



NOVI SAD



NIŠ



BEOGRAD



SUBOTICA



KRALJEVO



PIROT

# agenda

časopis za javnu upravu i lokalnu samoupravu

proleće-letо\_2011\_broj 4

PALGO centar je 2010. godine, obeležavajući 12 godina rada na obrazovnim i istraživačkim projektima, izgradnje ekspertize, podrške stručnom izdavaštvu u oblastima javne uprave i lokalne samouprave, pokrenuo kvartalni časopis AGENDU. Misija časopisa je da unapredi i razvije kapacitete državnih institucija i organizacija, a time i samih donosilaca odluka i kreatora javnih politika, kao i da podrži usvajanje evropskih i međunarodnih standarda, uz sprovođenje principa decentralizacije vlasti. AGENDA predstavlja skup tema za koje smatramo da treba da budu na dnevnom redu javnih vlasti. Poseban akcenat stavljam na novu razvojnu lokalnu agendu, relevantna projektna dostignuća PALGO centra i naših partnera, ali i na pregled najbolje prakse u lokalnim zajednicama Srbije, okruženja i Evrope. Naša želja je da AGENDA makar delom dopriene stvaranju međusektorskog pristupa sa ciljem da se inovativne ideje iz jedne oblasti na kreativan način prelivaju u drugu, obogaćujući je i stvarajući tako preduslove za istinski zaokret u našem zajedničkom planiranju budućnosti.



Ovi naslovi se mogu preuzeti u prostorijama PALGO centra u Beogradu (+381 11 30 25 813) ili sa internet stranice [www.palgo.org](http://www.palgo.org) u PDF formatu.

**AGENDA, časopis za javnu upravu i lokalnu samoupravu**  
BROJ 4

**Izdavač:** PALGO centar, Kneginje Ljubice 14, Beograd, T + 381 11 30 25 813, F + 381 11 30 25 842, [office@palgo.org](mailto:office@palgo.org), [www.palgo.org](http://www.palgo.org)

**Glavni i odgovorni urednik:** Dušan Damjanović

**Uređivački odbor:** Jelena Jerinić, Vladimir Ateljević, Nikola Mikašinović, Kalina Simić, Dušan Damjanović

**Saradnici na ovom broju:** Đorđe Mojović (stambena politika), Sladana Marković, Gordan Velev, Bojan Velev (socijalna politika), Dragan Pejićić (ekonomija), Milovan Batak, Višnja Baćanović (zaštita ravnopravnosti), Prvoslav Plavšić (urbani marketing).

**Vizuelni identitet časopisa:** Vesna Mila Čolić-Damjanović

**Ilustracije na str. 5, 10, 13, 20, 25, 31, 34 i na naslovnoj strani:** Milan Pavlović

**Prepress:** Tijana Dinić

**Lektura i korektura:** Ivana Andrić

**Štampa:** Standard2, Beograd

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
35(49.11)

AGENDA: časopis za javnu upravu i lokalnu samoupravu / glavni i odgovorni urednik Dušan Damjanović.  
- 2010, br. 1 (proleće) - Beograd (Kneginje Ljubice 14) : PALGO centar, 2010 - (Beograd : Cicero) - 26 cm.  
Tromesečno

ISSN 2217-2602 = Agenda  
COBISS.SR-ID 175814156

Copyright © PALGO centar, Beograd, Srbija

---

Pokretanje časopisa i objavljivanje ovog broja AGENDE  
ne bi bilo moguće bez podrške Think Tank Fund iz Budimpešte.



Dušan Damjanović

## Ulaganje u vrednosti

**T**radicija u sebi nosi prepreku.

Samo ako nismo slepo vezani za staro možemo dati šansu novim idejama i njihovim nosiocima. U našem društvu, koje već duže vreme očajnički traga za svojom tradicijom – nalazeći je često na potpuno pogrešnom mestu – a koje je, isto tako, naviknuto na svađu sa idejama, nove vrednosti imaju vrlo malo šansi da opstanu. I to ne zbog manjka kvalitetnih ideja, već zbog sramno malog broja dobranamernih ušiju.

Potrebno je sebi priznati neugodne istine. Jedna od njih je da mi kao društvo već dugo nemamo nikakve prakse u stvaranju nečeg realnog.

Umesto nevoljnih svedoka jedne političke šarade i lažne upitanosti njenih aktera nad tradicijom, potrebno je da budemo bezuslovno posvećeni, da predano ulažemo u postizanje, a potom i u održavanje vrednosti – bilo da se radi o većem angažmanu u procesu kreiranja razvojnih politika, o izgradnji društva jednakih mogućnosti ili o obezbeđivanju prava na različitost. Sve ovo su teme koje pokreće ovaj broj AGENDE. U tekstovima o defektima tržišta stanova, brendiranju mesta, o realnim troškovima subvencionisanih projekata u poduhvatu privlačenja investicija nači ćemo odlične argumente za neophodnost postojanog ulaganja, održavanja i isticanja dostignutih vrednosti zajednice.

# Sadržaj

*Stambena politika*

- 03 Nužan zaokret ka podršci stanovanju pod zakup**  
Stambena politika u Srbiji  
Đorđe Mojković

*Socijalna politika*

- 07 Servisi podrške osobama sa invaliditetom u lokalnoj zajednici**  
Slađana Marković
- 12 Socijalna preduzeća – mogućnost za inkluziju ugroženih kategorija**  
Bojan Velev / Gordan Velev

*Ekonomija*

- 18 Subvencionisanje investicija (2)**  
Subvencije? Da, ali...  
Dragan Pejčić

*Zaštita ravnopravnosti*

- 23 Nezavisni državni organ u službi promovisanja ravnopravnosti i borbe protiv diskriminacije**  
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti  
Milovan Batak
- 27 Novi institucionalizam na lokalnom nivou – tela za ravnopravnost polova**  
Višnja Baćanović

*Urbani marketing*

- 32 Moj grad – poznata robna marka**  
Prvoslav S. Plavšić



Đorđe Mojović

## Stambena politika u Srbiji

# Nužan zaokret ka podršci stanovanju pod zakup

**P**osle masovne privatizacije društvenog stambenog fonda tokom prve polovine devedesetih godina, u Srbiji je zadovoljavanje stambenih potreba potpuno prepušteno tržištu, a za poželjni vid stanovanja u novom društveno-ekonomskom sistemu smatra se isključivo stanovanje u sopstvenom stanu. Istovremeno, tržište stanova je ograničeno, uslovi kreditiranja su nepristupačni, pa je tako kupovina stana na tržištu nedostupna najvećem delu stambeno ugroženog stanovništva. Iz tih razloga veliki deo onih domaćinstava koja bi želela da poseduju stan, nije to u mogućnosti i prnuđen je da iznajmljuje stan na tržištu, koje je, opet, gotovo u celosti u sivoj zoni, formalno i praktično neregulisano.

Stambene politike liberalnih ekonomija zasnivaju se na dva osnovna principa:

1. povlačenje države iz oblasti stanovanja i stanogradnje i minimalne intervencije na tržištu stanova preko subvencija, poreskih olakšica i drugih podsticaja privatnom sektoru, i
2. orijentacija na podsticanje sticanja vlasništva nad stanicima, uz zapostavljanje opcije stanovanja pod zakup.

Po ovim principima i aktuelna politika u Srbiji poslednje decenije podstiče vlasništvo značajnim državnim

subvencijama na stambenom tržištu, a i javno mnjenje favorizuje posedovanje stana. Gradnja stanova za prodaju je do ekonomске krize za privatne investitore bila izuzetno unosna, a intervencije države su usmerene gotovo isključivo na podsticanje kupovine, a ne i proizvodnje stanova, tako da je proizvodnja i ponuda novih stanova ograničena. Rezultat ovih mera je zapravo podizanje cena stanova a time i dalje smanjenje njihove dostupnosti.

Mnoga domaćinstva koja nisu početkom postsocijalističke transformacije posedovala stan ili imala stanarsko pravo u društvenom stanu i bila u prilici da po zanemarivo niskim cenama otkupe stan u procesu privatizacije, mogu se svrstati i u grupaciju „gubitnika tranzicije“. Mnogi od njih, barem u starijim, roditeljskim generacijama, sada uviđaju da verovatno nikada neće biti u mogućnosti da kupe stan, nego da će zauvek ostati zakupci, sa svim neizvesnostima koje ovakav stambeni status u Srbiji nosi.

Stanovanje pod zakup u privatnom sektoru je bilo zanemareno još za vreme socijalizma, kada se takođe odvijalo neformalno. Sa privatizacijom stanova, stanovanje pod zakup u javnom sektoru više ne postoji, već se ono odvija

samo u privatnom sektoru, i može se oceniti kao neformalno i kao siva ekonomija. Posledica takvog stanja je da ni zakupci ni stanodavci nemaju pravnu sigurnost i praktično se snalaze bez ikakve podrške i zaštite države, a država ne ubira porez. Iako ne postoji dovoljno jasni statistički podaci, procenjuje se da u gradovima Srbije 10–25 % domaćinstava živi u iznajmljenom stanu.

Za siromašne, stanovanje pod zakup podrazumeva različite vrste stambenog prostora, od stanova različitih struktura i veličina u privatnom ili javnom stambenom fondu, preko pojedinačnih soba u stanovima za izdavanje, do stambenih prostorija u objektima niskih standarda, izgrađenih na nelegalno zauzetom zemljištu ili u starim, oronulim zgradama. Najsilomašniji zakupljaju i straćare, sobe u nehigijenskim (pre svega romskim) naseljima ili pomoćne objekte u dvorištima okolnih sela.

### Predrasude o stanovanju pod zakup<sup>1</sup>

#### a. U bogatim zemljama svako je vlasnik stana.

Ideja da je posedovanje stana prirodna želja svake porodice i pojedinca, da ono obezbeđuje viši nivo stanovanja i da se to uspešno realizuje u svim bogatim društvima, jedan je od najčešćih i najopasnijih mitova o stanovanju. Kako se pokazalo u mnogim istraživanjima, ali i u praksi, pitanje svojine nad nekretninama je konstruisana želja, proizvod istorijske tradicije ili oblika ekomske organizacije društva, intervencija vlasti ili deo ideologije.

Statistike o procentima domaćinstava koja žive u sopstvenom stanu pokazuju da je situacija upravo suprotna: u najrazvijenijim zemljama procenat ljudi koji žive pod zakupom je značajan, posebno u velikim gradovima. U Nemačkoj, Švedskoj i Švajcarskoj procenat vlasnika stanova koji u njima i stanuju je ispod 50 % (40, 42 i 31 %), dok je ovaj procenat u Austriji, Francuskoj i Holandiji oko 50 %. Stanovanje pod zakup je dominantan oblik stanovanja u velikim gradovima zapadne Evrope. U Londonu zakupci čine 41 % stanovništva, Parizu 54 %, Ženevi 85 % a Berlinu čak 89 %<sup>2</sup>. Nasuprot tome, upravo u zemljama u razvoju, gde je kvalitet stanovanja na znatno nižem nivou, procenat stanovništva koji stanuje u sopstvenom stanu je izuzetno visok, čak i preko 80 %.

#### b. Svako želi da bude vlasnik stana.

Stanovanje pod zakup pruža određene mogućnosti koje su pojedincima važnije od onih koje se ističu kao prednosti vlasništva – pre svega izbegavanje velike početne investicije i veću fleksibilnost za buduće stambene opcije. Stanovanje pod zakup uvek više odgovara mlađim, pokretljivim porodicama, populaciji koja se često seli i novoprdošlima u grad.

U svakom razvijenom društvu postoji značajan procenat ljudi koji biraju da žive pod zakup, iako sebi mogu da priušte kupovinu stana. Taj procenat je visok čak i u SAD, odakle dolazi „američki san“ (da svaka porodica poseduje stan ili kuću u kojoj stanuje) – čak 32 % Amerikanaca u anketama se izjašnjava da želi da iznajmljuje stan. Slična situacija je i u razvijenim zemljama Evropske unije, ali i u gradovima u zemljama u razvoju<sup>3</sup>.

**Tržište stanova je ograničeno, uslovi kreditiranja su nepristupačni, pa je tako kupovina stana na tržištu nedostupna najvećem delu stambeno ugroženog stanovništva**

#### c. Posedovanje sopstvenog stana obezbeđuje veći kvalitet života.

Važnija od tipa vlasništva su pitanja životnog standarda, kvaliteta okruženja u kom se stanuje, kvaliteta i veličine stana u kome se živi, blizine i povezanosti sa drugim delovima grada, blizine škola, zdravstvenih ustanova, mogućnosti snabdevanja, udaljenosti od mesta zaposlenja. Siromašne porodice će se uvek osećati manje zadovoljnim nego bogate, bez obzira na to da li poseduju stan u kome stanuju ili ga iznajmljuju. U tržišnim uslovima, razlika između troškova stanovanja u ličnoj svojini i stanovanja pod zakup je u načinu plaćanja troškova, ali su troškovi gotovo jednaki. Razlog je to što krajnji korisnik u oba slučaja pokriva troškove gradnje ili kupovine stana (otplatu zajma ili amortizaciju) i troškove održavanja.

## Problemi stanovanja pod zakup u Srbiji

Jedan od osnovnih problema u uređivanju sektora stanovanja pod zakup je kako odrediti kolika je „previsoka“ zakupnina. Zakupnine obično čine veliki deo raspoloživog budžeta domaćinstva, ali i tako velike nisu dovoljne da stanodavcima donesu profit, a ponekad čak ni da pokriju osnovne troškove održavanja stanova. Ovo je pogotovo slučaj u bivšim socijalističkim zemljama Evrope, pa i u Srbiji, gde se sa 20–30 % kućnog budžeta (što se smatra dostupnim) vrlo često ne mogu pokriti troškovi zakupnine i računa za komunalije (grejanje, struha, voda i kanalizacija, odnošenje smeća i dr.).

U Srbiji se cene formiraju prema odnosu ponude i tražnje i približne su gore navedenom kriterijumu rentijera: u Beogradu je prosečna visina zakupnine pre ekonomске krize, u 2008. godini, bila oko 10 evra po m<sup>2</sup>, što je tada iznosilo nešto manje od 1 % cene stana godišnje. Međutim, s obzirom na to da je tržište u sivoj zoni, stanodavci plaćaju samo mali porez na imovinu, nisu obavezni da drže kvalitet stanova, pa minimalno ulazu u održavanje, te je tako skoro celokupna zakupnina njihov profit. S druge strane, takva prosečna zakupnina za stan od 60 m<sup>2</sup> u Beogradu iznosila je oko 600 evra mesečno, što je daleko iznad prihvatljivih 25 % prihoda domaćinstva (više od 50 %

tadašnjeg prosečnog prihoda tročlanog domaćinstva). Kada je udeo stambenih troškova u budžetu tako visok, porodice smanjuju druge životne troškove – za hranu, odeću, itd., a time drastično umanjuju kvalitet života, понекad i do nivoa koji direktno ugrožava njihovo zdravlje.

Kvalitet stanova u gradovima je generalno na niskom nivou i nedovoljno se ulaže u održavanje, kako stanova, tako i zajedničkih delova zgrada. Nepostojanje obaveze da zgrade budu održavane na određenom minimalnom nivou, neadekvatni propisi i nasleđena kultura stanovanja iz doba socijalizma, uslovili su konstantan pad kvaliteta, posebno stanova koji se izdaju. Na drugoj strani neulaganje u održavanje umanjilo je i cene zakupa.

Konflikti između stanodavaca i zakupaca postoje svuda i zato se na uređenim stambenim tržištima oni predupređuju razrađenom regulativom i nadzorom. Većina sporova između stanodavaca i zakupaca nastaje iz nekoliko uobičajenih razloga. Stanodavci se žale da zakupci ne plaćaju zakupnine na vreme ili da stanove ne koriste na propisani način. Zakupci smatraju da stanodavci nemaju razumevanja za njihove privremene finansijske probleme, da ne održavaju stanove, ne vraćaju depozite, diskriminatorski se ponašaju prema određenim grupama zakupaca, ne žele porodice sa više dece, ne dozvoljavaju držanje kućnog ljubimca itd. Uz



to, zakupci kao najveće probleme vide visinu zakupnina i rizik od izbacivanja iz stana. U Srbiji su obe strane podjednako ugrožene i ranjive jer je pravna zaštita veoma otežana. Smatra se da su sudovi jedine institucije koje se bave odnosima između zakupaca i zakupodavaca.

Problem sa kojim se zakupci u svim zemljama suočavaju je i diskriminacija. Ona se najčešće odnosi na godine, pol, veličinu domaćinstva ili bračni status zakupaca. Etnička pripadnost, invaliditet i posedovanje kućnih ljubimaca takođe često utiču na odluku stanodavca da ne izda stan.

U Srbiji se dešava da stanodavci radije stanove izdaju ženama, ali su žene istovremeno i češća meta diskriminacije kada već žive u stanu, pošto im je teže da se izbore za svoja prava. Porodice sa puno dece takođe teže pronalaze stan, a kada ga nađu, češće bivaju izbacivane iz stana nego manje porodice. Stanodavci često ne žele da izdaju stan samcima, samohranim majkama i ljudima sa veoma niskim primanjima, pošto ove grupe smatraju „rizičnim“ – veća je mogućnost da neće imati dovoljno novca da plaćaju stanarinu na vreme.

Rašireno je mišljenje da podstanarske porodice žive pod konstantnom pretnjom od izbacivanja iz stana, što im uskraćuje bilo kakav osećaj sigurnosti. Ovaj problem postoji čak i u zemljama sa najrazvijenijim i najuređenijim stambenim tržištima.

Vodeći računa o tome, vlade u mnogim zemljama su donele zakone koji podstanare štite od izbacivanja. U nekim zemljama je ovo proizvelo suprotne efekte – da se podstanari nikada ne isele iz stana koji su iznajmili, pa su tako oštećeni stanodavci. Kontrola cena takođe štiti podstanare toliko da se oni osećaju jednakim sigurnim kao i vlasnici stanova. Rizik od prinudnog iseljenja postoji i kod kupovine stana i može se reći da je on često i veći. Kada domaćinstvo nije više u stanju da otplaćuje kredit, ono biva izbačeno.

### Kako bi država trebalo da interveniše

Lokalne samouprave, pre svega, ali i republička vlast, imaju uverenje da je neophodno da se formuliše javni interes u oblasti stanovanja i stambena politika vrati u

oblast javne intervencije. Sada je izvesno da je potrebno posebnu pažnju posvetiti domaćinstvima sa primanjima nižim od prosečnih, koja ne mogu biti u mogućnosti da kupe stan. U tom smislu neophodno je stambenom politikom podržati razvoj sektora stanovanja pod zakup, kao ravnopravne stambene opcije. Ovakva intervencija podrazumeva dva osnovna pravca – formiranje stambenog fonda u javnoj svojini i uređenje tržišta zakupa stanova, a kao sledeću, nužnu prateću meru, uvođenje stambenih dodataka (subvencionisanja zakupnine).

Određene mere u ovom pravcu već se realizuju. Zakon o socijalnom stanovanju iz 2009. uspostavlja osnovne instrumente za sprovođenje stambene politike usmerene na domaćinstva sa niskim primanjima (specijalizovane institucije na nacionalnom i lokalnom nivou, hijerarhijsku mrežu strateških dokumenata, sistem podzakonskih propisa, javni stambeni fond, finansijski mehanizam – fond). U gradovima (uglavnom centrima najvećih okruga) od 2003. do danas formirano je ili je u toku formiranje 15 javnih stambenih agencija, novi rentalni stambeni fond u opštinskoj svojini postoji u 8 gradova, program socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima za socijalno najugroženije postoji već u 40-ak opština u Srbiji. Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, čije usvajanje se očekuje uskoro, značajnu pažnju posvećuje afirmisanju sektora stanovanja pod zakup, i to ne samo preko subvencija, već paralelno i preko regulisanja tržišta, pre svega, pravila i pravne zaštite tržišnih aktera. Najavljen je da će krovna finansijska i programska institucija, Republička agencija za stanovanje, biti osnovana u narednim mesecima i da će svoju delatnost otpočeti na programu kreditiranja izgradnje oko 1.700 stanova za socijalno stanovanje širom Srbije.

Paralelno sa izradom propisa koji bi uredili tržište stanovanja pod zakup, bilo bi potrebno izgraditi i odgovarajuće institucionalne kapacitete u javnom i privatnom sektoru, obezbediti podsticaje, ali i sankcije, ulti mere nadzora i podržati udruživanje zakupaca stanova. Bez takvog celovitog pristupa, ovaj sektor se neće razvijati i značajan deo populacije ostaće u potpuno podređenom položaju u odnosu na vlasnike stanova. Sa stanovišta ljudskih prava i socijalne pravde, država to ne bi smela dopusti.

1 Program za urbani razvoj, *Stanovanje pod zakup*, Beograd, 2011.

2 UN HABITAT, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*, 2003, Nairobi.

3 Ibid.



Sladana Marković

# Servisi podrške osobama sa invaliditetom u lokalnoj zajednici

Proces integracije Srbije u Evropsku uniju zahteva transformaciju celokupnog društva. Nije to samo proces usklađivanja dokumenata i donošenja novih, modernijih rešenja u svim oblastima, već ono što je mnogo važnije – kontinuirano učenje članova zajednice i zajednički angažman u procesu kreiranja razvojnih politika na lokalnom nivou.

Prihvatanjem Milenijumske deklaracije Srbija se obavezala da će se boriti za okruženje u kojem vladaju sloboda, jednakost, solidarnost, tolerancija, nenasilje, ravnopravnost, podela odgovornosti i poštovanje različitosti.

Jedan od najosjetljivijih i najspecifičnijih elemenata društveno-razvojne, ekonomске i, pre svega, socijalne politike uopšte jeste zaštita osoba sa invaliditetom. U tom smislu, sva donesena rešenja, bilo na nacionalnom, bilo na lokalnom nivou, moraju obezbediti svakoj grupaciji osoba sa invaliditetom mogućnost da oblikuju, izražavaju i realizuju svoje osnovne razvojne potrebe, kao i posebne interese, da imaju jednake mogućnosti kao ljudi bez invaliditeta a, pre svega, da imaju pravo na različitost.

Položaj osoba sa invaliditetom u našoj zemlji uređen je brojnim zakonskim i podzakonskim aktima. Doneseni su

antidiskriminacioni zakoni, reformisana je socijalna zaštita i donet novi zakon, izmenjeni su zakoni o planiranju i izgradnji, zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i zapošljavanju, ratifikovana je Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom. Ipak, najvažniji strateški dokument koji je sagledao situaciju sa multisektorskog aspekta i dao smernice donosiocima odluka kako i šta činiti u cilju potpune socijalne integracije i samostalnog življenja osoba sa invaliditetom, istovremeno postavivši pitanje tretmana osoba sa invaliditetom kao pitanje ljudskih prava, jeste Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji. Ovaj dokument Vlada Srbije usvojila je decembra 2006. godine. Izradom ovog strateškog dokumenta stvorena je kvalitetna polazna osnova za definisanje akcionih planova koji treba da sadrže mehanizme i konkretnе korake sa ciljem poboljšanja postojećeg i kontinuiranog unapređenja položaja osoba sa invaliditetom.

Osnovni cilj socijalne integracije i pune participacije osoba sa invaliditetom u zajednici zasnovan je na načelima jednakih mogućnosti.

Jednake mogućnosti ne podrazumevaju samo materijalno blagostanje, već zajednicu zadovoljnih pojedinaca koji uživaju puno učešće u svim segmentima društva. Kao

i u drugim zemljama, i u Srbiji se pitanje socijalne isključenosti rešava po političkoj prioritizaciji i u zavisnosti od spoljnih pritisaka.

Imajući u vidu da Republika Srbija spada u grupu evropskih zemalja sa najvećim regionalnim razlikama u nivou razvijenosti, neophodno je istovremeno odvijanje aktivnosti predviđenih Strategijom i na nacionalnom i na nivou lokalne zajednice.

Budući da su osobe sa invaliditetom kategorija stanovništva koja se nalazi na donjoj lestvici siromaštva i socijalne isključenosti a, pre svega, imajući na umu da je reč o skoro 10 % populacije, prateći procese decentralizacije i reforme lokalne samouprave, neophodno je da se na nivou lokalnih zajednica formiraju različiti oblici podrške osobama sa invaliditetom, koji bi obezbeđivali koordinaciju u pružanju usluga osobama sa invaliditetom, preko partnerstva između državnog, civilnog i privatnog sektora, kao i promovisanje integracije i učešća osoba sa invaliditetom u ekonomskom i društvenom životu.

Lokalne zajednice su dužne da svim svojim građanima obezbede kvalitetan život na dugi rok. To je izvodljivo samo ukoliko lokalne vlasti, bez obzira na svoje političke prioritete, obezbede sigurno okruženje za privatna i javna ulaganja, uvažavajući pri tom potrebe građanstva, pre svega smanjujući siromaštvo, obezbeđujući socijalnu sigurnost i adekvatnu podršku svim svojim građanima koji su u stanju socijalne potrebe.

Dobro osmišljene strategije na lokalnom nivou podrazumevaju održivost predloženih rešenja i njihovu primenljivost. Planiranje u skladu sa mogućnostima lokalne zajednice je svakako presudno za realizaciju bilo koje strategije.

## Pristup osobama sa invaliditetom podrazumeva pomeranje težišta sa dugoročne zavisnosti i pasivne uloge ka aktiviranju potencijala i izgradnji kapaciteta osoba sa invaliditetom

Principi na kojima treba da se razvijaju rešenja lokalnih strateških planova za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom su: poštovanje dostojanstva i individualne autonomije osoba sa invaliditetom, nediskriminacija, puno i efektivno učešće i uključenost osoba sa invaliditetom u sve oblasti društvenog života, poštovanje različitosti i prihvatanje invalidnosti kao dela ljudske raznovrsnosti i humanosti, jednakе mogućnosti bazirane na jednakim pravima, pristupačnost, jednakost muškaraca i žena i poštovanje razvojnih kapaciteta dece sa invaliditetom, kao i poštovanje prava dece da razviju sopstveni identitet.

Pristup osobama sa invaliditetom podrazumeva pomeranje težišta sa dugoročne zavisnosti i pasivne uloge ka aktiviranju potencijala i izgradnji kapaciteta osoba sa invaliditetom, kao i stvaranju mogućnosti kako bi osobe sa invaliditetom postale aktivni i produktivni članovi društva.

Za početak, ili pre svega, lokalne zajednice koje nisu premile svoje razvojne planove za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom bi trebalo da istovremeno deluju na više koloseka: da stvaraju pristupačno okruženje u najširem smislu i da ostvare kvalitetan partnerski odnos sa udruženjima osoba sa invaliditetom i njihovim zastupnicima na lokalnom nivou („Ništa o nama bez nas“ – moto pokreta organizacija osoba sa invaliditetom). Na ovaj način osobe sa invaliditetom će postati vidljivije, a donosioci odluka će biti u prilici da čuju njihove probleme, razumeju njihove potrebe i da zajedno pripreme dalji plan rada i angažovanja za dobrobit svih učesnika u procesu. Jedna od mogućnosti je i formiranje zastupničkog tela na lokalnu u formi Saveta za pitanja osoba sa invaliditetom, koje će biti uključeno u donošenje razvojnih planova i osmišljavanje novih usluga na lokalnom nivou.

Kod izrade lokalnih strateških dokumenata najčešće se koristi pristup „mapiranja“. Primenom ovog pristupa dobija se vrlo jasna slika o trenutnoj situaciji, svim važnim akterima direktno ili indirektno vezanim za osobe sa invaliditetom, aktivnostima postojećih udruženja, organizacija i institucija, identificuju se potencijalni izvori sredstava, podstiče se saradnja i umrežavanje, prepoznaju se budući nosioci određenih aktivnosti i projekata u zajednici. Nakon prikupljanja podataka pristupa se određivanju i konkretnizaciji prioritetnih područja delovanja, određivanju ciljeva, aktivnosti, vremenskih rokova, a naredni korak bi

bila izrada lokalne strategije. Zadatak lokalne strategije je definisanje ciljeva, mera i aktivnosti koje će doprineti da se socijalni model i pristup zasnovan na ljudskim pravima ugraditi u politike mera i praksi koje se tiču i utiču na pitanja položaja osoba sa invaliditetom.

Lokalna strategija mora imati jasne, merljive i realne ciljeve uskladene sa potrebama osoba sa invaliditetom u zajednici, nosioce pojedinih aktivnosti i razrađene ciljeve, mere, aktivnosti, rokove i pokazatelje rezultata, kao i potrebna finansijska sredstva za svaku aktivnost.

U skladu sa Strategijom unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji i opštim ciljevima, lokalne vlasti bi trebalo da u svoje strategije inkorporiraju aktivnosti i mogućnosti kojima raspolažu, realizujući šest opštih ciljeva predviđenih ovim dokumentom.

Pokušaćemo da, bez obzira na razvijenost/nerazvijenost lokalne zajednice, damo osnovne smernice i predloge aktivnosti za realizaciju ciljeva Strategije.

**Opšti cilj 1:** Pitanje položaja osoba sa invaliditetom ugraditi u opšte razvojne planove, uz izgradnju institucionalnog okvira i operacionalizaciju multisektorske i multiresorne saradnje na aktivnostima planiranja i praćenja politika u ovoj oblasti poštujući prvo pravilo pokreta organizacija osoba sa invaliditetom „Ništa o nama bez nas“.

**Pojašnjenje opštег cilja 1:** Opštinske vlasti treba da vrednuju znanja osoba sa invaliditetom i da uvaže činjenicu da osobe sa invaliditetom najbolje poznaju problematiku invalidnosti; da pruže svu neophodnu pomoć i podršku u osnaživanju organizacija i predstavničkih grupa osoba sa invaliditetom u zastupanju interesa svojih članova; da zajedno sa osobama sa invaliditetom planiraju i formiraju nove otvorene oblike podrške u lokalnoj zajednici, kao i da postojeće učine održivim.

**Mere i aktivnosti** koje je moguće sprovesti u okviru ovog cilja, kao prvih koraka u približavanju jednakim mogućnostima jesu:

- uspostavljanje predstavničkih tela osoba sa invaliditetom u lokalnoj zajednici;
- formiranje multiresornog tela za pitanja osoba sa invaliditetom na opštinskom i na regionalnom nivou – Saveta za pitanja osoba sa invaliditetom;

- podržavanje aktivizma osoba sa invaliditetom i njihovih organizacija, putem finansijske ili logističke podrške;
- uključivanje osoba sa invaliditetom u projekte samozastupanja i zastupanja i u procese donošenja odluka;
- razvoj otvorenih oblika podrške u zajednici, koji podrazumevaju: stanovanje uz podršku, samostalno stanovanje, socijalno stanovanje, dnevne centre, klubove, inkluzivne radionice i druge alternativne oblike podrške i pomoći.

**Opšti cilj 2:** Razvoj efikasnog pravnog sistema zaštite i promocije prava osoba sa invaliditetom, razvoj i sprovođenje planova prevencije i sprečavanja diskriminacije osoba sa invaliditetom i plan senzibilizacije društva za pitanja invalidnosti.

**Pojašnjenje opštег cilja 2:** Potrebno je promovisati anti-diskriminaciono zakonodavstvo, a istovremeno raditi i sa građanima na planu senzibilizacije.

**Mere i aktivnosti** koje opštinske vlasti treba da realizuju u okviru ovog cilja jesu:

- programi prevencije diskriminacije (npr., organizovanje službi poverenika, opštinskog ombudsmana i slično) i iniciranje i realizacija kampanja u cilju senzibilizacije zajednice na različitost i toleranciju;
- razvoj programa obrazovanja javnosti preko javnih debata o pitanjima invalidnosti i uključivanja perspektive invalidnosti u diskusije na teme od opštег interesa;
- kontinuirano informisanje javnosti o pravima, položaju i potrebama i mogućnostima osoba sa invaliditetom.

**Opšti cilj 3:** Socijalne, zdravstvene i druge usluge bazirane na pravima i potrebama korisnika učiniti dostupnim, u skladu sa savremenim međunarodno prihvaćenim metodama procene invalidnosti i potreba.

**Pojašnjenje opštег cilja 3:** Strategija postavlja zahtev za uspostavljanje pristupa procene i odnosa koji pruža mogućnosti i bazira se na sposobnostima osoba sa invaliditetom, a ne na nemogućnostima i ograničenjima.

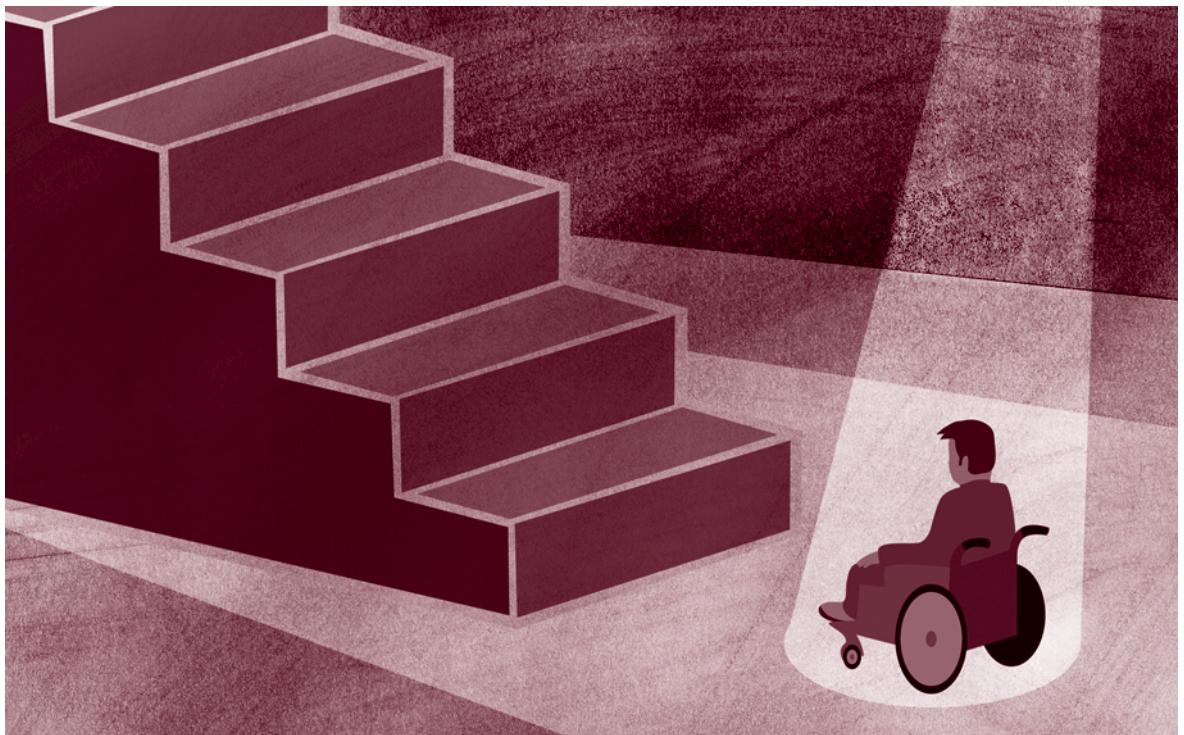
**Mere i aktivnosti** koje opštinske vlasti treba da realizuju u okviru ovog cilja jesu:

- unapređenje sistema podrške i usluga usmerenih ka korisniku/korisnicu u skladu sa njegovim/njenim potrebama;

- razvoj standarda kvaliteta socijalnih, zdravstvenih i drugih usluga koje se pružaju osobama sa invaliditetom u lokalnoj zajednici;
- razvoj mehanizama koji će omogućiti postojanje pluralizma pružalaca usluga koji će pružati usluge na bazi utvrđenih standarda i principa da je korisnik u centru kreirane/pružene usluge;

koji osobama sa invaliditetom pružaju jednake mogućnosti i podstiču samostalnost, lični razvoj i aktivan život u svim oblastima.

**Pojašnjenje opšteg cilja 4:** Obrazovanje i zapošljavanje su ključni faktori za samostalan život osoba sa invaliditetom. Pored ove dve ključne oblasti, preduslovi za



- obezbeđenje pristupa socijalnim, zdravstvenim i drugim uslugama u arhitektonskom, organizacionom i programskom smislu;
- razvoj servisa i programa podrške roditeljima i porodicama osoba sa invaliditetom;
- redovno i potpuno informisanje osoba sa invaliditetom i njihovih porodica o pravima i obavezama;
- razvoj i primena programa edukacije roditelja i njihovo uključivanje u programe rehabilitacije;
- razvoj programa i aktivnosti u cilju pružanja dodatne podrške samohranim majkama /očevima sa invaliditetom, kao i porodicama koje imaju dva ili više članova sa invaliditetom.

**Opšti cilj 4:** Razvoj politika mera i primena programa u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, rada i stanovanja,

ostvarenje samostalnosti su i stvoreni uslovi za učešće u kulturnom, sportsko-rekreativnom životu i slobodnim aktivnostima, kao i izjednačavanje mogućnosti za muškarce i žene kao uslova za ravnopravno učešće žena sa invaliditetom u životu zajednice.

**Mere i aktivnosti** koje opštinske vlasti treba da realizuju u okviru ovog cilja jesu:

- obezbeđivanje individualizovane podrške deci i učenicima sa invaliditetom u skladu sa konceptom inkluzivnog društva;
- pristup opštem tercijarnom obrazovanju, profesionalnom ospozobljavanju i edukaciji, obrazovanju za odrasle i životnom učenju na jednakim osnovama;
- jačanje motivacije osoba sa invaliditetom radi njihovog uključivanja u radni proces;

- povećanje nivoa zapošljavanja (mogućnosti zaposlenja) osoba sa invaliditetom, održanja zaposlenja i napredovanja u poslu, primenom koncepta celoživotnog učenja zasnovanog na sposobnostima osoba sa invaliditetom i potrebama tržišta rada;
- razvoj i uspostavljanje sistema informisanja osoba sa invaliditetom o mogućnostima zapošljavanja i poslodavaca o mogućnostima osoba sa invaliditetom;
- razvoj i podsticanje samozapošljavanja, preduzetništva i razvoj programa podrške preduzetništva i osnivanja malih i srednjih preduzeća od strane osoba sa invaliditetom;
- obezbeđenje i primena svih tehničkih i tehnoloških formata u televizijskim programima, filmovima, pozorišnim, sportskim, turističkim i drugim sadržajima za nesmetano praćenje od strane svih osoba sa invaliditetom.

**Opšti cilj 5:** Osobama sa invaliditetom osigurati pristup izgrađenom okruženju, pristupačnom prevozu, informacijama, komunikacijama i uslugama namenjenim javnosti, razvijanjem i sprovodenjem plana za uklanjanje barijera i izgradnju pristupačnih objekata i prostora, usluga, informacija i komunikacija.

**Pojašnjenje opšteg cilja 5:** Prema socijalnom modelu, pristupačnost nije samo čin ili stanje već je sloboda izbora da se uđe, pristupi, komunicira ili na neki drugi način koristi osnovno ljudsko pravo. Razvijanje pristupa prvenstveno zahteva identifikaciju i uklanjanje barijera koje postoje u društvu (barijere se mogu razvrstati na arhitektonске, informacijsko-komunikacijske i socijalno-ekonomske barijere).

**Mere i aktivnosti** koje opštinske vlasti treba da realizuju u okviru ovog cilja jesu:

- obezbeđivanje pristupačnosti za osobe sa invaliditetom svih novih javnih i objekata otvorenih za javnost i infrastrukture javnog saobraćaja;
- promovisanje i edukacija javnosti, kreatora politika i stručnjaka o konceptu pristupačnosti – univerzalni dizajn/pristup za sve, u cilju prevencije stvaranja novih barijera i diskriminacije;
- adaptacija postojećih javnih objekata i infrastrukture i javnog transporta kako bi postali pristupačni za osobe sa invaliditetom;
- obezbeđivanje finansijskih sredstava za uklanjanje barijera u svim javnim službama, javnim objektima, javnoj infrastrukturi i javnom prevozu;

## Jednake mogućnosti ne podrazumevaju samo materijalno blagostanje, već zajednicu zadovoljnih pojedinaca koji uživaju puno učešće u svim segmentima društva

- obezbeđivanje pristupa svim službama i javnim servisima, uključujući i servise za vanredne situacije, osobama sa invaliditetom.

**Opšti cilj 6:** Osobama sa invaliditetom osigurati adekvatan standard življenja i socijalnu sigurnost.

**Pojašnjenje opšteg cilja 6:** Činjenica je da 70 % osoba sa invaliditetom živi na granici siromaštva ili ispod nje i da približno isti procenat spada u izdržavana lica ili uživaće penzije. Moraju se imati u vidu i dodatni troškovi invalidnosti, proistekli iz posebnog režima ishrane, nabavke pomagala, sanitetskog materijala, lekova, obuće, odeće, sredstava za ličnu higijenu, energetika i ovim osobama se mora osigurati adekvatan standard življenja i socijalna sigurnost na načelima socijalne solidarnosti.

**Mere i aktivnosti** koje opštinske vlasti treba da realizuju u okviru ovog cilja jesu:

- obezbeđivanje pristupa javno finansiranim programima stanovanja osobama sa invaliditetom;
- obezbeđivanje pristupa odgovarajućim službama, sredstvima i drugoj asistenciji za zadovoljenje potreba vezanih za invalidnost po pristupačnoj ceni (personalna asistencija).

Problem invalidnosti je problem društva, a ne pojedinaca. Društvo je to koje treba da stvara uslove da bi sposobnost osoba sa invaliditetom bila osnova za njihovo socijalno uključivanje.

Proces unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u lokalnoj zajednici je dugotrajan i zahteva angažovanje cele zajednice, a svako putovanje, pa i ono najduže, počinje prvim korakom.



Gordan Velev



Bojan Velev

Koordinator programa, Grupa 484  
Nezavisni ekspert

# Socijalna preduzeća – mogućnost za inkluziju ugroženih kategorija

**G**odina 2010. je bila po mnogo čemu značajna za početak rasprave o socijalnoj ekonomiji i socijalnim preduzećima u Srbiji.

Na međunarodnoj konferenciji organizovanoj u Palati Srbije u aprilu 2010. godine pod nazivom ***Socijalno preduzetništvo – mogućnosti i perspektive***, čitav niz uglednih govornika iz Srbije i inostranstva obrazlagao je korisnost ovog koncepta za pripadnike ugroženih kategorija, ali i za razvoj jedne aktivne socijalne politike i politike zapošljavanja u Srbiji.

Iste godine, u Ministarstvu za ekonomiju i regionalni razvoj, u završnu fazu je ušao predlog Nacrta zakona o zadrugama, koji predviđa formiranje socijalnih zadruga kao jednog od oblika socijalnog preduzetništva.

Takođe, inicirano je formiranje prve mreže socijalnih preduzeća – SENS, koja trenutno, oko *Grupe 484*, okuplja 24 socijalna preduzeća, a formirana je i koalicija za promociju socijalnog preduzetništva, koju je pokrenulo 5 respektabilnih udruženja: *Evropski pokret u Srbiji*, *Balkanski fond za lokalne inicijative*, *Smart kolektiv*, *Inicijativa za razvoj i saradnju* i *Grupa 484*.

Istovremeno, Britanski Savet u Srbiji je organizovao takmičenje za najbolju socijalno-preduzetničku biznis ideju, a već pomenuta Koalicija počela je sa programom konsultantske i mentorske podrške za 10 socijalnih preduzeća, koji podržava Program za razvoj UN.

Tim za socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva pri kabinetu potpredsednika Vlade je u svom godišnjem izveštaju označio socijalna preduzeća kao jedan od dobrih mehanizama za inkluziju ranjivih kategorija stanovništva.

Konačno, krajem prošle godine, u okviru turneje za promociju socijalnog preduzetništva, koju je podržala *Erste Banka*, Beograd je posetio i Muhamed Junus, nobelovac iz Bangladeša, začetnik sistema mikrokreditiranja i aktivni promoter socijalnog preduzetništva u svetu.

Ipak, uprkos očiglednoj zainteresovanosti različitim akterima za ovu temu, od biznisa, preko civilnog sektora, pa do javnih institucija, i dalje ostaje osnovno pitanje na koje u Srbiji još uvek nemamo jasan odgovor.

Dakle, šta su to socijalna preduzeća?

## Tipologija

Različita viđenja i interpretacije koncepta socijalnih preduzeća podstakli su široke akademske i empiričke napore da se locira konkretno mesto razvoja i funkcionisanja socijalnih preduzeća u okviru strukturalnog i pravnog konteksta. Uzimajući u obzir činjenicu da pravne forme socijalnih preduzeća prvenstveno zavise od pravne prakse različitih nacionalnih zakonodavstava, različiti kriterijumi, kao što su konstitutivni definišući faktori, morali su da se izrade i ispitaju. U tom smislu, akademski radnici i istraživači okupljeni oko istraživačke mreže EMES<sup>1</sup>, definisali su osnovne kriterijume koji karakterišu socijalno preduzeće, uzimajući u obzir ekonomsku i socijalnu dimenziju ovih preduzeća.

**Tabela 1: EMES kriterijumi za klasifikaciju socijalnih preduzeća**

**Ekonomski kriterijumi**

Kontinuirana aktivnost na proizvodnji robe i/ili usluga

Visok nivo autonomije od javnog sektora i donacija

Značajan nivo ekonomskog rizika

Minimalna količina plaćenog rada

**Socijalni kriterijumi**

Jasan cilj za zajednicu

Inicijativa koju je pokrenula grupa građana

Moć donošenja odluka nije zasnovana na vlasništvu kapitala

Participativna priroda

Ograničena raspodela profita

Ovde se mora naglasiti da ekonomski i socijalni kriterijumi više opisuju jedan „idealni tip“ socijalnih preduzeća, nego što određuju preskriptivne kriterijume. *Bez neke normativne perspektive, oni konstituišu instrument, donekle sličan kompasu, koji može pomoći istraživačima da lociraju poziciju određenih subjekata, međusobno relevantnih, i koji*

*može omogućiti istraživačima da uspostave granice skupom organizacija koje će smatrati socijalnim preduzećima* (Defourny, Nyssens, 2006). Drugim rečima, činjenica da neke organizacije ispunjavaju kriterijume u manjem ili većem stepenu, ne govori nam do koje mere je ta organizacija socijalno preduzeće (manje ili veće).



Istovremeno, neprofitni subjekti imaju i različite finansijske strategije, u rasponu od *diverzifikacije prihoda*<sup>2</sup> do *pune finansijske samodovoljnosti, smanjivanja troškova i maksimizacije resursa*<sup>3</sup> (Alter, 2007). Štaviše, finansijski spektar socijalnih preduzeća zasnovan je na finansijskim ciljevima, na tipu preduzeća i na njegovoj zrelosti. Ovaj finansijski spektar predstavljamo u tabeli dатој у nastavku.

## Širi kontekst

Socijalna preduzeća se mogu javiti u različitim formama i na različitim geografskim širinama. Kako bilo, bitno je uočiti da socijalna preduzeća nisu definisana njihovim pravnim statusom: **pravni status može biti proizvoljan**. Struktura ili model socijalnog preduzeća nije definitivna determinanta njegovog pravnog statusa. Odluka da se ustanovi

**Tabela 2: Finansijski spektar socijalnih preduzeća – Kim Alter**

Organizaciona struktura:	Tradicionalno-neprofitna	Tradicionalno neprofitna/ Socijalno preduzeće	Socijalno preduzeće	Socijalno preduzeće	Socijalno preduzeće
<b>Finansijski spektar</b>	Puna filantsropska podrška	Delimična samoodrživost	Održivost protoka kapitala	Operativna samoodrživost	Finansijska samoodrživost
<b>Nivo prihoda</b>	Bez prihoda. Oslanja se na subvencije/donacije kako bi se održale tekuće aktivnosti.	Prihod pokriva određeni nivo operativnih ili programskih troškova.	Prihod pokriva operativne troškove koji su niži od tržišnih vrednosti.	Prihod pokriva operativne troškove bez punih tržišnih troškova (investicije).	Prihod pokriva sve operativne i investicione troškove po tržišnim vrednostima.
<b>Subvencije/ Donacije</b>	100 % subvencionisani/donirano.	Socijalno preduzeće/ matična organizacija u većoj meri subvencionisana/donirana.	Premošćuje deficit između zarađenog prihoda i troškova, investicije i dalje subvencionisane/donirane.	Prihodi nisu subvencionisani, investicije delimično subvencionisane.	Bez subvencija/donacija.
<b>Održivost kroz ostvareni prihod</b>	Neodrživo. Zahteva kontinuiranu spoljnu finansijsku podršku (donacije). Na povraćaj troškova se gleda kao na slučajni benefit, a ne kao na očekivani i planirani rezultat.	Neodrživo. Organizacija je zavisna od donacija i subvencija koje su neophodne da bi opstala; ipak, ona može sama da finansira izolovane aktivnosti i usluge.	Približava se održivosti. Samostalno pokriva direktnе troškove; operativni troškovi i rast i dalje subvencionisani; prihodi pokrivaju dnevne aktivnosti, ostajući na nuli.	Očekuje se održivost. Operativni troškovi pokriveni iz sopstvenih prihoda. Nema profita. Donacije i subvencije smanjene.	Održivo ka profitabilnom. Prihodi pokrivaju sve operativne i finansijske troškove. Iz profita se finansira dalji rast. Stvar izbora da li će se neprofitni karakter i pravno promeniti u profitni.
<b>Vrsta prihoda</b>	Filantsropske donacije Grantovi Podrška u naturi Volonterski rad	Filantsropske donacije Grantovi Podrška u naturi Volonterski rad Podrška matične organizacije	Grantovi za finansiranje deficit-a Popusti i poreske olakšice Kamatne stope ispod tržišne vrednosti Volonterski ili rad ispod tržišne vrednosti (pripravnici i stažisti) Kamatne stope ispod tržišne vrednosti Podrška matične organizacije Povlašćeni ugovori	Popusti i poreske olakšice Kamatne stope ispod tržišne vrednosti Podrška matične organizacije Premošćavanje pomoću grantova za specifične troškove Povlašćeni ugovori	Poreske olakšice dozvoljene zakonom u slučaju da organizacija zadrži neprofitni karakter Povlašćeni ugovori

socijalno preduzeće vođena je jednim faktorom ili mnogobrojnim faktorima. Zakoni u многим земљама, па и у Србији, nemaju odredbe niti prepoznaju socijalna preduzeća (neprofitna koja ostvaruju приход) kao legitimna ili legalna. Stoga, pokretanjem socijalnog preduzeća ili aktivnosti која donosi приходе, neprofitne организације често ризikuју губитак свог neprofitnog статуса i povlastica које уз њега иду. Неке земље су donele posebne odredbe u relevantnim poreskim zakonima које се тичу socijalnih preduzeća. Okruženje је у неким земљама поволjnije u односу на друге; како било, пракса је raznolika. Уопшто говорећи, државе регулишу socijalno preduzeće према:

- korišćenju ostvarenih прихода – за активности мисије или у друге сврhe;
- извору прихода – јавност, клијенти, трећа страна (osiguranje, donorator), влада;
- износу прихода остvarenih preko socijalnog preduzeća, или
- kombinaciji navedenog.

Ipak, идентификација и препознавање socijalnog preduzetništva i socijalne економије уопште, како на нивоу јавних политика, тако и на нивоу прavnog uređenja, постали су znatno primetni u EU u poslednje dve decenije. Od 1989. do 2000. године u okviru Evropske комисије постојала је единица за socijalnu економију, „radi препознавања потребе да се на unutrašnjem tržištu EU узму u obzir kooperativе (zadruge), društva uzajamne zavisnosti i udruženja“<sup>4</sup>. Јула 2004., одговорности Jединице за socijalnu економију су integrисане u единицу B3 DG preduzeća – „zanatske radijnice, mala preduzeća, kooperative i društva uzajamne zavisnosti“. Ciljevi ове единице укључују centralnu подршку i препознавање socijalnih preduzeća u relevantnim politikama i programima EK, osnivanjem regulatornog okvira za подршку i održavanjem istraživačkih напора oko same prirode i обима кооперativa, društava uzajamne zavisnosti i aktivnosti udruživanja u regionu. Међутим, политичка i socio-ekonomска realnost i развој u različitim земљама aktivirale су različita pravna rešenja i aranžmane u области između државе i трећeg sektora.

Od velike важности су i smernice date u strategiji EU 2020, u pogledu postizanja ciljeva pametnog, održivog i inkluzivnog razvoja. U pogledu socijalnih preduzeća i socijalne inovacije uopšte, Strategija предлаže: „Komisija ће pokrenuti platformu evropske socijalne inovacije, која ће obezbediti ekspertizu i umreženi ‘virtuelni centar’ за socijalne preduzetnike i за javni i треći sektor. Ona ће preko Evropskog socijalnog fonda (ESF) promovisati socijalne inovacije, koristeći značajне investicije ESF-a u sektoru socijalnih

inovacija u poslednjih desetak godina – tokom inovativnog ciklusa. Ovo ће бити допunjено подршком eksperimentima u области socijalnih inovacija, који треба да се развију u okviru evropske Platforme protiv siromaštva“<sup>5</sup>.

## Različita praksa

U Belgiji првни оквир за „društvo sa socijalnom svrhom“ (*société à finalité sociale* ili *vennootschap zonder winstoogmerk*), који је уведен 1996. године, не ставља фокус на саму традицију zadrugarstva, иако се често преклапа са њом. Тачније, овај оквир и nije, строго uezv, нова форма, jer као и сvi tipovi poslovnih корпорација може да usvoji model „društva sa socijalnom svrhom“, уколико definiše jasan socijalni cilj i истакне да „nije posvećeno bogaćenju svojih članova“ (Defourny, 1994). Овај tip „pravnog brenda“ prelazi границе првних форми i могу ga usvajati gotovo svi tipovi организација.

U земљама juga, као што су Шпанија, Италија или Португал, socijalna izdvajanja su generalno manjeg обима i pružanje socijalnih usluga koje finansira држава je nerazvijeno. Porodica, a istorijski, i crkvene humanitarne организације, одиграle су centralnu улогу као pružaoci socijalnih usluga u ovim земљама. Такође, ове земље карактерише duga традиција zadrugarstva. Zbog тога ne čudi što se kasnih осамдесетih појављују nove zadržane inicijative које ће odgovoriti на nezadovoljene потребе, posebno na polju radne integracije i на полju pružanja socijalnih usluga.

U Francuskoj, Portugaliji, Španiji i Grčkoj nove правне forme подразумевале су zadruge. Prvni оквир за portugalske „zadruge socijalne solidarnosti“ (*cooperativa de solidariedade social*) napravljen је 1997. године. Овај tip zadruga pruža услуге sa ciljem da omogući integraciju ranjivih grupa, као што су деца, особе sa invaliditetom i socijalno угрожене породице i zajednice. U Španiji је 1999. године nacionalni закон увео „zadruge за socijalnu inicijativu“ (*cooperativa de iniciativa social*); svaki облик zadruge који обезбеђује socijalne usluge ili razvija ekonomске aktivnosti socijalno isključenih потпада под ову категорију. U Grčkoj, 1999. године, status „socijalne zadruge sa ograničenom odgovornošću“ (*Koinonikos Syneterismos Periorismenis Eufthinis*, или *KoiSPE*) kreiran је за организације чије су ciljne групе особе sa psiho-socijalnim teškoćама i које nastоје да takve особе укључе u produktivne aktivnosti. Francuski закон, usvojen 2002. године, definiše „zadržna društva sa kolektivnim interesom“ (*société co-opérative d'intérêt collectif*, или *SCIC*).

## Srbija

Imajući u vidu značaj ove teme, nameće se zaključak da u Srbiji postoji upadljiva i hitna potreba za bližim i boljim definisanjem okvira za razvoj socijalnog preduzetništva. Ova potreba proističe iz toga što je velik broj osoba kojima je potrebna podrška, kao i iz činjenice da određen broj socijalnih preduzeća već postoje i posluje na terenu. Jedan deo njih je okupljen i oko mreže socijalne ekonomije Srbije (na adresi [www.sens.rs](http://www.sens.rs) možete videti više informacija o njima).

Istovremeno, sem potrebe, kako je važno naglasiti da u Srbiji već postoji dobra osnova za razvoj socijalnog preduzetništva. Prepoznaju se brojni preduzimlivi pokušaji da se aktivno doprinese socijalnom uključivanju i održivom razvoju. Ovi pokušaji poprimaju različite pravne forme i oslanjaju se na različite izvore finansiranja.

Naravno, postoje i brojne prepreke za afirmaciju i razvoj socijalnog preduzetništva u Srbiji. Institucije centralne vlasti još uvek nisu postavile povoljnu osnovu za osnivanje i finansiranje socijalnih preduzeća, dok lokalne institucije još uvek ne razumeju dovoljno značaj ovog sektora i ne prepoznaju njegovu ulogu u svojim budžetskim planovima i aktivnostima. Organizacije civilnog društva nemaju dovoljno znanja i preduzetničkih sklonosti da adekvatno odgovore na veličinu i težinu problema. Građani, koji su potencijalni dobitnici jačanja socijalnog preduzetništva, još uvek pokazuju pasivan pristup svom socijalnom uključivanju i nerealna očekivanja od institucija u vezi sa poopravljanjem životnog standarda.

U svakom slučaju, kao što je 2010. bila godina početka ozbiljnije rasprave o socijalnom preduzetništvu, 2011. će najverovatnije biti godina kada će se u Srbiji otpočeti sa izgradnjom sistema socijalnog preduzetništva.

### Literatura:

- Alter, S. K. (2007), *Towards and Integrated Social Enterprise Methodology*, from: <http://www.4lenses.org>.
- Borzaga, C., Defourny, J. (2001), *The Emergence of Social Enterprises*, Routledge, London.
- Borzaga, C., Galera, G., Nogales, R. (2008), *Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation - An examination of the concept and practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, EMES Research Network, UNDP.
- Davister, C., Defourny, J., Gregoire, O. (2004), *Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models*, EMES.
- Defourny, J., Nyssens, M. (2008), *Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments*, EMES Research Network, WP no. 08/01.
- Defourny, J., Nyssens, M. (2009), *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, Second EMES International Conference on Social Enterprise University of Trento.
- *Role of Social Enterprises in Employment Generation in CEE and CIS – National Study in Serbia*, SeConS, UNDP, Belgrade, 2006.

- 1 Evropska mreža istraživača koja okuplja istaknute predstavnike univerziteta u proučavanju socijalne ekonomije. Za više informacija pogledati internet stranicu: [www.emes.net](http://www.emes.net).
- 2 Na primer, troškovi programa prethodno stoprocentno finansirani iz grantova, čijih se 40 % sada pokriva iz ostvarenih prihoda, predstavljaju uspeh za mnoge organizacije.
- 3 **Smanjivanje troškova (ušteda)** – postiže se podelom funkcija centralne administracije (*back office-a*), optimiziranjem sistema i racionalizacijom efikasnosti, a radi povećanja poslovnog učinka i marži. **Maksimizacija resursa** – postiže se korišćenjem sredstava neprofitnih organizacija, njihovih materijalnih (prostor, oprema, fabrike, zgrade, itd.) i nematerijalnih sredstava (zaštićenih autorskih sadržaja, metodologije, odnosa, dobre volje, priznatog imena, veština i stručnosti).
- 4 DG XII Evropske komisije, kao deo njenog Ciljnog socioekonomskog istraživanja (*TSER program*), obezbeduje je podršku osnivanju tematske mreže EMES (*L'emergence des entreprises sociales*), koja se fokusira na pojavu socijalnih preduzeća kao odgovora na socijalno isključivanje u Evropi (Simons, 2000).
- 5 Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regionala, Evropska komisija, Brisel, 2010.

## ŽENE

### BIOIDEA SAPUNI, Beograd

*Bioidea* je zanatska radionica osnovana u januaru 2011. godine koja se bavi proizvodnjom bio-sapuna na tradicionalan način od potpuno prirodnih sirovina. Misija *Bioidee* je da se slobodnim transferom tehnologije i obukama omogući stvaranje klastera ili zadruge ljudi koji teže nalaze zaposlenje zbog starosti ili nivoa obrazovanja (žene preko 45 godina starosti i mladi sa trogodišnjim obrazovanjem). Zbog ručne tradicionalne izrade, proizvodnja je ograničena, a da bi se odgovorilo na zahteve tržišta mora se imati odgovarajući broj zaposlenih. Planovi *Bioidee* su da u saradnji sa nevladinim organizacijama organizuje radionice za obuku ljudi koji će se kasnije organizovati u zadrugu ili klaster radi rešavanja problema nezaposlenosti i svoje egzistencije.

**Internet stranica:** <http://sr-rs.facebook.com/pages/Bio-sapuni/145678812136408>  
**E-mail:** [bioidea.soap@gmail.com](mailto:bioidea.soap@gmail.com)

## TONY'S SHOP, Beograd

*Tony's Shop* je društvo sa ograničenom odgovornošću, osnovano u martu 2006. godine. Iza imena „DajDaj“ stoje dve žene, koje ravnopravno učestvuju u donošenju odluka sa članovima upravnog odbora i bave se proizvodnjom platnenih pelena od bambusa i ostale opreme za bebe od prirodnih materijala, prvenstveno od bambusa. Zaposlene su dve radnice koje pripadaju grupi žena koje teško nalaze zaposlenje – starijih od 50 godina, koje su radile u tekstilnoj industriji, a od kojih nijedna još uvek nema uslova za penziju, dok su programi na birou za nezaposlene već iskorišćeni. U sklopu projekta funkcioniše i udruženje građana koje se bavi edukacijom roditelja o prednostima platnenih pelena i podstiče udruživanje malih domaćih proizvođača opreme za bebe. Rad u Udruženju se zasniva na volontiranju zaposlenih u preduzeću i kupaca proizvoda, kao i zainteresovanih građana.

**Internet stranica:** [www.dajdaj.com](http://www.dajdaj.com)

**E-mail:** [pelene@dajdaj.com](mailto:pelene@dajdaj.com)

## MENTALNO NEDOVOLJNO RAZVIJENE OSOBE

### NAŠA KUĆA, Beograd

Udruženje *Naša kuća* je osnovano 2007. godine u Beogradu. Organizaciju su osnovali roditelji dece sa smetnjama u razvoju kako bi obezbedili dnevni boravak za osobe ometene u intelektualnom razvoju. U cilju postizanja održivosti, udruženje je osnovalo i *Radioniku za proizvodnju papirne galerije*, u čiji su rad uključeni korisnici dnevnog boravka. Uz podršku opštine, *Naša kuća* se povezala sa Udruženjima preduzetnika, Unijom pekara, organizacijom za ketering „Zvezdarska trpeza“, koja priprema hrana za ustanove i osobe kojima treba podrška (stari, bolesni, teško pokretni), gde papirne kese mogu da se plasiraju. U *Radionici* su angažovani mladi ljudi, roditelji korisnika dnevnog boravka i volonteri. Trenutno se iz zarade *Radionice* pokriva deo troškova dnevnog boravka.

**E-mail:** [nashakuca@gmail.com](mailto:nashakuca@gmail.com)

### Udruženje građana za kreativnu stimulaciju „STUDIO“, Beograd

*Studio* je udruženje građana koje se bavi stimulacijom razvoja kreativnih, radnih i svih ostalih sposobnosti osoba sa smetnjama u razvoju, sa akcentom na radnom angažovanju u izradi predmeta od keramike, crteža i tekstila. Na tržištu učestvuju sa adekvatnom i kontinuiranom ponudom proizvoda iz oblasti primenjene umetnosti. Izborom ponuđenih eksponata potencira se umetnička i estetska vrednost radova kao stimulacija okruženja da to prihvati.

Od otvaranja galerije prodaja ide znatno brže i ideo u pokrivanju troškova rada udruženja od prodaje sopstvenih proizvoda svake godine se povećava otprilike za 5 %, tako da 2010. godine dostiže 35,6 %. Struktura zaposlenih stručnjaka je pre svega rezultat brige o marginalizovanim grupama i svi programi su usmereni ka njima. Oni direktno učestvuju u kreiranju i realizaciji programa.

**Internet stranica:** [www.galerijastudio.com](http://www.galerijastudio.com)

**E-mail:** [sr.studio@EUnet.rs](mailto:sr.studio@EUnet.rs)

## IZBEGLI I RASELJENI

### Socijalna zemljoradnička zadruga „NOVA PERSPEKTIVA“, Pirot

*Nova perspektiva* je socijalna zadruga koja se bavi mešovitom poljoprivrednom proizvodnjom, u cilju smanjenja siromaštva prognanih i izbeglih lica, socijalno ugroženih i siromašnih starih osoba. Zadrugu čini deset porodica sa ukupno 41 članom. Članovi zadruge su zakupili parcelu od 2 ha, pripremili zemljište za prolećnu setvu povrtarskih kultura i posejali žito na 50 ari. U planu je nabavka plastenika i sistema za navodnjavanje, kao i širenje obradive površine na 9 ha. Ako bude profit, sredstva će se investirati u proširenje proizvodnje, širenje članstva zadruge i promociju ideje socijalnog preduzetništva na lokalnom nivou.

**E-mail:** [szznovaperspektiva@gmail.com](mailto:szznovaperspektiva@gmail.com)



Potpredsednik, Altis Capital

Dragan Pejčić

## Subvencionisanje investicija (2)

Subvencije? Da, ali...

Kada se slavodobitno negde objavi da je za subvencije privatnim investitorima odvojeno  $X$  evra budžetskog novca (domaćeg, evropskog ili nekog drugog, manje je važno), a da je ta pomoć dovela do toga da bude privućeno  $10X$  evra ulaganja, da bude zaposleno  $Y$  novih radnika i da se preko novih poslova u isti taj budžet vrati  $Z$  novca, ko bi mogao da pomisli da ovo nije spasonosna ekonomska formula za koju bi njen autor morao da dobiće najmanje Nobelovu nagradu za ekonomiju. A zašto da ne i medalju za zasluznog građanina, pa i spomenik na glavnom trgu u prestonici? Računajući na poslovnučnu nesposobnost ekonomski nepismene, ali i dela one pismene, javnosti da, pod baražnom vatrom ogromnog broja vesti i informacija kojom je zasipaju svakog sata, učini napor i kritički razmisli o motivima i efektima ekonomskih poteza, političari na svim nivoima širom sveta jednostavno obožavaju da se hvale čudesnim rezultatima subvencija. Ako im ankete pokažu da je biračko telo najviše zainteresovano za „trivijalne“ teme, poput životnog standarda, novih radnih mesta ili privrednog razvoja, umesto često patetičnih nacionalnih pitanja, onda su solidne šanse da im ovakva samopromocija doneše nešto famoznih političkih poena.

Istina, nije da ponekad u tome nisu i u pravu.

Čuven je primer američkog *Intela* i njegove odluke iz 1996. godine da svoju novu fabriku poluprovodnika, vrednu 300 miliona dolara, gradi u Kostariki. U to vreme, država čiji je BDP bio tri puta manji od *Intelovog* godišnjeg prihoda, morala je da se takmiči za projekat sa više od deset drugih zemalja, uključujući i mnogo veće i moćnije ekonome Argentine, Brazila i Kine. Ciljani pristup američkom softverskom gigantu kao potencijalnom investitoru, započet je pune tri godine pre konačne odluke, a da bi Kostarika bila definitivno izabrana, država je, osim što je ponudila brojne olakšice za poslovanje u slobodnim zonama, uložila ogromna sredstva u poboljšanje distribucije električne energije, izgradnju novog teretnog terminala na međunarodnom aerodromu, izmenu nastavnih programa u srednjim školama i uvođenje novih dvojezičnih kurseva na engleskom i španskom. Za ovaj projekat zauzela se kompletan kostarikanska Vlada, koja američkoj kompaniji nije dala nikakve specifične subvencije, ali je delovala vrlo kooperativno, profesionalno i transparentno, predvođena nekim od ključnih ministara koji su bili na čelu projektnog tima.<sup>1</sup>

Poenta ove priče je sledeća: bez ovako uspešnog pristupa Vlade, top menadžment *Intela* bi izabrao neku drugu

lokaciju. A kada se sabere koliko je latinoameričku državu koštao ovaj poduhvat i šta je dobila zauzvrat do danas, bilans bi sigurno bio u velikom plusu.

## Subvencije mogu imati veliki uticaj na privlačenje investicija od strateškog značaja...

I mi u Srbiji imamo svoj *Intel* – zajedničko ulaganje države i *Fijata*. Iako se razlikuju po vrednosti projekata i tipu investicije, ova dva posla imaju više zajedničkih elemenata: male i slabo izvozno orijentisane privrede, nizak nivo tehnološkog razvoja, projekti iz proizvodnih sektora visokih tehnologija, skoro 100 odsto namenjeni izvozu, i snažna državna podrška upakovana u „ponudu koja se ne odbija“. Rezultat posla sa *Fijatom*, prema najnovijim informacijama, trebalo bi da bude izvoz od 500 miliona evra u 2012. i 1,3 milijarde evra u 2013. godini, sa proizvodnjom koja angažeuje tačno 2.433 radnika na sklapanju novih modela i oko 7.000–8.000 u pogonima *Fijatovih* dobavljača.<sup>2</sup> U potencijalne pozitivne efekte, sada već trogodišnjeg, projekta koji se završava hepiendom mogli bi da se ubroje i fiskalni prihodi od PDV-a i doprinosa za zaposlene, tako-zvani *spillover* uticaj preko aktiviranja drugih proizvodnih i uslužnih sektora vezanih za ovu investiciju, pa, na kraju krajeva, i podizanje stepena poverenja koje druge multinacionalne kompanije imaju prema mogućnosti da prošire svoje poslovanje na jednu, iz njihove vizure, nepoznatu, malu i rizičnu zemlju.

*Fijat* je vrlo specifičan i komplikovan primer upotrebe subvencija i jedini slučaj primene podsticaja za tzv. ulaganja od posebnog značaja, veća od 200 miliona evra sa preko 1.000 zaposlenih, kojima država pokriva do  $\frac{1}{4}$  vrednosti investicije. Ključni aspekt celog projekta jeste, međutim, nešto što ni Serđo Markione ni naši ministri nikada nisu otvoreno rekli, ali se može pretpostaviti sa velikom verovatnoćom – Kragujevac ne bi video *Fijat*, a naša auto industrija bi već morala da okonča svoju agoniju da nije bilo državne pomoći bez presedana. Štaviše, možda danas ne bismo svi kukali kako nam je industrija propala i kako ovde ne proizvodimo ništa da je bilo više pameti i novca da se, pomoću ovog ili nekog sličnog modela, na vreme revitalizuju delovi nekada velikih sistema...

Osim ovog kapitalnog ulova, na državnu udicu subvencija upecalo se do sada još mnogo manjih riba. Za nešto više od četiri i po godine primene ovog programa, u dvanaest

krugova dodele pomoći, bilo ih je tačno 151, a sa sobom donose 692,6 miliona evra planiranih investicija i skoro 23.000 novih radnih mesta, za šta je iz budžeta odobreno 84,7 miliona evra.<sup>3</sup>

Brojke deluju zaista impresivno. Ako oduzmemu odobrene subvencije od najavljenih investicija, pa još kada na tu razliku dodamo poreske prihode i indirektne efekte ovih projekata, dobijamo fantastičan rezultat. Ko bi onda mogao da ima bilo kakvu primedbu na ovu čarobnu meru ekonomске politike, osim zlonamernih političkih protivnika njenih autora? Jedini problem sa ovom matematičkom jeste taj što je isuviše pojednostavljena.

**Tabela 1. Pristupi izračunavanju efekata subvencija za investicije**

Uobičajen pristup	Predloženi pristup
Vrednost investicija	Fiskalni prihodi od poslovanja subvencionisanih kompanija
+ Fiskalni prihodi od poslovanja subvencionisanih kompanija	- Izgubljeni fiskalni prihodi u slučaju efikasnije upotrebe budžetskih rashoda
+ Efekti na razvoj povezanih sektora	- Neopravданo isplaćene subvencije (direktne i indirektne)
- Isplaćene subvencije (direktne i indirektne)	- Opravданo isplaćene subvencije (direktne i indirektne)
= Neto efekat subvencija	= Neto efekat subvencija

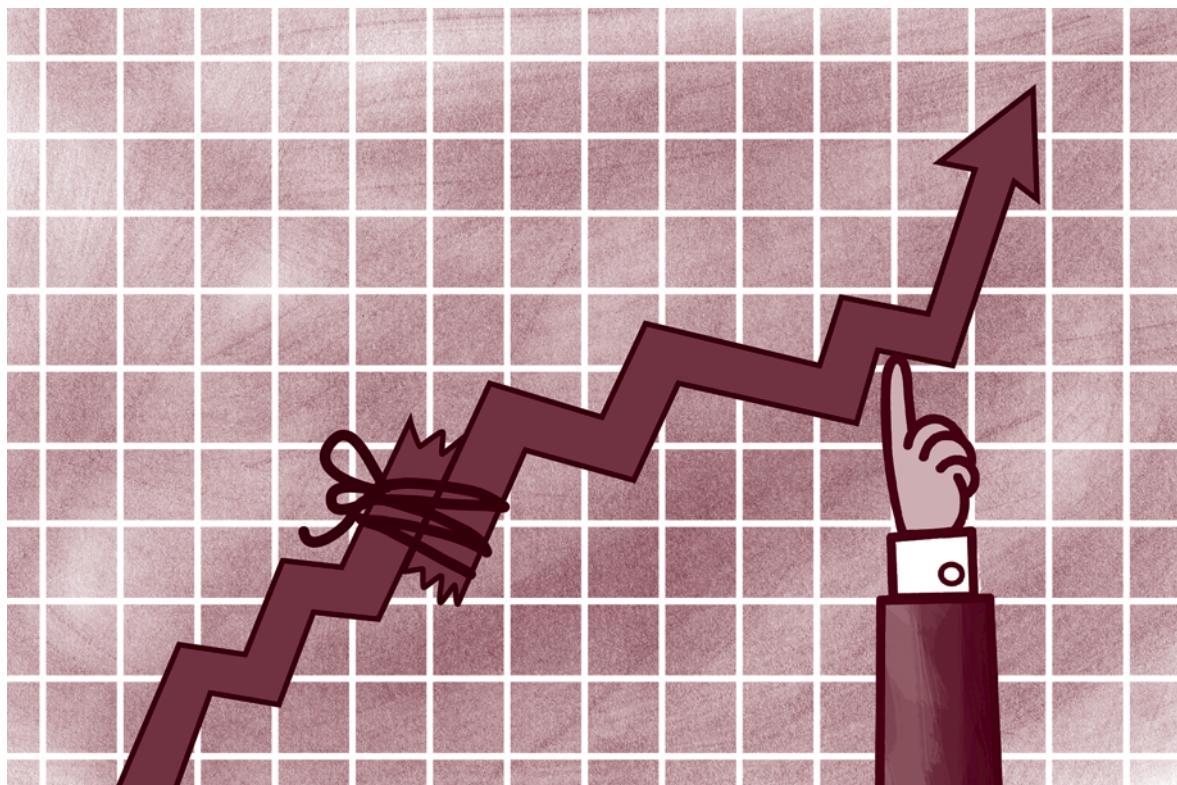
... Ali se često dodeljuju i kompanijama kojima objektivno nisu potrebne

Pre svega, u novoj formuli moraju da se nađu uporedive kategorije. Ako subvencije predstavljaju rashod državnog budžeta, onda i na strani potencijalnih koristi od subvencionisanja treba da budu samo prihodi budžeta, državnog i lokalnog – dakle, prilivi od naplate poreza, doprinosa i raznih naknada i taksi. Drugim rečima, iz formule u levoj koloni tabele ispadaju vrednost investicija i efekti na razvoj povezanih sektora, osim dodatnih poreskih priliva od povećanih aktivnosti u onim delovima privrede koji su direktno vezani za subvencionisane projekte.

Izračunavanje koristi u *cost-benefit* analizi subvencija na prvi pogled deluje krajnje jednostavno. Dovoljno je uzeti

neki period posmatranja fiskalnih prihoda, recimo 10 godina, i napraviti procenu naplate svih poreza i doprinosa od subvencionisanih kompanija za to vreme. S tim u vezi, značajan je multiplikativni efekat investicija, koji su naše lokalne samouprave od nedavno počele da prate, a sastoji se, ukratko, u merenju koliko 1 evro ulaganja donese lokalnom budžetu preko povećane naplate gradskih prihoda, poput naknade za zakup, uređenje, i korišćenje građevinskog zemljišta ili poreza na imovinu. Međutim, ako se u kalkulaciju uključe i oportunitetni troškovi<sup>4</sup>, što bi bio ispravan teorijski pristup, onda analiza postaje znatno složenija. Recimo, šta bi bilo da je država, umesto što je 85 miliona evra dala za subvencije, taj novac uložila u reformu poslovnih propisa i administracije ili u kampanju brendiranja zemlje, kao lokacije za međunarodne investitore? Možda bi u ovom scenariju ona uspela da privuče više investicija, pa bi i budžetski prihodi bili veći nego u slučaju davanja subvencija, a možda i ne bi. Ovo je pitanje slobodne procene, ali ako se vratimo na ranije pominjane faktore izbora lokacije za investicione projekte, gde su poreski i finansijski podsticaji rangirani na samom dnu, logična je prepostavka da bi ulaganje u poboljšanje drugih, važnijih faktora donelo i bolje rezultate, bar na srednji i dugi rok.

Kalkulacija tek postaje komplikovana kada se pređe na troškovne elemente. Ukupno izdvajanje novca iz budžeta za subvencije izgleda kao jedini trošak, ali problem, zapravo, treba posmatrati na sledeći način – koliko bi investitora kojima je pomoć odobrena započelo svoje projekte ovde i bez subvencija? U idealnom slučaju, Vlada bi trebalo tačno da zna za koliko je realizacija projekta kod nas skupljala za neku kompaniju nego na konkurenčkim lokacijama i da joj onda ponudi upravo onaj iznos subvencija koji je dovoljan da kompenzuje tu razliku i učini nas najpovoljnijim izborom za investitora. Međutim, u praksi, retko koji investitor će biti spreman da otkrije tu informaciju (štaviše, često u procesu odlučivanja nisu poznate, ne samo troškovne stavke, nego čak ni druge lokacije koje se nalaze u igri), posebno ako je svestan da će novac svakako i dobiti na kraju. Po teoriji verovatnoće, od 56 subvencionisanih projekata, čiji investitori dolaze iz inostranstva, neki bi sigurno bili realizovani bez pomoći države, a u nekim slučajevima, kada su subvencije bile presudan faktor u odlučivanju, ta pomoć je bila veća od potreba investitora. Upravo su ova dva elementa – subvencije koje su nepotrebno odobrene i višak pomoći iznad potreba investitora, ključna u analizi troškova subvencionisanja.



Ako se prepostavi da, sa aspekta budžeta, direktnе subvencije imaju isti efekat kao i poreske olakšice, pri čemu jedne uvećavaju rashode, a druge umanjuju prihode, onda bi ispravan pristup kalkulaciji troškova obuhvatio sledeće parametre:  $t$  – poreska stopa (recimo, na profit kompanija),  $P$  – neto profit od ulaganja,  $R$  – procenat investitora kojima su subvencije nepotrebno dodeljene,  $N$  – broj godina u kojima važi oslobađanje od plaćanja poreza i  $I$  – ukupna vrednost stranih investicija. Na bazi ovih veličina, ukupan iznos poreza kojeg se država odrekla bez potrebe dobija se kao proizvod:  $R \times I \times P \times t \times N$ .

S druge strane, vrednost stranih investicija koje su privučene zahvaljujući subvencijama, tzv. inkrementalnih investicija, bila bi:  $(1 - R) \times I$ . Konačno, odnos između nepotrebno nenaplaćenih poreza (odnosno, isplaćenih subvencija) i investicija privučenih zahvaljujući subvencijama dobija se kao:

$$R \times I \times P \times t \times N / (1 - R) \times I, \text{ tj. } R \times (P \times t \times N) / 1 - R^5$$

Na primeru subvencija, formula bi bila malo modifikovana, pa bi se, umesto proizvoda  $P \times t \times N$ , koji daje nenaplaćeni porez, pojavila samo veličina  $S$ , koja označava odobrene ili isplaćene subvencije. Naravno, što je u ovoj formuli  $R$  veće, to je i količnik subvencija u odnosu na inkrementalne investicije veći i obrnuto.

U praksi su stvarni troškovi subvencionisanja i veći, i to za pomenutu razliku između iznosa sredstava koja su dodeljena investitorima, a presudno su uticala na njihove odluke o ulaganju, i objektivno potrebnih subvencija u takvim slučajevima. Drugim rečima, ako bi projekat kod nas bio skuplji nego u drugim zemljama  $0,5X$  (recimo, zbog većih troškova finansiranja iz komercijalnih kredita), a država odobri investitoru bespovratnu pomoć od  $1X$ , onda je tačno polovina subvencija, takođe, nepotreban izdatak državnog budžeta.

Sa ovako izloženom metodologijom obračuna efekata subvencija, postaje jasnije zašto je posao sa *Fijatom* za državu povoljan, ili bar ima izgleda da bude povoljan, prema onome što se sada zna, odnosno zbog čega ima smisla preispitati dosadašnju politiku subvencionisanja manjih projekata. Uz sve rezerve zbog nedostatka insajderskih informacija, moguće je da je izdašna državna pomoć u ovom slučaju bila opravdana i, štaviše, da je, tokom dugih pregovora, definisan iznos subvencija koji je

zadovoljio interese i jedne i druge strane. Dakle, ovde je u analizi isplativosti dovoljno uzeti celokupnu direktnu i indirektnu pomoć države, na jednoj strani, i procenjene fiskalne prihode, na drugoj.

### Subvencije ima smisla zadržati, ali u ograničenom periodu i pod promjenjenim uslovima

Da li to znači da praksa dodeljivanja bespovratne pomoći treba da bude svedena samo na pojedinačne slučajeve, od strateškog privrednog značaja, kada država *ad hoc* odlučuje o tome koga i koliko treba da subvencionise? Izgleda da se ovakvo rešenje pojavljuje kao jedino opravданo jer, teoretski, eliminiše poklanjanje novca poreskih obveznika privatnim kompanijama. Međutim, iskustva drugih zemalja (recimo, posebna Uredba o dodeljivanju subvencija izabranim projektima u Indoneziji devedesetih godina ili slična politika u nizu američkih saveznih država) pokazala su da ovaj pristup nije funkcionalan, jer takođe dovodi do nepotrebogn finansiranja privatnih projekata iz državne kase. Razlozi su sasvim jasni – bilo kakva arbitarnost i netransparentnost u pregovorima predstavnicima države nudi idealnu priliku za „dilove ispod stola“, a top menadžerima kompanija mogućnost da direktnim pogodbama iznude pomoć koja im, možda, uopšte nije neophodna ili je, u boljem slučaju za državu, znatno veća od realnih potreba.

**Danas ne bismo govorili da nam je industrija propala i da ovde ne proizvodimo ništa da su se ranije, preko modela sa Fijatom ili nekog sličnog modela, na vreme revitalizovali delovi nekada velikih sistema**

S druge strane, pravno uređivanje postupka i kriterijuma dodelje novca neizbežno daje isti tretman svim potencijalnim investitorima i stvara problem neopravdane isplate subvencija. Očigledno je da savršen pristup ne postoji i da se, zbog toga, logično pojavljuju dva potencijalna

rešenja: 1) potpuno ukidanje subvencija i 2) formulisanje prelazne, treće opcije za subvencionisanje kojom bi bili delimično neutralisani nedostaci prva dva pristupa.

Ako bi se uzeli u obzir ukupni rizici ovog oblika državne podrške investicionim projektima, kao i empirijski podaci o relativno slabom uticaju podsticaja na proces donošenja odluka o izboru lokacija, prestanak svakog subvencionisanja nametnuo bi se kao optimalno rešenje. Međutim, sa izvlačenjem ovakvog zaključka treba biti oprezan; nesporna činjenica da poreski i finansijski podsticaji generalno ne predstavljaju značajan faktor u privlačenju investicija, ne znači da oni ne utiču na odluke određenih kompanija i to u nekim situacijama. Prema ranijim istraživanjima, podsticaji igraju važniju ulogu u kasnijim fazama odlučivanja o izboru investicione lokacije, kada se neka kompanija već opredeli za ulaganje u okviru jednog regiona i onda treba da izvrši procenu pojedinih zemalja i gradova u tom regionu. Takođe, literatura nudi dokaze o tome da poreske olakšice imaju veći uticaj na izvozno orijentisane kompanije nego na one koje posluju isključivo na domaćem tržištu<sup>6</sup>. Konačno, nije zanemarljiv ni rastući pritisak konkurenkcije u privlačenju projekata, pri čemu, ako veći broj zemalja ima slične karakteristike poslovnog okruženja, razlike u visini poreskih stopa ili subvencija mogu bitno da opredele izbor lokacije.

Po karakteristikama svog poslovnog okruženja i politike promocije investicija, Srbija se potpuno uklapa u ovaj profil. Mi smo deo šireg regiona Jugoistočne Evrope, koji međunarodni investitori percipiraju kao celinu, u mnogim elementima smo slični susednim zemljama i privlačenje proizvodnih projekata pretežno namenjenih izvozu postavili smo kao jedan od prioriteta ekonomске politike. Konačno, sviđalo se to nama ili ne, svoju nacionalnu konkurentnost trenutno zasnivamo na relativno niskim troškovima poslovanja, u šta, praktično, spadaju i subvencije, tako da se značajan broj stranih kompanija opredeljuje za

ulaganje kod nas upravo inspirisan troškovnim motivima. Naravno da bi bilo bolje, i za domaća preduzeća, kada bismo, umesto subvencija, mogli kao svoje prednosti da ponudimo efikasnu administraciju, stabilniji makroekonomski ambijent ili modernu infrastrukturu, ali ispunjanje ovih ciljeva traži vreme i suštinske reforme, a dotele smo pruženi da koristimo ono što imamo na raspolaganju. Ako bismo i odlučili da jednostrano odbacimo subvencije, bez šireg dogovora, recimo, sa zemljama regiona, izvesno je da naši susedi ne bi postupili na isti način i da bismo neko vreme zbog toga bili na gubitku.

Kao najbolja varijanta pojavljuje se, dakle, nastavak subvencionisanja, ali pod određenim uslovima: 1) da subvencije budu striktno pravno regulisane, što podrazumeva precizno definisanje kriterijuma za ocenjivanje projekata i dodelu novca, kao i za određivanje prioritetnih gradova i opština; 2) da se izvrši ponderisanje kriterijuma tako da se više subvencionisu projekti u privrednim granama od strateškog značaja koji su izvozno orijentisani i u većoj meri angažuju lokalne dobavljače; 3) da se dodeljivanje subvencija ograniči na određeni vremenski period, tokom kojeg će biti sprovedene neophodne reforme poslovnog okruženja i 4) da se ozbiljno razmotri uvođenje modela u kojem bi država, dodelom subvencija, istovremeno sticala udeo u vlasništvu i dobiti kompanija korisnica.

Ako prihvatimo nedostatke privrednog ambijenta i veliku zavisnost od stranih investicija kao našu realnost, onda se čini da bi potpuno napuštanje prakse subvencionisanja, za šta se zalaže nemali deo akademске javnosti, donelo više nego koristi, posebno u periodu inače slabog ekonomskog rasta. Ni ovakvim, kompromisnim pristupom ne bi bilo izbegnuto poklanjanje novca poreskih obveznika nekim kompanijama, ali bi gubici za državu svakako bili umanjeni, a subvencije bi bile više stavljene u funkciju realizacije strategije privlačenja investicija i privrednog razvoja uopšte.

1 *The Impact of Intel in Costa Rica*, World Bank Group, Multilateral Investment Guarantee Agency, 2006.

2 *Izvozimo i auto-delove za Fijat*, Politika, 24. mart 2011.

3 Izvor: Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza.

4 Prilikom odlučivanja o upotrebi resursa u alternativnim opcijama, oportunitetni trošak predstavlja ukupnu novčanu vrednost koja bi mogla da bude dobijena od neke alternative koje smo se odrekli u korist izabrane opcije.

5 *Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment*, Louis T. Wells, Jr., Nancy J. Allen, Jacques Morisset, Neda Pirnia, 2001.

6 Istraživanja koja su sproveli Forsajt (1972), Rojber (1975) i Gujzinger i ostali (1985).



Milovan Batak

## Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

# Nezavisni državni organ u službi promovisanja ravnopravnosti i borbe protiv diskriminacije

*„Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima.“* Ovim rečima započinje Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija iz 1948. godine. Srpski Ustav, kao i ustavi skoro svih zemalja sveta, garantuje jednakost ljudi i zabranjuje diskriminaciju na osnovu bilo kog ličnog svojstva. Antidiskriminacioni zakoni takođe zabranjuju diskriminaciju i uređuju pravne mehanizme za zaštitu od diskriminacije. Da bismo se zaštitali od diskriminacije i izbegli da eventualno i sami postanemo diskriminatori, neophodno je da znamo šta je to diskriminacija i kako se ona može izvršiti. Najkraće rečeno, diskriminacija je nejednako postupanje prema jednakima i jednak postupanje prema nejednakima. Treba imati u vidu da nije svako pravljenje razlike diskriminacija. Ponekad je dozvoljeno da se napravi razlika. Dozvoljeno je, na primer, da se preduzmu neke posebne mere kako bi se jedna grupa dovela u ravnopravan položaj sa ostalima (mere za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, otvaranje sigurnih kuća za žene žrtve nasilja u porodici, angažovanje romskih asistenata i dr.)<sup>1</sup>.

**Zakon o zabrani diskriminacije** iz 2009. godine ustavio je nezavisni državni organ, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao telo koje sprovodi ovaj zakon i koje ima ulogu da reaguje na slučajeve kršenja ravnopravnosti

građana i eventualne diskriminacije koju su pretrpeli od organa javne vlasti, ali i svih drugih fizičkih ili pravnih lica.

U postupku po pritužbi, koji je potpuno besplatan, biće utvrđene relevantne činjenice i okolnosti u vezi sa svakim slučajem. Na osnovu toga biće dato mišljenje o tome da li je izvršena diskriminacija, a ako jeste, i preporuka diskriminatoru o tome šta treba da preduzme kako bi otklonio povredu prava na ravnopravnost. Pritužbu zbog diskriminacije mogu uputiti i organizacije koje se bave zaštom ljudskih prava, sindikati i druga lica.

### Podnošenje pritužbe

Postupak pred Poverenikom pokreće se podnošenjem pritužbe. Na podnošenje pritužbe ovlašćeni su svako fizičko i pravno lice ili grupa lica koja smatraju da je u odnosu na njih bilo kojim aktom, radnjom ili propuštanjem izvršena diskriminacija po bilo kom osnovu. Ako se radi o povredi prava grupe lica, pritužbu može podneti bilo koje lice iz grupe. Pored toga, pod određenim uslovima postupak mogu pokrenuti i organizacije koje se bave zaštom ljudskih prava i druga lica, s tim što, ukoliko postupak počne radi zaštite konkretnog lica, to mogu činiti samo u ime i uz saglasnost tog lica.

Pritužba treba da sadrži podatke o podnosiocu pritužbe, odnosno o diskriminisanom licu, načinu i mjestu izvršenja diskriminatornog akta, kao i o licu za koje se tvrdi da je ovaj akt izvršilo. U pritužbi se navode sredstva koja su potresna za dokazivanje činjeničnih navoda (isprave, svedoci i dr.), a ako je kao dokazno sredstvo označena isprava, podnosiac pritužbe treba da je priloži, ako njome raspolaze, ili u pritužbi navede kod koga se isprava nalazi.

Pritužba se podnosi pismeno, u pisanoj formi. Može se podneti i putem faksa, elektronskom poštom sa skeniranim podneskom i potpisom podnosioca, kao i usmeno na zapisnik<sup>2</sup>. Pritužba mora biti potpisana jer Poverenik ne može postupati po anonimnim pritužbama.

Služba Poverenika obezbeđuje da se u podnošenju pritužbe usmeno na zapisnik koriste tumači i prevodioци, kako bi se osobama sa invaliditetom i osobama koje ne poznaju službeni jezik omogućilo podnošenje pritužbe.

Na podnošenje pritužbe ne plaća se taksa niti bilo kakva naknada i postupak je potpuno besplatan.

### Ispitivanje pretpostavki za postupanje

Nakon prijema pritužbe, ovlašćeno lice u stručnoj službi Poverenika ispituje da li pritužba sadrži sve neophodne elemente. Ako je pritužba nepotpuna, nerazumljiva ili sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje, podnosiocu pritužbe upućuje se bez odlaganja zahtev da otkloni nedostatke, uz navođenje nedostataka i načina na koji se oni mogu otkloniti.

Poverenik odbacuje pritužbu: 1) ako podnosiac pritužbe u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke po zaključku, izuzev ako smatra da u pritužbi ima osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi; 2) kada utvrdi da je nenadležan da odlučuje o povredi prava na koje podnosiac pritužbe ukazuje, u kom slučaju je dužan da podnosioca pritužbe obavesti o tome koji je organ nadležan za pružanje pravne zaštite.

Poverenik će, saglasno zakonu, obustaviti postupak po pritužbi ako utvrdi: 1) da je po istoj stvari pokrenut postupak pred sudom ili je postupak pred sudom pravosnažno okončan, 2) da je očigledno da nema diskriminacije na koju podnosiac pritužbe ukazuje, 3) da je u istoj stvari već postupao, a nisu podneti novi dokazi i 4) da je zbog protoka vremena od učinjene povrede prava nemoguće postići svrhu postupanja.

**Svaki uspešno okončan slučaj diskriminacije biće dragocen doprinos izgradnji društva u kojem svi njegovi građani i građanke imaju podjednake šanse da ravnopravno, aktivno i produktivno učestvuju u svim segmentima društvenog života**

Postupak po pritužbi obustavlja se i ako podnosiac pritužbe odustane od pritužbe pre donošenja mišljenja i preporuke.

### Tok postupka po pritužbi

Pritužba se dostavlja licu za koje se tvrdi da je izvršilo akt diskriminacije, u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe. Ovom licu se ostavlja rok od 15 dana od dana prijema pritužbe da se izjasni o navodima u pritužbi.

U svakom predmetu ispituje se da li postoji mogućnost sprovođenja medijacije. Ukoliko se radi o diskriminacionom sporu koji je „medijabilan“, stranama se predlaže sprovođenje medijacije, u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak medijacije. Ukoliko se obe strane saglase o sprovođenju medijacije, sporazumno određuju medijatora sa Liste ovlašćenih medijatora, koju utvrđuje Poverenik, a mogu se saglasiti da medijatora odredi Poverenik. Medijacija se sprovodi u roku od 30 dana, a izuzetno, medijacija može biti sprovedena u dužem roku, pri čemu se mora voditi računa da postupak pred Poverenikom mora biti okončan u roku od 90 dana. Ako se strane ne saglase o sprovođenju medijacije, kao i onda kada medijacija ne rezultira sklapanjem sporazuma, postupak pred Poverenikom se nastavlja.

Tokom postupka po pritužbama činjenično stanje utvrđuje se uvidom u podnete dokaze, uzimanjem izjave od podnosioca pritužbe, lica protiv kojeg je pritužba podneta i drugog lica, kao i na drugi način, u skladu sa zakonom.

Radi pružanja delotvorne i efikasne zaštite, na osnovu odluke poverenika, predmeti se prema stepenu hitnosti razvrstavaju u dve kategorije: 1) „Neodložno“ – kada prikupljeni podaci ukazuju na to da je lice usled diskriminacije izloženo visokom riziku, zbog štetnih posledica, mogućnosti ponavljanja, nastavljanja odnosno prekidanja akta diskriminacije. Postupak na slučaju započinje odmah i mišljenje, odnosno preporuka daju se u najkraćem mogućem roku. 2) „Redovno“ – kada prikupljeni podaci ne ukazuju na to da je lice usled diskriminacije izloženo riziku, mišljenje, odnosno preporuka daju se u roku od 90 dana od podnošenja pritužbe.

## Mišljenje i preporuka

Na osnovu rezultata izviđanja, poverenik daje mišljenje o tome da li je izvršena diskriminacija. Ovo mišljenje dostavlja se podnosiocu pritužbe i licu protiv kojeg je pritužba podneta. Uz mišljenje da je izvršena diskriminacija, Poverenik izdaje

prava. Prema tome, sadržina i smisao preporuka ogledaju se u tome da se njihovim ispunjenjem na najbolji mogući način saniraju posledice diskriminacije i spreči dalje vršenje odnosno ponavljanje radnje diskriminacije. U tom smislu, diskriminatoru se može preporučiti da se javno izvini žrtvi/žrtvama diskriminacije, da povuče ili izmeni neki pravni akt, da preduzme mere kako bi obezbedio pristup objektu, da se suzdržava od davanja izjava ili širenja ideja, stavova i informacija kojima se podstiče diskriminacija, mržnja, nasilje i sl.

Lice kome je preporuka upućena dužno je da postupi po preporuci i otkloni povredu prava u roku od 30 dana od dana prijema preporuke, kao i da o tome obavesti Poverenika. Ukoliko se to ne dogodi, Poverenik je ovlašćen da doneše rešenje kojim diskriminatoru izriče meru opomene i ostavlja mu novi rok od 30 dana za otklanjanje povrede prava. Ova odluka je konačna i protiv nje nije dopuštena žalba.



i jednu ili više preporuka licu protiv kojeg je podneta pritužba o načinu otklanjanja povrede prava, ostavljajući mu rok od 30 dana da postupi po preporuci i otkloni povredu prava.

U zakonu nije propisana lista preporuka, već se samo navodi da je reč o preporukama kojima se otklanja povreda

Ukoliko u novom roku od 30 dana diskriminator ne postupi po preporuci, Poverenik ne može upotrebiti bilo koju represivnu meru da bi diskriminatora prinudio da ispuni preporuku, već, saglasno zakonu, jedino može obavestiti javnost da diskriminator nije postupio po preporuci.

## Podizanje tužbe za zaštitu od diskriminacije

Po zakonu, Poverenik je ovlašćen da tužbom pokrene parnicu za zaštitu od diskriminacije, uz saglasnost diskriminiranog lica, pri čemu sam procenjuje u kojim će slučajevima diskriminacije to učiniti. Treba imati u vidu da parnica za zaštitu od diskriminacije nije instrument koji se koristi protiv diskriminatora kada on nije postupio po preporukama poverenika. Naime, ovlašćenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti da pokreće parnice za zaštitu od diskriminacije omogućava Povereniku da pokreće tzv. strateške parnice, a to su parnice putem kojih, kao tužilac u parnici, doprinosi pravilnom tumačenju i doslednoj primeni anti-diskriminacionih propisa, utiče na podizanje svesti javnosti, ohrabruje žrtve diskriminacije da same podižu tužbe i traže sudska zaštitu, svojim delovanjem utiče na trajne promene u ponašanju pravnih subjekata i sl.

U tužbi za zaštitu od diskriminacije Poverenik može tražiti:

- da se utvrdi da je tuženi diskriminatorski postupao prema određenom licu (*zahvat za utvrđenje*);
- da se zabrani izvršenje radnje od koje preti diskriminacija, dalje vršenje radnje diskriminacije, odnosno da se zabrani ponavljanje radnje diskriminacije (*zahvat za propuštanje*);
- da se ukloni diskriminacija, odnosno preduzme jedna ili više radnji kojima se uklanja (otklanja) diskriminacija;
- da se objavi presuda (*publikacioni zahtev*), čime traži da diskriminator o svom trošku objavi sudske presude kojom je utvrđena diskriminacija.

## Podnošenje prekršajnih prijava

Poverenik je ovlašćen da podnosi prekršajne prijave zbog akata diskriminacije koji su inkriminisani kao prekršaji antidiskriminacionim propisima.

Rezultati istraživanja koje je krajem 2010. godine sproveo *Stratedžik marketing* pokazuju da je svaki četvrti anketirani građanin Srbije izjavio da je bio izložen diskriminaciji, najčešće prilikom zapošljavanja, i to zbog nacionalne pripadnosti, ženskog pola, starosti, siromaštva, invaliditeta, odnosno bolesti, kao i zbog iznošenja ličnih uverenja i političkog opredeljenja. U slučaju diskriminacije građani bi se najčešće obratili policiji (33 odsto ispitanika), ombudsmu (11 odsto) i sudu (9 odsto).

Za godinu dana postojanja institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti<sup>4</sup>, započet je ozbiljan i težak posao na sprečavanju diskriminacije i zaštiti od diskriminacije, čime se daje značajan doprinos izgradnji tolerantne i otvorene Srbije u kojoj svi uživaju jednaka prava. Ipak, moramo biti svesni činjenice da je, uprkos izvesnim pozitivnim pomacima, Srbija još uvek društvo u kome je diskriminacija veoma raširena pojava.

Diskriminacija nije stanje koje treba tolerisati. Treba reagovati i tražiti zaštitu i to je zadatak ove novoformirane institucije. Svaki uspešno okončan slučaj diskriminacije biće dragocen doprinos izgradnji društva u kojem svi njegovi građani i građanke imaju podjednake šanse da ravnopravno, aktivno i produktivno učestvuju u svim segmentima društvenog života.

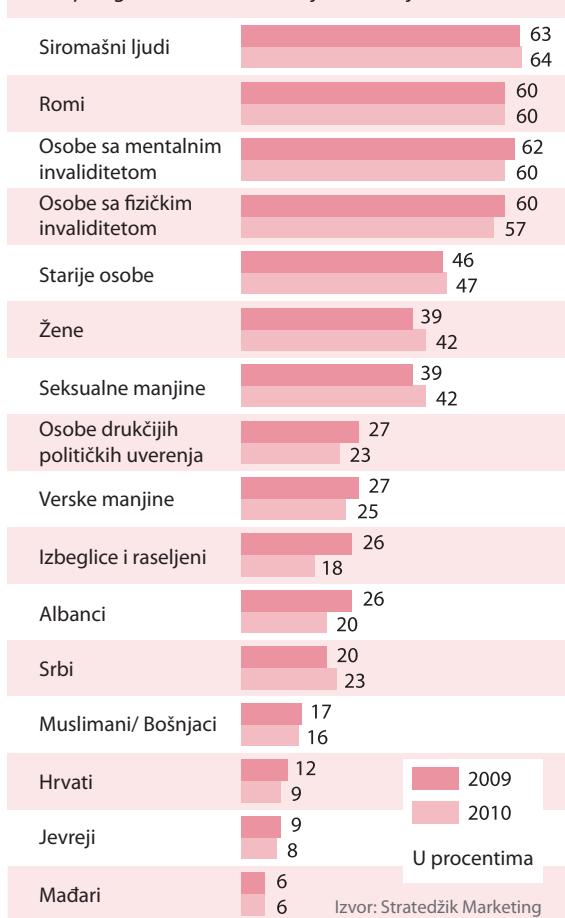
1 Pozitivna diskriminacija.

2 Formular pritužbe može se preuzeti na internet stranici Poverenika: [www.ravnopravnost.gov.rs/lat/formulari.php?idKat=9](http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/formulari.php?idKat=9).

3 Prema mišljenju građana Srbije.

4 Prva poverenica za zaštitu ravnopravnosti izabrana je u Skupštini Srbije 5. maja 2010. godine.

Grupe ugrožene diskriminacijom u Srbiji





Višnja Baćanović

# Novi institucionalizam na lokalnom nivou – tela za ravnopravnost polova

Mehanizmi za ravnopravnost polova osnivaju se kao instrumenti za sprovođenje globalno usvojene strategije uvođenja rodne ravnopravnosti u sve javne politike na svim nivoima (engl: *gender mainstreaming*). Osnov za mehanizme su svetske konferencije o ženama i međunarodno obavezujući dokumenti, pre svih CEDAW i Pekinška platforma za akciju. Osim ovog globalnog i međunarodnog konteksta, postavlja se pitanje koji faktori utiču na osnivanje mehanizama u nacionalnim državama (i, u okviru njih, na nižim nivoima vlasti), kao i na njihovu efikasnost, odnosno kvalitet i druge aspekte delovanja, imajući u vidu ciljeve sa kojima su ustanovljeni. Mehanizmi se uspostavljaju u svim zemljama sveta, u različitim kontekstima i na različite načine.

Specifičnost procesa osnivanja mehanizama u Srbiji je njegova povezanost sa procesima tranzicije i demokratske konsolidacije, odnosno političke institucionalizacije rodnih pitanja i prelaska na politiku baziranu na načelima liberalne demokratije. Istovremeno, u širem teorijskom kontekstu, ove procese je moguće posmatrati i kroz novi institucionalizam, dominantan teorijski okvir u politikologiji, pa i sociologiji. Ovaj koncept nije relevantan zbog

toga što se radi o *novim* institucijama (iako to svakako jesu), već zbog pristupa koji postavlja pitanje o tome kako (političke) institucije oblikuju ponašanje (političkih) aktera. Za razliku od starog institucionalizma, ovde se institucije posmatraju kao samostalne, odnosno nezavisne od društvenih odnosa i strukture. U tom kontekstu se postavlja i pitanje šireg ideološkog i političkog okvira i cilja sa kojim se osnivaju nacionalni, pokrajinski i lokalni mehanizmi za ravnopravnost polova, kao i šta mogu biti prepreke i preduslovi za njihovo uspostavljanje i funkcionisanje.

U ovom tekstu će biti prikazani najznačajniji rezultati istraživanja kapaciteta lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u svih 45 opština u Vojvodini, sprovedenog u martu 2011. godine. Istraživanje je realizovano u sklopu projekta Centra za podršku ženama iz Kikinde i Pokrajinskog zavoda za ravnopravnost polova, uz finansijsku podršku Kraljevine Norveške.

Na osnovu podataka i zaključaka iz istraživanja moguće je sagledavati naredne korake koje je potrebno preduzeti da bi se na lokalnom nivou kreirale i sprovodile rodno osjetljive politike.

Globalizacija *gender mainstreaming*-a manifestuje se u osnivanju mehanizama za rodnu ravnopravnost, koji su već u periodu između 1975. i 1997. godine ustanovljeni u više od 100 država. U objašnjenjima širenja *gender mainstreaming*-a navodi se delovanje nevladinih organizacija koje povezuju institucionalne promene i međunarodne norme, posebno preko mreža i međunarodnih organizacija. Značajni su i procesi međunarodne „socijalizacije“ država, koje u interakciji sa drugim državama usvajaju važeće norme i vrednosti, što je posebno značajno za društva u tranziciji, kakvo je i naše. Uostalom, na međunarodnoj reputaciji se bazira i obaveznost većine konvencija i deklaracija na međunarodnom nivou. Isto tako, unutrašnji faktori i procesi mogu oblikovati delovanje, pa je uloga ženskog pokreta u tranziciji ili u rušenju starih režima značajan zalog za uspostavljanje zahteva u cilju unapređenja položaja žena.

## Koncept *gender mainstreaming*-a predstavlja uvođenje koncepta ravnopravnosti polova u sve javne politike, na svim nivoima

Osnivanje lokalnih mehanizama u Vojvodini započelo je 2001. godine osnivanjem Komisije za pitanje žena u opštini Novi Bečeј. Izuzimajući slučaj Komisije u Novom Bečeju, organizovano uspostavljanje tela za rodnu ravnopravnost u AP Vojvodini, kao i u Republici Srbiji, otpočinje 2002. godine, kada Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori<sup>1</sup> kreće u realizaciju projekta „Lica za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti“. Pored obuke koja je obezbeđena za po dva lica zaposlena u opštinskoj upravi, projekat je imao i širi i dugoročniji zadatok – da se rodna perspektiva, po prvi put, ugradи u mere i politike koje sprovodi lokalna samouprava. Iste godine se i resorne republičke i pokrajinski institucije uključuju u ovaj proces. Imenovana lica u opštinama su izolovana u svom delovanju i to otežava ostvarivanje ciljeva i u skladu sa tim se pristupa osnivanju višečlanih tela (saveta ili komisija), u čijem sastavu su i odbornici/e i predstavnici/e izvršne vlasti, čime se njihov značaj i pozicije jačaju. Ipak, nedovoljno čvrst pravni okvir kojim se definišu uspostavljanje, nadležnosti i rad tela za rodnu ravnopravnost i problemi koji proizilaze iz toga, postaju posebno uočljivi nakon lokalnih izbora i konstituisanja novog saziva.

Budući da rad ovih tela vrlo često nije regulisan opštinskim statutom već odlukom skupštine, opštinskog veća ili predsednika, sa prestankom mandata starih saziva skupština opština prestaju i mandati tela za ravnopravnost polova. Procesi konstituisanja novih komisija tekli su sporo, i svaki put su se iznova morali graditi njihovi kapaciteti.

Upravo ovo iskustvo će uticati na nastojanje da se i u Zakon o ravnopravnosti polova unesu odredbe kojima će se pokušati da se, bar delimično, prevaziđu navedeni problemi (član 39. Zakona<sup>2</sup>). Isto tako, veoma su značajne odredbe u Zakonu o lokalnoj samoupravi gde se predviđa mogućnost osnivanja ovih tela. U martu 2011. godine u Vojvodini postoji 27 lokalnih mehanizama, od čega su 19 stalna radna tela u okviru lokalne samouprave. U 18 opština mehanizmi nisu formirani, a kao ključne prepreke za uspostavljanje mehanizama navedene su: nedostatak političke volje<sup>3</sup>, mali kapaciteti tela, nedovoljna informisanost i nedovoljno poznavanje procedura.

Kao indikator položaja mehanizama u sistemu LS posmatrano je korišćenje resursa LS, saradnja sa drugim organima i stručnim službama, participacija u donošenju odluka i uticaj koji telo za rodnu ravnopravnost ima u okviru lokalne samouprave. Osim toga, ispitivani su i kapaciteti za sprovođenje politika rodne ravnopravnosti i implementaciju nacionalnih i pokrajinskih politika.

Resursi koje lokalna tela koriste, kao i drugi indikatori, govore u prilog tome da mehanizmi nisu u potpunosti prepoznati kao deo aparata lokalne uprave. Kancelariju ima na raspolaganju 15 od 27 mehanizama u Vojvodini, telefon u opštini 14, njih 12 koristi telefaks u lokalnoj samoupravi, kompjutersku opremu 14, pristup internetu 11, a isto toliko komisija ima na raspolaganju službeno vozilo. Dvadeset jedno telo za rodnu ravnopravnost navelo je da u svom radu ima podršku službi lokalne samouprave.

Na osnovu već pomenute globalne strategije i međunarodnih dokumenata, tela za rodnu ravnopravnost bi trebalo da procenjuju posledice politika na žene i muškarce u lokalnoj zajednici, kao i da iniciraju i sprovode mere za unapređenje rodne ravnopravnosti i položaja žena. U praksi se polovini lokalnih mehanizama dokumenti koje usvaja skupština opštine ne dostavljaju na razmatranje. U nekoliko opština razlog za ovo je to što se ovi dokumenti uopšte ne dostavljaju radnim telima, pa ni telu za rodnu

### Lokalni mehanizmi za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u AP Vojvodina – 2011.

	Opština/ Grad	Naziv tela	Godina osnivanja
1.	Alibunar	Komisija za ravnopravnost polova	2009.
2.	Bač	Komisija za ravnopravnost polova	2009.
3.	Bačka Palanka	Savet za rodnu ravnopravnost	2009.
4.	Bačka Topola	Savet za ravnopravnost polova	2006.
5.	Bački Petrovac	Savet za ravnopravnost polova	2009.
6.	Čoka	Komisija za unapređivanje rodne ravnopravnosti	2006.
7.	Indija	Komisija za ravnopravnost polova	2009.
8.	Irig	Komisija za rodnu ravnopravnost	2009.
9.	Kanjiža	Komisija za rodnu ravnopravnost	2008
10.	Kikinda	Savet za ravnopravnost polova	2009.
11.	Kovačica	Komisija za rodnu ravnopravnost	2004.
12.	Kovin	Komisija za ravnopravnost polova	2009.
13.	Nova Crnja	Komisija za rodnu ravnopravnost	2007.
14.	Novi Sad	Komisija za rodnu ravnopravnost	2003.
15.	Odžaci	Komisija za ravnopravnost polova	2010.
16.	Pančevo	Savet za rodnu ravnopravnost	2006.
17.	Pećinci	Komisija za ravnopravnost polova	2009.
18.	Plandište	Savet za rodnu ravnopravnost	2009.
19.	Ruma	Komisija za ravnopravnost polova	2009.
20.	Sečanj	Komisija za rodnu ravnopravnost	2005.
21.	Senta	Komisija za rodnu ravnopravnost i jednakost polova	2005.
22.	Sombor	Komisija za rodnu ravnopravnost	2004.
23.	Sr. Mitrovica	Komisija za rodnu ravnopravnost	2008.
24.	Stara Pazova	Komisija za ravnopravnost polova	2008.
25.	Vrbas	Komisija za praćenje ostvarivanja rodne ravnopravnosti	2002.
26.	Vršac	Komisija za ravnopravnost polova	2009.
27.	Žitište	Komisija za rodnu ravnopravnost	2005.

## 27 vojvođanskih lokalnih samouprava je formiralo telo koje se bavi pitanjima iz korpusa rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou

ravnopravnost, dok u većini slučajeva nije naveden razlog za ovakvu praksu. Na osnovu ovoga može se zaključiti da se tela za rodnu ravnopravnost još uvek suočavaju sa problemom pozicioniranja u sistemu lokalne samouprave ili da sama lokalna samouprava ne prepoznae u dovoljnoj meri njihovu ulogu. U 11 opština telu za rodnu ravnopravnost se dostavljaju samo pojedini dokumenti koji se odnose na rodnu ravnopravnost, ali nije jasno ko donosi odluku i procenjuje koje dokumente je potrebno dostaviti, a koje nije. U samo dve opštine se materijali dostavljaju uvek i telo za rodnu ravnopravnost daje mišljenje. U pet opština je telo ili predstavnik/ca tela učestvovalo u kreiranju neke opštinske Strategije, na osnovu čega se može postaviti pitanje o urodnjenosti ovih strategija i uvažavanju različitih potreba i položaja žena i muškaraca.

Uloga lokalnog mehanizma je i da prati stanje u oblasti rodne ravnopravnosti i položaj žena, kao i da o tome izveštava druge organe i institucije. Tela za rodnu ravnopravnost podnose svoje izveštaje o radu na polugodišnjem ili godišnjem nivou (dok osam lokalnih mehanizama ne izveštava uopšte).

Na osnovu ovih podataka zaključujemo da se lokalni mehanizmi još uvek nisu pozicionirali kao deo strukture lokalne samouprave, a samim tim ni kao deo procesa doношења odluka, i da je veoma relevantna saradnja ostalih aktera. Može se postaviti i pitanje zašto je to tako, ali odgovor na njega prevaziđa obim ovog teksta.

Kao najznačajniji saveznik percipira se predsednik/ca opštine. Kao značajni saveznici su navedeni i opštinsko/gradsko veće, naročito njegovi članovi/ce zaduženi za određene oblasti od značaja za rad tela i načelnici/ce uprave. Iako je, kao što smo videli, većina tela za rodnu ravnopravnost u Vojvodini osnovana od strane skupštine opštine/grada i predstavlja njihova radna tela, skupštine nisu prepoznate kao akter koji u većoj meri može

doprineti poboljšanju rada mehanizama, već se kao takav akter uglavnom navodi izvršna vlast<sup>4</sup>. Uočljivo je da ni zaposleni/e u lokalnoj samoupravi nisu prepoznati kao faktor koji može doprineti poboljšanju rada mehanizma.

Koga je potrebno uključiti kako bi se unapredio rad lokalnih mehanizama?	%
Predsednika/cu opštine	42,3
Opštinsko veće	30,7
Nekoga iz komisije treba aktivnije povezati sa lokalnom samoupravom	15,4
Skupštinu opštine	3,8

Značajno za funkcionisanje institucija je da njeni članovi/članice dele vrednosti i norme koje ta institucija predstavlja. Kao što je navedeno na početku, vrednosti i norme ovde se distribuiraju sa globalnog nivoa, na koji se oslanja i unutrašnji normativni okvir. Iz donje tabele se vidi da je prepreka za funkcionisanje mehanizama i nedovoljna upoznatost sa normativnim okvirom.

ženskog pokreta i civilnog društva u donošenju odluka. Na osnovu podataka o saradnji sa institucijama i organizacijama na lokalnom nivou možemo videti da saradnja nije intenzivna i da se bazira na obezbeđivanju finansijske podrške ženskim organizacijama. Naime, prosečna ocena saradnje (ocene od 1 do 5, gde je 1 najintenzivnija saradnja) pokazuju da je ona najčešće sa NVO – 2,74, sa forumima žena političkih stranaka – 2,78, a najmanja sa sindikatima – 4,04. Međutim, saradnja sa ženskim pokretom i organizacijama civilnog društva van lokalne zajednice, međunarodnim organizacijama i ekspertima/kinjama u oblasti rodne ravnopravnosti pokazala se ključnom za podizanje kapaciteta lokalnih mehanizama. Ujedno se može smatrati dobrom praksom u radu sa lokalnim mehanizmima, jer podrazumeva dugoročan rad na projektima, odnosno procesima na nivou lokalne samouprave, uz angažovanje komisije/saveta i konsultantsku podršku. Ovo, s druge strane, potvrđuje i zapažanja izneta na početku – da je ženski pokret ključni agens globalizacije *gender mainstreaming-a*.

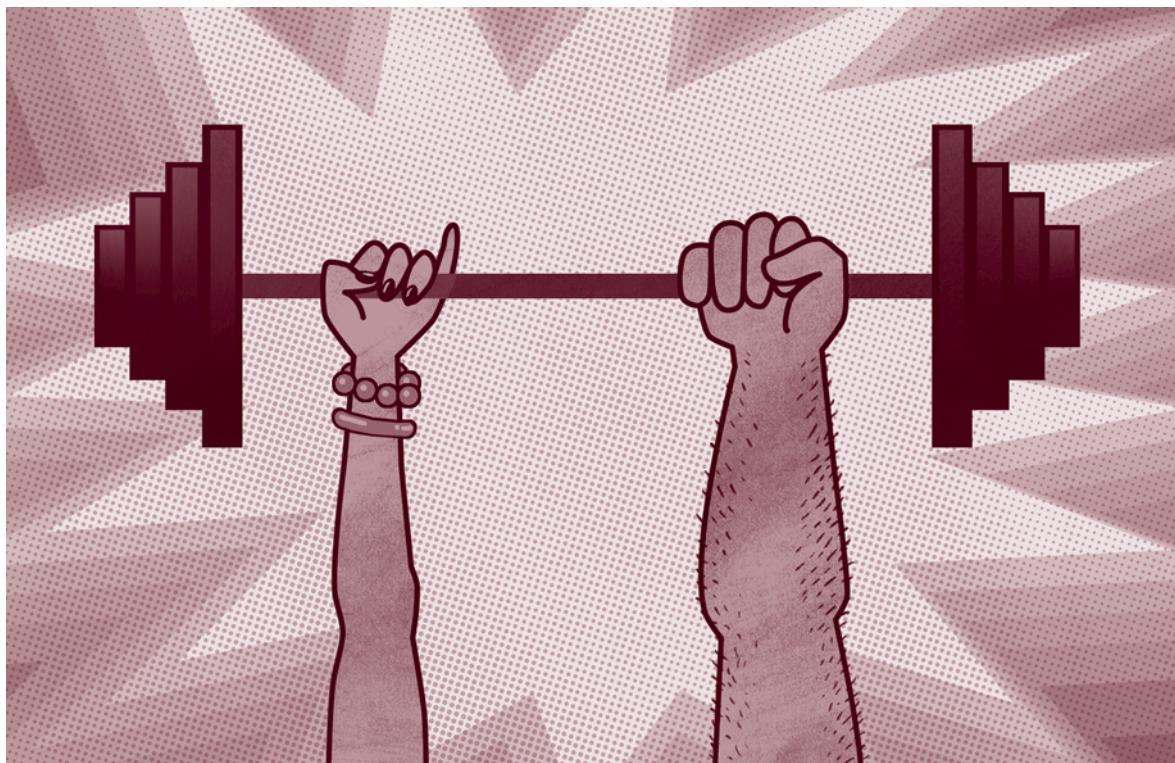
Da li ste upoznati sa :	Domaćim zakonodavstvom u oblasti rodne ravnopravnosti	Međunarodnim standardima u oblasti rodne ravnopravnosti	Nacionalnim i pokrajinskim strategijama	Evropskom poveljom o rođnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou	Sistemom institucija / mehanizama za rodnu ravnopravnost
Da	15	55,6	4	14,8	7
Ne	5	18,5	10	37,0	11
Delimično	7	25,9	13	48,1	9

Sa pojmovima i primenom rodnog budžetiranja i uvođenja rodne ravnopravnosti u javne politike (*gender mainstreaming*) nisu uopšte upoznati u mehanizmima u 7, odnosno 6 opština. Oni koji su upoznati sa ovim procesima i aktivnostima ocenjivali su svoja znanja od 1 do 5. Prosečna ocena znanja o uvođenju principa rodne ravnopravnosti u javne politike je 1,96, a o rodom budžetiranju 2,11.

Suština osnivanja lokalnih mehanizama jeste politička institucionalizacija roda i inkorporacija ženskih interesa u politike. Ovim se ujedno doprinosi participativnim procesima u donošenju odluka i uvažavanju potreba i interesa građana i građanki. Kada se pogledaju aktivnosti lokalnih mehanizama unutar lokalne samouprave, jasno je da oni još uvek ne doprinose ovim ciljevima. Aktivnosti koje su usmerene ka zajednici treba da omoguće participaciju

Pokazalo se da su na primeru lokalnih mehanizama u Vojvodini potvrđene teze o ulozi ženskog pokreta i međunarodnih organizacija u globalizaciji ovih procesa, koji korespondiraju sa tranzicijom političkih sistema<sup>5</sup>. Dublja analiza podataka iz istraživanja omogućava da se sagledaju nedostaci u procesu demokratske konsolidacije i oni koraci koje je potrebno preduzeti da bi sistem lokalne samouprave, funkcionisanje institucija i procesi donošenja odluka uključivali vrednosti, norme i ponašanja aktera karakteristične za dati politički sistem, u kome bi lokalni mehanizmi za ravnopravnost polova i funkcionisali u punoj meri i tako da u potpunosti doprinose ostvarivanju postavljenih ciljeva.

U aktuelnom trenutku, nakon usvajanja normativnog i strateškog okvira<sup>6</sup>, resorne institucije i različite organizacije sprovode nove programe za osnaživanje lokalnih



mehanizama. Ove aktivnosti imaju za cilj da doprinesu sprovođenju strateških programa na lokalnom nivou. Izuzev toga, i dalje ostaje pitanje inkorporiranja ženskih interesa u lokalne politike, za šta su veoma relevantni i

kapaciteti lokalnog civilnog sektora i ženskih organizacija, koji ove interese mogu da artikulišu. Ujedno, uvažavanje lokalnih mehanizama u procesu donošenja odluka podrazumeva i reviziju pravila i revitalizaciju demokratije.

- 1 Odeljenje za demokratizaciju, Misija OEBS u Srbiji i Grnoj Gori, „Zakon o rodnoj ravnopravnosti“ kao neophodan pravni okvir za funkcionisanje mehanizama za rodnu ravnopravnost”, *Uspostavljanje institucionalnih mehanizama za postizanje rodne ravnopravnosti i politike jednakih mogućnosti u opštinama u AP Vojvodini*, Odsek za rodnu ravnopravnost Odeljenja za demokratizaciju Misije OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Novi Sad, 2005, str. 16.
- 2 *Zakon o ravnopravnosti polova, Obaveze organa jedinica lokalne samouprave,član 39.* Organj jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih nadležnosti, obezbeđuju ravnopravnost polova i ostvarivanje jednakih mogućnosti.  
Organj jedinica lokalne samouprave podstiču i unapređuju ravnopravnost polova, u okviru svojih nadležnosti i poslova vezanih za ravnopravnost polova.  
U procesu usvajanja razvojnih planova i drugih akata, nadležni organi jedinica lokalne samouprave razmatraju mere i aktivnosti koje su u funkciji ravnopravnosti polova i ostvarivanja jednakih mogućnosti.  
U organima jedinica lokalne samouprave, u okviru postojeće organizacije i akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, organizuje se stalno radno telo ili određuje zaposleni za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti, u skladu sa ovim zakonom.  
(Izvor: <http://gendernet.rs/dokumenti.asp?holder=contact&page=62>).
- 3 To, u najkraciem, znači da podrška koju će mehanizam, kao telo koje je upućeno na druge organe lokalne samouprave, a samim tim i njegov uticaj na politike i programe, zavisi od volje političkih autoriteta, tj. spremnosti donosilaca/teljki odluka da se angažuju na radu ostvarivanja rodne ravnopravnosti, kao i od prepoznavanja značaja ove teme.
- 4 Ovo odgovara preovlađujućem obrascu političke kulture, koji je uočljiv ne samo na lokalnom, već i na drugim nivoima vlasti.
- 5 Pitanje institucionalizacije roda, rodne ravnopravnosti, ženskih ljudskih prava u tranzicionim društвима je ipak znatno kompliknije i uključuje činioce čije razmatranje prevaziđa okvire ovog teksta.
- 6 Prvenstveno Nacionalne strategije za unapređenje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja žena.



Istraživač komunikacija

Prvoslav S. Plavšić

## Moj grad – poznata robna marka

**S**vako od nas zavoli svoje mesto još u detinjstvu, a onda postaje sve kritičniji prema njemu, ali i prema sebi, upoznajući svet i želeći više i bolje. Jedni ostaju, drugi odlaze, ali svi zajedno smo deo slike onog staništa u kojem smo. Ako proučimo život Starih Grka, razvoj urbaniteta u Evropi, dela naših čuvenih antropogeografa, kakav je bio, na primer, Jovan Cvijić još pre sto godina, ako uzmemo u obzir današnju morfologiju i funkciju grada, njegov nastanak i transformacije, tekstove Luisa Mammforda, doći ćemo do zaključka da na sve to utiču i prirodne i društvene okolnosti, koliko i *duh* koji preovladava tu oko nas. Variable o kojima je reč nisu statične, mada se njihov učinak zapaža sa primetnom inertnošću, sve dok se ne latimo posla koji može da promeni konstelaciju odnosa u dobrom smeru. *Brendiranje*, pokazalo se, može da bude takav projekat.

Centar modernih veština iz Beograda je pre nekoliko godina pokrenuo veliki projekat, koji je podržalo i nekoliko domaćih i međunarodnih fondacija, pod zajedničkim nazivom „Približimo opštini građanima“. Deo edukativnih sadržaja sa desetina seminara u svim regionima Srbije objavljen je u knjizi *Opština i javnost*, 2007. godine (Prvoslav S. Plavšić, Nataša Ristić, Miloš Đajić). U međuvremenu

je u Beogradu, 30. novembra 2006. godine, održana zapažena Konferencija sa međunarodnim učešćem: *BRENDIRANJE OPŠTINA I GRADOVA SRBIJE – Kako do veće prepoznatljivosti?*

O ovaj temi bilo je govora i kasnije, ali ona je kao reka ponornica – javlja se i zamire, posebno u vremenima krize, kada je već mogla da pokaže stvarni smisao. U Novom Sadu je oktobra 2009. godine održana Manifestacija *KULTURNI VREMENI*, sa seminarom „Brendiranje opština“, koji je imao podnaslov *Korišćenje brenda kao razvojnog aduta za lokalnu zajednicu, a profitnog pokretača konkurenčnosti za privredu, sela, turizam...* Autor ovog priloga je održao prezentaciju „Dobar PR i uloga brenda u lokalnom razvoju“. Predstavnici nekoliko opština pokazali su velik interes za ovakav projekat, ali njegov nastavak nije usledio.

Republička agencija za prostorno planiranje u saradnji sa Inženjerskom komorom Srbije upravo je raspisala Anketni neanonimni konkurs pod nazivom *VAROŠI I VAROŠICE SRBIJE*, koji ima dva dela: a) mogućnosti prostornog, ekonomskog i socijalnog razvoja i ekološkog unapređenja varoši i varošica, i njihova uloga u regionalnom razvoju

# U Srbiji ima nekoliko pokušaja izgradnje brenda regiona, jer mala privreda ima velike potrebe i ambicije, ali nedovoljnu snagu i prodornost, pa je brendiranje put ka uspehu, a zajednička robna marka najbolja je preporuka

Srbije, odnosno b) mogućnosti obnove i fizičkog/urbaničko-arkitektonskog uređenja varoši i varošica Srbije. Da ne bi bilo dileme o kojim mestima je reč, priložen je spisak 33 naselja, od Sente do Lebana, sa deset do dvadeset hiljada stanovnika. Konkurs je povezan sa *Prostornim planom Republike Srbije* iz 2010. godine i, mada ne pominje brendiranje, konvergentan je sa onim o čemu upravo govorimo. Polazeći od principa decentralizacije i policentrizma, naglašava se: „Nekoliko primera ipak pokazuje da je moguće aktivirati ovaj zapušteni potencijal Srbije, brojne varoši i varošice, kako bi ona bila ukupno uspešnija, regionalno ujednačenija, konkurentnija i uređenija, i time privlačnija i za investitore, turiste, ali i za žitelje ovih naselja.“ Cilj konkursa je da se dokaže da i mali urbani centri (do 20.000 stanovnika) mogu imati i te kako značajnu ulogu u razvoju Srbije.

Projektu o kojem pišemo možemo dati radni naziv *MOJ GRAD* ili *MOJ KRAJ, MOJE MESTO*, da bi kasnije dobio i promotivno ime, na primer, *BISER NA DUNAVU, DRVENGRAD, KAMENGRAD, ŠARENGRAD* i slično. Za rad na projektu potrebno nam je poznavanje niza disciplina, a operativno bar dve – socijalnog marketinga i odnosa sa javnošću. U prvom slučaju to je zastupanje opštег implicitnog interesa, a u drugom slučaju, u pitanju je javno delovanje da bi se zadovoljio pomenuti javni interes. Kako u svemu tome ima mnogo marketinga i PR-a, govorićemo o integriranim komunikacijama.

Kao i u drugim sličnim projektima, pred licem javnosti postavljamo tri klasična pitanja:

- Gde smo sada?
- Gde bismo želeli da budemo? i
- Kako da stignemo tamo?

U pitanju su zajednički i javni *interesi*; *ciljna grupa* su svi građani; *uslov* je dobro poznavanje kulture MOG GRADA, potreba, navika, mentaliteta, sistema vrednosti... njegovih žitelja; *svrha* – unošenje promena i poboljšanja u materijalizaciji naših programa; *smisao* nalazimo u projektovanoj aktivnosti koja izaziva podršku i „dobre vibracije“ u okruženju.

*Public Relations* je istovremeno poslovna funkcija, oblik stalne dvosmerne komunikacije, način razmišljanja, kao što je i naučna disciplina i profesija. Postoji više tipova i funkcija PR-a, kao što su: javni odnosi (*Public Affairs*), vladini odnosi (*Government Relations*), odnosi s finansijerima (*Financial Relations*), odnosi s potrošačima (*Consumer Relations*), politički odnosi s javnošću (*Political Public Relations*) itd. Prvi korak je usmerenje projekta na tzv. odnose sa užom zajednicom (*Community Relations*), da bismo dobili podršku za dalji rad.

Za pripremu i sprovođenje brendiranja nekog mesta neophodna su istraživanja u nekoliko faza, različitog usmerenja i sa nekoliko ciljnih grupa. *Kvantitativna istraživanja* (mahom sondaže i ankete) obuhvataju građane ili samo neke delove populacije, dok su *kvalitativna istraživanja* (mahom fokus grupe i skale stavova) usmerene na pojedine ciljne grupe – od privrednika i donosilaca odluka, do ljudi iz medija, kulture, umetnosti itd. Projekat se ne može postaviti bez stručnih ispitivanja i analiza, ne može se odvijati bez praćenja reakcija javnosti, uključujući naročito one van mesta čijem se brendiranju pristupilo, odnosno bez konstituisanja mreže aktera i aktivnosti u dužem periodu.

Nosioci projekta brendiranja su pre svega opštinske vlasti, a njegovi realizatori imenovane profesionalizovane strukture u gradu. Učesnici su sva za MOJ GRAD zainteresovana fizička i pravna lica, a pre svega oni koje „tangira“ određeni problem.

Način uključivanja u projekat je *spontani i pozivni* – neki dolaze sami prema interesu i afinitetu, druge mi p(r)ozivamo organizujući njihov nastup u odgovarajućem segmentu projekta. Lokalna samouprava trebalo bi da obezbedi angažman javnih institucija i da pomogne u privlačenju medija.

Da bi se bolje shvatio pristup realizaciji ovakvog projekta, dovoljno je samo nabrojati neke od niza mogućih oblika *ličnog i institucionalnog* kontakta sa javnošću MOG GRADA: konferencije za štampu, pres bilten i materijali za novinare, javne tribine, *news letter*, kontakti sa određenim

ličnostima, izrada mejlinga i pismeno obraćanje, periodični i godišnji izveštaji, dostupan informacioni sistem, slobodne telefonske linije, brošure o Gradu, susreti s građanima, susreti s gostima Grada, medijski nastupi, portparol Grada, kulturni i sportski događaji, svečanosti, slave i godišnjice, zvanični protokol, oglasi, spotovi, bilbordi, plakati, leci, edukacije, konsultacije, pomoći, podrške, akcije itd.

Ijudi, ideja, mesta). Još jednostavnije, PR određujemo kao uspostavljanje dobrih odnosa sa (socijalnim) okruženjem. Reč je o prastaroj potrebi, želji i aktivnosti, ali o novoj teoriji i primjenjenoj disciplini. Filozofija PR-a ukazuje na to da ćemo postavljene ciljeve lakše ostvariti uz podršku i razumevanje javnosti, nego kada je ona indiferentna ili suprotstavljena.



Na sličan način treba razviti oblike komunikacije sa onima koji nisu iz naše sredine, ali imaju neki interes ili kontakt sa njom u bilo kojem smislu i bilo kojim povodom – od poslovnog do sentimentalnog.

U tom pogledu postoje i tzv. stari oslonci, kao što su, na primer, raniji „opštinski profili“ poznati populaciji, pa vrednosti kraja, regionala, grada (Zlatibor, Tara, Soko Banja...), snažne firme i brendovi (od kojih je većina sada u problemima), etnološke i kulturološke osobenosti, izreke, šale, stereotipi (npr., valjevska čivija i šabačka podvala...), proizvodi (pirotski čilim i kačkavalj, užička pršuta, somborski sir...), pa i ljudi sa svojim osobenostima.

Efekti se ispoljavaju preko stvaranja kredibiliteta kao sушinskog oslonca svakog javnog posla (na svim nivoima), i zato kažemo da nema ni biznisa ni vlasti bez uzajamnog poverenja učesnika. Odnosi sa javnošću su ključni oslonac (koncept, delatnost, proces) interaktivnog života i gradnje poverenja u opštini, a oni znače svaku komunikaciju namenjenu negovanju povoljnog imidža (roba, usluga,

Da bismo objasnili šta i zašto ovo radimo, moramo odgovoriti bar na nekoliko pitanja: Da li vam je stalo do toga da se za vašu opština čuje? Da ljudi o njoj dobro misle? Da žele sa njom da posluju? Da hoće da dođu do vas? Da su vam vrata svuda otvorena? Da vaša opština u nečemu ima prednost u odnosu na neke druge? Ali to nije dovoljno. To se može postići samo pod određenim uslovima i posle mnogo truda. Ključ je u stvaranju robne marke, gde je prva zabluda u tome što se često misli da je dovoljno pronaći novi (heraldički) znak i njime opremiti našu komunikaciju da bi se neka opština „brendirala“. Opština mora biti dobar brend, a ona to nastaje putem kvalitetnih odnosa s javnošću, gde se PR uči i usavršava, a interni i krizni PR postaju sve važniji. Svakako, brendiramo i lokalnu samoupravu i ljudi koji je čine, jer građani treba da ih poznaju i da im veruju.

Šta je brend (robna marka)? Od mnogih definicija navećemo jednu od najnovijih: „Robna marka je ime, izraz, simbol, oblik ili njihova kombinacija, namenjena prepoznavanju proizvoda ili usluge jednog ili grupe prodavaca

i razlikovanju proizvoda ili usluga od proizvoda i usluga njegovih konkurenata" (*American Marketing Association*). Suštinski i psihološki mogli bismo reći da je „robna marka sopstvena predstava o subjektu ili objektu koji je predmet razmene, zasnovana na bazi svih proteklih iskustava, vrednosnih stanovišta i informacija kojima raspolaže pojedinac" (SM J. Walter Thompson).

Teorijski i realno, brend je u stvari kombinacija niza svojstava:

- samog proizvoda – uglavnom fizičkih atributa (imena, znaka, boja, mirisa, ukusa, oblika, izgleda, pakovanja);
- koristi za potrošača – uglavnom funkcionalnih atributa (upotreбna vrednost, dostupnost, cena);
- određenih vrednosti – uglavnom emocionalnih atributa (ličnost brenda, pozicioniranost).

Pristupajući tom poslu prvo treba da vidimo koja od ovih svojstava možemo da identifikujemo u slučaju svoje opštine ili neke koja je uspela da ih ranije utvrdi i plasira u javnosti.

Čemu brend? Stvaranjem robne marke postiže se prednost u odnosu na druge, na konkurenте i zato brend često vredi više od same firme i može se posebno prodati; zato se on posebno i štiti. Dakle, diferencijacijom se „dodaje vrednost“, a cilj je dobra identifikacija od strane „potrošača“, koja se postiže stvaranjem: svesti o brendu (*Brand Awareness*) i slike o brendu (*Brand Image*), dok vrednost brenda zavisi od nekoliko svojstava koje koristimo u stvaranju robne marke:

- postojanosti
- promocije i
- porekla.

### *Genius loci*

- Čuveni rimski pesnik Vergilije u „Eneidi“ kaže da je Genius loci – duh zaštitnik nekog mesta.
- Smisao je u tome da svako mesto ima svoju osobnost koju mu daje njegov duh zaštitnik, pa je to i opšti duh koji vlada u tom mestu, njegov karakter.
- Veruje se da je svaki Rimljaniн imao svog sopstvenog *genija*, svoga zaštitnika, a on je po grčkoj i rimskoj mitologiji, ožičenje snage u čoveku.

Reč je o profesionalnom poslu, u kojem su poznati projekti stvaranja imidža države, regiona i pojedinih mesta. Održavaju se konferencije brending profesionalaca sa međunarodnim učešćem. Napisane su knjige o brendovima. Možemo se osloniti na solidnu teoriju i praksu brendiranja, što je dug, skup i sistematičan posao, u kojem *brend menadžer* mora u svakom trenutku znati gde je i šta valja činiti – prema projektu. Zato postoji planski krug upravljanja robnom markom, utoliko razvijeniji što je MOJ GRAD složenija i zahtevnija konglomeracija.

Pomenućemo još i faze razvoja brenda:

- Identitet (*Identity*)
- Imidž (*Image*)
- Ugled i Vrednost (*Goodwill*).

### Primer Vankuvera

Nedavno su UN objavile da je, prema istraživanju kvaliteta života i najpoželjnijih svetskih destinacija, na prvom mestu Vankuver u Kanadi (nazvan „Staklenim gradom“ zbog svojih solitera) – i to već čitavu deceniju. Sledi Melburn i Beč, pa Ženeva, Pert, Sidnej, Ciriš, Toronto, Kalgari... Najnepoželjniji za život su Teheran u Iranu, Duala u Kamerunu i Harare u Zimbabveu. Mi ne izvodimo takva istraživanja, ali se iz manjih selimo u veća mesta, što pokazuje migracione i preferentne tokove u populaciji Srbije više od pola veka. I mnoga ranija (metanastazička) kretanja stanovništva bila su podstaknuta ne samo istorijskim (pritiscima), nego i ekonomskim razlozima.

### Primer Nokije

Grad **Nokia** iz Finske (do pre nekoliko godina sa oko 30.000 stanovnika) prvi ukida fiksnu telefoniju u svim javnim ustanovama. Sve prebacuje na mobilnu mrežu, zahvaljujući telekomunikacionom gigantu koji je rođen u ovom gradu (doduše 1865. godine kao mala firma *Nokia* za preradu drveta i proizvodnju papira). Tek oko 1980. godine firma počinje da se bavi elektronikom i za 10–15 godina postaje najveći proizvođač mobilnih telefona na svetu... Pouka: Prvo je kompanija pozajmila ime od grada, a potom je grad „ponovo dobio ime“ od svoje kompanije!

Sve vreme se pitamo: Kakva je naša opština? Kakvi su njeni ljudi, njena prošlost, sadašnjost i budućnost, njena privreda? Šta je osobeno, već poznato, čuveno? Imamo li opisno ime, simbol? Šta će biti nosilac projekta: *Opština kao robna marka?* Izvanredno je zanimljiv i poučan primer iz Amerike, star nekoliko decenija, kada je Njujork dobio sinonimni naziv *VELIKA JABUKA!*

S druge strane, OPŠTINA KAO BREND nije isto što i OPŠTINSKI BREND. Kod nas je čuvena leskovačka pljeskavica, ali u svetu je najpoznatija ona koju pravi i štiti McDonald's. Prva je ljuta, druga malo sladi; prvoj ne odolevaju pravi gurmani, drugu najviše vole deca i mlađi; prva nema, ali druga ima svoj svima prepoznatljiv znak itd. U tom pogledu danas je potpis *Made in* sve češće zamenjen potpisom *Made of*; dakle, ne odakle je nešto nego od koga je to, čije je to. U Srbiji ima nekoliko pokušaja izgradnje brenda regiona, jer mala privreda ima velike potrebe i ambicije, ali nedovoljnu snagu i prodornost, pa je brendiranje put ka uspehu, a zajednička robna marka najbolja je preporuka.

Naručilac ovakvih projekata obično je grad ili opština, a iza njega mora da stoji lično gradonačelnik ili predsednik opštine.

Postoji više ciljeva za pristup ovom projektu, ali je globalni cilj podizanje kvaliteta života u datom kraju unapređenjem svih delatnosti i aktivnosti na području opštine, što nije moguće bez interakcije sa okruženjem.

Dugoročni cilj je konstituisanje samog projekta u opštini, postavljanje njegove realizacije i praćenja kao redovne delatnosti u granicama kapaciteta opštine, edukacija šireg tima projekta i eksploracija efekata koji se mogu očekivati tek u kumulativnom sledu, posle niza akcija.

Srednjeročni i kratkoročni ciljevi se postavljaju mrežnim planom projekta. Prvi se posmatraju u okviru mandata jedne lokalne samouprave, a drugi već posle druge godine implementacije (na pola mandata), ako se prvi meseci posvetuje izradi projekta i usvajanju pojedinih zadataka.

Kao što pokazuju prethodna objašnjenja, reč je o marketinškom projektu u širem smislu, koji zahvata sve četiri klasične dimenzije marketing miksa (4P): proizvod, mesto, cenu i promociju (*Product, Place, Price, Promotion*). U novije vreme tome se priključuju i druge „P“ komponente: ljudi, snaga (*People, Power*) itd.

Već u samom projektu treba postaviti osnove onoga šta će se smatrati *marketinškim proizvodom*, dakle odrediti koja će obeležja biti pridodavana našem gradu u komunikaciji, gde će se nalaziti plasirana njegova ponuda, kako će se on pozicionirati materijalno i sa stanovišta dostupnosti, a pre svega kako će se postaviti njegova promocija (koja uključuje i PR i advertajzing, ali i ostale aktivnosti).

Svaki aspekt 4P mora se razmotriti, vrednosno i operativno odrediti da bi se pristupilo radu po modelu *upravljanja projekta*. Organizacija rada obuhvatiće potom i ključni segment koji se obično označava kao menadžment robne marke. Može se primeniti neki od modela kao što su *Brand Foundation*, gde se grad posmatra kao ličnost, ili *Total Branding*, gde se tačno precizira redosled poteza da bi se uspostavila i sačuvala projektovana robna marka. U širem timu projekta neko dobija ulogu „brend menadžera“ da bi se poštovala dogovorenna obeležja ovog brenda, a svi novi postupci proveravali s obzirom na viziju, misiju i akciju *brenda MOJ GRAD*.

Cena projekta je različita u zavisnosti od ambicija i rokova, ali nikada nije takva da je lokalna samouprava ne može podneti. Projekat se razrađuje tako da svaki projektni zadatak može da bude obuhvaćen tzv. malim nabavkama. Reč je o iznosima za stručni rad, dok se svaki oblik реализациje pojedinog projektnog zadatka (npr., medijsko delovanje, skupovi, izrada promo-predmeta, razmena poseta, akcije i manifestacije, istraživanje itd.) planira i posebno se za njega odobravaju sredstva.

Ceo projekat se može postaviti u granicama održivosti i optimalnog korišćenja kapaciteta opštine i investitora koji su sa njom u neposrednoj vezi. Trebalo bi usvojiti načelo da opština u procentualnom iznosu izdvaja iz svojeg budžeta (poslova i prihoda) onoliko koliko može i koliko smatra da joj je neophodno za razvoj kao robne marke. Brendiranje opštine bi tako dobilo „pravo građanstva“, što bi već samo po sebi bilo prvi veliki uspeh projekta.

Pristup je osoben jer se oni koji postavljaju, izvode i održavaju projekat, kao i žitelji grada ponašaju kao da kažu: *Mi smo to!* Mislimo na svojevrsnu personalizaciju bez koje se ne može postići brendiranje mesta – bez obzira na to da li je reč o njegovoj prošlosti, sadašnjosti ili budućnosti. Brendom se gradi ličnost, ali ako institucije i građani nekog mesta to ne rade, to neće učiniti niko drugi.

## O projektu „Unapređivanje studija javne uprave i upravljanja u Srbiji“

*Development of Public Administration and Management Studies in Serbia (DPAMSS)*

„Unapređivanje studija javne uprave i upravljanja u Srbiji“ je projekat koji se sprovodi u okviru *Tempus programa* Evropske unije, u periodu od decembra 2009. do septembra 2012. godine. Osnovni cilj ovog programa sadržan je u potrebi podizanja kvaliteta obrazovanja budućih državnih činovnika i službenika, za potrebe sveukupne strukture institucija i organizacija vlasti, partnerskih javno-privatnih aranžmana, ključnih administrativnih pozicija od centralnog do lokalnog nivoa, ali i za potrebe međunarodne saradnje. To je uslov za jačanje institucionalnog sistema javne uprave i javnog upravljanja, koji je u ranoj fazi procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji ocenjen kao nedovoljno razvijen i nedovoljno upotrebljiv za sveobuhvatni proces reformisanja, modernizacije i racionalizacije srpske države, privrede i društva.

Da bi se uspelo u ovoj misiji bilo je neophodno formiranje usaglašenih strategija, kako socijalnog razvoja, tako i sistema obrazovanja, odnosno institucija koje delaju na ovom polju. Bez dobro pripremljenih i obrazovanih kadrova nema jakih i kredibilnih institucija, a bez njih ni stabilnog, održivog ni prosperitetnog ekonomskog, političkog i društvenog sistema. Ovaj opšti cilj presudno je opredelio tvorce ovog projekta da pristupe redizajniranju svojih institucija, njihovih nastavnih programa (kurikuluma), stvaranju novih modaliteta izvođenja nastave, osavremenjivanju literature, praćenju i evaluaciji učinaka svih aktera u ovom procesu, te konačno traženju uzora komparativnim posmatranjem najboljih teorijskih i praktičnih uzora iz evropskog prostora. Njime je predviđeno i razvijanje svesti o potrebi celoživotnog obrazovanja i permanentnog usavršavanja znanja i veština ljudi koji su svoju životnu, profesionalnu vokaciju opredelili za služenje interesima i potrebama građana, ali i podsticanje partnerskih osećanja građana prema svojoj državi, njenim institucijama i njenim predstvincima.

U ovom ambicioznom projektu uspostavljena je saradnja i podela uloga, prema sopstvenim interesima i potrebama, između domaćih akademskih institucija – Megatrend univerziteta, kao inspiratora i akademskog koordinatora projekta, Fakulteta za ekonomiju, finansije i administraciju, Pravnog fakulteta Univerziteta Union, i PALGO centra, kao i respektabilnih partnera iz Evropske unije – Univerziteta u Firenci, Univerziteta u Valensiji, Novog bugarskog univerziteta iz Sofije i Asocijacije centara za javne politike iz Praga. Ova saradnja konceptualizovana je sledom spomenutih opštih ciljeva zajedničkog projekta. U okviru projekta planirana je i preliminarna realizacija dva empirijska istraživanja: sprovođenje ankete i analiza postojećih i potrebnih kompetencija zaposlenih u selekcioniranom delu javno-upravnih službi na državnom nivou, kao i *benchmarking* analiza relevantnih studijskih programa na posebno uzorkovanom delu evropskih univerziteta. Ovaj istraživački poduhvat poveren je Centru za obrazovne politike.

Detaljniji uvid u dosadašnje rezultate rada na ovom projektu nudi posebna internet stranica projekta:  
[www.pamstudies.edu.rs](http://www.pamstudies.edu.rs).



