

Natalija Perišić\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

Jelena Vidojević\*\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

## Rodni mejnstriming – izazovi koncepta i primene u socijalnoj politici

### *Apstrakt*

Predmet rada je koncept rodnog mejnstriminga i njegov transfer u nacionalnu socijalnu politiku. Razmatranja ovog koncepta autorke započinju s aspekta diskursa i njegovog značaja za transfer u politici. Sledi analiza evolucije koncepta unutar Evropske unije, sa osvrtom na države članice, kao i prikaz relevantnih stavova o potencijalnom i praktičnom značaju rodnog mejnstriminga za realizaciju rodne ravnopravnosti. Fokus je na jednoj od oblasti socijalne politike, čije su reforme u dužem vremenskom periodu aktuelne, penzijskoj politici. Razmatranje rodni aspekata penzijskih reformi u Srbiji ukazuje na zanemarivanje aspekta suštinske pravičnosti, odnosno pravičnosti sa stanovišta ishoda u penzijskim reformama.

### *Ključne reči:*

diskurs, feminizam, koncept, penzijska politika, penzije, rodni mejnstriming, stari, žene

---

\* natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

\*\* jelena.vidojevic@fpn.bg.ac.rs

## UVOD

Koncept rodnog mejnstriminga<sup>1</sup> predstavlja jedan od međunarodnih, globalnih koncepata čije je poreklo u studijama razvoja<sup>2</sup>. Istorija samog koncepta započeta je znatno pre nego što je on kao takav formulisan. Početkom sedamdesetih godina, feministički orijentisani autori i autorke, ali i aktivisti organizacija civilnog društva, počeli su postepeno da inkorporiraju rodnu perspektivu prilikom „čitanja” ključnih razvojnih agendi, prvo globalnih a zatim i lokalnih, odnosno nacionalnih, kao i prilikom analize razvojnih izazova i problema na koje je neophodno odgovoriti. Shodno tome, u narednom periodu usledio je rad na formulisanju koncepata koji bi trebalo da podstaknu razvijanje i uspostavljanje mehanizama i sistema za obezbeđivanje ravnopravnosti muškaraca i žena u oblasti razvoja. Pitanja roda, do tada na marginama, počela su da zauzimaju centralna mesta u razvojnim agendama.

Napori u razvijanju mehanizama za postizanje rodne ravnopravnosti posebno su intenzivirani od sredine osamdesetih godina, dok je svojevrsna kulminacija dostignuta na konferenciji u Pekingu 1995. godine. Na konferenciji u Najrobiju, održanoj 1985, kojom je završena dekada Ujedinjenih nacija posvećena ženama, istraživači, predstavnici akademske zajednice, ali i aktivisti i predstavnici organizacija civilnog društva saglasili su se da je jedan od ključnih nedostataka dotadašnjih strategija razvoja zapravo to što se u njihovom središtu nalazilo insistiranje i prenaplašena uloga ekonomskog rasta.

---

<sup>1</sup> U naučnim radovima u Srbiji, po pravilu, koriste se termini urodnjavanja (videti npr. Antonijević), rodnog mejnstriminga i gender mainstreaminga (videti npr. Mršević, Todorović). U regionu, Ured za ravnopravnost spolova Vlade Hrvatske ukazuje na mogućnost upotrebe termina „rodno osvešćene politike”, dok Odeljenje za poslove rodne ravnopravnosti Crne Gore termin „integrisanje rodni aspekata” prati navođenjem termina „gender mainstreaming” u zagradi. Slično je i u Bosni i Hercegovini, gde tzv. Gender centri oba entiteta termin „integrisanja ravnopravnosti spolova u sve aspekte javnih politika” takođe prate terminom „gender mainstreaming” u zagradi. Ovi navodi su samo ilustrativni – u svakoj od država regiona koriste se i drugačiji nazivi od onih koji su ovde navedeni. Autorke ovog rada opredelile su se za korišćenje termina *rodni mejnstriming*, iz razloga koji su u tekstu obrazloženi. Rada Borić (ur.), *Pojmovnik rodne terminologije prema standardima Europske unije*, Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH, Zagreb, 2007, str. 80; Irena Bošković (ur.), *Evropska unija – rodna ravnopravnost u međunarodnim dokumentima*, Odeljenje za poslove rodne ravnopravnosti, Podgorica, 2013, str. 15; Diana Šehić, Sanela Paripović i Irma Zulić, *Priručnik za integrisanje ravnopravnosti polova u pravne propise*, Kancelarija Fondacije za istraživanje za Državni univerzitet Njujork u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2015, str. 39–41.

<sup>2</sup> Caroline Moser, „Has Gender Mainstreaming Failed?”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, No. 4.

Navedeno je i da su koncepti koje su tokom prethodnog perioda razvile međunarodne razvojne organizacije, a koji je trebalo da odgovore na neravnopravan položaj žena u razvoju (*Žene u razvoju* i *Rod i razvoj*), zapravo položaj žena posmatrali kroz njenu produktivnu ulogu i participaciju na tržištu rada, zanemarujući druge aspekte njenog neravnopravnog i nepovoljnog položaja. Na konferenciji u Pekingu usvojena je Platforma za akciju, kojom je koncept rodnog mejnstriminga definisan kao ključni mehanizam koji bi trebalo da obezbedi postizanje „rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena”<sup>3</sup>. Uspesna implementacija i realizacija koncepta rodnog mejnstriminga je od samog početka pretpostavljala simultano odvijanje, i političke ali i tehničke komponente koje se nalaze u osnovi procesa.

Rodni mejnstriming danas predstavlja ključni pristup, između ostalog, i Evropske unije za obezbeđenje rodne ravnopravnosti, koja je pak identifikovana kao jedna od fundamentalnih evropskih vrednosti. Tako se u Ugovoru iz Lisabona navodi da je Unija zasnovana na određenim zajedničkim vrednostima, među kojima i na „jednakošću između žena i muškaraca”, kao i što se zagovara obaveza EU da promoviše jednakost među njima u svojim aktivnostima.<sup>4</sup> Kako je Srbija od 2012. godine kandidat za članstvo u Uniji, kreatori politika i donosioci odluka umnogome se rukovode regulativom i normama EU, sa većim ili manjim uspehom, u zavisnosti od oblasti. Jedna od oblasti usklađivanja sa komunitarnim zakonodavstvom je i regulativa kojom se regulišu različiti domeni nacionalne socijalne politike.

Osnovni cilj ovog rada je analiza transfera koncepta rodnog mejnstriminga u socijalnoj politici u Srbiji. Uvodna razmatranja propraćena su prvim poglavljem, koje se odnosi na diskurse. Razlog tome predstavlja to što je rodni mejnstriming jedan od onih koncepata koji su usvojeni u brojnim državama, i to kroz *top-bottom* pristup, odnosno „sugerisani” su od strane nadnacionalnih organizacija, a retko obrnuto. Zbog svojih specifičnih, često „osetljivih” odnosa sa nadnacionalnim organizacijama koje su ovaj koncept razvile i inkorporirale u svoje razvojne agende, njegovo usvajanje, a kasnije i implementacija u lokalne odnosno nacionalne kontekste je višestruko problematično, dok očekivani ishodi najčešće izostaju.

U drugom poglavlju sačinjen je osvrt na aktivnosti Evropske unije u domenu promovisanja rodne ravnopravnosti, sa naglaskom na rodnom mejnstrimingu. Razmatranjima njegovih prednosti i nedostataka prethodi ukazivanje na pozicije, između ostalog, država kandidata, kada je ovaj koncept u

---

<sup>3</sup> Ria Browsers, *Revisiting Gender Mainstreaming in International Development: Goodbye to an illusionary Strategy*, Working Paper No. 56, International Institute of Social Studies, 2013.

<sup>4</sup> *Treaty of Lisbon*. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (Accessed 2 March 2018), Art. 2–3.

pitanju, zbog pozicioniranja Srbije u kontekst njene kandidature. Konačno, treće poglavlje fokusirano je na analizu penzijske politike Srbije i na utvrđivanje inkorporiranosti principa rodnog mejnstriminga u ovu oblast socijalne politike. Zakonodavstvo kojim su regulisane penzije u Srbiji godinama unazad predmet je reformi, što će nesumnjivo ostati i u budućnosti. Izazovi pred ovim sistemom su izuzetno kompleksni, sa podjednako ugroženom adekvatnošću penzijskih naknada i finansijskom održivošću samog sistema. Brojni reformski koraci bili su kontroverzni, od kojih i oni koji se odnose na promene regulative za ostvarivanje prava na penzijske naknade za žene. Stoga je namera autorki da ukažu, s aspekta rodnog mejnstriminga, na koji način efekti penzijskih reformi utiču na rodnu ravnopravnost. U ovom radu oni će biti preispitani posredstvom „nekompletnog uzorka pitanja kojima države članice treba da se rukovode prilikom procene rodnog uticaja svojih tekućih ili budućih penzijskih reformi”<sup>5</sup>, a koja su navedena u Priručniku EU o rodnom mejnstrimingu. Penzijska politika, dodatno, jeste od značaja za rodnu ravnopravnost i, stoga što na način na koji je koncipirana, ona se odnosi na čitav životni ciklus. Time ona može suštinski deprivilegovati žene, otežavanjem njihove egzistencije u starosti<sup>6</sup>. Osnovni metodološki postupak primenjen u radu je kvalitativna analiza postojeće literature i statističkih podataka.

## 1. RODNI MEJNSTRIMING I DISKURZIVNA „MIMIKRIJA”

Suštinsko razumevanje „sudbine” koncepta rodnog mejnstriminga od trenutka njegovog formulisanja od strane nadnacionalnih organizacija pa do danas pretpostavlja pribegavanje nešto širem teorijskom zahvatu i posmatranje ovog koncepta kao važne komponente specifičnog diskursa koji su tokom proteklih decenija razvile razvojne nadnacionalne organizacije, a čija ekspanzija je zapravo usledila kao deo „mimikrijske” prakse kojoj države često pribegavaju bilo zato što su na to prinuđene ili pak zato što je smatraju efikasnim instrumentom za potvrdu sopstvenog legitimiteta.

---

<sup>5</sup> “Manual for Gender Mainstreaming”, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, p. 35.

<sup>6</sup> Muškarci i žene suočavaju se sa brojnim (dodatnim) predrasudama kada postanu stari i kada se penzionišu. Međutim, moguće je da muškarci čak dožive i veći šok po penzionisanju, u odnosu na žene, s obzirom na to da su one uobičajeno izložene diskriminaciji i tretiranju kao da su manje vredne u društvu uopšteno, bez obzira na godine, a muškarci toga postanu svesni sa gubitkom svojih profesionalnih uloga. Rori Linč, *Socijalni rad sa starima*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016, str. 52–55.

„Izomorfizam” i „izomorfna mimikrija” su pojmovi preuzeti iz biologije, tačnije teorije evolucije, kojima se objašnjava proces evolucije pojedinih organizama tokom kojeg su oni preuzeli izgled nekih drugih organizama, sa kojima nisu u direktnoj vezi, a sa ciljem preživljavanja. Za razliku od procesa evolucije živih organizama u prirodi, kada to zaslužuje pohvalu i može se oceniti kao pozitivna pojava, primena i prevođenje ovog pojma u društvene nauke, odnosno na ponašanje određenih organizacija i institucija, najčešće ima negativnu konotaciju.<sup>7</sup>

U osnovi promena načina na koje određene organizacije, odnosno institucije, funkcionišu, a koji se može objasniti pojmom „izomorfne mimikrije”, ne nalazi se nastojanje da se poveća njihova funkcionalna efikasnost prilikom odgovora na potrebe i probleme, već je u pitanju jednostavna imitacija koja se posmatra kao efektivno sredstvo za sticanje legitimiteta.<sup>8</sup> Komparativna analiza je obezbedila bogatu građu koja nedvosmisleno ukazuje na to da se ovaj proces pokazao izuzetno neuspešnim, kada je reč o izgradnji, odnosno reformi različitih institucionalnih praksi. U potrazi za idealnim modelom logično je, čak i poželjno, konsultovati postojeće uspešne primere. Međutim, jednostavna „imitacija”, koja ne podrazumeva i nije praćena prilagođavanjem lokalnim kontekstima, čini institucije i organizacije manje efikasnim nego što su to bile ranije. Mimikrija je najčešće „neiskrena” i nastaje kao posledica različitih vidova uslovljavanja od strane nadnacionalnih organizacija.

Usvajanje svojevrsnog diskursa, a samim tim i ključnih koncepata koji se nalaze u njegovom središtu, predstavlja jedan od formativnih elemenata „izomorfne mimikrije”. Ovaj diskurs je hibridni, često banalan i depersonalizovan. Njega odlikuje visok stepen elastičnosti, čime je generisanje podrške i postizanje političkog konsenzusa znatno olakšano, često uz istovremeno postojanje paralelnih internih agendi. Takođe, visok stepen fleksibilnosti ga je učinio idealnim postmodernističkim medijem, čak i onda kada bi trebalo da artikuliše „modernizatorsku” agendu.<sup>9</sup> On je istovremeno i normativan i deskriptivan, konkretan ali i inspirativan i inovativan, intuitivan ali i „prizeman”, primeren i pogodan za izražavanje najdubljih uverenja i aspiracija, a

---

<sup>7</sup> Peter Evans, „Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation”, *Studies in Comparative International Development*, Winter 2004/38, pp. 30–52.

<sup>8</sup> Philipp Krause, „Of Institutions and Butterflies: Is Isomorphism in Developing Countries Necessarily a Bad Thing”, *ODI Background Note*, The Overseas Development Institute, 2013.

<sup>9</sup> Andrea Cornwall, „Introductory Overview: Buzzwords and Fuzzwords – Deconstructing Development Discourse”, in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd., 2010, pp. 1–19.

opet često se njime iscrtava dosta grubo, ako ne i kroki, samo nagoveštaj pravca u kojem bi se trebalo kretati.<sup>10</sup> Razumevanje specifičnosti diskursa i koncepta koji ga čine, a rodni mejnstriming predstavlja jedan od tih konceptata, važan je preduslov kritičkog preispitivanja prakse i politika koje su proizašle iz njegovog usvajanja.

Okosnicu ovog diskursa čine koncepti, od kojih je najveći deo njih stekao status „suštinski spornih pojmova”, koji su vremenom „ispražnjeni” od značenja koja su im inicijalno pripadala, i svedeni su na tzv. *buzz* reči. U pitanju su koncepti koji pozivaju na „automatsko prihvatanje”; oni pretenduju da budu univerzalni, što donekle zamagljuje činjenicu da su i sami proistekli iz određenih (lokalnih) konteksta, pa se, shodno tome, insistiranje na njihovom prihvatanju ponekad može posmatrati i kao oblik „normativnog nasilja”.

Kada je reč o terminologiji koja prati pitanja roda i rodnih odnosa, ona je i dalje, uprkos širokoj rasprostranjenosti, izuzetno problematična. Jedan broj ključnih pojmova je izostavljen, jedan broj njih se upotrebljava potpuno neadekvatno, dok problem svakako predstavlja i to što je jedan broj ključnih termina koji su doživeli uspon tokom poslednjih decenija u procesu razvio sve odlike *buzz* reči<sup>11</sup>. Koncept rodnog mejnstriminga neosporno pripada ovoj grupi pojmova i jedan od glavnih razloga njegove popularnosti i raširenosti jeste to što bi on trebalo da ima radikalno transformativnu funkciju.

Problematična terminologija, odnosno terminološka nepreciznost predstavlja jednu od važnih odlika ovog koncepta i ona se ogleda u tome što su termini koji ga čine, „rod” i „mejnstriming”, delimično ili potpuno neprevodivi. Shodno tome, ovi termini se izvan engleskog govornog područja doživljavaju kao strani, što je praćeno njihovim suštinskim nerazumevanjem. Pojam „rod” se, na primer, često koristi kao sinonim za pojam „žene”. Štaviše, pošto je u pitanju koncept koji je zapravo predominantno „anglosaksonski”, njegovo prevođenje se često suočava sa snažnim otporom koji često nije u neposrednoj vezi sa pitanjima „roda”, već u određenoj meri odražava otpor potencijalnoj dominaciji institucionalnih agendi i modela koji dolaze sa Zapada.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Andrea Cornwall, „Introductory Overview: Buzzwords and Fuzzwords – Deconstructing Development Discourse”, in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd., 2010, pp. 1–19.

<sup>11</sup> Ines Smyth, „Talking Gender: Words and Meanings in Development Organizations”, in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd., 2010, pp. 143–253.

<sup>12</sup> Ria Browsers, *Revisiting Gender Mainstreaming in International Development: Goodbye to an illusionary Strategy*, op. cit.

## 2. KONCEPT RODNOG MEJNSTRIMINGA U EVROPSKOJ UNIJI

### 2.1. *Jednak tretman, afirmativna akcija, rodni mejnstriming*

U EU, autori razlikuju tri pristupa problematici rodne ravnopravnosti: jednak tretman, afirmativnu akciju i rodni mejnstriming.<sup>13</sup> S obzirom na to da nisu međusobno isključujući, te da mogu egzistirati paralelno, ovi pristupi ne mogu se poistovetiti sa etapama, iako je njihov razvoj, kao što je očigledno na osnovu hronologije, bio etapnog karaktera.

Hronološki prvi pristup, *pristup jednakog tretmana*, najuopštenije „impli-cira da nijedna osoba ne sme imati manje ljudskih prava ili mogućnosti nego bilo koja druga”.<sup>14</sup> Inkorporiran je još u Rimski ugovor koji je stupio na snagu 1958. godine, i to u Član 119, kojim je regulisana jednaka zarada za žene i za muškarce za jednak rad, a zatim je razrađen kroz niz direktiva o jednakoj zara-di i o jednakom postupanju prema ženama i muškarcima na radnom mestu. Rimski ugovor predstavljao je osnov i za unapređenje harmonizacije zakonodavstava država članica kojim se reguliše plaćeni rad žena.

Pristup jednakog tretmana žena i muškaraca u sferi rada u Evropskoj uniji opstao je kroz sve ugovore kojima je menjan Rimski. To je i očekivano, u kontekstu svrhe nastanka Evropske unije, njenih ciljeva i karaktera, koji su pre svega ekonomski: „inicijalna motivacija za intervenciju Zajednice u rodnoj problematici bila je da se izbegne da bilo koja država članica stekne kompetitivnu prednost davanjem nižih nadnica ženama u poređenju sa muškarcima”.<sup>15</sup> On suštinski prati liberalnu ideologiju i liberalnu interpretaciju jednakosti. Sigurno je da je stoga neophodan element svih politika jednakih mogućnosti, ali ne i dovoljan: fokusiranost na formalna prava žena radnica

---

<sup>13</sup> Mark Pollack and Emilie Hafner-Burton, “Mainstreaming gender in the EU”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1, pp. 432–456; Roberta Guerrina, “Gender, Mainstreaming and the EU Charter of Fundamental Rights”, *Policy and Society*, Vol. 22, No. 1, pp. 97–115; Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, pp. 131–135; Silke Roth (ed.), *Gender Politics in the Expanding European Union – Mobilization, Inclusion, Exclusion*, Berghahn Books, New York, Oxford, 2008, p. 28.

<sup>14</sup> Mark Pollack and Emilie Hafner-Burton, “Mainstreaming gender in the EU”, op. cit., p. 433.

<sup>15</sup> Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, op. cit., p. 123.

ne dopire do neformalnih „rodnih ugovora” između žena i muškaraca<sup>16</sup>, odnosno nema domet u sferu neplaćenog, kućnog rada.

Tako od osamdesetih godina u EU počinje da dobija na značaju *pristup afirmativne akcije*. On se naziva i pristupom pozitivne akcije i „naglašava prelazak od jednakosti pristupa ka kreiranju uslova koji će sa većom verovatnoćom rezultovati jednakošću ishoda”<sup>17</sup>. Odnosi se na izvesno „privilegovanje” žena, u svrhu kompenzovanja njihovih nepovoljnijih startnih okolnosti u poređenju sa muškarcima, a sastoji se iz usvajanja specifičnih mera pozitivne akcije u korist žena i uvođenja sistema kvote u određene sfere. Ni ovaj pristup nije bez nedostataka, a neki od najčešće navođenih nalaze se u domenu toga da kvote iako korisne, i to pre svega sa stanovišta povećanja broja (a time i vidljivosti) žena, ne doprinose suštinski unapređenju kvaliteta.

Tokom devedesetih godina ovaj pristup postao je norma u EU, a uporedo sa njim počeo je da se razvija *pristup rodnog mejnstriminga*, „kao relativno mali, ali inovativan element”<sup>18</sup>. U Trećem akcionom programu o jednakim mogućnostima za muškarce i žene, iz 1991. godine, predviđeno je „integrisanje stavki koje se odnose na jednakost u opštu mejnstrim politiku na nivou EU i na nivou država članica”<sup>19</sup>. Iako koncept nije realizovan tokom trajanja Trećeg programa (1991–1996), Komisija je preduzela nekoliko specifičnih sektorskih inicijativa koje su se rukovodile ovim pristupom, kao što je aktivno učestvovala u pripremi Konferencije Ujedinjenih nacija o ženama u Pekingu, kada je ovaj pristup postao segment međunarodne agende.

Tako je 1995. godine usvojen Četvrti akcioni program o jednakim mogućnostima za muškarce i žene u EU koji se odnosio na period od 1996. do 2000. godine, a koji je zatim produžen do 2008. Jedan od njegovih elemenata predstavljalo je jasno formulisano nastojanje da se „unapredi integracija jednakih mogućnosti za muškarce i žene u proces pripreme, sprovođenja i praćenja svih politika i aktivnosti Evropske unije i njenih država članica, uvažavajući njihove moći”<sup>20</sup>.

Naredne, 1996. godine, Komisija je definisala rodni mejnstriming kao „mobilisanje svih opštih politika i mera naročito u svrhu postizanja jednakosti aktivnim i otvorenim uzimanjem u obzir, u fazi planiranja, njihovih potencijalnih efekata na odgovarajuću situaciju žena i muškaraca (rodna perspektiva). To znači sistematsko preispitivanje mera i politika i uzimanje u

---

<sup>16</sup> Mark Pollack and Emilie Hafner-Burton, “Mainstreaming gender in the EU”, op. cit., p. 432.

<sup>17</sup> Ibid, p. 433.

<sup>18</sup> Ibid, p. 435.

<sup>19</sup> Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, op. cit., p. 132.

<sup>20</sup> Ibid, p. 133.

obzir takvih potencijalnih efekata prilikom njihovog definisanja i primene: na taj način, razvojne politike, organizacija posla, izbori koji se odnose na prevoz ili utvrđivanje školskih časova, itd. mogu imati važne različite uticaje na situaciju žena i muškaraca, te stoga moraju biti odgovarajuće uzeti u obzir, u svrhu daljeg unapređenja jednakosti između žena i muškaraca<sup>21</sup>.

Tri godine kasnije ukazano je na ograničen napredak, kao i na visok rizik koji potiče od potencijala pristupa rodnog mejnstriminga da rezultuje nestankom politika koje su specifično usmerene prema ženama. Ilustraciju navedenoga predstavljalo je ukidanje namenske budžetske linije usmerene prema ženama u programu Sokrat, iz kog su finansirani projekti koji su imali za cilj uspostavljanje ravnopravnih odnosa između muškaraca i žena.<sup>22</sup> Stoga je Komisija zagovarala sprovođenje dvostruke strategije: pristupa rodnog mejnstriminga i specifičnih mera pozitivne akcije, kao dopune aktivnostima koje se sprovode u svrhu uklanjanja nejednakosti između žena i muškaraca.

Pošavši od toga da su metodološki zahtevi za rodni mejnstriming kompleksni, Komisija je u Priručniku o uvođenju rodnog mejnstriminga iz 2008. godine navela nekoliko stavki od imperativnog značaja za realizovanje potencijala ovog koncepta da integriše rodnu perspektivu u sve politike EU: imenovanje ključnih službenika odgovornih za strategiju mejnstriminga; sprovođenje obuka o rodnoj problematici za službenike; sakupljanje statističkih i drugih relevantnih podataka razloženih prema polu, kao osnov planiranja, praćenja i evaluiranja efekata politike na rodne nejednakosti; i drugih specijalnih tehnika poput procene rodnog uticaja.<sup>23</sup> Ovome je dodata i neophodna posvećenost na najvišem političkom i administrativnom nivou kao preduslov za integrisanje roda u ciklus politike. Na kraju, predstavljeno je i da primena rodnog mejnstriminga zahteva sprovođenje četiri konkretna koraka:

1. organizovanje, izgradnju svesti i vlasništva, stvaranje strukturne i kulturološke osnove za jednake mogućnosti; obuhvata formulisanje ciljeva i meta, kreiranje planova, opredeljivanje budžeta i definisanje odgovornosti aktera;
2. učenje o rodnim razlikama, koje se odnosi, između ostalog, na ustanovljavanje toga da li neka politika utiče na život žena i muškaraca i da li postoje razlike u situaciji između žena i muškaraca. Navedeno je

---

<sup>21</sup> Commission of the European Communities, *Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities*, 1996. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0067&from=EN> (Accessed 27 January 2018), p. 2.

<sup>22</sup> Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, op. cit., p. 133.

<sup>23</sup> "Manual for Gender Mainstreaming", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, p. 27.

- moguće saznati analiziranjem statističkih podataka, razloženih prema polu, u cilju identifikovanja rodni jazova i trendova;
3. procenu rodno uticaja, koja se odnosi na poređenje postojeće situacije sa očekivanim razvojem, koji će nastati kao rezultat uvođenja predložene politike; postavljanje niza targetiranih pitanja pomaže u tome;
  4. redizajniranje politike, ukoliko se utvrdi da neka politika ima negativan uticaj na rodnu jednakost.<sup>24</sup>

## 2.2. Doprinos nacionalnih perspektiva konceptu rodno mejnstriminga

Razmatranja okolnosti u kojima je EU razvila koncept rodno mejnstriminga nekompletna su bez uzimanja u obzir perspektiva njenih država članica, kao i perspektiva država kandidata.

Upravo 1995. godine, pridruživanjem Austrije, Finske i Švedske, Unija je postala zajednica 15 država članica. Na praktičnom nivou, ulaskom Finske i Švedske uvećan je broj žena u Evropskom parlamentu, kao što je i koncept rodno mejnstriminga dobio dodatnu podršku unutar Komisije. Razlog tome je i dugotrajna posvećenost ove dve države razvijanju regulative i diskursa o jednakim mogućnostima, kao i znatno iskustvo u uvođenju rodno mejnstriminga u njihova nacionalna zakonodavstva. S tim u vezi, među državama članicama postojale su važne razlike, sa stanovišta razvijenosti zakonodavstva i praksi u oblasti rodni odnosa i prava. Te razlike bile su najuočljivije upravo između Švedske i Finske, s jedne strane, i Španije i Irske, s druge. Osim razlika između država članica, ukazivano je i na važne razlike sa stanovišta primene rodno mejnstriminga u različitim oblastima politika. Najrazvijenija je njena primena u oblasti zapošljavanja, iako postoji niz stavki koje je moguće unaprediti i u ovoj sferi. Međutim, neke važne oblasti rodni nejednakosti su marginalizovane, poput: seksualnih opredeljenja, abortusa i nasilja nad ženama.<sup>25</sup>

Tek nepunu deceniju kasnije, 2004. godine, države bivšeg socijalističkog bloka počele su da postaju članice EU. U njima samima često su naglašavani važnost i pozitivan legat socijalizma s aspekta rodne ravnopravnosti. Iako se to nipošto ne može odreći, istovremeno je upitno. Pre svega, autori često ukazuju na protivrečnosti između socijalističkih načela i socijalističke prakse, kada su u pitanju ženska prava. Dodatno, ravnopravnost žena u socijalizmu, čini se,

<sup>24</sup> "Manual for Gender Mainstreaming", Office for Official Publications of the European Communities, op. cit., pp. 27–28.

<sup>25</sup> Silke Roth (ed.), *Gender Politics in the Expanding European Union – Mobilization, Inclusion, Exclusion*, op. cit., p. 28.

ženama je nametnula nove uloge i terete, a da ih nije rasteretila postojećih: „od žena se očekivalo da preuzmu dve ili tri uloge (plaćeni rad, domaćica, majka), a od muškaraca samo jednu (plaćeni rad). Štaviše, tu svoju jedinu ulogu muškarci su, po pravilu, delili sa ženom”<sup>26</sup>. Izuzev bivše Jugoslavije, ni u jednoj bivšoj socijalističkoj zemlji drugi talas feminizma nije imao gotovo nikakvog uticaja, zbog nepostojanja autonomnih ženskih organizacija. Različiti diskursi o autonomiji kao takvoj i razlikama bili su nespojivi sa socijalističkim načelima, dok su seksualne politike bile izraženo konvencionalne. Postsocijalistička transformacija je, barem u dve sfere, imala negativan uticaj na položaj žena u ovim zemljama. U sferi ekonomije došlo je do pada stope aktivnosti i zaposlenosti žena, zbog njihove dominantne zaposlenosti u sektorima koji su doživeli slom. U sferi porodičnih i društvenih odnosa započeti su procesi retradicionalizacije, a na situaciju žena u brojnim oblastima uvođenje neoliberalnih strategija i politika nepovoljno je uticalo. Iako je jedna od važnih vrednosti neoliberalizma sloboda, to nije i jednakost: „prema neoliberalnoj teoriji, 'pojedinač' generalno ima atribute i interese muškog preduzimača. Napad na državu blagostanja, po pravilu, slabi položaj žena, dok u sve većoj meri neregularna moć transnacionalnih korporacija stavlja stratešku moć u ruke određene grupe muškaraca. Stoga ne iznenađuje činjenica da je uspostavljanje kapitalizma u istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu praćeno jačanjem dominantne muškosti i drastičnim pogoršanjem društvenog položaja žena”<sup>27</sup>.

### 2.3. Rizici koncepta rodnoeg mejnstriminga

Kao i kada su brojni drugi koncepti u pitanju, feministički orijentisane autorke i aktivistkinje nemaju jedinstven stav po pitanju prednosti i nedostataka rodnoeg mejnstriminga i njegovih efekata. Istovremeno, čiste dihotomije i inače ne odgovaraju realnosti, u kom smislu je teško održivo bezrezervno podržavanje ili pak negiranje ovog koncepta. U jednu od najafirmativnijih karakteristika rodnoeg mejnstriminga Todorović ubraja pozicioniranje roda u politički centar: „pitanja rodne ravnopravnosti su u prethodnih pristupima bila ograničena na same sebe, u okviru sopstvenih oblasti, u vidu posebnih grupa, direkcija i saveta, dakle na uskom vertikalnom nivou. Širenje rodne perspektive na sve politike, sva tela, sve institucije, odnosno horizontalno, pretpostavlja sveobuhvatniji angažman ka postizanju rodne ravnopravnosti”<sup>28</sup>. Ove i druge

<sup>26</sup> Vesna Nikolić-Ristanović, *Preživeti tranziciju – svakodnevni život i nasilje u postkomunističkom i postratnom društvu*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 77.

<sup>27</sup> Isto, str. 80.

<sup>28</sup> Dragana Todorović, „Gender Mainstreaming i Evropska unija”, u: Vesna Šijački (ur.), *Evropska unija i rodna ravnopravnost*, Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2008, str. 45.

afirmativne odlike pristupa zastupljene su, međutim, najviše u diskursu organizacija koje su ga kreirale i koje ga promovišu. Iako ne univerzalno, one su zastupljene i u naučnim radovima, ali čini se više s aspekta potencijala samog koncepta, a ne njegove realizacije. Ne samo stoga, nego prevashodno iz razloga za unapređenjem koncepta, u nastavku će biti reči o izazovima i rizicima pred njim.

Mazej u svojim razmatranjima s početka dvehiljaditih, tj. neposredno po uvođenju koncepta, smatra da rodni mejnstriming obezbeđuje feministkinjama u EU nove prilike i inovativne instrumente u politikama jer ima potencijal da obezbedi „rodno osveščivanje politika EU, koje su tradicionalne rodno slepe”<sup>29</sup>. Uprkos tome, ona navodi i tri nedostatka, od kojih je prvi slaba institucionalizovanost koncepta, naročito unutar Saveta i Suda pravde, ali i drugih tzv. velikih institucija EU, iako u manjoj meri. Drugi je njegovo prekomerno oslanjanje na neobavezujuće instrumente i mehanizme, što rezultuje i slabom saradnjom između strana u procesu. Treći je pitanje vlasništva i odgovornosti: „sa uvođenjem rodnog mejnstriminga, rodna jednakost postaje svačija – i ničija – odgovornost”<sup>30</sup>.

U istraživanju integrisanja problematike roda u šest država članica Evropske unije Dejli konstatuje da je rodni mejnstriming zadobio širok publicitet, između ostalog stoga što se smatra da predstavlja „najsavremeniji” pristup u ostvarivanju rodne jednakosti. Ukazujući na to da postoji jasna razlika između skromnije razvijenosti njegovog teorijskog osnova nasuprot njegovom razvijanju kao pristupa politike, ona ukazuje na dva ključna izazova sa kojima se suočava ovaj koncept. Prvi izazov potiče iz njegove unutrašnje kontradiktornosti, koja se ogleda u tome da sadrži dve kvalitativno različite dimenzije: dimenziju rodne ravnopravnosti i dimenziju mejnstriminga. Prva dimenzija, argumentuje ona, može se smatrati feminističkim ciljem, ali druga je tehnička stavka, koja se odnosi na upravljanje i vlast kao takve. Drugi izazov potiče iz toga što rodni mejnstriming ne pravi razliku između države i društva: „kao društveni fenomen, rodna neravnopravnost ima svoje korene u društvu, dok politika nije (u potpunosti) determinisana društvom”<sup>31</sup>.

U skorijem pregledu literature, u kom rodni mejnstriming nazivaju sizifovskom borbom, Viner i Mek Rej ukazuju na uočavanje tri vrste prepreka. Prva prepreka potiče iz same definicije rodnog mejnstriminga, koja je, prema njihovim nalazima, nejasna i nedorečena, što ima za posledicu to da je definisanje rodnog mejnstriminga u praksi prepušteno akterima politika u različitim

---

<sup>29</sup> Sonia Mazej, “Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering on and Agenda?”, *Feminist Legal Studies*, Vol. 10, No. 1, p. 228.

<sup>30</sup> Ibid, p. 228.

<sup>31</sup> Mary Daly, “Gender Mainstreaming in Theory and Practice”, *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 12, No. 3, p. 447.

oblastima. Iako navedeno može da postane i potencijal, u smislu obezbeđivanja fleksibilnosti akterima prilikom adaptiranja koncepta i njegovog preoblikovanja u skladu sa konkretnim potrebama, u praksi se pretvorilo u degradaciju, stoga što politički i ekonomski ciljevi dobijaju prioritet u odnosu na rodne stavke. Druga prepreka je u vezi sa prvom, na taj način što se odnosi na aktere politika, ali je pozicionirana unutar institucionalnog konteksta. Autorke, naime, pored onoga što navodi Mazej u vezi sa institucijama EU, argumentuju i nepostojanje dovoljne ekspertize među donosiocima odluka u EU o rodnoj perspektivi, nizak stepen političke volje za njegovo razvijanje, nedovoljnu saradnju među akterima politika, a na kraju i nedovoljne resurse. Konačno, treća prepreka, na koju prema njihovom pregledu ukazuju manji broj autora i autorki, jeste strukturne prirode. Ona, međutim, zadire u suštinu sveukupnog problema, odnoseći se na mišljenje da je EU institucija „koja je problematična i koja potcenjuje teorijsku i praktičnu neophodnost razmatranja (ne)mogućnosti usklađivanja ciljeva rodne ravnopravnosti sa projektom evropskih integracija [te da EU predstavlja] aglomeraciju najveće samoobnavljajuće ‘muške moći’ i muških interesa. Većina se pita kako EU projekat rodne ravnopravnosti može ikada prevazići tako duboko ukorenjenu institucionalizovanu vlast, bilo da je ekonomska i/ili muška”<sup>32</sup>. Viner i Mek Rej navode i argumentaciju Stratigaki o mogućnosti da rodni mejnstriming postane efektivan, koji ona vidi u ponovnom razmatranju odnosa između moći i institucija.<sup>33</sup>

Paskal i Levis navode da na nivou EU ne postoji saglasnost oko razumevanja, pa samim tim ni adaptacije koncepta rodnog mejnstriminga. Shodno tome, implementacija se kreće od izjednačavanja ovog koncepta sa jednakošću i jednakim mogućnostima, pa do njenog razumevanja kao afirmativne akcije, ravnopravnog tretmana i participacije.<sup>34</sup>

Verlo ističe da se koncept rodnog mejnstriminga pokazao izuzetno spornim prilikom implementacije, na nivou EU i na nivou država članica. Ono što su dosadašnja istraživanja pokazala jeste da su brojne aktivnosti EU zapravo u suprotnosti sa ciljem da se postigne rodna ravnopravnost, te da su znatno više oslabile socijalna prava žena, nego muškaraca.<sup>35</sup> Verlo takođe smatra da je jedan od problema koji se javljaju prilikom implementacije koncepta rodnog mejnstriminga diskurzivne prirode: diverzitet u načinima uokviravanja politika

---

<sup>32</sup> Elaine Weiner and Heather MacRae, “The persistent invisibility of gender in EU policy: Introduction”, *European Integration online Papers*, Vol. 18, No. 3, pp. 6–7.

<sup>33</sup> Ibid, p. 8.

<sup>34</sup> Gillian Pascall and Jane Lewis, “Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe”, *Journal of Social Policy*, Vol. 33, No. 3, pp. 373–394.

<sup>35</sup> Mieke Verloo, *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest: CPS Books, 2007.

predstavlja jedan od elemenata koji bitno otežava implementaciju koncepta rodnog mejnstriminga.

Prema Lombardo i Majer, neophodno je da se ispuni bar pet ključnih preduslova u procesu kreiranja politike, kako bi moglo da se govori o „feminističkom čitanju” rodnog mejnstriminga:

1. *Promene samih koncepata koji se nalaze u osnovi procesa kreiranja politika.* Rodni mejnstriming implicitno pretpostavlja tranziciju ka širem konceptu rodne ravnopravnosti, koji eksplicitno targetira patrijarhat tako što nastoji da utiče na veći broj međusobno povezanih i međuzavisnih uzroka koji doprinose neravnopravnom odnosu između polova u oblasti porodice, rada, politike, seksualnosti, kulture i muškog nasilja; on podrazumeva smeštanje roda u središte, a ne žena, kako je to bilo u prethodnom periodu.
2. *Inkorporisanje rodne perspektive u mejnstrim političku agendu.*
3. *Jednaku političku reprezentaciju muškaraca i žena* kao načina da se osigura da će žene, ako nikako drugačije, onda barem kvantitativno, biti deo mejnstrima.
4. *Promene u institucionalnim i organizacionim kulturama političkog odlučivanja i promene u procesu politike, mehanizmima i akterima.*
5. *Istovremeno 'izmeštanje' i 'osnaživanje'.* Strategija „izmeštanja”, preispitujući dihotomiju jednakost/različitost, omogućava zapravo mejnstriming različitosti, umesto roda.<sup>36</sup>

U vezi sa ovim, Verlo smatra da koncept rodnog mejnstriminga ima potencijal da bude transformativan, ali jedino ukoliko istovremeno obuhvati obe strategije: „neophodno je kreirati prostor koji će zapravo omogućiti ekspresiju konstantne i kontinuirane feminističke borbe; ova peta promena obuhvata, između ostalog, veću participaciju civilnog društva”<sup>37</sup>.

Uprkos tome što se u osnovi koncepta rodnog mejnstriminga nalazio poziv za radikalnom transformacijom, on je, prema Rao, u međuvremenu „bio sažvakao i ispuhnut od strane birokratskih struktura međunarodnih organizacija u obliku u kojem bi ga teoretičari feminizma teško prepoznali”<sup>38</sup>. Ona navodi da je zapravo liberalna interpretacija koncepta rodnog mejnstriminga ključni razlog njegovog neuspeha. Ono što se zaista dogodilo je to da je, usled

<sup>36</sup> Emanuela Lombardo and Petra Meier, “Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?”, *European Journal of Women's Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 151–166.

<sup>37</sup> Mieke Verlo, *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Analysis of Gender Policies in Europe*, op. cit.

<sup>38</sup> Aruna Rao, “Making Institutions Work for Women”, *Development*, Vol. 49, No. 1, p. 64.

difuzije i ekspanzije koncepta kroz mrežu međunarodnih organizacija, koncept izgubio svoju transformišuću oštricu.

Slično navedenom, prema Utingovom mišljenju, koncept je vremenom postao depolitizovan i dekontekstualizovan, nezavisan od političkih i strukturalnih realnosti, dok su radikalne odnosno alternativne ideje „razvodnjene” ili u potpunosti neutralizovane.<sup>39</sup> Koncepti koji su proizašli iz feminističke teorije često dele sličnu sudbinu, a to je da su vremenom izgubili svoje „teorijsko” usidrenje i samim tim postali depolitizovani. Shodno tome, „pravi muškarci i žene, kao i odnosi moći i konflikti, izostavljeni su iz priče o 'rodu' iako je, istovremeno, jezik 'mejnstriminga' trebalo da doprinese kreiranju mogućnosti za uspostavljanje preciznih alatki i sistema uz čiju pomoć će duboko internalizovana uverenja i solidno utemeljenje strukture biti dekonstruisane i fundamentalno transformisane.<sup>40</sup> Mejnstriming je u praksi najčešće podrazumevao 'oslobađanje' koncepta od njegove kulturološke specifičnosti kao i političkog sadržaja, koje je bilo praćeno generalizacijom koja zapravo podrazumeva svođenje ovog kompleksnog i radikalnog koncepta na njegovu 'tehničku' komponentu, odnosno procedure, razvijanje indikatora, planova i strategija koji, između ostalog, služe kako bi simulirali elemente inicijalnog koncepta, ali koji, za razliku od njih, ne poseduju transformativnu moć. To je, između ostalog, uslovalo svojevrсни 'zamor' kada je reč o rodnim pitanjima u međunarodnim (razvojnim) organizacijama, i jedno od potencijalnih objašnjenja jeste da je upotreba termina rodnog mejnstriminga zapravo uslovila preterani naglasak na razvijanju odgovarajućih instrumenata i alata, istovremeno zanemarujući politički proces”<sup>41</sup>.

### 3. RODNI MEJNSTRIMING U SOCIJALNOJ POLITICI SRBIJE – PRIMER PENZIJSKE POLITIKE

U Srbiji, kao i u drugim državama tokom perioda u kom su bile kandidati, EU jeste vršila pritisak na Vlade da usklade nacionalno zakonodavstvo sa komunitarnim. Time je, s jedne strane, potencijal pristupanja Uniji bio i jeste prilika za unapređenje domaćeg zakonodavstva i uvođenje brojnih evropskih standarda. S druge strane, on je i pretnja: određena prava, naročito socijalna, ugrožena su minimalnim standardima EU, koji su *de facto* niži od nacionalnih, u

---

<sup>39</sup> Peter Utting, "Introduction: Reclaiming Development Agendas", in: Peter Utting (ed.), *Reclaiming Development Agendas: Knowledge, Power and Institutional Policy Making*, Basingstoke: Palgrave Macmillan and UNRISD, 2006.

<sup>40</sup> Ines Smyth, "Talking Gender: Words and Meanings in Development Organizations", op. cit., pp. 143–153.

<sup>41</sup> Ibid.

određenim oblastima. Jedna od oblasti socijalne politike Srbije, koja je oblast i socijalne politike EU i segment socijalnog Otvorenog metoda koordinacije, jesu penzije. Penzijske reforme u Srbiji, koje su od značaja za postojeći sistem, sprovedene su od 2001. godine, te će one i biti predmet razmatranja u ovom radu, sa stanovišta pitanja koje EU navodi kao relevantna za procenu rodnog uticaja:

1. Da li penzijske reforme uzimaju u obzir rodni jaz u prihodima starih?
2. Da li naglasak na adekvatnosti može više uzeti u obzir kredite za brigu, uz podsticanje održivosti?
3. Da li penzijske naknade uzimaju u obzir kriterijume za ostvarivanje prava na naknade nakon rada sa skraćenim radnim vremenom / atipičnim zaposlenjem?
4. Da li minimalne garantovane penzije obezbeđuju adekvatan životni standard?
5. Da li porodične penzije obezbeđuje adekvatan životni standard?
6. Da li postoje specifične mere u vezi sa razvodom braka?
7. Da li definisane godine punog staža osiguranja u javnim šemama uzimaju u obzir rodnu dimenziju?
8. Da li penzijski sistemi mogu da prilagode jaz u očekivanim godinama života između žena i muškaraca, bez kažnjavanja bilo kog pola?
9. Da li se zakonski predviđena starosna granica za penzionisanje muškaraca i žena razlikuje i da li postoje planovi za njihovo izjednačavanje?
10. Da li postoje politike aktivnog starenja usmerene prema oba pola? Da li obezbeđuju fleksibilnost za one koji se staraju o članu porodice?<sup>42</sup>

Penzijske reforme u Srbiji umnogome su bile pod uticajem fiskalnih izazova pred penzijskim sistemom i sprovedene su sa primarnom motivacijom smanjivanja rashoda. Ova neoliberalna matrica, takoreći neizbežna u situaciji snažnog prisustva Svetske banke kao aktera reformi, imala je negativne posledice po položaj starih žena u Srbiji. Dodatno, teško se može govoriti o tome da su reforme u drugim segmentima socijalne politike kompenzovale ove probleme koji jesu ili će nastati kao posledica penzijskih reformi. S druge strane, trendovi penzijskih reformi u državama članicama EU prilično su međusobno divergentni<sup>43</sup>, u kom smislu „uzori“ za reforme su izuzetno različiti.

U Srbiji ne postoje penzije na koje bi pravo ostvarili svi njeni stariji građani. Trenutno, oko 84% starih ostvaruje pravo na penzije. Od 16% preostalih,

---

<sup>42</sup> “Manual for Gender Mainstreaming”, Office for Official Publications of the European Communities, op. cit., p. 35.

<sup>43</sup> Liam Foster, “Women’s pensions in the European Union and the current economic crisis”, *Policy & Politics*, Vol. 42, No. 4, p. 566.

koji ne ostvaruju pravo na penziju, preko 85% su žene.<sup>44</sup> Ova stavka svakako će biti intenzivirana u budućnosti: stope zaposlenosti žena kontinuirano su niže u odnosu na stope zaposlenosti muškaraca, te će se žene u budućnosti sa većom verovatnoćom susresti sa nemogućnošću ostvarivanja prava na penzije ili će te penzije pak biti redukovano iznosa, zbog uslovljenosti visine penzije dužinom uplaćivanja doprinosa i njihovom visinom. Stope zaposlenosti žena na neformalnom tržištu su više u odnosu na muškarce. Međutim, ova forma zaposlenja nije povezana sa ostvarivanjem prava na penzijske naknade, kao što je iz brojnih razloga povezana sa vulnerabilnošću i prekarijatom. Povrh toga, stope zaposlenosti i aktivnosti u Srbiji niske su za oba pola. U situaciji u kojoj je sveukupan sistem socijalne sigurnosti organizovan prema tzv. *male breadwinner* modelu, izvesno je očekivati da će muškarci popunjavati sve oskudnija radna mesta, a ne žene.

Problematika *rodnog jaza u prihodima starih* se u penzijskim sistemima koji su zasnovani na uplati doprinosa, kao što je to slučaj sa nacionalnim, uopšteno ne rešava. Determinisanost penzijskih naknada zaradama zaposlenih rezultuje manjim penzijskim naknadama za žene, u odnosu na muškarce. Prosečne zarade su u intervalu od 2004. do 2013. godine bile konstantno niže za žene, za oko 10 procentnih poena.<sup>45</sup> U 2014. godini, sa platnim jazom od 8,7%, Srbija je u evropskoj perspektivi bila među zemljama sa najnižim platnim jazom.<sup>46</sup> Međutim, ovaj jaz umnogome prikriva pravu dubinu, stoga što žene u Srbiji imaju više obrazovanje u odnosu na muškarce, dok su istovremeno zaposlene u sektorima sa nižim zaradama: „glavni razlog za ovu 'prednost' koju žene imaju u odnosu na muškarce je to što su stope zaposlenosti žena sa nižim obrazovanjem niske”<sup>47</sup>. Istovremeno, platni jaz u privatnom sektoru je viši i iznosi 11%, dok u javnom iznosi 7,5%.<sup>48</sup> Posledično, penzije žena niže su od penzija muškaraca. Trenutno za sve kategorije penzionera, prosečna starosna penzija žena iznosi 80% od prosečne penzije muškaraca, a

---

<sup>44</sup> Natalija Perišić, *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016, str. 121.

<sup>45</sup> „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014, str. 80.

<sup>46</sup> „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2017, str. 82.

<sup>47</sup> Fond za razvoj ekonomske nauke, *Rodni jaz u platama u zemljama Zapadnog Balkana: nalazi iz Srbije, Crne Gore i Makedonije*, 2013. Dostupno preko: [http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs\\_GPG\\_ser.pdf](http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs_GPG_ser.pdf) (Pristupljeno 21. novembra 2016), str. 2.

<sup>48</sup> Isto, str. 3.

86% kod invalidske penzije. Za porodičnu penziju ne raspolaže se podacima prema polu korisnika.<sup>49</sup>

Korektivni mehanizam platnog jaza je postajao, ali se njegov značaj smanjuje, kao što će se u budućnosti, konkretno do 2032. godine, kada će se izjednačiti starosna granica za žene i muškarce, u potpunosti izgubiti. Naime, prilikom obračuna visine penzijske naknade, žene se delimično „subvencioniraju”: kada je starosna granica za penzionisanje žena bila 60, a za muškarce 65 godina, žene su automatski dobijale za 15% više naknade (stoga što je obračunska formula predviđala uvećanje staža osiguranja za žene u iznosu od 15%), ali to nije značajno poboljšavalo njihov dohodovni status. Sa podizanjem starosne granice za žene, i ova „beneficija” sve je manja. Pored toga, izmene formule za obračun penzije, koja uzima u obzir sveukupno ostvarene zarade, za razliku od prethodno postojeće formule, koja je uzimala u obzir samo određen period zaposlenosti, disproporcionalno više negativno utiče na žene.<sup>50</sup>

Na kraju, penzijske naknade u privatnom osiguranju ne sadrže nikakve mehanizme koji bi uzeli u obzir lošiji materijalni položaj žena.

*Kreditiranje brige o članovima porodice* u Srbiji nije pozicionirano u kontekste adekvatnosti i održivosti. Izuzev u svrhe ostvarivanja prava na porodične penzije, koncept porodice odnosi se na roditelje i decu, dok ne obuhvata, na primer, roditelje roditelja. Krediti za brigu o članovima porodice odnose se isključivo na decu i postoje uslovno, u formi tzv. posebnog staža. On se odnosi na žene i iznosi 6 meseci za one koje imaju jedno dete; 1 godinu za one koje imaju dvoje dece; i 2 godine za one koje imaju troje dece.<sup>51</sup> Ova mera predstavlja tek blagi korektiv nepostojanja politika koje olakšavaju usklađivanje porodičnih i profesionalnih obaveza žena.

Penzijski sistem koncipiran je tradicionalno, sa zakasnelim modernizacijskim impulsima. Stoga se on bazira na *tipičnom zaposlenju*, uz upadljivo odsustvo uvažavanja fleksibilnih radnih normi. To naročito pogađa žene, koje su često primorane da svoje radne karijere prekidaju zbog različitih vrsta porodičnih obaveza. Tako su žene svih starosnih kohorti u većem procentu zaposlene kraće od punog radnog vremena u odnosu na muškarce. Očekivano,

<sup>49</sup> „Statistički mesečni bilten”, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Beograd, 2018, str. 5.

<sup>50</sup> Liam Foster, “Women’s pensions in the European Union and the current economic crisis”, op. cit., pp. 567–569.

<sup>51</sup> *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*. Dostupno preko: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_penzijskom\\_i\\_invalidskom\\_osiguranju.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_penzijskom_i_invalidskom_osiguranju.html) (Pristupljeno 21. januara 2018), Član 62.

kada su u pitanju razlozi zbog kojih rade kraće radno vreme, čak 96% žena, nasuprot 4% muškaraca, stara se o deci ili nesposobnim odraslim licima.<sup>52</sup>

*Minimalna penzija* je zakonski utvrđena za starosne i invalidske, ali ne i za porodične penzije. Može se pretpostaviti sa najvećom verovatnoćom da su žene dominantni korisnici porodičnih penzija, zbog dužih očekivanih godina života, kao i zbog nižih stopa zaposlenosti. Minimalan iznos za korisnike u osiguranju zaposlenih i u osiguranju samostalnih delatnosti ne može iznositi ispod 27% prosečne zarade u Srbiji. Kako je prosečna zarada u novembru 2017. godine iznosila 47.575 dinara, zakonom garantovana minimalna penzija od oko 12.845 dinara je iznos koji je ispod linije siromaštva.<sup>53</sup> Za korisnike u osiguranju poljoprivrednika, limit minimalne penzije je 1. januara 2011. godine postavljen na 9.000 dinara<sup>54</sup>, da bi u novembru 2017. iznosio 11.014 dinara<sup>55</sup>. U istom periodu, 7,7% penzionera primalo je iznos penzije do 10.000 dinara, a još 21,4% njih penzije od 10.000 do 15.000 dinara<sup>56</sup>, što je iznos niži od linije siromaštva. Podaci RFPIO, kao i podaci RZS (čak ni u specijalizovanoj publikaciji) ne sadrže podatke prema polu korisnika, sa stanovišta različitih kategorija visine penzije.

*Porodične penzije* iznose u proseku 19.419 dinara i na njih pravo ostvaruje oko jedna petina ukupnog broja korisnika penzija. Na taj način, one u proseku iznose oko 80% prosečne penzije koja je visine 23.805 dinara.

*Specifične mere u vezi sa razvodom braka* definisane su tako što pravo na porodičnu penziju razvedeni supružnik može ostvariti ukoliko je ostvario pravo na izdržavanje.<sup>57</sup> U slučaju da preminuli korisnik ima i aktuelnog supružnika, iznos porodične penzije se deli među njima.<sup>58</sup>

*Stož osiguranja* je izjednačen za žene i za muškarce, te iznosi najmanje 15 godina u kombinaciji sa godinama života ili pak 45 godina (bez obzira na godine života).<sup>59</sup> Postoji poseban staž za žene, o kom je već bilo reči, kao što postoji i beneficirani staž, koji ne pravi razliku između polova.

<sup>52</sup> „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, nav. delo, str. 68.

<sup>53</sup> „Statistički mesečni bilten”, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, nav. delo, str. 5.

<sup>54</sup> *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*, nav. delo, Član 76.

<sup>55</sup> „Statistički mesečni bilten”, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, nav. delo, str. 4.

<sup>56</sup> Isto, str. 7.

<sup>57</sup> *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*, nav. delo, Član 28.

<sup>58</sup> Isto, Član 71.

<sup>59</sup> Isto, Član 19.

*Očekivane godine života* u Srbiji su duže za žene (i iznose 78 godina), nego za muškarce (za koje iznose 73 godine)<sup>60</sup>, što je univerzalan fenomen. Međutim, u domaćem penzijskom sistemu postoji jedan paradoks: žene korisnice starosnih penzija žive kraće čak dve godine od muškaraca korisnika starosne penzije: „prosečne navršene godine života korisnica starosne penzije kojima je pravo na penziju prestalo zbog smrti iznosile su 76 godina, nasuprot 78 koliko su iznosile kod korisnika starosne penzije”<sup>61</sup>. Ova polna razlika ne postoji kada su u pitanju invalidske penzije i iznosi 72 godine života za oba pola.<sup>62</sup>

*Starosna granica za penzionisanje* je zakonski izjednačena, ali pošto je za sada ovo izjednačavanje gradualno (za razliku od prošlosti), ono još nije efektivno.

*Politike aktivnog starenja* su uopšteno nerazvijene, kao i svi koncepti koji zahtevaju investicije. Penzijski sistem je suočen sa izazovom neodrživosti, što parališe svaku intenciju investiranja.

Odgovori na pitanja nedvosmisleno ukazuju da će penzijske reforme u Srbiji disproporcionalno više negativno uticati na žene, nego na muškarce. Pod parolom povećanja pravednosti penzijskog sistema, te iz potrebe za smanjivanjem penzijskih rashoda, muškarci i žene su statutarно izjednačeni. To izjednačavanje će, međutim, rezultovati suštinskom posledičnom nepravednošću, jer nisu stvorene jednake prilike za oba pola. Jednake prilike u ovom slučaju podrazumevaju da politike uzmu u obzir različita iskustva žena u odnosu na iskustva muškaraca u čitavim njihovim životnim ciklusima. U slučaju neuzimanja toga u obzir, čini se da će fertilitet imati za posledicu siromaštvo u starosti. Na taj način, čini se da primena rodnog mejnstriminga u ovoj oblasti u Srbiji zahteva prethodno ispunjavanje niza neizbežnih preduslova u povezanim oblastima.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Bošković, Irena (ur.), *Evropska unija – rodna ravnopravnost u međunarodnim dokumentima*, Odeljenje za poslove rodne ravnopravnosti, Podgorica, 2013.
- [2] Borić, Rada (ur.), *Pojmovnik rodne terminologije prema standardima Europske unije*, Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH, Zagreb, 2007.
- [3] Browsers, Ria, "Revisiting Gender Mainstreaming in International Development: Goodbye to an Illusionary Strategy", *Working Paper No. 556*. International Institute of Social Studies, 2013.

---

<sup>60</sup> „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, nav. delo, str. 28.

<sup>61</sup> Isto, str. 88.

<sup>62</sup> Isto, str. 88.

- [4] Commission of the European Communities, *Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities*, 1996. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51-996DC0067&from=EN> (Accessed 27 January 2018).
- [5] Cornwall, Andrea, "Introductory overview: buzzwords and fuzzwords – deconstructing development discourse", in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd, 2010, pp. 1–19.
- [6] Daly, Mary, "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 12, No. 3, pp. 433–450.
- [7] Evans, Peter, "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation", *Studies in Comparative International Development*, Winter 2004(38), pp. 30–52.
- [8] Foster, Liam, "Women's pensions in the European Union and the current economic crisis", *Policy & Politics*, Vol. 42, No. 4, pp. 565–580.
- [9] Fond za razvoj ekonomske nauke, *Rodni jaz u platama u zemljama Zapadnog Balkana: nalazi iz Srbije, Crne Gore i Makedonije*, 2013. Dostupno preko: [http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs\\_GPG\\_ser.pdf](http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs_GPG_ser.pdf) (Pristupljeno 21. novembra 2016).
- [10] Guerrina, Roberta, "Gender, Mainstreaming and the EU Charter of Fundamental Rights", *Policy and Society*, Vol. 22, No. 1, pp. 97–115.
- [11] Hantrais, Linda, *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
- [12] Krause, Philipp, "Of Institutions and Butterflies: Is Isomorphism in Developing Countries Necessarily a Bad Thing", *ODI Background Note*, The Overseas Development Institute, 2013.
- [13] "Manual for Gender Mainstreaming", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.
- [14] Linč, Rori, *Socijalni rad sa starima*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.
- [15] Lombardo, Emanuela and Meier, Petra, "Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?", *European Journal of Women's Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 151–166.
- [16] Mazey Sonia, "Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering on and Agenda?", *Feminist Legal Studies*, Vol. 10, No. 1, pp. 227–240.
- [17] Moser, Caroline, "Has Gender Mainstreaming Failed?", *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, No. 4, pp. 584–600.
- [18] Nikolić-Ristanović, Vesna, *Preživeti tranziciju – svakodnevni život i nasilje u postkomunističkom i postratnom društvu*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

- [19] Pascall, Gillian, and Jane Lewis, "Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe", *Journal of Social Policy*, Vol. 33, No. 3, pp. 373–394.
- [20] Perišić, Natalija, *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, FPN, Beograd, 2016.
- [21] Pollac, Mark and Emilie Hafner-Burton, "Mainstreaming gender in the EU", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1, pp. 432–456.
- [22] Rao, Aruna, "Making Institutions Work for Women", *Development*, Vol. 49, No. 1, pp. 63–67.
- [23] Silke Roth (ed.), *Gender Politics in the Expanding European Union – Mobilization, Inclusion, Exclusion*, Berghahn Books, New York, Oxford, 2008.
- [24] „Statistički mesečni bilten”, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Beograd, 2018.
- [25] Smyth, Ines, "Talking of gender: words and meanings in development organisations", in: Andrea Cornwall and Deborah Eade (ed.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxford: Practical Action Publishing ltd, 2010, pp.143–153.
- [26] Šehić, Diana, Paripović Sanela i Irma Zulić, *Priručnik za integrisanje ravnopravnosti polova u pravne propise*, Kancelarija Fondacije za istraživanje za Državni univerzitet Njujork u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2015.
- [27] Todorović, Dragana, „Gender Mainstreaming i Evropska unija”, u: Vesna Šijački (ur.), *Evropska unija i rodna ravnopravnost*, Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2008. str. 39–48.
- [28] *Treaty of Lisbon*. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (Accessed 2 March 2018).
- [29] Utting, Peter, "Introduction: Reclaiming Development Agendas", in: Peter Utting (ed.), *Reclaiming Development Agendas: Knowledge, Power and Institutional Policy Making*, Basingstoke: Palgrave Macmillan and UNRISD, 2006, pp. 1–39.
- [30] Verloo, Mieke, *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest: CPS Books, 2007.
- [31] Weiner, Elaine and Heather MacRae, "The persistent invisibility of gender in EU policy: Introduction", *European Integration online Papers*, Vol. 18, No. 3, pp. 1–20.
- [32] *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*. Dostupno preko: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_penzijskom\\_i\\_invalidskom\\_osiguranju.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_penzijskom_i_invalidskom_osiguranju.html) (Pristupljeno 21. januara 2018).
- [33] „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2017.
- [34] „Žene i muškarci u RS”, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014.

*Natalija Perišić  
Jelena Vidojević*

GENDER MAINSTREAMING –  
CHALLENGES OF THE CONCEPT AND ITS  
IMPLEMENTATION IN SOCIAL POLICY

*Abstract*

The subject of the paper is the concept of gender mainstreaming and its transfer into the national social policy. The authors start their considerations of the concept from the aspect of discourse and its importance for policy transfer. This is followed by the analysis of the evolution of the concept in the European Union, along with taking into account the perspectives of member states, as well as an overview of relevant body of literature on potential and practical significance of gender mainstreaming for the realization of gender equality. The focus is on one of the areas of social policy, i.e. pension policy, which has been under reforms for a long period. Considerations of the gender aspect of pension reforms in Serbia show that the perspective of substantial justice, i.e. justice based on outcomes, has been neglected.

*Key words:*

discourse, feminism, concept, pension policy, pensions, gender mainstreaming, older people, women.