



# АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Рајко Петровић  
Никола Лазић  
Андрија Младеновић  
Милица Шкорић  
Сара Рајић



# АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

UDK 35

Година VI vol. 14

Број 2/2020



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

**Administration and Public Policy**

Издавач: Институт за политичке студије  
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд  
Телефон: 3039-380, 3349-204  
Е-mail: ipsbgd@eunet.rs  
Е-mail: redakcija@ajpips.edu.rs  
www.ipsbgd.edu.rs  
www.spmbeograd.rs

**За издавача**

Живојин Ђурић

ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 2/2020. Година VI vol. 14

<https://doi.org/10.22182/ajp.1422020>

**Главни и одговорни уредници**

Дејан Миленковић, Петар Матић

**Чланови редакције**

Душан Павловић, Дејан Миленковић, Сениша Атлагић,  
Ђорђе Стојановић, Срђан Кораћ, Петар Матић, Зоран Стојиљковић,  
Драган Марковић, Владимир Илић, Владимир Ђурић,  
Јасна Милошевић Ђорђевић

**Савет**

Снежана Ђорђевић, Милан Јовановић, Душан Павловић,  
Живојин Ђурић, Момчило Суботић,  
Ђорђе Стојановић, Ђорђе Вуковић

**Секретари редакције**

Андријана Јовановић, Бојана Секулић

**Пословни секретар**

Смиљана Пауновић  
Е-mail: smiljana@ips.ac.rs

Радови АДМИНИСТРАЦИЈЕ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ налазе се  
и доступни су у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.  
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа - Birograf comp, Земун  
Тираж: 50 примерака

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

---

## САДРЖАЈ

---

Рајко Петровић	ЕВРОРЕГИОНИ – БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?	5
Никола Лазић	НАЦИОНАЛНИ МОДЕЛ ДУАЛНОГ ОБРАЗОВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	17
Андрија Младеновић	ПОТРЕБА ИЛИ ЛУКСУЗ: СЕКСУАЛНО ОБРАЗОВАЊЕ У СРБИЈИ	35
Милица Шкорић	КВАЛИТЕТ МЕРИТ СИСТЕМА, НАПРЕДОВАЊЕ, ОЦЕЊИВАЊЕ И НАГРАЂИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА	57
Сара Рајић	РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ПРИКЉУЧЕЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	79

---

---

## TABLE OF CONTENTS

---

---

Rajko Petrovic

EUROREGIONS –  
THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION? 5

---

Nikola Lazic

NATIONAL MODEL  
OF DUAL EDUCATION  
IN THE REPUBLIC OF SERBIA 17

---

Andrija Mladenovic

A NECESSITY OR LUXURY:  
SEXUALITY EDUCATION IN SERBIA 35

---

Milica Skoric

QUALITY OF MERIT SYSTEM,  
PROMOTION, EVALUATION  
AND AWARD OF EMPLOYEES 57

---

Sara Rajic

FACTORS HINDERING PUBLIC ADMINISTRATION  
REFORM AND EU ACCESSION: CASE STUDY OF  
BOSNIA AND HERZEGOVINA 79

---

---

# ЕВРОРЕГИОНИ – БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

---

УДК 332.1(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1422020.1>

Прегледни рад

**Рајко Петровић\***

---

## **Сажетак**

Предмет анализе овог рада су еврорегиони као специфични облици транснационалне сарадње на простору Европске уније. Током протеклих деценија, Европска унија је интензивно радила на спровођењу принципа децентрализације, односно на приближавању власти схваћене као сервисера услуга грађанима. Јачање њених регионалних капацитета један је од корака које Европска унија предузима. У том контексту треба посматрати и еврорегионе као облике сарадње између различитих европских народа. Циљ овог рада је, поред описа неких од постојећих еврорегиона и њихових предности, разумевање значаја еврорегиона за опстанак идеје о уједињеној Европи, као и посматрање истих као могуће алтернативе између два модела организације власти који се данас намећу – глобалистичког и националног. У том контексту, размотрићемо даље могућности развоја концепта еврорегиона и препреке са којима се може суочавати у будућности. У теоријском смислу, користићемо се теоријом о регионализацији и регионализму, а у погледу метода користићемо историјску методу, методу студије случаја, статистичку и компаративну методу.

**Кључне речи:** еврорегиони, Европска унија, регионализација, евроинтеграције, Комитет региона.

---

---

\* [rajko.petrovic@ies.rs](mailto:rajko.petrovic@ies.rs)

## УВОД

Последњих деценија, а посебно година, Европска унија све више пажње посвећује регионалној (кохезионој) политици. Она је осмишљена са циљем да уклони социјалне и економске диспропорције између држава чланица Уније, али се, исто тако, може разумети и као један од начина да се јачају европске вредности и да се европске институције приближе грађанима. Дакле, регионална политика Европске уније је одувек имала политички и економски карактер (Petrović 2018, 130–131). Регионална сарадња је данас општеприхваћени концепт који је сложен и мултидимензионалан, с обзиром да подразумева сарадњу у сфери политике, економије, заштите животне средине, културе и сл. Она укључује низ актера – од државних и локалних институција, преко привредних субјеката и мултинационалних компанија, па све до представника цивилног друштва (Петровић 2009, 73). Важно је направити јасну појмовну разлику између региона, регионализма, регионализације и регионалне државе. Када је реч о региону, „Регион по дефиницији појма (појам је изведен из латинске речи *regio*) означава област, рејон, зону, крај, суседство, површину, округ, подручје, поље, простор, место, предео. У контексту једне конкретне државе, независно од њене величине, регион представља њен територијално заокружени део. Он има, са једне стране, скуп карактеристика који га повезују са целином државе, а са друге стране, скуп (других) карактеристика које га чине специфичним“ (Mirić 2009, 15). Док се регионализам посматра као скуп политичких идеја, односно као идеологија, регионализација подразумева стварање новог нивоа у територијалној организацији једне државе који је изнад постојећих институција локалне самоуправе. Регионализацијом се могу створити региони са различитим политичким, економским и другим институцијама и капацитетима (Mirić 2009, 15).

## ЕВРОРЕГИОНИ – НАСТАНАК И РАЗВОЈ

Државе Западне Европе, које су представљале иницијаторе настанка и развоја Европске уније какву данас познајемо, још од средњег века су биле, заправо, својеврсне државе региона. Регионални идентитети у деловима Немачке, Италије, Француске, Шпаније или Белгије одувек су били веома изражени. Поред свих различитости, ти региони су међусобно саобраћали у политичком, економском и сваком другом смислу, што је и резултирало најпре настанком модерних националних држава у XIX веку, а касније и

самим уједињењем већег дела европског континента. У том погледу, можемо говорити о интегративној снази коју су, поред неспорних разлика, европски региони имали током историје.

Премда нема јединствене дефиниције, еврорегионе је најприкладније описати као „прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регионалне владе преко границе, са циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обе стране границе“ (Lazarević, Knežević i Vožić 2011, 41). Можемо слободно рећи да је идеја еврорегионализма присутна још од оснивања Европске заједнице. Већ 1951. године је у Женеви формирана прва асоцијација локалних власти под називом Савет европских општина, а која 1984. мења назив у Савет општина и региона Европе. Данас овај савет чини око 100.000 регионалних и локалних власти у целој Европи (Lazarević, Knežević i Vožić 2011, 48). Од 70-их година прошлог века долази до постепене конкретизације идеје еврорегионализма. Након дугогодишње иницијативе, 1971. године оснива се Стални комитет европских пограничних региона. Он је формиран од стране неколико пограничних региона Европске заједнице, као што су “СIМАВ“, “ЕUРЕГИО“, “Regio Rhein-Wall“ итд. (Lazarević, Knežević i Vožić 2011, 48). Те године у Бону је основана и Асоцијација европских пограничних региона (АЕБР), као једна од изузетно важних институција за развој еврорегионализма. Њени основни циљеви су фокусирани на „деловање у име европских пограничних и прекограничних региона с намером да заштите њихове интересе, да решавају њихове практичне проблеме, те да користе заједничке могућности. Такође, АЕБР представља интересе пограничних региона у националним и међународним телима, организацијама и асоцијацијама. Посебан акценат у деловању АЕБР-а стављен је на иницирање, подршку и координацију заједничке сарадње у целој Европи, као и на размену знања, искустава и информација с циљем проналажења најбољих решења за заједничке проблеме“ (Lazarević, Knežević i Vožić 2011, 49). Некадашња Европска конференција локалних власти 1975. године прераста у Сталну конференцију локалних и регионалних власти у Европи, а 1994. године се оснива и Конгрес локалних и регионалних власти Европе, који окупља више од 200.000 регионалних и локалних јединица власти. Током 80-их година, вредно помена је оснивање Скупштине европских региона. Реч је о независној мрежи европских региона која данас окупља око 300 региона из 33 земље. Круну идеје еврорегионализма представљало је оснивање Комитета региона кроз Уговор из Мастрихта 1993. године. Његовим оснивањем долази до институционализације учество-



вања локалних и регионалних актера у процесима одлучивања у ЕУ (Lazarević, Knežević i Božić 2011, 48).

Првим еврорегионом сматра се Еврорегио (*Euroregio*) који је формиран давне 1958. године. Створен је захваљујући успостављању тесне сарадње између немачких и холандских међуопштинских удружења на пограничном простору између те две земље. Убрзо су настале различите институције и механизми функционисања овог региона (Perkmann 2014, 158–159). Данас Еврорегио обухвата делове холандских провинција Гелдерланд, Оверијсел и Дренте, те делове немачких федералних држава Северна Рајна-Вестфалија и Доња Саксонија. Овај регион се простире на око 13.000 km<sup>2</sup>, те броји око 3,37 милиона становника (EUREGIO 2019).

Данас на простору целог европског континента постоји преко 200 еврорегиона. Поменућемо неке од најзанимљивијих: Јадрански еврорегион (Албанија, БиХ, Хрватска, Италија, Црна Гора и Словенија), Карпатски еврорегион (Мађарска, Пољска, Румунија, Словачка и Украјина), Црноморски еврорегион (Јерменија, Азербејџан, Бугарска, Грузија, Грчка, Молдавија, Румунија, Русија, Турска и Украјина), Балтички еврорегион (Данска, Литванија, Пољска, Русија и Шведска), Мас-Рајна еврорегион (Белгија, Немачка и Холандија), СарЛорЛукс плус еврорегион (Немачка, Француска и Луксембург), Мон Блан Еспас (Швајцарска, Француска и Италија), ДКМТ еврорегион (Мађарска, Румунија и Србија), Беласица еврорегион (Бугарска, Грчка и Македонија) итд. (АЕВР 2019). Ови примери нам показују сав потенцијал идеје еврорегионализма, с обзиром да је реч о регионима који повезују различите државе (притом се неке од њих чак ни не граниче међусобно) које су кроз историју имале међусобне сукобе. Тиме се показује да је становништво у тим регионима природом ствари оријентисано на међусобну сарадњу, уз уважавање различитости које треба да буду у функцији обогаћивања њихових односа, а не стварања препрека.

## ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

Еврорегиони су током протеклих деценија формиран на свим деловима европског континента. У оперативном смислу, еврорегионе можемо поделити у шест група – оне који припадају Југозападној Европи, Западној Европи, Северној Европи, Источној Европи, Централној Европи и Средоземљу (Dugà et al. 2018, 93). У овом делу рада поменућемо неке од примера добре праксе у

овој области који ће нам помоћи да боље разумемо све потенцијале идеје еврорегионализма.<sup>1</sup>

Еврорегион Галиција–Северни Португал (*Galicja-Norte de Portugal*) настао је 2008. године и обухвата простор две чланице Европске уније – Шпаније и Португала од око 50.000 km<sup>2</sup>. У њему тренутно живи око 6,5 милиона становника, а његово седиште је шпански град Виго. Овај еврорегион је настао као део програма Европске групе за територијалну сарадњу (*European Grouping for Territorial Cooperation–EGTC*) који му даје институционалну основу за многе развојне пројекте. Иако се овај еврорегион налази на северозападу Иберијског полуострва и значајно је удаљен од политичког и привредног језгра ЕУ, реч је о прилично урбанизованом простору. Своја рурална пространства овај регион не види као проблем, већ као своју компаративну предност. Регион је оријентисан ка развоју приватно–јавног партнерства, те јачању међуграничне сарадње у различитим секторима – попут локалног економског развоја, кохезионе и социјалне интеграције, транспорта, развоја и инвестиција итд. (Durà et al. 2018, 102). Неки од најзначајнијих резултата активности овог еврорегиона су: развој заједничког инвестиционог плана Шпаније и Португала за период 2014–2020, учешће у програмима Атлантско подручје (*Atlantic Area*), Интеррег Европа (*Interreg Europe*), Европа за грађане (*Europe for Citizens*) и Еразмус плус (*Erasmus+*), акције заштите животне средине (*ex Reserva da Biosfera Gerês–Xúres*), стратешке иновације засноване на истраживањима, развој стратегије запошљавања, јачање капацитета институција као сервисера услуга грађанима итд. (EGTC 2019).

Еврорегион Нова Аквитанија–Баскија–Навара (*Nouvelle Aquitaine–Euskadi–Navarre*) настао је 1982. године на пограничном простору између Шпаније и Француске. Обухвата површину од 101.661 km<sup>2</sup> на коме живи 8,6 милиона становника. Седиште овог еврорегиона је у француском граду Ендаје у Новој Аквитанији. Створен је на иницијативу баскијске регионалне владе и бившег француског региона Аквитаније, а придружио му се и шпански регион Навара 2017. године. Овај еврорегион је, према постојећој стратегији 2014–2020, усмерен на заједничке активности у неколико области: истраживања и развој, територијална одрживост, одрживи развој који је у функцији заштите животне средине, унапређење еврорегионалног система управљања итд. (Durà et

<sup>1</sup> Ужа специјалност аутора овог рада су, поред регионализма, политичке и економске прилике у Шпанији. Сходно томе, аутор се, када је реч о примерима добре праксе, махом фокусирао на еврорегионе који обухватају делове територије ове земље.

al. 2018, 108). Посебно можемо истаћи пројекте везане за развој саобраћајне инфраструктуре кроз које је овај регион остварио велике резултате. Тако је на овом простору реализован пројекат под називом „Трансфермуга“ којим су интегрисани различити облици транспорта – аутопутеви, железнице, аеродроми, луке и бициклическе стазе. Најпре се започело са тзв. пилот-пројектом 2015. на приобалном појасу Бајон–Сан Себастијан, да би се пројекат убрзо развио и проширио на целу територију овог еврорегиона. Вредност пројекта је износила 390.775 евра, од чега је чак 254.004 евра издвојено из фондова ЕУ (Durà et al. 2018, 109).

Еврорегион Пиринеји–Медитеран (*Euroregió Pirineus–Mediterrània*) се простире на 109.830 km<sup>2</sup> где живи 14,2 милиона становника. Седиште региона је од 2017. у француском граду Перпињону (до тада је седиште било у Барселони). Настао је 2004. године удруживањем шпанских региона Каталоније и Балеарских Острва и бивших француских региона Лангедок–Русијон и Средњи Пиринеји. Реч је о простору смештеном између пиринејског ланца и медитеранског басена који има огроман развојни потенцијал. Један од разлога стварања овог еврорегиона била је потреба за социјалним и економским регионалним интеграцијама заснованим на иновацијама и јачању веза између научних, технолошких и културних центара на том простору. Дугорочно, овај еврорегион је оријентисан ка одрживом развоју заснованом на иновацијама (Durà et al. 2018, 116). Да овај еврорегион има огромне развојне потенцијале говори и пројекат под називом „Мрежа бизнис инкубатора у еврорегиону Пиринеји–Медитеран“ који је у њему реализован у периоду 2010–2013. Овај пројекат је снажно стимулисао тамошњи локални економски развој. То је учињено кроз структурни развој фирми, побољшање пословног окружења, развој инфраструктуре, као и кроз атрактивно рекламирање локалног предузетништва и повећање његове видљивости на тржишту. Само на простору Перпињона подржан је развој око 100 предузетника, док је отворено преко 1.400 младих фирми. Укупна вредност пројекта износила је 1.477.249 евра, од чега је из фондова Европске уније издвојено 1.107.937 евра (Durà et al. 2018, 117).

Еврорегион Бајон–Сан Себастијан (*Bayonn–San Sebastián*) спада у ред мањих еврорегиона. Иако се простире на свега 591 km<sup>2</sup>, у њему живи 600.000 становника. Настао је 1993. године на иницијативу француског дистрикта Бајон–Англе–Биариц и шпанске провинције Гипуское са седиштем у граду Сан Себастијану. Премда мали, овај еврорегион је економски изузетно развијен, са БДП-ом који је изнад европског просека. Регион је врло брзо раз-

вио хармоничну административну структуру, инструменте јавних политика и јавне услуге. Неки од основних развојних поља овог еврорегиона су саобраћај, инфраструктура, урбани развој, заштита природе, мобилност и одрживи развој (Durà et al. 2018, 110). Од реализованих пројеката у овом еврорегиону посебно је занимљиво истаћи онај под називом „Пројекат зелене и плаве мреже“. Реализован је у периоду 2011–2015. и имао је за циљ стварање тзв. „еколошких коридора“ који би били у функцији заштите животне средине и биодиверзитета на том простору. Пројекат је показао да један регион може бити високо економски развијен, а да притом води рачуна о својој животној средини, чиме је овај еврорегион постао важан пример за друге. Вредност тог пројекта је износила 304.280 евра, а 197.782 евра је издвојено из фондова ЕУ (Durà et al. 2018, 111).

## ДА ЛИ СУ ЕВРОРЕГИОНИ БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

Европска унија се данас налази пред бројним изазовима. Са једне стране, национализам и десни популизам се буде у великом броју земаља чланица са захтевима да те земље поврате суверенитет у пуном смислу у своје руке. На другој страни, бриселска администрација је све више на становишту да нам је потребна још снажнија и јединственија Европска унија, те да је то могуће остварити кроз идеју тзв. Сједињених Европских Држава (Evain 2013, 2). Идеја еврорегионализације се очигледно налази негде између та два концепта, што може бити њена слабост, али и предност, с обзиром на то да је тешко очекивати да ће се Европска унија у догледно време померити ка једном од та два екстрема. Не можемо рећи да је идеја еврорегионализма заузела оно место које јој сасвим сигурно припада у Европској унији, али је она свакако све важнија. Она показује значај сарадње између региона са различитим културним и социјалним наслеђем, као и то да је могуће међу њима развити дугорочну и стабилну институционалну сарадњу. Кроз еврорегионализам се развија и негује осећај међусобног поверења и уважавања, као и све веће разумевање потребе да се креирање и спровођење јавних политика одвија у међурегионалном контексту (Haselsberger and Benneworth 2010, 80).

Искуства у пракси иду у прилог еврорегионализацији. На пограничним просторима, показало се да често локалне и регионалне власти (па чак и њихове централне власти) нису у стању да реше одређене проблеме. Реч је о проблемима који захтевају ко-

ординисану сарадњу са суседним земљама на које ти проблеми такође утичу. Међурегионална погранична сарадња доприноси и општој стабилности. Распадом Совјетског Савеза, Југославије и Чехословачке настале су нове државе, са новим границама и новим изазовима. Настали су и нови погранични региони, а еврорегионализам је показао да је способан да их интегрише и повеже са њима суседним регионима (Tschudi 2003, 1). Упркос томе што еврорегиони постају све јединственији, треба напоменути да они не стварају нову, прекограничну власт, те немају законодавну власт, па су као такви и даље ограниченог маневарског простора. Постоје и друге препреке са којима се идеја еврорегионализма у пракси сучава. Географске, односно природне препреке могу бити велики изазов за прекограничну регионалну сарадњу, посебно уколико на датом простору није изграђена адекватна инфраструктура. Културно-историјске препреке понекад могу бити теже за превазилажење од природних, нарочито на постконфликтним подручјима (попут граничног појаса између Немачке и Француске), или тамо где су питања положаја националних мањина још увек отворена. Језичке баријере су често потцењене, те и оне неретко представљају препреку за међурегионално прекогранично повезивање. На крају, правне, политичке и административне препреке су увек присутне и захтевају посебне напоре (Tschudi 2003, 2–3).

Са друге стране, многе ствари иду у прилог јачању еврорегионализације. Прво, фактор животне средине је изузетно битан, с обзиром да многи европски погранични региони деле исте планине, реке или језера. Сходно томе, свима је у интересу да се заштите вода или ваздух као важни ресурси и то намеће потребу за заједничком сарадњом како би се омогућио одрживи развој. Друго, економски и социјални фактори су такође значајни и могу бити моћни покретачи еврорегионализације. Треће, политички фактори су једни од пресудних. Чини се да су европске националне државе дефинитивно раскрстиле са периодом међусобног неповерења и да су спремне да јачају сваки вид прекограничне сарадње. Четврто, регионални политички представници уживају одређени легитимитет и важно је радити на томе да се и њихов глас чује на нивоу Уније (Tschudi 2003, 2–3). Пето, еврорегионализација може дати снажан допринос у превазилажењу постојећих тензија на локалном нивоу. Довољно је само видети случајеве еврорегиона које смо овде навели као примере добре праксе. Реч је о творевинама које повезују, на пример, баскијску заједницу у Француској и Шпанији, каталонску заједницу у Француској и Шпанији или Галицијце у Португалу и Шпанији. Сходно томе, еврорегиони могу бити моћно

оружје у борби против сепаратизама на тлу европских држава.

Европа региона свакако има будућност и може представљати прихватљив модел за неке друге крајеве света где постоји потреба за регионалном сарадњом. Еврорегионализам се током последњих 20 година интензивно развијао и усавршавао како у теоријском, тако и у практичном смислу. Постоји неколико ствари које указују на то да можемо рачунати на развој ове идеје и у будућности. Прво, регионална политика Европске уније представља део њене дугорочне развојне стратегије. Друго, Европска унија се на пољу регионалне политике користи објективним, а не политичким методама расподеле ресурса међу регионима. Треће, читав концепт је осмишљен да подстиче удруживање локалних заједница и кофинансирање разних пројеката. Четврто, регионална политика ЕУ је у функцији подстицања како интегрисаних тако и појединачних пројеката. Пето, учињено је много на побољшању одговарајућих формалних и неформалних институционалних капацитета када је реч о процесу доношења одлука у овој области. Последње, ЕУ у својој регионалној политици инсистира на транспарентности, што представља предуслов добре управе XXI века (Goulet 2009, 13–14).

## ЗАКЉУЧАК

Савремена Европска унија се суочава са мноштвом политичких и економских изазова. Циљ Европске уније и даље је не само држање на окупу свих европских народа, већ и побољшање живота њених грађана у свим њеним деловима. У том контексту треба посматрати и идеју еврорегионализма која се спроводи већ неколико деценија, а која је у последњих 20 година добила посебан замах. Пројекат еврорегионализације није у потпуности завршен и постоји много простора за унапређење политичке, економске и културне сарадње између пограничних региона на простору ЕУ. Важно је напоменути да су искуства у пракси и више него позитивна. Показало се, наиме, да еврорегиони могу изводити различите пројекте за које региони који их чине појединачно не би имали довољно капацитета. Исто тако, еврорегионализам даје један нови и квалитетни садржај уједињеној Европи, показујући на микро нивоу да је могуће превазићи не само природне, већ и друге баријере, што је појединим европским регионима тешко полазило за руком у прошлости.

Свакако да треба очекивати бројне изазове који ће еврорегионима тек предстојити. Са једне стране, свет се све више глобализује и то усложњава политичко и економско функционисање на

локалном нивоу. Насупрот томе, у ЕУ су све присутније тенденције јачања национализама, који могу бити објективна претња за опстанак Европске уније какву данас познајемо. У том контексту, можемо очекивати продубљивање регионалне сарадње на Старом континенту као реакцију на ове две крајње могућности.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Петровић, Срђан. 2009. „Еврорегиони у функцији трансграничне сарадње земаља западног Балкана.“ Глобус 34 (34): 73–88.
- AEBR, 2019. “Members list of regions.” [https://www.aebr.eu/en/members/list\\_of\\_regions.php](https://www.aebr.eu/en/members/list_of_regions.php). 8.9.2019.
- Goulet, Raphaël. 2009. *La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE: Aplicar los principios, compartir las lecciones aprendidas e intercambiar experiencias*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
- Durà, Antoni, Camonita, Francesco, Berzi, Matteo and Noferini, Andrea. 2018. *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona: UAB–Department of Geography
- EGTC, 2019. “Galicia-Norte de Portugal.” <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Galicia-Norte-de-Portugal.aspx>. 9.9.2019.
- EUREGIO, 2019. “De EUREGIO, dat zijn wij samen!” <https://www.euregio.eu/en/about-euregio>. 7.9.2019.
- Evain, Ellinor. 2013. “United States of Europe: Desired State for the European Union or Federalistic Utopia?”. Master of European Studies with a Humanistic Profile. Lund University
- Lazarević, Gordana, Knežević, Ivan i Božić, Relja. 2011. *Prekogranična saradnja*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji
- Mirić, Ognjen. 2009. *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja*, Beograd: Evropski pokret u Srbiji
- Perkmann, Markus. 2014. “The emergence and governance of Euroregions: the case of the EUREGIO on the Dutch-German border.” In *Euroregions: experiences and lessons*, eds. Iva Miranda Pires and Luis Dominguez, 157–181. Bern: PIE Peter Lang
- Petrović, Rajko. 2018. „Nastanak i razvoj pravnog okvira regionalne politike Evropske unije u XX veku.“ *Revija za evropsko pravo* 2-3 (20): 129–140. doi: 341.217.02(4-672EU)
- Tschudi, Hans Martin. 2003. “Euroregions: Problems and Prospects for the Creation of Euroregions on the Basis of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation and its Additional

Protocols.“ St. Petersburg: 20th Conference Europe of Regions: 1–6.

Haselsberger, Beatrix and Benneworth, Paul. 2010. “Do Euroregions Have a Future?.” *disP – The Planning Review* 183 (4): 80–94. doi: 10.1080/02513625.2010.10557114

**Rajko Petrovic**

## **EUROREGIONS – THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION?**

---

### **Resume**

---

The subject of the analysis of this work are Euroregions as specific forms of transnational cooperation in the European Union. Over the past decades, the European Union has been working intensively to implement the principles of decentralization, that is, to bring the authorities understood as service providers to citizens. Strengthening its regional capacities is one of the steps taken by the European Union. In this context, Euroregions should also be seen as forms of cooperation between different European nations. In addition to the description of some of the existing Euroregions and their advantages, the aim of this paper is to understand the significance of the Euroregion for the survival of the idea of a unified Europe, as well as to observe the same as possible alternatives between the two models of the organization of government that are imposed today – globalist and national. In this context, we will consider further the possibilities of developing the concept of the Euroregion and the obstacles that can be faced in the future. In theory, we will use the theory of regionalization and regionalism, and in terms of methods, we will use the historical method, the case study method, the statistical and comparative method.

**Keywords:** Euroregions, European Union, regionalization, Eurointegration, Committee of Regions.

---





---

# НАЦИОНАЛНИ МОДЕЛ ДУАЛНОГ ОБРАЗОВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

## Нормативни и институционални оквир, имплементација, изазови, проблеми и ризици

---

УДК 373.54.014.5(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1422020.2>

Прегледни рад

**Никола Лазих**

---

### **Сажетак**

Дуално образовање је облик средњег стручног образовања, а дуалност подразумева то да се образовање и обука реализују на два места, у школи и код послодавца, односно тренинг центру који одговара одређеном радном месту. Дуални модел образовања у Републици Србији није преписан закон из неке земље са примером добре праксе, већ је донет у складу са образовним системом наше земље, социјалним, институционалним, економским и привредним оквирима. Овај модел образовања у Републици Србији је за сада добровољни модел и сваки ученик се у сваком тренутку може вратити класичном моделу учења. Закон је донет 2017. године а потпуна примена је отпочела 2019. године. Спровођење дуалног образовања захтева веће ресурсе од оних који су нам тренутно на располагању, недостаје особље, стручност и финансирање у процесу спровођења дуалног модела образовања. Потребно је више информисати све актере и заинтересоване стране и укључити их у сам процес. Око 2600 ученика је уписало први разред по дуалном моделу, а према интерним подацима Министарства просвете науке и технолошког развоја у систему дуалног образовања има око 7000 ученика и креираних 37 дуалних образовних образовних профила, 104 школе и 460 компанија које ће реализовати учење кроз рад, а укључено је око 900 компанија.

**Кључне речи:** дуално образовање, учење кроз рад, реално радно окружење, послодавци, компаније.

---

## УВОД

Закон о дуалном образовању у Републици Србији донет је 2017. године и тада је, као и данас изазивао бурне и опречне реакције у читавом друштву. Како бисмо ваљано анализирали читав овај образовни систем који се успоставља и интегрише у образовни систем наше земље, рад треба разложити на делове који чине целину, односно мозаик. Пре свега треба анализирати појам, теоријски оквир и основне постулате, затим варијације и примере добре праксе. Евидентирати земље које су лидери у моделу дуалног образовања, њихове карактеристике, као и оне полууспешне и неуспешне. Затим треба анализирати нормативни оквир у Републици Србији, односно који су све акти који се односе на успостављање овог модела образовања. Затим треба анализирати институционални оквир који је задужен за праћење и вођење овог новог система, као и административни апарат и процес доношења одлука. Ко су актери, да ли је укључено цивилно друштво, синдикати, међународна подршка, итд. На самом крају биће речи о изазовима, потенцијалним проблемима, ризицима и како се они могу превазићи. Треба урадити и преглед постојећег стања након прве године потпуне имплементације и претходне две које су планиране као прелазни период, свакако и већ прве евалуације и истраживања.

## ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Дуално образовање је облик средњег стручног образовања, а дуалност подразумева то да се образовање и обука реализују на два места, у школи и код послодавца, односно на предвиђеном радном месту у реалном радном окружењу. Већи је проценат учења код послодавца, односно у предузећу него у образовној институцији. Овај вид образовања припада формалном образовању и стиче се призната диплома, заснива се на уговору између послодавца и ученика, односно родитеља ученика, ученик добија новчану надокнаду за свој рад, надлежност креирања и реализације је у рукама образовне институције, послодавца и социјалних партнера. (Спасеновић 2017)

Ученик или студент у систему дуалног образовања има велику да разуме међусобну повезаност различитих подсистема предузећа, уместо да их види као засебне предмете на курсу. Тако је могуће представити им систем у целини, везе између рачуноводства, маркетинга, људских ресурса, набавке, логистике итд. Током предавања они који се образују по дуалном моделу су активнији и показују веће интересовање за различите области предузетнич-

ког знања. Они деле своја искуства прикупљена у пословном контексту и проверавају подручја која су научили у образовној, односно академској институцији. (Pogatsnik 2018).

Двојност места учења јесте основа за дефинисање система дуалног образовања, сам назив говори да се учење одвија на два места: у школи и компанији. Тако и Европски центар за развој средњег стручног образовања (Cedefop) каже да је дефиниција дуалног образовања комбиновање образовања и обуке/праксе у образовној институцији и компанији или центру за обуку. Цедефоп тако разликује три термина који се односе на дуално образовање. Прво поимање термина јесте пракса или буквално преведено приправништво – оно се дефинише као систематско, дуготрајна обука са наизменичним периодима на радном месту у компанији и у школи или центру за обуку (односно тренинг центру како је већ устаљено нажалост у српском појмовном речнику које министарство користи). Приправник је уговором везан за послодавца и за свој рад добија одређену накнаду. Послодавац је одговоран да се обука одвија на основу унапред утрђеног плана обуке и води ка адекватном стицању квалификација. Појам наизменично учење је веома широк појам који користи све облике образовања или обука, комбиновањем периода у образовној установи или центру за обуку или на радном месту. Та наизменичност се може одвијати недељно, месечно или чак годишње, све зависи од земље до земље. На крају разликују учење засновано на раду које се односи на стицање знања кроз рад и размишљање о задацима у професионалном контексту, на радном месту или алтернативној обуци (центру за обуку) или у средњој стручној школи. Ова дефиниција је најшира и односи се на облик учења као педагошки приступ, а не само систем или програм. (Chatzichristou, Ulicna, Murphy & Curth, 2014).

У неким земљама је дуално саставни део средњег стручног образовања и водећи је модел (нпр. Швајцарска, Немачка, Аустрија), док је у неким део средњег стручног образовања који коегзистира са осталим моделима (нпр. Француска, Италија, Пољска), постоје и земље где средње стручно образовање има веома стабилну платформу учења које се заснива на раду (нпр. Португал, Холандија, Финска), као и неке земље где се средње стручно образовање заснива на учењу само у школи (нпр. Чешка). (Стаменковић 2019).

Термин дуално образовање на немачком језику јесте *Duale Ausbildung* и одликује земље немачког говорног подручја, мада се у Астрији користи и назив *Lehre*. Немачка је заправо и најкарактеристичнији пример дуалног модела образовања. На енглеском језику је то *apprenticeship*, а Цедефоп га дефинише као модел об-

разовања где се у дужем временском периоду и системски, смењује учење у школи или на радном месту, тј. тренинг центру где се врши обука и где ученик има уговор са компанијом и за свој рад добија прикладну надокнаду. (Спасеновић 2017).

Релевантни образовни, привредни и економски индикатори доказују да земље које имају типичан модел дуалног образовања, имају ниску и веома стабилну стопу незапослености младих, успешни прелазак из школе у свет рада и образовни сектор који је усклађен са потребама привреде. То су у исто време и државе које имају стабилну економију и привреду, те додатно подстичу друге државе да се приликом реформи образовања ослоне на искуства баш ових земаља. Те земље, а нарочито Немачка, Швајцарска и Аустрија, пружају стручну, финансијску и консултатску помоћ свима који желе да имплементирају овакав систем. Међутим нису све земље биле успешне у томе, нарочито оне које су само преписивале моделе овог модела образовања не водећи рачуна о стању привреде у својој земљи, заинтересованости послодавца, другим културним, социјалним и економским разликама. (Спасеновић 2017). Дуални модел образовања се не може пресликавати из једне земље у другу, већ би требало да буде специфичан, са много индикатора, анализом ефеката, анализом постојећег система и обавезног транзиционог периода посебно у примени уаконодавне регулативе. Срж успеха дуалног модела образовања огледа се у веома активном учешћу свих социјалних парнера који су релевантни, имају развијену сарадњу локалних, регионалних, државних нивоа власти и средњих стручних школа са компанијама. (Chatzichristou, Ulicna, Murphy & Curth 2014). Када послодавац координирано учествује као и компанија која обезбеђује учење кроз рад, за ученике који похађају дуални модел образовања, квалитет средњег стручног образовања се повећава, а његови јавни трошкови опадају. Та одлика чини систем примамљивим и финансијски одрживим за послодавце, што је од кључне важности за одржавање њиховог ангажмана. (Renold, et all 2019).

## НОРМАТИВНИ ОКВИР

Разлог за доношење Закона о дуалном образовању заснива се на истраживањима Ристића и Рајића (2013) из Уније послодавца Србије. Они тврде да је истраживање показало да су од 2001. до 2012. године привреду недостаци ообразовног система коштали 3,5 милијарде евра. Наводе и да ти проблеми демотивишу послодавце да запосле неискусне и младе људе, пошто имају пореска оптерећења, а морају додатно да улажу за доквалификацију, а имају гу-

битак због ниже продуктивности рада у периоду адаптације. Истичу потребу да образовање мора ефикасније и ефективније да одговори на потребе тржишта рада. Спорна је чињеница да се доношење закона доноси на оваквим основама, где су интересна група Унија послодаваца Србије. (Грујић 2020). Закон се не може темељити на само таквим основама. Међутим, поред тога постојала је и велика жеља извршне власти да по угледу на немачки и швајцарски модел имплементира дуално образовање и у систем образовања Републике Србије. Оправданост је слична као и наведено истраживање.

Радну групу за доношење овог закона чинили су представници извршне власти, привреде, синдиката, удружења привредника, цивилног сектора, директора школа, цивилног сектора, а додатну помоћ пружили су експерти из Швајцарске, Немачке и Аустрије. (Грујић 2020).

Дуално образовање у Републици Србији регулисан је следећим прописима: Закон о дуалном образовању, Правилник о начину расподељивања ученика за учење кроз рад, Правилник о ближим условима, начину рада, активностима и саставу Тима за каријерно вођење и саветовање у средњој школи која реализује обавезне профиле у дуалном образовању, Правилник о програму обуке, ближим условима и другим питањима од значаја за полагање испита за инструктора, Правилник о организацији, саставу и начину рада Комисије за утврђивање испуњености услова за извођење учења кроз рад код послодавца, Закон о дуалном моделу студија у високом образовању.

Дуални модел образовања у Републици Србији није преписан закон из неке земље са примером добре праксе, већ је донет у складу са образовним системом наше земље, социјалним, институционалним, економским и привредним оквирима. Закон је донет 2017. године а потпуна примена је отпочела 2019. Разлог за тако нешто јесте потреба да се израде и усвоје адекватни подзаконски акти који ближе одређују делове закона. Поред тога, овај период је такође био потребан да се сви актери адекватно припреме. Закон о дуалном моделу студија у високом образовању донет је 2019. године и његова имплементације ће бити много спорија, а веома важну улогу има Национално акредитационо тело. Модел дуалног образовања који се имплементира у Републици Србији, најједноставније се може дефинисати као образовање које ученици стичу на два места, у образовној установи и реалном радном окружењу – компанијама. Поред тога, повећањем обима фонда сати које ученици проводе на учењу кроз рад и израдом курикулума у које је укључена привреда – давањем описа послова који одговарају пословима које ће ученици обављати након школовања на будућем

радном месту, подиже се квалитет стеченог знања које укључује и вештине и ствара систем где квалификација заиста представља израз стечених компетенција, што на крају доводи и до повећања запошљивости младих. Дуални модел образовања је добровољни модел, а ученик се у сваком тренутку може вратити на класичан модел учења у средњој стручној школи. (Грујић 2020).

Систем средњег стручног образовања и васпитања предвиђао је праксу ученика у компанији, оно што је новина коју доноси Закон о дуалном образовању јесте да је део школовања који се спроводи у компанији сада правно регулисан. План и програм наставе и учења подразумева реализацију образовног процеса два места: у школи и компанији. Накнада за учење кроз рад исплаћује се једном месечно најкасније до краја текућег месеца за претходни месец по сваком сату проведеном на учењу кроз рад у нето износу од најмање 70% минималне цене рада у складу са законом. Модел дуалног образовања у Србији је добровољан, а сваки ученик у сваком тренутку може одустати од овог модела и прећи на класични. (ЗДО 2017). Сликовити приказ разлика и сличности између дуалног и остатка система средњег стручног образовања приказан је у табели (Грујић 2020).

Дуално образовање	Традиционално средње стручно образовање
Подразумева примену: Закона о дуалном образовању и Закона о средњем образовању и васпитању.	Подразумева примену Закона о средњем образовању и васпитању.
Учење кроз рад се обавезно реализује у компанији.	Модели практичне наставе- реализација само у школи или у школи и компанији.
Обим учења кроз рад износи најмање 20%, а највише 80% часова од укупног броја часова стручних предмета.	Није прописано законом.
Максимално 25% у школској учионици, радионици.	Не постоји обавеза акредитације компаније.
Све компаније које учествују у дуалном образовању морају бити акредитоване.	Није неопходно поседовање лиценце инструктора.
Обавезно поседовање лиценце инструктора.	Законом није регулисано обавезно потписивање оба типа уговора као и њихова форма.
Обавезно потписивање уговора између - школе и послодавца и послодавца и ученика. Форма уговора је прописана Законом о дуалном образовању.	Послодавац није у обавези да ученику обезбеди финансијску и материјалну надокнаду.
Структура курикулума и садржај су готово исти за оба модела реализације средњег стручног образовања.	
Исти начин стицања дипломе.	

## ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је носилац овог реформског процеса, уз то су укључен низ институција и организација, као и партнери министарства који помажу остваривање различитих процеса који су неопходни са добро функционисање овог система: Привредна комора Србије и послодавци у дуалном образовању, Комисија за развој и спровођење дуалног образовања у Националном моделу дуалног образовања (Комисија), Савет за национални оквир квалификација, Агенције за квалификације, Завод за унапређивање образовања и васпитања, Стална конференција градова и општина.

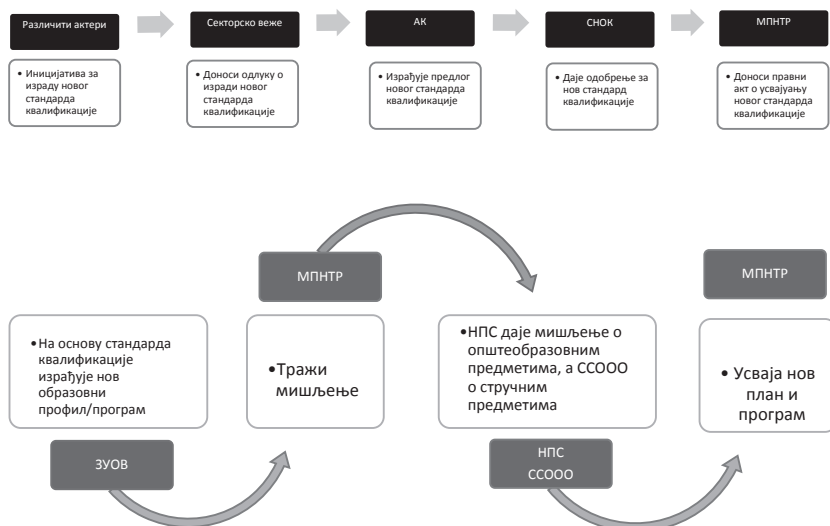
Послодавци као предуслов за укључивање у систем дуалног образовања код Привредне коморе Србије треба да испуне: услове за извођење учења кроз рад код послодавца; располажу довољним бројем лиценцираних инструктора; покрију материјално и финансијско обезбеђење ученика; поднесу Изјаву о спремности послодавца за укључивање у дуално образовање и потпишу уговор о дуалном образовању. (Правилник, Службени гласник РС број 46/18).

Комисија је формирала 6 радних група: Радна група за развој и имплементацију плана и програма наставе и учења дуалних профила; Радна група за укључивање послодаваца; Радна група за упис ученика; Радна група за каријерно вођење и саветовање; Радна група за осигурање квалитета и Донаторска радна група. Задачи које има Комисија јесу: Координација активности у спровођењу дуалног образовања на основу захтева тржишта рада на националном нивоу; Надзор над квалитетом реализације средњег стручног образовања које се обавља по моделу дуалног образовања, са циљем трогодишњег вредновања остварених резултата; Координација активности домаћих и међународних пројеката који за циљ имају развој и унапређивање дуалног и предузетничког образовања. (Одлука Владе Републике Србије 05 број: 02-02-239/2018/1).

Савет за НОКС је основан као саветодавно тело које даје препоруке у процесу планирања и развоја људског потенцијала у складу са јавним политикама у области целоживотног учења, запошљавања, каријерног вођења и саветовања. Он броји 25 чланова, то су представници социјалних партнера као што су министарства, Привредна комора Србије, Национална служба за запошљавање, синдикати, организације цивилног друштва итд. Потом је основана и Агенција за квалификације, те је Законом о НОКС креиран је и правни основ за оснивање секторских већа као тела заснованих на социјалном партнерству. У складу са тим оснивано је 12 сек-



торских већа. Центар за развој квалификација и подршку секторским већима НОКС-а подстиче, разматра и развија иницијативе за увођење нових квалификација кроз пружање смерница за укључивање нових, ревидираних и модернизованих квалификација у национални интегрисани оквир квалификација. Завод за унапређење знања и образовања је израдио стандарде квалификација који су уведени у систем образовања Републике Србије по Закону о дуалном образовању, према својој методологији, која се развијала у периоду који је претходио увођењу дуалних профила у образовни систем. За ову методологију је веома важна улога компанија када је у питању израда описа посла као почетног и основног елемента на основу кога се дефинише стандард квалификације, а затим и курикулум. (Грујић 2020). У складу са изменама и допунама Закона о НОКС, чланом 15. предлог стандарда квалификација израђује Агенција за квалификације. (Закон о НОКС 2018).



Слика (Мастер план 2019.)

Стална конференција градова и општина (СКГО) је асоцијација локалне самоуправе која треба да има активно учешће приликом креирања и спровођења нове методологије уписне политике у средње стручне школе, која почива на уважавању и сагледавању потреба привреде за кадровима на локалном, регионалном и националном нивоу као и координација сарадње и рада између школа и привреде. (Грујић 2020).

Израђен је и Мастер план за спровођење дуалног образовања уз помоћ Швајцарске владе чија је сврха да опише све активности

и помогне њихову координацију при успостављању система дуалног образовања и спровођења закона. Он подупиरे транспарентност реформских процеса у овој области, приближава начин реализације дуалног образовања свим заинтересованим странама и описује процесе изградње читавог система. (*Ибид*)

## ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

Имплементацију дуалног образовања у образовни систем Србије помогле су Немачка, Швајцарска и Аустрија. Преко Немачке развојне сарадње (ГИЗ) у Србији покренут је пројекат Реформа средњег стручног образовања у Србији који је у прве три године имплементације дуалног образовања заједно са ресорним министарством развијао кооперативни модел који је имао елементе дуалног образовања и који би помогао у транзицији при преласку са једног на други модел. Такође овај пројекат је требало да побољша сарадњу средњих стручних школа и компанија. Привредна комора Аустрије и Аустријска развојна агенција су са Привредном комором Србије реализовале пројекат који је подразумевао модернизацију образовних профила, финансијску помоћ за обуку инструктора и комплетну подршку у успостављању система дуалног образовања. Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ) је највећи донатор у развоју средњег стручног образовања и која кроз пројекат са надлежним ми истарством и Владом доприноси успостављању механизма управљања системом дуалног образовања. Овај пројекат се ослања и на искуства и екперте из Швајцарске, како би млади који су стекли адекватно образовање, могу својим компетенцијама и квалификацијама могли да оправдају функционалност система дуалног образовања. (Грујић 2020).

Након што су упознати са системом дуалног образовања, компаније и послодавци који желе да учествују у реализацији дуалних образовних профила пријављују се у Привредној комори Србије. Они морају да испуне све неопходне законске услове за акредитацију како би се могло остварити учење кроз рад. Само они послодавци који испуњавају све неопходне услове и за то имају адекватну потврду могу аплицирати и примити ученике у компанију и тиме реализовали учење кроз рад. Сваког децембра се започиње са планирањем уписа ученика у средње школе како би се понуда ускладила са потребама тржишта рада. (Водич за компаније кроз дуално образовање у Србији 2019).

Програм дуалног образовања омогућава заједничко укључивање актера из система образовања и компаније. Неке вештине и

знања ученици лакше науче у школи, а неке у компанији, отуда и потреба за оваквом реформом система средњег стручног образовања. Правилник о распоређивању ученика (2018) регулише уписну политику на начин приказан на слици (Мастер план 2019):



Учењем кроз рад млади стичу компетенције које су потребне за реализацију реалних радних задатака у пословном окружењу одређеног сектора и одмах су тржишно оријентисани те лакше могу доћи до посла. Увођењем дуалних профила пракса је унапређена и постаје учење кроз рад. Поред стручних компетенција које млади развијају на два места, у школи и компанији, овај приступ пружа и стицање меких вештина, попут доношења одлука, рада у тиму, вештине комуникације и сарадње, итд. Тиме је држава мишљења да повећава конкурентност своје привреде, јер ће ученици бити компетентнији и конкурентнији на тржишту рада, а уједно и смањити незапосленост младих. Сарадњом школа, школских управа, локалне самоуправе, компанија и регионалне привредне коморе и осталих релевантних субјеката на локалном нивоу планира се креирање нових образовних профила, као што је и приказано на слици 1. Финалну листу образовних профила средњих стручних школа доноси Министарство просвете науке и технолошког развоја, а у једној средњој стручној школи се могу истовремено реализовати дуални модел и класични модел. За дуалне образовне профиле важи иста процедура као и за средње стручне школе, односно полагањем завршног испита на крају основне школе, а преко листе жеља. Средње стручне школе када нуде предлоге образовних профила родитељима и ученицима, анализирајући понуду тржишта рада број ученика који завршава основну школу, каква су искуства претходних година, каква је политика регионалног развоја итд. Уколико одређена школа има уговор само са једном компанијом

сви ученици ће бити распоређени код тог послодавца, а уколико постоји више њих за каријерно вођење и саветовање школе организује интервјуе и упознавање послодаваца и ученика. Ученици (родитељи) потписују уговор са компанијом и у компанији је за евалуацију њиховог знања задужен лиценцирани инструктор. (Водич за ученике и родитеље кроз дуално образовање у Србији 2019).

Две године након доношења од школске 2019/20. године, почела је потпуна примена закона. У 72 средње стручне школе реализован је један или више профила (изузев Ваздухопловне академије у Београду која има све дуалне профиле) за ученике првог разреда од 35 дуалних образовних профила за наведену школску годину. Око 2600 ученика је уписало први разред по дуалном моделу, а према интерним подацима Министарства просвете науке и технолошког развоја у систему дуалног образовања има око 7000 ученика и креираних 37 дуалних образовних образовних профила, 104 школе и 460 компанија које ће реализовати учење кроз рад. Што се тиче школске 2020/21. број слободних места за први разред је 3420, дуалних образовних профила је 47, од чега је 9 нових (5 са новим стандардима квалификација), а укључено је око 900 компанија.<sup>1</sup>

## ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРОБЛЕМИ

Европска фондација за обуку 2019. године спровела је истраживање на узорку од 120 ученика који похађају дуални модел образовања. 93% ученика је оценило квалитет учења кроз рад оценама 4 и 5, 85% ученика је навело да је стекло нове вештине и нова знања током праксе код послодавца и да су били у стању да постигну све неопходне исходе учења кроз рад. Испитаници су навели и да инструктори нису често од њих тражили да раде оно што нису учили у школи и што није у опису прописане праксе. Ученици су осећали да су укључени у радни процес и имали су систематизован распоред боравка у компанији, 60 % њих се изјаснило да је комбинација учења кроз рад била смислена и кохерентна. Поред тога ученици су питани и које су меке вештине стекли у учењу кроз рад. 65% њих је става да им је учење кроз рад помогло на развијању самопоуздања, 72% да ефикасно раде у тиму, 58% да развију осећај одговорности, и на 52% ученика је позитивно утицало на мотивацију за учење. (Грујић 2020). Рано је доносити системске и дугорочне процене, оно што се из приложеног може видети јесте да постоји простор за унапређење координисаности рада у компанији и учења

1 Интерни подаци Министарства просвете, науке и технолошког развоја - mail: [nikola.lazic@mpn.gov.rs](mailto:nikola.lazic@mpn.gov.rs), [gabrijela.grujic@mpn.gov.rs](mailto:gabrijela.grujic@mpn.gov.rs).

у школи. На основу приложеног, треба још поради на пракси, већој укључености компанија, бољој обуци инструктора и мало већој посвечености послодаваца. Овај вид образовања не сме ићи на руку само послодавцима који би потенцијално искоришћавали радни потенцијал ученика, већ треба константно вршити анкете и интервјује, како педагошки методи не би били занемарени или чак потпуно изостављени. Потребно је имати константу, са свим могућим побољшањима како би се пракса обављала на што бољи могући начин по ученике.

Да би подржало и побољшало процес примене закона спроведено је истраживање Центра за образовне политике из Београда и Швајцарског економског института из Цириха, а под покровитељством Швајцарске агенције за развој и сарадњу у Србији. Интервјуисане су све групе које су укључене у дуално образовање (206 људи): ученици и родитељи (али и оне који нису укључени у дуални модел образовања), представници извршне власти, Привредна комора Србије, синдикати, регионалне привредне коморе, регионалне школске управе, школе, компаније, донатори и представници међународне заједнице. Фокус овог истраживања је разумевање закона и његова примена – њих 82,7% је рекло да је закон разумљив и јасан. Резултати истраживања показали су да би 86 % родитеља препоручило дуалне профиле и да су задовољили њихове критеријуме, 82,5% испитаника је рекло да закон и овај модел одговара и ученицима и компанијама, а 89,8% ученика је добро информисано о новим дуалним профилима. (Renold, et all. 2019).

Општа оцена резултата јесте да закон није у потпуности јасан и усаглашен са тренутним стањем у земљи и националним контекстом, делом због тога што нису познати свим актерима сви подзаконски акти који детаљно описују процес успостављања дуалног образовног модела. Испитаници идентификују изазове као што су недостатак особља, стручности и финансирања у процесу спровођења дуалног модела образовања. Изражена је и забринутост која се тиче исплате накнаде ученицима, спремност да компаније учествују, потреба за додатним информацијама и већим ангажовањем посредника, нарочито Привредне коморе Србије. Такође општи утисак је да спровођење дуалног образовања захтева веће ресурсе од оних који су им тренутно на располагању. (Ibid.)

Од резултата имамо још и то да се компаније (које се нису укључиле у дуални модел образовања) жале да су им превелики намети и да оне преузимају све ризике и трошкове, недостак инструктора и време које би се издвојило за обуке инструктора. Школе брину о успостављању сарадње са послодавцима, усклађивању

са инструкторима у компанији и осигуравању плаћања ученицима. Уочено је и да одређени систем функционише у једном региону или локалној средини и једном нивоу, али највероватније не у другој средини. Школе које не припадају дуалном систему средњег стручног образовања нису довољно информисане, а компаније ван дуалног образовања скоро да нису уопште информисане. (Ibid.). То нам указује да је поред новчаних средстава потребна и много већа информисаност, указивање на потенцијалне могућности и ризике, као и краткорочне и дугорочне добити и губитке. Неопходна је боља координација између свих актера, као и воља да се сам систем развије.

Први ризик јесте како одредити да је неки профил дуални образовни профил, када то до сада није било базирано на прецизним критеријумима или процедурама, где је остављало простор за арбитрарност и двосмисленост када су доношене одлуке. За то би морале бити праћене одреднице од минимум 20% часова учења кроз рад у компанији, а у школи максимум 25% часова учења кроз рад. Када паралелно постоје дуални и класични модел средњег стручног образовања, може се десити да послодавци почну да бирају недуалне профиле како би избегли накнаде за ученике. Да би се тако нешто спречило и предвидело потребно је константно пратити број послодаваца, школа и ученика, те тако утврдити постојеће трендове. Постоји ризик да неки послодавци развијају само одређене профиле за своје потребе и то може да доведе до повећања само тих профила. Нужна последица би била да само један послодавац и једна школа повећавају изабрани број профила, а у интересу послодавца и одређене компаније. Кључно је да послодавац оспособи ученика за тржиште рада са ширим компетенцијама, пошто неће имати могућност да запосли све који су били на обуци. Обука не сме бити уско специфична за одређену компанију. Да би се нешто овакво избело надлежно министарство треба да има јасне критеријуме програма наставе како би се развијало занимање, а не потребе појединачних послодаваца. Зато је веома важна и транспарентност овог процеса. Још један ризик јесу послодавци који не разумеју целокупан обим учења кроз рад, већ само један део који је њима потребан. Такође они који немају могућност да реализују цео обим учења кроз рад неког профила, неопходно је да се повежу са другим послодавцима како би заједнички обезбедили комплетно учење кроз рад. Веома је тешко малим предузећима која имају ограничене ресурсе и тешко им је да обезбеде адекватну обуку, као и да плате накнаде за рад. Ту је потребно радити на заједничком осећању одговорности у односу на учење кроз рад. Потребно

је направити мрежу, добру комуникацију и изградити поверење како би се учење кроз рад реализовало у дуалном профили и пуном обиму. Све то треба да почива на стабилним основама, јасним законима, ближим одредбама, адекватним политикама ресорног министарства, али и целе државе. План реализације учења није детаљно разрађен и потребне су заиста добре вештине и знања школских координатора и инструктора у компанијама. Сваком локалу треба посветити пажњу, оснажити га, мотивисати и омогућити квалитетну обуку свих актера. Министарство просвете науке и технолошког развоја би требало да ради на стандарду квалитета. Потребно је стално ревидирати и развијати. До сада је израђено само око четвртине образовних профила заснованих на стандардима квалификација. Тај процес је започео још 2010. године и још није ни близу краја, а део модернизованих је већ застарио. Израда стандарда квалификације се сада налази у надлежности Агенције за квалификације, међутим још није утврђен ни начин на који ће послодавац узети учешће, за сада предлог промене квалификације јесте у надлежности секторског већа. Велики проблем јесте и обавезн двогодишња пауза за ученике трогодишњих профила, те тек након тога похађа програм за стицање компетенција за полагање матуре. Ово може демотивисати ученике за даљијм школовањем и усавршавањем. То решење је веома важно и неопходно поново размотрити и ваљано аргументовати његову измену. Распоређивање ученика по компанијама садржи и огроман број корака и критеријума те треба порадити на његовој ефикасности, а да се не губи на квалитету. Процес верификације компанија је изузетно спор и постоји могућност да се не верификују на време или у том процесу одустану. Зато је потребно додатно инвестирање у капацитете Привредне коморе Србије, али и регионалних како би се појачали капацитети, али и благовремено започињати процес верификације. Поред тога треба и послодавци да уоче своје бенефите како би ушле у систем дуалног образовања, а да притом не наруше и очекивани обим учења. (Мастер план 2019). Треба дати одређене олакшице компанијама као мотивацију да се укључе у реализацију овог модела, али се мора водити рачуна о танкој линији непотребних улагања, прекомерних коришћења средстава и потенцијалних злоупотреба.

Позиција дуалног образовања на друштвеној лествици зависи од степена развоја привреде једне земље, али и дуге традиције дуалног система образовања. На пример земље са дугом традицијом овог система развијаће и високотехнолошке профиле дуалног модела попут ваздухопловне индустрије, банкарства, информа-

ционих технологија итд, а не само мануалних занимања. (Спасеновић 2017). Погрешно је перципирати дуално образовање само као мануално занимање, али да би се до добре перцепције дошло, али и реалног стања ствари, неопходна су велика улагања и виши степен развоја стабилне привреде и економије. У земљама које немају дугу традицију овог система и он није довољан о развије, неће бити пожељно бирати овај модел јер не повећава друштвени статус.

Дакле за владе које конципирају овај модел образовања, морају прво да размотре и одлуче да ли га уводе као унепређење система средњег струлног образовања и оспособљавањам, ако јесте тако онда се треба ограничити на разман број образовних профила у овире одређених привредних грана. Уколико се државе одлуче за широку примену модела дуалног образовања, потребно је томе наменити огромну своту новца за јавна улагања, детаљну израду регулативе, са евалуацијом, укључивање социјалних партнера у процес креирања и доношења одлука, али и развијати институционалне капацитете. (Спасеновић 2017).

## ЗАКЉУЧАК

Оно што је најважније за систем дуалног образовања јесте да се модел из неке земље која га успешно реализује, не преузима у потпуности, већ мора бити прилагођен друштву у које се имплементира. Све специфичности претходног система морају бити узете у обзир и омогућити прелазни период. Нормативни оквир је веома обиман, али се на њему мора још радити и ревидирати након евалуација из праксе. Такође је потребно више информисати све актере и заинтересоване стране и укључити их у сам процес. Институционално би подједнако требало укључити и представнике цивилног сектора, стручне појединце и компаније, али не само мултинационалне компаније и велике корпорације, већ треба укључити све које испуњавају минимум прописаних услова. Дуални модел образовања у Републици је за сада добровољни модел и сваки ученик се у сваком тренутку може вратити класичном моделу учења. Ово не треба бити масовни модел учења и у складу са развојем привреде и самог друштва. Веома је важно константно пратити и евалуирати спровођење закона и квалитет учења. Такође треба пратити рад, напредак и развој ученика не само током школовања већ и након стицања квалификације, како би се створила прецизнија слика. Процес учења који се дешава у компанији не треба да буде једноличан и једносмеран, већ и послодавци потенцијално нешто могу научити од ученика, односно још више студената. Та-



кође требало би да постоји међугенерациска сарадња и размена искустава. Реформа система образовања не сме бити спорадична, у таласима политичких превирања или у интересу компанија, већ треба бити системска и дуготрајна која ће обезбедити стицање што бољих компетенција и вештина и пружити младима адекватне квалификације. Не треба увек нужно свако занимање бити везано за потребе тржишта рада, трендови се брзо мењају, а реформе су често споре. образовање је и обогаћивање духа, благодет мишљења и непресушан извор стицања знања које не мора увек бити само на тржишту.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Водич за ученике и родитеље кроз дуално образовање у Србији, 2019, Центар за образовне политике из Београда, Министарство просвете науке и технолошког развоја, Швајцарска агенција за развој и сарадњу.
- Водич за компаније кроз дуално образовање у Србији, 2019, Центар за образовне политике из Београда, Министарство просвете науке и технолошког развоја, Швајцарска агенција за развој и сарадњу.
- Грујић, Габријела, 2020, Национални модел дуалног образовања: пут у будућност Србије, Министарство просвете науке и технолошког развоја, Службени гласник, Београд.
- Закон о дуалном образовању, Службени гласник РС, бр. 101/17.
- Закон о дуалном моделу студија у високом образовању, Службени гласник РС, бр. 66/19.
- Мастер план, 2019, Имплементација Закона о дуалном образовању у Србији, Центар за образовне политике из Београда, Министарство просвете науке и технолошког развоја, Привредна комора Србије, КОФ – Швајцарски економски институт при Швајцарском федералном институту за технологију (ЕТХ), Цирих, Швајцарска.
- Правилник о начину распоређивања ученика за учење кроз рад, Службени гласник РС, бр. 102/18.
- Правилник о ближим условима, начину рада, активностима и саставу Тима за каријерно вођење и саветовање у средњој школи која реализује обавезне профиле у дуалном образовању, Службени гласник РС, бр. 2/19.
- Правилник о програму обуке, *ближим условима и другим питањима од значаја за полагање испита за инструктора*, Службени гласник РС, бр. 70/18.
- Правилник о организацији, саставу и начину рада Комисије за утврђи-

вање испуњености услова за извођење учења кроз рад код послодавца, Службени гласник РС, бр. 46/18.

- Спасеновић, Вера, 2017, „Дуално образовање: могућности, претпоставке и изазови остваривања“, Настава и васпитање, Филозофски факултет, Београд.
- Стаменковић, Марија, 2019, Стратешко управљање пројектом имплементације дуалног модела образовања у Републици Србији, Факултет организационих наука, Београд.
- Chatzichristou, S, Ulicna, D, Murphy I, & Curth, A, 2014, *Dual education: a bridge over troubled waters*. European Parliament.
- Pogatsnik, Monika, 2018, *Dual education: The win-win model of collaboration between universities and industry*, Obuda University, Budapest, Hungary.
- Renold, Ursula, 2019, *Implementation of the Serbian law on dual education: First report on drivers and barriers in the preimplementation phase*, KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich, no. 129.

**Nikola Lazic**

## **NATIONAL MODEL OF DUAL EDUCATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

**Normative and institutional framework,  
implementation, challenges, problems and risks**

---

### **Resume**

Dual education is a form of secondary vocational education, and duality implies that education and training are implemented in two places, at school and at the employer, i.e. at the training center that corresponds to the certain job. The dual model of education in the Republic of Serbia is not a rewritten law from some country with examples of good practice; but adopted in accordance with the education system of our country, its social, institutional, economic and economic frameworks. This model of education in the Republic of Serbia is currently a voluntary model and every student can return to the classical model of learning at any time. The law was adopted in 2017, and its full implementation started in 2019. The implementation of dual education requires greater

resources than those currently available, there is a lack of staff, expertise and funding in the process of implementation of dual model of education. It is necessary to provide more information to all actors and stakeholders and involve them in the process itself. Around 2,600 students enrolled in the first grade based on the dual model, and according to internal data from the Ministry of Education, Science and Technological Development, there are around 7,000 students in the dual education system and 37 dual education profiles, 104 schools and 460 companies that will implement work-based learning, and around 900 companies are involved.

**Keywords:** dual education, work-based learning, real work environment, employers, companies.

---

---

# ПОТРЕБА ИЛИ ЛУКСУЗ: СЕКСУАЛНО ОБРАЗОВАЊЕ У СРБИЈИ<sup>1</sup>

---

УДК 613.88(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1422020.3>

Прегледни рад

**Андрија Младеновић\***  
Центар за европске политике

---

## Сажетак

Последњих неколико година, сексуално образовање као тема готово је ишчезло из јавног дискурса због чега истраживање и полази од питања да ли је Србији одређени вид сексуалног образовања уистину неопходан. Сексуално образовање није концепцијски једнозначно и може подразумевати читав низ различитих вредносно условљених програма због чега одговору на ово питање претходи анализа упоредне праксе и резултата имплементације различитих програма сексуалног образовања у државама широм света. Упркос недовољном броју систематичних и методолошки исправних студија, налази показују да су програми сексуалног образовања ефикасни и делотворни док тзв. програме свеобухватног сексуалног образовања издвајају као најкорисније. Ситуација у области репродуктивног здравља и породичног планирања у Србији, јако је неповољна и у неким аспектима алармантно лоша што је препознато и од стране законодавца који је нормативни оквир уредио тако да допушта, а у неким случајевима и предвиђа увођење сексуалног образовања у школама. Иако се у претходном периоду у Србији не може идентификовати много иницијатива у погледу увођења сексуалног образовања, чињеница је и да су те малобројне иницијативе чешће привлачиле негативне реакције разних друштвено-релевантних актера. Коначно, анализом могућности и изазова у сврхе имплементације сексуалног

---

<sup>1</sup> Истраживање представљено у раду спроведено је за потребе докторских студија аутора.

\* [andrija.mladenovic@cep.org.rs](mailto:andrija.mladenovic@cep.org.rs)

образовања, рад пружа и конкретне препоруке за његово увођење.

**Кључне речи:** сексуално образовање, свеобухватно сексуално образовање, Србија, образовне политике, репродуктивно здравље, породично планирање, млади, адолесценти, сексуално понашање.

---

## УВОД

Тема сексуалног образовања или васпитања је скоро у потпуности ишчезла из јавног дискурса у Србији. Није неопходна опсежна анализа, већ проста претрага термина „сексуално образовање“ на Интернет претраживачима, како би се разумело да јавна дебата на ту тему у Србији изостаје. Следствено томе могао би се стећи утисак да сексуално образовање у Србији и није неопходно. Дугачка је листа актера у које би се могло упрети прстом за овакву ситуацију, а истина је и да на тој листи не би могли бити само представници „ове“ или „оне“ власти, већ и представници цивилног сектора, других релевантних друштвених организација, па и сами грађани.

Основно питање које ово истраживање поставља гласи: да ли је у Србији неопходно сексуално образовање? Из овог питања проистиче неколико других. Уколико се прихвати теза о неопходности сексуалног образовања, треба размислити да ли је сексуално образовање као такво довољно или треба ићи у правцу имплементације свеобухватног сексуалног образовања које подразумева више од фокуса на репродуктивно здравље и планирање породице. Потом, требало би идентификовати „кочничаре“ реформи у Србији на овом плану, односно сагледати изазове имплементације сексуалног образовања у Србији. Једино тако, могуће је описати перспективу сексуалног образовања у годинама пред нама.

У секцијама које следе, рад ће пружити теоријски оквир за проматрање концепта сексуалног и свеобухватног сексуалног образовања претходећи прегледу истраживачких налаза на тему имплементације сексуалног образовања на глобалном нивоу. Имајући пред собом јасну слику о томе шта је сексуално образовање и о исходима имплементације програма сексуалног образовања широм света, рад ће приступити темељној анализи ситуације у Србији у циљу пружања одговора на постављено, основно истражи-

вачко питање. Та анализа укључује преглед нормативног оквира, постојећих иницијатива и програма и увид у тренутну ситуацију по питању репродуктивног здравља и планирања породице у Србији, а рад ће на самом крају понудити и решење начелне дилеме око увођења сексуалног или пак свеобухватног сексуалног образовања. Коначно, сегмент рада бавиће се изазовима имплементације таквог програма имајући најпре у виду различите друштвене и политичке актере.

Битно је напоменути да због широког поља анализе и неколико постављених питања на које рад пледира да одговори, идеја водила није да истраживање нужно пружи систематску и свеобухватну анализу проблема која би истовремено понудила готова решења, већ да пре свега подстакне дебату у оквиру научне заједнице која би овом проблему могла прићи нешто систематичније од постављања локализованих и спорадичних истраживања.

## ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА

### Сексуално образовање или свеобухватно сексуално образовање?

Пре неколико деценија, Бурт и Микс су врло уском дефиницијом описали сексуално образовање као студију карактеристика људских бића али оних карактеристика које одређују њихову сексуалност (Burt and Meeks 1970). Из савремене перспективе, ова дефиниција редуцира сексуалност искључиво на биолошко-физиолошку компоненту, изостављајући друге важне елементе. Ипак, њени недостаци упућују на чињеницу да морамо исправно разумети концепт сексуалности не би ли били успешни у намери да разумемо и разлику између сексуалног и свеобухватног сексуалног образовања.

Пошто је поље сексуалности интердисциплинарно, а литература на ту тему исцрпна, довољно је овде истаћи да постоји разумевање сексуалности као „природне“, биолошки утемељене сексуалности, која укључује мушку агресивност или чак насиље, женску покорност и пригушену страст и хомосексуалност као девијацију...“ (Caulfield 1985, 343) и оне која сексуалност посматра као променљиву категорију, а којој је још Фројд ударио темеље (Lacan 1985), и која негира сврставање концепције нормалности уз сексуалност, истичући да се сексуални идентитет не стиче рођењем већ процесом социјализације и учења. У највећем делу стручне, *mainstream* литературе, доминира ово друго разумевање.

Последично, са еволуцијом дефиниције сексуалности, променило се и разумевање сексуалног образовања које сада скоро *a priori* у разним програмима инкорпорира, поред поменуте биолошко-физиолошке компоненте, и психолошки, односно психосоцијални аспект који се фокусира на питања сексуалне оријентације, сексуалног задовољства, емотивних веза, комуникације: „Сексуално образовање није само лекција из репродукције и предавање о томе како се бебе рађају већ има много богатији опсег и циљ да помогне адолесцентима да инкорпорирају секс на најсмисленији могући начин у свој садашњи и будући живот, пружајући им базично разумевање сваког аспекта секса до достизања доба зрелости“ (Rubin and Kindendall 2001, цитирано у: Mahama et al. 2019, 47). Ова дефиниција ипак се ближе уклапа у оно што би свеобухватно сексуално образовање могло да подразумева због формулације „базично разумевање сваког аспекта секса“, а која својом ширином и неодређеношћу може да имплицира много различитих ствари. Сексуално образовање због тога је можда најбоље описано у дефиницији UNESCO, а која сугерише да је сексуално образовање „прилагођен узрасту, културно релевантни приступ учења о сексу и емотивним везама пружајући научно прецизне, реалистичне и неосуђујуће информације“ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation 2009, 69). Иако је и ова дефиниција холистичка и укључује и друге аспекте осим трансфера знања о физиологији и репродукцији, свеједно сужава сексуално образовање одредницом културно релевантног, што је јако битна ствар.

У теорији (па и пракси), права дебата не води се уистину између сврсисходности сексуалног односно свеобухватног сексуалног образовања, већ између такозваних програма избегавања сексуално ризичног понашања<sup>3</sup> илити програма апстиненције пре брака<sup>4</sup> и свеобухватног сексуалног образовања. Први се фокусирају на негативне психолошке, друштвене и здравствене импликације секса пре брака, намећући јединствени сет чврсто задатих моралних вредности, насупрот свеобухватном сексуалном образовању који сексуалност интерпретира као само још један аспект друштвеног живота индивидуе, не уписујући моралне и религиозне критеријуме у манифестације сексуалности (Alford 2009). У Сједињеним Америчким Државама, илустративан је пример такозваних *A-H guidelines*<sup>5</sup> који набрајају критеријуме који програми

3 *Sexual Risk Avoidance Programs*

4 *Abstinence-Only-Until-Marriage Programs*

5 Део секције 510(б), наслова V Акта о социјалној сигурности, познатији и као *A-H Guidelines*

апстиненције пре брака морају да задовоље да би заузврат добили финансијску подршку федералне владе: они морају да информишу о свим позитивним аспектима апстиненције и наметну апстиненцију као норму за децу школског узраста; истакну моногамију као стандард сексуалног понашања; објасне негативне консеквенце подизања детета ван брачне заједнице и слично (Malone and Rodriguez 2011, 6).

Корисност ових програма у подизању репродуктивног здравља младих, па чак и у промовисању апстиненције код младих, упитна је иако постоје студије које доказују да тинејџери који јавно обећају да ће одложити ступање у сексуалне односе до ступања у брачну заједницу, апстинирају у просеку годину и по дана дуже од тинејџера који се на тако нешто нису обавезали (Bearman and Bruckner 2001). Постоје и врло свеобухватне анализе различитих програма сексуалног образовања који почивају на промоцији апстиненције (иако не само на томе) и такве анализе показују да ученици осмог разреда који су учествовали у оваквим програмима у релативном малом броју одложе прво сексуално искуство у поређењу са вршњацима из контролне групе (Frost and Forrest 1995, 192–93). Чињеница је и да ови програми, скоро па по правилу, инкорпорирају и снажну промоцију хетеронормативности због чега наносе огромну штету појединим заједницама, а често скривају, изостављају или износе само делимичне информације због чега нарушавају основно људско право на информисање и људско достојанство.

За потребе овог рада, приступ сексуалном образовању заснован на промоцији апстиненције биће одбачен као опција због претходно елаборираних разлога, а избор ће остати између сексуалног образовања заснованог само на биолошко-физиолошкој компоненти сексуалности и свеобухватног сексуалног образовања. У наредном сегменту видећемо који од њих односи превагу у смислу ефикасности и резултата.

## УПОРЕДНА ПРАКСА

Постоје значајна одступања у пракси имплементације сексуалног образовања између европских земаља, односно земаља Западне и Источне Европе. Поменуте разлике између Западне и Источне Европе су условљене различитим погледима на сврху сексуалног образовања: „Да ли образовање пре свега треба да спречи штетне по здравље и друге сексуалне активности или би такође требало да се бави целокупним личним развојем, родном једна-



кошћу и борбом против дискриминације?“ (Ponzetti 2016, 319). Државе Западне Европе су дефинитивно ближе другој варијанти и зато се у тим земљама у просеку много чешће проналазе *in-school* програми свеобухватног сексуалног образовања, наспрам земаља Источне Европе, где се ти програми најчешће свode на сегменте у оквиру других предмета, углавном биологије са фокусом на биолошко-физиолошки аспект сексуалности.

Међутим, да би направили грубу процену ефективности програма сексуалног образовања, морамо по страни ставити разлике између тих програма и осврнути се на студије спроведене на различитим континентима. Исто тако, треба направити ограду која се тиче чињенице да добар део истраживања није у методолошком смислу високог квалитета, а ово важи за оне спроведене и у земљама високог и ниског просечног дохотка (Montgomery and Kneig 2018, 18). Пажња ће бити усмерена најпре на оне које претходно цитирани UNESCO извештај третира као релевантне и исправне у методолошком смислу.

У једном од најопсежнијих и најсистематичнијих прегледа досадашњих студија ефективности програма сексуалног образовања, резултати нису оптимистични – већина тестираних програма тзв. бихевиоралних интервенција<sup>6</sup> нема велики утицај на смањење непланираних трудноћа, не утиче на коришћење кондома и не редукује број сексуалних партнера, а релативно мали утицај остварују и на временско одлагање прве сексуалне активности. Исте трендове добијамо и у поређењу бихевиоралних интервенција са применом стандардних програма сексуалног образовања и у поређењу истих са случајевима где нити има бихевиоралних интервенција нити програма сексуалног образовања (Shepherd et al. 2010, 38). Један од ретких статистички значајних налаза, а да се тиче позитивног аспекта примене ових програма, уочен је у подизању нивоа знања о сексуално преносивим инфекцијама и сексуално ризичном понашању (Shepherd et al. 2010, 44–52). Резултати програма под лупом у овој студији, махом су испитивани у врло кратком временском периоду (најчешће након годину дана) по имплементацији тих програма, упркос чињеници да су програми махом дизајнирани тако да испостављају резултате након дужег временског периода имплементације. У наставку, видећемо да друге студије дају много оптимистичније процене.

Већ наредни преглед различитих студија спроведених по питању ефикасности програма сексуалног образовања у школама у др-

6 Бихевиоралне интервенције су интервенције дизајниране да утичу на акције које индивидуе чине у вези свог здравља. У студији, аутори користе овај термин у значењу врло блиском ономе што ми у нашем истраживању називамо свеобухватно сексуално образовање.

жавама средњег или нижег дохотка наводи да ефикасност оваквих интервенција није упитна и то у различитим областима – „генерисања знања о ХИВ, смањења сексуално ризичног понашања код партиципаната укључујући и одлагање ступања у први сексуални однос, повишена стопа коришћења кондома и смањење броја сексуалних партнера“ (Fonner et al. 2014, 16). Овај преглед нарочито се фокусира на вези између програма сексуалног образовања и превенције ХИВ и управо у том сегменту и увиђа најјаснију конекцију. У овај преглед укључене су и студије базиране на програмима апстиненције пре брака али је њих тек неколико од укупно преко 60 анализираних студија.

Лопез и остали спровели су преглед једанаест студија објављених у периоду од 1997. до 2004. године рађених на основу програма спроведених у САД, УК, Мексику и Јужној Африци. Ако од тих једанаест студија издвојимо оне које су се бавиле висококвалитетним и дуготрајнијим програмима, конкретно три студије, видећемо да резултати недвосмислено указују на повећано коришћење контрацептивних средстава, са изузетком програма који су били конципирани на вршњачкој едукацији јер су они, иако процењени као релативно успешни, ипак постизали значајно слабије резултате у поређењу са класичним моделом (Lopez et al. 2016, 2).

Што се тиче ефекта примене програма сексуалног образовања на смањење броја непланираних трудноћа, постоји мањак студија који се могу консултовати али су Орингање и остали успели да прикупе осамнаест коректно методолошки постављених и спроведених студија. Резултати не упућују на недвосмислени закључак<sup>7</sup> иако постоје снажне индиције да висококвалитетни програми (они који инкорпорирају различите образовне приступе) одиста доприносе смањењу броја непланираних трудноћа (Oringanje et al. 2016). Постоје и истраживања која сугеришу да су програми сексуалног образовања много делотворнији у земљама са високим дохотком (Kirby and Laris 2009; Kirby 2007) ако се упореде са ефектима који програми постижу у нпр. земљама Подсахарске Африке барем на плану одлагања сексуалних активности и коришћења кондома (Fisher, Mukoma, and Louw 2008, 249–66; Lopez et al. 2016; Matthews et al. 2012). Коначно, и врло важно, треба истаћи да *rights-based* курикулуми сексуалног образовања постижу значајне ефекте на ставове о емотивним везама и комуникационим аспектима партнерских веза, а и да су успешнији у повећању нивоа знања о репродуктивном здрављу и услугама породичног планирања (Rohrback et al. 2015).

7 Резултати нису статистички сигнификантни за кластер рандомизовано контролисано испитивање.

Иако генерално постоји мањак систематично спроведених и методолошки исправних истраживања на тему ефикасности програма сексуалног образовања, генерални закључак је да квалитетни, тематски свеобухватни и дуготрајнији програми имају позитивне исходе у смислу генерисања вишег нивоа знања код младих и одговорнијег понашања. У неким аспектима сексуално образовања је ефикасније него у другим, али је извесно да оно не доприноси ранијем ступању младих у сексуалне односе што је један од главних аргумената критичара сексуалног образовања. Програми су успешнији у земљама са вишим дохотком али је то и очекивано обзиром да су у сиромашнијим земљама постојећи проблеми већи, а приступачност информација и услуга у просеку знатно мањи.

## **СИТУАЦИЈА У СРБИЈИ**

### **Нормативни оквир**

Иако се овде нећемо бавити међународним правним инструментима које је Република Србија интегрисала у правни систем, регистроваћемо чињеницу да Србија (нити државе које је правно наследила) није учествовала на Међународној конференцији о становништву и развоју (ICPD) 1994. године у Каиру – вероватно историјски најбитнијој међународној платформи за тему репродуктивног здравља и планирања породице. Поред Програма акције који је проистекао са те конференције, а који је уједно и документ који добрим делом дефинише деловање UNFPA, за Србију су врло значајни документи „Здравље 2020“, усвојен на основу резолуције канцеларије Светске здравствене организације за Европу, Регионална европска стратегија за сексуално и репродуктивно здравље и Глобална стратегија сексуалног и репродуктивног здравља (UN, A/CONF.171/13/Rev.1).

Што се тиче самог нормативног оквира Републике Србије, питање репродуктивног здравља и у мањем обиму сексуалног образовања разматрана су у неколицини законских и стратешких докумената. Законска основа којом се регулише репродуктивно здравље у Србији чине два закона – Закон о здравственој заштити (333 2019) и Закон о здравственом осигурању (330 2019b) али ни у једном од та два закона нема помена сексуалног образовања. Један број других закона попут Закона о забрани дискриминације, Закона о правима пацијената, Закона о равноправности полова, такође је релевантан али недовољно за даљу анализу. Стратегија јавног здравља у Републици Србији за период од 2018. до 2026. године, најсвеобух-

ватнија стратегија која се тиче здравствене политике и која негује интердисциплинаран приступ, само узредно спомиње репродуктивно здравље, али не и сексуално образовање. Сада већ застарела Стратегија развоја здравља младих (2006) итекако обраћа пажњу на запажену „учесталост сексуалне активности“ међу младима, трудноће током адолесценције и сексуално преносиве инфекције али упорно избегава помен сексуалног образовања, док релативно нова Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године (2015) ни не залази тако дубоко у анализу сродне тематике.

Коначно долазимо и до два најбитнија стратешка оквира – Стратегије подстицања рађања (2018) и Национални Програм очувања и унапређења сексуалног и репродуктивног здравља грађана Републике Србије (2017а). Национални програм јасно каже да „образовање за безбедно сексуално и репродуктивно понашање није системски решено у Републици Србији.“ За неке од својих специфичних циљева, Програм поставља омогућавање „свим људима да доносе информисане одлуке о свом сексуалном и репродуктивном здрављу...“, гаранцију да ће свима „без разлике бити доступна заштита сексуалног и репродуктивног здравља...“, а на том путу предвиђено је развијање саветовалишта за заштиту сексуалног и репродуктивног здравља адолесцената као и „мотивисање родитеља, старатеља, породице и професионалаца из образовног система да пруже подршку адолесцентима у доношењу информисаних и безбедних одлука повезаних са сексуалним и репродуктивним здрављем“. Евидентно је да законодавни и стратешки оквир ни у једном свом сегменту, па чак ни посредно, не жели да наговести могућност успостављања било каквог вида сексуалног образовања, а очигледно понајмање у оквиру формалног образовног система, што се види из ове тенденције да се организују саветовалишта која би била потпуно одвојена од школског и суштински везана за здравствени систем. Парадоксално или не, Стратегија подстицања рађања увиђа системску потребу за увођењем сексуалног образовања: „образовање у погледу стицања способности за очување и унапређење општег и репродуктивног здравља сматра се једним од најважнијих покретача промене индивидуалне и друштвене свести која води усвајању здравих животних навика и безбедних облика сексуалног понашања.“ Стратегија се не зауставља ту већ позивајући се на Закон о основама система образовања и васпитања (2017b) позива на врло конкретне мере увођења едукације у школама кроз обогаћивање планова и програма, усавршавања постојећег предавачког кадра, израде едукативног материјала намењеног ученицима средњих, а (занимљиво) и основних школа, укључујући ту

и развој мреже саветовалишта поменутих и у Националном програму. У том аспекту, Стратегија подстицања рађања је, неочекивано, много прогресивнија од Националног програма.

Нормативни оквир је далеко од задовољавајућег али поставља какав-такав темељ за увођење и имплементацију неког облика сексуалног образовања.

## ПРЕТХОДНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Нећемо трошити пуно речи на иницијативе које су у годинама иза нас покретане али треба нагласити да се још деведесетих година прошлог века може идентификовати ангажман на плану увођења сексуалног васпитања „када је створен први приручник за наставнике под називом „Васпитање младих за хумане односе међу људима и планирање породице.“““ Било је покушаја и да се наставницима помогне да едукују своје ученике па су иза 2000. године развијани и приручници „Азбука репродуктивног здравља“ и „Здравствено васпитање“ (Рудић, н.д.).

Једна од иницијатива која се својим обимом и карактером издваја је пилот пројекат покрајинског секретаријата за здравство, социјалну политику и демографију од 2013. до 2016. године који је предмет „репродуктивно васпитање“ увео за 1200 ученика у десет војвођанских средњих школа (Аутономија 2013). И поред бројних критика десно оријентисаних странака, пројекат је по мишљењу координаторке пројекта докторке Снежане Укропине унапредио ставове код средњошколаца, а што је врло важно „унапредили су се ставови о аутономности одлука о сексуалности“ (Курџић 2019). Нажалост, пројекат је после четири године имплементације укинут без образложења и медијске пропраћености.

## ДА ЛИ НАМ ЈЕ И ЗАШТО НЕОПХОДНО СЕКСУАЛНО ОБРАЗОВАЊЕ?

У претходном поглављу, направили смо кратак преглед нормативног оквира и схватили да законодавац разуме тмурну ситуацију у Србији по питању сексуалног и репродуктивног здравља. Чак и Стратегија подстицања рађања признаје да је Интернет најчешће средство информисања младих, да мали број младих користи модерна средства контрацепције, да су заступљене бројне бојазни, страхови и предрасуде, да је број адолесцентних трудноћа

у порасту нарочито у узрасту млађем од 16 година, да су полно преносиве инфекције врло честе иако се то и не може поуздано знати због неспровођења редовних скрининга, да се млади не вакцинишу против најчешћих типова хуманог папилома вируса који код девојака често резултира раком грлића материце...

Али шта нам заиста бројке говоре? Већ средином друге половине двадесетог века, једине земље са вишом стопом абортуса од Југославије биле су Совјетски савез и Румунија (Hershaw SK 1990). Процењен број абортуса на годишњем нивоу у Србији данас је око 150,000 абортуса у узрасту од 15 до 49 година, што овде истичемо због врло негативних здравствених последица узастопних абортуса по жене, нарочито у смислу плодности (Rašević and Sedlecky 2009, 386). Ипак, можда и више обесхрабрујућа је чињеница да жене у Србији често доживљавају контрацепцију и абортус као „једнако валидне опције“, а абортус чак и као „мање оптерећујућу у психолошком смислу“ (Rašević and Sedlecky 2009, 388), што можемо пре свега приписати ирационалном приступу контрацепцији, а који јасно произилази из непотпуних информација односно недостатка образовних програма у млађем узрасту – „готово свака четврта жена (22.4%) која је намерно прекинула трудноћу 1989. године је имала четири или више индукованих абортуса у репродуктивној историји“ (Рашевић и Седлецки 2011, 6), а „по правилу, абортус (било у приватном или јавном сектору) не прати саветовање, пре или након интервенције“ (Милошевић 2018, 114).

Стопа младих који се упуштају у сексуалне активности у изразитом је порасту обзиром да је „према подацима из 2006. године, 29,0% младих ступило у сексуалне односе [...] и у односу на 2000. годину бележи се повећање за 10,4%“ (Милошевић 2018, 112). У истраживању спроведеном у Војводини 2017. године, регистровано је 38.6% адолесцената који су ступили у сексуалне односе (што нам указује на прогресивну стопу раста), а плаше подаци да чак 7.7% њих никад није чуло за вирус ХИВ док 49,4% не зна где се може тестирати на ХИВ (Томашевић и др. 2017, 20).

Иако из 2001. године, индикативни су и налази Седлецки која закључује да су адолесценткињама из Београда „најважнији извори сазнања из области контрацепције и сексуално преносивих болести: вршњаци (37.0%), родитељи (22.0%), медији (21.6%), нешто ређе школа (10.0%), а само 1.7% адолесценткиња информације добија од здравствених радника“ (Седлецки 2001, 57).

Додатно, „међу женама које су превенирале зачеће њих готово две трећине (64,6%) користило је традиционалне методе, пре свега прекинути сношај или метод плодних дана“ (Рашевић 2013,

421). Иако не постоје поуздани подаци због нередовних скрининга и некомплетног извештавања, нека истраживања показују и врло забрињавајућу тенденцију пораста трансмисије сексуално преносивих инфекција по којима трећина сексуално активних жена узраста од деветнаест година има гениталне инфекције узроковане хламидијом (Радуловић и др. 2014, 221).

Коначно, међу традиционално дискриминисаним популацијама, статистика показује драстично лошију слику него што је то случај са генералном популацијом. *Multiple indicator cluster surveys* (MICS) истраживање из 2014. спроведено међу ромском популацијом у неформалним насељима показује да 93% Рома не користи или користи искључиво традиционалне методе контрацепције док је стопа рађања међу адолесценткињама Ромкињама (од 15 до 19 година) 157 на 1000 наспрам 22 на 1000 код адолесценткиња у генералној популацији (UNICEF 2014).

Овај сегмент конципиран је тако да описујући ситуацију у Србији истовремено и одговори на два питања - да ли нам треба сексуално образовање и зашто нам (не) треба. Кратким приказом долазимо до здраворазумског закључка да је у Србији сексуално образовање и више него неопходно. Због недостатка простора, овде није било могуће да се неки статистички подаци „провуку“ кроз компаративну анализу са онима из земаља Европске уније чиме би се само додатно потврдио налаз овог рада да је у Србији сексуално образовање приоритет. Није било простора ни да се уради приказ секундарних података о заступљености вршњачког насиља, емотивне незрелости, дискриминаторских ставова код младих према особама другог пола, рода, етничке или верске припадности, што све може и треба бити предмет свеобухватног сексуалног образовања. Такав један приказ не би имао ништа мање песимистичан призив од овог који је овде направљен и такође би потврдио неопходност имплементације сексуалног образовања. У наставку ћемо покушати да идентификујемо тзв. „кочничаре“ реформи и пружимо препоруке за будућност.

## **ИЗАЗОВИ И МОГУЋНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ СЕКСУАЛНОГ ОБРАЗОВАЊА Политичке партије и покрети**

Политичке партије у Србији не разматрају репродуктивно здравље, породично планирање и сексуално образовање као теме за дискусију – оне нису компоненте политичких програма партија, а ни аспекти дискурса који партије продукују у својим обраћањима

и саопштењима. Наравно, изузетака има. Српска напредна странка (СНС) као тренутно апсолутно доминантна странка на политичком спектру Србије заинтересована је за феномен беле куге у Србији и у једном периоду који је претходио усвајању Стратегије за подстицај рађања чинило се као да је то централна тема њиховог деловања. Генерално, СНС читаву тему положаја жена „разматра једино у контексту заштите трудница и породиља, подршке и помоћи рађању деце и унапређења здравља жена у репродуктивном добу“ (Пајванчић 2012, 110). Приступ ове странке стога је ограничен на врло конзервативан приступ читавом концепту репродуктивног здравља, односно породичног планирања у коме је улога жене редукована на њену репродуктивну функцију. У прилог томе говоре и дискриминаторне поруке које су слате у циљу афирмације државних мера на плану подизања наталитета и релевантне Стратегије за подстицај рађања. Демократска странка и њој тренутно идеолошки блиска Странка слободе и правде, које се сматрају за странке левог центра, нешто су ближе савременом схватању сексуалног образовања, барем судећи по активностима појединих чланова попут Маринике Тепић која је била нека врста политичког ментора гореспоменутог пилот пројекта у Војводини. Да се ту не заврши списак политичких партија које су се на било који начин интересовале за ове теме, побринуле су се Двери, на челу са Бошком Обрадовићем који је, својевремено био жестоко против пилот пројекта у Војводини, најпре због „промовисања хомосексуалности“ али и због промовисања сексуалног образовања у што ранијем узрасту (Блиц 2013). Социјалистичка партија Србије не може се по овом питању посматрати одвојено од СНС поготово обзиром да је Министарка без портфеља задужена за демографију и популациону политику, проф. др Славица Ђукић Дејановић управо из редова те странке. На крају, могло би се излистати још неколико опскурних, екстремно десно оријентисаних политичких покрета који се противе сексуалном образовању али ни њима оно не представља централну тему.

## ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Иако је Србија секуларна држава у којој су црква и држава правно одвојене, верске заједнице не располажу инструментом путем којег би могле да се укључе у дијалог о јавним политикама али њихов друштвени утицај не мери се тим путем и извесно је да не гледају благонаклоно на увођење сексуалног образовања у Србији. Упркос томе да за овај став нема пуно емпиријских доказа, Српска



православна црква (СПЦ) је врло изричито против абортуса (Прошић 2016), из чега се да наслутити да јој ни сексуално образовање не би било по вољи. О томе посредно сведоче и мишљења која провејавају на *online* порталима у блиској вези или под патронажом СПЦ (Архимандрит Рафаил Карелин 2013; Православни родитељи 2015). Чињеница је да СПЦ има методологију путем које остварује свој утицај на друштво и политичко вођство у Србији и да се та методологија не своди само на коришћење правно расположивих инструмената, стога у анализи утицаја СПЦ на увођење сексуалног образовања треба бити обазрив пре доношења било каквих закључака који би одбацили њене интервенције. Ипак, истраживања на ову тему нема.

Са друге стране, иако не формално испред Исламске заједнице у Србији, својевремено муфтија, Муамер Зукорлић се оглашавао против сексуалног образовања називајући га вулгарним и позивајући на опрез због „културолошких и етичких посебности нашег простора и нашег народа“ иако и сам говори о томе да је нека врста образовања извесно неопходна (Telegraf.rs 2016). Закључак је дакле да верске заједнице махом не подржавају идеју увођења сексуалног образовања.

## ЦИВИЛНО ДРУШТВО

Цивилно друштво у Србији врло је развијено у многим секторским политикама па тако Србија има и организације цивилног друштва (ОЦД) које се темама репродуктивног здравља и сексуалног образовања озбиљно и дуго баве. Међу њима се свакако на првом месту издваја Асоцијација за сексуално и репродуктивно здравље Србије (СРХ Србија) која је проистекла из Омладине Јазаса као и неколико других ОЦД. СРХ Србија је чланица Међународне федерације за планирано родитељство (IPPF), водеће глобалне платформе у области планираног родитељства и репродуктивног здравља. СРХ Србија има израђен курикулум свеобухватног сексуалног образовања који инволвира и неке врло иновативне праксе имплементације тог програма попут нпр. приступа партиципативног театра са заменом родних улога. Осим рада на трансферу знања, СРХ Србија постиже одличне резултате у пружању директних здравствених услуга, а нарочито ефективни били су - пројекат<sup>8</sup> подржан од стране *International Rescue Committee* који је радио на

8 *Emergency Reproductive Health Services for Refugee Women and Girls in Serbia* је пун назив пројекта

пружању бесплатних гинеколошких и уролошких прегледа и саветавања из области породичног планирања мигрантској популацији у прихватним центрима у Србији као и пројекат Дроп ин центра<sup>9</sup> подржан од стране GiZ, а који је радио на пружању бесплатних едукативних, психосоцијалних и правних услуга најпре младима али и другим вулнерабилним категоријама становништва у оквиру истих тема. Неколико локалних организација, нарочито ромских, такође је присутно и имплементира мање пројекте у циљу подизања свести о важности репродуктивног здравља попут НВО Тернипе у Пироту, Друштво Рома Зајечар, Регионални омладински центар из Ниша, Хуманитарни центар Ром Обреновац, итд.

Вредне помена су свакако и активности Популационог фонда Уједињених нација (UNFPA) у Србији који се све више фокусира на активности које се тичу заговарања увођења свеобухватног сексуалног образовања.

## ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ

Коначно, на основу прикупљених података, долазимо до неколико закључака. Најпре, дилеме између имплементације програма апстиненције пре брака и класичног сексуалног односно свеобухватног сексуалног образовања не би требало бити обзиром да су ови потоњи далеко супериорнији у смислу резултата које испостављају. Иако генерално недостаје темељних студија у смислу ефикасности програма сексуалног образовања, ипак поуздано знамо да ови програми немају негативне консеквенце у виду повећања сексуалне активности код младих (што критичари врло радо износе као аргумент), а са друге стране у одређеним сегментима, попут увећања нивоа знања о сексуално ризичном понашању, контрацепцији и сл., извесно постижу одличне резултате. Ови програми успешнији су у земљама са вишим просечним дохотком обзиром да су проблеми у области репродуктивног здравља и породичног планирања у просеку мање сложени и нагомилани у тим земљама. То истовремено имплицира да су у земљама нижег дохотка са вишедеценијски нагомиланим проблемима, програми сексуалног образовања неопходнији иако ће лако мерљиве резултате испостављати тек на дуже стазе. Нажалост, управо лонгитудалних истраживања и фали у процени ефикасности програма сексуалног образовања. Проблеми у Србији, нарочито код младих, су веома озбиљни и ре-

<sup>9</sup> *Enabling sustainability in provision of social and educational services through multilevel intervention strategies* је пун назив пројекта

флектују се на недоступност основних информација, некоришћење модерних средстава контрацепције, перцепције абортуса као вида контрацептивног средства, раширеност сексуално преносивих инфекција, а међу њих се могу уврстити и сродни проблеми родно заснованог насиља, дискриминаторних ставова и понашања.

Упркос свему, нормативни оквир у Србији не онемогућава априори увођење сексуалног образовања, а заправо Стратегија подстицања рађања која је у својој бити дискриминативно постављена према женама, уједно инкорпорира и најпрогресивнији став према сексуалном образовању, за разлику од Националног програма очувања и унапређења сексуалног и репродуктивног здравља. Како је Србији евидентно неопходан неки вид сексуалног образовања, поставља се питање – шта даље?

Узевши у обзир и кратку анализу ставова релевантних друштвених актера према увођењу сексуалног образовања, аутор је става да би имплементација оваквог програма била могућа у случају да је постепена и у целости уоквирена у дискурс који не би изазвао снажно противљење десно оријентисаних политичких партија и других актера, попут верских заједница, који располажу потенцијалом да мобилишу снажније противљење грађана. У том процесу, било би нужно искористити велико искуство и већ постојеће програме и ресурсе цивилног друштва, због чега се координација активности између државе и цивилног сектора види као неизоставна. Можда би испрва било продуктивније да се сам програм сексуалног образовања фокусира на биолошко-репродуктивне аспекте сексуалности, исправно коришћење контрацепције, родно засновано насиље и понашање у емотивним везама. Програм сексуалног образовања не би био свеобухватан али би му то омогућило да продре у формални образовни систем без превише отпора. Са оформљеним програмом и са обученим предавачким кадром који би могли, на пример, сачињавати и студенти завршних година медицине, много би лакше било касније допуњавати програм до коначног увођења свеобухватног сексуалног образовања.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Антић, Љиљана, и Драгана Радосављевић. 2011. „Ставови младих о планирању породице.“ *ПОНС* 8 (2).
- Архимандрит Рафаил Карелин. 2013. „Коме је потребно сексуално образовање“. Православни родитељ, доступно на: <https://www.pravoslavniroditelj.org/kome-je-potrebno-seksualno-obrazovanje/>, приступљено 01.09.2020. године.
- Блиц*. 31. октобар 2013. „Двери: Повући уџбеник који промовише хомосексуалност.“ доступно на: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/dveri-povuci-udzbenik-koji-promovise-homoseksualnost/wrztews>, приступљено 28.08.2020. године.
- Куриш, Биљана. 2019. „Млади и секс – савети, едукација, превенција.“ *Радио-телевизија Војводине*. доступно на: [http://www.rtv.rs/sr-lat/vojvodina/novi-sad/mladi-i-seks-saveti-edukacija-prevencija...-\(audio\)\\_998518.html](http://www.rtv.rs/sr-lat/vojvodina/novi-sad/mladi-i-seks-saveti-edukacija-prevencija...-(audio)_998518.html), приступљено 27.08.2020. године.
- Милошевић, Јасмина. 2018. „Репродуктивно здравље младих у Србији – анализа стања са препорукама“. Београдска дефектолошка школа - *Belgrade School of Special Education and Rehabilitation* 24, изд. 1.
- Пајванчић, Маријана. 2012. „Анализа процеса усвајања закона из области родне равноправности“. у Политичке странке и законодавна активност Народне скупштине Републике Србије, уредили Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар, и Душан Спасојевић. Београд: Факултет политичких наука, Центар за демократију, Програм Уједињених нација за развој (UNDP).
- Православни родитељи. 2015. „Молба православних родитеља: Пошаст идеологије содомизма“, доступно на: <https://svetosavlje.org/detaljnije-i-opsirnije-objasnjenje-povoda-za-molbu-pravoslavnih-roditelja/?pismo=lat>, приступљено 28.08.2020. године.
- Прошић, Јасмина. 2016. „Српска православна црква је за забрану абортуса: Дете није приватно власништво мајке, оно припада животу који је од Бога дарован!“, *Telegraf.rs*, доступно на: <https://www.telegraf.rs/vesti/2378957-srpska-pravoslavna-crkva-je-za-zabranu-abortusa-dete-nije-privatno-vlasnistvo-majke-ono-pripada-zivotu-koji-je-od-boga-darovan>, приступљено 18.08.2020. године.
- Радуловић, Оливера, Слађана Бабић, Милена Вељковић, Ана Стефановић, Чедомир Шагрић, и Катарина Булатовић, 2014. „Reproductive Health of Youth in the World and Serbia“. *Acta Facultatis Medicae Naissensis* 31, изд. 4
- Рашевић, Мирјана. 2013. „Србија двадесет година после Каирске конференције: Има ли напретка у сфери репродуктивног здравља?“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, изд. 244.

- Рашевић, Мирјана, и Катарина Седлецку. 2011. „Питање постојања абортусне културе у Србији“. Становништво 49, изд. 1.
- Рашевић, Мирјана, и Катарина Sedlecky. 2009. „The abortion issue in Serbia“. *The European Journal of Contraception and Reproductive Health Care* 14, изд. 6.
- Рудић, Мирко. „Репродуктивно васпитање у школама: Оно што се мора знати“. Вечерње новости. без датума.
- Sedlecky, Катарина. 2001. „Понашање и ставови адолесцената релевантни за репродуктивно здравље“. Становништво 39, изд. 1.
- „Сексуално васпитање пилот-пројекат у десет војвођанских школа“. Аутономија, 09. септембар 2013.
- Службени гласник. Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године, Пуб. Л. Но. 22/2015-45 (2015).
- Службени гласник. Национални Програм очувања и унапређења сексуалног и репродуктивног здравља грађана Републике Србије, бр. 120/2017-10 (2017).
- Службени гласник. Стратегија подстицања рађања, бр. 25/2018 (2018).
- Службени гласник. Стратегија развоја здравља младих, бр. 104/2006-51 (2006).
- Службени гласник. Закон о основама система образовања и васпитања, бр. 88/17 (2017).
- Службени гласник. Закон о здравственој заштити, бр. 25/2019 (2019).
- Службени гласник. Закон о здравственом осигурању, бр. 25/2019 (2019).
- Томашевић, Тања, Весна Мијатовић Јовановић, Снежана Укропина, Драгана Милијашевић, и Нина Бркић Јовановић. 2017. „Сексуално понашање адолесцената узраста од 15 до 19 година у Војводини“. Педагошка стварност 63, изд. 1
- „Зукорлић: „Сексуално образовање је вулгарно, треба увести здравствено!“ *Telegraf.rs*, 2016. доступно: <https://www.telegraf.rs/vesti/2377694-zukorlic-seksualno-obrazovanje-je-vulgarno-treba-uvesti-zdravstveno>, приступљено 21.08.2020. године.
- Alford, Sue. 2009. „Sex Education Programs: Definitions & Point-by-Point Comparison“. Advocates for Youth, accessed: <https://advocatesforyouth.org/resources/fact-sheets/sex-education-programs-definitions-and-point-by-point-comparison/>.
- Bearman, Peter S., and Hannah Bruckner. 2001. „Promising the Future: Virginity Pledges As They Affect the Transition To First Intercourse“. *American Journal of Sociology*.
- Burt, John B., and Linda Brower Meeks. 1970. *Education for Sexuality: Concepts and Programs for Teaching*. Philadelphia: W.B. Saunders Company.

- Caulfield, Mina Davis. 1985. „Sexuality in Human Evolution: What is ‚Natural‘ in Sex?“ *Feminist Studies* 11, vol. 2.
- Fisher, Alan J., Wanjiru Mukoma, and Johann Louw. 2008. „Evaluating Adolescent Sexual and Reproductive Health Interventions in Southern and Eastern Africa“. in *Promoting Adolescent Sexual and Reproductive Health in East and Southern Africa*, 249–66. Uppsala, Sweden: The Nordic Africa Institute.
- Fonner, Virginia A., Kevin S. Armstrong, Caitlin E. Kennedy, Kevin R. O’Reilly, and Michael D. Sweat. 2014. „School Based Sex Education and HIV Prevention in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review and Meta-Analysis“. *PLoS ONE* 9, vol. 3.
- Frost, Jennifer J., and Jacqueline Darroch Forrest. 1995. „Understanding the Impact of Effective Teenage Pregnancy Prevention Programs“. *Family Planning Perspectives* 27, vol. 5.
- Hershaw SK, Morrow E. 1990. „Induced abortion – A world review 1990 supplement“. *Family Planning Perspectives* 22, vol. 2.
- Kirby, Douglas. 2007. „Abstinence, Sex, and STD/HIV Education Programs for Teens: Their Impact on Sexual Behavior, Pregnancy, and Sexually Transmitted Disease“. *Annual Review of Sex Research* 18, vol. 1.
- Kirby, Douglas, and B.A. Laris. 2009. „Effective Curriculum-Based Sex and STD/HIV Education Programs for Adolescents“. *Child Development Perspectives* 3, vol. 1.
- Lacan, Jacques. 1985. *Feminine Sexuality: Jacques Lacan and the école freudienne*. Edited by Juliet Mitchell and Jacqueline Rose. New York: W.W. Norton.
- Leung, Hildie, Daniel T. L. Shek, Edvina Leung, and Esther Y. W. Shek. 2019. „Development of Contextually-relevant Sexuality Education: Lessons from a Comprehensive Review of Adolescent Sexuality Education Across Cultures“. *International Journal of Environment Research and Public Health* 16, vol. 4.
- Lopez, Lauren M, Alissa Bernholz, Mario Chen, and Elizabeth E. Tolley. 2016. „School-based interventions for improving contraceptive use in adolescents“. *The Cochrane database of systematic reviews* 29, vol. 6.
- Mahama, Inuusah, Mavis AnsuAmponsah, Regine Kwaw, and Daniel Gyapong Nimo. 2019. „Adolescents’ Knowledge Level in Sex Education: Does Gender and Age Difference Matter?“. *American Journal of Humanities and Social Science Research* 3, vol. 8.
- Malone, Patrick, and Monica Rodriguez. 2011. „Comprehensive Sex Education vs. Abstinence-Only-Until-Marriage Programs“. *Human Rights* 38, vol. 2.
- Matthews, C., L.E. Aaro, A. Grimsrud, A.J. Flisher, S. Kaaya, H. Onya, H. Schaalma, A. Wubs, W. Mukoma, and K.-I. Klepp. 2012. „Effects

- of the SATZ teacher-led school HIV prevention programmes on adolescent sexual behaviour: cluster randomised controlled trials in three sub-Saharan African sites“. *International Health* 4, vol. 2.
- Montgomery, Paul, and Wendy Knerr. 2018. „Review of the Evidence on Sexuality Education: Report to inform the update of the UNESCO International Technical Guidance on Sexuality Education“. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Oringanje, Chioma, Martin M Meremikwu, Hokehe Eko, Ekpereonne Esu, Anne Meremikwu, and John E Ehiri. 2016. „Interventions for preventing unintended pregnancies among adolescents. Cochrane Database of Systematic Reviews“. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2.
- Ponzetti, James J. 2016. *Evidence-based Approaches to Sexuality Education: A Global Perspective*. New York: Routledge.
- „Report of the International Conference on Population and Development“. New York: United Nations, 1995. [https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/SupportingDocuments/A\\_CONF.171\\_13\\_Rev.1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/SupportingDocuments/A_CONF.171_13_Rev.1.pdf).
- Rohrback, Louise A., Nancy F. Berglas, Petra Jerman, Francisca Angulo-Olaiz, Chih-Ping Chou, and Norman A. Constantine. 2015. „A Rights-Based Sexuality Education Curriculum for Adolescents: 1-Year Outcomes From a Cluster-Randomized Trial“. *Journal of Adolescent Health* 57, vol. 4.
- Rubin, K, and R Kindendall. 2001. „What Skills Should Sex Education Develop?“, 2001.
- Santelli, John, Stephanie A. Grilo, Laura D. Lindberg, Ilene Speizer, Amy Schalet, Jennifer Heitel, Leslie Kantor, et al. 2017. „Abstinence-only-until-marriage policies and programs: An updated position paper of the Society for Adolescent Health and Medicine“. *Journal of Adolescent Health* 61, vol. 3.
- Shepherd, Jonathan, Josephine Kavanagh, Joanna Picot, and Keith Cooper. 2010. „The effectiveness and cost-effectiveness of behavioural interventions for the prevention of sexually transmitted infections in young people aged 13-19: A systematic review and economic evaluation“. *Health Technology Assessment* 14, vol. 7.
- UN Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO). „International Guidelines on Sexuality Education: An evidence informed approach to effective sex, relationships and HIV/STI education“, June 2009. <https://www.refworld.org/docid/4a69b8902.html>, accessed 29.08.2020.
- UNICEF. „Serbia Roma Settlements - Multiple Indicator Cluster Survey 2014 Key Findings“, July 2014. <https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Europe%20and%20Central%20Asia/Serbia%20>

[%28Roma%20Settlements%29/2014/Key%20findings/Serbia%20%28National%20and%20Roma%20Settlements%29%202014%20MICS%20KFR\\_English.pdf](#), accessed 29.08.2020.

**Andrija Mladenovic**

## **A NECESSITY OR LUXURY: SEXUALITY EDUCATION IN SERBIA**

---

### **Resume**

---

In the previous period, the sexuality education as a topic vanished from the public discourse in Serbia. Neither political parties nor other societal agents display a particular interest in considering sexuality education. Should we exclude relatively weak advocacy actions from civil society and rather occasional, vociferous attacks from obscure right-wing political movements, sexuality education draws only minimum attention in Serbia whatsoever. Taking into account the alarmingly poor situation in Serbia in the context of reproductive health and family planning, previous findings might come across as surprising. Serbian normative framework, on the other hand, seems to recognize a dramatically decreasing level of reproductive health in Serbia. However, despite incorporating accurate analyses, the strategic framework very often fails to clearly set future actions and respective indicators, thus delaying changes to occur in the health and education system. However, it does not prevent the implementation of sexuality education either. Finally, based on a detailed examination of best practices across different world regions and the aforementioned conclusions it gathered, the paper provided recommendations for actions and steps to be undertaken to alleviate the introduction of sexuality education in Serbia.

**Keywords:** sexuality education, comprehensive sexuality education, Serbia, educational policies, reproductive health, family planning, youth, adolescents, sexual behaviour





---

# КВАЛИТЕТ МЕРИТ СИСТЕМА, НАПРЕДОВАЊЕ, ОЦЕЊИВАЊЕ И НАГРАЂИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА

---

УДК 35.087.41-057.3

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1422020.4>

Прегледни рад

**Милица Шкорић\***

---

## **Сажетак**

Јавна служба какву данас познајемо заснована је на *North-Trevelyan* извештају из XIX века који је осудио нестручност службеника као последицу непотизма у Уједињеном Краљевству. Реформе су уследиле у другој половини XIX века и првој половини XX века, а паралелно су САД елиминисале систем плена и замењивале га мерит системом. Према овом систему запошљавање и напредовање у јавној служби зависи од индивидуалних могућности и заслуга. Систем заслуга је створен да осигура праведно и отворено запошљавање и конкуренцију без политичког утицаја или других фактора, попут непотизма, субјективног доживљаја кандидата, итд.

Одговор на питање како оцењивање службеника утиче на квалитет јавне управе значајно је јер се показало да различити приступи оцењивању службеника имају различите последице по јавну управу, али и да исти приступи оцењивању дају различите резултате у различитим државама. Због наведеног је неопходно посветити се истраживању процеса оцењивања – од дефинисања услова за његово обављање, до анализе резултата.

**Кључне речи:** службенички систем, јавна управа, реформе, кадрови, оцењивање службеника

---

\* milica95.skoric@gmail.com

## УВОД

У свом делу Политика Аристотел је говорио о три неопходна елемента за постојање државе: саветодавна власт, извршна власт и судска власт – ово можемо посматрати као претечу начела поделе власти какву данас познајемо.

Како је еволуирала држава је тако ширила своје надлежности. Под окриље управе као дела извршне власти током развоја државе, а посебно са интернационализација људских права, улазе и делатности и активности које су у себи садржале неауторитативне елементе. Тако управа постаје координатор неопходних и корисних друштвених послова, а њена функција више није одговарала пуком ауторитативном извршавању закона (Лилић 2008, 57-60).

Јавна управа је данас скуп управних организација које обављају јавне послове. Модерна управа настала је паралелно са професионализацијом статуса службеника у управним организацијама. Професионализам значи да је рад у управи службениково главно занимање, да је плаћен за тај рад, те да је правни положај службеника регулисан специфичним законом. Професионализам, стручност и управно образовање управног особља важан су део способности управе да ефикасно обавља своје задатке (Копрић 2015).

Макс Вебер је наглашавао двоструку улогу управе, говорио је о њој као о инструменту за вршење власти, али и као организацији за обављање опште корисних делатности (Миленковић 2013). Тако настаје концепт јавне службе, оне се које оснивају зарад задовољења потреба од општег интереса, које су значајне за целу заједницу и сваког појединца појединачно. Јавна служба је свака делатност чије обављање мора бити обезбеђено, регулисано и контролисано од стране оних који управљају.

Промењена улога управљања донела је са собом и промене у службеничком систему. Мерит систем (систем заслуга) заменио је систем плена, те је за пријем у службу и напредовање унутар службе потребно испунити одређене услове, али и поседовати одређене личне квалитете. Мерит систем, односно систем заслуга је једино примерен моделу демократских државе. Такве државе захтевају да јавни службеник буде деполитизован, образован, самосталан, а његов пријем и кретање у служби заснован на селекцији и унапређивању у складу са његовим индивидуалним заслугама и могућностима (Миленковић, 2013).

У овом раду између осталог говорићемо о примени мерит система у Републици Србији. Пре тога утврдићемо настанак и раз-

вој службеничког система и дефинисати основне појмове, потом ћемо прећи на законско уређење овог поља у Србији, а након тога ће бити речи о недостацима мерит система у нашој држави. Велика пажња посвећена је критеријумима евакуације, пријему у службу и напредовању. Критеријуми су се показали као најважнији фактор оцењивања, јер од вредности које оцењујемо зависи и исход оцењивања. Подједнако је важно и ко те вредности одређује (грађани или држава), ко одређује вредности и ко спроводи оцењивање. Закључак ће сумирати недостатке оцењивања службеника у Србији и позабавити се могућим решењима.

## СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ

У најширем смислу појам јавни службеник обухвата не само службенике државног апарата већ и службенике запослене у покрајинским и локалним органима, јавним предузећима, као и установама ван привреде (здравство, просвета...итд.). Овај појам треба да обухвати сва лица која обављају послове унутар управе као сервиса грађана. Међутим, хетерогеност тих тела онемогућава одређење јединственог режима и статуса свих службеника у најширем значењу те речи (Миленковић 2012). Јавни службеници у ужем смислу су заправо управни службеници – лица која су трајно и професионално везана за државну управу, а не јавне службе и предузећа. Службеници на локалном нивоу, према најужем тумачењу појма јавних службеника нису део службеничког система у Републици Србији. Међутим, јавни службеници у ширем смислу подразумевају запослене на свим нивоима власти. Џон Пиере (Jon Pierre) рекао је да “ако су централна влада и виша државна служба генералштаб државе, онда су локалне власти и њихови запослени су очигледно војска” (Пиере 2008). На локалном нивоу грађанима је доступна већина јавних услуга, велики број јавних службеника на овом нивоу власти обавља највећи део комуникације и координације између државе и грађанства, односно, службеници на локалном нивоу грађанима пружају највећи број услуга. Локалне управе пружају широк спектар услуга, то чине или као локални огранак централне власти или самостално. Имати локалне власти за пружање услуга централне владе рационално је кад год те услуге захтевају блиски контакт са клијентима (грађанима) или у случајевима када одлуке о пружању услуга не морају да се доносе на централном нивоу, већ се то може чинити на нижим нивоима власти (Пиере 2008). Пружање услуга на локалном нивоу, доприноси аутономији и олакшава пружање услуга које

представљају локалне потребе и приоритете. Такође, на локалном нивоу, грађани учествују у политичком животу и обучавају се за демократију.

Квалитет управе зависи од знања људи који је сачињавају, њихове лојалности, способности и поштења. Они који раде у управи и они који је воде су персонификација јавних власти, без обзира о ком нивоу власти говоримо (или облику организације – агенције, предузећа...) Мишљење грађана о управи зависи од њих. Принципи на којима почива квалитетна јавна служба јесте запошљавање јавних службеника засновано на принципу заслуга и једнаког третмана, деполитизација, стручно усавршавање јавних службеника, промовисање интегритета и спречавање корупције (СИГМА 2015).

*Street-level* бирократија представља управо ниво бирократије на ком се налазе/раде државни службеници који имају директан контакт са члановима шире јавности (грађанима). Државни службеници спроводе законе и јавне политике (у различитим областима– безбедност, образовање, социјалне услуге...), а у групу *street-level* службеника спадају полицајци, социјални радници, наставници у јавним школама, итд. Ови службеници имају директан контакт са члановима шире јавности, за разлику од државних службеника који врше анализу политике или економску анализу или координишу рад нижих службеника. Они делују као веза између државних доносиоца политике и грађана и ти државни службеници спроводе одлуке које доносе високи функционери у јавној служби и/или изабрани званичници. Управо ови службеници су они са којима грађани свакодневно комуницирају и у чији рад и квалитет рада имају најбољи увид, из тог разлога задовољство грађана државном, покрајинском или локалном управом умногоме зависи од њих.

Јавна служба какву данас познајемо заснована је на *Norht-Trevelyan* извештају из 1853. године. Овај извештај је у Уједињеном Краљевству осудио нестручност службеника, која је последица непотизма. Извештај је указао да “власт не може да се врши без помоћи способног тела, подређеног министрима, одговорног круни и парламенту, а ипак довољно независног, способног и искусног да саветује, помаже и утиче” (*Norht-Trevelyan* 1853). Реформе у Уједињеном Краљевству су уследиле у другој половини XIX века и првој половини XX века, а паралелно су Сједињене Америчке државе у истом периоду елиминисале систем плена и замењивале га мерит системом. Бивши амерички председник Теодор Рузвелт сматра се утемељивачем концепта Мерит система. Према овом

систему запошљавање и напредовање у јавној служби зависи од индивидуалних могућности и заслуга службеника. Систем заслуга је створен да осигура праведно и отворено запошљавање и конкуренцију без политичког утицаја или других фактора, као што су непотизам, субјективни доживљај кандидата, итд.

Мерит систем према Канцеларији за кадровски менаџмент САД-а (The U.S. Office of Personnel Management OPM) подразумева запошљавање и напредовање по заслугама након фер и отворене конкуренције приликом пријема у службу; третирање запослених фер и коректно; једнака плата за једнак рад и награђивање одличних перформанси; одржавање високих стандарда интегритета, понашања запослених и бриге за јавни интерес; управљајте запосленима ефикасно и ефективно; задржавање или раздвајање запослених у тимовима на основу њиховог учинка; едукација запослених тако да резултира бољим организационим или индивидуалним учинком; заштита запослених од политичких утицаја; заштита запослених од прогона и притиска због законитог откривања информација у ситуацијама узбуњивања (whistle-blower) (U.S. Office of Personnel Management). Као пет процеса ефикасног управљања јавном службом препознати су: планирање, надгледање, развијање, оцењивање и награђивање – ови процеси ојачавају и директно подржавају осигуравање јавног интереса, ефикасност и ефективност јавног сектора (USOPM).

Унутар недемократских режима карактеристично је додељивање службеничких места по систему плена. Систем плена подразумева да је радно место у управи награда за верност и оданост (некада краљу, а данас политичким партијама и носиоцима власти). Као квалификације у систему плена јављају се оданост, лојалност и верност партији/владару. Систем плена је у демократским режимима замењен мерит системом – системом заслуга.

Мерит систем је компатибилан демократији, јер он захтева да је јавни службеник деполитизован, образован и самосталан у раду (није изложен притисцима). Пријем и кретање унутар службе по мерит систему је засновано на индивидуалним заслугама и могућностима. Системи напредовања могу бити аутоматски и према заслугама. Аутоматски систем напредовања подразумева објективне критеријуме за напредовање, попут година радног стажа и/или стицања више квалификације. Систем напредовања према заслугама заснован је на оцењивању. Систем оцењивања доноси друге проблеме, они који оцењују могу тај посао чинити према субјективном мишљењу о својим подређенима, послушност и “лојалност” према надређеном могу се тако наметнути као “зах-

валне” особине. Службеници системом оцењивања могу напредовати, али и назадовати у својој каријери. Када је у питању службенички систем све је у побољшавању услуга за и због грађана. Зато смо као још једно питање од суштинског значаја издвојили питање критеријума оцењивања.

За сваку државу, не само неразвијене демократије или земље у транзицији значајна је партиципација грађана. Свако учешће грађана је одраз демократичности друштва и показатељ да су владајуће структуре оријентисане ка корисницима услуга – грађанима – бирачима и да теже да њих као крајње кориснике услуга задовоље. Таква поставка система одговара и грађанима, који учествујући у креирању неких политика развијају приврженост држави, образују се о политичким процесима и вредностима и на крају сами креирају управу по својој мери. За политичаре ово је одличан начин да покажу колико им је стало до грађана и демократије, што ће свакако користити на изборима. Када грађани креирају вредности које ће се оцењивати код службеника, службеници добијају повратну информацију и могу се прилагодити ономе што од њих очекују они који их плаћају и са којима су у свакодневном контакту. Јавне услуге су усмерене према потребама потрошача. Главно образложење јавних услуга је то да оне постоје да би задовољиле потребе грађана. Стога је корисникова процена вредности важна. У ситуацијама када су корисници умерено до снажно укључени у процену, то доприноси партиципативној демократији. Грађани су централна тачка овог става, они су кључни за креирање управе, јер она због њих постоји, свакодневно је користе и најбоље знају њене мане и предности.

Мерит систем познаје и начин оцењивања кроз самовредовање (самопроцену). Ова врста вредновања рада кадрова подразумева да запослени процењују себе, свој допринос на радном месту, и да могу одговорити на питања у вези са сопственим критеријумима заслуга и стандардима квалитета. Службеници који се самооцењују врше процену сопственог учинка: Које су снаге и слабости нашег одељења? Које могућности имамо? Са којим претњама се суочавамо сада или у блиској будућности? У неким областима јавног живота критеријуми квалитета су сложени, а област рада комплексна, те су политички званичници препустили да о успостављању критеријума и вредности одлучују образованим професионалцима (ово је случај у архитектури, медицини, на универзитетима...)(Ведунг 2006).

## СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ У СРБИЈИ

У периоду самоуправног социјализма у СФРЈ 1957. године основана је Комисија за службеничке послове. Закон је предвиђао да се ове комисије старају о стручном унапређивању службеника и вођењу персоналних листова за сваког од њих. Осниване на савезном, републичком, покрајинском, обласном, среском и општинском нивоу нису се успешно имплементирале у југословенски правни систем. Политичка контрола, једнопартизам, хијерархија која га је пратила, сам концепт социјалистичког самоуправљања и уопштено цео карактер система били су разлог неуспеха ових комисија. У оваквим условима било је веома мало простора за професионализацију управе (Миленковић 2013). Након слома социјалистичког режима, у периоду транзиције, било је потребно прилагодити службенички систем – од политичког ка професионалном. Са тим у вези било је нужно правно одредити појам јавни службеник, што се чини 2005. године доношењем Закона о државним службеницима. Овим законом можемо идентификовати три основна елемента кадровског система у Србији: кадровски план, Служба за управљање кадровима и Високи службенички савет – посебно службеничко тело (Лилић 2010). Високи службенички савет између осталог прописује мерила за избор кандидата, одређује које се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку, као и начине њихове провере.

Државни службеник је лице које је запослено у државној управи, судовима, јавним тужилаштвима, Државном правобранилаштву, као и у службама Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда. Функционери, као и лица која поставља Влада и која бира Народна скупштина нису државни службеници. Таква лица су народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци и њихови заменици (Закон о државним службеницима чл.2).

Увођењем савремених службеничких стандарда одређена су права и обавезе службеника и намештеника, која нису раније постојала у домаћем праву. Рад службеника треба да буде непристрасан, политички неутралан и законит (Закон о државним службеницима чл.5). Службеник је одговоран за свој рад, забрањено је повлашћивање и ускраћивање права и дужности службеника због расне, верске, полне, националне или политичке припадности (Закон о државним службеницима чл.7).

Државну управу у Републици Србији чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације



(Закон о државној управи чл.1). Поједини послови државне управе могу се поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (Закон о државним службеницима чл.4). Послови управе обављају се непристрасно и политички неутрално, на начин да сваком омогућавају једнак приступ правима и остваривање обавеза, без обзира да ли их обавља управа директно или је њихово обављање пренесено на општине, градове, јавна предузећа, итд. (Закон о државним службеницима чл.8).

У Србији се радна места државних службеника деле на положаје (државни службеник на положају) и на извршилачка радна места (државни службеници извршиоци), у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности.

Државни службеник на положају је онај службеник који има овлашћења и одговорности у вези са вођењем рада у државном органу. Положај се стиче постављењем од стране Владе или другог државног органа или тела (Закон о државним службеницима чл.33). Постављање ових службеника зависи од Владе, што доводи у питање деполитизацију ових службеничких места. Државни секретар је функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје са престанком дужности министра (Закон о државној управи чл.24). Службеници на положају имају статус државног службеника, а законом су предвиђена посебна правила која се односе на попуњавање функција, којима се настоји смањити утицај политичких странака на процес избора службеника. Та правила подразумевају, између осталог спровођење јавног или интерног конкурса (Миленковић 2013).

Постављањем на места помоћника министра и државних секретара искључиво људи оданих странци је један од кључних проблема нашег службеничког система. Државни секретари на позиције долазе на основу политичког договора и коалиционог споразума, а мандат им је везан за мандат министра. Они су практично заменици министара, који одлазе са својих позиција када се власти промени или чак у случајевима када дође до промене министра унутар исте владе. Верни су партијама, а не јавности, јер их најчешће за те позиције квалификовало залагање унутар странке, а не рад у области послова које обавља министарство. Примера ради, оба државна секретара у Министарству унутрашњих послова, Биљана Поповић Ивковић и Милосав Миличковић, истакнути су функционери и чак оснивачи Српске напредне странке, што је јасно истакнуто на сајту МУП-а. Иако закон јасно каже да „државни

службеник не сме да на раду изражава и заступа своја политичка уверења” (Закон о државним службеницима чл.5) на сајту МУП-а је јасно истакнуто политичко опредељење државних секретара, што не само да показује везивање службеничког положаја за политичку странку, већ и кршење закона.<sup>1</sup> Нажалост, јавност поједине државне секретаре, не препознаје по њиховим активностима и раду унутар области министарства у ком су државни секретари, већ по страначким изјавама и обрачунима са политичким противницима. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, тако већ годинама има пет државних секретара, од којих су два места према коалиционом договору припала Странци правде и помирења и Савезу војвођанских Мађара. Занимљиво је то да је лидер странке слободе и правде (тада Бошњачка демократска заједница) 2016. године тврдио да је његова парија заинтересована искључиво за места државних секретара (СанџакПресс 2016). Из овога је јасно да су положаји државних секретара и помоћника министара део коалиционог договора, а на крају испаштају грађани Србије.

Државни службеници извршиоци су службеници који раде на местима руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу. Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Звања су виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт (Закон о државним службеницима чл.35).

Једну од основних улога у трансформације бирократије имају јавни службеници. Проблеми и изазови са којима се они свакодневно сусрећу могу бити прилика за иновације и побољшања (Иванишевић и др. цитирано у Лилић 2010). Државној управи су потребни службеници који су способни да уче и да користе искуства, како своја, тако и искуства других, који су предузетни и иновативни. Константне промене траже флексибилност и службенике који ће се константно усавршавати (Лилић 2010). Службеничко учење и усавршавање омогућава развијање и омогућава организациону обнову управе. Службеници у Србији треба да буду клијентно оријентисани, коректни у извршавању свог посла, да са поштовањем третирају грађане и да буду понос модерног службеничког система. Оријентација на клијента лежи у чињеници да сви поступци у раду јавних службеника треба да узму у обзир потребе, захтеве и очекивања клијената, у овом случају грађана. Управа треба бити фокусирана на помагање грађанима да задовоље своје

1 Видети: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/Drzavni%20sekretar>

дугорочне потребе и жеље. Управа и власт у овом моделу усклађују своје индивидуалне и тимске циљеве око задовољавања потреба грађана. Динамика социо-економског развоја, информационе технологије и глобализација су довели до многих промена у организацији и менаџменту јавног сектора. Посебно је приметно значајно повећање свести о захтевима друштва, наводећи јавне институције да промене своје тежње, одступе од бирократског приступа и фокусирају на побољшање квалитета услуга. Јавна управа у многим земљама стално унапређује квалитет пружених услуга и на тај начин у реалном времену одговара на растуће потребе и захтеве грађана (Ludwiczak 2014).

## ПРИЈЕМ У СЛУЖБУ

Према начину попуњавања радних места службеничке системе можемо поделити на каријерни службенички систем, отворени и комбинација ова два система.

Каријерни службенички систем је систем унутар кога се попуњавање хијерархијски нижих радних места врши селекцијом споља, док се радна места вишег хијерархијског нивоа попуњавају већ запосленим јавним службеницима премештањем односно напредовањем – интерно. Ова врста службеничког система се базира на професионалном развоју запослених и има следеће предности: одабир најспособнијих кадрова, њихово обучавање, могућност напредовања у каријери, усвајање принципа јавне етике. Недостаци овог начина запошљавања јесу: затварање управе, будући да овај начин запошљавања не мора да прати и јавни конкурс, већ се ради о премештају и интерном конкурсу (Дапчевић-Марковић 2016). У Немачкој је заступљен затворени каријерни систем, који подразумева да државни службеник стартује од најнижег службеничког места уз пробни рад од 3 године, те да се виша места попуњавају интерним конкурсом. Слично је и у Француској, која, такође, припада групи европских земаља са затвореним каријерним системом (Дапчевић-Марковић 2016).

Отворени службенички системи су системи код којих се попуњавање свих позиција врши путем јавног конкурса. Код отворених система напредовање унутар органа и организација јавне службе готово да и не постоји. Сва радна места, од најнижег до највишег, попуњавају се на основу јавног конкурса. На више радно место може се прећи само на основу учешћа у јавном конкурсу и то равноправно са осталим лицима из приватног или јавног сектора. Службенички систем Велике Британије припада групи отворе-

них система. Ово значи, најпре, да се слободна радна места јавно објављују и да се признаје радно искуство стечено ван јавног сектора (Илић 2012).

Комбиновани службенички систем се заснива на комбинацији два наведена система. У овом систему се део службеничких позиција попуњава интерним, а део екстерним конкурсом. Код ове варијанте, поставља се питање које ће се позиције попуњавати отвореним, а које интерним начином (Вранеш 2015, 48). Потпуно отворени и потпуно каријерни службенички системи у пракси заправо не постоје. Сви службенички системи предвиђају могућност напредовања или запошљавања из приватног сектора на основу конкурса. Када у каријерном систему није могуће попуњити слободна радна места премештајем или интерним конкурсом, долази до расписивања конкурса на коме могу учествовати сва лица која испуњавају прописане услове (Илић 2012).

Процес пријема кадрова је активност која доводи до попуњавања радних места у организацији (Лилић 2010). Пријем лица на рад у управи је прва фаза кадровског процеса, одабиром квалитетног кадра стварају се предуслови за квалитетно обављање посла. У савременим условима пријем кадрова у јавну службу се врши под једнаким условима за све пријављене на конкурс. Начелом једнакости у савременом свету онемогућава се трговина или наслеђивање радних места. На тај начин се избегавају произвољна именовања, протекција и корупција, а пријем у службу врши се под једнаким условима за све грађане на основу јавног оглашавања потребе за попуњавањем радног места– конкурсом. Такође, начело једнакости штити политичка, економска, културна и лична права кандидата (Влатковић 1995 цитирано у Лилић 2010). Предност при попуњавању извршилачких радних места имају запослени у органу, путем премештаја или интерног конкурса. Деполитизацијом се партијска оданост замењује оданошћу према послу, професионализам се ставља изнад партије. У супротном, доводе се у питање непристрасност и законитост обављеног посла, што би умањило поверење грађана у органе јавних власти. Као тежа повреда дужности из радног односа у домаћој пракси сматра се повреда начела непристрасности, политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду” (Закон о државним службеницима чл. 109). Делатности управе треба да буду рационалне, континуиране и непристрасне, вршене од стране деполитизованих и професионалних службеника (Лилић 1992 цитирао у Лилић 2010).

Агенција за борбу против корупције објавила је 2013. године истраживање у се ком, између осталог, говори и о непотизму јавних

службеника на локалном нивоу. Наиме, према овом истраживању 28% корисника услуга на покушало је да тражењем «везе у општини» утиче на процедуру. Када је у питању корупција, на локалном нивоу девет од десет испитаника тврди да им нико није тражио мито, међутим пракса «чашћавања» је заступљенија од класично тражење/узимање мита, чак трећина грађана је давала поклоне службеницима (Агенција за борбу против корупције 2013).

Ови подаци нису обесхрабрујући, колико то може деловати на први поглед. Наиме, већина негативних оцена дата је двома службама: пореској и грађевинској. Највећи број корупције и непотизма, према овом истраживању одвија се у ове две службе локалних самоуправа. Можемо закључити из тога да је непристрасност и непотизам на локалном нивоу у малој мери присутан у већини других одељења.

Знањем и искуством задовољно је 54% и 56% саговорника, али професионализмом службеника задовољно је мање грађана – 46% њих. Корисници услуга нису задовољни организацијом рада, те је овај елемент интегритета међу најлошије оцењеним (задовољно је 42%, док је 28% њих незадовољно). Испитивани службеници у највећем броју случајева сматрају да они и њихове колеге имају довољно знања, искуства и професионализма у свом раду – тај број се креће око 80% (код грађана тај број је око 50%, са већим бројем одговора «не зна, нема став» у односу на запослене). Оно на шта запослени имају нешто веће замерке не тиче се њих самих и њиховог личног интегритета, већ интегритета институције као такве – реч је о броју запослених и организацији рада, на које се жали 18%, односно 13% запослених у локалним самоуправама (Агенција за борбу против корупције 2013). Ови подаци показују да постоје значајне разлике у оценама грађана и службеника самих о њиховом раду. Ове разлике могле би бити отклоњене променом начина и спровођења редовних годишњих оцењивања рада службеника у Републици Србији.

## ОЦЕЊИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА

Јавни службеник, као неко чији рад се мери и вреднује треба да законито и целисходно служи грађанима. Ранијим законским решењима циљ оцењивања било је напредовање, при чему је оцена била од суштинског значаја за напредовање. Међутим, постојећи закон је поставио шири циљ оцењивања. Наиме, оцењивање државних службеника спроводи са циљем да се недостаци у раду отклоне, да се државни службеници подстакну на веће залагање,

те да се стекну услови за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању државних службеника.

Проблеми са евалуацијом могу бити вишеструки, издвојиће-мо на овом месту неколико: Који је укупан циљ евалуације? Ко треба да врши процену и како је треба организовати? По којој вредности се поставља критеријум? Шта су стварне заслуге и мане?

Критеријуми се могу утврдити на почетку евалуација, током процеса или након што се евалуација заврши. Уколико је оцењивање дескриптивног карактера евалуатор може заговорати примат одређених вредности, таква врста евалуације још је опаснија од оне која се спроводи у Србији (оцењивање оценама од један до пет), јер даје простор дискреционом понашању, волунтаризму и злоупотребама (Ведунг 2006).

Еверт Ведунг се бави и питањем ко оцењује. У систему у ком су грађани укључени у рад управе евалуација се иницира, финансира, дизајнира и спроводи од стране грађана и они сами извештавају о квалитету управе и службеника. Укључивање корисника услуга у доношење одлука у погледу планирања и извршења је одличан начин да грађани као корисници услуга управе буду део њеног оцењивања и да успоставе вредности које су њима битне као критеријуме за евалуацију. Овакав приступ био би вишеструко користан. Прво, свако укључивање грађана у доношење одлука доприноси демократији, друго, сами грађани када учествују у процесу доношења одлука они креирају управу по својој мери. Самим успостављањем критеријума оцењивања сазнали бисмо које вредности код службеника грађани цене и управљачи би имали могућност унапређивања тих вредности и особина код јавних службеника (Ведунг 2006).

У демократији, сва моћ припада народу. Ипак, људи не могу доносити сваку одлуку због недостатка стручности и времена. Из тих разлога грађанство мора изабрати политичке представнике који доносе одлуке у њихово име. Међутим, ни ови представници немају времена и надлежности за доношење свих одлука. Они преносе овлашћења на ниже нивое власти, односно на службенике запослене у централним, регионалним, покрајинским и локалним телима (Ведунг 2006).

Учествовање грађана у оцењивању може бити слабо, умерено и снажно. У случају слабог укључивања, грађани пружају информације, али ништа више од тога не чине. Снажно укључивање грађана значи да они процену иницирају, финансирају, дизајнирају, спроводе и извештавају. У случају умереног укључивања грађанства процену наручују носиоци власти, али се корисници услу-

га укључују у важне одлуке у вези са планирањем и извршењем оцењивања. Корисници услуга одређују критеријуме и вредности који се користе. На пример, од њих се тражи да процене излазност програма, доступност услуге, квалитет услуге или чак процес услуге и администрацију услуге: Да ли је основна услуга прилагођена потребама клијената? Да ли запослени у служби наилазе на клијенте са поштовањем и коректношћу? (Ведунг 2006).

Поред корисника услуга и сами пружаоци, односно запослени у јавном сектору могу вршити самопроцене. Самовредновање, често дају упитне резултате. Студије показују да службеници користе различите критеријуме заслуга и стандарде перформанси, те доносе различите закључке што може довести до проблема приликом тумачења процена. Међутим, у сложеним областима колегијална евалуација је вероватно најбоља метода која је на располагању да се пресуди квалитет услуга (Ведунг 2006).

Интерну процену организује и финансира организација, а обављају је људи из организације, усмерена на сопствене активности и намере организације да би резултате првенствено користили људи у организацији. Интерна процена је једна врста самопроцене, односно запослени оцењују организацију у којој раде, самим тим руководиоци добијају сугестије за побољшања квалитета услова на раду. Уколико је организација „по мери“ службеника, вероватније је да ће бити и „по мери“ грађана, јер службеник прилагођава своје радно окружење и процедуре у корист квалитета обављања посла што директно позитивно утиче на кориснике услуга—грађане.

## ОЦЕЊИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ

Рад државних службеника у Србији се прати током целе године, а радна успешност вреднује се једном у календарској години. Циљ вредновања радне успешности је обезбеђивање остварења свих организационих циљева и очекиваних вредности у раду (Закон о државним службеницима чл. 82). Резултати вредновања се између осталог користе и за „доношење одлука о напредовању и распоређивању, премештају, одређивању плата и других примања и престанку радног односа државног службеника” (Закон о државним службеницима чл. 82). Вредновањем радне успешности врши се следећи начин: оцена «нарочито се истиче» користи се када државни службеник превазилази очекивања; оцена «истиче се» и «добар» описује да државни службеник испуњава очекивања; оцена «задовољава» користи се за описивање радне успешности службеника ком је потребно побољшање; оцена «не задовољава»

описује рад службеника не испуњава већину очекивања (Закон о државним службеницима чл. 93).

Основни проблем оцењивања јесте објективност. Оцена мора бити тачна, а методе оцењивања поуздане, јер од тога неретко зависе каријере. Оцењиване врши непосредно надређени, што може бити проблематично у случајевима када се службеник у периоду између два оцењивања сукобио са својим надређеним у вези са неким питањем током вршења дужности или довео у питање стручност, знање и рад свог надређеног (не нужно из лоше намере, већ само указујући на неки пропуст). У таквим случајевима надређени оцењивањем може уназадити положај службеника ког оцењује из лоше намере— због сујете, жеље да га уклони из свог радног окружења, да га искористи ко пример другима (да беспоговорно извршавају своје радне задатке), итд. Уколико је службеник оцењен ниском оценом и потребно му је побољшање, може бити премештен у ниже звање које одговара његовој врсти и степену стручне спреме или му се може одредити нижи коефицијент плате (Закон о државним службеницима чл. 78). Из овога можемо утврдити да је оцењивање алат уцене у рукама злонамерних надређених који на тај начин желе контролисати своје запослене. Узмимо за пример већ поменути министарства у Србији. Као што је познато, места помоћника министра додељују се најчешће преко партијских веза, а не на основу знања и компетенција. Може се десити да помоћник министра, као неко ко је на своју позицију дошао чланством у владајућој партији, оцењује запослене у сектору којим руководи, а да су они сами стручнији од њега за обављање делатности тог сектора. Тако у Србији данас имамо ситуацију у којој неко ко је неколико месеци или година на челу сектора министарства и пре тога се није бавио сличним пословима, оцењује оне који те послове обављају деценијама.

Оцењивање од стране надређеног руководиоца занемарује мишљење грађана, самог запосленог о његовом перформансу, као и других запослених у оквиру истог сектора/органа. Домаћи систем оцењивања стварао би јаснију слику о раду службеника укључивањем ових категорија у евалуацију. Постигли би се објективнији резултати, јер би колеге, грађани, руководиоци и сам запослени вршили процену. Резултати таквог оцењивања могли би бити коришћени у прилагођавању управе и службеника потребама не само корисника, већ и самих службеника, било би јасније шта се од њих очекује, а не само како их оцењује руководилац.

Начелима је такође забрањено било какво повлашћивање или ускраћивање државног службеника према његовим правима



или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности односно другог личног својства (Миленковић 2009). Нажалост лоше уређен систем напредовања и постављања на позиције, као и висок степен непотизма и партијског запошљавања потпуно је девастирао овај члан закона, који своје упориште налази у Декларацији о људским правима, па тако можемо наслутити да овако организована јавна служба потенцијално крши људска права својих запослених и кандидата за посао у органима државне управе.

Према истраживању Центра за демократију у Србији је до посла “преко конкурса дошао тек сваки пети запослени, а најчешћи начин доласка до посла су рођаци и пријатељи и директан контакт са послодавцем. Непотизам је као начин запошљавања заступљен и у јавном и у приватном сектору. До посла у јавном сектору преко рођака и пријатеља дошло је 25% испитаника, а преко партије 11. Чак 65,5% испитаника сматра да је “важније је да имаш добру везу него да си стручан, а 51,83% њих се не слаже да свако стручан може данас да пронађе посао, док скоро 53% испитаника верује да се у нашем друштву не цени знање и способност.” (Брадаш 2018).

Ово су показатељи да су негативни ставови према јавној управи заиста утемељени у реалности, јер је 36% запослених у управи ту дошло преко партије или пријатељских и породичних веза, што доприноси обезвређивању професионализма и непотизма, а самим тим штети и интегритету управе.

Напредовање је посебан вид награђивања успешних државних службеника које се састоји од преласка на више радно место или повећање износа плате преласком у виши платни разред у оквиру истог радног места (Вранеш 2015, 187). Уколико је службеник најмање два пута узастопно оцењен оценом „нарочито се истиче“ или четири пута узастопно оценом „истиче се“, напредоваће на непосредно више извршилачко радно место (уколико такво место постоји и уколико испуњава законом прописане услове за рад на том месту). Међутим, нису ретке ситуације у нашој јавној управи када до таквих померања унутар службе не дође. Јавна управа у Србији је затворен систем који својим запосленима не нуди много простора за напредак. Тако се може десити да од своје тридесет и пете године до краја раног века обављају исти посао на истом положају. Ова немогућност напредовања потенцијално доводи до незадовољства службеника, који због тога могу престају да се труде да савесно обављају свој посао, јер су свесни немогућности напредовања унутар службе. Потребно је службенике упутити у моделе унапређивања управе

изнутра, тј. на начине како да утичу да реформе јавне службе. Управо су јавни службеници кључна карика у реформи управе, која између осталог представља и дебиروقратизацију управе, приближавање грађанима, унапређење организационих система и подсистема, унапређење процедура...итд. Ту реформу треба да спроводе и о њеним правцима да одлучују они који доносе одлуке и законе заједно са онима који ће ове реформе имплементирати. Службеници који обављају управне делатности свакодневно, који познају мане система и које законодавац увек треба питати за мишљење приликом доношења одлука о променама у области пружања услуга грађанима. Када ту, најважнију карику, сведемо на пуког запосленог, ком је политизацијом виших радних места одузета могућност напредовања, долазимо до потенцијалног стварање нетрпеливости између њих и службеника извршиоца.

У државама чланицама ЕУ нису ретке посебне процедуре за запошљавање службеника на руководећим позицијама. На пример, у Француској се они регрутују из Националне школе за администрацију (ЕНА), док се у Холандији то чини на начин који више личи на запошљавање у приватном сектору – свако ко испуњава услове, чак и изван државне управе, може да конкурише за те позиције. Са друге стране, у Великој Британији, највиши разреди у државној служби се углавном регрутују из саме јавне службе. У Шпанији се одређене више руководеће позиције на којима се налазе државни службеници попуњавају се кроз јавни конкурс и на основу дискреционе, али образложене одлуке министра. Таква постављена су увек временски ограничена, а службеник се по истеку мандата враћа на раније или слично радно место (Јеринић 2015).

## ЗАКЉУЧАК

Јавна управа у Србији се недовољно обазире на примере добре праксе развијених држава, недовољно је фокусирана на клијенте, а политизација изнутра разара суштину – пружање услуга грађанима и изврше јавну службу у алат владајућих коалиција. Модернизација нам пристиже прекасно, а професионализација службе избегавања је од стране сваке власти. На највишим позицијама нису најстручнији, а партије делују као координатори службе за запошљавање. Као карактеристика наше управе јавља се успореност и нетранспарентност, а грађани као “клијенти” нису задовољни. Проблем је превелика политизација службеничког простора, као и руководећи кадрови који на своја места долазе посредством политичких партија. Као део коалиционих договора приликом стварања

предизборних и постизборних коалиција места службеника на положају су део “погађања” између политичких партија. Као трговци робом, политичари се данас трампе местима државних секретара и помоћника министра, а потом и јавно говоре о томе, стварајући у јавности слику о томе као нормалној појави. Грађани, недовољно обавештени о томе шта су суштински државни секретари и помоћници министра стичу утисак да су ти договори нормална појава и да чак треба да постоје.

Као што је у раду приказано, процес самоевалуације и међусобне евалуације може допринети службеничком систему, под условом да он није политизован и да службеници могу задржати објективност. Међусобна евалуација допринела би да сектор напредује и да свако добије повратну информацију о свој раду, не само од руководиоца, већ и од колега–најближих сарадника. Од великог је значаја у све ово процесе укључити грађане, као кориснике услуга, али и стручну јавност која може допринети својим знањем из ове области.

Као још једна опција јавља се могућност ангажовања спољних сарадника који би на професионалан начин прикупили податке и обрадили их без да се руководиоци сектора и запослени посвећују овом радном задатку. Тако озбиљно обрађени подаци од стране стручних лица били би веродостојни и из њих бисмо могли тумачити не само поље службеничког система већ и шири спектар делатности управе на свим нивоима власти. Било би од велике важности истражити, на пример, колико су службеници на локалном нивоу задовољни сарадњом са својим колегама на вишим нивоима власти и скупити информације које би допринеле олакшавању сарадње и комуникације између свих нивоа власти, организација, служби, агенција, јавних предузећа... Простор за напредовање постоји, потребно је упознати службенике (као и грађане) са могућностима деловања и створити им услове да креирају и унапређују, без чекања на одлуке “одозго”.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Агенција за борбу против корупције РС (2013), *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти*

Брадаш Сарита (2018), „Млади и достојанствен рад (извештај у оквиру истраживања)“ у Вучковић Наташа (2018), *Радна права су наша права*, Београд: Фондација центар за демократију, стр. 43-65,

Доступно на: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/Mladi-i-dostojanstven-rad.pdf> Приступљено: 25. јануар 2020.

- Вранеш Недељко (2015), *Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције*, докторска дисертација
- Дапчевић-Марковић Љиљана (2016), „Европски стандарди статуса државних службеника“, Правне теме, год. 4, бр. 7, Нови Пазар: Интернационални институт у Новом Пазару, стр. 193-203.
- Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018
- Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. Закон
- Илић Александра (2012), „Појам и врсте службеничких система“, Страни правни живот, бр. 1, Београд: Институт за упоредно право, стр. 277-290.
- Јеринић Јелена (2015). *Анализа правног и институционалног оквира у вези са запошљавањем у јавном сектору*, Београд: Палго центар
- Копрић Иван (2015) „Сувремена јавна управа и њезино проучавање - комплексност и интеграција“ у Зборник радова у част проф. др. Симеону Гелевском 15, стр. 15-39.
- Лилић Стеван (2008), *Управно право ; управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду - Службени гласник, Београд.
- Миленковић Дејан (2009), „Градска управа и службенички систем заслуга“, у В. Павловић, С. Орловић (2009), Београд демократска метропола, Београд: Чигоја.
- Миленковић Дејан (2013), *Јавна управа: одабране теме*, Београд: Чигоја.
- Почетна страница: [www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs), Доступно на: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/Drzavni%20sekretar> Приступљено: 24. јануар 2020.
- Санцак прес (2016), Зукорлић: Бићемо дио парламентарне већине ако постигнемо сагласност око политичке платформе, 8. јун 2016, Доступно на: <https://sandzakpress.net/zukorlic-bicemo-dio-parlamentarne-vecine-ako-postignemo-saglasnost-oko-politicke-platforme> (Приступљено: 24. јануар 2020.)
- Agencija za borbu protiv korupcije RS (2013), Verifikacija rizika iz planova integriteta i analiza uspešnosti samoprocene organa javne vlasti
- Ludwiczak Anna (2014), „The role of customer orientation in improving services in public administration“, *Menagement*, Vol. 18, No. 1, стр. 356-369.

Merit System Principles and Performance Management, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/reference-materials/more-topics/merit-system-principles-and-performance-management/>

Pierre Jon (2008), „Local government employment“ u Hans-Ulrich Derlien (ed.), *The State at Work*, Vol. 2, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, стр 77-85.

Report on the organisation of the permanent civil service, together with a letter from the Rev. B. Jowett (1854),

[http://www.civilservant.org.uk/library/1854\\_Northcote\\_Trevelyan\\_Report.pdf](http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf)

SIGMA (2015), Principi javne uprave, стр. 18, Principles-of-Public-Administration-2017-edition-SER.pdf

Vedung Evert (2006), „Evaluation Research“, in Guy Peters, Jon Piere ed. *Handbook of public policy*, London: SAGE Publications, pp. 397-417.

**Milica Skoric**

## **QUALITY OF MERIT SYSTEM, PROMOTION, EVALUATION AND AWARD OF EMPLOYEES**

---

### **Resume**

---

The public service as we know it today is based on a North-Trevelyan report from the nineteenth century that condemned the incompetence of public employees as a consequence of nepotism in the United Kingdom. Reforms followed in the second half of the nineteenth century and the first half of the twentieth century, and in parallel, the United States eliminated the spoils system and replaced it with the merit system. According to this system, employment and advancement in the public service depends on individual abilities and merits. A system of merit was created to ensure fair and open employment and competition without political influence or other factors, such as nepotism, subjective experience of candidates, etc. The answer to the question of how the evaluation of public employees affects the quality

of public administration is important because different approaches to the evaluation of public employees have different consequences for public administration, but also that the same approaches to evaluation give different results in different countries. Due to the above, it is necessary to pay attention to researching the evaluation process - from defining the conditions for its performing, to analyzing the results. Approaches to selecting criteria differ according to whether the criteria were established at the beginning, during the process, or after the evaluation was completed. Also, one of the factors affecting the results is whether the evaluation is descriptive. In this case, the evaluator can advocate the primacy of certain values. Such an approach differs from the quantitative one, because it provides space to discretionary behavior, voluntarism and abuse. It is important to point out the approach to evaluation from the point of self-evaluation and mutual evaluation. Through mutual evaluation, employees receive feedback on their work, not only from the manager, but also from colleagues-closest associates. Another option is the possibility of hiring external associates who would collect data in a professional way and process them without the managers of the sector and employees devoting themselves to this task. The data collected by experts would be credible and we would use it to interpret not only the public service system but also a wider range of public management activities.

**Keywords:** civil service system, public administration, reform, evaluation of civil servants

---



---

# FACTORS HINDERING PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AND EU ACCESSION: CASE STUDY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA<sup>1</sup>

---

UDC 35.07(497.6)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1422020.5>

Review article

**Sara Rajić\***

---

## **Abstract**

Public administration represents operations and practice of the government through management, administration and implementation of government policies having in mind public interests and the society as a whole. However, analysis of the political system and public administration in Bosnia and Herzegovina (BIH) reveals that this definition is rather “modified” when it comes to the mentioned country. Even though public administration reform is one of the priorities for BIH, the reasons why it has not been more successful are post-conflict reconstruction and state building, unique political organisation as a result of a peace agreement, veto mechanisms and ethnic quotas which makes the consensus harder to achieve and delays adoption of important strategies. Even though political elite in BIH is committed to public administration reform and the key reform institutions have been established there is a lack of necessary knowledge and skills, competences and most importantly, political will. However, public administration reform definitely represents one of the key conditions for the future of BIH and its accession to the European Union (EU).

Undoubtedly, public administration reform is a complex reform, and in this paper, the focus is on the case study of BIH by identifying its key issues on the way to the EU member-

---

<sup>1</sup> Result of the Master thesis paper.

\* MA in Political Sciences from the Faculty of Political Sciences University of Belgrade and Karl-Franzens University of Graz, e-mail: [sararajic@live.com](mailto:sararajic@live.com).



ship. This paper is based on analytical method with an explorative and descriptive purpose, comparative legal method, literature review method, and finally, synthesis of results, combined with professional insight and conclusions.

**Key words:** Public Service, Public administration, Public administration reform, Political system of Bosnia and Herzegovina, European integration process, European Union accession, Bosnia and Herzegovina, Western Balkans.

---

## INTRODUCTION

The subject of public administration encompasses a large scope and is often discussed and debated. Due to its complexity and variety, it does not have a generally accepted definition. Public administration represents implementation of various government policies, together with the responsibility when it comes to organisation, planning, management, coordination, and control of different government operations (Kernaghan 2008, 392). Or as Rabin, Hildreth and Miller (2007) put it simply, public administration is policymaking. It is also an academic discipline studying these phenomena and it represents a theory of politics and society (Waldo, 1980). The main goal is to advance those policies and management, so that government can function (Rabin et al. 2007), by creating optimal solutions from the point of a society as a whole. On the other hand, Nigro and Nigro (1973) define public administration as the cooperative group effort in a public setting that covers executive, legislative and judicial activities and their interrelationship. It represents a country's ability to successfully design and manage public policies (Ladi 2008, 27). Public administration is essentially an execution of public law, while regulation is one of its oldest functions (Shafritz et al. 2013). In the organisational sense, the public administration consists of a set of all public administrative bodies that perform administrative tasks at all levels of government, as specified in the constitution and laws (Tanović 2014, 423). Zaum (2007) on the other hand, argues that states have the responsibility towards their population, as well as towards protecting human rights, the rule of law and maintaining free market economy, but more than anything towards an effective administration. Public administration reflects cultural norms, beliefs, and power realities of its society, meaning that similar administrative acts can be performed differently in different societies (Shafritz et al.

2013). Rabin, Hildreth and Miller (2007) explain public administration as the science of the artificial because it is not just focused on the state of things and how they are, but also how they might be.

As much as we have different definitions for the term public administration, we also have differences between countries when it comes to their public service systems. Bovaird (2016, 14) explains that different European countries have different administrative systems due to differences in culture, values, policies, objectives and desired outcomes, systems, and processes, “accidents of history” and dependence on certain conditions.

## **OVERVIEW OF THE POLITICAL SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

BIH is a country that has gone through many turbulent events. Ethnic conflicts of the 1990s caused a lot of human suffering, damage, refugee flows, sanctions, stagnation, and setbacks in all fields. These conflicts ended with the intervention by the UN and NATO forces with the Dayton Peace Agreement in 1995, in order to ensure the stability and peace of the region, which was further promised with the accession to the EU. This agreement is often seen as Zdeb (2019, 602) explained it, as a plural consociational settlement within the boundaries of a single state, intensifying deep ethnic divides that were already in place.

Politics in BIH is, unfortunately, still dominated by nationalist rhetoric and BIH is still undergoing transition. Even after more than 20 years since the war ended, the international community is still very much involved with the peacekeeping and state-building initiatives and activities. It is also clear that “most if not the entire region is composed of societies emerging from conflict, with leaders intent on retaining power by whatever means possible” (Fouere 2017). The transition that BIH is going through is triple, towards liberal democracy, towards a market economy and institution building (Blagovčanin 2020, 54).

Today, BIH represents a very complicated and at the same time unique and sensitive political system.

The Constitution of Bosnia and Herzegovina<sup>2</sup> establishes BIH as a parliamentary democracy in which the executive powers are exercised by the Presidency and the Council of Ministers, and the legislative

---

2 The Preamble to the Constitution of BIH states that “Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina” (Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina 1994, Ch. I, Art. 1, p. 3)

powers by the Parliamentary Assembly. However, it can also be seen as a hybrid regime and a country of premature democratisation<sup>3</sup>, as Blagovčanin (2020, 7, 10, 12) identified it.

Due to failed transitions, BiH is somewhere between liberal democracy and autocracy. Blagovčanin further explained that by combining elements of democracy and autocracy, political elites have been able to maintain their position and power through corruption. Having multi-party elections, BiH has experienced the capture of the democratic process, where state elites enjoy enormous power. The region is still very fragile, and there is a deep mistrust with governing elites and between different ethnic communities (Fouere 2017). Ethno-national elites control the state, institutions, and the democratic process of the country. These political elites have organised themselves into a form of a cartel in order to secure the monopoly over the state as well as the society (Blagovčanin 2020, 6). Cartel party theory is a theory in politics where, as Katz and Mair (1995, 13) state, a political party uses the resources of the state to maintain its position within the political system, aimed at deceiving or gaining an advantage over others. These resources can be control over state funding, control over electoral rules and access to the media (1995, 20). Using their position, dominance, and power they control the entrance of new parties into the cartel, reducing party competition (Enroth 2017, 128). Political scene in BiH is dominated by ethnic parties whose main characteristic is the representation of ethnic interests and agendas. By limiting political competition, political parties in BiH establish greater control and electoral success. They are not motivated to go beyond or do more other than promote and push ethnic party programs and ideas. The theory claims that political parties will use all the disposable resources of the state to maintain and strengthen their position within a certain political system. In BiH it is through multi-ethnic rhetoric and complex history attached to it, where same ethnic parties have been ruling the country for years by dividing, promoting and controlling media to share their ideas of ethnic unity, instead of uniting the country in a fight towards the same goals. Also, as Zdeb (2019, 609) emphasised, there is no culture of political compromise among political parties in BiH, rather each party is more “against” the other and instead of being focused more on interest-based politics, the focus is rather on the ethno-politics. Rhetoric of political parties has not changed in years, even though their leaders have.

---

3 “Democratisation that takes place before the basic foundations have been laid in terms of functioning institutions and elementary capacities of the state to uphold the rule of law.” (Blagovčanin 2020, 10)

On 7 October 2018, the general elections took place. However, the inability to form the government (because of the disagreements over NATO integration and other issues) for more than one year has hindered regular public and state work, especially regarding adoption of laws, dealing with the ongoing issues and the adoption of the budget. BIH has succeeded in forming the Council of Ministers in December 2019 (14 months after the elections), but the whole political situation was marked by increased polarisation and political antagonism.

The aim of the government in these instances, according to Blagočević (2020, 25) was and still is “to delegitimise any criticism or expression of protest and create a climate where the expression of dissatisfaction or protest is not treated as a legitimate consumption of human rights and freedoms, but as a conspiracy against the existing order.” It is important to mention that the ethnic-based veto rights are very problematic for the overall undisturbed work of the Parliamentary Assembly, because they delay everyday processes or often slow them down (European Commission 2019a, 11). Veto rights are often used to stop or even block certain decisions and processes that are viewed as problematic or threatening to the interests of certain groups or certain entity.

Tanović (2014, 422) indicated that main issues in BIH are constitution structure and system and political and legal concepts. The Constitution of BIH sets out the internal structure of the country as a state consisting of two entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH) and Republika Srpska (RS) and Brčko District, which is a multi-ethnic self-governing administrative unit (UN 1995, Art. 3, p. 3). Within this complex administrative system, there are many different goals and aspirations, where RS is trying to fight for greater autonomy and overall power, FBiH and mainly Bosniak political parties would like to have a more centrally governed state, while Croat parties are hoping for a third entity. However, the Constitution of BIH is not in line with the European Court of Human Rights (ECHR) and its Protocols (European Commission 2019b, 27; 2019a, 46) Reforms are necessary in the area of political rights for each and every citizen in BIH, especially after the case-law of *Sejdić-Finci* of the ECHR. *Sejdić* (Roma ethnicity) and *Finci* (Jewish) argued that the BIH’s constitution is discriminatory towards minorities, by preventing them to run for the presidency or parliament. They argued that immediate changes are needed in order to provide equal rights and opportunities for every citizen of BIH. However, there has still not been any significant progress.

Annex X to the Dayton Peace Agreement established the Office of the international High Representative (OHR) as the final authority on the interpretation and implementation of the peace agreement

(UN 1995, Art. I, p. 111; Art. V, p. 114). Bonn powers of the OHR refer to the extensive power to decree legislation and remove public officials if deemed necessary (UN 1995, Art. III, p. 113). Today role of the High Representative has become “function without the meaning“ (Dedović 2019). The executive powers of the OHR need to be gradually abolished (European Commission 2019c, 8). The main problem is the lack of local ownership of political agendas, processes, and developments in BiH, which brings the discussion to the sovereignty paradox. The term sovereignty can be defined as “the authority of a state to govern itself or another state” (Oxford Dictionary 2019) and having its own independence and autonomy. Zaum (2007) explained that BiH has been a playground for different international, national, and local actors and their powers. BiH is also highly dependent on the EU services, expertise, supervision and provided guidance. Institutional building and public administration reform (PAR) are also heavily influenced by EU and international norms and values, even though most of those standards cannot be fulfilled by BiH at the moment.

One must wonder whether EU has a role of an actor in BiH providing its expertise and knowledge in different economic, political, and legal processes or it is just stating and confirming its own regional power within BiH. Not only the EU but UN, OHR and international criminal courts have affected BiH’s sovereignty as well.

Nevertheless, BiH has strongly expressed its wish to join the EU. However, complex constitutional structure and the frequent disputes on the distribution of competences between levels of government delay the alignment of legislation with the *acquis*. Furthermore, BiH has insufficient or no capacities at all to assess and review legal compliance with EU *acquis* and there is no one single centralised body in charge of the European integration, but rather every level of the government has its own EU coordinator (European Commission 2019a, 21).

Even though public administration is not part of the EU *acquis*, it is without the doubt one of the main and more important parts of the EU integration path. There is no EU law and clear system on the organisation of public administration, but administrative, institutional and other areas are subjected to EU regulations and principles.

EU accession is one of the highest strategic priorities of the Government of BiH and its foreign policy. It seems that the EU membership provides great motivation and incentive for BiH to further pursue reforms in accordance with the EU legislation. However, BiH still has a potential candidate status towards the EU. It seems that BiH is in the so called ‘stand-by’ mode when it comes to EU integration.

The path towards EU membership is not easy at all, because in order to have a fully functioning society and state, all of the EU requirements and goals need to be fulfilled and values respected.

## **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

### **Background and Overview**

#### **of Public Administration Reform in BIH**

PAR is a complex reform that requires a holistic approach and working not only with governments, but also with parliaments, independent institutions, media, civil society, and private sector.

PAR represents an obligation according to the Stabilisation and Association Agreement (SAA), but also an important condition and requirement for the successful integration of BIH to the EU, where reform processes need to be coherent and have clear agendas and framework. It is a systematic reform that requires the adoption and amendment of a large number of laws, but more importantly probably a constitutional reform, as well (Tanović 2014, 441).

PAR process in BIH started in 2003 with the adoption of the document Public Administration Reform – Our Agenda by the representatives of governments at all administrative levels. Then in 2004, the Council of Ministers of BIH established the Public Administration Reform Coordinator's Office (PARCO), to ease the implementation of the PAR. In 2006 the Public Administration Reform Strategy for 2006-2014 and the Action Plan 1 were created and adopted. They served as the framework identifying main priority areas for dealing with the socio-economic issues and advancing the rule of law and PAR (PARCO 2006, 7). Reform Agenda for the period 2015-2018 made it even clearer that PAR is one of the key priorities for improvement of the socio-economic and legal systems, and for ensuring fiscal sustainability and quality services to citizens (PARCO 2015a, 1, 7). The Reform Agenda covered: public finance, taxation, and fiscal sustainability; business climate and competitiveness; labour market; social welfare and pension reform; rule of law and good governance; and public administration reform (Sanfey et al. 2016, 39). Many goals were fulfilled, and others were too ambitious, so the Revised Action Plan 1 (RAP 1) for the period of 2011-2014 was created. In 2015, the government adopted the decision and gave their support for the continuation of the unrealised activities from the Strategy and Revised Action Plan 1 (Transparency International BIH 2017, 3). Then in 2018 the Strategic framework for Public Administration Reform 2018-2022

was created. (Council of Ministers of BiH 2018, Art. 1, p. 1). It is a document intended to reform public administration in BiH into more transparent, efficient, effective, and accountable over the next decade (PARCO 2018, p. 11). Achieving this is seen through improving capacity of the public administration by creating more coherent administrative structures and framework, focusing on the improvement of the central administrations with defined goals for the whole state in areas of PAR (PARCO 2018, 31, 41).

However, the aforementioned document was only fully adopted in July of 2020 after the approval of the Government of RS, two years after other administrative levels had done it.

The following areas were recognised as the most important ones to be reformed and improved (PARCO 2018, 14): Policy development and coordination, Transparent public service and human resource management, Accountability, Service delivery, Public financial management.

PAR aims to strengthen public relations capacities in public institutions, gain citizens' support, create positive attitudes towards public institutions, and encourage active civic participation in the decision-making process, to create public administration that is more efficient and more responsible, giving citizens better services with more open and transparent procedures, which would finally create sustainable socio-economic development in the country (PARCO 2018, 54).

Annual Progress Report of PARCO and Council of Ministers of BiH provided data and information for the overall assessment and implemented measures of the Action Plan 1 (until 2010) which was 52.28% and of the Revised Action Plan 1 (2011-2016<sup>4</sup>) which was 68% (PARCO 2018, 15; 2016a, 76) from the previous Reform Agenda (2006-2014). Rather high numbers, but analysis below suggests otherwise.

---

4 The period is until 2016, because of the duration and deadlines of different projects.

## Capacity Building Programs and Projects

The following table provides a list of the most significant projects related to the PAR in BIH in the past years with the indicated timeframe and amounts of contracted budget.

*Table 1: Projects related to the public administration reform in BIH*

No.	Project name	Reform area	Contracted budget without VAT (in BAM)	Period
1.	Strengthening of Capacities for Strategic Planning and Policy Development – phase II (SPPD II)	Strategic Planning, Coordination and Policy Making	1.762.996,95	June 26, 2016 – November 26, 2018
2.	Establishment and/or Strengthening of Capacities of the Institution/s for Control of Regulations and Establishment of the System of Reduction of Administrative Barriers	Administrative Procedures and Administrative Services	1.078.400,00	May 10, 2016 – May 10, 2018
3.	Building of Capacities for Combat against Corruption in the Structures of Civil Service in BIH	Human Resources Management, Institutional Communication	397.000,00	May 10, 2016 – May 10, 2017
4.	Public-Private Partnership	Public Finance	2.459.025,00	May 26, 2016 – November 26, 2017
5.	Specialist Education Programme for IT Managers	e-Administration	174.400	January 04, 2016 – November 04, 2016
6.	Training of Employees Who Execute the Jobs of Civil Administration for Application of Information Technologies and Work on Computers	Human Resources Management	616.275,00	February 22, 2016 – February 21, 2017
7.	Implementation of Common Services for eServices	e-Administration	1.129.000,00	July 08, 2016 – July 08, 2017



8.	Upgrade of the Unified Information System for business registration in the Republic of Srpska through procurement of necessary HW infrastructure (back up servers)	e-Administration	36.300,00	July 26, 2016 – September 26, 2016
9.	Program of Strengthening Central Level Public Administration	Public Administration	11.148.231,00 (Donor: USAID)	August 01, 2010 – July 31, 2016
10.	Gender Responsible Budgeting (Widening of the Budget Management Information System – BMIS by a software component for gender responsible budgeting)	Public Finance	155.114,42	April 11, 2014 – July 01, 2014
11.	Widening of the Information system for Human Resources Management by Software Modules for personnel Planning and Maintenance of the Internal Labour Market in the Republic Bodies of the Republic of Srpska	Human Resources management	49.220,00	July 04, 2013 – March 04, 2014
12.	Budget Management Information System (BMIS)	Public Finances	639.744,26	July 27, 2011 – January 27, 2013
13.	Blueprint of Development of Central Bodies of Governments in BIH – Implementation of Phase I	Policy Making and Coordination Capacities	1.376.904,32	July 20, 2010 – November 20, 2012
14.	Transposing EU Legislation in the Legal System of BIH	Policy Making and Coordination Capacities	338.250,00	December 08, 2010 – October 08, 2011; extended to February 07, 2012
15.	Development of Performance Management System in the Structures of Civil Service in BIH	Human Resources Management	649.900,00	January 04, 2010 – October 31, 2011

16.	Improvement of Rules and Procedures for Legal, Other Regulation and General Acts Drafting in BIH	Policy Making and Coordination Capacities	671.830,40	June 09, 2010 – December 09, 2011
17.	Training of the Public Relations Officers	Institutional Communication	109.646,05	January 15, 2010 – June 29, 2010
18.	Strategic Communication	Institutional Communication	127.800,00	September, 2009 – February, 2010

Source: PARCO. (2020). PAR Projects. Available at: <http://rju.parco.gov.ba/en/rju-projekti/>

Results of the project ‘Building of Capacities for Combat against Corruption in the Structures of Civil Service in BIH’ are (PARCO 2017, 4-5, 9, 14-17) raised awareness and greater transparency in the field of public administration regarding corruption and increased availability of information to the public; Adoption of anti-corruption measures and mechanisms, as well as preventive measures; 70% of public service officers and 30 trainers were educated on corruption and anti-corruption measures during the duration of the project (PARCO 2017, 5); Handbook on corruption and anti-corruption measures was created for the employees. Identified issues (PARCO 2017, 10-11): Lack of interest of public servants in these issues and the importance of education.

This Monitoring report has not provided any concrete achieved results and analysis on a topic that is of great importance. Corruption as such has been identified as one of the key issues for the PAR. This project mostly dealt with informing and education of public servants on corruption and anticorruption mechanisms, instead of more concrete actions and practical knowledge, which is very disappointing. Furthermore, corrupt, and nepotistic practices in recruitments of public servants are still present. On the other hand, number of public administration employees needs to be reduced, as public administration is still complex and overstaffed, but it seems that number continues to grow despite government’s announcements to the contrary. The civil service is still highly politicised and in need of transparent and efficient recruitment procedures and modern career development.

Results of the project (PARCO, 2015b, pp. 4-6, pp. 22-25) ‘Budget Management Information System (BMIS)’ are as follows. Budget preparation processes, planning and budget management are simplified and time-efficient while potential mistakes are minimised through the use of BMIS, which was implemented at the entity and state level. However, it was not implemented in Brčko District. 260 budget users were linked into the centralised BMIS systems. This created a

more efficient and transparent work done by the ministries of finance and strengthened communication between them. Drafting of reports and analysis was also improved and made easier, timely and more cost-effective. Identified issues (PARCO, 2015b, p. 9, p. 14): Joint project was created for all levels of administration even though there are many differences between them. Brčko District, for example, was not able to successfully implement the project in the envisaged timeframe, due to delays in procurement of equipment and delays in user training phase and software installation and testing phase. Insufficient IT and staff capacities were some of the main overall identified issues of the project.

This is a perfect example of how interconnected projects can be, as partial failure of this project was due to the inadequate IT knowledge, skills which were then needed for the implementation of BMIS. Again, BiH public administration is faced with the issues regarding lack of computerisation and modernisation of its daily work tasks and processes. Mentality and habits of public service employees need to change and follow the existing EU standards in the field.

Budget planning does not only cover financial aspects, but it is also crucial for the overall quality of life in a country. It encompasses not only financial, planning and control activities, but also political, legal, and economic ones (PARCO 2015b, 26). Budget is an important instrument for the policy-making, implementation of programmes, identification of priorities and allocation of resources. And, without a doubt, it is of utmost importance for the implementation of projects.

Results of the project (PARCO 2016b, 3-4, 6) ‘Training of Employees Who Execute the Jobs of Civil Administration for Application of Information Technologies and Work on Computers’ are as follows. Implementation of trainings was done on all levels in BiH, and teaching materials and methodologies were provided. 1780 candidates were trained, tested, and given certifications (PARCO 2016b, 4). Main result was the increased number of civil servants with certifications and verified IT knowledge and skills.

Results of the project (PARCO 2012, 4, 8-9) ‘Transposing EU Legislation in the Legal System of BiH’ are as follows. Civil servants gained knowledge and a better understanding of the EU legislation, especially in the area of methods and manners of transposing EU legislation and translation of legislation. 348 civil servants were trained, while regular additional trainings were also provided (PARCO 2012, 9).

This is one of the more crucial projects, but analysing it above, I noticed that it is very broadly and vaguely described. There were no clear ways of monitoring and measuring the success of the project, no objective indicators, and therefore, it is not possible to give precise and accurate

conclusions on its impact. I do, however, believe that through this project civil servants gained some new overall understanding of the EU legislation, but I am not sure that they gained valuable specific knowledge in order to transpose and harmonise local legislation with the EU legislation.

Results of the project (PARCO 2013a, 3, 6-8) 'Development of Performance Management System in the Structures of Civil Service in BiH' are as follows. The harmonised and objective evaluation system of civil servants based on common principles in BiH that measures accountability and effectiveness of civil servants. Link was made between work evaluation and plan for the professional development of the employees. This project required an amendment of the Law on Civil Service in the Institutions of Bosnia and Herzegovina, as well as the adoption of Ordinances on evaluation and Handbook on evaluation, which was done in three out of four administration levels (Brčko District had not done it). More than 80% of invited civil servants attended the training organised through this project, except in FBIH where the attendance was lower. 471 HR managers/evaluators and 61 trainers have been trained in the field of civil servants' evaluation (PARCO 2013a, 3).

Identified issues: Not all institutions have been completing their reports on the implemented evaluation of civil servants (PARCO 2013a, 11-12) (mostly institutions from FBIH). There is no common information system for support, and no maintenance system, so funds for this area need to be planned and foreseen.

Even though there have been some positive outcomes, one project cannot and is not enough to influence or improve the quality performance evaluation process and system, because the change of mentality is needed. This process is a rather new concept in BiH as well as the idea of evaluation itself. I believe this is the biggest issue. Employees see performance evaluation reports as one more addition to the list of their daily tasks. They do not see it as a useful tool for achieving long term goals or a potential chance for advancement.

Motivation as well as stimulation, in a form of rewards, advancements or incentives for employees are very significant for the fulfilment of project goals. Those rewards and advancements are based on the evaluation of their work. Civil servants must realise that even though they work for the public administration, there should be certain consequences if they do not deliver desired results and work objectives. On the other hand, there should be incentives and rewards if the desired results and goals are met.

Results of the project (PARCO 2013b, 5-12) 'Improvement of Rules and Procedures for Legal, Other Regulation and General Acts Drafting in BiH' are as follows. Implemented and drafted

comprehensive assessment and analysis of the existing practices and rules in legal, other regulations and general acts drafting. Concrete measures, proposal and recommendations for this area were prepared. Planned trainings of key personnel were implemented, as well as the Handbook on legal regulations. Draft of the nomotechnical rules was completed. Proposals of amendments to the existing and new regulations were also prepared.

Identified issues (PARCO 2013b, 6): Some laws and legal acts are common for the whole state, while others only exist on the entity level, or cantonal or District level. Rules and Procedures for Legal and Other Regulation Drafting in BiH need to be adopted on the whole territory of BiH. Further improvement of human resources for the application of these rules needs to happen.

Drafting of legal regulations is crucial and is the backbone of the whole PAR process. Often legal and strategic documents are adopted late or not at all. This circles back to the already mentioned topic which is the needed political will and support at the highest levels. This project was not as successful as intended at the beginning, due to disparities in adoption of Rules among different administrative levels.

### **Analysis of the Public Administration Reform in BiH**

Even though millions of BAM have been spent on the PAR in the past years, there are few positive results. Lack of more significant progress is the biggest sign that PAR has not been successful as BiH is still at the early stages of a modern and well-functioning public administration.

Conclusions made by analyses and reports from local and international outlets have not been positive either. After more than a decade of work in the field of public administration reforms, there are no concrete results.

The biggest challenge seems to be the continuous improvement and progress among all of the administrative levels in the country. Only when all levels of the government have the same success and progress, then the PAR results can be meaningful and impactful. Also, adoption of PAR documents needs to have the full political support of the whole government.

Projects and programmes are not always harmonised with the medium- and long-term goals and perspective of the strategic documents. Often, some of these documents have not been implemented properly or are missing. There are, also, delays in adoption of the state budget, which, of course, affects and slows down budget execution,

budget spending, public procurement, especially when big projects for all levels are at stake.

The reason why there has not been a greater progress in the area of PAR is because of the delayed start and sometimes unrealised deadlines in planning documents and long procedures for harmonising project documents and procedures for public procurement. Also, often slow implementation of projects and insufficient indicators for progress measuring are the reason reforms and strategies have not reached the level envisioned for the future. PAR for BIH requires progress and improvement in all areas in a shorter period of time, but most importantly, all at the same time!

## CONCLUDING REMARKS

I believe that BIH is experiencing a reform fatigue, which was created after many years of constant changes and political turbulences, but also lack of significant and more concrete results. However, the promise of the EU membership still represents the best hope.

Problem definitely lies in constitutional and organisation difficulties, but mostly in the lack of clear and unified political will. The problem is in the very root of what is supposed to be a steering wheel for the PAR. Political parties have lost credibility and are mostly focused on their personal ethnic agendas and rhetoric.

The focus of future action should be increased coherence and reduction of fragmentation within and between different levels of government. This is, however, far more complicated since it is conditioned by the specific constitutional arrangement of BIH.

From the above analysis of different projects, it is clear that the topics covered are very useful and necessary, but it remains to be seen in which direction PAR will develop further and whether it will lead to more significant results in the future.

## REFERENCES

- Blagovčanin, S. (2020). *The Rule of Cartel*. Banja Luka: Transparency International Bosnia and Herzegovina. Available at: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2020/06/The-rule-of-the-cartel.pdf> (last accessed on 05.07.2020)
- Bovaird, T. (2016). *Researching Europeanisation of Public Administration and Policy: Conceptual Issues in Integration and Differentiation*. Available at: <https://www.nispa.org/files//EPARbookEN.pdf> (last accessed on 01.08.2020)

- Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, No. 1/94, 13/97, Sarajevo, 1994. Available at: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/FBH/FBH%20CONSTITUTION%20FBH%201-94%20and%2013-97.pdf> (last accessed on 17.06.2020)
- Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina [Council of Ministers of BiH]. Decision on Adoption of the Strategic Framework for Public Administration Reform in Bosnia and Herzegovina 2018 – 2022, *Official Gazette of BiH*, No. 85/18, Sarajevo, 25 September 2018.
- Dedović, D. (2019). Visoki predstavnik u BiH: „funkcija bez smisla“. *Deutsche Welle*. [online]. 14 August. Available at: <https://www.dw.com/sr/visoki-predstavnik-u-bih-funkcija-bez-smisla/a-50018659> (last accessed on 05.05.2020)
- EBRD – European Bank for Reconstruction and Development. (2019). *Transition Report 2019-2020*. Available at: <https://www.ebrd.com/transition-report> (last accessed on 03.03.2020)
- Enroth, H. (2017). Cartelization Versus Representation?: On A Misconception in Contemporary Party Theory. *Party Politics*, 23(2), 124–134.
- European Commission, *Bosnia and Herzegovina Analytical Report, 29 May 2019a, SWD(2019) 222 final*, Available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (last accessed on 16.03.2020).
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- 2019 Communication on EU Enlargement Policy, 29 May 2019b, COM(2019) 260 final*, Available at: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf) (last accessed 23.05.2020)
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council- Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, 29 May 2019c, COM(2019) 261 final*, Available at: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion_en.pdf) (last accessed on 04.12.2019)
- Fouere, E. (2017). *Western Balkans and the EU: Still in stand-by, Commentary*, Italian Institute for International Political Studies, 10 July, Available at: <http://www.ispionline.it/en/publicazione/western-balkans-and-eu-still-stand-17166> (last accessed 02.08.2019)

- Katz, R. S., Mair, P. (1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party*, Party Politics, Vol. 1, No. 1, p 5-31.
- Kernaghan, K. (2008). *Changing Concepts of Power and Responsibility in the Canadian Public Service*. Canadian Public Administration.
- Ladi, S. (2008). *Good governance and public administration reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States*. Greece: ICBSS.
- Nigro, F.A., Nigro, L.G. (1973). *Modern Public Administration*. USA: Harper & Row.
- Oxford Dictionary. (2019). *Sovereignty*. UK: Oxford University Press.
- PARCO. (2006). *Bosnia and Herzegovina - Public Administration Reform Strategy*. Available at: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/strategy-for-public-administration-reform.pdf> (last accessed on 05.05.2019)
- PARCO. (2012). *Report on Evaluation of the project Transposing EU Legislation in the Legal System of BIH*. Available at: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/10/report-on-evaluation-transposing-eu-legislation-in-the-legal-system-of-bih.pdf> (last accessed on 15.08.2020)
- PARCO. (2013a). *Report on Evaluation of the project Development of Performance Management System in the Structures of Civil Service in BIH*. Available at: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/10/report-on-evaluation-development-of-performance-management-system-in-the-structures-of-civil-service-in-bih.pdf> (last accessed on 15.08.2020)
- PARCO. (2013b). *Report on Evaluation of the project Improvement of Rules and Procedures for Legal, Other Regulation and General Acts Drafting in BIH*. Available at: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/10/report-on-evaluation-improvement-of-rules-and-procedures-for-legal-other-regulation-and-general-acts-drafting-in-bih.pdf> (last accessed on 15.08.2020)
- PARCO. (2015a). *Reform Agenda for the period 2015-2018*. Available at: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/09/Reform-Agenda-BiH.pdf> (last accessed on 05.05.2019)
- PARCO. (2015b). *Report on Evaluation of the project Budget Management Information System (BMIS)*. Available at: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/report-on-evaluation-of-the-project-budget-menagement-information-sistem-bmis.pdf> (last accessed on 15.08.2020)



- PARCO. (2016a). *Annual Progress Report*. January – December 2016. Available at: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Annual-Progress-Report-for-2016.pdf> (last accessed on 06.09.2020)
- PARCO. (2016b). *Monitoring Report on the project Training of Employees Who Execute the Jobs of Civil Administration for Application of Information Technologies and Work on Computers* Available at: [http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Monitoring-report\\_Training-of-employees-who-execute-the-jobs-of-civil-administration-for-application-of-information-technologies-and-work-on-computers.pdf](http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Monitoring-report_Training-of-employees-who-execute-the-jobs-of-civil-administration-for-application-of-information-technologies-and-work-on-computers.pdf) (last accessed on 15.08.2020)
- PARCO. (2017). *Report on Evaluation of the project Building of Capacities for Combat against Corruption in the Structures of Civil Service in BiH*. Available at: [http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Monitoring-Report\\_CB-for-Combat-Against-Corruption.pdf](http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Monitoring-Report_CB-for-Combat-Against-Corruption.pdf) (last accessed on 15.08.2020)
- PARCO. (2018). *Strategic Framework of Public Administration Reform in Bosnia And Herzegovina 2018-2022*. March 2018. Available at: <http://rju.parco.gov.ba/en/o-rju/strateski-okviri-za-rju/> (last accessed on 17.06.2020)
- Rabin, J., Hildreth, W. B., Miller, G. J. (2007). *Handbook of Public Administration*. USA: CRC Press.
- Sanfey, P., J. Milatovic and A. Kresic. (2016). *How the Western Balkans can catch up*. EBRD Working Paper No. 186, European Bank for Reconstruction and Development. Available at: <http://www.ebrd.com/documents/ocf/pdf-working-paper-186.pdf> (last accessed on 09.10.2019)
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. P. (2013). *Introducing Public Administration*. New York: Routledge.
- Tanović, M. (2014). „Improvement of the State Governing System: Organisational and Functional Aspects of the Public Administration Reform“. Fakultet za javnu upravu Sarajevo, *Međunarodna naučna konferencija- „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“*. Tuzla: Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli.
- Transparency International BiH. (2017). *Praćenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: Analiza rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi u 2017. godini*. Available at: [https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/05/Praćenje-reforme-javne-uprave-u-BiH\\_TOI.pdf](https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/05/Praćenje-reforme-javne-uprave-u-BiH_TOI.pdf) (last accessed on 10.06.2020)
- UN. (1995). *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. Available at: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA\\_951121\\_DaytonAgreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf) (last accessed on 05.05.2019)

- Waldo, D. (1980). *The Enterprise of Public Administration*. USA: Chandler and Sharp.
- Zaum, D. (2007). *Statebuilding in Bosnia and Hercegovina. In The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding*. UK: Oxford University Press.
- Zdeb, A. (2019) Ethno-nationalism and Political Conflict in Bosnia (Europe). *The Palgrave Handbook of Ethnicity*. Singapore: Palgrave Macmillan. Available at: [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-981-13-2898-5\\_43.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-981-13-2898-5_43.pdf) (last accessed on 06.08.2020)

**Сара Рајић**

## **РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ПРИКЉУЧЕЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

---

**Сажетак**

Јавна управа представља пословање и праксу владе кроз управљање, администрацију и спровођење владиних политика, имајући у виду јавне интересе и друштво у целини. Међутим, анализа политичког система и јавне управе у Босни и Херцеговини (БиХ) открива да је та дефиниција прилично „модификована“ када је у питању поменута земља. Иако је реформа јавне управе један од приоритета БиХ, разлози зашто она није била успешнија су везани за постконфликтну обнову и изградњу државе, јединствену политичку организацију као резултат мировног споразума, вето механизме и етничке квоте које чине да је консензус много теже постићи, и одлаже усвајање важних стратегија. Иако се политичка елита у БиХ залаже за реформу јавне управе и успостављене кључне реформске институције, недостаје неопходно знање и вештине, способност и што је најважније политичка воља. Међутим, реформа јавне управе дефинитивно представља један од кључних услова за будућност БиХ и њеног приступања Европској унији (ЕУ). Без сумње, реформа јавне управе представља сложenu реформу, а у овоме раду, фокус је на студији случаја БиХ

кроз идентификовање њених кључних проблема на путу ка чланству у ЕУ. Овај рад се заснива на аналитичкој методи са истраживачком и дескриптивном сврхом, компаративној правној методи, методи прегледа литературе и на крају, синтези резултата, комбинована са професионалним увидом и закључцима.

**Кључне речи:** Јавна управа, Јавна администрација, Ресурсна јавна управа, Политички систем Босне и Херцеговине, Европске интеграције, Приступање Европској унији, Босна и Херцеговина, Западни Балкан.

---

---

Овај рад је примљен 05. септембра 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 10. октобра 2020. године.

## УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

У часопису *Администрација и јавне политике* објављују се радови који представљају резултат најновијих теоријских и емпиријских научних истраживања у области политичких наука. Аутори би приликом писања радова требало да се позивају претежно на резултате научних истраживања који су објављени у научним часописима, првенствено у часописима политиколошке тематике.

Радови се објављују на српском језику и ћириличком писму или енглеском, руском и француском језику.

Часопис се објављује два пута годишње. Рокови за слање радова су: 1. мај и 1. октобар.

Исти аутор не може да објави рад у два узастопна броја часописа, без обзира да ли је реч о самосталном или коауторском раду.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе потписану и скенирану изјаву да рад није претходно објављен, односно да није реч о аутоплагијату или плагијату.

Радове за издања часописа на српском језику слати на имејл-адресу: [ajp@ips.ac.rs](mailto:ajp@ips.ac.rs)

**Научни чланак** може имати највише 40.000 карактера са размацима, укључујући фусноте. Приликом бројања карактера изоставити списак референци. Изузетно, монографска студија може бити већег обима у складу са одредбама *Правилника о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживања*.

**Осврт** може имати највише 15.000 карактера са размацима.

**Приказ** књиге може имати највише 10.000 карактера са размацима.

Приликом провере броја карактера користити опцију *Review/Word Count/Character (with spaces)* уз активiranу опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*.

### НАЧИН ЦИТИРАЊА

Часопис *Администрација и јавне политике* користи делимично модификовани Чикаго стил цитирања (17. издање приручника *Chicago Manual of Style*), што подразумева навођење библиографске парентезе (заграде) по систему аутор–датум у тексту, као и списак референци са пуним библиографским подацима након текста рада.

Податке у библиографској парентези и списку референци навести на језику и писму на коме је референца објављена.

У наставку се налазе правила и примери навођења библи-

ографских података у списку референци и у тексту. За сваку врсту референце прво је дато правило навођења, а затим пример навођења у списку референци и библиографској парентези.

Библиографска парентеза се по правилу наводи на крају реченице, пре интерпункцијског знака, и садржи презиме аутора, годину објављивања и одговарајући број страна, према следећем примеру: (Суботић 2010, 15–17).

## Монографија

### **Један аутор**

Презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Суботић, Момчило. 2010. *Политичка мисао србистике*. Београд: Институт за политичке студије.

(Суботић 2010)

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

(Mearsheimer 2001)

### **Два или три аутора**

Презиме, име, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Стојановић, Ђорђе, и Живојин Ђурић. 2012. *Анатомија савремене државе*. Београд: Институт за политичке студије.

(Стојановић и Ђурић 2012)

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

(Pollitt, Birchall, and Putman 1998)

### **Четири и више аутора**

Презиме, име, име и презиме, име и презиме, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Милисављевић, Бојан, Саша Варинац, Александра Литричин, Андријана Јовановић, и Бранимир Благојевић. 2017. *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама: према стању законодавства од 7. јануара 2017. године*. Београд: Службени гласник; Правни факултет.

(Милисављевић и др. 2017)

### **Уредник/приређивач/преводац уместо аутора**

Након навођења имена, ставити зарез, па након тога одговарајућу скраћеницу на језику и писму референце, нпр. „ур.“, „прев.“, „прџ.“, „ед.“, „едс.“

Kaltwasser, Cristobal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo, and Pierre Ostigoy, eds. 2017. *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University Press.

(Kaltwasser et al. 2017)

## Поглавље у зборнику

Презиме, име. Година издања. „Наслов поглавља.” У *Наслов*, ур. име презиме, број страна на којима се налази поглавље. Место издања: издавач.

Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике.” У *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године*, ур. Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић, 55–78. Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

(Степић 2015)

Lošonc, Alpar. 2019. “Discursive dependence of politics with the confrontation between republicanism and neoliberalism.” In *Discourse and Politics*, eds. Dejana M. Vukasović and Petar Matić, 23–46. Belgrade: Institute for Political Studies.

(Lošonc 2019)

## Чланак у научном часопису

### Чланак у редовном броју

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Наслов часописа* волумен (број): број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Ђурић, Живојин, и Миша Стојадиновић. 2018. „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција.” *Српска политичка мисао* 62 (4): 41–57. doi: 10.22182/spm.6242018.2.

(Ђурић и Стојадиновић 2018, 46–48)

Ellwood, David W. 2018. “Will Brexit Make or Break Great Britain?” *Serbian Political Thought* 18 (2): 5–14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.

(Ellwood 2018, 11)

### Чланак у посебном броју

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” У „Наслов посебног броја”, ур. име презиме уредника, напомена о посебном издању, *Наслов часописа*: број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме.” У „Постмодернизација српске науке: политика постмодерне / политика после постмодерне”, ур. Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

(Стојановић 2016, 27)

## Енциклопедије и речници

### **Наведен је аутор/уредник**

Презиме, име, име и презиме, ур. Година издања. *Наслов*. Том. Место издања: издавач.

Jerkov, Aleksandar, ur. 2010. *Velika opšta ilustrovana enciklopedija Larrouse: dopunjeno srpsko izdanje*. Tom V (S–Ž). Beograd: Mono i Manjana.

(Jerkov 2010)

### **Није наведен аутор/уредник**

*Наслов*. Година издања. Место издања: издавач.

*Webster's Dictionary of English Usage*. 1989. Springfield, Massachusetts: Merriam-Webster Inc.

(*Webster's Dictionary of English Usage* 1989)

## Докторска дисертација

Презиме, име. Година издања. „Наслов докторске дисертације.” Докторска дисертација. Назив универзитета: назив факултета.

Бурсаћ, Дејан. 2019. „Утицај идеологије политичких партија на јавну потрошњу у бившим социјалистичким државама.” Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.

(Бурсаћ 2019, 145–147)

Wallace, Desmond D. 2019. “The diffusion of representation.” PhD diss. University of Iowa.

(Wallace 2019, 27, 81–83)

## Чланак у дневним новинама или периодичним часописима

### **Наведен је аутор**

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Назив новине или часописа* годиште: број стране на којој се налази чланак.

Авакумовић, Маријана. 2019. „Платни разреди – 2021. године.” *Политика*, 8. децембар: 9.

(Авакумовић 2019)

### **Није наведен аутор**

*Назив новине или часописа*. Година издања. „Наслов чланка.” Годиште: број стране на којој се налази чланак.

*New York Times*. 2002. "In Texas, Ad Heats Up Race for Governor." July 30, 2002.  
(*New York Times* 2002)

## Референца са корпоративним аутором

Назив аутора [акроним, по потреби]. Година издања. *Наслов издања*. Место издања: издавач.

Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС]. 2018. *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији*. Београд: Министарство за европске интеграције Републике Србије.

(Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС] 2018) – *прво навођење*

(МЕИРС 2018) – *свако следеће навођење*

International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015*. Geneva: International Organization for Standardization.

(International Organization for Standardization [ISO] 2019) – *прво навођење*

(ISO 2019) – *свако следеће навођење*

## Репринт издања

Презиме, име. [Година првог издања] Година репринт издања. *Наслов*. Место првог издања: издавач првог издања. Напомена „Репринт“ на језику и писму референце, место издања репринт издања: издавач. Напомена одакле су цитати у тексту преузети.

Михалцић, Стеван. [1937] 1992. *Барања: од најстаријих времена до данас*, треће издање. Нови Сад: Фототипско издање. Репринт, Београд: Библиотека града Београда. Цитати се односе на фототипско издање.

(Михалцић [1937] 1992)

## Посебни случајеви навођења референци

### *Навођење другог и сваког следећег издања*

Презиме, име. Година издања. *Наслов*, напомена о издању. Место издања: издавач.

Гаћиновић, Радослав. 2018. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Ево Book.

### *Више референци истог аутора*

1) *Исти аутор, различите године* – Ређати према години издања, почевши од најраније.



Степић, Миломир. 2012. „Србија као регионална држава: ре-интеграциони геополитички приступ.” *Национални интерес* 14 (2): 9–39. doi: 10.22182/ni.1422012.1.

Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике.” У *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године*, ур. Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић, 55–78. Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

2) *Исти аутор, иста година* – Ређати према азбучном или абecedном редоследу почетног слова назива референце. Поред године објављивања ставити почетна слова азбуке или абецедне која се користе и у библиографској парентези.

Гађиновић, Радослав. 2018а. „Војна неутралност и будућност Србије.” *Политика националне безбедности* 14 (1): 23–38. doi: 10.22182/pnb.1412018.2.

Гађиновић, Радослав. 2018б. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Evro Book.

(Гађиновић 2018а, 25), (Гађиновић 2018б)

3) *Исти аутор као самостални аутор и као коаутор* – Прво навести референце у којима је самостални аутор, а затим оне у којима је коаутор.

Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме.” У „Постмодернизација српске науке: политика постмодерне / политика после постмодерне”, ур. Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

Стојановић, Ђорђе, и Живојин Ђурић. 2012. *Анатомија савремене државе*. Београд: Институт за политичке студије.

4) *Исти аутор као први коаутор у више различитих референци* – Ређати према азбучном или абecedном редоследу презимена другог коаутора.

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

Pollitt Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen. 2005. *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

## **Посебни случајеви навођења библиографске парентезе**

*Изузеци од навођења библиографске парентезе на крају реченице*

1) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице* – Годину издања ставити у заграду након навођења презимена, а број стране

на крају реченице у заграду. За референцу на латиници или страном језику у загради навести и презиме аутора.

„Према мишљењу Суботића (2010), ...” (30).

„Бокслер (Bochsler 2018) у својој књизи тврди...”

2) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице пре цитата из референце* – Након навођења презимена, у библиографској парентези навести годину и број стране, а затим навести цитат.

Као што Суботић (2010, 45) наводи: „...”

Миршајмер (Mearsheimer 2001, 57) изричито тврди: „...”

3) *Навођење исте референце више пута у једном пасусу* – Ако се наводи иста страна или опсег страна, унети библиографску парентезу приликом последњег навођења или на крају пасуса пре интерпункцијског знака. Ако се наводе различите стране, референцу навести приликом првог позивања на одређену страну, а затим до краја пасуса у заграду стављати само различите бројеве страна.

Не користити „исто”, „*ibid*”, или „*op. cit.*” за вишеструко навођење референце.

***Навођење израза „видети”, „упоредити” и сл.***

Изразе унети у библиографску парентезу.

(видети Кнежевић 2014, 153)

(Степић 2015; упоредити Кнежевић 2014)

***Секундарна референца***

У библиографској парентези прво навести презиме аутора, годину и број стране примарне референце, затим „цитирано у:” и презиме аутора, годину и број стране секундарне референце. У списку референци навести само секундарну референцу.

„Том приликом неолиберализам се од стране највећег броја његових протагониста најчешће одређује као политика слободног тржишта која охрабрује приватне фирме и побољшава избор потрошачима, разарајући при том ,неспособну, бирократску и паразитску владу која никада не може урадити ништа добро, без обзира на њене добре намере“” (Chomsky 1999, 7 цитирано у: Ђурић и Стојадиновић 2018, 47).

Ђурић, Живојин, и Миша Стојадиновић. 2018. „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција.” *Српска политичка мисао* 62 (4): 41–57. doi:10.22182/spm.6242018.2.

***Иста библиографска парентеза, више референци***

1) *Различити аутори* – Референце одвојити тачком и зарезом.

(Степић 2015, 61; Кнежевић 2014, 158)

2) *Исти аутор, различите године* – Навести презиме ауто-

ра, а затим године издања различитих референци по редоследу од најраније до најновије и одвојити их зарезом, односно тачком и зарезом када се наводи број страна.

(Степић 2012, 2015) или (Степић 2012, 30; 2015, 69)

3) *Различити аутори, исто презиме* – Иницијал имена. Презиме аутора. Година издања.

(Д. Суботић 2010, 97), (М. Суботић 2010, 302)

Суботић, Драган. 2010. „Нови јавни менаџмент у политичком систему Србије.” *Политичка ревија* 23 (1): 91–114. doi: 10.22182/pr.2312010.5.

Суботић, Момчило. 2010. „Војводина у политичком систему Србије.” *Политичка ревија* 23 (1): 289–310. doi: 10.22182/pr.2312010.15.

## Правни акти

У библиографској парентези навести члан, став и тачку или параграф коришћењем скраћеница „чл.”, „ст.”, „тач.”, „Art.” „para.” и сл.

### *Устави и закони*

Назив акта [акроним, по потреби], „Назив службеног гласила” и број, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/06.

(Устав Републике Србије 2006, чл. 33)

Закон о основама система образовања и васпитања [ЗОСОВ], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019 и 27/2018 – др. закон.

(ЗОСОВ 2019, чл. 17, ст. 4)

Zakon o nasljeđivanju [ZN], „Narodne novine“, br. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, i 33/15 i 14/19.

(ZN 2019, čl. 3)

An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019, [www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga\\_20190017\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga_20190017_en.pdf), last accessed 20 December 2019.

(Offensive Weapons Act 2019)

### *Одлуке државних органа и институција*

Назив органа [акроним или скраћени назив], Назив акта и број предмета, датум доношења акта, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађа-

на], Мишљење бр. 15–3314/12, 22. октобар 2012, [https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/083\\_misljenje%20ZG%20DZ.pdf](https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/083_misljenje%20ZG%20DZ.pdf), последњи приступ 20. децембра 2019.

(Заштитник грађана, 15–3314/12)

U.S. Department of the Treasury [USDT], Treasury Directive No. 13–02, July 20, 1988, <https://www.treasury.gov/about/role-of-treasury/orders-directives/Pages/td13-02.aspx>, last accessed 20 December 2019.

(USDT, 13–02)

### **Законодавни акти Европске уније**

Назив акта, подаци из службеног гласила у формату наведеном на сајту *EUR-lex*: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers, OJ L 55, 28.2.2011, p. 13–18.

(Regulation 182/2011, Art. 3)

## **Међународни уговори**

### **Оснивачки уговори Европске уније**

Назив уговора или консолидоване верзије [акроним], подаци о коришћеној верзији уговора из службеног гласила у формату наведеном на сајту *EUR-lex*: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Treaty on European Union [TEU], OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112. (TEU 1992, Art. J.1)

Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.

(TEU 2008, Art. 11)

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.

(TFEU 2016, Art. 144)

Остали међународни уговори

Назив уговора [акроним или скраћени назив], датум закључивања, регистрација у Уједињеним нацијама – UNTS број, регистрациони број са сајта *United Nations Treaty Collection*: <https://treaties.un.org>.

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization [Marrakesh Agreement], 15 April 1994, UNTS 1867, I-31874.

(Marrakesh Agreement 1994)

Convention on Cluster Munitions [CCM], 30 May 2008, UNTS 2688, I-47713.

(CCM 2008)

Treaty of Peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan [Israel Jordan Peace Treaty], 26 October 1994, UNTS 2042, I-35325.

(Israel Jordan Peace Treaty 1994)

## Одлуке међународних организација

Назив међународне организације и надлежног органа [акроним], број одлуке, Назив одлуке, датум усвајања.

United Nations Security Council [UNSC], S/RES/1244 (1999), Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.

(UNSC, S/RES/1244)

Parliamentary Assembly of the Council of Europe [PACE], Doc. 14326, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29 May 2017.

(PACE, Doc. 14326, para. 12)

## Судска пракса

### *Судска пракса у Републици Србији*

Врста акта и назив суда [акроним суда], број предмета са датумом доношења, назив и број службеног гласника или друге публикације у коме је пресуда објављена – ако је доступно.

Одлука Уставног суда Републике Србије [УСПС], IУа-2/2009 од 13. јуна 2012. године, „Службени гласник РС”, бр. 68/2012.

(Одлука УСПС, IУа-2/2009)

Решење Апелационог суда у Новом Саду [АСНС], Ржр–1/16 од 27. априла 2016. године.

(Решење АСНС, Ржр–1/16)

Судска пракса Међународног суда правде

Назив суда [акроним суда], *Назив случаја*, врста одлуке са датумом доношења, назив и број гласила у коме је пресуда објављена, број стране.

International Court of Justice [ICJ], *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment of 5 December 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 644.

(ICJ Judgment, 2011)

International Court of Justice [ICJ], *Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in*

*Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July 2010, I.C.J. Reports, p. 403.

(ICJ Advisory Opinion, 2010)

Судска пракса Суда правде Европске уније

*Назив случаја*, број случаја, врста случаја са датумом доношења, Европска идентификациона ознака судске праксе (ECLI).

*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, Case C-270/12, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 January 2014, ECLI:EU:C:2014:18.

(*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, C-270/12) или

(CJEU, C-270/12)

*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, Case C-270/12, Opinion of Advocate General Jääskinen delivered on 12 September 2013, ECLI:EU:C:2013:562.

(Opinion of AG Jääskinen, C-270/12)

Судска пракса Европског суда за људска права

*Назив случаја*, број представке, врста случаја са датумом доношења, Европска идентификациона ознака судске праксе (ECLI).

*Pronina v. Ukraine*, No. 63566/00, Judgment of the Court (Second Section) on Merits and Just Satisfaction of 18 July 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0718JUD006356600.

(*Pronina v. Ukraine*, 63566/00, par. 20) или

(ECHR, 63566/00, par. 20)

Судска пракса других међународних судова и трибунала

Назив суда [акроним суда], *Назив случаја*, број случаја, врста случаја са датумом доношења.

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 [ICTY], *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1-A-AR77, Appeal Judgement on Allegations of Contempt Against Prior Counsel, Milan Vujin, Judgment of 27 February 2001.

(*Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-A-AR77) или

(ICTY, IT-94-1-A-AR77)

## Архивски извори

Назив установе [акроним или скраћени назив], назив или број фонда [акроним или скраћени назив], кутија, фасцикла (уколико постоји), сигнатура, „Назив документа” (ако нема назива, дати кратак опис одговарањем на питања: ко? коме? шта?), место и датум документа или н.д. ако није наведен датум.

Архив Србије [АС], МИД, К-Т, ф. 2, r93/1894, „Извештај Министарства иностраних дела о постављању конзула”, Београд, 19. април 1888.

(АС, МИД, К-Т, ф. 2)

(АС, МИД, ф. 2) – ако је позната само фасцикла, а не и кутија

Dalhousie University Archives [DUA], Philip Girard fonds [PG], B-11, f. 3, MS-2-757.2006-024, “List of written judgements by Laskin,” n.d.

(DUA, PG, B-11, f. 3)

## Извори са интернета

Презиме, име или назив корпоративног аутора [акроним]. Година објављивања или н.д. – ако не може да се утврди година објављивања. „Наслов секције или стране унутар сајта.” *Назив сајта*. Датум креирања, модификовања или последњег приступа страници, ако не може да се утврди на основу извора. Интернет адреса.

Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html>.

(Bilefsky and Austen 2019)

Институт за политичке студије [ИПС]. н.д. „Предавање др Фридриха Ромига.” *Институт за политичке студије*. Последњи приступ 10. октобар 2018. <http://www.ips.ac.rs/rs/news/predavanje-dr-fridriha-romiga/>.

(Институт за политичке студије [ИПС], н.д.) – прво навођење  
(ИПС, н.д.) – свако следеће навођење

Танјуг. 2019. „Европска свемирска агенција повећава фондове.” 28. новембар 2019. <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=522182>.

(Танјуг 2019)

## ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

### Опште смернице о обради текста

Текст рада обрадити у програму *Word*, на следећи начин:

- величина странице: А4;
- маргине: *Normal* 2,54 cm;
- текст писати курентом (обичним словима), осим ако није другачије предвиђено;
- проред између редова у тексту: 1,5;
- проред између редова у фуснотама: 1;
- величина слова у наслову: 14 pt;
- величина слова у поднасловима: 12 pt;
- величина слова у тексту: 12 pt;
- величина слова у фуснотама: 10 pt;
- величина слова за табеле, графиконе и слике: 10 pt;
- увлачење првог реда пасуса: 1,27 cm (опција: *Paragraph/Special/First line*);
- поравнање текста: *Justify*;
- боја текста: *Automatic*;
- нумерација страна: арапски бројеви у доњем десном углу;
- не преламати речи ручно уношењем цртица за наставак речи у наредном реду;
- сачувати рад у формату .doc.

### Примена правописних правила

Радове ускладити са *Правописом српског језика* у издању Матице српске из 2010. године или из каснијих издања.

Посебну пажњу обратити на следеће:

- Приликом првог навођења **транскрибованих страних имена и израза** у облој загради поред навести и њихове облике на изворном језику у курзиву (*italic*), нпр: Франкфуртер алгемајне цајтунг (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*), Џон Ролс (*John Rawls*), Алексеј Тупољев (*Алексей Туполев*).

- Поједине **општепознате стране изразе** писати само на изворном језику у курзиву, нпр. *de iure, de facto, a priori, a posteriori, sui generis* итд.

- **Реченицу не почињати** акронимом, скраћеницом или бројем.

- **Текст у фуснотама** увек завршавати тачком.

- За навођење израза или **цитирања на српском језику**



користити наводнике који су својствени српском језику према важећем правопису („ ”), а за навођење или **цитирање на енглеском или другом страном језику** користити наводнике који су својствени том језику (“ ”, « »).

- **Угlastом заградом** [] означавати: 1) сопствени текст који се умеће у туђи текст; или 2) текст који се умеће у текст који је већ омеђен облом заградом.

- **Црту** писати са размаком пре и после или без размака, никако са размаком само пре или само после. Између бројева, укључујући бројеве страна, користити примакнуту црту (–), а не цртицу (-).

- За **наглашавање појединих речи** не користити подебљана слова (**bold**), нити подвучена слова (underline) већ искључиво курзив (*italic*) или наводнике и полунаводнике ( ‘ ’ на српском језику или ‘ ’ на енглеском језику).

### **Форматирање научног чланка**

Научни чланак форматирати на следећи начин:

#### ***Име и презиме првог аутора\****

\* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

*Установа запослења*

#### ***Име и презиме другог аутора***

*Установа запослења*

#### **НАСЛОВ РАДА\*\***

\*\* Фуснота: по потреби, навести један од следећих (или сличних) података: 1) назив и број пројекта у оквиру кога је чланак написан; 2) да је рад претходно изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом; или 3) да је истраживање које је представљено у раду спроведено за потребе израде докторске дисертације аутора.

Сажетак

Сажетак, обима од 100 до 250 речи, садржи предмет, циљ, коришћени теоријско-методолошки приступ, резултате и закључке рада.

**Кључне речи:** Испод текста сажетка навести од пет до десет **кључних речи**. Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

У тексту је могуће користити највише три нивоа поднаслова.

**Поднаслов**е навести без нумерације, на следећи начин:

## ПОДНАСЛОВ ПРВОГ НИВОА

### Поднаслов другог нивоа

### Поднаслов трећег нивоа

**Табеле, графиконе и слике** уносити на следећи начин:

- изнад табеле/графикона/слике центрирано написати: Табела/Графикон/Слика, редни број и назив;
- испод табеле/графикона/слике навести извор на следећи начин: 1) уколико су табела/графикон/слика преузети, написати *Извор*: и навести референцу на исти начин као што се наводи у библиографској парентези; 2) уколико нису преузети, написати *Извор*: Обрада аутора.

**Референце наводити у тексту** према *Начину цитирања*.

**Фусноте** користити искључиво за давање напомена или ширих објашњења.

## РЕФЕРЕНЦЕ

**Списак референци** навести након текста рада, а пре резимеа, на следећи начин:

- прво навести референце на ћирилици по азбучном реду;
- затим навести референце на латиници и страним језицима по абecedном реду;
- прву линију сваке референце поравнати на левој маргини, а остале увући за 1,27 cm, користећи опцију *Paragraph/Special/Hanging*;
- све референце наводити заједно, без издвојених делова за правне акте или архивску грађу;
- референце не нумерисати;
- наводити искључиво оне референце које су коришћене у тексту.

Након списка референци навести име и презиме аутора, наслов рада и резиме на енглеском језику на следећи начин:

### **First Author\***

\* In the footnote: E-mail address: The institutional e-mail address is strongly recommended.

*Affiliation*

**Second Author**

*Affiliation*

**TITLE**

**Resume**

**Резиме**, обима до 1/10 дужине чланка, садржи резултате и

закључке рада који су образложени опширније него у сажетку.

**Keywords:** Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

Уколико је **рад написан на страном језику**, након списка референци, име и презиме аутора, наслов, резиме и кључне речи навести на српском језику.

### Форматирање осврта

Осврт форматирати на исти начин као научни чланак, без навођења сажетка, кључних речи и резимеа.
--

### Форматирање приказа

Приказ књиге форматирати на следећи начин:

Текст поделити у <b>две колоне</b> .	Испод слике предње корице навести податке о књизи према следећем правилу:
--------------------------------------	---

**Име и презиме аутора\***

\* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

*Установа запослења*

**НАСЛОВ ПРИКАЗА**

Испод наслова **поставити слику предње корице**;

Име и презиме. Година

издања. *Наслов*. Место

издања: издавач, број страна.

**Текст** приказа обрадити у складу са општим смерницама о обради текста.

## УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензената је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публиковању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

35

АДМИНИСТРАЦИЈА и јавне политике  
= Administration and Public Policy / главни  
и одговорни уредници Дејан Миленковић,  
Петар Матић. - Год. 1, бр. 1 (2015)- . - Београд  
: Институт за политичке студије, 2015-  
(Београд : Бирограф). - 25 cm

Полугодишње.

ISSN 2406-2529 = Администрација и јавне  
политике

COBISS.SR-ID 214588684



## ЧАСОПИС АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

„Администрација и јавне политике“ је научни часопис који је намењен научној и стручној јавности чија је област интересовања јавна управа и анализе јавних политика. Теме које се односе на администрацију и јавне политике су увек актуелне, не само у земљама у транзицији већ и у развијеним земљама западне демократије. Тако, бројни савремени процеси у јавној управи, посебно утичу на даљи развој државе уопште, а недостаци сложених управних система траже и захтевају њено континуирано проучавање, како кроз посматрање и анализу управе из угла теорије, тако и кроз тражење конкретних и практичних начина за решавање бројних и нагомиланих проблема са којима се суочава модерна администрација у пракси. На савремену јавну управу све више утиче и глобализација, а појмови глобална управа и глобално управљање, захтевају и посебну анализу, обраду па и специфичну перспективу посматрања. С друге стране, анализе јавних, посебно практичних политика у одређеним друштвеним областима, како глобалних, тако и националних и локалних, имају значајан утицај у пољу друштвених наука. Научно проучавање јавних политика треба да допринесе новој перспективи сагледавања савремених друштвених процеса и понуди решења за унапређење стања у бројним областима, од чега највећу корист треба да имају сами грађани. Овај часопис покушаће да кроз радове научника и стручњака из земље и иностранства објасни и понуди одговоре на бројна питања која се односе на проблеме са којима се суочава савремена администрација, као и моделе редизајнирања јавних политика у Републици Србији и понуди нову визију у погледу њиховог проучавања и анализе како у глобалном тако и у локалном контексту.

ISSN 2406-2529 UDK 35 год. VI vol. 14 №2/2020

ISSN 24062529



9 772406 252000