 2023). Ниједан од истакнутих захтева није испуњен, осим што је ријалити програм на телевизији Пинк био укинут само на кратко, као део шестог захтева, да би се накнадно испоставило да ће бити замењен другим ријалити програмом. Из наведеног је јасно да се највећи број захтева дела опозиционих странака односио на медије и медијски простор што показује колико је то значајна тема за јавност, али и изборни процес. Пошто готово ниједан захтев није био испуњен - осим делимично првог захтева који се није бавио медијима - опозиција је напустила институције и променила реторику захтевајући нове ванредне изборе.

Треба напоменути да је ЦРТА подржала захтеве дела опозиционих странака и грађана који су се односили на стање у медијима. Такође, ЦРТА је у октобру 2023. године (пре него што су расписани парламентарни избори) урадила мониторинг препорука које је дао ОДИХР (*ODIHR*) после избора 2022. године, и установљено је у области медија није постигнут напредак. У том Извештају ЦРТЕ се наглашава да ОДИХР већ годинама уназад указује да је једно од приоритетних питања у побољшавању изборног процеса, питање медија. Истовремено, ЦРТА оцењује да је шанса за унапређење медијског простора током изборне кампање пропуштена у оквиру нових законских решења који су донети у другој половини 2023. године, а ту се пре свега мисли на измене и допуне Закона о електронским медијима (*CRTA* 2023а, 1-2). Медијски мониторинзи ЦРТЕ телевизија са националном фреквенцијом, током периода протеста указују да је опозиција била нешто присутнија у медијима него раније, али је и даље постојала доминација владајуће политичке странке (*CRTA* 2023b, 1-4).

С обзиром на податак да уочи ванредних парламентарних избора 2023. године није било никаквих разговора између политичких актера и самим тим ни невладин сектор није био учесник било каквих разговора, ЦЕСИД није изнео никакве препоруке током одвијања протеста и пред почетак кампање, већ су препоруке израдили по завршетку изборног процеса на основу прелиминарног резултата

мониторинга кампање. Слично и као у претходним препорукама, ЦЕСИД инсистира да се период *изборне тишине* смањи на 24 сата пре изборног дана, али и да се Регулатор електронских медија обавезе да са резултатима медијског мониторинга излази током кампање и да РЕМ изради правилнике за понашање и приватних медијских емитера, а не само за јавне сервисе. ЦЕСИД инсистира и на реформисању Надзорног тела (CESID 2023, 3). Ипак, остаје нејасно да ли то тело уоште и даље постоји.

По завршетку изборне кампање Транспарентност Србија је представила препоруке које се између осталог односе и на медијски простор. Те препоруке су највише посвећене *функционерској кампањи* за коју се залажу да буде у потпуности забрањена, а не само 30 дана пре избора јер кампања траје између 45 и 60 дана. Као аргумент, у прилог тврдњи да медијима треба забранити да извештавају о *функционерској кампањи* током читаве изборне кампање, прилажу и препоруке ОДИХР-а. Уједно то јесте и једина препорука Транспарентности у области медија која је произашла из мониторинга изборне кампање 2023. године (Transparency 2023a).

## ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

На основу честих ванредних избора и других политичких догађаја који су били праћени у периоду од 2019. до 2023. године можемо закључити да су постојале одређене политичке кризе односно кризе легитимитета власти која је у овом периоду остала непромењена. Те кризе су додатно поларизовале политичку сцену у Србији што је довело до честих разговора власти и опозиције око изборних услова, а у посредовању приликом првих преговора 2019. године, улогу је имао невладин сектор. Један од спорних изборних услова, када је долазило до дијалога између представника власти и опозиције, је улога медија у изборном процесу. Стога су специјализоване организације цивилног друштва, које су анализиране у овом раду (ЦЕСИД, ЦРТА и Транспарентност Србија), дале важан допринос у сагледавању медијских политика и на који начин би оне могле да буду унапређене како би се читав квалитет изборног процеса додатно поправио. Без обзира на квалитетне предлоге који су долазиле из тог сектора, мали број је и заиста имплементирано кроз нове институционалне оквире у којима данас раде и функционишу медији у Србији. Уосталом ове организације су често указивале

и на неадекватну примену постојеће законске регулативе или на одређене правне празнине унутар тог оквира.

Најзначајније измене и допуне у оквиру рада медија током изборне кампање је било формирање Надзорног тела Народне скупштине које је било задужено да контролише рад јавних медијских сервиса и РЕМ-а уочи парламентарних избора 2020. године, да би након две године било трансформисано у Привремено надзорно тело. Међутим, без јасних смерница која права има овај Орган, као и могућности да РЕМ предлаже чланове, дошло је до раскола и имали смо два потпуно различита извештаја о раду медија током изборне кампање 2022. године. Вероватно је то био један од разлога да се током 2023. не формира такво тело. Уз то, РЕМ је израдио правилнике и препоруке како би медијски јавни сервис требало да обављају свој посао током изборне кампање. Законом о електронским медијима је прихваћен делимично један део предлога Транспарентности, да се забрани *функционерска кампања*, али не током читаве кампање, већ 30 дана пре изборног дана. Треба напоменути да су се медији придржавали законске одредбе која је донета на предлог Транспарентности да уочи избора објаве цене тарифа изборног маркетинга, то једино нису учиниле ТВ Курир и Суперстар (Transparenstnost 2023b, 4).

С друге стране бројна питања остала су нерешена. Пре свега, зашто РЕМ током кампање не би јавно објављивао периодичне резултатате извештаја медијског мониторинга, затим на који начин решити несразмерно појављивање у медијима са националном френквенцијом представника власти, као и негативну кампању коју поједини медији са националном френквенцијом воде према опозиционим лидерима, али и одређене кабловске телевизије који се на исти начин опходе према политичким представницима који долазе из редова власти.

Због свих недостатака на којима треба радити у наредном периоду да се читав квалитет изборног процеса побољша, сигурно је да ће предлози који буду произашли из деловања три организације цивилног друштва бити корисни. Те организације су већ етаблиране и у домаћим и у међународним круговима као кредибилне тако да ће се на њихове предлоге ослањати и различите међународне групе када буду радиле на унапређењу јавних политика у Србији. Рад ових организација је значајан и у корективном смислу када се буде правила евалуација постигнутог и имплементираног, јер је управо то темељ даљег друштвеног развоја у областима јавних политика.

## ЛИТЕРАТУРА

Атлагић, Синиша и Јелена Сурчулија-Милојевић. 2018. „Институционални услови конкуренције политичких идеја у Србији: Случај регулаторног тела за електронске медије“. *Српска политичка мисао*, 61 (3): 123-140. doi: 10.22182/spm.6132018.6

Горданић, Јелица. 2020. „Положај невладиних организација у међународном праву“. У: *Недржавни актери у међународном праву* (ур. Михајло Вучић,) 193-221. Београд: Институт за међународну привреду и политику.

Регулаторно тело за електронске медије [РЕМ]. 2020. *Избори 2020. Завршни извештај - Надзор и анализа програма пружаоца медијских услуга током предизборне кампање за републичке, покрајинске и локалне изборе*. Београд: Регулаторно тело за електронске медије.

*Савез за Србију*. 2019. „Споразум са народом“, 6. фебруар 2019. <https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2019/02/Predlog-sporazuma-sa-narodom.pdf>.

\*\*\*

Атлагић, Синиша. 2007. „Значај улоге медија у порасту утицаја имиджа кандидата на изборну одлуку бирача“. *СМ Комunikација и медији*, 2 (4): 111-122.

Beta i RTV. 2012. „Putin potpisao zakon: NVO kao strani agenti“. *RTV*. 21. јул. 2012. [https://rtv.rs/sk/evropa/putin-potpisao-zakon-nvo-kao-strani-agenti\\_332169.html](https://rtv.rs/sk/evropa/putin-potpisao-zakon-nvo-kao-strani-agenti_332169.html).

Bulgarian Center for Not-for-Profit Law [BCNL]. 2008. *Participation of NGOs in the Process of Policy and Law Making*. Sofia: International center for Not-for-Profit Law.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2019a. *CRTA preporuke za unapređenje izbornih uslova do 2020. godine*. Београд: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2019b. *Izborni uslovi u Srbiji 2019. - Pregled mera preduzetih od strane vlasti u odnosu na preporuke OEBS/ODIHR i Crte*. Београд: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.



Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2020. *Parlamentarni izbori 2020. – Završni izveštaj sa preporukama*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA] 2021a. *Međustranački dijalog pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine - Analiza Sporazuma o unapređenju uslova za održavanje izbora*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2021b. *Analiza mera koje su predložene od strane kofasilitatora tokom procesa Međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta 17. i 18. septembra 2021. godine*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2023a. *Analiza ispunjenosti ODIHR preporuka iz izveštaja o posmatranju predsedničkih i ranih parlamentarnih izbora u Srbiji 2022. godine*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2023b. *Medijski monitoring političkog pluralizma jun 2022 – maj 2023*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za slobodne izbore i demokratiju [CESID]. 2020. *Dijalog o unapređenju izbornih uslova - Pregled postignutog: rezultati, polovični rezultati i propuštene prilike*. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.

Centar za slobodne izbore i demokratiju [CESID]. 2022. *Šta nam donosi novi set izbornih zakona?* Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.

Centar za slobodne izbore i demokratiju [CESID]. 2023. *Preliminarne preporuke za unapređenje izbornog procesa: Izbori za narodne poslanike Republike Srbije, 17. decembra 2023. godine*. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.

Centar za unapređenje Brčkog [CUB]. 2006. *Kako funkcionišu nevladine organizacije*. Šamac: Centar za unapređenje Brčkog.

FoNet. 2022. „Objavljena dva izveštaja Privremenog tela za praćenje medija tokom izbora.” 4. oktobar. 2022. <https://n1info>.



rs/vesti/objavljena-dva-izvestaja-privremenog-tela-za-pracenje-medija-tokom-izbora/.

Građanske inicijative. 2005. *NVO sektor u Srbiji*. Beograd: Građanske inicijative.

Grečić, Vladimir, Ivona Lađevac, Slobodan Janković. 2011. „Rasprava o evropskoj budućnosti Srbije—osvrt na aktivnost civilnog društva u Srbiji.” U *Zbornik radova sa 21. Međunarodne naučne konferencije „Dunav – reka saradnje”* ur. Edita Stojić Karanović i Nevenka Jeftić Šarčević, 105-116. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Have, Henk and Maria do Céu Patrão Neves. 2021. *Dictionary of Global Bioethics*. Springer.

Istupi protiv nasilja. 2023. „Zahtevi građanskih protesta Srbija protiv nasilja“. <https://protivnasilja.rs/> (pristupljeno 5. januar 2024).

Kapronczay, Stefánia. 2017. „War on NGOs in Eastern Europe”. *Sur - International Journal on Human Rights*, 14 (26): 109 - 118.

Kovačević, Despot. 2019. „Uloga medija u slobodnim i poštenim izborima—problem „funkcionerske kampanje“ u Srbiji”. *CM Komunikacija i mediji*, 14 (46): 153-182. doi: 10.5937/cm14-24355.

Ladd, Jonathan. 2011. *Why Americans Hate the Media and How It Matters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Malović, Stjepan. 2003. „Mediji i izbori: manipulacije jače od regulative”. *Politička misao: časopis za politologiju*, 40 (4): 43-50.

Nenadić Nemanja. 2019. „Kakvi su rezultatidijaloga o izbornim uslovima?”. *rEUformator* 15. oktobar: 2.

Republički zavod za statistiku [RZS]. 2020. *Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

RSE. 2019. „Protest u Beogradu: Predstavljen stručni tim za dijalog s vlastima”. 20. april 2019. <https://www.slobodnaevropa.org/a/29893531.html>.

Siddiqi, Huma. 2021. „Role of Domestic NGOs in Policy Transfer and Policy Diffusion: Case Study of PO 2002 in Pakistan”. *South Asian Survey*, 28(2): 243–262. doi: 10.1177/0971523120987323.

*Stručna grupa 1 od 5 miliona*. 2019. „Zahtevi i preporuke stručne grupe 1 od 5 miliona”. 3. jun 2019. [https://insajder.net/attachment/258/Zahtevi%20i%20preporuke.pdf?g\\_download=1](https://insajder.net/attachment/258/Zahtevi%20i%20preporuke.pdf?g_download=1).

The Charter of the United Nations [UN Charter]. 1945. 24. October 1945, 1 UNTS XVI. <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

Transparentnost. 2019. *Pristup medijima i njihova kontrola - ključni problemi i moguća rešenja*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Transparentnost. 2021a. *Komentar pojedinih delova međustranačkog sporazuma o izbornim uslovima*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Transparentnost. 2021b. *Privremeno nadzorno telo za praćenje medija u vanzakonskom prostoru*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Transparentnost. 2023a. *Amandman na Zakon o elektronskim medijima ne rešava problem „funkcionerske kampanje“*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Transparentnost. 2023b. *Povećanje nesrazmere među akterima, procena ukupne vrednosti kampanje i preliminarni izveštaji*. Beograd: Transparentnost Srbija.

United Nations Development Programme [UNDP]. 2002. *Human development report 2002 - Deepening democracy in a fragmented world*. New York: United Nations Development Programme.

Werker, Eric, and Faisal Z. Ahmed. 2008. „What Do Nongovernmental Organizations Do?” *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2): 73–92. doi: 10.1257/jep.22.2.73.

**Никола Перишић\***

*Институт за политичке студије*

**Саво Симић\*\***

*Институт за политичке студије*

---

## **MEDIA POLICIES OF NON- GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN ENHANCING THE QUALITY OF THE ELECTORAL PROCESS IN THE REPUBLIC OF SERBIA FROM 2019. TO 2023.**

---

### **Resume**

---

*This article undertakes an examination of the role and significance attributed to non-governmental organizations (NGOs) in shaping media-related public policies pertinent to the electoral process. The study focuses on three specific NGOs, namely the Centre for Free Elections and Democracy (CESID), the Center for Research, Transparency and Accountability (CRTA), and Transparency Serbia (TS). These organizations possess expertise, particularly in the realm of elections and identified deficiencies within electoral legislation and practices. The selection of these entities for analysis is predicated upon their established experience and proactive engagement in enhancing the electoral procedures within the Republic of Serbia. Additionally, their recognized quality and credibility among both domestic and international professional and academic circles warrant their inclusion in this research. The aforementioned organizations systematically monitor*

---

\* nikola.perisic@ips.ac.rs

\*\* savo.simic@ips.ac.rs

*election proceedings and the associated conditions, adeptly articulating and publicly expounding upon prevailing electoral deficiencies. The intrinsic merit of these organizations was underscored by their participation in a constructive dialogue between the government and opposition at the Faculty of Political Sciences in 2019. During this engagement, they presented a comprehensive set of recommendations aimed at ameliorating electoral conditions, a contribution of particular relevance in anticipation of the 2020 elections. The principal objective of this article is to scrutinize the public policy interventions of non-governmental organizations within the domain of media and electoral affairs, concurrently assessing the state of the last three electoral cycles in Serbia.*

**Key words:** *elections, Republic of Serbia, public policies, non-governmental organizations, media.*

---

Данијела Ненадић\*

Институт за политичке студије, Београд

---

## УТИЦАЈ АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У РАЗВОЈУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ОБРАЗОВАЊУ

---

### Сажетак

---

*Рад разматра улогу и значај аналитичких центара у развоју националних политика, с посебним освртом на област образовања у Републици Србији. За боље разумевање предочене су дефиниције појма, као и кратак историјат аналитичких центара. Део рада посвећен је указивању на значај и улогу аналитичких центара у процесу дефинисања јавних политика, са посебним освртом на област образовних политика. Укратко је представљен развој ових организација у Републици Србији. С обзиром да је Србија вишенационална држава, у тексту је предочена важност аналитичких центара у том контексту. На крају, кратко су представљена два примера добре праксе који илустративно указују на улогу коју су аналитички центри имали у формулисању нових јавних политика у образовању.*

**Кључне речи:** *јавне политике, образовање, аналитички центар, образовне политике.*

---

---

\* E-mail: [danijela.nenadic@gmail.com](mailto:danijela.nenadic@gmail.com), <https://orcid.org/0009-0009-4269-0517>

## УВОД

Током последњих година јавне политике као релативно нов појам добијају на значају приликом дефинисања стратешких приоритета и циљева влада и државних институција. Држава креира јавне политике у различитим областима – економија, здравство, образовање, култура, заштита животне средине и другим, а са циљем унапређења стања у одређеној области и у друштву у целости, односно у обезбеђивању јавног интереса грађана. Главни носиоци израде јавних политика остају државни органи. Мноштво и разноврсност тема утицале су на то да се у обликовање јавних политика све више укључују *think tank* организације, нудећи стручност и свеобухватно сагледавање проблема који се настоји решити. Због тога је утицај ових организација све већи, а њихов допринос се често наглашава.

## ПОЈАМ И ИСТОРИЈАТ АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА

Аналитички центри постали су важан фактор у креирању јавних политика у свету, нарочито у државама у којима ови центри имају релативно дугу историју. То се, пре свега, односи на Сједињене Америчке Државе, Велику Британију, Немачку и Аустрију у Европи. Утицај аналитичких центара на другим континентима је разнолик. Најјешће се као пример утицаја и броја аналитичких центара наводе Кина и Јапан, док се на афричком континенту углавном говори о аналитичким центрима чија је улога подршка властима у креирању нових јавних политика. Аналитички центри представљају англосаксонски феномен, а „настали тамо где доминира рационално расуђивање, ове организације траже управо такво окружење како би могли да функционишу пуним капацитетом“ (Buldioski 2009).

За потребе овог чланка, неопходно је најпре понудити неколико дефиниција аналитичких центара, као и образложити разлику између њих и других облика организовања који имају сличне циљеве. Такође, важно је разумети да аналитички центри нису свуда једнообразни, те да се разликују по многим карактеристикама, укључујући величину, теме које обрађују, осниваче и циљеве.

## Појам и дефиниција аналитичких центара

Најпре је важно расветлити термилошке дилеме у вези са појмом *think tank*. Овај термин се не користи од оснивања првих оваквих организација. Бојовић (2010) наводи да у ширу употребу назив *think tank* улази у постратном периоду као синоним за самосталне истраживачке установе у области одбране и националне безбедности и то тек тек педесетих година прошлог века од почетка рада Ранд корпорације (RAND Corporation).<sup>2</sup> Термин *think tank* је англо саксонског порекла и у многим језицима се не преводи. Управо превод ове синтагме често уноси забуне у теоријским и практичним расправама. У покушају проналаска најбољег превода синтагме *think tank* на српски језик користе се бројни термини: аналитички центар, независна истраживачка установа, експертска организација, експертска група, труст мозга, организација јавне политике, институт за интелектуалне услуге и друге. Управо разноврстан спектар могућих превода говори о врло широкој области деловања ових организација, њиховој улози и значају у друштвено политичком животу. *Think tank* је термин који се уобичајено користи за независне организације које проучавају политичке, социјалне, економске и друге практичне политике, предлажу идеје за њихово унапређење, заговарају потребу за променама и информишу јавност у вези са предлозима. Ипак, за потребе овог рада биће коришћен термин аналитички центри и то најпре због улоге које ове организације имају у анализи значајних друштвених проблема и феномена и осмишљавању нових јавних политика како би уочени проблеми били превазиђени.

Друга велика дилема у вези са аналитичким центрима тиче се покушаја њиховог што прецизнијег дефинисања. Најчешће се за разумевање појма аналитичких центара каже да су то „непорфитне, непартијске (што не треба изједначити са недостатком идеологије), независне (у смислу управљања) организације које се баве студијом националних или међународних политика“ (Abelson 2002). Друга широко прихваћена дефиниција наводи да су „аналитички центри независни (и најчешће приватни) институти за истраживање политика који окупљају људе ангазоване на истраживању специфичних области политика или широког спектра политичког деловања који активно теже да образују/упуте или посаветују креаторе

<sup>2</sup> Ранд корпорација је била препозната по давању савета из области војне политике.

политика и јавност кроз многобројне канале које користе“ (Stone 2000). Аналитички центри су „организације или институције за истраживање и анализу јавних политика које генеришу истраживања политика, анализе и савете о националним и интернационалним питањима у напору да омогуће креаторима јавних политика и јавности да доносе информисане одлуке о важним политичким питањима. Ангазоване на истраживањима и заступању, оне представљају мост између знања и моћи модерних демократија“ (Stone 2007). Аналитички центар је институт, организација или компанија која путем истраживања, давања савета, предлога или едукацијом интересних група покушава да истакне и формулише важне политичке, економске и друге теме и на тај начин утиче на процес доношења одлука у друштву. Даскаловски (2009) наводи да се независни истраживачки центри (аналитички центри) разликују од истраживачких одсека на универзитетима и од разних државних института по томе што се не баве истраживањем које ће бити само себи сврха. Повезница за све дефиниције јесте да аналитички центри имају значајну улогу у креирању јавних политика.

За разумевање улоге аналитичких центара важно је нагласити разлику између њих и других облика организовања, пре свега разлику у односу на организације цивилног друштва. Абелсон (2006) наводи да се разлика највише огледа у „кључној тежњи аналитичких центара да утичу на креирање јавног мњења и јавне политике, док би приоритети организација цивилног друштва ангажованих у области креирања политика и јавног заступања били заступање интереса (дела) јавности, својих циљних група, насупрот поменутом вршењу утицаја на креирање схватања јавности о политикама“. Наводи се и да је разлику могуће пронаћи у специфичној експертизи истраживача и других ангажованих особа у *think tank* организацијама за самостално обављање активности истраживања, анализе, креирања политика, заступања, и друго, односно самостално промишљање политичких околности и вршење утицаја на њихово унапређивање кроз успостављање веза с доносиоцима одлука који за овом експертизом препознају потребу (Vodič kroz evropske think tank organizacije 2012).

Мада у стручној јавности нема сагласности ни у вези са разврставањем аналитичких центара, обично се за класификацију користи неколико критеријума:



- Теме: уско специјализовани за једну област или вишедисциплинарни.
- Независност: непрофитне, непартијске организације, организације при универзитетима или блиске универзитетима, владине организације или организације блиске владама, профитне или профитно оријентисане организације, организације политичких партија или организације блиске политичким партијама.
- Обухват деловања: локалне, националне, међународне и глобалне, односно регионалне.

## Историјат аналитичких центара

Аналитички центри релативно су нов феномен у политиколошким и друштвеним студијама, иако су прве овакве организације основане у Великој Британији средином 19. века. У периоду првог светског рата долази до оснивања неколико аналитичких центара. Карнеги фондација (Carnegi Endowment for International Peace, 1910) се најчешће наводи као прва *think tank* организација у САД. Појам *think tank* почиње да се користи знатно касније, средином педесетих година 20. века и потиче из назива организација које су пружале савете у области војне политике.

Прве организације овог типа разликују се од данашњих аналитичких центара. На почетку, то су углавном биле нестраначке организације које се нису директно укључивале у политичке процесе. Њихов примарни циљ је био да утичу на процесе кроз образовање и ширење информација. Стога су њихове активности биле усмерене првенствено на организовање предавања, држање лекција, објављивање истраживачких радова и успостављање контакта између научника и доносилаца одлука (Willis, 2023).<sup>3</sup>

Повећање броја аналитичких центара доводи се у везу са потребом обнављања организација цивилног друштва и то нарочито након завршетка Другог светског рата. Кључни утицај на даљи развој и ширење утицаја аналитичких центара имале су урбанизација и глобализација. Када се говори о развоју аналитичких центара наводе се три таласа: први талас траје до 1945. године, други талас почиње након завршетка Другог светског рата и завршава се читавим

<sup>3</sup> Према наводима Чатам хауса (Chatam House), почетком 20. века забележено је релативно мало аналитичких центара у свету, средином прошлог века говорило се о неколико стотина организација, а по сада доступним информацијама регистровано је нешто мало мање од 8 хиљада организација.

низом догађаја од којих је први ОПЕЦ криза 1974. године, док трећи талас започиње деловањем независних центара за истраживање јавних политика у условима глобализације, европеизације и транснационализације. Ови глобални процеси утицали су на стварање нових политика у националним оквирима (Stone 2000).

По подацима из извештаја Директоријума аналитичких центара (Open think tank directory) за 2022. годину, аналитички центри настављају да расту и поред великих криза. Њихова анализа обухвата 3140 организација које су уписане у директоријум. Државе са највише аналитичких центара су Сједињене Америчке Државе (453), Кина (187), Немачка (184) и Велика Британија (149). Најчешће теме које су биле у фокусу рада аналитичких центара су: међународни односи (због утицаја рата у Украјини), заштита животне средине, мир и безбедност, економија, владавина права и добра управа. Када се сагледа број аналитичких центара по континентима, највише их је у Европи, затим у Азији. У Европи доминирају теме заштите животне средине и енергетика, климатске промене, међународни односи (и то највише европске интеграције и геополитичке последице рата у Украјини). И у оквиру континента постоје бројне разлике, па су тако аналитички центри врло утицајни у САД, док је у Канади њихова улога и број знатно мањи. У Европи, као што је наведено, предњаче Немачка и Велика Британија. У земљама источне Европе такође су приметне разлике. Највише је аналитичких центара у Русији, затим у Румунији, Пољској, Мађарској, итд. Поједини аналитичари сматрају да не постоји директна веза између успеха реформи практичних политика и постојања јаког сектора аналитичких центара у централној и источној Европи (Krastev 2003). Иако је тип конститутивног режима и партијског система, након слома комунизма, био сличан у земљама источне Европе, аналитички центри су у појединим државама имали значајну улогу у промени јавних политика и наратива (Бугарска, Румунија, Пољска, Словачка), док су у другима реформе (успешно или мање успешно) спроведене без или уз врло мало учешће ових организација (Естонија, Литванија, Чешка, Словенија). За Србију се најчешће наводи број од око 30 аналитичких центара. Међутим, у стварности организација специјализованих за израду анализа, истраживања, креирања политика и заступања нема у броју о којем се говори.

## УЛОГА АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У КРЕИРАЊУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Доналд Емерсон је рекао да се аналитички центри изразито разликују по величини, изворима финансирања, областима специјализације и слично, али оно што имају заједничко је настојање да врше утицај на јавно мњење и политике. То је њихов *raison d'être*. Јавне политике, било оне локалне, националне или регионалне, примарно за циљ имају унапређење ситуације у различитим областима као и побољшање квалитета живота грађана. Носиоци јавних политика уобичајено су државни органи и институције које својим интервенцијама настоје да обезбеде промене у циљу побољшања квалитета у датој области. Но, већ дуго је јасно да државе, односно државне институције то нису у могућности да ураде увек и самостално, нарочито у контексту нових проблема (као што су били мигрантска криза или пандемија COVID 19), па и различитих криза кроз које пролазе друштва. Стога не изненађује све значајнија улога аналитичких центара у свету. Тако у САД, која има релативно отворене процесе дефинисања практичних (националних) политика, јасно подељену законодавну и извршну власт, слабе политичке партије и јако политичко предузетништво, ове организације цветају већ двадесет година (Buldioski 2009).

Аналитички центри су организације које се баве истраживањима, анализом и саветодавним радом у области практичне политике и јавности омогућавају да донесу квалификоване одлуке о питањима из ове области (McGann and Weaver 2000). Они имају и улогу медијатора између власти и јавности, трансформишући идеје и проблеме у питања практичне политике, идентификују, артикулишу и оцењују актуелна и нова питања, проблеме и предлоге и стварају конструктивно окружење за размену идеја (Ibid).

Најважнија област рада аналитичких центара огледа се у изради квалитетних докумената који анализирају проблем и предлажу конкретне начине унапређења јавне политике и решавање уоченог проблема. То значи да аналитички центри најпре препознају проблем у одређеној области. Ово могу да ураде самостално или да им други актери (доносиоци одлука, приватне компаније и др.) укажу на потребу за унапређење одређених политика, те да их ангажују како би поменути анализу сачинили. Разлог за деловање аналитичких центара често је недостатак капацитета државних

институција или других организација да израде анализе, као и због разноврсних и бројних тема које је важно укључити како би секторске и/или међусекторске политике одговарале потребама времена и конкретног друштва. Други значајан разлог за поверавање посла аналитичким центрима је њихова способност да ангажују стручњаке из различитих области који могу да, на свеобухватан начин, сагледају проблем и понуде решења.

Након препознавања и дефинисања проблема, аналитички центри приступају изради анализе, укључујући и избор најбољих метода за разумевање питања. Предлог практичне политике који изради аналитички центар не може бити ефикасан уколико не садржи препоруке за унапређење постојећег стања. Те су препоруке кључне за успех практичне политике која се жели променити и применити. Уколико доносици одлука прихвате препоруке и понуђена решења аналитичког центра, ове организације могу да наставе да надгледају спровођење политика, а у појединим случајевима и да процењују успешност истих.

## **УЛОГА АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У КРЕИРАЊУ ОБРАЗОВНИХ ПОЛИТИКА**

Аналитички центри могу да имају велику улогу у обликовању јавних политика, па тиме и појединачних јавних политика које се односе на једну конкретну област.<sup>4</sup> Истраживања показују да се мали број аналитичких центара бави темама у уској вези са образовањем, иако се ова област убраја у теме дефинисане добрим управљањем. Ипак, и поред релативно малог броја образовних аналитичких центара, њихова се важност често наглашава. Разлоге за ово треба, између осталог, тражити и у нарастајућој потреби за квалификованом „радном снагом“, специјализованом да одговори на нове потребе и феномене у друштву, па и због све веће мобилности. Образовни системи су често троми и тешко се прилагођавају променама, па стога доносиоцима одлука предлози аналитичких центара могу бити од велике користи.

Јаковлевски (2016) је идентификовао 133 организације које спроводе истраживања и заговарање са циљем да директно или индиректно обликују образовне политике. Највећи број ових

---

<sup>4</sup> Као што је наведено, на глобалном нивоу теме којима се најчешће баве аналитички центри су из области безбедности, заштите животне средине, доброг управљања, економије.

аналитичких центара је у САД (39%), у Европи их је 24%, Јужној Америци 15%, Африци 14% и Азији 8%.

Када се говори о важности унапређења образовног система, треба навести да образовање може имати кључни трансформативни ефекат на животне шансе младих (и не само младих) људи. Осим што има позитиван ефекат на појединце, образовање је од највеће важности за развој друштва. Квалитетно образовање такође промовише економску продуктивност и кохезивно друштво.

Образовни системи широм планете оптерећени су различитим проблемима, а и даље много људи нема приступ образовању. Образовни системи су често застарели и не одговарају потребама времена. Такође, најчешће нису усмерени на развој појединца и личности, не подстичу критичко и другачије мишљење и суспрежу иновативност. Државе и друштва не препознају у довољној мери значај образовања, а предност се даје инфраструктури, безбедности, енергетском сектору и другим питањима, односно оним областима у којима су побољшања одмах видљива или оним питањима која су „политички популарна“.образовање није улагање у данас, а резултати се могу видети тек након извесног времена. Но, управо су ти резултати пресудни за напредак било којег друштва. Ово се најбоље види у државним буџетима у којима се за образовање и науку, по правилу, одвајају релативно мала средства. По извештају ОЕЦД за 2020. годину, држава која највише улаже у образовање (основно, средњошколско и универзитетско) је Луксембург, следе Норвешка, Исланд и Сједињене Америчке Државе, Данска, Аустрија, Шведска<sup>5</sup>.

Идентификовање и провомисање добрих образовних политика од највеће је важности за развој друштва. У том смислу, образовне политике су део јавних политика које једна држава спроводи, а које се односе на креирање стратешких праваца образовања, креирање и константно унапређивање законске регулативе из дате области, образовне праксе које се реализују, начин на који се образовање повезује са другим секторима јавних политика (Ђорђевић 2008). Образовне политике нераскидивно су повезане са друштвеним, социјалним, економским и културолошким контекстом друштва у којем и за које се дефинишу.

Традиционално разумевање образовања наглашава улогу државних органа, најчешће министарстава у чијој је надлежности

<sup>5</sup> Највише се у образовање улаже у Европи, а у првих десет држава је још једино Јужна Кореја са азијског континета.

питање образовања. Но, последњих деценија долази до јасне промене у разумевању начина на који би образовна политика, на националном и међународном нивоу, требало да буде креирана да би на адекватан начин одговарала потребама друштва и времена. У том смислу, ефикасне образовне политике могу да буду само оне које укључују три кључна актера: државне органе, практичаре, односно образовне институције и просветне раднике и на крају, али не мање важно, аналитичке центре. На међународној конференцији о образовној политици - Knowledge for Action: Strategies for An Evidence Based Education Policy - закључено је да је улога државе у креирању образовних политика пренаглашена, образовна пракса се премало пита и истражује, а резултати истраживања образовања се премало искоришћавају (Коваџ 2007).

Још је 2007. године препозната важност овог питања и потврђено да се образовна политика мора заснивати на уважавању спознаја стечених из истраживачке перспективе. Но, и даље се често занемарују истраживања и препоруке аналитичких центара. Као једна од мањкавости образовних система наводи се и да се образовне политике најчешће доносе „одозго“, односно да их креира ресорно министарство (некад и у сарадњи са другим државним органима), без консултација са просветним радницима који би те промене требало да остваре у пракси и без (довољних) консултација и уважавања резултата истраживања аналитичких центара и стручњака. Такве реформе су најчешће осуђене на неуспех. Стога образовне политике, да би биле ефикасне и одговарајуће, морају да укључе нове налазе и истраживања и да, кључно, буду засноване на интеракцији најважнијих актера.

За разумевање процеса стварања образовних политика неопходно је размотрити и најважније фазе у овом процесу. С обзиром да у научној заједници нема јасне и једне дефиниције образовних политика, те да се ова област стално изучава, то су и фазе настанка образовних политика предмет различитих интерпретација. За потребе овог рада биће коришћено одређење фаза у настанку образовних политика које су понудили Weimer и Vining (1998) и Colebatch (2002). Према њиховој подели фазе у формулисању образовних политика су: а) фаза одређивања циљева и приоритета, б) фаза одлучивања, в) фаза имплементације, г) фаза евалуације и д) фаза ревизије. Практика указује да се у фазу одређивања циљева и приоритета ретко укључују други актери и/или организације осим државних органа, а

ту је улога аналитичких центара изузетно значајна. Такође, стручна јавност и аналитички центри нису довољно укључени ни у фазу имплементације. Овакав начин креирања и спровођења образовних политика доводи до недовољно добрих резултата у пракси. Зато се, нарочито у недовољно развијеним друштвима, па тиме и образовним системима, дешава да се образовне политике мењају често, углавном стихијски и да их није могуће спровести у пракси на начин на који је доносилац политике замислио.

У контексту образовних политика и улоге аналитичких центара важно је разликовати истраживања образовних политика и истраживања за образовне политике (Ковач 2007). Док прва истраживања имају за циљ да разумеју постојеће образовне политике и укажу на предности и евентуалне мањкавости, истраживања за образовне политике би требало да укажу на правце у којима би требало да буду креиране образовне политике. Тренд истраживања образовних политика почиње у САД шездесетих година прошлог века, када су државни органи признали и прихватили да немају довољно капацитета, ресурса за израду анализа и базе података за доношење квалитетних одлука о правцима развоја образовања (McCarthy 1990). Стога су ова истраживања поверена најпре универзитетима у оквирима којих су настајали аналитички центри, а онда и другим аналитичким центрима који се најчешће дефинишу као независни и непартијски. Сличан тренд забележен је и у другим деловима света, а најчешће се наводе примери из Европе у којима аналитички центри иницирају и предлажу дефинисање приоритета и побољшање одређених сегмента образовања. Ове интервенције нису увек истог домета и истих ефеката, па се зато континуирано указује на потребу за још значајнијим ослањањем на налазе аналитичких центара у процесу настајања и/или(ре)дефинисања образовних политика.

На овом месту је важно поменути још један проблем. Након што аналитички центри ураде анализу и понуде препоруке за унапређење ситуације у области образовања, то не доводи нужно до укључивања резултата истраживања и поменутих препорука у конкретне јавне политике. Kirst (2002) наводи да постоји пет кључних димензија од којих зависи учинковитост дисеминације резултата истраживања: извори комуникације, канали дисеминације, облик комуникације, порука дисеминације и карактеристике примаоца поруке. Овим се указује на могуће разлоге због којих аналитички центри некада не могу да „наметну“ резултате својих истраживања и анализа



доносиоцима одлука, чак и када постоје јасни и недвосмислени докази засновани на теоријском и емпиријском истраживању. Проблем, како је идентификовано, лежи у превођењу резултата анализе и истраживања у конкретне информације које су од значаја за доносиоце одлука. Аналитички центри, уобичајено, у анализама препознају проблем и нуде могућа решења, али се, по правилу, не одређују које би решење било најбоље или најефикасније. Доносиоци одлука, са друге стране, углавном бирају решења која ће бити политички прихватљива, нарочито имајући у виду бираче и њихове ставове и која ће донети, по њиховој процени, највећу политичку, а не нужно и увек, друштвену подршку.

Из свега досада наведеног произилази да су образовне политике изузетно важне за свако друштво, али и на глобалном нивоу. Такође је јасно да државни органи којима је у мандату дефинисање оквира образовања нису у могућности да одговоре сами на овај изазовни задатак. Стога је оправдана и неопходна све већа укљученост аналитичких центара и то у свим фазама уобличавања образовних политика.

На крају овог дела, указујемо на улогу аналитичких центара у стварању образовних политика у национално мешовитим друштвима. Дефинисање ефикасних, увремењених образовних политика сложен је процес и у друштвима (мада је њих врло мало) у којима нису у великом броју заступљене различите националне или етничке заједнице. Формулисање образовних политика у друштвима која су вишенационална (као што је Србија) додатно су изазовна. Како наводи Бабић-Керкез (2016) полазиште је да образовне политике, као последица друштвеног контекста у ком се формирају, треба да допринесу превладавању етноцентризма и осигурају услове за дијалог различитих култура, у циљу педагошког деловања и остваривања хуманизације као основе развоја демократичности у друштву.

Један од основних проблема у дефинисању образовних политика у вишенационалним (тима и вишекултурним) друштвима је повлачење танке линије између задржавања културног и језичког идентитета заједнице и дефинисања образовних политика за читаву популацију. То се често види као сукоб два процеса - интеграције и асимилације. У том смислу, циљ образовних политика у вишенационалним друштвима мора да буде интеграција мањинских заједница, а да би се то постигло, потребно је уложити много напора и истраживања, сарадње са стручном јавношћу (укључујући и



аналитичке центре) и припадницима мањинске популације, да образовне политике не би биле доживљене или да не би довеле до асимилације мањинских група. Крајњи циљ образовних политика у мултикултурним друштвима би требало да буде стварање друштва у којем различите културе и етницитети не живе једни поред других, већ једни са другима, комуницирају и заједно доприносе побољшању услова живота. У оваквим друштвима важно је, нарочито кроз образовање, подвлачити да културне разлике нису проблем, већ напротив, богатство на којем друштво може само да просперира. Бабић-Кекез наводи да су инкорпорација или партиципација чланова културно различитих група у шири друштвени контекст, без губитка своје посебности, услов социјалног јединства и развоја демократије. Да би се то постигло неопходно је да темељне друштвене институције, али и образовне политике уваже захтеве за признавањем културним различитости, односно у том процесу велику улогу има поставка образовне политике и свакако њена реализација (Babić-Kekez 2016).

Пракса показује да је управо у дефинисању образовних политика у вишенационалним друштвима и државама улога аналитичких центара од немерљивог значаја, о чему сведочанства постоје у многим државама, нарочито у Европи.

У наставку следи кратак преглед утицаја и улоге аналитичких центара у дефинисању и унапређењу образовних политика у Републици Србији, уз два примера која се уобрајају у примере добре праксе.

Као што је већ речено, Србија „није богата“ аналитичким центрима. Према подацима доступним у анализи Think tank организација у Србији у потрази за утицајем, коју је сачинио Истраживачки форум 2016. године, аналитички центри су у нашој држави још били у повоју. У контексту поменуте анализе, аналитички центри су одређени као удружења чија је централна делатност усмерена на истраживање политика с циљем да се на основу указивања на недостатке правног оквира и праксе, као и формулисањем предлога и препорука, доносиоцима одлука и самој јавности представе могући правци унапређења. Анализом је установљено да, у том тренутку, у Србији делује 26 организација које испуњавају критеријуме из наведеног одређења.<sup>6</sup> Анализа је

<sup>6</sup> Највише аналитичких центара је основано у области европских интеграција, међународних и спољних односа, социјалне политике, а најмање у области заштите животне средине и економије.

нашла неколико кључних карактеристика: аналитички центри су производили много идеја, неадекватно су користили капацитете за њихово заступање, није било системског праћења и вредновања резултата, нису имали системско, већ пројектно финансирање, имали су мало стално запослених те су ангажовали стручњаке за различите анализе и недостајало им је стратешко усмерење целокупног рада.

Србију карактерише и својеврсна дистанца између доносилаца одлука и аналитичких центара и та се дистанца (па и неповерење) често уочава у пракси. Поменуто неповерење проистиче из застарелог схватања да су државне институције једине које могу да дефинишу јавне политике, те да су аналитички центри (и организације цивилног друштва у целини) противници а не сарадници државе и институција. Најчешће се наводе, добрим делом параноични разлози, у које се убраја и да аналитички центри добијају новац из иностранства па тиме и служе неким другим интересима а не интересима друштва. Имајући у виду да су у Србији институције политизоване и служе политичким партијама на власти, не чуди овакав однос према стручним аналитичким центрима који могу битно да допринесу креирању ефикаснијих образовних политика, па тиме и није необично што постоји мали број аналитичких центара који у оваквим условима тешко могу да обезбеде утицај и стабилно финансирање за остваривање својих циљева. Такође, државне институције не разликују у довољној мери аналитичке центре од других организација цивилног друштва, па то представља још једну препреку већем ангажовању аналитичких центара у креирању јавних политика.

Корак у добром правцу држава је направила оснивањем Републичког секретаријата за јавне политике у чијој је надлежности, између осталог да „обавља стручне послове који се односе на анализу, идентификовање потреба и достављање иницијатива за израду докумената јавне политике; обезбеђивање усклађености предлога докумената јавних политика и нацрта закона са усвојеним документима јавних политика у поступку њиховог доношења. Такође, секретаријат даје мишљење на садржај и квалитет спроведене анализе јавних политика, пружа методолошку подршку министарствима при изради јавних политика. Секретаријат редовно објављује анализе и студије, настојећи да укључи питања из свих области надлежности Владе Републике Србије. У области образовања, Секретаријат је израдио неколико докумената који су од важности

за овај рад.<sup>7</sup> Постојање једног оваквог државног органа указује на важност циљаних јавних политика у сваком сектору и његово оснивање и рад могу допринети изради квалитетних јавних политика. Но, за ефикасне јавне политике то није довољно, јер је немогуће обухватити све важне елементе у појединачним, па и укупним јавним политикама у одређеној области. У прилог томе говори и да је поменути Секретаријат урадио свега неколико анализа које се тичу образовања. Зато се и државни органи обраћају, ангажују и сарађују са независним аналитичким центрима у изради својих јавних политика.

Када је реч о аналитичким центрима у Србији поменућемо неколико који се издвајају или по дужини постојања, капацитету да препознају проблеме и предложе решења и, коначно, по могућности да утичу на доносиоце одлука. Међу таквима најчешће се препознају Центар за либерално демократске студије, Београдски центар за безбедносну политику, Центар за европске политике, Центар модерних вештина и други.

Као што је наведено, мало је аналитичких центара у Србији који се фокусирају на образовна питања и образовне политике. Први такав аналитички центар је била Алтернативна академска образовна мрежа која је одиграла велику улогу у последњој деценији 20. века и увела иновативне начине промишљања образовних политика.

Управо је у оквиру Алтернативне академске образовне мреже почео да ради и Центар за образовне политике чија је основна сврха побољшање квалитета образовања (како формалног тако и неформалног) и то пре свега кроз формулисање нових и ефикаснијих јавних политика.<sup>8</sup> Како стоји на њиховој интернет презентацији Центар за образовне политике (ЦОП) је независни мултидисциплинарни истраживачки центар који пружа стручну подршку доносиоцима одлука и практичарима у развоју, примени и евалуацији политика у области образовања. При том, ЦОП стално настоји да препозна и укаже на области којима, како доносиоци одлука, тако и научна заједница треба да се баве, при том снажно се залажући за информисање образовних политика и пракси доказима произведеним кроз рад у друштвеним наукама ([www.sop.edu.rs](http://www.sop.edu.rs)). ЦОП је врло активан у изради различитих анализа, али

<sup>7</sup> „Упоредна анализа начина финансирања научне делатности од стране државе“ 2019 године, „Жене као носитељке промена у образовању и науци“ 2019. године.

<sup>8</sup> Центар за образовне политике самостално функционише од 2008. године.

и препознат у институцијама, нарочито у Министарству просвете, као један од аналитичких центара на чија се истраживања и анализе може ослонити. Тако је, на пример, у светлу мигрантске кризе и последица које је та криза имала и на образовни систем у Србији, ЦОП учествовао, заједно са Министарством просвете, науке и технолошког развоја (које је било издавач) у изради публикације „Приручник за школе у реализацији стручног упутства за укључивање ученика избеглица/тражилаца азила у систем образовања и васпитања – различитост у школи 21. века“. Друга таква публикација је приручник за планирање, спровођење и праћење мера за спречавање осипања ученика која је такође урађена заједно са ресорним министарством. Управо су ове анализе и у њима садржане препоруке добар начин да аналитички центри, специјализовани за једну област, помогну државним органима у изради нових јавних политика, нарочито имајући у виду више пута поновљену тезу да државни органи за то немају ни довољно капацитета, а ни довољан буџет који би обезбедио да се правовремено детектују и одреде нови приоритети и дефинишу циљане политике.

### **Примери улоге аналитичких центара у креирању образовних политика на југу Србије**

На овом месту, пажња ће бити усмерена на конкретан пример учешћа аналитичког центра у креирању јавне политике у области образовања. Као што је речено, Србија је вишенационална држава која Уставом и законима припадницима националних мањина гарантује право на образовање на језику националне мањине и то у предшколском, основношколском и средњошколском образовању. Закон о основама система образовања и васпитања (члан 5.) предвиђа да се образовно-васпитни рад остварује на српском језику и ћириличком писму, а да се за припаднике националне мањине образовно-васпитни рад остварује на језику, односно говору и писму националне мањине. Када је реч о студијама, закон предвиђа да високошколска установа организује и изводи наставу на српском језику (Закон о високом образовању 2023, члан 95).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> У ставу два и три овог члана Закона наводи се да високошколска установа може организовати полагање испита и изводити поједине делове студија, као и организовати израду и одбрану завршног, мастер и специјалистичког рада и докторске дисертације, на језику националне мањине и страном језику у складу са статутом, те да високошколска установа може остваривати студијски програм на језику националне мањине и страном језику, уколико

Због специфичности ситуације са албанском националном мањином и политичког контекста који корене вуче из безбедносне кризе на југу Србије из 2000. године, питање образовања на албанском језику и на високошколским установама постало је једно од централних, нарочито након 2007. године. Наиме, представници Албанаца са југа Србије (општине Прешево, Бујановац и Медвеђа), нарочито њихови политички представници, али и представници цивилног друштва, захтевали су отварање универзитета на албанском језику у овим општинама. Влада Републике Србије, нарочито кроз рад Министарства просвете, али и Службе Координационог тела Владе Републике Србије за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, у чијој су надлежности ове три општине покренула је разговоре са политичким представницима Албанаца са југа Србије. Како није било сагласности у вези са конкретним корацима, Служба Координационог тела је ангажовала Центар за образовне политике у циљу израде анализе која би на свеобухватан начин сагледала могућности за превазилажење проблема и то на начин да закони Републике Србије не буду прекршени, да буду пронађена најбоља решења која ће прихватити и мањинска заједница која промену настоји да оствари. Центар за образовне политике је сачинио „Студију изводљивости о могућностима развоја високог образовања на југу Србије“.<sup>10</sup>

Креирање јавних политика захтева одлично познавање система, процеса и механизма доношења одлука, али и одређени ниво разумевања односа међу актерима, односно заинтересованим странама укљученим у процес. Када су у питању вишенационална, а нарочито друштва која су у прошлости имала неке врсте конфликта, овај задатак је још компликованији због вероватноће да различите стране имају различите политичке циљеве, као и због одсуства поверења међу заједницама. Стога, јавне политике у таквом контексту морају да се ослањају на емпиријско и теоријско знање о области у којој се одређена активност развија (у овом случају, образовање), али и да буду формулисана на основу консултација са што више актера – институција, група и појединаца заинтересованих за тај процес (Баћевић 2010). У анализи се наводи и да није примењен приступ одозго на доле, већ обрнуто, да су узете у обзир потребе

---

је такав програм одобрен, односно акредитован (Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja 2023).

<sup>10</sup> Анализа садржи истраживање које је обухватило испитивање потреба, потенцијала и ресурса и на основу тога су формулисана препоруке за будуће планирање политика у домену високог образовања на југу Србије.

локалне заједнице. Спроведено је истраживање које је укључивало разговоре са широким циљним групама – представници државних органа, представници општинских органа, представници локалних политичких партија, јавних служби, организација цивилног друштва, међународних организација, школа. У разговоре су укључени ученици и родитељи, привредници, запослени на универзитету (Универзитет у Нишу који је организовао наставу у Медвеђи на српском језику на одељењима Правног и Економског факултета). Израђене су студије случаја са компаративном анализом које су укључиле АП Војводину (у којој важи исти законски и институционални оквир, уз узимање у обзир посебних овлашћења АП Војводине), Црну Гору и Македонију (које такође одликује вишенационални састав становништва). Резултат студије су предочени у закључцима и сценаријима за могућа решења. Анализа је предочена свим заинтересованим странама које су је и прихватиле као производ рада независног и стручног аналитичког центра. Прва препорука анализе је била формирање радне групе која ће понудити најбољи модел за развој високошколског образовања на југу Србије, што је и учињено, а радну групу формално је водила Служба Координационог тела. Друга препорука је била да процес развоја високог образовања у Прешеви и Бујановцу треба да се одвија у институционалном оквиру Републике Србије, те да развој високог образовања буде у оквиру неке од постојећих високошколских установа чији је оснивач Република Србија. На основу истраживања и анализе Центра за образовне политике Влада Републике Србије је, уз најшире консултације, донела одлуку о оснивању Одељења Економског факултета из Суботице (Универзитет у Новом Саду) у Бујановцу. Одељење је основано 2011. године и до данас успешно функционише, са студентима из свих заједница које живе на југу Србије. Настава је организована у складу са законима Републике Србије, који дозвољава да део наставе буде на матерњем језику мањине, док се велика већина предмета слуша и полаже на српском језику. Предавачи су са суботичког Економског факултета који је, за потребе извођења дела наставе на албанском језику, склопио споразум о сарадњи са државним Универзитетом у Тетову, Северна Македонија. Министарство просвете и науке, као и Влада Републике Србије овим су увели нову образовну политику намењену, пре свега, припадницима једне националне мањине, а на основу истраживања аналитичког центра. Ово је, такође,

илустративан пример доброг резултата који настаје у синергији аналитичких центара и државних институција.

У кратким цртама наводим и други пример када је државни орган затражио помоћ стручне заједнице и аналитичког центра у изради документа под називом „Студија о могућностима унапређења наставе и учења српског као нематерњег језика у општинама Прешево и Бујановац“ (2014). Као што је наведено, закон припадницима националних мањина гарантује образовање на матерњем језику. Овакав приступ не искључује учење српског као нематерњег језика у школама у којима је настава организована на матерњем језику националне мањине. Напротив, учење српског као нематерњег обавезно је и саставни је део наставног плана и програма. Но, у пракси се показало да припадници националних мањина, нарочито они чији је матерњи битно другачији од српског, као што су Мађари и Албанци, врло слабо говоре српски језик. Ако се зна да је један од циљева државе да омогући успешну интеграцију припадницима националних мањина, онда бива јасно да је врло тешко, ако не и немогуће, обезбедити адекватну заступљеност припадника националне мањине у државним органима. Додатно, припадници националних мањина који не говоре (или недовољно добро говоре) српски језик не могу да приступе високошколском образовању на универзитетима у Републици Србији. Циљ анализе је био да доносиоцима одлука и заинтересованим странама понуди низ истраживачких налаза и на њима заснованих препорука за унапређење наставе и учења Српског као нематерњег језика у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа. На крају анализе препоруке су разврстане у кратокрочне, средњорочне и дугорочне, а праћењем резултата установљено је да су многе од тих препорука имплементиране. Као пример наводим увођење асистената у настави српског као нематерњег у једном броју одељења, што је допринело унапређењу знања српског код тих ученика. Но, највећи резултат овог истраживања огледа се томе што је Министарство просвете, науке и технолошког развоја почело реформу предмета Српски као нематерњи језик, уз уважавање потребе за различитим приступом за ученике чији је матерњи језик битно другачији.



## ЗАКЉУЧАК

Решавање проблема и дефинисање приоритета све се више ослања на јавне политике, како на локалном, државном, тако и на глобалном нивоу. Добре јавне политике су оне које правремено препознају проблем и пронађу адекватне начине за постизање најбољих резултата у одређеној области. Државе и јавни апарат све више своје одлуке заснивају на претходним анализама и на њима заснованим политикама. С временом је природа и обим послова управе превазишла њене капацитете, па се многе јавне политике ослањају и на налазе аналитичких центара. Образовање, како једна од најважнијих области у сваком друштву, може бити значајно унапређено уколико се уважавају знања, искуства и резултати аналитичких центара чија је предност у могућности ангажовања стручњака за свако појединачно питање.

## ЛИТЕРАТУРА

Abelson, E. Donald. 2002. „Do think tanks matter?“ Assessing the Impact of Public Policy Institutes, McGill Quen's University Press. [https://books.google.rs/books?id=4Tp0Od OkbmgC&pg=PA17&hl=sr&source=gbs\\_toc\\_r&cad=1#v=onepage&q&f=false](https://books.google.rs/books?id=4Tp0Od OkbmgC&pg=PA17&hl=sr&source=gbs_toc_r&cad=1#v=onepage&q&f=false).

Abelson, E. Donald. 2006. „A Capital Idea: Think Tanks and US Foreign Policy“, у: *Vodič kroz evropske think tank organizacije*. Tim за социјално укључивање и смањенје сиромаштва Владе Републике Србије. <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/014/06/ThinkTankVodic-LowResfinal.pdf>.

Babić-Kerkez, Snežana. 2016. *Prilozi za obrazovne politike*. Vršac: Visoka škola струковних studija „Mihailo Pavlov“.

Bačević, Jana. 2010. „Opis istraživanja i teorijsko-metodološki okvir“. U: *Razvoj visokog obrazovanja u Preševu, Bujanovcu i Medveđi*, str. 61-66. Beograd: Centar za obrazovne politike i Centar za nenasilni otpor.

Bojović, Iztok, 2009. „Независни истраживачки центри у САД“. *Bezbednost Zapadnog Balkana* (tema broja: Независни истраживачки центри и политика безбедности), 68-77. Beograd: Centar za civilno vojne odnose.



Buldioski, Goran, 2009. „Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu?“. *Bezbednost Zapadnog Balkana* (tema broja: Nezavisni istraživački centri i politika bezbednosti), 53-65. Beograd: Centar za civilno vojne odnose.

Colebatch, K. Hal. 2002. U: Kovač, Vesna, 2007. „Pristupi analizi obrazovne politike“. *Pedagoška istraživanja* 4(2), 255-267.

Daskaloski, Židas. 2009. „Šta je dobar nezavisni istraživački centar na Zapadnom Balkanu? – Stanje stvari i izgledi za budućnost“. *Bezbednost Zapadnog Balkana* (tema broja: Nezavisni istraživački centri i politika bezbednosti), 38-52. Beograd: Centar za civilno vojne odnose.

Đorđević, Snežana. 2008. *Vlasti u akciji – Svet javnih usluga*. Beograd: Čigoja štampa.

Jakovlevski, Velibor. 2016. „Thinking about Education Think Tank Phenomenon“. Geneva graduate institute, Norrag global education centre. <https://www.norrag.org/thinking-about-the-education-think-tank-phenomenon>.

Kirst, W. Michael. 2000. U: Kovač, Vesna, 2007. „Pristupi analizi obrazovne politike“. *Pedagoška istraživanja* 4(2), 255-267.

Kovač, Vesna. 2007. „Pristupi analizi obrazovne politike“. *Pedagoška istraživanja* 4(2): 255-267.

Krastev, Ivan. 2003. „The Influence of Think Tanks: The case of Bulgaria“. U: Buldioski, Goran, 2009. „Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu?“. *Bezbednost Zapadnog Balkana* (tema broja: Nezavisni istraživački centri i politika bezbednosti), 56. Beograd: Centar za civilno vojne odnose.

McCarthy, M. Marta. 1990. U: Kovač, Vesna. 2007. „Pristupi analizi obrazovne politike“. *Pedagoška istraživanja* 4(2), 255-267.

McGann, J.G. and Weaver, R.K. 2000. U: Daskaloski, Židas, „Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and actions“. New Brunswick: Transaction publishers.

Open think tank directory. <https://www.openthinktanks.org>.

Stone, Diane. 2000. Think Tank Transnationalisation and Non-Profit Analysis, Advice and Advocacy. <https://www.scholar.archive.org>.

Stone, Diane, 2007. Recycling Bins, Garbage Cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institute. [https://www.wrap.warwick.ac.uk/1798/1/WRAP\\_Stone\\_PA\\_Garbage\\_Bins\\_2.pdf](https://www.wrap.warwick.ac.uk/1798/1/WRAP_Stone_PA_Garbage_Bins_2.pdf).

Studija izvodljivosti o mogućnostima razvoja visokog obrazovanja na jugu Srbije (ur. Ivošević Vanja, Luković Ana). 2010. Beograd: Centar za obrazovne politike.

Studija o mogućnostima unapređenja nastave i učenja srpskog kao nematernjeg jezika u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa (ur. Bošković Nataša, Nenadić Danijela, Rodić Milica, Marjanović Jelena). 2014. Služba Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa.

Vodič kroz evropske integracije. 2012. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije. <https://socijalnouklucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/06/ThinkTankVodic-LowResfinal.pdf>.

Weimer L., David, Vining R. Aidan. 1998. „Policy analysis, concepts and practice” (sixth edition). Taylor & Francis group. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315442129/policy-analysis-david-weimer-aidan-vining>.

Willis, Jeffrey. 2023. „Think tank features, Types and Examples”. [www.chatamhouse.org](http://www.chatamhouse.org).

[www.cop.edu.rs](http://www.cop.edu.rs).

[www.rsjp.gov.rs](http://www.rsjp.gov.rs).

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. 2023. „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2017, 27/2018, 10/2019, 27/2018, 6/2020, 129/2020, 129/2022 i 92/2023.

Zakon o visokom obrazovanju. 2023. „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2017, 27/2018, 67/2019, 6/2020, 11/2021 – autentično tumačenje, 67/2021, 67/2021 i 76/2023.

**Danijela Nenadić***Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## THE INFLUENCE OF THINK TANKS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICIES IN EDUCATION

---

### Resume

---

*Public policy is relatively new concept in political theory and practice that gained their importance in the second half of 20th century. Defining clear, objective and achievable public policies becomes extremely important when setting strategic priorities and goals of governments and state institutions. The state creates public policies in all important areas – economy, health care, education, culture, defense, environment, to name just several, with the main goal to improve the situation in the given area and in the society as a whole. The main aim is to provide best public interest of citizens. Although state institutions remain the main bearers of public policies, the multitude and variety of problems require the involvement of other actors. It is in this context that think tank organizations appear, since they can offer expertise in certain areas, have more time and are able to mobilize knowledge from different areas. The importance and influence of think tanks is growing from year to year. Just as public policies are a new phenomenon, think tank organizations in their current form gain importance only at the end of 20th century.*

*The paper offers several definitions of the term think tank and it summarizes brief history of these organizations. The importance of think tanks in the process of definition or redefinition of policies is stressed. The article looks with some more depth at the role of think tanks in the*

*creation of educational policies. Final parts of the article tackle the role and development of think tanks in Republic of Serbia. Special focus of the paper has been given to the role of think tanks in definition of education policies in Serbia, which is a multiethnic country.*

*The two examples of good practice conclude the paper. The first example refers to higher education and gives short summary of how one think tank was involved in a creation of a new policy. It gives important insight into cooperation established between all key actors, Ministry of Education as state institution and think tank (which included other interested parties into research), which resulted in a policy paper prepared by think tank and accepted by the state authorities. The second examples sheds light on another important aspect of education policy in multiethnic societies, that can be summarized as a „language dilemma“. Serbia provides primary and secondary school education in the languages of national minorities, with Serbian as non-mother tongue being taught as compulsory subject. However, practice shows that members of national minorities whose language is significantly different from Serbian language are very weak or unable to speak Serbian. This situation in turn leads to impossibility of integration, which is one of the most important request of all national minorities. Bearing that in mind, the article briefly referred to the improvement of learning Serbian as non-mother tongue for the Albanian national minority, by giving the example of the involvement of think tank organization in research and policy paper that helped the Ministry of Education, Science and Technological Development to not only understand the problem, but also to find short term solutions while preparing the ground for long term and sustainable solution.*

**Key words:** *public policy, think tank, education, education policy.*

---

Славица Коматина\*

Висока струковна васпитачка и медицинска школа, Вршац

---

## УЛОГА АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТРА У РЕШАВАЊУ ПРОБЛЕМА РОМА КАО СОЦИЈАЛНО НАЈУГРОЖЕНИЈЕ ЕТНИЧКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У СРБИЈИ

---

### Сажетак

---

*Роми у Србији су национална заједница са доминантним социјалним проблемима који се не односе само на економску димензију њихове егзистенције (иако је она изузетно сложена), већ и на изражену гетоизацију, социјалну искљученост и дискриминацију. Ове општепознате чињенице присутне су у јавном дискурсу, повремено су експонирани у медијима, уважене у великом броју научних и стручних радова, као и државних аката и предмет су социјалног активизма многих невладиних организација. Упркос томе, проблеми ромске популације остају присутни, а перспективе за њихово решавање се не сагледавају. Будући да је на глобалном друштвеном нивоу неопходно успоставити координацију између кључних актера јавних политика, аналитички центри могли би значајно да допринесу решавању ових проблема. У раду се, кроз дескриптивну анализу статистичких података о ромској популацији и приказ њиховог социјалног положаја пружа увид у актуелне друштвено-економске карактеристике, као и положај ове бројчано доминантне националне мањине, размере*

---

\* E-mail: [slavica29komatina@gmail.com](mailto:slavica29komatina@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-9374-8891>

*сиромаштва и социјалне искључености њених припадника. Такође, износе се и потенцијална решења базирана на теренским истраживањима и научној анализи најизраженијих проблема ромске популације, која су присутна у научној и стручној литератури, а нису заинтриговала креаторе јавних политика: значај праћења одрживих индикатора напретка у приоритетним областима и потенцијална решења образовних проблема Рома. Неке већ промишљене мере засноване на чињеницама могу да допринесу ефикаснијој сарадњи између истраживача, креатора јавних политика и практичара и да утичу на утичковије решавање проблема Рома у Србији.*

**Кључне речи:** *ромска популација, аналитички центри, јавне политике, социјална политика.*

---

## УВОД

У мноштву социјалних проблема у нашој земљи, издваја се тежак друштвено-економски положај ромске националне мањине. Карактерише га вишедеценијска искљученост великог дела ромске популације из друштвених токова шире заједнице, просторна и социјална сегрегација, екстремно сиромаштво, живот у нехуманим стамбеним условима и изразита дискриминација и на индивидуалном и на институционалном нивоу. Покушаји државних органа да се ови проблеми реше били су спорадични, несистемски и често неефикасни, једним делом због неразумевања суштине проблема, а великим делом и због неадекватне комуникације доносилаца најважнијих одлука у области социјалне политике са политичким представницима Рома, ромским организацијама, невладиним организацијама и стручњацима и истраживачима који проучавају ову проблематику. Резултати научних истраживања, као и истраживања невладиних организација које се баве многим аспектима живота Рома, не допиру до органа јавне власти, односно доносилаца одлука у области социјалне политике. Иако се стратегије за побољшање положаја ове велике угрожене друштвене групе израђују у сарадњи са стручњацима, због недостатка адекватног мониторинга и евалуације и недостатка воље да се прате показатељи напретка, њихови резултати нису увек

јасни, ни доступни широј јавности. Пописни статистички подаци, који нам можда не дају увек најтачнији број Рома, али нам свакако пружају најбоље структуре појединих квантитативних обележја ове популације, указују на неуспех српске државе и српског друштва да се носи са овим проблемима.

Стога је јасно да би требало променити приступ, окупити све актере и заинтересоване стране, размотрити све релевантне информације и уважити резултате многобројних истраживања и кредибилним аналитичким центрима поверити да их на адекватан начин презентују државним органима и доносиоцима јавних политика и да мобилишу снаге и дефинишу начине да у друштву промовишу најбоља решења. За тако нешто неопходна је политичка воља владајућих државних структура.

## УЛОГА АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У ОБЛИКОВАЊУ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ

Будући да нема прецизног одређења појма, под *аналитичким центрима* (*истраживачки центри*, *think tank*), у литератури се подразумевају многе организационе форме (организације, институције, институти, фондације) различитог правног статуса и извора финансирања (невладине организације, државне институције, независни институти), са одређеним мисијама које усмеравају њихове стручне и практичне активности, у циљу употребе релевантних информација и научних резултата у практичне сврхе, за унапређење јавних политика.

Непостојање јединствене дефиниције тумачи се значајним међународним разликама у историјском развоју, правном статусу, величини и друштвено-политичком положају самих организација. У англо-америчкој традицији, *think tank* су обично конституисане као невладине организације, док се у Европи и Азији срећу и као полу-владине агенције или квази-аутономне целине унутар владе. Неке европске политичке партије формирале су интерне институте и фондације, а у деловима северне Азије, истраживачки центри су често повезани са пословним корпорацијама (Stone and Ladi 2017, 1).

„*Think tank* организације се међу собом изразито разликују по величини, изворима финансирања, областима специјализације и слично. Али оно што имају заједничко је настојање да врше утицај на јавно мњење и политике“ (Тим за социјално укључивање и смањенје сиромаштва Владе Републике Србије 2012, 19).

Посматрајући аналитичке центре као производ развоја цивилног друштва, Ивановић их дефинише као „организовану скупину стручњака која промишља о одређеним темама, а у пракси подразумева непрофитну организацију за промишљање јавних политика и заговарање“ (Ivanović 2012, 2).

Будући да се ради о растељивом појму, приликом анализе аналитичких центара треба водити рачуна о њиховим стручним и организационим потенцијалима који су пресудни како за њихов утицај у креирању јавних политика, тако и за кредибилитет у заговарању.

Констатујући да се број истраживачких центара у земљама западних демократија рапидно повећао током последње три деценије, Фраузен и Халпин (Fraussen i Halpin) преиспитују њихове капацитете за креирање стратешких политика и саветовање. Они се у свом истраживању фокусирају на три карактеристике истраживачких центара: *истраживачки капацитет*, *организациону аутономију* и *дугорочну политичку стратегију*.

Чини се да су у процењивању квалитета и кредибилитета аналитичких центара ово критичне карактеристике на које би се требало фокусирати. Аналитички центри требало би да имају, поред реномираних стручњака и истраживача из релевантних области и јасну стратегију дугорочног развоја појединих сфера друштвеног живота, као и могућност да доносе аутономне закључке. Резултате њиховог рада треба пласирати на начин који ће бити аргументован, доступан, јасан и разумљив како актерима јавне политике, тако и читавом становништву.

Имајући у виду карактеристике социјалне политике у Србији, чини се да независни актери, који нису повезани са државним институцијама и органима власти, било да су то аналитички центри или сами грађани, немају пуно могућности да утичу на политичке одлуке, које су често засноване не неуверљивим аргументима и не водећи увек рачуна о социјалној правди. Тако имамо велику дискрепанцију између онога што статистика у појединим временским моментима оцењује као новчани износ породичног прихода који представља границу ризика од сиромаштва и социјалне искључености и онога што је новчани износ социјалне помоћи за такво исто домаћинство.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Према званичним статистичким подацима о сиромаштву и социјалној неједнакости у 2022. години, у Србији је стопа ризика од сиромаштва износила 20%, а стопа ризика од



Када је у питању дугорочно планирање у области социјалне политике, чињеница је да имамо пуно стратегија за различите угрожене друштвене групе, за смањење сиромаштва и слично. С друге стране, нико се (озбиљно) не бави њиховим мониторингом, нема одрживих механизма за праћене примена одговарајућих мера и политика, нема периодичних информација о напретку и стога на крају све стратегије изгледају само као списак лепих жеља.

За квалитетан друштвени и политички живот потребан је демократски друштвено-политички систем, функционалне институције, респектабилан и утицајан невладин сектор и активни, мотивисани грађани. Недостаци у функционисању државних институција који блокирају процес демократизације, проблеми партиципације грађана у процесима доношења јавних политика и карактеристике друштвеног амбијента у којем се одвијају ови процеси представљају три кључна проблема јавних политика у Србији (Komatina i Prtljaga 2022, 46-47).

Емпиријско истраживање о односу грађана према власти и политичком систему показује да само 8,6% грађана сматра да политички систем у Србији дозвољава људима да утичу на то што власт ради, а тек 19% испитаника сматра да је наш политички систем такав да омогућава да се према свим друштвеним групама поступа праведно (Lutovac 2023, 81).

Будући да се у погледу развоја демократских процедура, пракси и вредности, посебно у областима функционисања државних институција, владавине права и социјалне правде, нисмо помакли даље од почетка, можда би аналитички центри, као подршка еманципаторном развоју друштва, требало да баштине и да имају у виду социолошка истраживања с краја XX века (Lazić 1994; Golubović, Kuzmanović i Vasović 1995), која су указивала на присуство ауторитарно-традиционалног синдрома у српском друштву. У којој мери је овај синдром још увек присутан и колико његово

---

сиромаштва и социјалне искључености 28%. Стопа ризика од сиромаштва дефинише се као проценат лица чији је расположиви еквивалентни приход нижи од прага ризика од сиромаштва који износи 26.509 динара месечно за једночлано домаћинство; 41.715 динара за трочлано домаћинство са двоје одраслих и једним дететом млађим од 14 година; 55.688 динара за четворчлано домаћинство које чине двоје одраслих и двоје деце до 14 година (Републички завод за статистику [РЗС] 2023а). Номинални износ новчане социјалне помоћи 1.10.2023. године износио је: 11.445 динара за појединца, носиоца права у породици, а 5.723 динара (50% основнице) за сваку наредну одраслу особу и 3.343 динара за свако дете старости до 18 година (Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći 2023).

деловање успорава демократске промене, требало би да буде предмет савремених истраживања.

Улога аналитичких центара у развоју квалитетније и праведније социјалне политике, која је неопходна српском друштву, у великој мери је условљена развојем демократије и еманципацијом становника Србије у истинске грађане. Побољшање услова живота свих, а посебно веома угрожених категорија грађана, међу које свакако спада ромска популација и смањење великих социјалних разлика у земљи требало би да буде један од приоритета.<sup>3</sup>

## РОМИ КАО ПОСЕБНО УГРОЖЕНА ЕТНИЧКА ЗАЈЕДНИЦА

Проблеми тешког социјалног положаја ромске популације у Србији могли бисмо да сведемо на три кључне области: екстремно неповољан друштвено-економски положај, проблеми са којима се суочавају као нација у настајању и веома изражена дискриминација и сегрегација на општедруштвеном, институционалном и индивидуалном нивоу, односно веома висок степен социјалне искључености. Иако можда на први поглед изгледа да је само прва област у домену социјалне политике, заправо се ради о веома повезаним и међусобно зависним проблемима.

Када посматрамо социјални положај ромске популације у Србији, онда треба имати у виду да истраживања показују дуготрајну „залепљеност“ Рома за најнижу позицију на лествици економског богатства, друштвене моћи и угледа. Социолошкиња Александра Сека Митровић је још током осамдесетих година XX века истраживала друштвено-економски положај Рома у контексту укупне популације, као и упоређујући битне димензије друштвеног положаја сиромашних Рома са сиромашним припадницима укупне популације. Њена анализа показује да сама етничка припадност у великој мери проузрокује сиромаштво Рома (Митровић 1990, 119). И данас се често у литератури ова етничка заједница квалификује као „етно-класа“. Митровић је једна од ретких научница која се није задржавала на теоријском плану, већ је својим друштвеним

---

<sup>3</sup> Републички завод за статистику израчунао је да је *Гини коефицијент*, који представља меру неједнакости прихода, био у Србији 2022. године 32 (РЗС, 2023а). Према подацима Еуростата, просечна вредност овог коефицијента у земљама Европске уније 2022. године износила је 29,6 (Eurostat Data Browser, 2024). Дакле, неједнакост у приходима у Србији већа је него у већини земаља Европске уније.

активизмом деловала на побољшање положаја Рома у Србији и смањење дискриминације и целог живота је заговарала промену социјалне политике према ромској популацији.

Наведено истраживање требало би да буде саставни део корпуса истраживања о Ромима која би могла да допринесу бољем разумевању њихових проблема и ефикаснијим мерама за побољшање њиховог положаја, јер је чињеница, нажалост, да се он у многим елементима заиста мало променио током протеклих деценија.

Статистички подаци из претходних пописа описују ромску популацију као најнеобразованију етничку заједницу у Србији, са великим уделима неписменог становништва, ниским уделима економски активног и, сразмерно, високим уделима економски неактивног становништва, високим стопама незапослености радно активног становништва и веома неповољном структуром занимања малог броја запослених Рома (Коматина 2017).

Према најновијим пописним подацима, релативни удео неписменог становништва у укупној ромској популацији је 9% (Републички завод за статистику [РЗС] 2023), тако да можемо да констатујемо позитиван тренд у смањењу неписмености. Наиме, према попису 2002. једна петина (19,65%) Рома су били неписмени, а у попису 2011. године евидентирано их је 15% (Коматина 2017, 66).

Ако упоредимо податке из табела у наставку, можемо да констатујемо да су, према најновијем попису, извесна побољшања видљива и у образовној структури ромске популације: без школе 13% (7% мање него у претходном попису), непотпуна основна школа 25% (9% мање), завршена основна школа 43% (порастан од 10%), завршена средња школа 18% (6% више) и високо образованих 1% (скромни пораст од 0,7%).

У последњој пописној години 91% деце припадника ромске популације основношколског узраста (7-14 година) похађало је основну школу, а само 34% младих од 15-18 година ишло је у средњу школу. Припремни предшколски програм, који се похађа у години пред полазак у школу, обухватао је 2727 ромске деце. Нема података о похађању вртића и јаслица (РЗС 2023).

**Табела 1.** Роми старији од 15 година према школској спреми и полу, 2011.

Највиша завршена школа - скраћена класификација	Апсолутни бројеви			Процентуална структура		
	Свега	Мушко	Женско	Свега	Мушко	Женско
Укупно	100126	50850	49276	100	100	100
Без школе	19538	6534	13004	19,5	12,8	26,4
Непотпуна основна школа	34251	16745	17506	34,2	32,9	35,5
Основна школа (8 разреда)	33372	18716	14656	33,3	36,8	29,7
Средња школа	11552	8042	3510	11,5	15,8	7,1
Виша школа	323	235	88	0,3	0,5	0,2
Висока школа/ факултет/ академија	329	208	121	0,3	0,4	0,2
Непознато	761	370	391	0,8	0,7	0,8

*Извор:* Посебна обрада података Пописа становништва, домаћинстава и станова, РЗС 2011.

**Табела 2.** Роми старији од 15 година према школској спреми и полу, 2022.

Највиша завршена школа - скраћена класификација	Апсолутни бројеви			Процентуална структура		
	Свега	Мушко	Женско	Свега	Мушко	Женско
Укупно	93839	47997	45842	100	100	100
Без школе	12500	4306	8194	13%	9%	18%
Непотпуна основна школа	23073	10930	12143	25%	23%	26%
Основна школа (8 разреда)	40341	21275	19066	43%	44%	42%
Средња школа	16667	10790	5877	18%	22%	13%
Виша школа	382	219	163	0%	0%	0%
Висока школа/ факултет/ академија	736	406	330	1%	1%	1%
Непознато	140	71	69	0%	0%	0%

*Извор:* Посебна обрада података Пописа становништва, домаћинстава и станова, РЗС 2023.

Упркос извесним помацима у побољшању образовања, ипак треба рећи да се ради о још увек веома неповољној образовној структури, наиме, 38% Рома нема ни диплому основне школе (које је, да се подсетимо, обавезно), а 43% су завршили само основну школу, што ће рећи да 81% Рома нема никакву квалификацију за обављање неког занимања. Упркос трендовима побољшања, мора се констатовати да ће пуно деценија проћи док се ромска популација у пуној мери и квалитетно не укључи на тржиште рада, ако се настави оваквим темпом.

Управо веома лош образовни статус проузрокује низак степен запослености Рома у легалним оквирима, па су многи од њих принуђени да зарађују за живот у сивој економији. Према подацима последњег пописа, само 28% Рома су економски активни, а више од 2/3, односно 72% спада у категорију економски неактивног становништва (РЗС 2023).

Идентична у проценат је била економска структура у попису 2011. године (Коматина 2017, 44). Једино се примећују мале и статистички безначајне разлике унутар популације по полу, наиме, за по два процента је смањен удео мушког, а повећан удео женског становништва и међу економски активнима и у економски неактивном делу ромске популације.

Структура економски активног становништва је следећа: само 48% је запослених (који обављају неко занимање), а незапослених је 52%. Међу економски неактивним Ромима, 40% су деца млађа од 15 година, 5% ученици и студенти, 7% пензионери, испод једног процента су лица која се баве производњом добара за потребе свог домаћинства, 26% су лица која обављају неплаћене кућне послове у свом домаћинству и, неочекивано велика категорија, чак 19% су остала лица (РЗС 2023).

Последњи доступни подаци о занимањима Рома из пописа 2011. године указују да је само 11% укупне ромске популације било запослено и да се већина Рома бавила тзв. једноставним занимањима 55%, потом занатима 13%, услужним и трговачким занимањима 12% , 7% су руководиоци машинама и постројењима, 6% рибари и укупно 2% их има међу стручњацима, уметницима, инжењерима и административним радницима (Коматина 2017, 45-47).

Радушки подсећа да је номадски начин живота значајна детерминанта у процесу формирања и очувања ромског националног идентитета, наглашавајући њихову отвореност за непрекидно

адаптирање на друштвене околности новог окружења, прихватајући често и језик и веру и обичаје средина којима су се трудили да се прилагоде и у којима су желели да буду прихваћени, а заузврат су стално били изложени сепаратизму, предрасудама и дискриминацији (Радушки 2015, 209).

Ова карактеристика веома неповољно делује на школовање деце. Такође, то су управо и разлози што су, у погледу етничких својстава, Роми прилично нехомогена национална група, и у Србији, као и у другим земљама, а посебно је занимљива њихова разноликост у погледу матерњег језика и верског опредељења. Према последњем попису становништва, у Србији живи 131.936 Рома. Као етничке карактеристике, наша статистика редовно прати матерњи језик и вероисповест. Подаци показују да скоро две трећине Рома у Србији говори ромски као матерњи језик и нешто више од 1/3 српски. Што се тиче вероисповести, највише је присталица хришћанских вероисповести - 66%, а значајан је и удео Рома који прихватају ислам, њих 25% (РЗС 2023). У односу на претходни попис, нема великих одступања када су у питању наведене етничке карактеристике.

Када говоримо о културолошким карактеристикама, неретко се помињу и поједини обичаји Рома који негативно делују на њихово образовање, а посебно се истиче обичај раног склапања брака. Критикујући ову праксу, где се често брак склапа у дечјем узрасту, Коматина указује на бројне негативне последице ове појаве која, не само што прерано прекида школовање, блокирајући најпогоднији канал социјалне покретљивости за излазак из зоне сиромаштва, већ је у супротности са законодавним системом и прокламованим дечјим и људским правима. „Уређена држава треба да обезбеди једнака права и обавезе за све своје грађане, а посебно да штити оне категорије које немају никакве шансе да се заштите саме“ (Коматина 2020, 175).

Упркос чињеници да се изван број грађана Србије ромске националности успешно уклопио у друштвено/економски/културни живот шире заједнице, а да је неке та заједница и асимилувала, статистички подаци о становницима Србије који су се у попису изјаснили као Роми не охрабрују.

Посебно забрињава и постојање великог броја нехигијенских ромских насеља широм земље. Према последњем податку који је изнео градоначелник Београда Александар Шапић 11. марта 2023. године, само у Београду постоји 165 нелегалних и нехигијенских насеља у којима живи 30.000 људи (Tanjug 2023).

За разумевање ромске популације и њену бољу укљученост у друштвени живот шире заједнице, неопходна је друштвена заинтересованост и подршка на свим нивоима и чини се да то наше друштво препознаје, само није нашло адекватне одговоре на ромске проблеме.

„У нашем друштву, али и у добром делу Европе и света, читава једна национална мањина - ромска популација препозната је као етничка заједница која без подршке шире друштвене заједнице није у стању да побољша свој незавидни економски, друштвени и културни статус, искорачи из своје вишевековне гетоизираних и сегрегисаних позиције и укључи се у актуелне друштвене токове“ (Коматина 2019, 24).

У том контексту, за бољу интеграцију Рома у српско друштво, морамо да ујединимо све потенцијалне актере и искористимо све већ развијене ресурсе који нам стоје на располагању.

## **ПОТЕНЦИЈАЛНА РЕШЕЊА НЕКИХ ПРОБЛЕМА РОМСКЕ ПОПУЛАЦИЈЕ**

### **Пример мобилизације заинтересованих друштвених актера на свим нивоима: резултати председавања Србије Декадом Рома 2009. године**

Проблеми укључивања Рома у друштвено-економски и културни живот шире друштвене заједнице перзистирају у великом броју земаља којима је, поред свих специфичних варијетета, заједничка чињеница да трају веома дуго и да се споро или никако не решавају.

Прва међународна иницијатива да се скрене пажња на ове проблеме и да се приступи њиховом ефикасном превазилажењу је Декада за инклузију Рома 2005-2015. године. Ова иницијатива окупила је земље Централне и Југоисточне Европе у којима живи велики број Рома, са циљем да се дефинишу и континуирано примењују конкретне мере за унапређење њиховог друштвено-економског положаја и да се то чини на транспарентан и мерљив начин, који ће омогућити да се напредак прати и да се интервенише по потреби. Дефинисане су 4 приоритетне области Декаде: образовање, запошљавање, здравство и становање.

Србија је део овог међународног пројекта од самог почетка, а председавала је Декадом Рома од 1. јула 2008. до краја јуна 2009. године, када је у раду учествовало 12 земаља (Румунија, Бугарска, Македонија, Хрватска, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Мађарска, Словачка, Чешка, Албанија, Шпанија и Србија). Божидар Ђелић, тадашњи потпредседник Владе РС за европске интеграције, био је национални координатор Декаде, а Министарство за људска и мањинска права је руководило читавим процесом. Влада је 9. априла 2009. године усвојила Стратегију за унапређивање положаја Рома у Републици Србији (Влада Републике Србије 2009).

Све земље Декаде у то време суочавале су се са недостатком ефикасног система за мониторинг и евалуацију пројеката спровођених у циљу унапређивања положаја ромске популације, па нису могле да адекватно оцене њихов учинак, односно резултате имплементације. Тако се Србија током свог председавања Декадом, фокусира на израду Мониторинг оквира Декаде Рома за Србију, посебно се посвећујући креирању квалитетних индикатора. Акциони планови, који су били донети 2005. године, показали су велике проблеме у имплементацији, због неадекватних индикатора, али и нејасно издиференцираних улога на државном и локалном нивоу и неодговарајуће координације међу актерима.

У дуготрајном консултативном процесу партиципирао је велики број учесника на различитим нивоима и из различитих области. Експертску и финансијску помоћ држави пружале су и међународне организације, у првом реду Развојни програм Уједињених нација (UNDP) и Светска банка (The World Bank). Формирана је и Национална консултативна група за креирање мониторинг оквира. Састанцима и радионицама посвећеним проблемима мониторинга и евалуације у Србији присуствовали су представници Комесаријата за избеглице, релевантних министарстава (Министарство за људска и мањинска права, Министарство омладине и спорта, Министарство здравља, Министарство просвете, Министарство за рад и социјалну политику, Министарство економије и регионалног развоја), представници Развојног програма Уједињених нација из Словачке и Србије, представници Светске банке из Србије, представници бројних невладиних организација, како ромских тако и неромских које се баве ромском проблематиком, бројни експерти, као и стручњаци Републичког завода за статистику. Одржана је и једна интернационална радионица (31. март/1. април 2009) посвећена проблематици мониторинга у земљама учесницама Декаде Рома.



У односу на квалитет, односно поузданост, доступност и одрживост извора података и имајући у виду усвојене акционе планове, конструисани су релевантни, реалистични, компаративни, поуздани, доступни и трајни индикатори за све четири приоритетне области Декаде Рома у Србији. Они се базирају на подацима РЗС (пописни подаци, редовна статистичка истраживања и анкетна истраживања); на административним регистрима појединих државних институција; регистрима појединих министарстава; евиденцијама појединих државних организација (под условом да уведу обележје националност у своје евиденције); регистрима и истраживањима владиних и невладиних организација. У наставку ћемо навести неке од усвојених показатеља Декаде Рома.

За област *образовање*:

- Поређење школске спреме ромске популације у две пописне године 2002/2011;
- Стопа писмености лица ромске националности становништва старог 10 и више година 2002/2011;
- Процент деце ромске националности обухваћене предшколским образовањем;
- Нето стопа ромске деце уписане у основне школе;
- Процент ромске деце која похађају специјалне основне школе и специјална одељења при редовним основним школама;
- Прелаз генерације ромске деце из основне у средњу школу;
- Обухват ромске популације високим и академским образовањем;
- Увођење елемената ромске културе у поједине образовне предмете.

Изабрани показатељи за другу приоритетну област, *запошљавање*, су:

- Стопа запослености ромског становништва старог 15 и више година;
- Стопа незапослености ромске популације;
- Структура запосленог ромског становништва према полу;
- Структура запослених лица ромске националности према секторима делатности;
- Незапослени Роми према дужини тражења посла;
- Број лица ромске националности запослених преко Националне службе за запошљавање;

- Број одобрених кредита из државног буџета лицима ромске националности за покретање сопственог посла;
- Број програма за samozapošljavanje, zapošljavanje и преквалификацију Рома.

У области *здравства* дефинисани су следећи показатељи:

- Стопа живорођених по националности мајке;
- Просечна старост мајке ромске националности при рођењу детета;
- Процент живорођене деце ромске националности уз стручну помоћ;
- Тежина детета ромске националности при рођењу;
- Стопа смртности одојчади ромске националности;
- Процент обухвата ромске деце вакцинацијом у првој години живота;
- Стопа смртности ромске деце млађе од 5 година;
- Просечно очекивано трајање живота припадника ромске популације.

За четврту област, *становање*, усвојени су следећи показатељи:

- Територијално мапирање ромских насеља у општинама;
- Број насеља и појединачних објеката у ромским насељима који су легализовани у општини до 2010, односно 2015. године;
- Број ромских насеља и појединачних објеката у ромском насељу у којима је решен имовинско-правни статус;
- Број насеља и објеката у којима је изграђена инфраструктура;
- Број изграђених станова на новим локацијама за лица из расељених насеља;
- Процент градова и општина са решеним урбанистичким плановима за ромска насеља;
- Процент одобрених повољних кредита намењених Ромима за стамбену изградњу у односу на укупан број оних којима су одобрени такви кредити (Komatina i Korpićica 2009).

Приказани пример наведен је с разлогом да илуструје један процес спровођења јавних политика у Србији, са свим његовим предностима и недостацима. Очигледно је да је постојала политичка воља да се приступи решавању веома неповољног

друштвено-економског положаја ромске популације у нашој земљи. У сарадњи, кроз подршку, али и подстицај међународне заједнице и појединих међународних организација, Србија је током године председавања Декадом Рома озбиљно приступила мобилизацији постојећих ресурса, како политичких, тако и економских и људских.

Учесници тог процеса, међутим, били су сведоци чињенице да ти ресурси нису увек били на висини задатка. Током консултативног процеса имали смо посвећене учеснике: представнике ромске националне заједнице, активисте из невладиног сектора, стручњаке који су заједничким напорима дошли до мониторинг оквира за праћење напретка у приоритетним областима Декаде Рома. Међутим, добре координације између политичког и експертског нивоа није било. Многе препоруке за дисеминацију података о Ромима, уједначавање методологија државних институција и измену појединих законских одредаба нису усвојене. Све се на крају завршило на томе да смо добили једноставне и квалитетне показатеље за праћење напретка, али их нисмо искористили. Сврха њиховог навођења у овом контексту је да се подсетимо да већ имамо многе развијене алате и да би њихова централизација, систематизација и доступност пружили пуно корисног материјала и уштедели пуно времена креаторима социјалних политика.

Већ следеће године после српског председавања и на половини Декаде, 2010. године, у извештају невладине организације Фонд за отворено друштво изнети су подаци о напретку појединих држава, потписница Декаде Рома, у приоритетним областима. Извештај показује да укупан напредак не може да се прати ако недостају подаци земаља учесница Декаде, односно ако се не прате доследно усвојени показатељи (Open Society Institute 2010).

Очигледно је да бисмо у наведеном случају имали бољи консултативни процес и ефикаснију употребу добијених резултата, да смо имали развијен аналитички центар за вођење читавог процеса и квалитетно праћење њиховог спровођења. Наравно, за добре идеје никад није касно, али је неопходно место за њихову систематизацију и афирмацију, што је једна од кључних улога аналитичких центара. Добро је и да анализирамо процесе доношења и спровођења јавних политика у прошлости, да бисмо могли нешто и да научимо на сопственим грешкама, односно да у будућим настојањима ефикасније превазилазимо потешкоће.

Сагледавање конкретних проблема у процесу доношења појединих политичких одлука у нашем друштвено-политичком

контексту, анализирање процеса доношења решења, разумевање позиција појединих актера и успешност у реализацији њихових улога захтевају озбиљан и целовит приступ и међусобно разумевање свих заинтересованих страна.

### **Аналитички центри као функционални репозиторијуми научних резултата: препоруке једног социолошког истраживања**

Истраживачки напори да се расветле поједини друштвени проблеми и допринесе њиховом ефикасном решавању често остају недоступни широј јавности и ограничени на веома узак круг људи који се бави конкретном проблематиком. Када бисмо имали централну базу систематизованих истраживања, сви заинтересовани субјекти који учествују у креирању јавних политика имали би једноставан приступ подацима и резултатима истраживања. Будући да многа истраживања пружају корисна решења и препоруке, то би био уједно и пут да се послови не дуплирају, односно да се искористе напори које су већ изнедрила нека истраживања.

У наставку ћемо описати једно емпиријско социолошко истраживање за које сматрамо да представља добар пример научно истраживачких резултата, и решења која из њих произилазе, који би требало да буду доступни широј јавности. Ради се о једном специфичном и свеобухватном истраживању проблема у образовању ромске популације у Србији (Коматина 2020). Истраживање је карактеристично из више разлога: са методолошке тачке гледишта; због укључивања широког круга релевантних испитаника у истраживачки процес, због слојевитог приступа проблему; зато што описује један конкретан пример решења расељавања Рома из нехигијенских насеља; због тога што се током истраживања тестира холистички приступ у образовању ромске деце, односно зато што се ради о акционом истраживању. Истраживање је у првом реду фокусирано на групу ромске деце чије су породице расељене из нехигијенских насеља Газела и Белвил у Београду и која се посматрају у породичном и школском контексту, који чине и бројни други актери који утичу на њихов живот и школовање.

Проблематика образовања Рома често се посматра као најважнији канал социјалне покретљивости ромске популације и неопходан услов померања њеног значајног дела са самог дна

лествице друштвено-економског положаја укупног становништва (Митровић 2000; Видовић 2000).

На основу дугогодишњег рада са децом и мајкама из социјално депривираних средина у невладином сектору, ауторка се опредељује да у истраживању примени метод случаја, комбинујући све пригодне методе и технике квалитативног и квантитативног истраживања, као и релевантне документарне изворе података (Коматина 2020, 23-30). У посматрању и праћењу похађања наставе и школског успеха примењено је квантитативно истраживање, а коришћени показатељи могу да се имплементирају и на друга слична истраживања која прате образовне параметре деце ромске националности у школском контексту. За разговоре са испитаницима конструисани су посебни инструменти, односно основе за разговор, јер је квалитативна методологија много ефикаснија када је у питању ромска популација, као и конкретна проблематика.

Употреба већ развијене методологије и инструмената може да буде од велике користи у лонгитудиналним и упоредним истраживањима. Детаљно описан приступ саговорницима из осетљивих друштвених група и њихово „отварање“ за истраживача (Коматина 2020, 112-116) може да буде од велике користи у побољшању тачности и поузданости приликом прикупљања података о ромској популацији. Конкретне препоруке које се односе на истраживање Рома као карактеристичне и веома рањиве популације, а представљају резултат дугогодишњег истраживачког искуства, могу да побољшају перформансе неких будућих истраживања.

Препоруке намењене свим друштвеним актерима који се баве побољшањем образовног статуса ромске популације произилазе из најзначајнијих налаза овог истраживања. Иако се фокусирају на децу и образовање, заправо се односе на читаву ромску породицу и на проблеме који су препознати, али нису третирани на одговарајући начин. Ту пре свега мислимо на изузетан значај похађања јаслица и вртића за ублажавање последица социјално-културне депривације и бољу припрему за полазак у школу деце из ромске националне заједнице. Потом, на заштиту Ромкиња и ромске деце од насиља, злостављања и занемаривања коју уживају сви грађани Србије, без институционалне дискриминације. Још један велики и, можемо га назвати, еманципаторски проблем је поменуто рано склапање бракова, што представља отворено и флагрантно кршење дечјих и људски права и не може се оправдати никаквим културолошким карактеристикама, односно обичајима који се приписују ромској популацији.

Ауторка, сумирајући препоруке за побољшање образовног статуса Рома у Србији, имајући у виду осетљивост и изузетну рањивост ромске породице закључује да би, за њихово остварење, друштвена заједница требало истовремено да испуни три услова:

- „да пружи подршку ромским породицама у нези, васпитању и образовању деце у што ранијем узрасту, кроз максимални обухват деце јаслицама и вртићима, јер је то једини начин да се деца из социјално депривираних средина адекватно припреме за полазак у школу;
- да обезбеди свим Ромкињама, а посебно ромским мајкама, адекватан приступ образовању и стручном усавршавању, јер је њихова еманципација неопходан услов како сопственог просперитета и отклањања зависног положаја у породици и друштву, тако и адекватне васпитне и социјализаторске подршке деци и образовном процесу;
- да обезбеди услове за економску еманципацију ромске породице, кроз адекватне програме у којима ће се ромском популацији омогућити да се економски ангажује као радна снага са постојећим образовним статусом, уз стимулативне мере за наставак школовања. Ове мере би биле прелазног карактера, ограничене на период током кога би ромска популација могла да се трансформише из јако сиромашне и необразоване у економски снажнију и образованију популацију“ (Коматина 2020, 176-177).

Иако све ове мере изгледају логично, истраживање заправо открива практичне, животне околности које их спутавају/ онемогућавају. Ако се организује настава за одрасле у неком ромском насељу, неопходно је да се истовремено деца у насељу збрину у јаслицама и вртићима. То је посебно важно у великим градовима, као што је Београд, где сваки излазак из изоловане и сегрегисане у уређену градску средину подразумева коришћење градског превоза.

Треба имати у виду да су оваква дубинска истраживања образовне проблематике Рома веома ретка и веома скупа<sup>4</sup>. Само теренско истраживање трајало је 16 месеци и одвијало се у контејнерским и стамбеним ромским насељима и основним школама које су похађала ромска деца, а квалитету истраживања

---

<sup>4</sup> Истраживање је спроведено у оквиру пројекта „Belgrade Nova Platform – Strengthening Cooperation of Institutions and CSOs in Belgrade to Support Inclusive Education for Roma”. European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) – Country Based Support Scheme (CBSS) 2012 for Serbia; EuropaAid/133238/L/ACT/RS.

допринели су сви учесници у пројекту: деца, њихови родитељи, учитељи, наставници и стручни сарадници, директори школа, педагошки асистенти, учитељице и студенти-волонтери ангажовани за допунску наставу, просветни саветници, запослени у градским секретаријатима за образовање и социјалну заштиту, старешине насеља, као и активисти невладиног сектора.

## ЗАКЉУЧАК

Дуготрајност, озбиљност и сложеност егзистенцијалних проблема ромске националне заједнице изазов су за српску социјалну политику. Чињеница је, тако говоре актуелни пописни подаци, да је образовна структура ромске популације још увек изузетно неповољна и да она директно утиче на њихову економску активност и запосленост, а самим тим и на потенцијал укључивања на тржиште рада, што је један од предуслова за квалитетнију инклузију у укупан друштвени живот.

Пример мобилизације свих релевантних актера током председавања Србије Декадом Рома довео је до доброг резултата, у овом случају квалитетних показатеља за праћење унапређења друштвено-економског положаја ромске популације у четири приоритетне области: образовање, становање, запошљавање и здравство. С друге стране, квалитетан оквир за мониторинг и евалуацију мера социјалне политике које се спроводе у овим областима није профункционисао, у највећој мери због недостатка воље од стране државних органа и институција да учине додатне напоре да створе услове за њихово спровођење. Већ током консултативног процеса примећена је неефикасна координација између политичког и експертског нивоа, а препоруке да се уједначе методологије државних институција, да се измене поједине одредбе закона и да се створе услови за квалитету дисеминацију података о Ромима нису реализоване.

Истраживање о образовању Рома у Србији спроведено је у сарадњи са ромском заједницом, Европском комисијом, невладиним сектором и представницима државних институција на различитим нивоима. Иако се ради о комплексном дубинском истраживању које обухвата све релевантне актере образовног процеса, о специфичном методолошком приступу и о акционом истраживању које тестира холистички приступ, дакле, по много чему јединственом истраживању

у Србији, његови резултати нису искоришћени за унапређење образовања ромске популације.

Наведени примери показују да сарадња између заинтересованих страна приликом решавања значајних друштвених проблема може добро да функционише. Када се мобилишу око значајних тема, представници државних органа и институција спремни су на учествују и дају свој допринос. Проблем је у томе што нема довољно политичке воље и нема развијених механизма да се после завршетка неког пројекта искористе његови резултати.

Аналитички центри би управо требало да ефикасно повежу сферу науке и политике, да информације и резултате истраживања, у једном додатном кораку и додатном поступку, учине разумљивим и прихватљивим доносиоцима политичких одлука, уз континуирани процес информисања и заговарања квалитетних решења у јавности.

Чињеница је да би друштвени амбијент требало да буде стимулативан како за сарадњу између свих заинтересованих страна у креирању јавних политика, тако и за активно укључивање грађана у консултативне процесе и доношење одлука. У стварању оваквог амбијента пресудну улогу игра држава, односно њене институције и њени представници. Проблеми у спровођењу демократских процедура и пракси и неадекватна партиципација грађана у процесима доношења политичких одлука значајних за њихов живот, последица су недемократског функционисања државних институција. Стога, српско друштво што пре треба да препозна и да почне да развија своје капацитете за демократију.

## ЛИТЕРАТУРА

Видовић, Марија. 2000. „Роми и средње стручно образовање“. У *Цигани/Роми у прошлости и данас*, ур. Милош Мацура, 175-182. Београд: САНУ.

Влада Републике Србије. 2009. *Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије.

Коматина, Славица. 2017. *Актуелни проблеми образовања Рома у Србији*. Вршац: Висока школа струковних студија за васпитаче „Михаило Палов“.

Коматина, Славица, 2019. „Друштвена инклузија и стари Роми“. *Геронтологија* бр. 2: 9-28.



Коматина, Славица. 2020. *Образовна енигма Рома*. Вршац: Висока школа струковних студија за васпитаче „Михаило Палов“.

Митровић, Александра. 1990. *На дну. Роми на границама сиромаштва*. Београд: Научна књига.

Митровић, Александра. 2000. „Интеграција деце из ромске етничке групе у образовни систем“. У: *Цигани/Роми у прошлости и данас*, ур. Милош Мацура, 161-166. Београд: САНУ.

Радушки, Нада. 2015. *Идентитет и интеграција Рома у Србији*. Београд: Институт за политичке студије.

Републички завод за статистику [РЗС]. 2012. *Попис становништва, домаћинства и станова 2011 у Републици Србији*. Београд: Републички завод за статистику.

Републички завод за статистику [РЗС]. 2023. *Попис становништва, домаћинства и станова 2022 у Републици Србији*. Београд: Републички завод за статистику.

Републички завод за статистику [РЗС]. 2023а. Саопштење РЗС од 16. октобра 2023. године, – *Сиромаштво и социјална неједнакост 2022*. <https://www.stat.gov.rs/vesti/statisticalrelease/?p=13838&a=01&s=0102?s=0102> (приступљено 03.01.2024).

\*\*\*

Bert, Fraussen and Darren Halpin. 2017. „Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems“. *Policy Sci* 50: 105–124. <https://www.doi.org/10.1007/s11077-016-9246-0> (приступљено 02.01.2024).

Eurostat Data Browser., 2024. „Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey“. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_di12/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di12/default/table?lang=en) (приступљено 03.01.2024).

Golubović Zagorka, Bora Kuzmanović i Mirjana Vasović. 1995. *Друштвени карактер и друштвене промене у светлу националних sukoba*. Београд: Институт за филозофију и друштвену теорију и „Филип Вишњић“.

- Ivanović, Milan. 2012. "Analitički centar za promišljanje javnih politika i zagovaranje". <http://www.panon.eu/tekst/hr/42/6%20STO%20JE%20THINK.pdf> (pristupljeno 14.03. 2024).
- Komatina, Slavica i Ivana Koprivica. 2009. „Proposed Monitoring Framework. Roma Decade 2005-2015. 31st March – 1st April 2009“. Belgrade. (pristupljeno 01.03. 2024).
- Komatina, Slavica, i Jelena Prtljaga. 2022. "Srbija i javne politike". U *Kreiranje politika i zagovaranje u obrazovanju*, ur. Slavica Komatina i Marko Stojanović, 46-61. Vršac: Visoka škola strukovnih studija za vaspitače "Mihailo Palov".
- Lazić, Mladen, ur. 1994. *Razaranje društva*. Beograd: Filip Višnjić.
- Lutovac, Zoran. 2023. "Stavovi građana i građanki o demokratskoj transformaciji Srbije u protekle tri decenije". U *Demokratske promene u Srbiji*, ur. Milica Joković Pantelić i Goran Bašić, 54-83. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Open Society Institute. *No Data – No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015*. 2010. New York: Open Society Institute.
- Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći. 2023. "Sl. glasnik RS", br. 97/2023. <https://www.paragraf.rs/propisi/resenje-o-minalnim-iznosima-novcane-socijalne-pomoci.html> (pristupljeno 01.03. 2024).
- Stone, Diane and Stella Ladi. 2017. "Policy analysis and think tanks in comparative perspective." In: *Handbook on Comparative Policy Analysis*, eds. Brans Marleen, Geva-May Iris, and Michale Howlett, 324-340. Routledge handbooks. New York, London: Routledge.
- Tanjug. 2023. „U Beogradu 165 nelegalnih romskih naselja, Šapić: Integracija Roma nemoguća ukoliko oni to ne žele.“ [https://www.euronews.rs/srbija/drustvo/80700/u-beogradu-165-nelegalnih-romskih-naselja-sapic-integracija-roma-nemoguća-ukoliko-oni-to-ne-zele/](https://www.euronews.rs/srbija/drustvo/80700/u-beogradu-165-nelegalnih-romskih-naselja-sapic-integracija-roma-nemoguća-ukoliko-oni-to-ne-zele/vest)vest 11. mart 2023. (pristupljeno 11.03. 2024).
- Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije. 2012. *Vodič kroz evropske think tank organizacije*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.

**Slavica Komatina\***

*College of Vocational Studies for Preschool Teachers and Medical Nurses  
in Vršac*

---

## **THE ROLE OF ANALYTICAL CENTRES IN SOLVING THE PROBLEMS OF ROMA PEOPLE AS THE MOST ENDANGERED ETHNIC COMMUNITY IN SERBIA**

---

### **Resume**

---

*Roma in Serbia are the national community with dominant social problems which refer not only to the economic dimension of their existence (although it is extremely complex), but also to the noticeable ghettoization, social exclusion and discrimination. These well known facts are present in the public discourse, they are periodically exposed in the media, appreciated in a large number of scientific and professional works, as well as the state acts and they are the subject of social activism of many nongovernmental organizations. In spite of that, the problems of Roma population remain present, and the perspectives for their solving are not perceived. Considering that it is necessary to establish coordination between the key subjects of public policies on a global scale, analytical centres could significantly contribute to solving of these problems. The insight of current socio-economic characteristics, as well as the position of this dominant minority and the dimensions of poverty and social excludness of its members is given in this paper through the descriptive analysis of statistical data about Roma population and presentation of their social position. Also, some potential solutions based on the field research and scientific analysis of the most prominent problems of Roma population, which is present in scientific and*

---

\* E-mail: slavica29komatina@gmail.com

*professional literature, and which didn't intrigue the creators of public policies are given here: the importance of monitoring of self-sustainable indicators of progress in priority fields and potential solutions of educational problems of Roma. Some of already studied measures based on the facts can contribute to the more efficient cooperation between the researchers, creators of public policies and practitioners and to influence the more productive solving of problems of Roma in Serbia.*

**Key words:** *The Roma population, analytical centres, public policies, social politics.*

---

Нада М. Радушки\*

Институт за политичке студије, Београд

---

## ДОПРИНОС АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА УНАПРЕЂЕЊУ МАЊИНСКЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ

---

### Сажетак

---

*Због комплексности проучавања етничитета и националног састава становништва, у првом делу рада истакнут је значај додатних, дубинских мултидисциплинарних испитивања која спроводе одређени аналитички центри и важност њихових анализа и иницијатива у креирању и унапређењу мањинске политике Србије. То се огледа првенствено у идентификовању проблема у овој области и предлагању нових, побољшаних решења, посебно у сфери даље доградње националног законодавства и доношења јавних стратегија и конкретних мера од стране државних органа и институција. У другом делу рада анализиране су конкретне мере мањинске политике за унапређење статуса Рома, који су у поређењу са свим другим националностима у најнеповољнијем положају, на дну друштвене лествице, са бројним проблемима и отвореним питањима на која су досадашња научна проучавања само делимично пружила одговоре. Посебно је у фокусу анкета спроведена крајем 2019. године у Србији на хиљаду испитаника о томе како грађани Србије неромске националности перцепирају положај Рома, шта мисле о односу већинске и ромске популације, етничкој дистанци, као и о*

---

\* E-mail: [nadaraduski@gmail.com](mailto:nadaraduski@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-6326-085X>

*ефикасности мера које држава предузима у циљу побољшања њиховог социјалног статуса. Узроци који доводе до маргинализације и дискриминације Рома, економске и политичке угрожености, као и неинтегрисаности у друштво, покушавају да истраже и надоместе аналитички центри анализом ових питања и предлагањем конкретних мера за њихово решавање, у оквиру иницираних активности на даљем побољшању мањинске политике Србије.*

**Кључне речи:** *аналитички центри, интегративна мањинска политика, ромска мањина, анкета, Србија.*

---

Истраживање међуетничких односа, поштовања права и регулисања положаја националних мањина, као и односа између већинског и мањинског становништва, посебно је осетљиво и сложено, имајући у виду да је Србија вишенационална и мултикултурална држава на чијој територији живе бројне етничке заједнице. Демографска, социо-економска и политичка комплексност етничких токова имплицира блиску повезаност државне мањинске политике и званичне статистике, посебно кад је реч о пописном истраживању националних мањина које представља основу за научна проучавања, израду пројекција и доношење одговарајућих мера популационе и мањинске политике. Међутим, деловање различитих фактора на национално декларисање, затим промене пописне методологије, критеријума, класификација и дефиниција (првенствено као резултат политичких одлука и друштвених околности), као и сама флотантност овог обележја, утицали су на велике осцилације у бројности припадника појединих етничких заједница, нарочито ромске, односно на поузданост и могућност компарације пописних резултата, због чега на значају све више добијају дубинска, теоријска и емпиријска испитивања (анкете, интервјуи, и др.), која спроводе одговарајући аналитички центри. Важност њихових анализа и иницијатива у обликовању и унапређењу мањинске политике Србије огледа се првенствено у идентификовању отворених питања и проблема у овој области и предлагању нових, побољшаних решења, посебно у сфери даље доградње националног законодавства и доношења стратегија и конкретних мера од стране државних органа и институција.

## ИНТЕГРАТИВНА МАЊИНСКА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ

Србија је несумњиво етнички хетерогена држава, што је потврдио и последњи попис становништва (2022), према коме националне мањине чине око петине укупне популације, при чему је удео Срба у односу на претходни попис додатно опао (са 83,3% на 80,6%). У Србији (без КиМ) регистровано је укупно 6,6 милиона становника, што је у односу на прошли попис смањење за преко пола милиона (за 7%), а основни разлози су интензивирани неповољни трендови у природном кретању (негативни природни прираштај) и иселјавање становништва (емиграције). Кроз призму националне припадности, етностатистички подаци показују да у Србији живе припадници бројних националних мањина, веома различитих по процентуалној заступљености, просторној дистрибуцији, историјском, геополитичком и демографском развоју, као и по лингвистичким, конфесионалним и културолошким карактеристикама.<sup>2</sup>

Етнотериторијални распоред становништва Србије, као веома значајна демографска карактеристика, условљен је етнички диференцираним природним прираштајем и миграцијама, али и историјским, социо-културним, економским и бројним другим чиниоцима. У Србији поред већинске нације још пет националних заједница има високу територијалну концентрацију са апсолутном или релативном етничком превагом у најмање једној општини, и то Мађари у шест општина (Ада, Кањижа, Бачка Топола, Мали Иђош, Сента и Чока), Словаци у две (Ковачица и Бачки Петровац), Албанци у две (Бујановац и Прешево), Бошњаци у три (Нови Пазар, Тутин и Сјеница) и Бугари у две општине (Босилеград и Димитровград), при чему је реч претежно о погранично настањеним мањинама, па питање њиховог статуса и територијално-политичког организовања даје посебну тежину и значај мањинском питању (Јанјић 1996). Насупрот томе, Роми (по бројности трећа мањинска заједница у Србији, на

<sup>2</sup> По попису 2022. године, бројчано најрелевантније националне мањине су Мађари (184,4 хиљаде или 2,8%), Бошњаци (153,8 хиљада или 2,3%) и Роми (131,9 хиљада или 2,0%), док остале националности појединачно учествују са испод 1% (Албанци 61,7 хиљада или 0,9%, Словаци 41,7 хиљада или 0,6%, Хрвати 39,1 хиљада или 0,6%, Румуни 23,0 хиљада или 0,4%, Власи 21,0 хиљада или 0,3%, Бугари 12,9 хиљада или 0,2%, и др.). Број оних који нису желели да се национално изјасне износи чак 136,2 хиљада (2,1%) што одсликава политичку и социјалну климу у земљи (Републички завод за статистику [РЗС] 2023).

претходном попису чак друга) нису просторно концентрисани, већ дисперзивно распоређени, што је често значајан индикатор њиховог начина живота, социо-економског положаја и степена остваривања мањинских права.

Сваки попис је огледало актуелних прилика у којима се спроводи и изазива велико интересовање у научним и стручним круговима, посебно кад је реч о националном саставу становништва.<sup>3</sup> Поред стварања базе података о бројности и одликама етничких заједница, један од основних циљева пописа као најсвеобухватније статистичке акције коју планирају и спровode стручни кадрови Републичког завода за статистику, јесте да изгради темељ за доношење и имплементацију конкретних мера различитих државних политика, важних за стабилан, равномеран и просперитетан развитак земље. На квалитет, валидност и објективност статистичких података утиче велики број фактора, као и друштвено-политичке околности у којима се попис спроводи, што има за последицу различити степен поузданости и упоредивости пописних података и у великој мери отежава демографска проучавања, указујући на неопходност критичког гледања на коначне резултате пописа становништва (Радушки 2024).

Питање о националној припадности према пописној методологији дефинисано је као отворено питање, што значи да је декларисање слободно, субјективно, уставом загарантовано право, као и да нико није обавезан да се национално изјасни.<sup>4</sup> Али то истовремено омогућује и промену етничке припадности

---

<sup>3</sup> У земљама ЕУ, мада ниједна експлицитно не забрањује прикупљање таквих информација, ситуација се знатно разликује од државе до државе. Француски статистички заводи уопште не прикупљају податке о припадницима етничких, религиозних или језичких заједница, поштујући принцип једнаког третмана свих грађана као један од главних фактора социјалне кохезије. У Немачкој се подаци прикупљају на основу миграционог порекла, док су у Словачкој све етничке одреднице (језик, вера, етнос) обједињене у појму националности. У Швајцарској, државни пописи прикупљају податке о религијској припадности, језику и националности у смислу држављанства (порекло и место рођења) који се користе као показатељ мултикултуралности те државе (Haug, Compton, Courbage 1998; Farkas 2017).

<sup>4</sup> У Србији је у периоду од 1948. до 2022. године спроведено укупно девет пописа становништва, и у сваком од њих фигурирало је питање о националној припадности. Да ли ће ово питање бити инкорпорирано у садржај пописа зависи од националних и политичких потреба сваке државе. Према *Препорукама Конференције европских статистичара за попис становништва и станова при УН*, којима се усмерава спровођење пописа према јединственим статистичким стандардима у циљу међународне упоредивости, држављанство и земља/место рођења спадају у обавезна обележја, а етничка припадност, матерњи језик и религија у групу допунских или факултативних обележја (United Nations Economic Commission for Europe [UNECE] 2015).



услед политичких, социјалних, психолошких и других чинилаца, као и због асимилационих и интеграционих процеса, што знатно отежава компарацију пописних података, али и захтева даља детаљнија интердисциплинарна истраживања. Могућност преласка у други национални корпус (тзв. етнички трансфер) не само да се рефлектовало на популациону динамику и велике осцилације у бројности неких етничких заједница (Роми, Власи, Муслимани, Југословени и други), већ је утицало и на промену броја модалитета, будући да су неке националности током времена „нестајале“ а друге се „појављивале“ (Raduški 2007).

Етнодемографска проучавања становништва Србије заснована на попису представљају базу информација неопходних, али и недовољних за доношење мера мањинске политике која има велики значај за стабилност државе, регионалне односе и међународну сарадњу, али и за напредак Србије на путу ка Европској унији, будући да су права мањина део тзв. политичких критеријума у оквиру поглавља 23, и прате се од стицања статуса кандидата па све до краја приступних преговора. С тим у вези, за унапређење стања у домену јавних политика које се односе на положај, заштиту права и интеграцију националних мањина, посебно је важна улога аналитичких центара која се своди на препознавање најакутнијих проблема у овој области, њихово стављање под лупу и информисање јавности, али и иницирање предлога мера за њихово превазилажење, проистеклих из свеобухватних испитивања и анализа. У том смислу, као добар пример у сфери мањинске политике издваја се Форум за етничке односе (ФЕО)<sup>5</sup> из Београда, који окупља бројне врхунске стручњаке из земље и иностранства из различитих научних дисциплина и истраживачких области.

Форум за етничке односе је 2016. године представио *Платформу за стратегију интеграције националних мањина у Републици Србији*, а уједно, на конференцији за новинаре, и препоруку Влади Републике Србије за формирање Министарства за људска права, националне мањине и интеграцију. У Платформи су дате препоруке за изградњу интегративне мањинске политике кроз унапређење уставног и законодавног оквира као и доградњу институционалног оквира и деловање националних савета националних мањина, уз детаљан

<sup>5</sup> Форум за етничке односе (ФЕО) основан је 1989. године и представља једну од најрелевантнијих невладиних организација са мрежом истакнутих истраживача, научника и експерата из земље, Европе и САД, у сфери проучавања националних питања, етничких односа, људских и мањинских права, јачања демократије и институција државе.

осврт на изазове друштвеног и политичког положаја припадника мањинских заједница у Србији, као и на билатералне односе са земљама у суседству и проблем тзв. „нових мањина“. Платформа је представљала предлог надлежним државним органима Републике Србије за развијање Националне стратегије интеграције националних мањина. Ова истраживачка активност Форума и Платформа као резултат спроведене анализе, надовезују се на претходни пројекат: *Minority Policy in Serbia – Fostering Integration*, подржан од амбасада Велике Британије и Холандије, односно на студију објављену 2014. године *Мањинска политика и интеграција у Србији (Анализа и препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији)*. Овај документ разрађује структурне принципе интеграције, начела, елементе оквира и кључне области интеграционе политике, и на крају, препоруке за побољшање мањинске политике и процеса интеграције националних мањина у Србији (Forum za etničke odnose [FEO] 2014; 2016).

Форум за етничке односе је 2016. објавио и студију *Политичка партиципација националних мањина: Избори 2016*, а наредне године посебно важну публикацију *Мањинска политика – Подстицање интеграције у Србији (Анализа домета и препрека у остваривању Акционог плана Владе РС о остваривању права националних мањина)*, у којој анализира преговоре о чланству у ЕУ кроз призму мањинске политике, Акциони план активности чији су носиоци национални савети националних мањина, упоредни приказ активности предвиђених Акционим планом и Платформом за стратегију интеграције мањина, као и извештај о ставовима и препорукама представника националних савета. Такође, Форум је представио и документ *Националне мањине у односима Србије са суседима (Статус националних мањина у Србији и преговарање са ЕУ: Улога суседних земаља)*, а већ следеће године и *Policy paper Изазови мањинске политике у билатералној и регионалној сарадњи*, као резултат рада на пројекту Интегративне политике и положај националних мањина.<sup>6</sup> Имајући у виду погранично настањене националне мањине у Србији са етничком превагом у појединим

---

<sup>6</sup> Форум за етничке односе организовао је и велики број округлих столова, семинара, трибина и конференција везаних за област мањинске политике, нпр. округле столове на тему: „Унапређење нормативног оквира интегративне мањинске политике“ и „Стање и перспективе интегративне мањинске политике“ (2019); као и „Билатерални односи Србије и Бугарске: мањинска политика и европске интеграције“ и „Билатерални односи Србије и Хрватске: мањинска политика и европске интеграције“ (2016), али и на тему Косова и Метохије, Санцака, итд.

општинама, значај регионалне сарадње и билатералних односа Србије са суседним државама има велику улогу у спољној политици Србије као и читавог региона, па су и ова пројектна истраживања, предлози и савети од велике важности за боље разумевање и решавање тог питања. Основна одлика мањинске политике Србије, успостављене после 2000. године, је прихватање међународних стандарда и европских конвенција, као и боља сарадња са суседним државама које су матичне државе припадника појединих националних мањина у Србији, што је изузетно важно за тзв. нове мањине и положај српске мањине у тим земљама (Хрватска, Словенија, Македонија, Црна Гора) (FEO 2017; 2018). По питању права и слобода националних мањина, од посебног значаја су билатерални споразуми које је Србија потписала са четири земље (Хрватска, Румунија, Мађарска и Северна Македонија), али који, на жалост, немају обавезујући карактер, па је због комплексности мањинског питања неопходна својеврсна регионална стандардизација и хармонизација мањинског законодавства која би допринела унапређењу положаја мањина у региону.

Остваривање мањинске политике у пракси је обележено одређеним проблемима почевши од неускалађености процедура, нејасне поделе надлежности међу институцијама, па све до политичке инструментализације. За свако функционално друштво од великог је значаја поштовање различитости и стварање услова за интеграцију свих мањинских заједница.<sup>7</sup> У том контексту, у Србији је неопходна свеобухватна ревизија постојећег законодавства из области заштите људских и мањинских права, са становишта уклањања сукоба надлежности, као и отклањања правних нејасноћа и празнина. Поред промовисања принципа интеграције, препоруке Форума за етничке односе за унапређење мањинске политике су и обезбедити већу заступљеност припадника националних мањина у органима јавне управе, њихово квалитетно образовање, пуно поштовање закона о службеној употреби језика и писма, заступљеност у медијима, регионалну сарадњу, а посебно унапређење положаја ромске мањине. То намеће потребу доношења Стратегије интеграционе мањинске политике која ће омогућити системски приступ решавању мањинског питања у Србији (FEO 2016).

<sup>7</sup> Један од важнијих докумената за дефинисање свеобухватне мањинске политике су *Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава*, у којима су анализиране мере које државе с етнички разноликим становништвом могу примењивати у циљу друштвене интеграције (OEBS 2012).

Добри односи већинског и мањинског становништва предуслов су за стабилност и кохезију сваког мултикултуралног друштва, при чему интегративна мањинска политика не значи асимилацију, већ успешну инклузију припадника свих националних мањина, уз очување њиховог сопственог етничког идентитета. Да би подржала процес интеграције, држава треба да прихвати политику којој је циљ стварање друштва у коме се разноликости поштују и у коме свако, укључујући и све припаднике етничких, језичких и културних група, доприноси изградњи заједничког грађанског идентитета. Добра интеграциона политика мора изаћи у сусрет изазовима и потребама различитих мањинских група, док садржај такве политике зависи од многих чинилаца, као што су бројчано стање и географска концентрација мањина, али и посебне друштвене, економске и културне специфичности сваке земље (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju [OEBS] 2012). У етнички хетерогеним државама укрштају се различити идентитети, а циљ интеграционе политике јесте да створи оквир у коме се они, уз обострано уважавање, могу слободно неговати, развијати и мењати. Укључивање припадника мањина у друштво доприноси јачању легитимитета државе, а поштовање различитости и заштита људских и мањинских права један је од услова за даљу демократизацију, добре међунационалне односе, стабилност државе и прикључење Србије Европској унији, при чему су статус и друштвена инклузија Рома посебно апострофирани (Радушки 2015).

## **АНАЛИТИЧКИ ЦЕНТРИ И ИНКЛУЗИЈА РОМСКЕ МАЊИНЕ У СРБИЈИ**

Укупан број Рома у Србији по официјелним подацима 2022. износио је 131,9 хиљада (2,0%), што је смањење за 15,7 хиљада у односу на претходни попис. Као најмлађа етничка заједница (просечна старост је 30 година) имају високе стопе фертилитета и ниске стопе морталитета, док је висок прираштај главна компонента њиховог популационог раста, па није било за очекивати опадање бројности, посебно имајући у виду да Роми од пописа 1971. године бележе континуирани тренд раста.<sup>8</sup> Уз то, добијање статуса националне

---

<sup>8</sup> Атипичне варијације у бројности Рома (по попису 1948. регистровано је 52,2 хиљаде, затим 58,5 хиљада (1953), 9,8 хиљада (1961), док се од 1971. бележи стални раст, да би 2011. регистровани историјски максимум од 147,6 хиљада) биле су без преседана у историји пописа становништва, због чега Роми представљају праву пописну енигму («народ-понорница»),

мањине и бројне законске мере и стратегије усмерене на побољшање њиховог положаја требало је да допринесу ређем прибегавању етничкој мимикрији и слободнијем декларисању о свом националном идентитету. Разлоге за смањење броја Рома, поред стално присутног субјективног фактора (промена националне припадности), треба тражити и у већим или мањим пропустима приликом пописивања, на шта посебно указују невладине организације и ромска удружења чије процене иду и до четвороструко већег броја (на пример, по проценама Савета Европе и међународних невладиних организација тај број се креће око пола милиона).<sup>9</sup> У том погледу Србија није изузетак, све европске земље су суочене са тим проблемом, односно проналажењем адекватног решења по питању утврђивања стварног броја Рома (Ivanov, Kling and Kagin 2012).

Покрет Опре Рома Србија, неваљина ромска организација која се поред анализе и указивања на проблеме везане за положај и права припадника ромске заједнице бави и питањем њихове бројности, на конференцији за штампу указао је да за Роме „попис није статистичка већ политичка акција“, да су Роми „историјски подбројани у свим пописима“ и да „закон позива на слободно изјашњавање, а да нису створени услови за то“.<sup>10</sup> Истакли су и недовољан број пописивача ромске националности, често избегавање тешко доступних ромских насеља, штуро испитивање у последњи час, изостанак конкретног питања о националној припадности или чак сугерисање одговора, постављање „непримерених“ питања (нпр. о малолетничким браковима), и друго (Oprega Roma Srbija 2022).

Статус и инклузија Рома је константни изазов за социјалну, економску и мањинску политику, а досадашње државне мере само су делимично решиле бројна отворена питања и проблеме ромске заједнице, јер недостају дубља и комплекснија теоријско-емпиријска истраживања, анкете, интервјуи са припадницима ромске, као и неромске националности, интердисциплинарне анализе, као и критичке евалуације обављених испитивања.

---

«циганско расуло»). Међутим, нелогичним променама није поклањана одговарајућа пажња у статистичким извештајима, нити су спровођена теренска контролна истраживања чији би резултати боље објаснили такву појаву (Станковић 1992).

<sup>9</sup> Одређивање тачног број Рома у Србији има два дијаметрално супротна приступа, један је „пописни“ којим редовно аргументује држава, а други је „ромски“ који долази из ромске заједнице (Вуксановић, Мацура и Вујовић 2019).

<sup>10</sup> На пример, по попису 2002. године, у региону Београда живело је 19,2 хиљаде Рома, а невладине организације су теренским истраживањима установиле 29,7 хиљада (Društvo za unapređenje romskih naselja [DURN] 2002).

## Анкета: Шта грађани Србије мисле о положају Рома?

Недовољно, или недовољно успешно бављење државних органа и институција положајем и социјалном интеграцијом ромске националне мањине у Србији покушавају да надоместе аналитички центри анализом ових проблема и нуђењем предлога мера за њихово решавање. У том погледу, од значаја је пројекат Форума за етничке односе под називом *Интегративном мањинском политиком ка социјалној инклузији у мултиетничку, мултикултуралну и мултиконфесионалну Србију (2020/21)* и у том оквиру подпројекат *Укључивање Рома и других маргинализованих група у Србији*, који је финансирао немачко Савезно министарство за економску сарадњу и развој (GIZ). Основни циљ био је интензивирање политичких и друштвених активности на унапређењу права и положаја Рома, смањење разлика између ове популације и осталог становништва и елиминисање свеприсутног високог степена етничке дистанце према њима, што су основне претпоставке за инклузију Рома у друштво. Спроведена анализа и закључна евалуација у пројекту засноване су на анкети спроведеној крајем 2019. године на хиљаду пунолетних испитаника у четири региона Србије (без КиМ), о томе како грађани неромске националности перципирају положај Рома, шта мисле о степену дискриминације, као и о ефикасности мера које држава предузима у циљу побољшања услова у кључним областима живота (образовање, становање, запошљавање, здравство и социјална заштита).

Анкетним упитником су обухваћене четири проблемске целине: 1.Индиције о етничкој дистанци грађана Србије према Ромима 2.Информисаност грађана о активностима државе за побољшање положаја Рома 3.Оцене промена у последњих 7-8 година у кључним животним областима Рома и 4.Оцене доприноса побољшању живота Рома од стране државе,ромских организација,донација из иностранства,итд.

На питање какви су односи грађана Србије према Ромима, готово половина испитаника сматра да су ти односи добри (или углавном добри), преко четвртине да нису ни добри ни лоши, а мање од петине каже да су углавном лоши. При томе, на прецизније питање да ли би вам сметало да у вашем комшилуку живе Роми, велика већина испитаника (око 85%) одговорила да им то не би сметало, што изненађује имајући у виду негативно јавно мњење и својевремене протесте грађана до којих је дошло приликом пресељавања Рома

из београдских нехигијенских насеља у приградске општине у којима они живе.

У следећем корпусу питања била су она која се односе на обавештеност грађана о активностима везаним за побољшање животних услова Рома, у која спадају питања о раду ромских здравствених медијатора, педагошких асистената, локалних координатора, као и информисаност грађана о афирмативним мерама у области образовања. Истраживање је показало да три четвртине пунолетних грађана Србије неромске националности готово ништа не зна о државним мерама и активностима које су предузете у циљу побољшања положаја припадника ромске националне мањине, а само 13% је у приличној мери информисано. Анкетирана лица најмање знају о ромским здравственим медијаторима, и на питање да ли сте чули и ако јесте да ли знате шта је посао здравствених медијатора и медијаторки, чак 90% никада није ни чуло за њих.<sup>11</sup> Са друге стране, испитаници су нешто боље обавештени о раду педагошких асистената (20,9% чуло је за њих, али не зна шта раде, 24% делимично познаје, а 7,5% добро познаје њихов рад), али и овде близу половине анкетираних никада није чуло за ромске педагошке асистенте (47,6%).<sup>12</sup> Слични су одговори и на питање колико су упознати са афирмативним мерама у области образовања Рома, где је информисаност грађана половична (51,1% никада није чуло за те мере). Одговори о животу Рома потврдили су претпоставку о алармантној незаинтересованости и равнодушности већинског становништва за проблеме ромске заједнице, а посебно за конкретне активности које су предузимане у циљу побољшања њихових животних услова.

Трећа група питања односила се на промене у сфери запошљавања, образовања, становања, здравствене и социјалне заштите, као и на проблем дискриминације припадника ромске националности. Када је реч о запошљавању, око половина анкетираних лица одговорила је да се у области запошљавања стање побољшало, трећина испитаника тврди да је све остало исто, а 7,7% да је ситуација још гора. На питање да ли су се у последњих

<sup>11</sup> Улога ромских здравствених медијатора је да воде евиденцију о здравственом стању житеља ромских насеља, да раде са њима на подизању свести о превентиви, о правилној исхрани и хигијенским навикама, да обезбеде бољи увид здравствених установа о стању ромске популације, једном речју да повежу здравствени систем и Роме.

<sup>12</sup> Педагошки асистенти пружају подршку ученицима ромске националности којима је потребна додатна помоћ у учењу, ангажовани су на предлог школе (када има најмање 20 таквих ученика), а средства су обезбеђена из буџета Републике Србије за ту намену.



седам-осам година ствари у области образовања промениле, преко половине испитаника (56,5%) мисли да је стање кренуло на боље, близу трећине констатује стагнацију, а 5% чак погоршање. На исто питање у вези здравствене заштите, половина анкетираних грађана Србије оцењује да је статус Рома у домену коришћења здравствених услуга побољшан, а само 5% да је погоршан. Ипак, бројни нерешени проблеми у овој области директно утичу не само на квалитет већ и просечни животни век Рома, који је према статистичким подацима значајно нижи него код осталог становништва, као и на високе стопе морталитета и морбидитета, што је посебно забрињавајуће када је реч о средовечној и најмлађој старосној кохорти. Највеће промене у позитивном смислу, по мишљењу анкетираних (60%), десиле су се у домену социјалне заштите, док у сфери становања 47% учесника анкете констатује побољшање услова, 36% да је све остало исто, а 8% да су се услови становања погоршали. У оквиру последње батерије питања, прво се односило на перцепцију испитаника о томе колики је допринос државе и њених органа на побољшању животних услова Рома. Од укупног броја анкетираних, три четвртине сматра да је Србија пуно урадила по том питању, док истовремено близу 17% мисли да је држава урадила врло мало. Дилему да ли је више новца за активности у вези унапређења ромске заједнице стигло из буџета Србије или из иностранства, 26% испитаника мисли да је више улагала Србија, 27% да су више улагали Европа и свет, а 28% да су улагали подједнако. На питање да ли су сами Роми допринели побољшању свог животног стандарда, као и колики је допринос ромских организација, већина анкетираних (преко 84%) мисли да је њихов допринос мали, односно да недовољно раде на томе. Може се закључити да се иза преовлађујућег мишљења анкетираних крије став да су Роми у великој мери сами криви и одговорни за свој лош положај јер под утицајем традиције, навика и обичаја, „бирају” такав начин живота и да је њихов специфичан „modus vivendi” једноставно део националног и културног идентитета.<sup>13</sup>

Упркос одређеном напретку који је постигнут (на пример, увођење педагошких асистента и здравствених медијатора, већи обухват деце школовањем и друго), на основу својих истраживања Форум за етничке односе закључује да основни циљеви државних институција у претходном периоду нису у потпуности остварени, јер већина Рома и даље живи у сиромаштву, суочава

---

<sup>13</sup> Више о резултатима анкете видети: Радушки 2022.



се са дискриминацијом и тешко остварује формално призната права. Управо због генерацијског сиромаштва и неједнакости ове етничке заједнице, чак и одређени резултати који су постигнути у сфери образовања или здравствене заштите немају пун ефекат. Другим речима, управљање процесом друштвене интеграције Рома, која подразумева спровођење комплексних мера у областима запошљавања, становања, образовања, здравства и социјалне заштите, и даље није у потпуности решено и имплементирано. Започете активности, посебно у секторима образовања и здравства, поставиле су чврсте темеље за системско и одрживо побољшање њиховог положаја, али потребно их је даље развијати, уз издвајање већих буџетских средстава. То показује и овде представљено анкетно истраживање у коме значајан број испитаника сматра да је допринос државе ипак релевантан, што има за резултат промене на боље у наведеним областима, али да остварени резултати ни приближно не значе до краја и успешно спроведен процес друштвене интеграције ромске мањине у Србији. С друге стране, резултати добијени анализом ове анкете дали су прилично јасну слику о степену (не) информисаности већинске популације о положају Рома, као и о (не) препознавању неједнакости, дискриминације и маргинализације те заједнице, али и мишљење да се проблеми Рома не могу решити без учешћа Рома, што су све важне претпоставке за доношење и имплементацију успешних мера на плану дугорочног и одрживог унапређења друштвеног статуса ове мањинске заједнице.

## **Истраживања о егзистенцијалним проблемима Рома**

Решавање егзистенцијалних проблема и социјална интеграција ромске мањине, представља „лакмус папир” који показује степен заштите права националних мањина и укупне ефикасности спровођења мањинске политике. Информације о ромској популацији које се базирају само на резултатима државних пописа становништва не дају реалну слику, због чега су неопходна теренска испитивања, стручне процене - домаће и ЕУРОСТАТ-а, посебне експертизе аналитичких центара, невладиних организација, и друго.

Званични статистички подаци о условима становања Рома показали су се као недовољни, па су урбанистичка проучавања постала нарочито актуелна почетком 1990-их година, најчешће као студије случаја спроведене у појединачним ромским насељима.

Генерално, начин и услови становања оцењују се као изузетно тешки, а по неким анкетама, чак две трећине ромских домаћинстава није било прикључено на канализацију, док поједина домаћинства нису имала ни струју (United Nations Development Programme [UNDP] 2012). Зато је за припаднике ромске заједнице унапређење комуналне инфраструктуре приоритет, али и развијање посебних стамбених програма, као и програма социјалног становања у складу са њиховим потребама.<sup>14</sup> Пресељавање неформалних ромских насеља често се спроводило принудно, због чега је неопходно примењивати одговарајуће међународне стандарде расељавања нехигијенских и неодрживих ромских насеља (ОЕБС 2015).

Поред становања, и образовање је главни камен спотицања када је реч стварном побољшању положаја и пуној интеграцији ромске мањине, што захтева (поред пописних података) додатна истраживања и посебне државне акције.<sup>15</sup> У претходној деценији у образовни систем Србије уведене су одређене мере афирмативне акције са циљем да се повећа доступност образовања за децу, младе и одрасла лица, као и да се образовање прилагоди њиховим специфичним потребама, посебно захваљујући Декади Рома, када је покренут низ успешних истраживачких пројеката. Међутим и даље су присутни бројни проблеми, а кључни су: недовољно укључивање ромске деце у предшколско васпитање, рано напуштање основне школе, као и мали број оних који настављају школовање, односно уписује средњу школу. Поред тога, не постоји свест код родитеља о потреби школовања деце, а просветни радници им не посвећују адекватну пажњу и не поштују принципе инклузивног образовања унете у законску регулативу. Једину противтежу представљају педагошки асистенти, који су се показали као веома значајна подршка

---

<sup>14</sup> Програми и акције социјалног становања који су спровођени у протеклом периоду према Закону о социјалном становању (2011), често нису били добро осмишљени и нису обухватили стамбено угрожене Роме, или су стамбени објекти били изоловани што је водило њиховој додатној просторној сегрегацији. Такође, нису били приступачни домаћинствима са ниским приходима, па је број Рома усељених у социјалне станове врло низак, јер већина није била упозната са оваквим начином решавања стамбеног питања или су им критеријуми и систем бодовања били сасвим недоступни (Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године [ССУРР] 2016).

<sup>15</sup> Мада статистички индикатори показују одређене позитивне трендове, Роми и даље имају највеће стопе неписмености (9%) знатно веће од опште популације, готово 40% старијих од 15 година чине нешколована лица (без школе или са непотпуним основним образовањем), мали број је са завршеном средњом школом, док је удео лица са факултетском дипломом 1% (РЗС 2023). Узроке неповољне образовне структуре Рома треба тражити у лошем материјалном статусу породице, традицији, култури, нивоу образовања родитеља, али и у одговорности друштвених институција.

ромској деци, родитељима и наставницима. Процес школовања Рома има успеха само ако се испуне три базична услова: добра припрема ромске деце за школу (боље познавање српског језика), односно адекватно предшколско васпитање, затим, могућност и добар приступ образовању родитеља (посебно мајки), и треће, економска еманципација ромске породице без чега се не може очекивати ни побољшање образовног статуса Рома (Komatina 2017). Они се и даље налазе у својеврсном зачараном кругу: зато што су сиромашни не могу деци да омогуће школовање, а сиромашни су јер су необразовани и обављају најмање плаћене послове, па је образовање кључ за излазак Рома из зачараног круга беде и сиромаштва.

Иако су демографски младо становништво, ромска популација бележи врло високу специфичну стопу смртности у свим старосним кохортама (највећу код одојчади, која је преко два пута виша од просечне), па с тим у вези недостају валидни и актуелни подаци о најважнијим аспектима везаним за њихов здравствени статус (Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома у Републици Србији [АПССУПР] 2009). Увођење здравствених медијатора (2009) сматра се за најуспешнију меру јавних политика, јер су знатно повећали доступност здравствене заштите, превентиву и информисаност припадника ромске националности, па више од 90% сада има право на здравствено осигурање, укључујући и лица без личних документа (само на основу изјаве два сведока). Што се тиче остваривања права на социјалну помоћ, Роми често немају основне информације о начину реализовања ових права, а компликоване административне процедуре су неретко разлог за неподношење захтева, велики број младих не похађа редовно школу што је препрека за добијање дечијег додатка, док проблем генерално представља и недостатак егзактних података о корисницима услуга социјалне заштите (Радушки 2022).

Важно је истаћи да су резултати свих, а посебно емпиријских проучавања о друштвеном животу Рома које спроводе аналитички центри, јасно показали да разлози њихове недовољне интегрисаности леже првенствено у великом сиромаштву, али и етничкој дистанци, присутним стереотипима и предрасудама, недостатку толеранције и разумевања ромске културе, историје, језика, начина живота и традиције.<sup>16</sup> Различит стил живота и погледи на свет, супротстављена културна и верска опредељења, другачији систем вредности, навике

<sup>16</sup> Истраживање спроведено 1990-их година међу млађом популацијом у Србији показало је да негативни атрибути који се приписују Ромима (лењи, прљави, неодговорни, непоштени и

и обичаји, за последицу имају друштвену и културну сегрегацију ромске мањинске заједнице, а што се често објашњава њиховим необичним начином живота и личним особинама (Коортманс 2005).<sup>17</sup>

За пуну интеграцију припадника ромске националне мањине у друштво, побољшање њиховог положаја и смањење генерацијског сиромаштва један од најзначајнијих чинилаца је и недискриминација, што је показала и спроведена анкета (2019) чији резултати недвосмислено упућују на велики утицај социјалног окружења на живот ове, по много чему особене етничке заједнице. То подразумева да генерално треба унапредити државну мањинску политику, али и кренути са реализацијом конкретних мера усмерених на ефикасније спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома, као и других стратегија, законских одредби, мера и акционих планова.

## ЗАКЉУЧАК

Аналитички центри имају посебан значај када је реч о идентификовању, разумевању и изучавању актуелних и предвиђању будућих етно-демографских и социо-политичких процеса, њихових узрока и консеквенци. У том оквиру, на основу резултата бројних квантитативних и квалитативних студија и анализа, референтне истраживачке организације из различитих углова систематски сагледавају релевантна и специфична питања у домену положаја, права и интеграције националних мањина, билатералне међународне сарадње, етничких односа, популационе и социјалне политике, а резултати тих пројеката и закључне препоруке могу утицати на креирање одговарајућих мера јавних политика, као и доношење важних одлука од стране државних органа и институција. Посебан квалитет ових истраживања је у развијању нових идеја, применљивости добијених резултата и са различитих аспектата перципирању проблема у области мањинске политике, у циљу њиховог свеобухватног решавања. У будућем периоду, имајући у виду евроинтеграцијске процесе, мултикултурализам Србије и поштовање основних људских и мањинских права, допринос

---

др.), односно нетолеранција, дискриминација и дубоке предрасуде према њима, спречавају Роме да развију више нивое адаптације и друштвене интегрисаности (Кузмановић 1992).

<sup>17</sup> Једно испитивање јавног мњења у Србији (2016) је показало да највећа етничка дистанца постоји према Албанцима и Ромима, затим Хрватима и Бошњацима, а посебно су забрињавајући ставови младих који подржавају етнички чисту државу и нетолеранти су према особама друге националности и вере (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti 2016).

аналитичких центара у овој области биће несумњиво све већи, а потреба за њиховим информацијама и истраживачким резултатима све више императив. При томе, за аналитичке центре је од круцијалне важности сучељавање различитих стручних мишљења и гледишта у циљу адекватног решавања бројних отворених питања у сфери мањинских права, а на глобалном нивоу осмишљавање ефикаснијих и савременијих начина управљања економским, социјалним, демографским, културним и политичким развојем државе.

## ЛИТЕРАТУРА

- Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома у Републици Србији [АПССУПР]. 2009. <http://www.inkluzija.gov.rs/?p=19163> (приступљено 13.01.2022).
- Вуксановић, Злата, Владимир Мацура и Сретен Вујовић. 2019. „Интегративни преглед радова о становању и насељима Рома”, у: *Тридесет година рада Одбора за проучавање живота и обичаја Рома 1989-2029*, 89-117. Београд: САНУ.
- Кузмановић, Бора. 1992. „Стереотипије о Ромима и етничка дистанце”, у: *Развитак Рома у Југославији – проблем и тенденција*, ур. Мацура Милош, 153-156. Београд: САНУ.
- Радушки, Нада. 2024. „Попис 2022 - Становништво Србије према националној припадности“, *Српска политичка мисао*, бр.1: 7-27.
- Радушки, Нада. 2022. „Емпиријска истраживања ромске популације у Србији: Пописи *versus* анкете“, *Национални интерес*, бр.1: 229-249.
- Радушки, Нада. 2015. *Идентитет и интеграција Рома у Србији*. Београд: Институт за политичке студије.
- Републички завод за статистику [РЗС]. 2023. *Национална припадност, подаци по општинама и градовима, Попис становништва, домаћинства и станова 2022. у Републици Србији*, књига 1. Београд: РЗС.
- Републички завод за статистику [РЗС]. 2012. *Попис становништва, домаћинства и станова 2011. у Републици Србији*, Национална припадност, Књига пописа 1, Београд: РЗС.

Станковић, Владимир. 1992. „Роми у светлу података југословенске статистике“, у: *Развитак Рома у Југославији - проблеми и тенденције*, 178-181. Београд: САНУ, Одељење за друштвене науке.

Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године [ССУРР]. 2016. Београд: Службени гласник РС.

\*\*\*

Društvo za unapređenje romskih naselja [DURN]. 2002. *Pregled romskih naselja Beograda 2002*. Beograd: CD-ROM.

Farkas, Lialla. 2017. „European Commision Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union Data collection in the field of ethnicity“. [https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/data\\_collection\\_in\\_the\\_field\\_of\\_ethnicity.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/data_collection_in_the_field_of_ethnicity.pdf) pristupljeno (pristupljeno 27.10.2023).

Forum za etničke odnose [FEO]. 2018. *Izazovi manjinske politike u bilateralnoj i regionalnoj saradnji*. Beograd: FEO.

Forum za etničke odnose [FEO]. 2017. *Manjinska politika – Podsticanje integracije u Srbiji - Analiza dometa i prepreka u ostvarivanju Akcionog plana Vlade RS o ostvarivanju prava nacionalnih manjina*. Beograd: FEO.

Forum za etničke odnose [FEO]. 2016. *Platforma za strategiju integracije nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: FEO.

Forum za etničke odnose [FEO]. 2014. *Manjinska politika i integracija u Srbiji -Analiza i preporuke za unapređenje manjinske politike i procesa integracije u Republici Srbiji*. Beograd: FEO.

Haug, Werner, Courbage Youssef and Compton Paul. 1998. „The demographic characteristics of national minorities in certain European states“. *Population Studies*, No.30, Vol.1. Strasbourg: Council of Europe.

Ivanov, Andrey, Jaroslav Kling and Justin Kagin. 2012. *Integrated Household surveys among Roma population: One possible approach to sampling used in the UNDP World Bank-EC Regional Roma Survey 2011*. Bratislava: United Nations Development Programme.

- Janjić, Dušan. 1996. "Sociološko-politikološki aspekti manjinske politike i zaštite manjina u SR Jugoslaviji". U: *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*. Beograd: SANU, Odeljenje društvenih nauka.
- Komatina, Slavica. 2017. *Aktuelni problemi obrazovanja Roma u Srbiji*. Vršac: Visoka škola strukovnih studija za vaspitače Mihailo Pavlov.
- Koopmans, Ruud. 2005. *Contested Citizenship – Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minnesota: Minnesota Press.
- Opre Roma Srbija. 2022. Bilten, novembar 2022. <http://www.opreromasrbija.rs/bilten/22-bilten-novembar-2022#-Toc12011598> (pristupljeno 13.10.2023).
- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju [OEBS]. 2015. *Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji.
- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju [OEBS]. 2012. *Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava*. Hag: Kancelarija visokog komesara za nacionalne manjine.
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. 2016. Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja „Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji“. <http://www.ravnopravnost.gov.rs/izveštaj-o-istrazivanju-javnog-mnjenja> (pristupljeno 13.10.2023).
- Raduški, Nada. 2007. *Nacionalne manjine u Centralnoj Srbiji - etničke promene i demografski razvoj*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- United Nations Development Programme [UNDP]. 2012. „The Housing Situation of Roma Communities: Regional Roma Survey 2011“. Bratislava. <http://www.publications/housing-situation-roma-communities> (pristupljeno 13.10.2023).
- United Nations Economic Commission for Europe [UNECE]. 2015. *Conference of European statisticians Recommendations for the 2020 Census of Population and Housing*. New York and Geneva.



**Nada M. Raduški**

*Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **CONTRIBUTION OF ANALYTICAL CENTERS TO IMPROVEMENT MINORITY POLICY OF SERBIA**

---

### **Resume**

---

*Due to the complexity of the study of ethnicity and the national composition of the population, the first part of the paper highlights the importance of additional, in-depth multidisciplinary studies conducted by certain analytical centers and the importance of their analyzes and initiatives in the creation and improvement of Serbia's minority policy. This is primarily reflected in identifying problems in this area and proposing new, improved solutions, especially in the sphere of further development of national legislation and adoption of public strategies and concrete measures by state bodies and institutions. In the second part of the paper, concrete measures of the minority policy to improve the status of the Roma are analyzed, who are in the most difficult position compared to other nationalities, at the bottom of the social ladder, with numerous problems and open questions to which previous scientific studies have only partially provided answers. A special focus is on a survey conducted at the end of 2019 in Serbia on a thousand respondents on how Serbian citizens of non-Roma nationality perceive the position of the Roma, what they think about the relationship between the majority and Roma population, ethnic distance, as well as the effectiveness of measures taken by the state in order to improve their social status. The causes that lead to the marginalization and discrimination of the Roma, their economic and political vulnerability, as well as their non-integration into society, analytical centers try to*



*investigate and compensate by analyzing these issues and proposing concrete measures to solve them, as part of the initiated activities to further improve Serbia's minority policy.*

**Key words:** *analytical centers, integrative minority policy, Roma minority, survey, Serbia.*

---

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

001.818:[321.022::351/354(497.11)](082)

АНАЛИТИЧКИ ЦЕНТРИ : улога у креирању  
јавних политика у Србији : тематски зборник / приредила Нада  
Радушки. - Београд : Институт за политичке студије, 2024  
(Београд : Донат граф). - 193 стр. ; 25 cm

Тираж 50. - Стр. 5-7: Предговор / Нада Радушки. - Напомене и  
библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. -  
Summaries.

ISBN 978-86-7419-397-6

а) Јавна политика -- Евалуација -- Србија -- Зборници

COBISS.SR-ID 145871113