



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Сања Клисарић
Јована Попова
Јелена Марковић
Марко Станковић
Душан Чорбић
Милица Топаловић



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

UDK 35

Година VII vol. 15

Број 1/2021



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 1/2021. Година VII vol. 15

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021>

Главни и одговорни уредници

Дејан Миленковић, Петар Матић

Чланови редакције

Душан Павловић, Дејан Миленковић, Синиша 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 прештампавати,
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

Сања Клисарић	БЕЗБЕДНОСТ У ЈАВНОЈ УПРАВИ	5
Јована Попова	ПРАЋЕЊЕ НАПРЕТКА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	19
Јелена Марковић	ИЗАЗОВИ ПРИМЕНЕ НОРМАТИВНО-ПРАВНИХ АКАТА У ОБЛАСТИ ПОЛИТИКЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ЗДРАВЉА НА РАДУ	33
Марко Станковић	УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНИХ ИНСТИТУЦИЈА У ЕРИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ НА ОБРАЗОВНЕ СИСТЕМЕ ЗЕМАЉА У РАЗВОЈУ	49
Душан Чорбић	АНАЛИЗА РАДА АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ПРОСВЕТИ	65
Милица Топаловић	ОН ИЛИ ОНА ВОЈНИК? ОСВРТ НА РОДНУ ОСЕТЉИВОСТ ЈЕЗИКА У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ	85

TABLE OF CONTENTS

Sanja Klisarić

SECURITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

5

Jovana Popova

PROGRESS MONITORING OF THE REPUBLIC OF
SERBIA'S PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN
THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPE-
AN UNION

19

Jelena Marković

CHALLENGES OF APPLICATION OF
REGULATORY LEGAL ACTS IN THE FIELD OF
OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH POLICY

33

Marko Stanković

IMPACT OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS IN
THE ERA OF GLOBALIZATION ON EDUCATION
SYSTEMS IN DEVELOPING COUNTRIES

49

Dusan Corbić

ANALYSIS OF THE PAPER ANTI-CORRUPTION
AGENCY AGAINST CORRUPTION IN EDUCATION

65

Milica Topalović

HE OR SHE A SOLDIER?
A REVIEW ON GENDER-SENSITIVITY
LANGUAGE IN THE SECURITY SECTOR

85

БЕЗБЕДНОСТ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

УДК 35.07:355.02

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.1>

Прегледни рад

Сања Клисарић

Сажетак

Развој јавне управе некомпатибилно свом диманичком и интензивном разграновању не поклања довољно пажње безбедносном аспекту чинећи га неконтинуираним или чак у целости непостојећим елементом који прати развој јавне управе. Овај рад изнеће разлоге за интензивно, систематично и континуирано имплементирање безбедности у јавну управу, као и разлоге због којих се она занемарује или не остварује.

Кључне речи: реформа јавне управе, безбедност, јавна управа, заштита информација, сигурност података, сајбер сигурност.

УВОД

У анализи на овај начин комплексног садржаја, није лоше осврнути се на чињеницу да је еволуција јавне управе директно повезана и са безбедносним аспектом свог не само развоја, него и постојања. Познато је да је општа динамичност развоја јавне управе последњих деценија унела интензивну непредвидивост администрације која води у својеврсни хаос чија практичност се каткад драматично разликује од периода пре реформи јавне управе (Јовановић 2015, 275-276.) Нарастање ове потребе за регулисањем рада јавне управе у што практичнијем и примењивијем, сврсисходнијем и експедитивнијем светлу изискује неопходну безбедност као покриће стабилности јавне управе и њених података. Развојем јавне управе, стављајући фокус на примену садржаја који подразумева еволуција јавне управе стиче се утисак да се запоставља безбедносни фактор који игра једну од најзначајнијих, ако не и најзначајнију улогу сваког система, па и система јавне управе. О овом раду значајно је сугерисати елементе који доводе до занемаривања безбедности као и неопходност примене безбедносних елемената.

ЈАВНА УПРАВА КАО ДИНАМИЧАН СИСТЕМ ЧИЈИ ФАКТОРОДРЖИВОСТИ СЕ ОГЛЕДА У БЕЗБЕДНОСИМ ПИТАЊИМА

Чињеница да је јавна управа заузела велики простор прожимајући све секторе друштва (Јовановић 2011, 396). Уколико се ова фактичка ситуација размотри у аспекту бенефита по функционисање друштва неопходно је унутар система функционисања јавне управе развити својеврсне сигурносне системе. Наведеном у прилог треба додати неопходност имплементације безбедносних садржаја као значајног елемента адекватног, правно легитимног и смисаоног функционисања јавне управе. Па, ипак, на основу реалних околности запажамо да управо сама слојевитост и детерминисаност јавне управе сам концепт излаже безбедносној несигурности. Уколико се осврнемо на основ јавне управе који каже да је смисао рада јавне управе успостављен ради остваривања потпунијег демократског друштва које се јавно може испољити кроз концепте правде, слободе и слојевитије економске прилике за све грађане, те се бави људима, идејама и стварима (Clapp 1948, 169–75), чак и лексички, а нарочито практично се изоставља безбедносни аспект. Занемаривање безбедносног аспекта у раду јавне управе индукује драматично велики простор за манипулације и малверзације. Дос-

тупност незаштићених или недовољно заштићених података којима располаже јавна управа представља само први зид одбране у систему заштите који би јавна управа као поступат превне државе требало да поседује. Индикативно је сугерисати имплементацију безбедносних алата уколико нису имплицитовани целокупном, систематском, детаљном и свеобухватном безбедносном политиком која би у целости заштитила све садржаје јавне управе.

Један од кључних фактора овог наиме значајног проблема унутар функционисања јавне управе је чињеница да је јавна управа не само крута у свом испољавању већ и ограничена у оквирима који се свде на одговорност упућену на ограничене ресурсе који су директно повезани са процесима рада, стварања и демократских вредности. (Shields 1998, 199). У на овај начин строго и јасно детерминисаном простору нема могућности за маневар безбедносног типа из простог разлога што он и није предвиђен калкулативном рачуницом. Опасност следи из претпоставке као најопснијег оружја за аналитику без покрића, а она гласи да се такви системи неће безбедносно угрозити јер не представљају позиције моћи и интереса који би били атрактивни за заштиту безбедносног типа. У оваквом промишљању лежи основни проблем поузданог и безбедносно неадекватног функционисања јавне управе. Наиме, разматрати јавну управу изван оквира безбедности представља потпуну контрадикторност филозофије формирања једног таквог система.

Уколико се јавна управа сведе под поље разматрања политичких наука, адекватно је спорити одсуство безбедносног аспекта као неопходног и валидног за адекватно функционисање система. У том случају, имплементација безбедносних наука и процедура унутар јавне управе има логичан и прагматичан ток. Проблем настаје када се у оквиру аналитике јавних управа проблем безбедности таргетира са аспекта административних наука. Процедуре, папирологија и интернет технологије администрације чињеница да нису усаглашене са безбедносним протоколима, напротив. Они управо компликују и отежавају примењивост безбедносних елемената због саме структуре административних наука. Јер да би се применила безбедносна политика у јавној политици из аспекта административних наука, круцијално је преобликовати саму администрацију, што наизглед делује непримењиво. Са друге стране, уколико размотримо чињеницу да је безбедност основни постулат посматрања било ког државног апарата, оваква недоследност делује директно парадоксално. Управо непримењивост безбедносних стандарда и процедура доводи до дисфункционалности јавне управе. Круцијално у раду јавне управе је направити безбедносна подршку која би имала вишеструке уло-

ге и системима јавне управе. Сводивост безбедности само на оне органе јавне управе који се примарно баве том облашћу је једнако потпуно апсурдно јер управо системи безбедности и постоје како би заштитили све секторе државе и њених садржаја. Јавна управа као веома експониран елемент државе припада сектору државе који неопходно у сваком свом садржају мора да поседује примењиву безбедносну политику. Веома је ризично по безбедност јавне управе манипулативно декларисање реформи јавне управе као позитивних уколико нису и безбедносно заштићене. Овде треба обратити пажњу на контрапродуктивност коју добијамо бенефитима за оне руководиоце који инструисани да глорификују одређене модерне методе унапређења јавне управе управо подржавају политичке идеје, а не и нужну примењивију администрацију (Pollit, Geert 2002, 6). Ова појава није само политички маневар, него је и ризик управо по оне системе који је подржавају. Својом рањивошћу мета је свих оних ентитета који су ангажовани на таргетирању лаких и доступних апарата. А онда када је држава рањива кроз оне пукотине система које су свесно остављене као такве, реализује се простор за све видове опструкција целокупног државног апарата.

Треба истаћи и то да врело често сама структура јавне управе садржи толико много сложених садржаја који сами по себи онемогућавају безбедносну заштиту. Овакви примери немају други начин решавања до тенденцирање ка поједностављењу саме јавне управе. Са друге стране, управо је то процес који је у сталном току и чињеница да се на том питању константно ради и доводи до проблема имплементације безбедносних начела. Тако да схватамо да су околности далеко од математички прецизних и решивих. Управо су јавне реформе довеле до честих проблема, мењајући свој ток у неочекиваном правцу. Јавна управа изложена је динамичним и константим променама како би се формирала стабилна, конзистентна, активна јавна управа усклађена са етичким и политички неутралним принципима. Уколико смо свесни да је њен циљ да пружа адекватне услуге грађанима и влади, безбедност је фактор који би требало да се подразумева. Међутим, чињеница је да је модерна јавна управа фокусирана на пружање услуга, организацију, синхронизацију, менаџмент, али не и на безбедност и контролу.

ДИГИТАЛИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ И БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТ

Скоро је сасвим незамисливо да ико сматра да дигитализација и е-управа могу да функционишу без безбедности информационих система. Ово је далеко лакше артикулисати него посвети-

ти се проблему јер технологија иде далеко брже од унапређења и развоја јавне управе која је прихватила нове технологије као алате за рад јер је инерција стварности навела то као једини рационални избор у реформи јавне управе која је континуирана. Поставља се питање има ли држава довољно не само техничких већ и интелектуалних средстава да проблеме безбедности информационих система јавне управе заштити на адекватан начин. Ово изискује далеко већи број запослених у јавној управи у искључиво секторима интернет технологија који би били не само укључени у актуелне проблеме на радном месту, већ и константне технолошке токове у свету који би могли да предупреду заштиту од напада на системе јавне управе. Без овог типа безбедности јавна управа је изложена екстремној рањивости чиме се читав систем доводи у проблем који би скупо коштао и државу и грађане.

Истина је да реформа јавне управе изискује овакве образовне профиле са акцентуацијом на капацитивне моћи запослених како због динамике посла, тако и због непрекидног учења инвентивних секвенци којима је технологија данас крцата. Јавна управа се суочава са недостатком ресурса да плати интелектуалце који би се бавили овим, свакако приоритетним и најзначајнијим питањем, тако да питање остаје отворено и систем маскира безбедносне позиције оним кадровима који на радна места од најрелевнијег безбедносног значаја долазе попут запошљавања на сва друга радна места где је свако даље учење или имплементација нових знања макар и на дневном нивоу готово незамислива.

У овом случају суочавамо са са кадровским али систематски продуктивним интелектуалним дефицитом за решавање проблема који се гура под тепих. У бити овог проблема стоји још један прећутни проблем, а то је образовање стручњака који се баве модерним технологијама, њиховим праћењем, развојем и имплементацијом. У нашој држави за сада не постоји ни један факултет који пружа директна и конкретна знања за заштиту државне управе од напада. Овакве ствари иако постоје већ сигурно две деценије још увек нису нашле своје едукативно место на нашим факултетима. Стручњаци који изађу са факултета који се баве модерним технологијама упућени су на неке друге ствари и нису у могућности да заштите државу од дигиталних напада. За такву заштиту потребна су дошколовавања која су изван система школства у Србији, а онда у складу са тим иде и логика о цени таквог интелектуалца. Свакако, да када се размотре бенефити и малефици овог проблема, интелектуалац који је способан за заштити јавну управу од дигиталних напада представља запосленог који се по свему котира као веома

значајна карика читавог система, јер уколико похрањени подаци и целокупан рад јавне управе и свих запослених није адекватно безбедносно збринут, он не обавља посао у корист државе и грађана, већ супротно.

Свест о овоме је присутна, и секвенциално постоје сектори који имају тенденцију да се развију у безбедносна одељења. Али, чињеница је да је ово исувише скромно у односу на оно што стоји као претња.

ЈАЧАЊЕ ИЛИ ДЕСТАБИЛИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ КРОЗ ПРОЦЕД ДИГИТАЛИЗАЦИЈЕ - БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТ

Рањивост система јавне управе је значајан показатељ дестабилизације безбедносног апарата државе. Како би се овај проблем решио, а веома је хитан јер је сама технологија нешто што се сваке секунде развија, мења и застарева је издвајање значајних средстава управо на заштиту која је примарна ставка безбедности владе и грађана. Понекад се чини да за овакво решење има још времена, али околности и чињенице су такве да је сваки тренутак заправо шанса за велику кризу која може да настане дигиталним ратом. Интересантно је нагласити да за дигитални рат није потребно промишљати о неком међудржавном сукобу. Напротив. Држава која нема довољно снажан зид изложена је нападу појединца који може бити солиста те или неке друге државе. Дакле, безбедност у овом смислу није ствар конфликтних политика, нити међудржавних спорова, нити више чак ни тероризма. Сада је јасно да драматичан дигитални напад може да изведе и веома млада особа адекватног знања која неретко може бити и малолетна. Дакле, држава, као и сваки појединац могу бити таргетирани чак и из забаве, ега, самопотврђивања, хира. Овде је већ сасвим јасно колики то може бити проблем. Сматрајући да је појединац најслабија карика, заправо долазимо до тога да је држава управо то.

Чињеница је да је компетентан и адекватан ИТ стручњак веома скупа инвестиција за државу, али је још јасније колико је за владу и грађане скупље да га немају. Јасно је да потреба за развојем дигитализације није хир, већ неопходност, а адекватни и компетентни стручњаци елементарна радна снага сектора безбедности. Ово и није никаква новост ако узмемо за пример државе у Европи, где, рецимо конкретно Немачка већ неколико година спроводи план у ком је зацртан развој јавне управе кроз дигитализацију, али и развој безбедносних информационих система.

У овој агенди коју је Немачка прописала јасно је стављено до знања да је дигитализација неопходна и да је рад на њеној имплементацији приоритетна ствар јавне управе. Али, овде се поред тога истиче бескомпромисно улагање у ИТ сектор, тачније безбедносну политику информационих система истичући непредвидивост напада рањивих система чије би последице биле прескупе како за владе, тако и за грађане. Стога се истиче импозантан значај едукованих стручњака који би се бавили заштитом од сајбер напада.

Неко ће на ово рећи да Немачка има далеко веће ресурсе за тај подухват од наше државе, али ствар није фокусирана на ресурсе колико на неопходност стручњака у сектору безбедности нових технологија и дигитализације јер се сам проблем безбедности намеће дигиталним развојем јавне управе. Сама дигитализација аутоматски изискује интелектуалце који ће се бавити безбедносним питањима у интернет технологијама кроз видове заштите државе, владе, грађана кроз развој јавне управе. У новембру 2017. године на дискусији од сајбер безбедности и приватности, др Ханс-Георг Масен, председавајући Немачке федералне канцеларије за безбедност закључио је чињеницу да што је интензивнија комуникација са спољним светом, то је не само већа шанса за остваривање пословних шанси, прилика и могућности, већ се увећавају ризик и опасност по безбедност система (<https://www.verfassungsschutz.de/de/aktuelles/zur-sache/zs-2017-004-gastbeitrag-handelsblatt-20171127>). Овакве и сличне констатације опомињу да времена у сајбер безбедности заштиту нема. Ту је евидентно да чим је систем једном експониран, он уколико нема адекватну заштиту неминовно треба рачунати може да буде компромитиван и нападнут. Консеквенце напада на необезбеђен систем су несагледиве. Јер чињеница је да развојем јавне управе кроз дигитализацију треба истовремено решавати питања сајбер безбедности. Управо тај детаљ узрокује нове изазове са којима се суочавају државе у реформи јавне управе¹.

ЉУДСКИ ФАКТОР И ТЕХНОЛОГИЈА КАО БЕЗБЕДНОСНИ ПРЕДУСЛОВ

Један од релевантних стандарда за Менаџмент система информационе безбедности (ISMS) ИСМС је Међународна организација за стандардизацију (ISO) ИСО и Међународна Електортех-

1 Federal Office for Information Security. 14. Deutscher IT Sicherheitskongress. Knowing risks, accepting challenges, designing solutions. In: Conference Proceedings for the 14th German IT Security Conference, Preface. Bonn, Bad Godesberg; 2015.

ничка комисија (ИЕЦ) ИЕЦ.² ИСМС (ISMS) се састоји од четири компоненте: менаџмента, средстава, процеса спровођења сајбер безбедности и особља. Процес спровођења сајбер безбедности укључује полису сајбер безбедности у којој је сајбер безбедност спецификована, детерминисана и стратешки деларисана у складу са адекватном имплементацијом која се документује, затим је истакнут сам концепт сајбер безбедности и развој сајбер безбедности институција. Једном када се ИСМС имплементира, од круцијалног је значаја да информације и подаци буду адекватно похрањени и да запослени имају потпуну свест о последицама неадекватног коришћења осетљивих података³.

На овај начин се оставља довољно простора професионалцима који се баве заштитом сајбер система да раде свој посао, јер онда када запослени на осталим радним местима воде рачуна о безбедносним процедурама простор за малверзације се смањује. Одговорна јавна администрација обликује информациону безбедност у виду превенције, откривања проблема, реакције владе, пословних токова и друштва⁴.

Јасно је да је иако у веома сложенем, великом и разгранатом систему улога појединца има значајно место. Увиђа се да је адекватна едукација заштите информација и примена безбедносне политике повезана не само са системом као таквим већ и са појединцем као основном безбедносном јединицом система. Сада је већ видљиво колико је велика улога запослених у превенцији безбедносних напада и малверзација. Због тога је неопходно да сви запослени буду едуковани не само о својој улози у безбедносном смислу већ и о свим елементима који су посредно неопходни да буду примењивани као и јасно детерминисани у функцији безбедног пословног окружења и професионалних активности у сајбер окружењу. Суштински је обучити запослене не само да буду свесни онога што представља безбедносну опасност, као и како да се поступају у складу са сајбер безбедносном исправним корацима, него и да уколико се затекну у зони сајбер напада, знају како да поступају⁵.

2 International Organization for Standardization (ISO) Survey, The ISO Survey of Management System Standard Certifications (2006-2015): ISO/IEC 27001—Information Technology—Information Security Management Systems—Requirements, ISO/IEC 27001: 2013/Cor 2:2015. 2015.

3 PCI Security Standards Council. Security Awareness Program. Special Interest Group, PCI Data Security Standard (PCI DSS), Version 1.0; 2014.

4 https://www.bsi.bund.de/EN/TheBSI/thebsi_node.html;jsessionid=70E868EBB5E530CDA1AF059A22A5D485.1_cid341

5 www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/ITGrundschutzKompodium/bausteine/ORP/ORP_3_Sensibilisierung_und_Schulung.html

Једном када се развије систем непрекидне имплементације стечених знања из оквира безбедности информационих технологија, лако је редефинисати их, пратити, унапређивати јер је онда када је свест запослених на довољном нивоу да се може посматрати и тумачити у оквиру свакодневних радних процеса као саставни, а не ексклузивни део система и радних обавеза. У околностима где се безбедносна политика инкапсулира у секторе који су надлежни за тај проблем, а сви остали запослени искључе из примарног фокуса на безбедносни аспект, логично је очекивати веће проблеме које изазива разгранаване јавне управе дигитализацијом. Јасно се намеће закључак да сваки запослени у јавној управи не само да треба да буде свестан опасности коју дигитализација и имплементација информационих технологија може да донесе систему, влади и грађанима, већ и да буде активна карика у борби против сајбер напада ма које врсте, а у домену своје надлежности, знања и могућности.

Овде треба разматрати и чињеницу да се овде небезбедност проматра кроз и као опасност од саме примене информационих технологија и алатки за рад јавне управе, стога је степен заштите на позицијама запослених крајње лимитиран и неретко најрањиви, а стога и најатрактивнији за континуирано унапређивање.⁶ Јасно је да техничка решења сама по себи показују одређене мањкавости усредсређене на периодичне и очекиване слабости попут вируса, одбране система од напада и сличног. Сасвим је јасно да се безбедност овде највише своди на саму технологију, али је човек круцијали фактор у разумевању развоја и могућности, као и употребе те технологије у циљу заштите система. Овде је најмање реч о појединцу као окидачу за реакцију, а највише реч о самој технологији као таквој.⁷ Јер информациони системи сами по себи индикују инволвираност људског фактора у процес рада и неретко је случај да се корисници не опходе у складу са очекиваним и прихватљивим понашањем. Због овога се имплицира да је човек неретко „слаба карика“ система укључујући извештаје и садржаје из области информационе безбедности у процесу рада.

У сваком случају, значајно је нагласити да се данас сусрећемо са ревалоризацијом и рекарактеризацијом људи, зато што су уочени фундаментални стратешки дефицити у самим институцијама, а као директна последица људског фактора. (Kruger, Steyn 2018, 2235-2244)

6 Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (BAkōV)/ Federal Academy of Public Administration in the Federal Ministry of Interior. Manual of IT Security Officer in the Public Administration, version 3.0. Brühl; 2009.

7 Security Education. IFIP – International Federation for Information Processing. Vol. 237. Boston, MA: Springer; 2007, 33-40.

На тему човека као елемента безбедности у процесу дигитализације и развоја јавне управе широм света било је више студија које су валоризовале вредности појединаца који су били безбедносно едуковани у контексту сајбер опасности од напада или малфункција. И испоставило се, потпуно шокантно да највећи број менаџера јавне управе радије прихвата да плати шестоцифрену новчану суму уцењивачу, него да имплементира нов дигитални безбедносни систем.⁸

Ако један оволико значајан елемент узмемо у разматрање, поставља се пуно питања о суштинској улози менаџмента и проблема који оваква решења праве јавној управи. Није случајност да се овакви догађају одвијају, али је недопустив исход који заправо охрабрује сајбер нападе. Менаџери би требало да сто постотно учествују у циљевима јавне управе и дословно никад не омогуће реализацију уцена. Уколико се правовремено обезбеде заштитни системи и кадар који ће се уско и искључиво бавити тим питањима, а остали запослени пролазити адекватне обуке, менаџмент не би смео да има ову врсту проблема на који је пристанак на уцену је неприхватљив. Па, ипак, када се у обзир узме расположивост информација захваћених пленом сајбер уцењивача, поставља се јасна импликација да је менаџменту било јефтиније да прихвати уцену него у кратком року покуша да реши проблем, ризикујући да нашкоди систему.

Овакве чињенице сасвим јасно показују рањивост система и изложеност сајбер криминалу чије спречавање обавезује динамичну службу безбедности инкорпорирану у дигитализацију јавне управе, али и едуковање запослених о чему је било речи.

Технологија сама по себи не може да буде довољно решење у заштити јавне управе. Технологија је још увек у сврси сервиса људском фактору и за сада још увек већина јавне управе ради у кохерентном радном окружењу где је човек кључна карика на коју се технологија надовезује али је човек и даље тај који се пита за њену контролу, експлоатацију или дисфункционалност. С тим у вези велики значај је став који заузима менаџмент, али и понашање свих запослених (Singh, Picot, Kranz, Gupta, Ojha 2013, 225-239). Руководиоци сектора јавне управе у највећем броју случаја имају свест о опасностима сајбер напада али је на њима да користе све алате како би избегли исходе које нико не жели. Проблем увек настаје у организацији едукације и имплементације решења што је још један чвор у низу чворова комплексног функционисања јавне управе. Делује као да менаџерима који воде секторе јавне управе

8 <https://www.intechopen.com/books/public-management-and-administration/information-security-awareness-in-public-administrations#B19>.

само фали још комплексан безбедносни пакет који треба имплементирати и за који треба обучити људе како би се још више хаоса унело у њихово радно окружење. Али је факат да је овај вид безбедности неизбежан.

Када се посматра безбедност у смислу технолога наизглед делује да је човек сувишан фактор. У циљу заштите информација и рада система јавне управе неопходно је укључити и људски фактор и то у смислу едукације о социјалном инжењерингу као виду напада којим могу бити изложени и са којим би могли бити суочени. Људски фактор данас има значајну улогу у организацији информацио-них безбедносних система и понашање усклађено са безбедносно исправним поступањем указује на свест запослених о личној потенцијалној изложености ризику. Свакако да је простора за унапређење и пораст свести од опасности сајбер напада увек довољно у оквиру развоја јавне управе и да ће га протоком времена логично бити све више. Због тога се са сигурношћу може рећи да руководиоци институција јавне управе имају значајну улогу у питањима безбедности јавне управе. Између осталог треба нагласити да су управо руководиоци ти који имају највишу могућу одговорност и слободу у хијерархији да коригују проблеме унутар институција. Стављање проблема под тепих и ишчекивање да се реше сами од себе не само да неће допринети решењу проблема, него ће отворити још несagleдиво више простора за малверзације, а несносни трошкови не превенирања сајбер безбедносних напада ослабиће буџет уливајући новац управо тамо где не би требало- у руке сајбер мафије.

ЗАКЉУЧАК

Сватајући неопходност и брзину дигитализације у развоју јавне управе, закључује се да је безбедносни фактор од круцијалног значаја за адекватно, сигурно и правилно функционисање свих сектора јавне управе. Заштита владе и грађана државе кроз институције јавне управе уобличена је кроз технологије, али свакако и неизоставан људски фактор који за циљ има превенцију, препознавање и сузбијање сајбер напада у циљу безбедносне заштите. Јавна управа у смислу безбедности може да се посматра само кроз призму интеракције технологије и људског фактора са сталним надоградњама и имплементацијом нових знања из области технологије у циљу заштите система јавне управе. Када се размотри читава ситуација јавна управа има значајну потребу за системима безбедности од људског фактора до интерферентног односа човека и технологије, до технологије које морају бити инвентивне и усклађе-

не са актуелним технолошким токовима у свету у сектору сајбер безбедности. Јавна управа пред собом још веома дуго неће имати простора да ствар препусти само технологији и како околности показују унутар овог система који је још увек у свом развоју постоји веома много простора за имплементацију безбедносних система и едукацију запослених али и највишег менаџмента управе.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Јовановић Зоран, „Утицај омбудсмана (заштитника грађана) на делатност јавних служби“, у зборнику: XXI век - век услуга и услужног права (приредио: Миодраг Мићовић), књ. 2, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011, стр. 396.
- Јовановић Зоран, „Изазови и трендови у управљању људским ресурсима у јавној управи“, у зборнику: XXI век - век услуга и услужног права (приредио Миодраг Мићовић), књ. 6, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2015, стр. 275-276.
- Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (BAkōV)/Federal Academy of Public Administration in the Federal Ministry of Interior. Manual of IT Security Officer in the Public Administration, version 3.0. Brühl; 2009.
- Clapp, Gordon. 1948. „Public Administration in an Advancing South“, Public Administration Review Vol. 8. no. 2 pp. 169–75.
- Federal Office for Information Security. 14. Deutscher IT Sicherheitskongress. Knowing risks, accepting challenges, designing solutions. In: Conference Proceedings for the 14th German IT Security Conference, Preface. Bonn, Bad Godesberg; 2015.
- International Organization for Standardization (ISO) Survey, The ISO Survey of Management System Standard Certifications (2006-2015): ISO/IEC 27001—Information Technology—Information Security Management Systems—Requirements, ISO/IEC 27001: 2013/Cor 2:2015. 2015.
- Kruger H, Drevin L, Steyn T. Email security awareness: A practical assessment of employee behaviour. In: Fitcher L, Dodge R, editors. Fifth World Conference on Information Scholl M, Fuhrmann F, Scholl LR. Scientific Knowledge of the Human Side of Information Security as a Basis for Sustainable Trainings in Organizational Practices. In: Proceedings of the 51th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Big Island, Hawaii; 2018. pp. 2235-2244. Available from: <http://hdl.handle.net/10125/50168>.
- Pollit Christopher, Geert Bouckaert, Public Management Reform, A

- Comparative Analysis, Oxford University press, 2002, стр. 6.
- PCI Security Standards Council. Security Awareness Program. Special Interest Group, PCI Data Security Standard (PCI DSS), Version 1.0; 2014.
- Security Education. IFIP – International Federation for Information Processing. Vol. 237. Boston, MA: Springer; 2007:33-40.
- Shields, Patricia. 1998. „Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration“, Research in Public Administration Vol. 4. p. 199.
- Singh AN, Picot A, Kranz J, Gupta MP, Ojha A. Information security management (ism) practices: Lessons from select cases from India and Germany. Global Journal of Flexible Systems Management. 2013;14:225-239.
- Workman M. Gaining access with social engineering: An empirical study of the threat. Information Systems Security. 2007;16:315-331.
- https://www.bsi.bund.de/EN/TheBSI/thebsi_node.html;jsessionid=70E868EBB5E530CDA1AF059A22A5D485.1_cid341
- https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/ITGrundschutzKompendium/bausteine/ORP/ORP_3_Sensibilisierung_und_Schulung.html
- <https://www.verfassungsschutz.de/de/aktuelles/zur-sache/zs-2017-004-gastbeitrag-handelsblatt-20171127>
- <https://www.intechopen.com/books/public-management-and-administration/information-security-awareness-in-public-administrations#B19>
- <http://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/digitisation.html>

Sanja Klisarić

SECURITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Resume

As we are facing the growing need for the development of public administration, there is a certain importance of the adequate security systems implementation. This paper refers that all data could be used for the right or malicious purpose. Because security is much more than must, it is important to implement all possible ways to protect important data and secure real life and people behind that. It is common to think that public administration has to many tasks, but

all will fell down if security problems are not on the level that could be controlled as any threat even unseen must be exterminated. This paper signifies how strong is bond between state and security systems, and how vulnerable is public administration. The importance of cyber security is a crucial segment of developing and functioning of every part of the public administration. This paper suggest that security as an endless field always confronts with new challenges as the main reason of its own existence protecting the citizens as well as state.

Keywords: public administration reform, security, public administration, information protection, data security, cyber security.

* Овај рад је примљен 22. јануара 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. јуна 2021. године.

ПРАЋЕЊЕ НАПРЕТКА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

УДК 35.07(497.11):340.137(4-672EU)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.2>

Прегледни рад

Јована Попова*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Сажетак

Један од неопходних предуслова за припрему за чланство у Европској унији јесте реформисање јавне управе државе кандидата. Јавна управа и њено функционисање треба да буду у складу са стандардима и захтевима Европске уније, међутим, њена реформа није само циљ по себи, већ основа и услов за испуњење бројних других захтева у процесу приступања, а још важније, за њихову адекватну и неометану имплементацију. Специфичност јавне управе у односу на друге области у процесу приступања Европској унији јесте, на први поглед, неухватљивост критеријума и захтева, али и императив холистичког и приступа оријентисаног ка резултатима. Циљ овог рада је да систематизује захтеве које Европска унија поставља пред кандидате за чланство, да опише инструменте који се користе у праћењу и објављивању резултата напретка реформе, као и да укаже на досадашњи напредак Републике Србије у овој области са посебним акцентом на упорним и још увек непревазиђеним препрекама и проблемима. Показаћемо да и у формулисању захтева, и у праћењу напретка кандидата у области јавне управе Европској унија помаже СИГМА, заједничка иницијатива Уније и Организације за економску сарадњу и развој. Указаћемо на то да и СИГМА и Европска комисија годинама уназад

* jovana.popova@gmail.com

истичу неповољну слику у Србији у вези са поштовањем система заслуга при запошљавању и напредовању у јавној служби, са транспарентношћу рада одређених органа јавне управе, са финансијким планирањем реформе и др. Доминантан метод који ћемо користити у овом раду јесте анализа садржаја докумената.

Кључне речи: јавна управа, реформа јавне управе, Србија, Европска унија, европске интеграције, приступање Европској унији, Европска комисија, СИГМА, принципи јавне управе, политика проширења Европске уније.

УВОД

Промену режима у Србији 2000. године пратила је, наравно, и промена политике, између осталог окретање ка европским интеграцијама, односно враћање европском путу којим је некадашња држава кренула. Већ у првим годинама након промене режима, такво је спољнополитичко усмерење, уз идеју демократизације, довело и до промена на унутрашњем плану, а једна од њих свакако је била и реформа *државне управе*². Иако су европске интеграције истакнуте као приоритет свих влада почевши од владе Зорана Ђинђића, након више од две деценије од покретања Процеса стабилизације и придруживања и формално прокламованог усмерења Србије ка чланству у Европској унији, јавна управа у Србији, ипак, још увек не задовољава захтеве Уније. Мада захтеви Уније у погледу реформе јавне управе на први поглед могу бити нејасни и недовољно прецизни, јавна управа је у поменутом периоду све

2 Устав Републике Србије не познаје појам јавне управе, већ државне управе (нпр. у члановима 123, 124, у одељку 4 Петог дела Устава) и управе (нпр. у наслову „Законитост управе” Осмог дела Устава). Закони су такође следили терминологију коришћену у Уставу. О ширем схватању управе и оное што називамо јавном управом можемо говорити од усвајања Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године. Зашто је важно правити разлику између јавне управе и државне управе? Појам јавне управе обухвата и појам државне, али је шири. Тако се у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији кључни разлог проширења предмета Стратегије односи „првенствено на потребу обезбеђења функционалног јединства и стандарда квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају (врше)”. (Стратегија РЈУ 2014, 8). Јавна управа у функционалном смислу обухвата и ауторитативне и неауторитативне делатности са фокусом на функцију јавног сервиса грађана, а у организационом смислу обухвата и органе и тела, па и правна и физичка лица, којима су поверена јавна овлашћења, а не само она којима су она изворно дата (за више о теоријском поимању управе видети Миленковић, 2013). Све у свему, доношење нове стратегије значило је промену опсега реформе са око двадесет пет хиљада на око пола милиона запослених (ГОПА консултанти 2019, 13).

више добијала на значају у процесу проширења, а захтеви су се конкретизовали онолико колико сама област дозвољава.

У овом раду ћемо систематизовати неке опште и најупечатљивије оцене реформе јавне управе у Србији од стране Европске уније након што опишемо инструменте који се користе за оцењивање и приказивање налаза добијених у вези са динамиком и квалитетом реформи. Пре свега тога морамо разјаснити једно питање: какви су и који су захтеви које Европска унија поставља пред државе кандидате у погледу реформе јавне управе?

Циљ рада је да се кроз поменуте три целине осветле критеријуми, параметри и начин на који се прати напредак реформе јавне управе у Србији (неки се од налаза могу применити и на друге државе региона) проматрајући главне актере и инструменте у том процесу, као и да се укаже на неке од важнијих оцена напретка реформе јавне управе и традиционално слабе тачке у том процесу. Резултати добијени овим истраживањем могу послужити као подстицај и полазна тачка за подробнија испитивања појединачних проблема и изазова са којима се Србија суочава у процесу реформе јавне управе (од промене Устава до адекватне имплементације на локалном нивоу), а на основу доброг познавања тренутног и жељеног стања, као и за предлоге практичних политика.

КРИТЕРИЈУМИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ У ОБЛАСТИ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Иако су преговори о приступању држава Европској унији организовани у (сада тридесет пет) поглавља, ниједно од њих није конкретно и искључиво посвећено јавној управи. То, међутим, не значи да она не заузима важно место, штавише, питања која се тичу јавне управе прожимају многа поглавља, те се кроз њих формулишу захтеви у овој области. Значај јавне управе у процесу приступања јасно је истакао професор Миленковић (2013) нагласивши да је за Европску унију од значаја ефикасна примена одредаба комунитарног права, а не сам начин организовања управе у државама чланицама (318), као и да реформа јавне управе Србији [као и свим осталим и евентуалним будућим државама кандидатима] треба да буде „приоритетан задатак”, јер не само што постоје захтеви Уније за реформисањем јавне управе, већ је управа та која „има кључну улогу у обезбеђивању услова за приступање Европској унији, несметано функционисање тржишног модела привређивања и поштовање и заштиту људских права” (302). У чувеном документу који је издала СИГМА (*Support for Improvement in Governance and*

Management – SIGMA), *СИГМА* паду бр. 23 (Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA] 1998, 124), горенаведено је укратко објашњено: „Државна управа игра кључну улогу у свим овим променама. Она је истовремено и главни актер и предмет промене. Њеној реформи се мора дати приоритет”.

Основу захтева Европске уније у вези са реформом јавне управе проналазимо у критеријумима формулисаним на састанцима Европског савета у Копенхагену 1993. и Мадриду 1995. године. На првом су самиту истакнута три услова за чланство, а то су: 1) стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, 2) постојање функционалне тржишне економије и капацитет да се носи са притисцима конкуренције и тржишних сила у Унији, и 3) способност кандидата да преузме обавезе које проистичу из чланства укључујући посвећеност циљевима политичке, економске и монетарне уније (EC, SN 180/1/93 REV 1, 13). Критеријум из Мадрида додаје да су управо административне структуре један од најважнијих елемената потребних за испуњавање услова дефинисаних у Копенхагену, као и за постепену и складну интеграцију нових чланица на том путу (видети European Council [EC] 1995).

Агенда 2000, документ који је Европска комисија израдила и представила 1997. године по налогу поменутог мадридског самита, такође је нагласила значај јавне управе у процесу имплементације правних тековина Европске уније. Иако је *Агенда 2000* била превасходно усмерена ка државама које су постале чланице 2004. и 2007. године, и она је, као и закључци са претходно поменутих самита, чинила корак у обликовању политике проширења и за будуће кандидате. Оно што је заједничко овим документима јесте чињеница да се не баве искључиво јавном управом, као и да о јавној управи говоре на најшири начин, истичући разлоге због којих је важна у процесу проширења и њен основни, најшири циљ, а то је обезбеђивање/омогућавање усвајања правних тековина Европске уније и њихове имплементације. Могло би се помислити: наравно да поменути документи неће залазити у детаље уређења јавне управе које Унија захтева од кандидата за чланство, јер нису такве природе и намене; смернице за реформу јавне управе пронаћи ћемо, пак, у комунитарним одредбама. Да ли је, ипак, случај такав?

Област јавне управе и питање њене реформе у процесу приступања Европској унији разликују се од неких других, јер о томе (углавном) не постоје детаљне и прецизне одредбе у *acquis*-у. Унутар Европске уније не постоји униформност јавних управа држава чланица. Не само да не постоји, него је и у овој фази и облику

европских интеграција и боље што не постоји само један модел јавне управе, јер су управе држава чланица у односу на Унију и њену администрацију само продужена рука, а обављају и послове у питањима која нису у надлежности Европске уније. Поред тога, јавна управа мора да одговара карактеристикама сваке појединачне државе чланице попут државног уређења, правне традиције и правног система, па и самог схватања управе од стране држава које није исто у свакој итд. Како се Унија носи са том разноликошћу управа? Тако што одређује стандарде за функционисање јавне управе, али не и начин њеног уређења. Треба скренути пажњу на то да јавна управа најефикасније и најквалитетније функционише ако одговара околностима у свакој појединачној држави. Пуко копирање примера добре праксе могло би да нанесе озбиљну штету тој ефикасности и квалитету, а јединствена европска управа која би прожимала и националне и наднационалне органе захтевала би исцрпљујуће и неисплативе промене у државама чланицама, отворила питања шта чинити са оним деловима националних управа чија делатност не потпада под надлежности Уније и како одговорити на Унијине још увек растуће надлежности.

Као што своје чланице обавезује у погледу резултата и стандарда, Европска унија и државама кандидатима за чланство као захтев у области јавне управе поставља одређене принципе и резултате које управе треба да поштују и остваре. У том смислу, захтеви за реформом јавне управе подсећају на директиве, тј. упутства у правном систему Уније, јер се пред државе поставља циљ, односно резултат који треба остварити, а свака држава има слободу у избору начина на који ће постићи задато. Критеријуми из Копенхагена и Мадрида, нису довољни да објасне како треба да изгледа и функционише јавна управа чланице, стога је Европска унија након представљања *Агенде 2000* добила документе који се подробније баве тим питањем. Ради се документима које је објавила СИГМА, заједничка иницијатива Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD*) 1992. године с циљем пружања подршке државама у различитим аспектима реформе јавне управе.

Године 1998. СИГМА је објавила документ *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space* (СИГМА рад бр. 23), а наредне, 1999, *European Principles for Public Administration* (СИГМА рад бр. 27). Иако су ови документи израђени првенствено ради држава које су постале чланице Европске уније 2004. и 2007. године, они су релевантни и за државе Западног Балкана и њихов значај огледа се у дефинисању принципа чије је поштовање кључно

за припрему држава кандидата за улазак у тзв. Европски управни простор (*European Administrative Space*). Ти принципи су: 1) поузданост и предвидивост, 2) отвореност и транспарентност, 3) одговорност и 4) ефикасност и ефективност, и они заправо представљају групе принципа у које се убрајају и други. Тако, на пример, поузданост и предвидивост подразумевају и поштовање владавине права у коју се убрајају и принцип законитости, деловање у оквиру законских надлежности, али уз напомену задржавања извесних дискреционих овлашћења (што није исто што и арбитарност), као и принципе пропорционалности и правичности (SIGMA 1999, 9/10). У оквиру поузданости и предвидивости издвајају се и благовременост и професионалност и професионални интегритет, који подразумева професионалну непристрасност и професионалну независност (11). Отвореност и транспарентност налажу од јавне управе да њен рад буде видљив како за јавност и грађане којих се одређена ствар тиче, тако и интерно зарад вршења надзора и евалуације, ефикасност да постоји склад између резултата и ресурса који се користе за њихово постизање, а ефективност да управа буде успешна у постизању циљева и решавању задатака које јој задају закон и влада (13).

СИГМА рад бр. 27 подсећа на још једну чињеницу од изузетне важности: управе нису статичне, развијају се, стога кандидати не треба да теже само да достигну тренутни ниво на ком се налази управа „најгоре” државе чланице Европске уније, већ морају да имају у виду будуће стање и да стреме макар према просеку држава чланица (SIGMA 1999, 15). Овде није крај доприносу СИГМА-е процесу реформи јавних управа држава кандидата. Као што је објавила документе посвећене пре свега државама великог проширења, донела је и неке који су намењени тренутним кандидатима и потенцијалним кандидатима – државама Западног Балкана. Најважнији за нас су документ *Принципи јавне управе* из 2014. и његова ревидирана верзија из 2017. године. Карактеристика ових докумената јесте то да они служе као извор принципа на којима треба да се заснива управа држава кандидата и потенцијалних кандидата, али и инструмент за праћење и оцену напретка, стога ћемо се њима детаљније позабавити у наредном одељку.

ИНСТРУМЕНТИ ПРАЋЕЊА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ ДРЖАВА КАНДИДАТА ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Основни инструмент који Европска унија користи за оцену напретка реформе јавне управе кандидата и потенцијалних канди-

дата за чланство, па тако и Србије, јесу годишњи извештаји о напретку. Место реформе јавне управе није било изричито одређено и посебно уређено и истакнуто у њима, све до извештаја из 2015. године чија је структура у одређеној мери измењена. До те године, реформа јавне управе се у извештајима Европске комисије најчешће налазила у „закључцима” на почетку документа и у уводном делу као један од аспеката „демократије и владавине права” у оквиру политичких критеријума, да би се кроз даљи текст извештаја појављивала у релевантним питањима у оквиру појединачних поглавља. Почевши од извештаја из 2015. године, а пратећи иновирани приступ политике проширења Европске уније у погледу реформе јавне управе, ова питања су на другачији начин истакнута. Од тог извештаја реформа јавне управе издвојена је као посебан одељак у оквиру наслова *Политички критеријуми*, равноправно са демократијом, владавином права, људским правима и заштитом мањина и регионалним питањима и међународним обавезама, и подељена је у шест подобласти, односно сектора: 1) јавнослужбенички систем и управљање људским ресурсима, 2) развој и израда политика, 3) одговорност управе, 4) управљање јавним финансијама, 5) пружање услуга, и 6) стратешки оквир реформе јавне управе (упореди EC SWD(2015) 211 final, 9/11). Ову секторску матрицу користи и СИГМА управо у раније поменутиим *Принципима*. Извештај Европске комисије из 2018. поново је начинио мале измене у структури које су заступљене и у наредна два извештаја, али те промене нису утицале на умањење значаја јавне управе.

Принципи јавне управе из 2014. године пратили су нови приступ Европске уније у погледу реформе јавне управе у оквиру политике проширења. *Принципи јавне управе* из 2017. године задржали су суштинске одлике документа из 2014, али су истовремено повећали јасност и процес праћења и мерења напретка (SIGMA 2017, 5). Ове документе наводимо на овом месту, јер поред тога што садрже принципе којима треба да се руководи јавна управа држава кандидата, они представљају оквир за праћење испуњености захтева и напретка. С једне стране, *Принципи* – и они из 2014. и из 2017 – дају смернице и мерила стручњацима чији је задатак евалуација управа кандидата, а са друге стране постављају јасне задатке кандидатима. „Принципи” наведени у овим документима много су конкретнији од критеријума и принципа из Унијиних докумената и формулисани су кроз реченице којима се описује пожељно стање различитих сегмената јавне управе³, мада и они прате описану ло-

3 Нпр. „Принцип 1: Целокупна организација централне владе је рационална, следи адекватне политике и прописе и омогућава адекватну унутрашњу, политичку, правосудну,

гику циљева и резултата док се начин њиховог постизања препушта државама. Документе прати оквир за праћење, а и у њему самом су назначени индикатори који се касније мере⁴. Наиме, за сваки од шест сектора које је дефинисала Европска комисија се дају кључни захтеви у оквиру којих је распоређен одређен број принципа; сваки принцип је даље разрађен и за сваки су описани методолошки оквир, већ поменути индикатори и извори из којих ће се прибављати подаци неопходни за евалуацију. Оцене се приказују у извештајима за сваког (потенцијалног) кандидата појединачно, а претходили су им извештаји о мерењу полазног стања (енгл. *Baseline Measurement Report*). Извештаји садрже и препоруке: краткорочне које се односе на рок од једне или две године и средњорочне за период од три до пет година. Извештаји о мерењу полазног стања објављени су 2015. године, док су остали извештаји у случају Србије објављени у мају 2016, новембру 2017. и мају 2019. године – овај последњи за период од јула 2017. до марта 2019. године⁵. Следећи извештај најављен је за децембар 2021 (SIGMA, н.д.).

Зашто су извештаји које израђује СИГМА важни? Они су значајни јер су специјализовани за јавну управу у оквиру које евалуацију врше стручњаци из те области, а поред тога су драгоцен извор информација за кандидате и потенцијалне кандидате јер наводе јасне циљеве које њихове управе треба да достигну, као и за Европску комисију у чијим се извештајима јасно препознају подаци из СИГМА извештаја. Занимљива је чињеница да Европска комисија користи и инструменте који нису искључиво њени, међутим, то није усамљени случај, будући да, на пример, уважава и извештаје Венецијанске комисије (Европска комисија за демократизацију кроз право), органа Савета Европе, у вези са реформом правосуђа и закључке ОЕБС-ове Канцеларије за демократске институције и људска права (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) у вези са изборима.

Пре него што се позабавимо конкретним налазима извештаја Европске комисије, неопходно је напоменути да је она, док сви до сада поменути критеријуми „остају на снази“, фебруара 2020. године усвојила нову методологију проширења која ће се у пот-

друштвену и независну одговорност” у оквиру кључног захтева: „Постоје адекватни механизми за обезбеђивање одговорности тела државне управе, укључујући и законску одговорност и транспарентност” издвојен у делу који се бави сектором одговорности (SIGMA 2014, 57).

4 Најнижа оцена је 0, а највиша 5, а на скали се приказују и распон оцена других кандидата и средња вредност на основу чега се лако може поредити напредак једне државе са напретком осталих из региона.

5 Пре 2015. године СИГМА је састављала извештаје на позив Европске комисије.

пуности примењивати у процесу преговора Северне Македоније и Албаније са Европском унијом, а коју је и Србија прихватила. Нова методологија преговарачка поглавља организује у шест кластера, дајући посебно место реформи јавне управе (иако за њу није резервисано посебно поглавље) у оквиру кластера „основе” (енгл. *fundamentals*) (видети ЕС COM(2020) 57 final). Тако је јавна управа, поред поглавља 23 – правосуђе и основна права, 24 – правда, слобода и безбедност, 5 – јавне набавке, 18 – статистика, 32 – финансијски надзор, економских критеријума и функционисања демократских институција (7), позиционирана као једна од најважнијих области у процесу приступања Србије Европској унији које имају снагу да диктирају динамику приступних преговора.

ОЦЕНЕ – КАКО СРБИЈА НАПРЕДУЈЕ?

Упркос одређеним областима реформе јавне управе у којима се бележи напредак, укупна оцена нивоа припремљености годинама остаје иста – Србија је умерено припремљена (енгл. *moderately prepared*). Та је оцена често праћена неповољним и скромним оценама напретка – енгл. по *progress*, *little progress* и *some progress*. Приметно је, такође, и да неки проблеми налазе место у извештајима Европске комисије и СИГМА извештајима из године у годину. Поменућемо најупорније проблеме и неке од налаза последњег извештаја Европске комисије из 2020. Године.

Извештај Европске комисије из 2012. године, на пример, користи оцену *без напретка* да опише реформу јавне управе у Србији. Истом оценом се описује напредак у погледу службеничког система, тачније начина запошљавања у јавном сектору у последњем извештају Комисије из октобра 2020. године (ЕС SWD(2020) 352 final, 4). Ово питање заузима прво место на непопуларној листи изазова са којима се суочава јавна управа Србије и истакнуто је у свим извештајима Комисије и СИГМА-е. Ради се о томе да процедуре запошљавања у јавној служби нису транспарентне, да је тај процес политизован, да није заснован на систему заслуга, да се не поштују конкурсне процедуре, да се квоте за особе које заузимају високе положаје у својству вршилаца дужности премашују, да се у вези са вршиоцима дужности не поштује ни временски рок који је прописан за задржавање појединца на таквој позицији итд. Извештаји из 2015, 2016 и 2018. године конкретно истичу да је 60% лица на положају и руководећим функцијама на тим позицијама као вршилац дужности (упоредити ЕС SWD(2015) 211 final, 9; ЕС SWD(2016) 361 final, 11; ЕС SWD(2018) 152 final, 8), а у извештају

из 2019. тај је проценат и виши – 63% (EC SWD(2019) 219 final, 11), да би се 2020. смањило на 56% (EC SWD(2020) 352 final, 16). Последњи извештај процењује да по овом питању није остварен напредак, као и да због тога свеукупно нема напретка у области реформе јавне управе. Поред ове опште оцено, извештај из 2020. године посебно истиче изостанак напретка у вези са побољшањем транспарентности буџета, односно финансирања, у ком учешће јавности треба да буде веће, као и да препоруке из извештаја који му је претходио нису уважене (13), а сам извештај из 2019. такође напомиње да дотадашње препоруке нису у потпуности испуњене (EC SWD(2019) 219 final, 9).

Друге проблематичне тачке нећемо подробније описивати у овом раду, али ћемо их набројати. Свако од ових питања је од велике важности и може бити предмет тематски ужих истраживања, стога је неопходно да скренемо пажњу на њих. Питања на која су усмерене критике су и учешће јавности у реформи јавне управе најшире посматрано, неефикасна имплементација закона, транспарентност рада државних органа, а поготово Владе која на својој интернет презентацији не објављује доследно одлуке, записнике са седница, дневни ред и др., потом интерна ревизија, планирање, а нарочито буџетско које није у складу са реалним плановима и потребама, нејасно подељена одговорност и преклапање надлежности различитих органа јавне управе, диспарат између управних капацитета на централном и локалном нивоу, независност регулаторних тела, буџетско извештавање...

Поред поменутих проблема има, наравно, и питања која су позитивно оцењена. Такве су оцено биле изразито присутне 2014. и 2015. године што одговара новом приступу Србије реформи и усвајању Стратегије реформе јавне управе 2014. године, а у каснијим извештајима су похваљене и услуге, нарочито електронске на којима се последњих година ради интензивније (е-управа, електронски катастри и др.), оснивање Академије за јавну управу. Када, ипак, суштински упоредимо области које се критикују са онима које се хвале, не може нам промаћи закључак да су управо оне области које су суштинске за функционалан демократски систем (не само у погледу јавне управе) још увек незадовољавајуће. Треба подсетити и на то да Србија годинама не успева да се попне на лествицу вишу од умерене припремљености.

ЗАКЉУЧАК

Област реформе јавне управе у политици проширења Европске уније није извдојена у посебно преговарачко поглавље, мада се њени елементи проналазе у постојећим поглављима. Временом је место реформе јавне управе постајало све истакнутије, али и у самом почетку дефинисања општих услова за приступање Унији оно је било врло значајно. Евидентно снажење позиције јавне управе у овом процесу може отворити питање да ли је она раније била мање важна да би временом добијала на значају, или је једноставно била, иако подједнако значајна, мање видљива. Сматрамо да се ради о другом случају управо због неопходности уређења јавне управе према захтевима које у том погледу Европска унија поставља како би се могло холистички приступити реформама. У крајњем, холистички приступ доприноси томе да кандидати корак по корак буду све ближи чланству у Унији на начин који ће у сваком тренутку обезбеђивати баланс и кохерентност укупних реформи. У прилог томе говори и чињеница да ће области које су новом методологијом сврстане у кластер *fundamentals*, а међу њима и реформа јавне управе, утицати на динамику целокупних претприступних преговора.

С обзиром на то да у области реформе јавне управе не постоји јасно и детаљно одређен *acquis*, захтеви имају извештајни карактер, а од кандидата до кандидата зависи на који начин ће се одговорити на њих, све време се крећући на основама и у оквирима критеријума. Показали смо да су критеријуми садржани у закључцима са самита у Копенхагену 1993. и у Мадриду 1995. године, као и у *Агенди 2000* из 1997. Поред тога, захтеви су садржани у документима које је објавила СИГМА: *СИГМА рад бр. 23* и *СИГМА рад бр. 27* и *Принципи јавне управе* из 2014. и 2017. године. Принципи јавне управе поред тога што формулишу захтеве прецизније него у другим документима, представљају и оквир за праћење напретка реформе јавне управе у кандидатима и потенцијалним кандидатима. Задатак да покаже оствареност захтева и ниво и динамику напретка лежи првенствено на годишњим извештајима Европске комисије, али томе доприноси и СИГМА која на основу својих *Принципа* испитује стање реформе и врши детаљну евалуацију у оквиру сопствених извештаја, који помажу Европској комисији у изради њених.

Извештаји показују да се у неким сегментима реформе јавне управе Србије бележи извештајни напредак (нпр. електронске услуге), док у неким Србија стагнира. Приметно је и да неки од проблема проналазе место у сваком извештају, и Европске комисије и

СИГМА-е, из године у годину. Такав је случај са непоштовањем система заслуга и политизованошћу управе, са буџетским и правним планирањем реформе, са транспарентношћу рада Владе и других органа управе и др. Са новим приступом Европске уније према проширењу, стање је посебно забрињавајуће, а и неповољно по Србију, јер не само да њена управа није на жељеном нивоу, већ представља и лош сигнал са њене стране доводећи у питање дводеценијску посвећеност „европском путу”.

РЕФЕРЕНЦЕ

ГОПА консултанти. 2019. *Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији*. Београд: Европска комисија представљена кроз Делегацију Европске уније у Србији.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији [Стратегија РЈУ], „Службени гласник Републике Србије” бр. 9/14 , 42/14 – исправка.

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

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM/2020/57 final.

European Commission [EC], SWD(2012) 333 final, Serbia 2012 Progress Report, 10.10.2012.

European Commission [EC], SWD(2013) 412 final, Serbia 2013 Progress Report, 16.10.2013.

European Commission [EC], SWD(2014) 302 final, Serbia Progress Report 2014, 8.10.2014.

European Commission [EC], SWD(2015) 211 final, Serbia 2015 Report, 10.11.2015.

European Commission [EC], SWD(2016) 361 final, Serbia 2016 Report, 9.11.2016.

European Commission [EC], SWD(2018) 152 final, Serbia 2018 Report, 17.4.2019.

European Commission [EC], SWD(2019) 219 final, Serbia 2019 Report, 29.5.2019.

European Commission [EC], SWD(2020) 352 final, Serbia 2020 Report, 6.10.2020.

European Council [EC], SN 180/1/93 REV 1, Conclusions of the Presidency – Copenhagen, 21-22 June 1993.

- European Council [EC], Conclusions of the Presidency – Madrid, 15–16 December 1995. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm
- Milenković, Dejan. 2013. *Javna uprava – odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.
- Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]. 1998. *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*. Paris: OECD.
- Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]. 1999. *European Principles for Public Administration*. Paris: OECD.
- Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]. 2017. Monitoring Report – *The Principles of Public Administration: Serbia November 2017*. Paris: OECD.
- Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]. н.д. “Monitoring Reports.” *SIGMA*. 14. мај 2021. <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

Jovana Popova

PROGRESS MONITORING OF THE REPUBLIC OF SERBIA’S PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Resume

Public administration reform is unavoidable precondition for preparing a country for the accession to the European Union. It is not a goal in itself, but rather a base and condition for fulfilling various requirements on the European path, and more importantly, for adequate and undisturbed implementation. Public administration is specific due to the deficiency of *acquis communautaire* regulating it, and, therefore, the criteria might be hard to catch and recognize. However, there are certain criteria regarding public administration reform, although not completely precise. The requirements are described in principles on which public administration should function whilst the candidates are free to decide how they will meet the stipulations. The most

important conditions dealing with the public administration are formulated in Copenhagen and Madrid criteria, in *Agenda 2000* and also in papers and documents published by SIGMA, joint initiative of the EU and the OECD. Not only it contributed by making the requirements for the membership in the EU in the sphere of public administration more precise and clear, SIGMA is a valuable instrument for monitoring the (potential) candidates' progress. This article explains the evolution of criteria regarding public administration reform, the relationship of European Commission and SIGMA in the process of tracking the progress and preparedness of the candidates, the instruments used for evaluating and reporting on the public administration reform; it describes the rising importance of public administration in the EU enlargement policy and its effect on other negotiated areas, and finally it tackles some of the findings presented in Commission's reports. Although Serbia did make a progress in some aspects of the public administration, there are still many problems and concerns remaining. Not only they persist for years, but they are substantially dangerous for any democratic system.

Keywords: public administration, public administration reform, Serbia, European Union, European integration, accession to the European Union, European Commission, public administration principles, EU enlargement policy.

* Овај рад је примљен 09. марта 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. јуна 2021. године.

ИЗАЗОВИ ПРИМЕНЕ НОРМАТИВНО-ПРАВНИХ АКАТА У ОБЛАСТИ ПОЛИТИКЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ЗДРАВЉА НА РАДУ

УДК 331.45/.48(497.11)(094.5)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.3>

Прегледни рад

Јелена Марковић*

Сажетак

Компаније преко имплементације и примене одредби стратегија, закона, директива и других прописа, али и међународних стандарда рада, обезбеђују својим запосленима заштиту на раду, те осигуравају стабилност свог пословања. Анализом законске регулативе, научно-стучне литературе и резултата емпиријског истраживања, дошло се до сазнања да се теоријски приступ и законски оквир у одређеној мери разликују од праксе. Свест о потреби имплементације и примене јавних социјалних политика државе и друштва у области рада мора се градити код свих актера овог процеса. Политика безбедности и здравља на радном месту обавезује привредна друштва да континуираним улагањем у унапређење безбедности и здравља на раду управљају смањењем броја повреда на раду. Резултати анализа показују да је потребно подизање нивоа свести о примени мера за безбедан и здрав рад у редовима запослених на градилиштима, због тога што је годинама уназад најизраженији степен повреда на раду и професионалних обољења у овој привредној грани. Закључци гравитирају ка потреби свобухватне ревизије закона и прописа усмерених на усаглашавање са стањем у пракси.

* jjelena.mmarkovic@gmail.com. Докторант Факултета безбедности Универзитета у Београду.

Кључне речи: закон, политика, стратегија, стандарди, подзаконска акта, безбедност на радном месту, здравље на радном месту, повреда на раду, професионална обољења.

УВОД

Савремено доба, односно индустријско друштво, утемељено на људским слободама и правима, вишестраначкој парламентарној демократији и тржишној утакмици, донело је суштинске промене у природи, карактеру, садржају и начину људског рада, стављајући пред етику и филозофију људског рада читав низ изазова. Под садржајем рада не подразумевамо само целокупност техничко-организационих функција људи у процесу рада (степен развоја технике, предмета рада, организација рада, итд.), већ и друштвено-економске услове у којима се радна делатност остварује и може имати врло сложену структуру.

Безбедност друштва у најопштијем смислу сматра се јавним добром, а јавне политике друштва и државе су инструмент за његову одрживост. Републички секретеријат за јавне политике Владе Републике Србије јавне политике безбедности и здравља на раду убраја у социјалне јавне политике (Републички секретеријат за јавне политике /РСЈП/ н.д.).

У развијеном систему безбедности и здравља на раду, заштита запослених на градилиштима², била она покретна или привремена, добија све више на значају. Највише се развијао систем превенције. Превенција, као логичан принцип процене ризика од могућих повреда на раду или болести у вези са радом (професионалних ризика), пре почетка рада на радном месту или пре почетка обављања одређених послова треба да обезбеди остваривање циља заштите запослених у пуној мери.

Примена превентивних мера за безбедан и здрав рад на радним местима и у радној околини, у складу са обавезама које проистичу из Закона о безбедности и здрављу на раду (Закон о безбедности и здрављу на раду 2017. чл.7), подразумева остваривање таквих услова којима се у највећој могућој мери отклањају штетности и опасности на радним местима, са циљем остваривања услова за

2 Градилиште јесте посебно обележен радни простор, по могућности ограђен, у коме се изводе грађевински радови. Грађевински радови изводе се као радни процеси и радне операције, у складу са законом, другим прописима, техничком документацијом и уговором. Техничка документација израђује се у складу са законом, другим прописима и стандардима (Правилник о заштити на раду при извођењу грађевинских радова 2009. чл.2 и чл.3).

пуно физичко, психичко и социјално благостање запослених.

Посебно је изражена угроженост запослених на градилиштима од стране опасности и штетности због повећаног степена изражености фактора ризика. Јавне политике, а ни закони и прописи не дефинишу шта се тачно подразумева под условима рада, већ се разлика прави само на основу препорука и директива, као и дефинисањем и прихватањем стандарда. Ови типови докумената нису обавезујући за правна лица.

У Републици Србији приметно је да се последњих година улаже у промоцију заштите током рада на градилишту, те се и одржавају едукативни семинари и предавања из ове области. Међутим, ни послодавци ни запослени се не труде да се придржавају прописаних мера заштите и уређења радне средине, чиме само повећавају степен угрожености, повећавају потенцијалне трошкове и негативне последице на све субјекте који учествују у ланцу пословног процеса. Безбедност и здравље на раду на привременим и покретним градилиштима у Републици Србији развијена је на пољу нормативно-правних аката, али се намеће питање да ли се примена истих остварује и у пракси?

МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

Проблем овог рада јесу безбедност и здравље на раду запослених на градилиштима, са акцентом на зимске услове рада. Проблем ће бити посматран кроз примену јавних политика у области безбедности и здравља на раду од стране послодаваца и запослених.

Научни циљ истраживања које је приказано у раду јесте приказ нормативно-правних аката у Републици Србији, која ближе регулишу и одређују безбедност и здравље запослених на градилиштима, начин, степен и доследност примене истих код послодаваца на територији Републике Србије. Рад гравитира ка два циља. Практичан циљ овог рада је приказ неусаглашености на пољу безбедности и здравља запослених на градилиштима у теорији и у пракси.

Безбедност и здравље на раду као општа дисциплина којој припада заштита радника на градилиштима, као предмет истраживања је мултидисциплинарна категорија, сходно томе захтева примену различитих научних метода и техника током истраживања на том пољу. Методом анализе садржаја обухватили смо анализу научне и стручне литературе, уз помоћ које смо на систематичан и објективан начин дошли до постојећих сазнања из области безбед-

ности и здравља на раду. Анализа је обухватила јавне политике, законске прописе, правилнике, приручнике, препоруке и директиве Европске уније, смернице, интерна акта правних лица...

Емпиријско истраживање је спроведено на територији Београда. Коришћен је метод анкете који је употребљен за прикупљање података о актуелном стању безбедности и здравља на раду у предузећима у Србији за период 2009–2014. године. Анкетирање је спроведено на одговарајућем узорку, код запослених код правних лица, за која је обезбеђен пристанак. Истраживачку популацију су чинили запослени на различитим радним местима по организационим структурама, укупно 118 испитаника. Такође, за потребе овог рада коришћена је секундарна анализа у сврху анализе података добијених другим истраживањима. Поред наведених метода, компаративном методом дошло се до упоредних података нормативно-правних аката са применом истих у пракси.

ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА БЕЗБЕДНОСТИ И ЗДРАВЉА НА РАДУ

Безбедност је, у концептуалном смислу, толико спорна да није (ни приближно) могуће пронаћи споразум око њеног значења. Основни спорови у дефинисању тог појма потичу од вредносних ставова, односно од вредности које треба да се штите (физичка и имовинска сигурност, политичка независност, територијални интегритет, међународни мир и слично) и основног субјекта који је предмет заштите (грађанин - појединац, држава, међународна заједница, социјална сигурност, економски систем, животна средина...). Безбедност и здравље на раду у најширем смислу можемо сместити у систем наука безбедности. Даље, ако кренемо ка ужем одређењу, безбедност и здравље на раду део су пре свега система корпоративне безбедности, заштите на раду, здравствене заштите, психологије и социологије. Безбедност и здравље на раду је пре свега систем менаџмента, чијим изучавањем се баве многе научне дисциплине.

Безбедност и здравље на раду можемо дефинисати као обезбеђивање таквих услова на раду којима се, у највећој могућој мери, смањују повреде на раду, професионална обољења и обољења у вези са радом и који претежно стварају претпоставку за пуно физичко, психичко и социјално благостање запослених (Закон о безбедности и здрављу на раду 2017. чл.4). Јовевски (Јовевски 2012) за безбедност на раду каже да је термин, али уједно и институт који постоји у радном праву од његовог настанка. Ни након двеста

година, од самог почетка либерално-капиталистичких друштвених односа, сам појам и дефиниција заштите и безбедности на раду се нису превише променили. Термини заштита и безбедност на раду су појмови који својом синтезом стварају једну правну целину и који имају свој посебан значај у оквиру радног права, сматра Јовевски (Јовевски 2012).

Услед неадекватних услова рада и радне средине, који представљају велики проблем, како у високо индустријализованим, тако и у неразвијеним земљама, настају повреде на раду. Повреде на раду су редовна и пратећа појава сваке људске делатности и један од главних здравствених, економских и привредних проблема модерног друштва (Бабовић, 2009. стр 23).

НОРМАТИВНО-ПРАВНА АКТА

Једно од неотуђивих људских права, одређених Уставом Републике Србије (Устав Републике Србије 2006, чл. 60), међународним конвенцијама и директивама, домаћим и међународним препорукама и правилницима, стандардима, јесте право сваког запосленог на безбедан и здрав рад.

Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини уређени су подзаконским документом из 2006. године, који носи назив Правилник о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (Службени гласник Републике Србије, 72/2006 и 84/2006). Ова област пре овога није била уређена, а циљ доношења истог је било утврдити начин и поступак процене ризика на радном месту. Правилник прописује на који начин послодавци треба да процењују ризик на радном месту. Правилник прописује и радње које послодавац мора да поштује и да се истих придржава током процене ризика. Установљене су радње и поступци процене ризика.

У 2009. години усвојена је и Уредба о безбедности и здрављу на раду на привременим и покретним градилиштима, која је допуњена 2010. године (Службени гласник Републике Србије, 14/2009 и 95/2010). Потом је израђен и усвојен Правилник о садржају елабората о уређењу градилишта (Службени гласник Републике Србије, 121/2012 и 102/2015). Једна од основних одлика савременог права је промовисање и увођење принципа бипартизма и трипартизма у област безбедности и заштите здравља на раду на свим нивоима. Тиме се омогућава учешће радника и послодаваца преко својих представника, као и представника владе, сучељавање мишљења и одговорно решавање проблема, што је најбољи начин да се

оствари жељени циљ. У овој области овакав приступ је нарочито погодан јер сви партнери имају интерес да се делује превентивно како би се избегле последице професионалног ризика.

Правилник о заштити на раду при извођењу грађевинских радова (Службени гласник Републике Србије, 53/1997. чл.5 до чл. 236) прописује посебне мере и нормативе заштите на раду, које се примењују при извођењу грађевинских радова. Њиме је дефинисана обавеза сваког извођача радова да изради елаборат о уређењу градилишта у којем се наводе мере за безбедан и здрав рад, које се морају спроводити на том градилишту. Овај Правилник је веома обиман и у њему су набројане све мере које треба спроводити како би се смањили ризици од повређивања запослених.

Уредбом о безбедности и здрављу на раду на привременим и покретним градилиштима (Службени гласник Републике Србије, 14/2009, 95/2010 и 98/2018) уводи се обавеза свих који утичу на безбедност и здравље на раду на свим врстама градилишта, да морају водити рачуна о овоме приликом извођења свих врста грађевинских радова. Ова уредба доноси и новине, као што су: пријава градилишта и процена ризика градилишта коју подноси инвеститор радова; пријаву радова подноси извођач радова и сваки извођач радова мора урадити процену ризика за своје запослене; уводи се обавеза израде Елабората о процени ризика на градилишту; уводи се и институција координатора пројекта, као и обавезно учешће стручњака за израду техничке документације.

Након Уредбе о безбедности и здрављу на раду на привременим и покретним градилиштима, уследило је доношење Правилника о садржају елабората о уређењу градилишта (Службени гласник Републике Србије, 121/2012). Долазимо до прописа који одређују садржај елабората о уређењу градилишта на коме се изводе радови на изградњи или реконструкцији грађевинског објекта или врши промена технолошког процеса, а којим се, у складу са извршеном проценом ризика од настанка повреда и оштећења здравља на радним местима и у радној околини (за организацију и технологију извођења радова) на градилишту на коме се изводе радови, сагласно пројектној документацији и применом техничких прописа и прописа о безбедности и здрављу на раду, врши детаљна техничко-технолошка разрада мера за спречавање, отклањање или смањење ризика, у односу на послове и активности које се врше приликом извођења радова. Значај овог прописа јесте у прецизнијем уређењу области заштите запослених на градилиштима, обавезе послодаваца и права запослених.

У Службеном гласнику Републике Србије дана 25.12.2009.

објављен је Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад при ручном преношењу терета (Службени гласник Републике Србије, 106/09). Правилник прописује минималне захтеве које је послодавац дужан да испуни при обезбеђивању услова рада запосленом приликом ручног преношења терета. Ручно преношење терета представља свако преношење или придржавање терета масе веће од три килограма од стране једног или више запослених, укључујући подизање, спуштање, гурање, вучење, ношење или померање терета, при којем, услед њихових карактеристика или неповољних ергономских услова, нарочито постоји ризик од настанка повреда или обољења кичменог стуба запослених. Обавезе послодавца прописане су од члана 4 до члана 7. овог Правилника. Инсистира се на оспособљавању и обуци радника, као и на обавештавању запослених о ризику које носи радно место на коме су запослени и мерама предузетим на смањењу, односно елиминацији истих. Одредбе овог Правилника свакако је потребно унети у процене ризика за сва радна места.

Крајем 2006. године, Правилник о поступку прегледа и испитивања опреме за рад и испитивања услова радне околине (Службени гласник Републике Србије, 94/2006 и 108/2006) доноси одредбе које ближе одређују поступак, рокове и начин вршења превентивних и периодичних прегледа и испитивања опреме за рад и испитивања услова радне околине. Овим правилником није прописано испитивање опасних материја, електричних и громобранских инсталација и средстава и опрема за личну заштиту на раду. Доноси могућност да послодавац утврди прегледе и испитивања опреме за рад која није прописана.

Непоштовањем прописа који су одређени законима, уредбама и другим подзаконским актима, послодавци само повећавају ризик од повређивања запослених. Повреде запослених доносе штету послодавцу, самом запосленом и његовој породици, али и држави преко трошкова осигурања и социјалне заштите. У циљу предупређивања последица повреда на раду било ког типа и заштите запослених, законодавац је прописао казнене мере за послодавце који не спроводе потребне превентивне мере. Казненом политиком држава тежи да утиче и на запослене који не желе да се придржавају превентивних мера, користе заштитну опрему, итд.

Професионалне болести представљају одређена оштећења здравља настала у непосредној вези са редовним занимањем. Према дефиницији актуелног Закона о пензијском и инвалидском осигурању (Службени гласник Републике Србије, чл.24), професионалне болести су проузроковане дужим и непосредним утицајем

процеса рада и услова рада на радним местима, односно пословима које је осигураник обављао. Правилником о утврђивању професионалних болести (Службени гласник Републике Србије 14/2019, чл.2), регулисано је 64 болести или група болести које се сматрају професионалним. Наведена су и радна места, односно послови при чијем се обављању ове болести појављују, као и ближи услови за признавање. Услов да се једна болест сматра професионалном је постојање узрочно-последичне везе између обављања послова на радном месту и настанка обољења. У научној литератури постоји много доказа о томе да је најчешћа професионална болест на градилиштима мишићно-коштани поремећај (МКП). (Ристић О, Ристић Д, 2018)

Међународни стандард којим се уређује и дефинише безбедност и здравље на раду са јесте ISO 45001 и OHSAS 180001. Безбедност и здравље на раду подразумева остваривање услова рада у којима се предузимају одређене мере и активности у циљу заштите живота и здравља запослених и других лица који на то имају право. Како се наводи у стандарду, интерес друштва као целине, али и свих појединаца, јесте да се оствари највиши ниво безбедности на раду, те и да се нежељене последице смање на најмањи могући ниво. (OHSAS 180001, 2007) Имплементацијом стандарда компаније ствара се добра основа за бољу и активнију примену мера за безбедан и здрав рад свих запослених.

СЛИКА ПРИМЕНЕ НОРМАТИВНО-ПРАВНИХ АКТА ЗА БЕЗБЕДАН И ЗДРАВ РАД

Приказ анализа примене нормативно-правних аката у пракси и резултата емпиријског истраживања

Послодавци се придржавају законских одредби у оном обиму у коме морају. Нормативно-правна акта у правним лицима примењују се на начин да се све одредбе примене уколико је то могуће или само формално, тј. ради задовољења одредби које је закон прописао на нивоу форме и примене ових одредби на папиру. То би значило у пракси да је већина послодаваца све законске одредбе написала и усвојила у својим интерним актима. Усвојене и прописане одредбе, правила и норме на нивоу правних лица, ако су донете, морају се и примењивати. Многи послодавци само неке од донетих аката на нивоу правних лица и примењују.

Примећена је појава да правна лица своја интерна акта преписују једни од других или их за њихове потребе израђују правна

лица са лиценцом за обављање ових послова, која само поједине ставке у овим актима прилагођавају правном лицу које је наручилац посла. Мало је оних одговорних правних лица који упошљавају више лица за послове безбедности и здравља на раду, која за потребе компаније раде стварне процене ризика, запажају опасности и штетности, а потом предлажу превентивне мере за спречавање или отклањање истих. Обавезу контроле ситуације на терену, односно да ли се законски и подзаконски акти поштују, имају извршни органи Министарства рада. Анализом стања у пракси намеће се закључак да недостаје практично оспособљавање запослених за безбедан и здрав рад. Последица неадекватног оспособљавања на привременим и покретним градилиштима резултира најчешће повредама запослених. Преглед и испитивање прописане опреме за рад већина послодаваца извршава у прописаним роковима, од стране правног лица са лиценцом, те и води евиденције на прописаном Обрасцу 9. Инспекцијским надзорима је такође утврђено да велики број послодаваца даје на коришћење опрему за рад запосленима који нису стручно оспособљени за рад на тој опреми (Извештај инспектората за рад, 2012, 2016, 2017). Према анализи резултата истраживања, опрема за рад је у просеку стара више десетина година, а и поред одржавања у исправном стању, при процесу коришћења не даје потпуну сигурност за рад. Помоћне конструкције и објекти који се повремено користе (скеле, платформе), готово никад не поседују прописану техничку документацију нити преглед пре употребе од стране комисије коју именује послодавац.

Процењивање и управљање ризицима на радном месту и у радној околини има јасне циљеве, а то су смањење броја повреда на раду, а и што је најважније за послодавца, смањење трошкова по основу изгубљених радних дана (Бојић и Вулановић, 2011, стр. 165). Према подацима које су дали послодавци можемо извући закључак о броју радних места са повећаним ризиком. У правним лицима која послују у области високоградње претежно сва радна места су са повећаним ризиком. Два послодавца одговорила су да на нивоу њиховог предузећа не постоји радно место са повећаним ризиком. Укупно у овим правним лицима има 241 радно место са повећаним ризиком. Половина и више испитаника не зна да ли је Актом о процени ризика процењено да као последица на њиховом радном месту може настати професионално обољење услед рада на радном месту са повећаним ризиком. Мање од половине, према добијеним резултатима истраживања, наводи да је њихово радно место са повећаним ризиком према Акту о процени ризика.

У равнотежи је однос оних који кажу да њихово радно место није са повећаним ризиком и оних који не знају да ли раде на радном месту са повећаним ризиком. На основу извршених надзора на градилиштима (Извештај инспектората за рад, 2012. 2016, 2017) од стране инспекцијских органа, може се закључити да већина послодаваца не зна сврху доношења Акта о процени ризика, као и да већина аката не одговара конкретним ситуацијама, те се не може практично применити.

Табела 1 – Приказ резултата анкетног истраживања - одговори на питања (извод из упитника)

ПИТАЊЕ из УПИТНИКА	Одговори		
	ДА	НЕ	не знам / нисам сигуран / није ми обезбеђено
Да ли знате шта је Акт о процени ризика?	75	26	17
Да ли знате да је 2009. од стране Народне скупштине РС усвојена „Уредба о безбедности и здрављу на раду на привременим и покретним градилиштима“?	48	54	16
Да ли сте прочитали Правилник о безбедности и здрављу на раду правног лица у коме радите?	56	37	25
Да ли Вас послодавац обавештава о новим законским прописима, као и правима и обавезама запослених и послодаваца на основу тих законских прописа?	56	26	36
Да ли сте прочитали Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад при ручном преношењу терета?	45	55	18
Да ли сте упознати са превентивним мерама које Ваш послодавац предузима на нивоу предузећа за смањење броја повреда на раду?	77	22	19
Да ли је било повреда на раду у Вашем предузећу?	82	9	27
Да ли сте се Ви некада повредили на раду?	48	57	13
Уколико сте се повредили на раду, да ли сте ту повреду пријавили инспекцијским органима и одговорном лицу у правном лицу као повреду на раду?	23	73	17

<i>Да ли имате обезбеђену опрему за рад на висини (уже, конопцац, итд)?</i>	<i>103</i>	<i>13</i>	<i>2</i>
<i>Да ли носите заштитни шлем и заштитне рукавице током рада?</i>	<i>103</i>	<i>10</i>	<i>5</i>
<i>Да ли носите прслук зелене-жуће боје (обележавајући прслук) током рада?</i>	<i>68</i>	<i>44</i>	<i>6</i>
<i>Да ли у зимским условима рада носите зимско заштитно радно одело, прслук, капу испод шлема?</i>	<i>92</i>	<i>16</i>	<i>10</i>

Извор: Обрада аутора

Из угла стварања партнерских односа и промене стратегије деловања у овој области, према одредбама Уредбе о безбедности и здрављу на раду на привременим и покретним градилиштима (Службени гласник Републике Србије, 14/2009 и 25/2010), послодавац је дужан да запосленима или њиховим представницима за безбедност и здравље на раду обезбеди све информације које се односе на безбедност и здравље на раду, а нарочито о мерама које се предузимају у циљу остваривања безбедних и здравих услова за рад на градилишту. Информације морају бити разумљиве запосленима на које се односе. Резултати истраживања који нам могу приказати да ли су запослени упознати са основним подзаконским актима и новим законским прописима, могу се видети у табели изнад.

Према статистичким подацима, највећи број повреда се дешава због непоштовања безбедносних прописа и некоришћена заштитне опреме. (Ђуровић, 2013) Потврду наведене статистике налазимо и у резултатима истраживања које говори да је највише повреда управо било на радним местима на којима је било потребно коришћење неке заштитне опреме (Кнежевић, 2011). Највећи број повреда на раду са смртним исходом у 2012. години, а и каснијих година, догодио се у Србији, у области грађевинарства и индустрије (чак преко 84%), наводи се у анализи Инспектората за рад (Извештај о раду инспектората за рад, 2012, 2016, 2017), која је такође показала да су страдали углавном мушкарци, средњих година, у несрећама које су се догодиле у првој смени, најчешће петком. Већина повређених на раду завршило је трећи или четврти степен стручне спреме. Најчешћи узроци повреда су пад са висине, струјни удари и повреде задобијене покретним деловима машина.

Подаци показују да су у већини случајева запосленима обезбеђена потребна лична заштитна средства и опрема за рад у зим-

ским условима. Подаци говоре да преко 87,5% анкетираних има обезбеђену опрему за рад на висини, а нешто више од 63% испитаника сматра да имају обезбеђене ормане за личну гардеробу, адекватне просторије за одмор и ручак на градилиштима.

Одговори анкетираних запослених потврђују и податке других релевантних истраживања, да запослени раде дуже од осам сати дневно на градилиштима (да-66%, не-28% и нисам сигуран-6%), као и да немају адекватне паузе за одмор током рада. Подаци говоре да је код великог броја контролисаних послодаваца констатовано да није утврђен распоред радног времена у оквиру радне недеље у смислу одредбе Закона о раду (Службени гласник Републике Србије, 95/2018, чл.55. ст. 2.), нити је утврђено када запослени има право на одмор у току дневног рада у трајању од 30 минута.

Послодавац и запослени, односно њихови представници за безбедност и здравље на раду, дужни су да сарађују у вези са свим питањима која се односе на безбедност и здравље на раду на градилишту, водећи рачуна о ризицима од настанка повреда и оштећења здравља запослених и величини градилишта. Близу 78% анкетираних одговорило је да не може или само понекад може да утиче на услове рада и политику деловања у свом предузећу преко представника запослених или одбора за безбедност.

Само мали број инвеститора, до око 20 % од укупног броја, подносио је пријаву градилишта у складу са обавезама из Уредбе о привременим и покретним градилиштима. (Извештај о раду инспектората за рад, 2012, 2016, 2017). Да њихов послодавац никада није кажњен по основу прекршаја из области безбедности и здравља на раду сматра 38%, 42,5% не зна да ли је дошло до кажњавања послодавца на основу прекршаја из ове области, остали (19,5%) наводе да је послодавац кажњен, иако је највише инспекцијских решења донето у индустрији и грађевинарству по основу поднетих пријава (Извештај о раду инспектората за рад, 2012, 2016, 2017).

У Извештајима инспектората за рад (Извештај о раду инспектората за рад, 2012, 2016, 2017), оцењено је да се јавне политике и акциони планови државе тешко спроводе у делу службе медицине рада, због њеног нерешеног статуса, тако да је тај значајни стуб заштите здравља радника фактички на маргинама, нема довољан ниво улоге у спровођењу јавних социјалних политика.

Већина компанија у Републици Србији нема имплементирани међународне стандарде OHSAS 18001 или ISO 45001. Гледајући кроз призму статистичких података који се односе на грађевинске компаније у Јужној Кореји за период од 2006. до 2011. године,

видимо да су компаније које су имале имплементиран стандард OHSAS оствариле снижење просечне стопе незгода за 67% у односу на несертификоване компаније (Yoon, et al. 2013). Власници капитала нису мотивисани за имплементацију стандарда услед тога што им држава не пружа мотивацију за то у смислу да компаније које то учине и поштују његове одредбе у процесу пословања, добијају одређене олакшице у пословању.

ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ

У циљу побољшања стања на пољу безбедности и здравља запослених, спречавања повређивања на раду и појава професионалних обољења, смањење трошкова које доносе повреде на раду и професионална обољења, подизања свести о значају доследне примене нормативно-правних аката из области безбедности и здравља на раду, неопходно је применити следеће мере:

1. Доследно примењивати Закон о безбедности и здрављу на раду и подзаконска акта;
2. Инсистирати на поштовању прописаног поступка процене ризика;
3. Извршити ревизију законодавства у области безбедности и здравља на раду и исту ускладити са могућностима примене и контроле од стране државних органа;
4. При ревизији прописа строго уважавати предлоге и мишљења стручне јавности;
5. Сви прописи морају имати јасно дефинисане одредбе, без могућности двосмисленог тумачења и остављања на вољу послодавцима да их самовољно тумаче;
6. Мора постојати осмишљена и координисана сарадња свих служби, институција и појединаца чији програми садрже активности на сузбијању повреда на раду, као и правилна расподела послова у тимском раду стручњака различитих профила;
7. Појачати медијску кампању (тв, радио, друштвене мреже) усмерену на значај смањивања броја повреда на раду, професионалних обољења и болести у вези са радом, са посебним освртом на високо-ризичне секторе привреде;
8. Имплементирати ефикаснији национални систем регистрације и прикупљања података о повредама на раду и професионалним болестима.

Свако правно лице које упошљава људе мора поштовати прописе, чији је циљ повећање степена заштићености на раду. Непоштовање прописа као последицу има санкционисање, а све у циљу

развијања свести код свих субјеката безбедности и здравља на раду о неопходности и потреби доследне примене прописа, препорука и савета из ове области током рада. Сва правна лица која послују на територији Републике Србије у обавези су да се придржавају одредби поменутих аката и оних који су с њима у вези, те и свих важећих прописа из безбедности и здравља на раду.

Свака повреда је неуспех превенције. Безбедност и здравље на раду послодавци још увек доживљавају као трошак, не схватајући да је успостављање безбедних и здравих услова рада њихова добит.

У овом раду изнете су чињенице, подаци, запажања и закључци који потврђују основну хипотезу рада. Истраживачка тематика овог рада гравитира ка низу комплексних, мултидисциплинарних проблема који отварају различита питања и дилеме у вези њиховог анализирања и решавања. Отуда овај рад треба схватити као позив за заједничко размишљање и предузимање нових истраживачких задатака у овој области.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Бабовић, П. (2009). „Повреде на раду као индикатори неадекватних услова рада и радне средине“. *Acta medica Medianae*, 48(4): 22-26.
- Бојић Ж, Вулановић С. (2011). „Континуирано управљање ризицима на радном месту и у радној околини“. У *Ризик и безбедносни инжењеринг – Конаоник 2011*, ур. Б. Николић, 159-165. Нови Сад: Висока техничка школа струковних студија у Новом Саду
- Влада Републике Србије, Републички секретеријат за јавне политике (РСЈП), <https://rsjp.gov.rs/>, последњи пут приступано 03.01.2021.
- Ђуровић, Б. (2013). “The World Day for Safety and Health at Work“, *Vojnosanit Pregl* (70(4)), 343–345.
- Закон о безбедности и здрављу на раду, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 101/2005, 91/2015 и 113/2017
- Закон о пензијском и инвалидском осигурању, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 86/2019
- Закон о раду, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 95/2018
- Извештај о раду Инспектората за рад за 2012. годину, извор: <https://www.minrzs.gov.rs/arhiva>, последњи пут приступано 22.10.2020.
- Извештај о раду Инспектората за рад за 2016. годину, извор: <https://www.minrzs.gov.rs/arhiva>, последњи пут приступано 22.10.2020.
- Извештај о раду Инспектората за рад за 2017. годину, извор: <https://www.minrzs.gov.rs/arhiva>, последњи пут приступано 22.10.2020.

- Јовевски, Лазар Ј. 2012. „Заштита здравља и безбедност на раду с посебним освртом на заштиту *ratione personae*.“ Докторска дисертација. Универзитет у Београду.
- Кнежевић Ј. 2011. „Безбедност и здравље на раду-теорија и пракса у Републици Србији“. Завршни мастер рад. Универзитет у Београду: Факултет безбедности.
- Правилник о садржају елабората о уређењу градилишта, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 121/2012 и 102/2015.
- Правилник о заштити на раду при извођењу грађевинских радова, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 53/1997, 14/2009- др. уредба;
- Правилник о превентивни мерама за безбедан и здрав рад при ручном преношењу терета, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 106/2009.
- Правилник о поступку прегледа и испитивања опреме за рад и испитивања услова радне околине, „Службени гласнику Републике Србије“, бр. 94/2006 и 108/2006
- Правилник о утврђивању професионалних болести, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 14/2019.
- Ристић О., Ристић Д. (2018). „Мере за спречавање мишићно-коштаних поремећаја при ручном преношењу терета на градилиштима“. У (С.Б.), Међународно саветовање – Ризик и безбедносни инжењеринг, 238-245. Нови Сад: Висока техничка школа струковних студената у Новом Саду
- Уредба о безбедности и здрављу на раду на привременим или покретним градилиштима, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 14/09 и 95/2010.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/06.
- ISO 45001:2018, Occupational health and safety management systems
- OHSAS 18001:2007, Occupational Health and Safety Assessments Series Specifications
- Yoon, S. J., Lin, H. K., Chen, G., Yi, S., Choi, J., & Rui, Z. (2013). „Effect of occupational health and safety management system on work-related accident rate and differences of occupational health and safety management system awareness between managers in South Korea's construction industry“. *Safety and health at work*, 4(4), 201-209.

Jelena Markovic

CHALLENGES OF APPLICATION OF REGULATORY LEGAL ACTS IN THE FIELD OF OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH POLICY

Resume

Through the implementation and application of the provisions of strategies, laws, directives and other regulations, as well as international labor standards, companies provide their employees with safety at work, and also ensure the stability of their business. An analysis of legal regulations, scientific and professional literature and the results of empirical research revealed that the theoretical approach and legal framework differ to some extent from practice. Awareness of the need to implement and enforce public social policies of the state and society in the field of labor must be built in all actors in this process. The policy of safety and health at the workplace obliges companies to manage the reduction of injuries at work by continuous investment in the improvement of safety and health at work. The results of the analysis show that it is necessary to raise the level of awareness about the application of measures for safe and healthy work among construction workers, because the most pronounced degree of injuries at work and occupational diseases in this industry. The conclusions gravitate towards the need for a comprehensive revision of laws and regulations aimed at aligning with the situation in practice.

Keywords: law, policy, strategy, standards, bylaws, safety at work, health at work, injuries at work, occupational diseases.

* Овај рад је примљен 12. маја 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. јуна 2021. године.

УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНИХ ИНСТИТУЦИЈА У ЕРИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ НА ОБРАЗОВНЕ СИСТЕМЕ ЗЕМАЉА У РАЗВОЈУ

УДК 37.014(1-773):316.32

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.4>

Прегледни рад

Марко Станковић*

Сажетак

Ера глобализације укинула је многе границе које су некада постојале у комуникацији између држава, компанија и појединаца. Као сама појава глобализација је различито тумачена, те њени утицаји и доприносу у повезивању света. Значај и корисност глобализације различито се дефинишу. Државе које спадају међу развијеним често промовишу и иницирају промене и унапређење комуникација и интезивирање односа на глобалном нивоу, често занемарујући да истакну могуће последице односа између развијених, мање развијених и земаља које спадају у категорију недовољно развијених. У том смислу и област образовања представља широки спектар сударања различитих интереса међународних субјеката који неретко улазе у конфликтну зону. Међународне институције у својим агендама презентују светској јавности своју учинковитост и намеру да делују зарад општег интереса на глобалном нивоу, међутим у колико се посматра утицај ових институција у земљама у развоју и мање развијеним земљама рачуница се у већини случајева своди на постизање зависности од истих, као и деградацију у односу на развијене државе. Свет ствара утисак да мање развијене државе губе у глобалним односима услед нефер конкуренције.

Кључне речи: глобализација, образовање, међународне институције, сувереност, Светска банка.

* marko.stankovic01@yahoo.com

УВОД

Појава глобализације донела је и мноштво промена и изазова. Ове промене нису заобишле ни националне политике у области образовања. Поставља се питање: Да ли су државе спремне да се одупру негативним утицајима глобализације? Проблеми које глобализација може узроковати националним системима образовања могу се сагледати кроз парадигму утрошеног новца и квалитета стучног кадра који представља готов производ образовне политике.

Образовање се дефинише као сегмент јавне политике, која за циљ има одговор на друштвене и политичке потребе земље (Спасеновић, 2019). Политике образовања у националним државама јесу својеврсни приказ односа политичких интереса различитих субјеката у друштву (Спасеновић, 2019). Генеза интереса друштвено–политичких субјеката, који учествују у процесу доношења јавних политика образовања, могућност је за државне институције да успоставе систем образовања који ће бити огледало потреба целокупног друштва. Утицај политичко–правних и економских аспеката глобализације на политике образовања доноси нарушену државну сувереност и стварање наднационалних држава које су прихватиле обавезе чланства у међународним институцијама и потписнице су међународних уговора (Лончар, 2005).

Глобализација као „свеукупност света” подразумева развитака односа између људи, држава и осталих субјеката у целини. У том се контексту наводи чувена фраза света као „глобалног села”. Могућности унапређења националних образовних система јављају се као плод интеракција и односа који се успостављају у процесима глобализације. Моћ утицаја држава на исходе образовања се тако преноси на наднационалне институције које својим активностима настоје остварити сопствене интересе, који су неретко на штету држава, нарочито оних које су финансијски и технолошки инфериорније. Отварање граница, слабљења националних држава, слободни проток информација, људи, робе и капитала само су неки од фактора који утичу на изгледе и исходе образовних политика.

На образовање поред државних институција утичу и међународне институције које промовишу усмерења која могу утицати на развој вредносних ставова. Ови утицаји или покушаји међународних организација не одражавају се нужно негативно на процес спровођења образовних политика. Међутим, ефекти које међународне организације као и сви остали субјекти остављају на систем образовања и сам квалитет кадрова важно је проблемско питање којим би морала да се позабави свака влада, друштво и држава.

Изгледи јавних политика у контексту изградње и спровођења образовних политика никако се не заснивају у вакуму, већ су предмет међусобних утицаја постојећег друштвеног, политичког и економског контекста (Спасеновић, 2019, 17). Утицај економских политика и свеопшта економизација образовања јесте материјализација ових интереса кроз начин образовања кадрова, те се у том смислу могу посматрати конфликтни односи између потребе за свеопштим образовањем и потреба тржишта и интереса одређених глобалних и локалних финансијских институција. Поред економских токова и утицаја глобалног капитала, неопходно је посматрати корпорације, мултинационалне компаније и анализирати њихов утицај на креирање јавних политика. Познати су утицаји ових субјеката, посебно у земљама у развоју. У овим државама се пројектима које финансирају корпорације „подрива“ образовни систем, у циљу креирања кадрова за потребе корпорација.

Међународне организације попут УНЕСКО-а и Светске банке покушавају да кроз процесе сарадње са државама унапреде системе образовања и да при томе дају допринос изгледу образовних политика.

ЕФЕКТИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ ОБРАЗОВАЊА

Зарад разумевања феномена глобализације и утицаја који има на процес образовања у националним системима едукације, неопходно је користити се дисциплинама попут економије образовања, социологије образовања, антропологије образовања, и других (Спасеновић, 2017).

Када посматрамо ефекте глобализације на образовање, требало би посветити посебну пажњу утицају економских процеса који се одвијају у свакој земљи чији је образовни систем под утицајем глобалних економских токова. Токови новца и капитала често узрокују промене у образовним системима у готово свим земљама, и важан су чинилац процеса доношења и спровођења промена јавних политика.

Исходи образовања дефинисани кроз академска и тржишна остварења стручних кадрова показатељ су успешности сваког образовног система, те као такви представљају прихваћени међународни стандард (Спасеновић, 2019). Често је случај да мање развијене земље добијају више критика због лоших резултата својих образовних система. Разлог за овај неуспех можемо тражити у потреби развијенијих држава за кадровима мање развијених држава који су им „лака мета“ за мање плаћење послове, те на тај начин утичу на дестимулацију образовања у овим земљама.

Економизација образовања не утиче нужно негативно по образовни систем земаља у развоју, али свакако детерминише изглед и утиче на прилагођавању истих глобалним финансијским токовима. У том смислу значајно је посматрати узроке финансијских подстицаја који се постављају пред земље у развоју, те предвидети очекивања и разлоге за инвестиције финансијских субјеката у образовање земаља у развоју.

Критике које се упућују економизацији образовања, што је свакако последица глобалне слике света, подразумевају негативне последице подстицаја међународних субјеката који утичу да владе земаља у развоју образују високообразоване кадрове у циљу добијања јефтиније радне снаге у односу на исту из развијених земаља (Spring, 2015). У овом контексту се огледа ефекат глобализације кроз економизацију образовања. Наиме, међународни субјекти утичу на формирање образовних система у земљама у развоју који ће резултирати образовањем кадрова који предствљају квалитетну радну снагу која је исплативија од исте такве коју образују развијене државе.

Имајући у виду значај капитала и економских процеса, важно је посматрати и дисциплину социологије образовања, односно промену процеса који се одвијају у друштву и који се рефлектују на изглед образовног система.

Новац који диктира смер развоја образовних система, уједно покреће питања и дебате у оквиру друштва, не би ли се ефикасније спровеле промене у образовним систему и не би ли исте биле легитимизоване од стране самог друштва. У том контексту глобализација конфронтира са постојећим друштвеним вредностима као и са актуелном природом образовног система.

Процеси који се одвијају унутар друштва, и поље којим се бави социологија образовања, а који су стимулирани глобализацијом, утичу на промену начина на који се држава односи према образовању, на изглед инсититуција као и на циљеве које владе постављају пред свој образовни систем. Покретањем дебата и питањима промена образовања, међународни субјекти утичу на друштвене процесе и креирање ставова о начину функционисања образовног система.

Једна од битних референци глобализације образовања налази се и у оправдању утицаја и мешања међународних и спољних субјеката на унутрашње, националне образовне системе зарад постизања консензуса о заједничким вредностима, нормама као и обезбеђивања економске сарадње и међуповезаности, а на првом месту и обезбеђивању трајног мира (Спасеновић, 2019).

Уколико се посматрају напори међународних субјеката, како политичких тако и финансијских, може се закључити да ови субјекти имају снажан утицај на креирање изгледа образовних система, те је од изузетне важности проучити ефекте који исти производе на изглед кадрова и образовања како земаља у развоју, тако и економски стабилних земаља.

Битан утицај глобализације на образовање, посматран из угла економизације образовања огледа се и у подстицају учења током читавог живота, односно усмеравање кадрова да се константно образују, и то у складу са актуелним глобалним економским потребама, креирајући од истих потенцијалне жртве светске економије, при чему се максимално комерцијализује њихово време и усмећења (Spring, 2015).

Имајући у виду напоре земаља за економским благостањем и стабилизацијом финансијских темеља, државе се фокусирају на економске политике који ће побољшати позицију земље у глобалним економским токовима, користећи се одговарајућим образовним системом који одговара потребам светског тржишта, при чему теже да постигну друштвену кохезију и сагласност друштва за оваквим акцијама (Mundy, Green, Lingard, Verger, 2016).

Кроз процесе глобализације, државе се налазе у међусобној конкуренцији, те у складу са тим покушавају да ускладе целокупно функционисање државе зарад остварења ових циљева. Оваква конкуренција проузрокована и дефинисана као ефекат глобализације подразумева и усмеравање новца у образовање кадрова који ће бити носиоци економије.

У процесу међусобне трговинске размене државе поред роба и услуга размењују и идеје, које могу бити врло корисне по унапређење образовних система, нарочито земаља у развоју, те ове земље покушавају да искористе нова сазнања до којих су дошли посредством конкуритивних односа са другим земљама.

УТИЦАЈ И ЗНАЧАЈ МЕЂУНАРОДНИХ СУБЈЕКТА НА ОБРАЗОВАЊЕ

Глобализација је образовању донела мноштво различитих интереса. Наиме, у процесима који се одвијају захваљујући глобализацији, земље су се нашле у позицији преговарача око сопствених образовних политика. Мноштво је различитих међународних субјеката и њихових инструмената преко којих се покушава промовисати, а неретко и наметнути одређена усмерења и промене по образовне системе држава. У том смислу, државе морају бити

опрезне приликом допуштања одређеним међународним организацијама да креирају изгледе њихових образовних система.

Ипак, осим утицаја по земље чланице, корисно је утицаје ових организација посматрати и са становништва политика које се препоручују земљама које нису чланице ових међународних тела, посебно на оне земље које су у развоју и које имају економских конфликта са земљама чланицама. У том се контексту могу посматрати негативни ефекти по образовне системе земаља у развоју. На почетку овог рада, разматрали смо односе у којима развијене и економски стабилне државе оснивају међународне организације како би преко истих омогућили креирање јефтинијих и квалитетнијих кадрова у земљама у развоју. У наставку рада фокус ће бити на међународним актерима који утичу на систем образовања и модификације које је образовање претрпело у глобалној ери. У том смислу издвојићемо Светску банку, Организацију за економску сарадњу и развој, Уједињене нације и Европску унију. Све поменуте институције имају јак утицај на образовне системе, посебно земаља у развоју, залажу се за сличне принципе и стандарде у изгледу образовања у информатичком добу те исте промовишу као пожељне и исправне, односно оно које би већина земаља требало да следи (Спасеновић, 2019).

Развијене земље захваљујући својој економији успеле су, улагајући у науку и образовање, да се повољније позиционирају у односну на земље са лошијим финансијским статусом, те кроз процес глобализације диктирају токове развитка (Стефановић, 2015).

Дакле, захваљујући новцу развијене државе утичу на исходе образовања у земљама са којима су у економском и политичком односу повезане кроз процес глобализације и на тај начин директно донесе штету и мање шансе за развој образовних система земаља у развоју, док са друге стране јачају свој економски потенцијал и диктирају смер развоја.

Глобализацију промовишу државе које су у завидном положају и као такве претендују да остваре своје интересе, како економске тако и политичке на штету држава које су мање развијене (Ибид). Поставља се питање да ли увек глобализација доноси штету слабије развијеним државама зарад користи оних неразвијених? Многи аутори се не би сложили на овакву констатацију, међутим чињенично стање је да се статус најразвијених земаља поправаља, док су оне друге државе у процесима реформи које не обећавају и које су непредвидиве.

СВЕТСКА БАНКА

Светска банка је водећи инвеститиор у области образовања, са изузетним везама са осталим организацијама широм света (Spring, 2015). Имајући у виду финансијску моћ ове институције, може се закључити да иста остварује велики утицај на форме образовних система земаља које су корисници средстава Светске банке.

Светска банка кроз кредитирање осим финансијске користи коју остварује из кредитних односа са државама, настоји и да утиче на усмеравање и инвестирање новца. Наиме, корисници кредита се обавезују да ће инвестирати у одговарајући сектор у друштву, па је тако и случај приликом средстава која се добијају на име образовних реформи и унапређења образовног система.

Светска банка прати развој образовних система као и ефекте које су исти произвели захваљујући финансијским средствима које је ова међународна институција обезбедила. На овај начин Светска банка на локалном нивоу процењује и евалуира образовне системе (Spring, 2015). Зато се често назива и банком образовања, јер игра важну улогу у глобализацији образовања својим координисањем између међународних институција, чиме заправо одржава мрежу од које имају корист посебно државе у развоју (Ibid). Дакле, једна од најважнијих међународних институција је једна од најснажнијих финансијских институција која кредитира државе, притом не очекујући искључиво финансијски профит, већ и остваривање циљева који представљају агенду Светске банке, међу којима је и агенда о образовању.

Једна од кључних теза Светске банке приликом кредитирања држава у развоју односи се на принцип да улагање у образовање представља основ за развијање економије једне земље, те се у складу са тиме легитимизује улога коју има. Посматрајући делатност Светске банке увиђа се да ова институција има снажан утицај на изгледе и природу образовних система многих земаља, јер не представља искључиво кредитора већ и креатора, предлагача образовних политика чиме утиче на друштвене и политичке процесе и промовише одређене стандарде у образовању.

Ипак, утицај ове институције може бити позитиван уколико су пронађена компромисна решења између услова и потреба једне земље за одговарајућим образовањем као и реалних тржишних услова и међународних стандарда образовања. Могуће је утицај Светске банке посматрати као негативан, из контекста „приморавана” држава да добијени новац инвестирају у складу са вредностима и нормама које постави ова организација, а које су у супрот-

ности са стањем у друштву и потребама истих. Међутим, неретко је случај да се овакви кредити могу позитивно одразити на побољшање квалитета кадрова и свеопштег стања образовних система.

Поред Светске банке, међународна размена идеја у ери глобализације као и спољашњи утицаји на националне политике образовања комплекснији су и могло би се рећи да је их је захтевније посматрати него у неком пређашњем периоду (Спасеновић, 2019).

УНЕСКО

Организација Уједињених нација задужена за образовање, науку и културу (УНЕСКО) посвећена је размени идеја и побољшању квалитета образовања између земаља чланица. У том се контексту може се разматрати утицај који ова организација има по земље чланице, јер попут осталих међународних организација има за циљ изградњу образовних система који ће као резултат имати постизање циљева мира и унапређења квалитета живота. УНЕСКО промовише образовање током читавог живота што је још једна сличност са Светском банком и осталих организација које се баве образовањем. УНЕСКО се често означава и као „глобална дадиља” која има за циљ да земљама чланицама помогне при изградњи образовних система који ће промовисати мир и сарадњу (Поповић, 2014). Поставља се питања на који начин би било могуће извршити компарацију утицаја коју има Светска банка са једне стране као и УНЕСКО са друге стране.

Имајући у виду да се УНЕСКО финансира од доприноса земаља чланица упитно је колику би предлагачку моћ имао за земље у развоју које се користе финансијским средствима које обезбеђује Светска банка. Такође, веома је важно посматрати ове односе из угла контроле по друштвене, економске и политичке процесе које имају ове две организације. Иако важи као најважнија међународна политичка организација (УН), упитно је колико заиста има утицаја по економске процесе земаља у развоју.

ОЕЦД

ОЕЦД (Организација за економску сарадњу и развој) је покренула пројекат ПИСА (Програм за међународно оцењивање студената) чиме се остварио још један механизам контроле и евалуације успешности одређених образовних система. ОЕЦД наглашава да постоје „зидови” који одвајају едукаторе, ученике и институције од образовног система и да је неопходно успоставити међународну

контролу и мрежу размене стандарда како би се избегла дискриминација мање развијених земаља (Mundy, Green, Lingard, Verger, 2016). Циљ ОЕЦД огледа се у креирању једнаких услова за свеопште благостање као и успостављање адекватног управљања капиталом у циљу економског просперитета земаља чланица (ОЕЦД). У те сврхе је ОЕЦД и покренуо програм ПИСА не би ли омогућио адекватније праћење резултата напредовања образовних система и крајњег квалитета образованих кадрова. ПИСА програм има за циљ да покрене промене у виду доношења правних аката и конституисање друштвених вредности на основу евалуације коју представља исти, те у том контексту могу се анализирати ефекти по образовање.

Утицај ОЕЦД-а може се посматрати и кроз снагу коју презентују државе чланице. Слично УН, ОЕЦД се финансира кроз доприносе својих чланица, међутим у овом случају реч је о много мањем броју земаља, те се поставља питање реалне предлагачке моћи.

Позитивни ефекти које ОЕЦД остварује јесту свакако бољи прегледи резултата образовних система посредством пројекта ПИСА, те могућности да критике послуже као смер унапређења образовних политика.

ЕУ

Следећи важни актер у дефиницији утицаја глобализације на образовање свакако јесте Европска унија (ЕУ). Европска унија је релативно брзо увидела значај образовања и тако се усмерила на развој стручног образовања које је било неопходно услед остваривања циљева оснивања ЕУ (Поповић, 2014). Међутим, оно што је тек касније дошло на агенду ЕУ по питању образовања, јесте образовање одраслих, односно образовање током читавог живота.

Европска унија је радила на изградњи предлога образовних политика које би својим спровођењем допринеле остваривању економских циљева, у том смислу образовне политике које је ЕУ градила односиле су се на тржишне потребе ове заједнице.

Значај ЕУ по изградњу образовних система земаља чланица као и оних које претендују да постану њен део огледа се у како финансијској, материјалној тако и у логистичкој подршци чланицама, да се помоћу институција ЕУ и фондова обезбеде услови развоја кадрова који ће носити економске подухвате са крајњим циљем економског благостања ЕУ у целисти.

Уколико би посматрали и довели у везу све наведене међународне организације, односно заинтересоване субјекте, могли бисмо закључити да поред тога што готово све за циљ имају креирање одређеног облика образовних политика, свака од њих се може наћи у конфликту како са друштвом и државама тако и са другом међународном организацијом.

Чини се да је ЕУ покушала да обједини економију, културу и креира један јединствен и компромисан идентитет што јој олакшава приступ ресурсима држава чланица и резултира са увођењем промена које ће довести образовни систем у одговарајући изглед тако да постане повољан по актуелне тржишне услове.

ЕУ има своје финансије не само у виду доприноса, већ је реч о приступу целокупних ресурса држава које исте ресурсе инвестирају, те им је у интересу да воде јединствену образовну политику.

ЕУ представља наднационални оквир креирања политика образовања, стога као један од најзначајних економских актера у свету путем глобализације и пренесеног суверенитета од земаља чланица утиче на економске токове роба, људи и капитала (Станчевић, 2012).

Познато је да најразвијене чланице ЕУ, попут Немачке, Италије, Француске и Шпаније имају највећи утицај на кретање капитала, роба и људи, како унутар ЕУ тако и унутар националних граница ових држава. Неке мање развијене чланице попут Румуније, Бугарске, Словачке или Хрватске налазе се у незавидном положају, јер се из њихових земаља повећава број одлазака високо-квалификоване радне снаге која је неопходна економији ЕУ, а од чега највише користи имају управо најразвијеније чланице.

ЦИВИЛНИ СЕКТОР И ОБРАЗОВАЊЕ

Поред активности које спроводе међународне организације, неопходно је осврнути се и на потенцијал цивилног сектора као заинтересоване стране у процесу креирања образовних политика. Невладине организације, непрофитне организације, организације цивилног друштва, групе грађана, удружења и слично представљају скупине и групације људи који располажу одређеним ресурсима и позиционирају се као један од актера у креирању погледа на развој образовања.

Значај цивилног друштва огледа се првенствено у „ослушкивању” друштва и његових потреба, као и ставова и предвиђања изгледа јавног мњења о питањима од општег значаја, какво је и питање образовања.

Међутим, пажња коју је друштво усмерило на комуникацију

са светом у ери глобализације врло брзо је постала мета глобалних медијских компанија, које су покушале да ове потребе искористе зарад остваривања својих финансијских и других циљева.

Улогу коју појединци и друштво имају по образовање најбоље се да објаснити кроз призму интересовања генерација за образовањем као и радних постигнућа које образовни кадрови доносе као плод свог образовања.

Друштво је јак покретач промена и у том смислу неопходно је да константно утиче на процесе креирања политика, нарочито политика образовања. Притисак на доносиоце одлука за усвајање одређених образаца у образовању од стране друштва може бити плодоносан уколико постоје услови комуникације између грађана и њихових изабраника.

Тако су настали глобални медији, чији су власници у већини случајева мултинационалне корпорације, које користе ове медије да би утицали на јавно мњење у формирању ставова о одређеним робама, услугама, идејама и осталим ставовима. (Held, et al, 1999)

Организације у цивилном сектору учествују у друштвеним процесима и тиме остављају траг у усвајању или одбацивању идеја које долазе са адреса заинтересованих међународних и домаћих субјеката. Својим активностима организације цивилног друштва могу помоћи изградњи легитимитета за одређења решења образовне политике, али исто тако могу помоћи да се у друштву креирају ставови који не одобравају одређене предлоге образовне политике.

Дакле, како Гиденс наводи, оно што је цивилни сектор и потреба за образовањем са једне стране као и прилика за зараду са друге стране донео јесте економизација образовања, кроз појаву нових међународних образовних институција које нуде квалитетно образовање са акцентом на превазилажење свих могућих географских и других ограничења (Gidens, 2003).

ЗАКЉУЧАК

Незахвално је оцењивати утицаје глобализације на образовање, посебно ако се очекује да се иста оцени са позитивним или негативним исходима. Глобализација образовања је креирала један простор у коме се надмећу приватни и јавни интереси, док су субјекти поред државе и друштва и међународне организације.

Политике које се предлажу споља и потребе које долазе из друштва могу доспети у поље конфронтације или сарадње. Сарадња или конфликт, питање је на које одговор могу дати одлучно-

ци у друштву, где се у зависности од природе политичког система дефинише и ко је одлучилац у друштву.

У најчешћем случају то су органи власти који креирају институције на којима је задатак да ефикасно спровду консолидоване образовне политике које су донете и представљају пресек интереса заинтересованих домаћих и страних субјеката.

Питање суверености односи се на могућност делања како унутар земље, тако и у односима на глобалном нивоу (Бојанић, Миленковић, 2008). У ери глобализације услед токова комуникација и односа са развијеним земљама, питање суверености земаља у развоју се константно преиспитују, као резултат деградације економије и политичког статуса.

УНЕСКО, СБ, УН, ОЕЦД, организације цивилног друштва, држава и остали учествују у процесу креирања образовних политика, те је фокус овог рада био усмерен на анализи утицаја ових организација на процесе доношења политика, у конкретном случају доношења образовних политика.

Утицај глобализације је “огроман”, те га најбоље можемо сагледати уколико посматрамо токове новца и општеприхваћених стандарда образовања на глобалном нивоу. Оно што би могло да брине државе и да наруши аутентичност њиховог образовног система јесте континуирани развој метода утицаја на процесе доношења политика, моћ међународних субјеката, као и брзина мењања курса у свесткој економији и политици. Са тим у вези, државе морају да изграде механизме апсорпције интереса и капитала споља и да га ускладе са националним потребама.

Овај задатак је врло сложен, и за његово испуњавање потребне су снажне институције, добри закони и стабилно цивилно друштво.

Утисак да је глобализација оквир у коме сиромашни губе, а богати се обогаћују би могао бити промењен уколико би међународне институције спроводиле своје агенде, а развијене државе поступале фер. Међутим, ово звучи као сан а не као нешто што би у овом контексту било могуће остварити.

Да ли је креирање новог међународног оквира решење за равнотерну и правдenu расподелу богатства, те шанси за развој образовања, питање је које се свакако не сме заобићи. Са друге стране, реформе глобалних оквира представљају нешто што се константно спроводи и унапређује. Неразвијене и мање развијене државе су увек покушавале да учврсте своју позицију и ојачају своје економије креирајући на тај начин регионалне политичке оквире у којима су имале праведније услове развоја.

Ипак, утицај глобализације на образовање је свеprisутан и комуникација између међународних институција и држава јако је битна за развој образовања, посебно уколико су у питању државе чији образовни системи „вапе” за реформама.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Бојанић Петар, Миленковић Иван, 2008. Суверен и сувереност између појма, фикције и политичке емоције, Београд: Службени гласник.
- Лончар Јелена (2005), Глобализација-појам, наставак и трендови развоја у *Geoadria*, '10, str: 91-104.
- Поповић Катарина (2014), Глобална и европска политика, образовање одраслих, концепти, Парадигме и приступи, Београд: ИПА.
- Спасеновић Вера (2019), Образовна политика, глобални и локални процеси, Београд: ИПА.
- Станчевић Веран (2012), 'Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе, Београд: Службени гласник.
- Стефановић Горан, 2015. Глобализација и њен негативни утицај на земље у развоју у *'Synthesis 2015-International Scientific Conference of IT and Business-Related Research'* (pp. 345-348). Beograd: Singidunum University.
- Gidens Antoni (2003), Социологија, Београд: Чигура принт.
- Held David et al (1999), Models of democracy u Theoria, Jurnal of social and political theory, New York: Berghahn Journals.
- Mundy Karen, Andy Green, Bob Lingard and Antony Verger (2016), The Handbook of global education policy, New Jersey: Wiley Blackwell.
- OECD, Better policies for better life, web site. Dostupno na: <https://www.oecd.org/about/> [Pristupljeno 5. jun 2020].
- Spring Joel (2015), Globalization of Education, an introduction, London: Routledge.

Marko Stankovic

IMPACT OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS IN THE ERA OF GLOBALIZATION ON EDUCATION SYSTEMS IN DEVELOPING COUNTRIES

Resume

Globalization has changed the flow of communications, conditioned the establishment of new connections at the world level, collapsed the traditional flows of interaction and brought a new space for action for states, individuals, international institutions, etc. Education has been strongly influenced by globalization, which can be understood through the introduction of new technologies and patterns in the field of education and the „conditioning“ of the acceptance of new methods and practices. Countries with weaker economies have especially felt the impact of globalization and the new that it has brought to the world. Through their activities, international institutions are changing the rules of the game on the world market and their financial powers are influencing the construction of education systems. This impact has greater reflections when it comes to developing countries. Due to their financial weakness, these countries are forced to find their place and strengthen their economies and education systems by following the flow of capital, goods, services and ideas at the global level. It is often the case that these countries cannot succeed in this endeavor, whatever they are forced to redefine their education systems in order to be able to produce professional staff, which is useful for the economies of more developed education. The question of the hypocrisy of international institutions is raised, which by lending to developing countries influence the construction of education systems, which as a result provide a favorable and almost free labor force for developing countries. The fact is that many developing countries are „stuck between the loans they took from the

world's financial situations, and as a result they have debts to them, and a massive outflow of population.“

Keywords: globalization, education, international institutions, sovereignty, World Bank.

* Овај рад је примљен 07. априла 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. јуна 2021. године.

АНАЛИЗА РАДА АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ПРОСВЕТИ

УДК 354:343.352]:37.014.5(497.11)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.5>

Прегледни рад

Душан Чорбић*

Факултет политичких наука, Београд

Сажетак

Корупција представља један од најозбиљнијих проблема по стабилност институционалног поретка Републике Србије. Услед ширине феномена овај рад фокусиран је на лоцирање корупције у сектору образовања, имајући у виду актуелност дате тематике. У ту сврху, потребно је обрадити случајеве корупције на тржишту уџбеника и валидности диплома и плагијата на факултетима, која се могу окарактерисати као најпроблематичније тачке у систему просвете. Такав тип анализе изискује увид у рад Агенције за борбу против корупције, која представља неизоставну карику у процесу превенције корупције уопште, а самим тим и корупције у просвети.

Кључне речи: корупција, Агенција за борбу против корупције, просвета, Република Србија, борба против корупције.

Република Србија се, попут већине посткомунистичких држава, суочава са последицама транзиције од којих је корупција свакако један од најзначајнијих проблема. Другим речима, корупција се може окарактерисати као ендемска болест свих транзиционих друштава која пате од значајног степена институционалног дефицита. Реч је о широј проблематици где се феномени као што су организовани криминал и корупција могу дефинисати као индикатори нестабилног и поремећеног институционалног амбијента.

* dusancorbic@gmail.com. Истраживање је спроведено за потребе докторских студија аутора.

Отуда је и третирање овог питања важно управо у циљу потпунијег разумевања ширег контекста друштвено-политичких кретања у Републици Србији.

Корупција се у том смислу издваја као значајна препрека нормалном функционисању и јачању институционалног поретка у Србији. Адекватна анализа дате проблематике изискује њено разлагање и сагледавање кроз читав низ области, што говори о озбиљности проблема. Издвајањем конкретног истраживачког поља, пружа се оквир за свеобухватнију анализу датог проблема. У том контексту је и овај рад фокусиран на разматрање заступљености корупције у области образовања. Тај сектор је прилично индикативан када је реч о размерама корупције, о чему сведоче и конкретни случајеви који ће бити размотрени у раду.

Након бројних афера, сектор просвете је постао терен за примену антикоруптивних мера, као што је недавно усвојени Закон о учбеницима, имајући у виду проблематичност те области. Самим тим просвета је постала адекватан оквир за анализу коруптивних испољавања и последица које такав вид проблема доноси са собом. Према томе, у наставку рада најпре ће се приказати појмовна одређења и третирање корупције у законодавству Републике Србије. Након тога следи конкретизација проблема у виду приказивања стања корупције у просвети у петогодишњем периоду, закључно са 2020. годином. У циљу свеобухватније анализе, ова проблематика ће бити представљена кроз доминантну перцепцију грађана о овом феномену, као и флагрантан пример корупције на тржишту учбеника. На крају, изложиће се актуелни оквир планирања и потенцијална решења у превенцији овог проблема.

ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Појам корупције

Појам корупција потиче од латинске речи *corruptio*, што значи поткупљивање, подмићивање, поквареност, изопаченост (Рејановић 2012, 230). Реч је проблему који се тиче повреде интегритета јавне службе, отуда и дефиниције овог појма неминовно укључују тај етички аспект (Фатић 2005б, 70). Важно је нагласити да коруптивно понашање корелира са обављањем јавне службе, која уз злоупотребу и остварену корист представља конститутивни елемент за одређење појма корупције (Stoilković 2013, 144). Из тога следи елементарно одређење корупције као злоупотребе јавног овлашћења ради стицања неке приватне користи (Фатић 2005а, 4). Дакле, под појмом корупције се подразумева незаконито

поступање државних органа, правосудних и других државних институција и агенција, као и осталих субјеката на власти (Грегориан 2015, 153).

У ширем значењу, корупција обухвата све облике злоупотребе службених овлашћења и положаја из користољубља, као што су подмићивање, злоупотреба положаја и овлашћења, примање поклона и провизија, а у ужем смислу то су деликт давања и примања мита (Бошковић 1999, 145, цитирано у: Павловић, Ђукић и Ђорђевић 2015, 276). Конвенција Уједињених нација против транснационалног криминала дефинише корупцију као кривично дело које је учињено са намером обећања, понуде или давања државном службенику, посредно или непосредно, непримерене користи како би предузео неку радњу или се од ње уздржао, а која је део његових јавних овлашћења односно дужности, као и измиривање или прихватање непримерене користи од стране јавног службеника како би предузео радњу или се уздржао од предузимања радње коју је иначе дужан да предузме (Ђукић 2012, цитирано у: Павловић, Ђукић и Ђорђевић 2015, 276) Вито Танци (eng. *Vito Tanzi*), наводи да корупција настаје услед намерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности (према: Бјелајац 2015, 45).

Подела корупције

Постоји неколико класификација корупције према различитим критеријумима, а као базична подела често се наводи она која полази од поставке да је главни извор корупције начин функционисања и природа политичке и економске компоненте друштвеног система. Из тога и проистиче подела на два основна и међусобно повезана типа корупције, политичку и економску. Политичка корупција подразумева повезаност политичке елите са економском. Примера ради, овај вид корупције често се испољава као вршење утицаја на бираче расподелом новца и других материјалних користи. Економска корупција односи се на концентрацију економске моћи у рукама малог броја људи који имају јаке везе са носиоцима политичке моћи (Ćirić i dr. 2010, 12).

Ако као критеријум за класификацију узмемо ниво овлашћења у одлучивању на коме се корупција јавила, разликују се две поделе, од којих једна издваја крупну, средњу и ситну корупцију, а друга политичку и административну. Крупна корупција подразумева злоупотребе носиоца политичке и економске моћи и као таква узрокује највећу материјалну штету. У оквиру овог типа често се

наводи и владина корупција као модел проневере државног богатства од стране чланова владе. Постојање овог вида корупције често служи као показатељ нестабилног функционисања државних институција. Средња корупција се испољава у давању и примању мита и среће се најчешће у привредној сфери, док ситну корупцију врше обично нижи службеници јавне управе (Ćirić i dr. 2010, 12, 13). Ситна корупција се у друштвима у транзицији, у која спада и Србија, сматра знаком пажње и добре воље и као таква није незаконита јер углавном не подразумева кршење прописа, односно поверених јавних овлашћења (Milenković 2017, 27).

Административна корупција је мотивисана стицањем користи за појединца који располаже јавним овлашћењем, при чему корист не мора бити материјална и стечена на стриктно незаконит начин, што и ствара проблеме у процесу идентификације и превенције корупције. Насупрот томе, политичка корупција, којом се стиче корист за неку политичку странку или интересну групу, представља драстично кршење закона, а чест случај овог вида злоупотребе је куповина гласова у парламенту (Фатић 2005а, 6, 7).

Најраспрострањенијом врстом корупције сматра се индивидуална корупција коју врше искључиво два лица која врше кривично дело давања и примања мита (Šaljić 2015, 140, 141). Теорија познаје и многе друге класификације корупције попут централизоване и децентрализоване, системске и хаотичне (Ćirić i dr. 2010, 14, 15), агенцијске и принципалске итд (Stoiljković 2013, 145).

Узроци корупције

Незаобилазан део сваке расправе о корупцији су узроци овог феномена и у том погледу постоји неколико приступа. Обично се издвајају антрополошки и системски приступ, од којих је други заступљенији па ће из тог разлога бити додатно објашњен. Такође, треба навести и чувену Клитгардову формулу о узроцима корупције, која гласи: „Корупција је једнака збиру монопола и дискреције минус одговорност.“ (Klitgaard, 1998 цитирано у: Рејановић 2012, 231). Прецизније, што су већи монопол, дискреција и политички интерес, а одговорност мања, корупција је већа и обрнуто (Aras 2007, 30).

Поменути системски приступ разликује политичке и економске узроке коруптивног деловања. Као главни политички узроци корупције истичу се непостојање контроле политичке елите и повезаност центара економске и политичке моћи. Кључним економским узроцима најчешће се идентификују велика дискрециона

овлашћења државног апарата у сфери економије, монополски положај привредних субјеката, недостаци у пореском систему и систему радних односа и др (Ćirić i dr. 2010, 17).

Карактеристике корупције

Теоријско одређење овог појма неминовно укључује и основне карактеристике као важан елеменат у циљу бољег разумевања и идентификовања дате појаве. Наиме, у ту групу кључних карактеристика се убрајају: прикривеност, променљивост облика у којима се испољава и њихова прилагодљивост новим условима, разноликост појавних облика, распрострањеност и међународни карактер, користољубиви мотив и неетичност (Павловић, Ђукић и Ђорђевић 2015, 278). У наставку рада представиће се и законски оквир и одређење ове проблематике са посебним освртом на законско регулисање корупције у области просвете, што је уједно и предмет дате анализе.

ЗАКОНСКИ ОКВИР КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Озбиљније третирање корупције у правном поретку Републике Србије започело је након промена 2000. године. Тачније, 2001. године изменама и допунама Кривичног закона додато је читаво поглавље, насловљено “Кривична дела корупције” (Фатић 2005а, 16). Од тада је започела озбиљнија борба против корупције која је у предстојећим годинама формализована доношењем низа закона и оснивањем институција који су на директан или индиректан начин имали за циљ превенцију овог проблема.

У том контексту треба навести и најзначајније међународне акте из ове области које је Србија ратификовала, а међу којима се издвајају: Конвенција УН против корупције, Конвенција УН против транснационалног организованог криминала, Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији, Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе као и Конвенција Савета Европе о прању, тражењу заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (Јовашевић 2009, 86, цитирано у: Петровић 2015, 29).

Основу домаћег законодавства у борби против корупције чине Кривични законик, Законик о кривичном поступку, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, Нацио-

нална стратегија за борбу против корупције. Такође, важно је поменути и акте попут Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Закон о извршењу кривичних санкција, као важне у превенцији коруптивних појава (Петровић 2015, 29).

Када је реч о дефинисању појма корупција у законодавству Републике Србије, Национална стратегија за борбу против корупције, ову појаву дефинише као “однос који се заснива на злоупотреби овлашћења у јавном или приватном сектору ради стицања личне користи или користи за другог” (Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године [НСБПКРС] 2013, 1). Даље, Кривични законик међу коруптивна кривична дела наводи пре свега: примање и давање мита, злоупотребу службеног положаја, несавестан рад у привредном пословању, трговина утицајем, као и кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (Петровић 2015, 30,31; Кривични законик [КЗ] 2016).

Имајући у виду тематику рада посебно је важно истаћи наведени Закон о Агенцији за борбу против корупције и актуелни Закон о спречавању корупције будући да је овим законима прописано деловање институције чији је примарни задатак превенција овог феномена (Закон о Агенцији за борбу против корупције [ЗАБПК] 2010; Закон о спречавању корупције [ЗСК] 2021). Када је у питању њено деловање треба поменути да је према слову наведених закона одговорна Народној скупштини, а органи Агенције су одбор/Веће и директор (Извештај Агенције за борбу против корупције [АБПК] 2019, 8; ЗСК 2021). Поред Агенције, потребно је поменути и Савет за борбу против корупције који је основан одлуком Владе Републике Србије 11. октобра 2001. године. Савет представља стручно и саветодавно тело Владе основано са задатком да предлаже мере у борби против корупције и прати њихово спровођење, али и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у тој области (Савет за борбу против корупције [СБПК] 2019).

Законска регулација корупције у просвети

Наведени акти односе се и на регулацију корупције у области просвете. Посебну пажњу корупцији у просвети поклањају и поменута тела која ту проблематику износе детаљније у својим извештајима, о чему ће бити речи. У погледу превенције овог проблема важно је истаћи и Закон о основама система образовања и васпитања који је значајан због транспарентнијег избора за руко-

водећа места у образовним институцијама, прописујући поступак избора директора на конкурс (Извештај о спровођењу националне стратегије АБПК 2019). Такође, Закон о уџбеницима из 2018. године је важан у контексту дате тематике с обзиром да је због корупције на тржишту уџбеника, што ће у каснијем делу рада бити посебно обрађено, овај закон био предмет бројних критика о неадекватној регулацији ове области (Закон о уџбеницима [ЗУ] 2018). У наставку следи приказ успешности рада на основу донетих законских аката, као и навођење тешкоћа са којима се Агенција за борбу против корупције сусретала у области просвете.

САЖЕТАК СТАЊА КОРУПЦИЈЕ У ПРОСВЕТИ

Просвета се може означити као једна од најпроблематичнијих области у погледу степена корупције, о чему сведоче бројни подаци. У том смислу, илустративно делује Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2018. годину у којем се наводи да је у погледу „изречених мера јавног објављивања препорука за разрешење због повреде Закона о Агенцији у ситуацијама које представљају сукоб интереса, 22 мере изречене су функционерима који своје функције врше у установама система образовања и васпитања (основне и средње школе, високошколске установе, факултети и предшколске установе), четири (4) мере су изречене функционерима у органима здравствених установа, четири (4) председницима општина, седам (7) члановима општинског већа, једна начелнику општинске управе, једна директору центра за социјални рад, једна директору туристичке организације, једна заменику председника општине, две директорима јавног предузећа, једна директору привредног друштва чији је оснивач јединица локалне самоуправе, једна директору привредног друштва чији је оснивач РС“ (Извештај АБПК 2019, 27).

Дати приказ показује да су коруптивном деловању подложни пре свега функционери у овој области, а за њима следе запослени просветни радници. Као главни узрок корупције у просвети најчешће се наводе непотизам и економски мотиви, прецизније материјална корист као повод за бројне коруптивне радње (Шкаро 2016, 2, 3). Иако постоје извесни помаи у превенцији корупције у просвети, они остају у сенци скандала који су потресали ову област у протеклих неколико година. Треба подсетити на злоупотребу тестова за малу матуру који су пре полагања пријемног испита 2013. године процурили у јавност, тако што их је изнело лице запослено у Службеном гласнику (Миленија Симић-Миладиновић 2013). Аген-

ција за борбу против корупције је тим поводом издала саопштење у којем се тврди да Министарство просвете није учинило довољно у циљу смањивања ризика око датог спровођења мале матуре (Агенција за спречавање корупције, [АСК] н.д.). Као последица овог случаја тадашњи министар просвете је поднео оставку. Индикативније делује и случај корупције на тржишту уџбеника. Област високог образовања је нарочито подложна коруптивним појавама, па не чуде све чешће прозивке око валидности диплома и плагијата на факултетима. С тим у вези, у извештају Агенције за 2015. годину наводи се да се „жаришта корупције налазе у областима издавања уџбеника за основно и средње образовање, заснивања радних односа у основном и средњем образовању, управљања установама високог образовања и у процесу одбране докторских дисертација“ (Извештај АБПК 2016, 54). Висок степен корупције у овим сферама последица је управо материјалних користи које одговорна лица стичу кроз коруптивне радње у наведеним областима. Притом, и неадекватну превенцију корупције у тим областима треба тражити, између осталог, у наведним материјалним мотивима запослених у сектору просвете. Самим тим, као најраспрострањенији типови корупције у систему образовања могу се означити средња, ситна, као и административна корупција.

Поред наведеног приказа најкритичнијих поља испољавања корупције уочљива су и настојања државних органа у погледу превенције ове проблематике. Позитиван елеменат превенције представља део извештаја Агенције за претходну годину у којем стоји да је разрешење функционера образованих институција на основу измене Закона о основама система образовања и васпитања сада у надлежности министра просвете, који све чешће позитивно одговара на иницијативе Агенције за борбу против корупције (Извештај АБПК 2019, 26).

Такође, према Извештају Агенције за 2017. годину, Министарство просвете, науке и технолошког развоја наставило је праксу достављања нацрта прописа Агенцији ради прибављања мишљења о процени ризика корупције. Исти извештај наводи и повећање броја донетих планова интегритета „као превентивног институционалног механизма у борби против корупције и других неправилности“, у систему просвете. Прецизније, план интегритета су донели сви универзитети у Србији, 85% факултета, 72% средњих школа, 55% високих школа, 67% основних школа, као и 65% предшколских установа (Извештај АБПК 2018, 43-47).

Наведени случајеви јасно говоре о стању корупције у просветном сектору, који се све чешће са здравством класификује као

најозбиљнији проблем у датом контексту. Како се ради о широкој теми, у наставку рада ће се у циљу свеобухватнијег разумевања проблема ова тематика разрадити приказивањем главних притужби грађана о корупцији у просвети, а навођењем познатог случаја корупције на тржишту уџбеника, пружиће се потпунија слика корупције у овој области.

ПЕРЦЕПЦИЈА ЈАВНОСТИ О КОРУПЦИЈИ У ПРОСВЕТИ

У извештајима Агенције за борбу против корупције, грађани фаворизују област просвете када је реч о распрострањености корупције. Другим речима, у току 2015. године грађани су на корупцију у просвети указали у 12 одсто представки, док је 2016. године та бројка износила 20 процената. Према Извештају за 2016. годину, најзаступљенија је подобласт високог образовања, па следе подобласти основног, предшколског и средњег образовања (Извештај АБПК 2017, 15). У прилог томе иду налази истраживања који показују став да корупције има највише на факултетима и вишим школама (46%), затим у средњим школама (16%), а на крају следи основна школа, где се издваја став да међу учитељима има најмање корупције (6%). О степену перцепције грађана о корупцији у просвети говори и податак истраживања из децембра 2015. године, када је 70 одсто испитаних грађана за лоше стање у образовању кривило неререформисан и слаб образовни систем и 62 процената испитаника који су за лош квалитет образовања сматрали најодговорнијим фактором системску корупцију на свим нивоима (UNDP 2015, 19). На основу анализа које је спровео *Transperency International* 2013. године, утврђено је да је у Србији чак 15% испитаника дало мито у образовању, што је највише у региону, па самим тим потврђује раније изнет став о материјалним користима као главним покретачима корупције у области образовања. (Шкаро 2016, 3).

У подобласти високог образовања која је перципирана као најкорумпиранија, грађани најчешће указују на недовољну транспарентност коришћења средстава универзитета, а самим тим износе сумњу у незаконито коришћење средстава факултета које није у циљу унапређења квалитета рада универзитета. Такође, мета честих критика је и правни оквир који регулише избор у наставничка звања за који се тврди да је нетраспарентан и да оставља простор за бројне злоупотребе. (Извештај АБПК 2017, 36).

У подобласти високог образовања озбиљан проблем пред-

стављају и све чешће појаве куповине диплома и плагијата. Ова тема је посебно актуелна имајући у виду да се неколико државних функционера оптужује за ова дела. Нетранспарентне и у крајњој линији, контраверзне провере њихових доктората довеле су до пада кредибилитета високог образовања у јавности. Контраверзан је и начин састављања комисија које испитују те докторате па се о корупцији у поменутом случају може расправљати из више угла.

У подобластима основног и средњег образовања важно је поменути систем корупције који је постојао у организовању ђачких екскурзија што је спречено тако што су школе натеране да ове поступке спроводе по правилима јавних набавки, а не директним погодбама које су омогућавале висок степен корупције у тој области (UNDP 2015, 20). Прецизније, услед непостојања званичне контроле тендера за избор агенција преко којих ће ђаци путовати на екскурзије, долазило је до намештања понуда из чега су као добитници излазили фаворизоване туристичке агенције и директори школа. Сем новчаних користи које добијају овим путем, директори школа користе и могућност бесплатног летовања за целу породицу о трошку туристичке агенције, као накнаду за намештен посао (Novi magazin 2013).

Велики број грађана и удружења поднели су представке Агенцији за борбу против корупције поводом случаја корупције на тржишту уџбеника којима се указује на незаконитости поводом спроведених конкурса. Реч је о коруптивним механизмима који указују на ниво овог проблема у образовању, па ће у наставку рада овај случај бити посебно размотрен као сликовит модел злоупотреба у сектору просвете.

Дакле, из наведеног следи да јавност јасно перципира које су то области корумпиране и у којим видовима се корупција појављује у тим областима. Та чињеница је важна јер показује да постоји одређена свест о проблему корупције, што је неопходан услов у процесу превенције истог. Имајући у виду висок ниво корупције у сектору просвете, освешћеност грађана о овом проблему је неизоставан елемент у циљу унапређења рада образовних институција.

КОРУПЦИЈА НА ТРЖИШТУ УЏБЕНИКА

Да би се разумео шири контекст корупције на тржишту уџбеника, потребно је навести да је простор за махинације отворен 2003. године када се почело са либерализацијом овог тржишта. Наиме, до тада је монопол за издавање уџбеника имало јавно предузеће Завод за издавање уџбеника, а након тога улогу доминантног

издавача преузима немачка компанија која данас контолише око 50 одсто датог тржишта (Ђорђевић 2018).

Неправилности које су се појавиле на тржишту уџбеника често се наводе као пример распрострањености корупције у просвети. Овај случај се веже за 2016. годину када је Министарство просвете спровело Јавни конкурс за избор уџбеника који ће се користити у основним и средњим школама на територији Републике Србије од школске 2016/2017. до 2018/2019. године. Убрзо по спровођењу конкурса, на адресу Агенције за борбу против корупције стигао је велики број представки у којима се указивало на постојање нерегуларности током спровођења тог конкурса. У њима се тврдило да су одређени издавачи током спровођења поступка избора уџбеника нудили разне погодности директорима школа, наставницима, професорима и ученицима као што су погодност да одређен број ученика добије бесплатне уџбенике, али и поклоне у виду школских торби, интерактивних табли, таблет рачунара, практикума. Наравно, циљ тих активности био је избор уџбеника одређеног издавача (Извештај АБПК 2017, 35). Један од најдрастичнијих примера те врсте јесте понуда наставницима и професорима за учешће на четвородневном стручном семинару у иностранству за свега двадесет евра по особи (АСК).

На основу тога може се закључити да су одређени издавачи утицали на тржишну цену уџбеника кроз нуђење неконкурентних услова пословања, што говори о постојању трендова монополизације на тржишту уџбеника. Агенција је током 2016. године обавестила Апелационо јавно тужилаштво у вези са основним школама које су примиле поклоне. Према томе, због сумње да постоји корупција у датом случају Агенција је организовала координациони састанак државних органа на тему корупције у просвети на којем је закључено да решавање проблема у поступку избора уџбеника захтева синхронизовано деловање свих надлежних државних органа и да је самим тим неопходно извршити анализу слабих тачака у овом поступку којима ће се увећати интензитет ризика на корупцију, те на основу тога дефинисати одговарајућа решења (Извештај АБПК 2017, 35). У ту сврху је договорено формирање радне групе чији би рад координисала Агенција за борбу против корупције. Закључак ове радне групе односио се на критику Просветне инспекције која је у датом случају морала да уради више, али и Министарство просвете које је требало да покрене прекршајне поступке што није учињено (Ђорђевић 2018).

Све то је натерало одговорне државне органе да се озбиљније посвете овом проблем па је тако најављена промена Закона

који регулише ову материју из 2015. године. Будући Нацрт закона састојао се из низа одредби које су имале за циљ да смање монополизацију тржишта као и потенцијална поља за коруптивно деловање. Управо је дискусија око тог Закона показала праву природу тржишта уџбеника о којој је било речи. С тим у вези, тадашњи министар просвете је писмено обавестио Агенцију за борбу против корупције да је током израде Закона био “изложен притисцима, претњама и покушајима застрашивања од стране одређених издавачких кућа, као и других лица која су била повезана са тим издавачима“ (Ђорђевић 2018).

На крају, у априлу 2018. године усвојен је нови Закон о уџбеницима као део компромиса са највећим издавачким кућама. Нова верзија закона не доноси потребна побољшања на које је више пута указивала Агенција за борбу против корупције, а које се пре свега односе на сукоб интереса, избор и праћење уџбеника и недостатак критеријума за одлучивање (Pravni portal 2018). Главни мотиви за овакво деловање су покушаји монополизације тржишта уџбеницима. У том контексту треба сагледавати и штету коју трпе родитељи који немају могућност избора производа који на крају плаћају.

Чињеница да овај проблем још увек није решен и да постоји опасност од злоупотреба, најбоље говори о степену корупције у просвети и постигнутим резултатима у овој области. Притом, ово није једини случај корупције у вези са тржиштем уџбеника. Подсећања ради, начелник просветне инспекције у Министарству просвете смењен је са те функције 2014. године, након што се испоставило да је његов син власник издавачке куће која је вршила дистрибуцију уџбеника, што указује на постојање административне корупције и могућности за злоупотребе у вези са овим питањем. (UNDP 2015, 20).

ПЕРСПЕКТИВЕ И РЕЗУЛТАТИ У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

На основу изложеног може се закључити да је корупција у сектору просвете итекако распрострањена и да Србији предстоји озбиљан посао у процесу превенције овог проблема. Поменуте афере са уџбеницима, плагијати, као и афера “Индекс”, били су пресудни у контексту активнијег приступа борби против корупције у образовању, па се задњих година као последица појачане свести о томе доносе закони, организују радионице, предавања, пројекти са циљем ефикаснијег суочавања са лепезом коруптивних појава у овој области.

Како се реформа образовања намеће као једино решење, државни органи су донели неколико аката са циљем да се унапреди тај процес. С тим у вези, 2012. године је донет Акциони план за борбу против корупције у образовању на основу препорука ОЕЦД, под називом „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању”. У њему се као смернице за унапређење образовања, између осталих, наводе потреба развоја правног оквира за прикупљање и обраду података, планирање средстава за потребе спровођења истраживања и анализе у циљу препознавања коруптивних активности у образовању, успостављање јединственог информационог система просвете и науке, измене процедуре за давање информација заинтересованим странкама, објављивање жалби, представки, приговора на сајту Министарства, као и спровођење сета тематских кампања у циљу превенције корупције (МПН 2012).

У погледу тренутног стања у сфери високошколског образовања, у Стратегији за борбу против корупције се наводи да је питање приватних високошколских установа недовољно регулисано, с обзиром да нису прописани адекватни стандарди и механизми контроле квалитета, што отвара могућност злоупотребе у оквиру ових образовних установа. Међу главним проблемима истиче се и недовољна транспарентност у различитим сферама ове области. Почев од дискреционих овлашћења руководиоца просветних институција по многим питањима до тога да је целокупан нормативни оквир недовољан да би омогућио транспарентан рад ових институција (НСБПКРС 2013). Степен нетранспарентности, показан кроз раније наведене примере, постао је важно питање у контексту превенције корупције у образовању па самим тим сви планови истичу значај тог аспекта. Нова законска решења усмерена су управо на унапређење тог елемента нарочито у контексту избора у академска звања и руководећа места.

У даљем процесу усвајања антикоруптивних мера подстицајно делују евроинтеграциони токови, будући да се из фондова Европске уније финансирају пројекти који имају за циљ управо превенцију корупције. Према поглављу 23, Србија се обавезала да ће се ускладити са политикама и стандардима Европске Уније па самим тим ово питање добија на важности. С тим у вези, Агенција за борбу против корупције укључена је у спровођење пројекта „Јачање интегритета и борба против корупције у високом образовању у Србији“ и „Подстицање демократске културе у школама“ кроз учешће у Надзорним одборима пројекта као и у појединим пројектним активностима. Овај пројекат финансирају Европска

унија и Савет Европе кроз Заједнички програм за Западни Балкан и Турску (Извештај АБПК 2019, 40).

Такође, од значаја је и помоћ коју већ пар година пружа Мисија ОЕБС у Србији у оквиру свог програма помоћи развоју правосуђа, безбедности и заштити људских права. У оквиру борбе против корупције у просвети неопходно је повезати се на међународном нивоу како би се добила одговарајућа помоћ. У том смислу делује индикативно платформа Савета Европе (ЕТИНЕД) са циљем да подели информације и искуства у области транспарентности и интегритета у образовању. Сличну платформу основала је и Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу (УНЕСКО) (Шкаро 2016, 12).

У циљу што ефикасније борбе у превенцији корупције у образовању, Република Србија је усвојила неколико закона који регулишу ову област. Током 2018. године је усвојен Закон о просветној инспекцији који је прописао послове и овлашћења просветног инспектора по општинама и градовима у циљу целисходније регулације све чешћих коруптивних појава у образовном систему. (РТВ 2018). У том контексту је значајно усвајање Закона о запосленима у јавним службама којим се уређује радно-правни статус и плате запослених у јавним службама, односно у просвети (Извештај о спровођењу националне стратегије АБПК 2019). Закон о заштити узбуњивача је посебно важан будући да се корупција најбоље открива изнутра (Видети: Стевановић 2016).

Даљи кораци превенције захтевају одлучније поступке државних органа у погледу санкционисања одређених појава као што су већ поменути случајеви плагирања и уџбеничке корупције. Зато су и превентивни механизми попут просветних инспекција, провере акредитација нужни за нормално функционисање образовног система. У контексту плагирања значајно је коришћење ИТ програма за контролу могућег плагирања (Турнтин, Ефорус итд). Наиме, постоји иницијатива да се удруже факултети који користе ефорус и турнтин систем и да оформе своју групу у којој ће све бити на једном месту. Носилац тог пројекта би био Универзитет у Београду, а производ тога би била јефтинија цена појединачне претраге и веће могућности за утврђивање плагијата (Гуцијан 2016). Дато стање изискује и појачану едукацију младих о последицама корупције кроз разне трибине, радионице, али и укључивање ове теме у наставни план чиме се спречава могућност да и сами буду подложни коруптивним радњама у будућности (Шкаро 2016, 11, 12).

Агенција за борбу против корупције је организовала неколико радионица у циљу едукације о проблему корупције у просвети,

као и састанке на којима су стручњаци из различитих области прављали о горућим проблемима са којима се суочава сектор просвете. Ипак, надлежности Агенције су такве да она, у циљу што успешније превенције корупције, мора да успостави блиску сарадњу са осталим државним органима. Међу препрекама у раду Агенције истичу се одсуство владавине права изражено кроз неуспелу реформу правосудног система, привредна неразвијеност, али и вредносни систем који легитимизује коруптивно понашање. У таквим околностима су домети рада Агенције су ограничени што постаје посебно видљиво кроз склоности носилаца политичке моћи да индиректно утичу на рад Агенције (ЗАБПК 2010).

Према томе, као мере неопходне за успешан процес превенције коруптивног деловања како у просвети, тако уопште могу се издвојити политичка воља, нулта толеранција корупције, изградња система и јачање институција за борбу против корупције, чвршћа сарадња антикоруптивних тела. Такође, потребно је унапредити транспарентност у погледу располагања јавним средствима и ресурсима, али и побољшање рада полиције, судства, тужилаштва у делу контроле и кажњивости (Gavrilović i dr. 2013, 47). Једино у атмосфери сарадње државних органа Агенција за борбу против корупције може пружити свој пун потенцијал, посебно јер реч о младом телу које треба институционално етаблирати.

Поред материјалне штете коју су наведени поступци корупције у просвети проузроковали, дошло је и до подривања институционалних механизма. На тај начин и обичан грађанин губи поверење у ауторитет државе, њене институције и правосудне органе (Грегориан 2015, 153). Некажњива коруптивна понашања заправо су показатељ правог стања у виталним областима какво је правосуђе. У крајњој линије, степен корупције који је изложен у претходном делу рада указује на проблем институционалног дефицита.

Дакле, успешно решавање ових проблема требало би да прати путању усвајања европских стандарда. Неопходно је остварењивање ове области у виду дигитализације и развијања јединственог информационог система. Важан сегмент превенције представља и транспарентност, нарочито када је реч о финансијским средствима образовних институција. Требало би размотрити и повећање примања просветних радника будући да су ниске плате један од главних узрочника корупције у просвети. Најзад, решавање ових питања је нужно с обзиром да нефункционалан и корумпиран образовни систем у крајњој инстанци доводи до озбиљнијих проблема у вези са ширим институционалним контекстом.

ЗАКЉУЧАК

На основу наведеног може се констатовати да је корупција у образовању дубоко укореењена што изискује више одлучности у правцу њеног сузбијања. Чињеница да многи случајеви коруптивног деловања нису решени одсликава то стање указујући на шири проблем (не)функционалности институција. Као последица таквог стања долази до опадања квалитета образовања, што има вишеструке импликације.

Нерешеност наведених случајева корупције показује да не постоји одговарајући степен политичке воље да би се ови проблеми почели темељније решавати. Позадина тог проблема састоји се у појединачним интересима који се углавном свде на стицање, прибављање материјалне користи кроз дате коруптивне радње.

Рад Агенције за борбу против корупције је као што је и представљено, дао велики допринос тој борби, али је функционисање ове институције немогуће посматрати изван ширег контекста који подразумева кооперацију и посвећеност низа државних органа у процесу превенције. Резултати њеног рада зависе од степена независности и количине расположивих ресурса неопходних за успешну превенцију корупције.

На крају, важно је нагласити да се као главни проблем издваја недостатак политичке воље и доминантна политичка култура која погодује егзистенцији различитих видова корупције. Услед тога долази до постепеног урушавања институционалне инфраструктуре па у том контексту треба посматрати и позицију Агенције за борбу против корупције као релативно младе и недовољно етаблиране институције. Најзад, потребно је нагласити да се урушавањем темељних вредности, ризикује да ове појаве постану друштвено прихватљив начин понашања.

РЕФЕРЕНЦЕ

Агенција за спречавање корупције [АСК]. „Кординациони састанак о злоупотребама у поступку избора удбеника“, Последњи приступ 29. мај 2021. <http://www.acas.rs/10950-2/>

Агенција за спречавање корупције [АСК]. н. д. Саопштење за јавност Агенције за борбу против корупције поводом „мале матуре“. Последњи приступ 30. мај 2021. <https://www.acas.rs/saopstenje-za-javnost-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-povodom-male-mature/?pismo=lat>

- Бјелајац, Ђ., Жељко. 2015. „Корупција као изазов савременог демократског друштва.“ *Култура полиса* 26 (12): 43-57.
- Грегориан, Мерил. 2015. „Улога правосудног система Републике Србије у борби против корупције“, Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
- Гуџијан, Сандра. 2016. „Студенти могу да препишу четвртину туђих радова.“ *Политика*. Последњи приступ: 29. мај. 2021. <https://www.politika.rs/sr/clanak/355228/Drustvo/Studenti-mogu-da-prepisu-cetvrtinu-tudih-radova#>
- Закон о Агенцији за борбу против корупције [ЗАБПК], „Службени гласник“, бр. 53/2010
- Закон о основама система образовања и васпитања [ЗОСОВ], „Службени гласник“, бр. 88/2017
- Закон о уџбеницима [ЗУ], „Службени гласник“, бр. 27/2018
- Закон о спречавању корупције [ЗСК], „Службени гласник“, бр. 11/2021
- “Извештај о раду за 2015. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2016.
- “Извештај о раду за 2016. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2017.
- “Извештај о раду за 2017. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2018.
- “Извештај о раду за 2018. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2019.
- “Извештај о спровођењу националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији и ревидираног Акционог плана за њено спровођење за 2018. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2019.
- Миладиновић, Симић, Миленија 2013. „Поништена мала матура.“, *Политика*. Последњи приступ: 29. мај 2021. <http://www.politika.rs/sr/clanak/261781/Drustvo/Ponistena-mala-matura>
- Министарство просвете, науке и технолошког развоја [МПН]. 2012. „Акциони план за борбу против корупције у образовању на основу препорука ОЕЦД: Јачање интегритета и борба против корупције у образовању из 2012. године.“ Последњи приступ 30. мај 2021. <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2016/12/Akcioni-plan-Ministarstva-za-borbu-protiv-korupcije-u-obrazovanju-aktivnost-2-2-10-14-iz-AP-PG23.pdf>
- “Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године”, Службени гласник РС, бр. 57/13, Београд, 2013.

- Павловић, Зоран, Станимир Ђукић, Драган Ђорђевић. 2015. „Емпиријска анализа феномена корупције у Србији и корупција у привреди.“ Војно дело 5: 274-292.
- Петровић, Наташа. 2015. „Корупција као облик организованог криминалитета.“, мастер теза. Универзитет у Нишу: Правни факултет.
- Радио телевизија Војводине [РТВ]. 2018. „Усвојен Закон о удбеницима, просветној инспекцији...“ Последњи приступ: 30. мај 2021. http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/usvojen-zakon-o-udzbenicima-prosvetnoj-inspekciji..._907081.html
- Савет за борбу против корупције [СБПК] (званични сајт). Последњи приступ: 28. мај 2021. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1015/osnivanje-i-nadleznost>
- Стевановић, Александар. 2016. „Улога превентивних политика и механизма за одвраћање од корупције.“, *OSCE*. 28. мај 2021. <https://www.osce.org/sr/serbia/272876?download=true>
- Фатић, Александар. 2005а. „Корупција и криминална девијација.“ У Корупција, ур. Добривоје Радовановић, Александра Булатовић, 3-44. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент.
- Фатић, Александар. 2005б. „Структурна основа корупције.“ У Корупција, ур. Добривоје Радовановић, Александра Булатовић, 69-90. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент.
- Шкаро, Милица. 2016. „Корупција у образовању.“ *OSCE*. Последњи приступ 28. мај 2021. <https://www.osce.org/sr/serbia/272866?download=true>
- Aras, Slađana. 2007. „Korupcija.“ *Pravnik* 41 (1): 25-59
- Ćirić, Jovan, Mario Reljanović, Nemanja Nenadić, Marko Jovanović, Dragan Dobrašinović, Danilo Pejović. 2010. *Korupcija-problemi i prevazilaženje problema*. Београд: Удружење јавних туžilaca и заменика јавних туžilaca Србије.
- Ђорђевић, Aleksandar. 2018. „Udzbenici-od lobiranja, preko mita do škole.“ Јавно. Последњи приступ: 29. мај 2021. <https://javno.rs/istrazivanja/udzbenici--od-lobiranja-preko-mita-do-skole>.
- Gavrilović, Zoran, Jelena Milunović, Pavle Dimitrijević, Snežana Đapić. 2013. „Borba protiv korupcije u Srbiji“, Biro za društvena istraživanja, <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2013/09/Borba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj.pdf>.
- Milenković, Dejan. 2017. „Mehanizmi EU i borba protiv korupcije u Republici Srbiji.“ У Србија и ЕУ: Борба против корупције, ур. Dejan Milenković, 21-32. Београд: Европски покрет у Србији.
- Novi magazin 2013. „Ekskurzije-izvor korupcije u obrazovanju.“ Последњи приступ 29. мај 2021. <http://www.novimagazin.rs/vesti/ekskurzije---izvor-korupcije-u-obrazovanju>.

- Pejanović, Radovan. 2012. „Korupcija kao društveno-ekonomski fenomen.“, *Glasnik Antropološkog društva Srbije* 47: 229-238.
- Pravni portal. 2018. „Mogućnost korupcije i zloupotrebe prilikom izbora udžbenika.“ Poslednji pristup: 29. maj 2021. <https://www.pravniportal.com/mogucnost-korupcije-zloupotrebe-prilikom-izbora-udzbenika/>
- Stoiljković, Zoran. 2013. „Politička korupcija i slaba država.“, *Filozofija i društvo* 24 (1): 135-159.
- Šaljić, Eldar. 2015. „Metodika otkrivanja i prevencije korupcije.“ *Pravne teme* 3 (5): 136-152.
- UNDP Srbija. 2015. „Borba protiv korupcije: između prakse i norme“, Poslednji pristup 30. maj 2021. https://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/DobraUprava/UNDP_SRB_Analiza%20Borba%20protiv%20korupcije%202009%20-%202015_CeSID.pdf

Dusan Corbic

ANALYSIS OF THE PAPER ANTI-CORRUPTION AGENCY AGAINST CORRUPTION IN EDUCATION

Resume

Corruption is one of the most severe problems for the stability of the institutional order in Serbia. Considering the topical theme, this paper is focused on locating corruption in the education sector due to the prevailing phenomenon. For this purpose, it is necessary to process corruption cases in the textbook market and the validity of certificates and plagiarism at faculties, which can be characterized as the most problematic points in the education system. This type of analysis requires insight into the Anti-Corruption Agency's work, which is a vital link in the prevention of corruption in general and thus corruption in education.

Keywords: corruption, Anti-Corruption Agency, education system, Serbia, prevention of corruption.

* Овај рад је примљен 04. јуна 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. јуна 2021. године.

ОН ИЛИ ОНА ВОЈНИК? ОСВРТ НА РОДНУ ОСЕТЉИВОСТ ЈЕЗИКА У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ

УДК 355.11(497.11):305-055.2

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.6>

Прегледни рад

Милица Топаловић*

Институт за политичке студије, Београд

Сажетак

Сектор безбедности често се посматра као традиционално мушка сфера, државоцентрично поље у којем није било простора за учешћем жена, а још мање простора за дискусије о роду, родним идентитетима и дискриминацији. Родно осетљив језик, какав је српски, један је од основних инструмената и индикатора о присуству жена и, генерално, родних перспектива у друштву. Жеља за потпуном равноправношћу полова у сектору безбедности уско је повезана са променом друштвених пракси, али и са сензибилисањем језика по питању чинова и професија које обављају жене. Циљ рада је да, на примерима назива чинова Војске Србије, покаже зашто је битно неговати родно осетљив језик у традиционално мушким професијама, као и објаснити зашто јавне политике и легислатива већ дужи временски период не успевају да санкционишу сексизам и дискриминацију у јавном дискурсу.

Кључне речи: родно осетљив језик, сектор безбедности, јавне политике, родна равноправност, феминастичке перспективе.

* topalovicmilica1995@gmail.com. Ауторка је докторанд на Факултету политичких наука, Универзитета у Београду и запослена у Институту за политичке студије као истраживач приправник преко пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

УВОД

Утицај језика и друштвених промена је узајаман. Како новонастале друштвене праксе утичу на конструкцију нових речи и израза, тако језик постаје инструмент подстицања друштвених промена. Језик је катализатор подизања нивоа јавне свести о промењеним околностима и условима кроз свакодневну употребу и јавни дискурс којим се промовишу нове реалности. Родно осетљив језик, какав је српски, постаје један од елемената промоције нових родних односа и индикатор присуства жена, тј. родних перспектива (*gender mainstreaming*) и искустава у целокупном друштву. Таква промоција и афирмација промењених друштвених околности није у потпуности присутна у сектору безбедности као сфере у којој су вековима били неговани традиционални односи (Кузмановић и Јовановић 2013, 1). Посебно место у овој анализи заузима Војска Србије као вероватно најзатворенија група, заснована на принципу хијерархије, где се правила тешко мењају и усвајају, без обзира на промењене социополитичке услове.

Еманципација жена и могућност њиховог учествовања структурама безбедности и специфично у војним активностима отпочела је за време Другог светског рата на овим просторима. У периоду од 1941-1945 године захваљујући Народноослободилачкој војсци било је пуно више жена у униформама, него касније у редовима Југословенске народне армије (ЈНА) (Зорић и Ђукић 2010, 201). Мањи број жена је стекао официрски чин завршавањем Факултета општенардне одбране, добровољним служењем војног рока или похађањем Школе резервних официра у периоду од 1983. до 1985. године (201). Међутим, то није довело до већег ангажовања жена, те њихов број на почетку деведесетих је раван статистичкој грешци. После демократских реформи и са почетком професионализације војске у Савезној Републици Југославији (СРЈ) омогућено је да у статусу војног лица по уговору могу бити примљене и жене (201) Захваљујући резултатима емпиријског истраживања „Обим и модалитети ангажовања жена у савременим армијама“ из 2003. године у Институту ратне вештине у Београду, упућене су различите препоруке органима власти за значајнијим укључивањем жена у свим категоријама професионалних војних лица у Војсци Србије, као и њихово образовање у војним школама (203). Од 2007. године отпочиње школовање жена на Војној академији. Међутим, омогућавање професионалног занимања жена у оквиру сектора безбедности, далеко је од достизања потпуне равноправности полова. Негативна понашања усмерена на жене у сектору

безбедности и различити видови професионалне дискриминације, *стаклени плафон* ограничења, групно омаловажавање, али и полна неусклађеност језика, скренули су пажњу феминисткињама на потребу да унутрашње организационе политике у оружаним снагама треба да буду обесхрабрене и санкционисане (Harrel and Miller 1997, 28).

Циљ рада је да утврди колико је, зашто и како родно осетљив језик у сектору безбедности, али и да квалитативно покаже допринос језика потпуној родној равноправности. Рад је подељен на неколико тематских јединица. У уводном делу биће речи о успеху феминизма да на јединствен начин у оквиру људске безбедности подигне ниво свести о значају инклузије концепта рода у сектор безбедности. Други део ће илустровати и објаснити родно осетљив језик на примеру назива чинова у оружаним снагама Републике Србије, али и дати одговор на питање зашто су припаднице оружаних снага обесхрабрене да примењују граматички женски род. У последњем делу, ауторка ће указати на то како је ово питање уређено у Републици Србији, шта предвиђа новоусвојени Закон о родној равноправности и допуне Закона о забрани дискриминације, али и компаративном анализом указати на примере из држава региона које су много раније уочиле значај правног регулисања овог питања и на тај начин допринеле смањењу сексизма и дискриминације у свакодневној употреби језика.

МЕЋУЗАВИСНОСТ КОНЦЕПТА РОДА, ЈЕЗИКА И БЕЗБЕДНОСТИ

Феминизам и студије безбедности имају бројне заједничке именице. У основи феминизма налази се непрестана борба за људска права, односно усресређеност на појединца, појединку. Безбедност је, с друге стране посматрана као традиционално мушка сфера, државоцентрично поље у којем није било простора за учешћем жена, а још мање простора за дискусије о роду, родним идентитетима и дискриминацији. У раним почецима фокус студија безбедности био је усресређен искључиво на претње које долазе споља, тј. на очување светског мира, територијалног интегритета, остваривању националне безбедности и на све оно што се могло подвести под кишобраном војне безбедности. Концепт безбедности је након Хладног рата доживео велику промену, проширио се, продубио и обогатио. Сада се могло говорити и о димензији економије, политике, екологије. Овакво ревидирано поимање безбед-

ности било је значајно за феминистички продор у студије безбедности јер се, поред различитих објеката који се могу заштитити, као референтни објекат појављује и појединац тј. појединка. Према мишљењу Зоране Антонијевић (2011) „Безбедност је виђена из перспективе индивидуалних и/или колективних искустава жена, те се отуд безбедност мери степеном осећања личне сигурности појединца и појединке у оквиру једног друштва и државе” (8).

Феминистичке теорије безбедности постају видљиве 1980-их година и развијају се као плод реакција и дебата на тему одсуства и занемаривања питања рода у оквиру студија безбедности, као и оскудне литературе у академским круговима о овом питању. Пратећи промену безбедносне парадигме и развоја значаја људске безбедности, феминистичке теорије безбедности искористиле су за продор концепта рода као аналитичке категорије у студије безбедности. Концепт рода је на велика врата увела америчка ауторка Кејт Милет (*Kate Millet*) у капиталном делу „Политике полности” (*Sexual Politics*) објављеном 1970. године. Род је, према овој школи, друштвена конструкција, аналитичко оруђе у хуманистичким и друштвеним наукама уопште. Најзначајнији допринос је увођење концепта рода који има за циљ да преиспита детерминисаност родних улога. Дакле, род није еквивалент концепту пола који је биолошки одређен. Род као вишезначан термин се у српском језику односио првенствено на граматички род - мушки, женски или средњи. Међутим, род као друштвена конструкција полних разлика, у српски језик улази преводом енглеске речи *gender* (Duhaček 2009, 1). Из феминистичке перспективе и перспективе родних студија, род наглашава да полне разлике нису једном заувек дате, односно задате, већ да су у питању променљиве категорије у зависности од културног, историјског или социополитичког контекста конкретне заједнице. Иако је на глобалном нивоу потреба за стандардизацијом и јасном конструкцијом термина између феминизма и студија безбедности постојала и у претходним деценијама, коначна артикулација феминистичког концепта безбедности утврђена је тек 2000. године Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1325 под називом „Жене, мир и безбедност” (Peace Women 2020). Како је узајамна и нераскидива веза између безбедности и универзално признатог концепта рода утврђена, потребно је додати и последњи угао анализе како би троугао био комплетан – језик.

ШТА ЈЕ РОДНО ОСЕТЉИВ ЈЕЗИК?

Језик, као друштвена категорија, проблематизован је, не само у Србији већ у свим говорним подручјима чији језик препознаје женски морфолошки облик професија и занимања којима се жене у историји нису бавиле. Проблем проистиче из потребе за непрестаним мењањем, прилагођавањем, последично и нормирањем и стандардизацијом језика. Неписана пракса је да се тај процес неретко одвија под покровитељством академске елите коју најчешће творе мушкарци који се залажу за економичност језика. Зато не изненађује чињеница да је процес кодификације језика и даље под значајним утицајем патријархалног културног модела, као и да се у оквиру сектора безбедности у Србији и даље говори о *официрима, пилотима, полицајцу* када се упућује на жене које обављају ове функције. Неутрални облици подразумевају симплификацију језика, тј. аргумент да тај појам обједињује различите родне идентитете или да их, са друге стране, не узима у обзир.

Критичка анализа дискурса у својим истраживањима повезаности језика и рода полази од претпоставке да оно што је позитивно вредновано у језику увек је у мањој или већој мери повезано са природом друштвених односа, позиционирањем особа у друштвеној хијерархији и пропраћено препорученим моделом друштвеног понашања (Filipović 2009, 110). С друге стране, Иван Клајн наводи да употреба именица мушког рода за жене не мора бити знак патријархалности и мушког шовинизма јер веза између језика и друштвених односа није тако једноставна и директна (Gočanin, 2012). Закључује се да по питању родне осетљивости српског језика, не само да не постоји задовољавајући ниво нормираности, већ у академској заједници и даље опстају опречна размишљања о потреби прилагођавања језика промењеним социополитичким условима и потребама.

Изучавање интеракција рода и језика започето је лингвистичком студијом Робин Лејкоф (*Robin Lakoff*) из 1975. године која наводи да је *језик мушкараца* један од кључних елемената, не само успостављања, већ и доминације мушкараца над женама, тј. субординације жена (Filipović 2011, 410). Тиме се потврђује да, у склопу ширег друштвено-политичког контекста, жена не стиче свој социјални статус, већ га изводи из очегов или мужевљевог. Таква (зло)употреба језика користила је одржавању хијерархије моћи. Касније, променом друштвених пракси, долази се до сазнања да се нико не рађа као мушкарац или као жена, већ да се родни идентитети стварају током читавог живота, и представљају у различи-

тим доменима заједнице путем језика, у зависности од образовања, класне, идеолошке, верске или било које друге припадности (412). Међутим, као и у свим сферама друштва и у конституисању јавног дискурса учествују елите које имају привилегован приступ. Према речима професорке Универзитета у Београду, Јелене Филиповић, елите доносе одлуке о језику које се даље репродукују и имплементирају кроз административни, правосудни систем и образовне политике (412). Ауторка објашњава да се на основу анализе динамике односа који постоји између елите која диктира преовлађујући дискурс и непривилеговане већине која одржава *status quo*, јасно може уочити разлог репродукције усвојених и најчешће дискриминаторних језичких модела. Дакле, пуко усвајање, репродукција, али и отпор родно дискриминисаних, нарочито се може уочити у традиционално мушким, односно хомогено мушким занимањима каква су најчешће она у оквиру сектора безбедности. То се може схватити и последицом патријархалног наслеђа и поделе на јавну и приватну сферу. Подручја безбедности, међународних односа, националних интереса и одбране традиционално припадају области јавног живота где род није био видљив, нити је препознат као кључан за даљи развој овог сектора (Antoniјевић 2011, 4). Оваквим ставом пренебегнута је чињеница да промене заправо почињу у једном сектору и изискују време да би се прелиле на остале (Connel 2009, 73).

Апел за укључивање родне перспективе (*gender mainstreaming*) у све сфере друштва још једном је потврђена и на Светској конференцији Уједињених нација о женама одржаној у Пекингу 1995. године. Земље чланице Уједињених нација су се обавезале да ће основати институције за напредак жена и спровођење политике родне равноправности и једнаких могућности чији би главни задаци били усмерени на подржавање извршних власти и администрације на свим нивоима да примењују и спроводе програме, пројекте, акције и законе који унапређују положај жена и доприносе равноправности полова, укључујући и афирмацију родно осетљивог језика (Вишацки 2016, 47).

ДА ЛИ СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ ПОЗНАЈЕ РОДНУ ОСЕТЉИВОСТ ЈЕЗИКА?

Улазак жена у секторе јавне сфере, нарочито у сектор безбедности, доноси са собом нови харач. Осим институционалног насиља, дискриминације и притиска, новонастала пракса није праћена језичком променом, која је *per se* врло природна духу срп-

ског језика. Доказ за то јесте и речник српскохрватског књижевног језика Матице српске који је до скоро био и јединствени референтни извор такве врсте на овом подручју и који је извршио попис лексичког фонда занимања од пре више од пола века, водећи рачуна о именима занимања и функција које су обављале жене (видети: Miljušić 2013, 7). Родно осетљива проблематика језика дешава се у каснијим деценијама са настанком нових занимања, односно са квантитативним повећањем образованих жена које почињу да се баве пословима који им, традиционално, нису били раније доступни. Последице, како наводи професорка Јелена Филиповић (2009), долази до *лексичких празнина*, а самим тим и до настанка сексизма у језику. Разлог томе налази се у облицима именица мушког рода који се сматрају свеобухватним и родно неутралним носиоцима семантичког значења у одређивању занимања и функција за које не постоје речи у женском роду (117). Тако смо у прилици да и даље чујемо војник Јелена Миладиновић, потпуковник Сања Тошић или официр Андријана Илић.

Аргументи за утапање и невидљивост жена у униформама су бројни. Почињу са схватањем патријархалних лингвиста да су именице мушког рода које указују на професију или звање у сектору безбедности неутралне, тј. немаркиране, за разлику од именица женског рода. Адекватнија употреба неутралних форми подудара се са дискурсима о беспотребном наметању речи које нису у духу културе и организационог устројства сектора безбедности. „Било каква промена може бити изазов постојећем систему вредности и постојећој организационој култури и може довести до неразумевања рационалне позадине која лежи у основи инициране промене, или до осећаја да она није довољно утемељена. Овај осећај иде управо супротно силама промена у циљу очувања хомеостатске равнотеже (еквилибријума) дефанзивним одбијањем информација које воде ка дисконфору.“ (Вишацки 2016, 145-146) Процес се наставља непривађањем самих жена, нарочито оних високообразованих, да у свакодневном језику користе граматички женски род именица које упућују на обављање друштвених функција и професија. Према анкетама вршеним у Србији, велики број високообразованих жена сматра да их коришћење морфолошког рода маркира стављајући у први план то да су оне жене (Filipović 2011, 415). Дакле, њихов став се заснива на аргументу да су уложили енорман труд да стану раме уз раме са мушкарцима на истим позицијама, а да се коришћењем звања *војнициње*, *војне пилоткиње* или *пуковнице* уствари замагљује посао који обављају, функција и напор који је уложен. У тим случајевима, већина жена одустаје од борбе за

родну равноправност језика у сектору безбедности.

Осим наведених аргумената да се саме жене опиру промени језичког модела, занимљив је и аргумент да су жене у униформама које користе именице женског рода за означавање чинова, титула или звања подвргнуте руглу. Као илустрацију оваквог неоснованог става, ауторка узима два примера: *полицајка* и *генералка*. Оно што већина жена жели да избегне је подсмех оних који изговарајући ове речи, а на памети имају колоквијална значења или социолекте. Тако полицајка може значити и опијат који је запленила полиција и ускладиштила у полицијски магацин или може означити кружно окретање аутомобила које се постиже наглим кочењем у пуној брзини. С друге стране генералка се користи за изражавање свеобухватности неког посла, на пример чишћења или техничке провере исправности аутомобила. Контрааргумент је да српски језик обилује синонимима (нпр. дилер – берзански посредник, али и особа која разноси и препродаје наркотике), те учесталијом употребом полицајке, генералке, али и језичком креативношћу, може се постићи ефекат ослобађања и једнаког вредновања чина или титуле жене и мушкарца у сектору безбедности. На овом примеру, језичка креативност би значила да се могу користити више суфикса за грађење речи женског рода – генералка или генералица (Savić 2011, 50). Овакво решење омогућава да се избегну пежоративна, подругљива значења, али и да се заобиђе рогобатност именица који је најчешћи аргумент за њено непримењивање.

Истраживање „Јавност Министарства одбране о актуелном стању војне организације” које је спровео Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране Републике Србије, указало је на податаке да са тврдњом: „Није потребно да се у име родне равноправности уводе посебни називи за чинове особа женског пола (капетаница, мајорица, водникиња...) процентуално су највише сагласни официри у чину потпоручника до капетана (Шарановић, Димитријевић, и Вишацки 2014, 190). Закључак је да се жене не могу превише ослонити на подршку својих колега у борби за равноправност и видљивост у језику. На овакву одбојност примењивања родно диференцираног језика од стране мушкараца делује и спољни фактор, који је везан за све обимнију промоцију ангажовања жена у војсци и њихову опредељеност да изаберу позив који им није био доступан раније. Жена у чину официра, подофицира и професионалих војника је 2010. било укупно 626, тј. 2,83% у процентуалној заступљености (Шарановић и Килибарда 2011, 123-124). Средином 2020. године, заступљеност жена у војсци повећана је на 11,9%, док је проценат жена ангажованих у Војсци Ср-

бије и Министарству одбране повећан чак на 22,47% (Аналитичка група Министарства одбране Републике Србије „МОРС” и Војске Србије „ВС” 2020, 9). Овакав историјски скок присуства жена у униформама двоструко делује на решавање родне сензитивности језика. Како расте присуство жена, а самим тим и оправданост за нормираним коришћењем граматичког женског рода за чинове, титуле и звања, тако се процентуално повећава бојазан мушкараца од феминизације традиционално патријархалног сектора. Таквом логиком, родно сензитивисање језика довело би додатно до пацификације, феминизације и демилитаризације, не само сектора безбедности, већ и схватања одбране и патриотизма. Посустајање и оклевање жена да себе називају звањима у морфолошком роду последично доводи до обнављања дискриминације и репродукције језичких форми које спречавају промене друштвених пракси и враћају проблем на почетну позицију.

КАКО ДАЉЕ?

Да би се повећао значај употребе наведених правила и решења у пракси, неопходно је подићи ниво јавне свести о значају питања родне осетљивости језика како у сектору безбедности, тако у свим административним, политичким и професионалним активностима. Поред тога требало би организовати додатна лингвистичка истраживања како би се утврдили описи употребе стандардизованог језика, широку сарадњу различитих органа и нивоа власти у подстицању и мењању досадашњих пракси, значајнији надзорни апарат који прати и санкционише непоштовање усвојених норми, али свакако и угледање на ефикаснија решења у другим државама у вези са родно осетљивим језиком у сектору безбедности.

Република Србија потписница је многих међународних уговора и конвенција чиме се обавезала да ће ускладити и променити домаћу легислативу и тиме докинути сваки облик дискриминације на основу пола, сексуалне оријентације или родних идентитета. Први кораци у циљу остваривања равноправности везују се за доношење Закона о равноправности полова („Службени гласник РС“, бр. 104/09) и Закона о забрани дискриминације 2009. године („Службени гласник РС“, бр. 22/09) којим је успостављен и самостални државни орган Повереника за заштиту равноправности. Ови закони нису успели да остваре циљеве због којих су усвојени, тј. да омогуће *de facto* родну равноправност. Национални акциони план за имплементацију Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација - Жене, мир и безбедност (2017-2020), осим

поштовања Уставом загарантованог принципа једнаког учешћа мушкараца и жена у свим сферама, предвиђа и потпуно родно сензитивисање безбедносних структура увођењем родно сензитивне терминологије (Министарство одбране Републике Србије [МОРС] и Мисија ОЕБС у Србији [МОЕБСРС] 2017). Повећање процентуалне заступљености жена у саставу војске и полиције, проширивање послова, тј. повећање броја дужности које су женама једнако доступне као и мушкарцима јесте испуњено (Šaranović 2010, 307-308). Међутим, хируршко усвајање антидискриминаторних аката не може аутоматски довести до родног сензибилисања читавог друштва. Осим времена, за потпуни ефекат неопходан је мултидисциплинаран приступ проблему дискриминације, али и еманципација жена на пољу ослобађања од досадашњих пракси. Проблем се додатно компликује када је у питању примена граматичког женског рода за занимања и чинове у сектору безбедности. На пољу родно недискриминативних језичких форми у безбедносним структурама у Србији, веома важно је осврнути се измене, допуне аката, као и упоредну праксу по питању унапређења статуса и положаја жена у униформама.

У једној од најзначајнијих Препорука Генералштабу Војске Србије и Министарству одбране Републике Србије из 2011. године за увођење родно диференцираних назива чинова Војске Србије и стварања услова за употребу родно диференцираног језика у службеној комуникацији, Повереница за заштиту равноправности указује на проблеме у родној диференцијацији језика (Повереник за заштиту равноправности 2011). Повереница је том приликом издвојила одредбе из Правила службе Војске Србије за које сматра да су у супротности са међународним стандардима о недискриминаторној употреби језика због одсуства прописа о употреби чинова у женском роду и прописа да се женама могу обраћати са госпођо и госпођице (Петрушић 2011, 110). Касније, исте године, предлози о додавању именице госпођа испред звања или чина жене у униформи, су усвојени у Министарству одбране и Војсци Србије новим правилима службе. Правила службе омогућила су да се припаднице оружаних снага морају освловљавати са госпођо, без обзира на њихов брачни статус чиме су испунили критеријум политичке коректности (Kuzmanović, Jovanović 2013, 8). Упутство за стандардизован недискриминаторни говор и понашање, издат од стране Заштитника грађана, поводом препорука Поверенице, додатно наглашава важност одредби о родно диференцираном језику (Заштитник грађана, 2010). Без обзира на помак по питању статуса жена, чиновци у служби и даље нису постали родно сензитивни.

Свест да питање родно осетљивог језика није на задовољавајућем нивоу примењена у администрацији, сектору безбедности, али и свакодневној употреби произвело је неопходност измене закона и прописа. Законом о министарствима, усвојеним 26. октобра 2020. године, у члану 12. став 3. („Службени гласник РС“, број 128/20) предвиђа да новоосновано Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог обавља послове који се тучу антидискриминационе политике, равноправности полова и унапређења родне равноправности у Србији и веома брзо започело рад на изради Нацрта закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације. Скупштина РС је 20. маја 2021. године усвојила Закон о родној равноправности „ЗОРП“ и Закон о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације „ЗОЗД“ (Влада Републике Србије 2021.) Члан 6. став 17. Закона о родној равноправности наводи да је родно осетљив језик, језик којим се промовише равноправност полова, али да је уједно и средство којим се утиче на свест о промени мишљења, ставова и понашања у оквиру језика којим се служе у личном и на професионалном нивоу (ЗОРП, чл. 6, ст. 17). Даље у члану 25., законодавац наводи да су органи јавне власти дужни да континуирано прате употребу родно осетљивог језика у називима радних места, положаја, звања и занимања (Чл. 25). Такође, наводи се да је коришћење родно осетљивог језика обавезна у уџбеницима, наставном материјалу, као и сведочанствима, дипломама, класификацијама, звањима, занимањима и лиценцама, као и у другим облицима образовно-васпитног рада (Чл. 37. ст. 3.). Дакле, законодавац сматра да је неопходно родно сензибилисати професије, али недовољно прецизира да ли се та промена односи и на сектор безбедности. Како промене из овог закона ступају на снагу три године од датума доношења закона, остаје да се види да ли је то довољан временски период да се челична, патријархална структура сектора безбедности у потпуности родно сензибилише и омогући својим припадницама да буду војнициње, генералице и полицајке попут својих колегиница у региону.

Позитивни пракса о употреби родно осетљивог језика у називу чиновна жена у оружаним снагама могу се наћи у непосредном суседству. Један од примера је Закон о служби у оружаним снагама Републике Хрватске који је ступио на снагу давне 2002. године. Закон у члану 15. о прописаним називима чиновна јасно наводи да: „Назив чиновна за жене употребљава се у женском роду“ (ZOSOS, чл. 15). Закон о родној равноправности Црне Горе врло јасно и готово експлицитно објашњава да се коришћење родно дискриминаторних језичких термина не сме толерисати. Наводи да

се да су државни органи укључујући сектор безбедности, медије и привреднике дужни да у целокупном раду (акти о заснивању радног односа, акти о избору, постављању, распоређивању...) користе родно осетљив језик, тј. да називе радних места, занимања, звања, титула или функција изражавају у природном роду (мушком или женском) (ZORR, 2007). Основним одредбама Устава Аустрије, прописује се да се службене ознаке могу употребљавати искључиво у облику који изражава пол њиховог носиоца (Петрушић 2011, 112).

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Дискриминација жена које су успеле да се изборе за своје место у безбедносним структурама *мушког света*, и даље је присутна и видљива путем језика. Како је питање да ли жене треба да учествују у сектору безбедности превазиђено, остаје да се одговори на питања да ли ће то чинити у *родно пријатељском окружењу*, како га омогућити и учинити га одрживим (Gustavsen 2013, 369). Без обзира на то што су на снази многи антидискриминаторни закони и регулативе, чини се да језик и даље представља бастион културе патријархалне елите која се опире да ствари назива својим именом. Позивајући се на граматичка правила и употребу немаркираних, тј. родно неутралних именица, заправо не поштују једно од основних правила српског језика, а то је слагање именица у роду, броју и падежу. Употреба родно осетљивог језика за изражавање чинова и титула жена у оружаним снагама само је један од видова достизања пуне родне равноправности, али свакако и значајан инструмент, покретач и катализатор промене устаљених друштвених пракси. Поред поштовања самог духа језика, неопходна је и додатна његова феминизација, тј. груписања нових речи које означавају занимања или функције жена каква, нарочито у оружаним снагама, нису постојала раније.

Питање родног сензибилисања језика ствар је још једне друштвене конвенције и договора уз промењену језичку праксу друштвених делатника, у овом случају жена у униформи. Поред њих самих, неопходно је да њихове колеге, администрација, медији и издавачке куће учине додатни напор у свакодневном промовисању назива који се чине рогобатним или страним како би подигли ниво јавне свести и олакшали њихову употреба у јавном дискурсу. Оваква промоција показала би да је сексизам у српском језику свеприсутан, као и семантичка структурална и асиметрија која не кореспондира са језичком структуром већ са традиционалном језичком идеологијом (Filipović 2009, 112).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Аналитичка група Министарства одбране „МОРС” и Војске Србије „ВС” у Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2017-2020) у МОРС и ВО (за период јануар-јун 2020. године), 2020, http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/akcioni_planovi/2020/Izvestaj_analiticke_grupe_prvi_deo_2020.pdf, последњи приступ 20. априла 2020.
- Вишацки В., Татјана. 2016. „Социјално психолошки аспекти процеса остваривања родне равноправности у Војсци Србије.“ Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
- Влада Републике Србије. 2021. „Усвојен Закон о родној равноправности.“ 20. мај 2021. <https://www.srbija.gov.rs/vest/547108/usvojen-zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.php> последњи приступ 26. маја 2021.
- Закон о министарствима, „Службени гласник Републике Србије“, број 128/20.
- Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана]. 2010. „Упутства за недискриминаторни говор и понашање“ <http://gsa.org.rs/wp-content/uploads/2012/08/Zastitnik-gradjana-Uputstva-za-standardizovan-nediskriminativan-govor-i-ponasanje.pdf> [govor-i-ponasanje.pdf](http://gsa.org.rs/wp-content/uploads/2012/08/Zastitnik-gradjana-Uputstva-za-standardizovan-nediskriminativan-govor-i-ponasanje.pdf) последњи приступ: 10. марта 2021.
- Зорић, Мирјана и Ђукић, Слободан. 2010. Српско војно школство. Београд: Министарство одбране Републике Србије „МОРС”. http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/skolovanje/MonografijaSrpskoVojnoSkolstvo.pdf последњи приступ 28. маја 2021.
- Министарство одбране Републике Србије [МОРС] и Мисија ОЕБС у Србији [МОЕБСРС] 2017. Национални план за имплементацију Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност (2017-2020). Београд: Министарство одбране Републике Србије и Мисија ОЕБС у Србији. <https://www.osce.org/files/f/documents/0/7/341161.pdf> последњи приступ 1. јуна 2021.
- Петрушић, Невена. 2011. „Дискриминација на основу пола и родног идентитета.“ У *Зборник мишљења, препорука и упозорења Повереника за заштиту равноправности*, ур. Невена Петрушић. Београд: Повереник за заштиту равноправности.
- Повереник за заштиту равноправности Републике Србије „Повереник за заштиту равноправности”, Скраћени извештај за 2011. годину, август 2012., http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_skraceni_izvestaj_pzr_2011_cir.pdf, последњи приступ 5. јуна 2021.

- Шарановић, Јованка. и Килибарда, Зоран. 2011. „У корак с временом: Министарство одбране и Војска Србије на путу објективизације родне равноправности“. *Институт за стратегијска истраживања*. http://www.isi.mod.gov.rs/multimedia/dodaci/u_korak_s_vremenom_ministarstvo_odbrane_i_vojstva_s_1491488866.pdf последњи приступ 28. маја 2020.
- Шарановић, Јованка, Димитријевић, Иван и Вишацки, Татјана. 2014. „Родно осетљив језик – искуства из војске србије“. *Војно дело* 3: 185-196, doi: 10.5937/vojdela1403185S.
- Antonijević, Zorana. 2011. „Učestvovanje žena u sektoru bezbednosti: feministički koncept.“ *Bezbednost Zapadnog Balkana* 19: 3–15.
- Connell, Raewyn. 2009. *Gender in World Perspective*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Duhaček, Daša. 2009. „Rodne uloge i polna razlika ili od teorijskih sukoba do praktičnih razrešenja“. Tekst je deo projekta *Politike rodne ravnopravnosti: obrazovanje kao pokazatelj rodne ravnopravnosti u Srbiji*, broj 159011.
- Filipović, Jelena. 2009. „Rodno osetljive jezičke politike: Teorijske postavke i metodološki postupci.“ *Analiz Filološkog fakulteta* 21: 109-127 doi: 811.163.41‘272 305-055.1/2.
- Filipović, Jelena. 2011. Rod i jezik (Gender and language). U *Uvod u rodne teorije (Introduction to Gender Theories)*, ur. Ivana Milojević i Slobodanka Markov, 409-423. Novi Sad: Centar za rodne studije i Mediterran Publishing.
- Gočanin. Sanja. 2012. „Debata: Kako oslovljavati žene“, B92. Dostupno na: https://www.b92.net/kultura/moj_ugao.php?nav_category=1086&yuyy=2012&mm=02&nav_id=583368 последњи приступ 29. marta 2021.
- Gustavsen, Elin. 2013. „Equal Treatment or Equal Opportunity? Male Attitudes towards Women in the Norwegian and US Armed Forces.“ *Acta Sociologica* 56 (4): 361–374. doi: 10.1177/0001699313480513.
- Harrel, Margaret, and Laura Miller. 1997. *New Opportunities for Military Women, Effects Upon Readiness, Cohesion, and Morale*. Santa Monica, California: Rand Corporation.
- Kuzmanović, Jovanović, Ana. 2013. „Rodno osetljiv jezik u sektoru bezbednosti“. Policy Brief. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd.
- Miljušković Sanja. 2013. *Registar zanimanja, zvanja i titula žena*. Podgorica: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Crne Gore, Odeljenje za poslove rodne ravnopravnosti. <http://docplayer.rs/176009141-Registar-zanimanja-zvanja-i-titula-%C5%BEena.html> последњи приступ 30. maja 2021

- Peace women. 2000. "Security Council Resolution 1325" <http://www.peacewomen.org/SCR-1325> poslednji pristup 15. maja 2021.
- Savić, Svenka. 2011. „Predlog za upotrebu rodno osetljivog jezika u vojsci: činovi žena.“ *Bezbednost Zapadnog Balkana* 19: 46–56.
- Šaranović, Jovanka. 2010. „Doprinos Vojske Srbije afirmaciji rodne ravnopravnosti u sektoru bezbednosti.“ *Revija za bezbednost* 4: 307–325.
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore [ZORR]. "Službeni list Crne Gore", br. 46/07 od 31.07.2007 i „Sl. list Crne Gore“, br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 35/15 od 07.07.2015
- Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske [ZOSOS]. „Narodne novine“, br. 01-081-02-1298/2 http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/zakon%20o%20sluzbi%20u%20osrh%20nn33-02.pdf poslednji pristup 15. marta 2021.

Milica Topalovic

HE OR SHE A SOLDIER? A REVIEW ON GENDER-SENSITIVITY LANGUAGE IN THE SECURITY SECTOR

Resume

The security sector is often seen as a traditionally male sphere, a state-centric field in which there was no room for women's participation, much less space for discussions on gender, gender identities, and discrimination. Discrimination against women who have managed to fight for their place in the security structures of the male world is still present and visible through language. Gender-sensitive language, such as Serbian is, it is one of the basic instruments and indicators of women's presence and, in general, gender perspectives in society. The desire for complete gender equality in the security sector is closely related to the change in social practices, but also to the sensitization of language regarding the ranks and professions performed by women. In addition to respecting the very spirit of the language, it is necessary to further feminize it, ie. groupings of new words denoting

the occupations or functions of women that, especially in the armed forces, did not exist before. A special place in this analysis is occupied by the Serbian Army as probably the most closed group, based on the principle of hierarchy, where the rules are difficult to change and adopt, regardless of the changed socio-political conditions. The aim of the paper is to show why it is important to nurture gender-sensitive language in traditionally male professions, as well as to explain why public policies and legislation have failed to sanction sexism and discrimination in public discourse. The result of the analysis indicates that Serbia needed much more time compared to their neighbors to accept the importance of the feminization of the language. It is necessary for women in uniform to recognize the importance of such a change, but also for their colleagues, administration, media and publishing houses to make additional efforts in daily promotion of female rank titles that seem rude or foreign, in order to raise public awareness and facilitate their use in public discourse.

Keywords: gender sensitive language, security sector, public policies, gender equality, feminist perspectives.

* Овај рад је примљен 10. маја 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. јуна 2021. 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

Научни чланак може имати највише 40.000 карактера са размацама, 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 размацама.

Приказ књиге може имати највише 10.000 карактера са размацама.

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 библиографских 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/преводицац уместо аутора

Након навођења имена, ставити зарез, па након тога одговарајућу скраћеницу на језику и писму референце, нпр. „ур.“, „прев.“, „прir.“, „ed.“, „eds.“

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/sptm.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 ilustrovan 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.

Гафиновић, Радослав. 2018. Млада Босна, друго допуњено и

измењено издање. Београд: Evro 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 ин-

ституција.” *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 аутора, 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, 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 грађана], Мишљење бр. 15–3314/12, 22. октобар 2012, 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*

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

(Тањуг 2019)

ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

Опште смернице о обради текста

Текст рада обработити у програму Word, на следећи начин:

- величина странице: A4;
- 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 алгемај-не 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 (“”, « »).

- Угласом 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.

Поднаслове 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/графикана/слике центрирано написати: Табела/Графикон/Слика, редни број и назив;
- испод табеле/графикана/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 **две колоне**.

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**;

Испод слике предње корице навести податке о књизи према следећем правилу:

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 доприносе 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 публикувању 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.

