

*Дејан Миленковић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

*Агатиња Петровић***

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР
ОРГАНИЗОВАЊА МЛАДИХ У
ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРОБЛЕМИ
И ПОТЕНЦИЈАЛНА РЕШЕЊА*****

Сажетак

Рад анализира институционалне механизме партиципације младих, као посебне друштвене категорије, у креирању и спровођењу политика, са акцентом на локални ниво. Кроз рад је приказан значај социјалног капитала младих за развој здраве и одрживе заједнице. Методом анализе садржаја правних норми, пре свега Закона о младима и Националним стратегијама за младе, приказани су институционални проблеми организовања младих, и понуђена су конкретна нормативна решења која могу да постану део новог закона о младима. Посебан акценат је стављен на институционални оквир организовања младих на локалном нивоу, анализирани су канцеларије за младе, простори за младе и омладински рад.

* Имејл-адреса: dejan.milenkovic@fpm.bg.ac.rs.

** Имејл-адреса: agatina.petrovic@fpm.bg.ac.rs.

*** Рад је подржан средствима Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије на основу Уговора о реализацији и финансирању научно-истраживачког рада НИО у 2023. години: број 451-03-47/2023-01 од 17.01.2023.

Резултати анализе су показали да постоје бројни проблеми који извиру из недоречености закона по овим питањима. Такође, компаративном методом у раду су представљена решења истих питања у неким државама чланицама Европске уније и Западног Балкана.

Кључне речи: млади, партиципација, активизам, социјални капитал, институционални механизми, локална самоуправа

УВОДНА РАЗМАТРАЊА – СОЦИЈАЛНИ КАПИТАЛ МЛАДИХ

Омладина, као посебна друштвена категорија, формира се под утицајем западне Модерне, перципира се на основу узраста и истиче друштвена обележја младих као посебне групе (Томановић и др. 2012). Карл Манхајм (*Karl Mannheim*), творац теорије генерације, имао је највећи утицај на развој проучавања омладине као посебне друштвене категорије. Истражујући на примеру Немачке омладине, са циљем да утврди на који начин млади усклађују вредности наслеђене од родитеља, и како постају извор нових вредности, Манхајм закључује да је за настанак генерацијских вредности битан утицај локације, односно социјалних услова. Да би настала генерација није довољно само да су људи рођени у истом периоду, потребно је да деле заједничка искуства и изазове (Mannheim 1952, 297 цитирано у: Woodman 2016, 22). Манхајм је сматрао да друштвени и историјски контекст обликује генерацијске вредности. Поред тога што су у питању људи рођени у истом временском периоду, они деле и сет искустава који обележавају њихове формативне године, обликујући њихове вредности и стварајући оквир њиховог колективног размишљања и деловања (Knight 2009, 14).

Као посебна друштвена група, млади располажу социјалним капиталом. Социјални капитал се као термин везује за социологију, одакле се прелио у друге друштвене науке, и представља незаобилазан сегмент када говоримо о друштвеним групама. Најпознатији теоретичари социјалног капитала, међу којима су Патнам (*Putnam*), Колман (*Coleman*) и Бурдије (*Bourdieu*) на различите начине схватају и дефинишу социјални капитал. Бурдије социјални капитал види као агрегат стварних или потенцијалних ресурса којима располажу група и чланови групе, повезани у мање или више

институционализованој мрежи односа, која подразумева међусобно познавање или препознавање (Bourdieu 1985, 248 цитирано у: Jarrett at. al 2005, 42; Ignjatović i Tomanović 2011, 272; Pavićević 2011, 502). Бурдије приступа дефинисању социјалног капитала из марксистичке перспективе, наглашавајући неједнак приступ ресурсима обликован према неједнакој моћи и власи појединаца, што подстиче стварање елита (Pavićević 2011, 502). Колманово схватање социјалног капитала је уопштеније. По њему је социјални капитал уклопљен у социјалној структури групе – густо испреплетаној мрежи коју карактеришу заједнички стандарди, поверење и реципроцитет. У мрежама које имају висок ниво социјалног капитала, чланови групе међусобно користе односе како би унапредили свој положај и остварили своје личне интересе (Jarrett at. al 2005, 42–43).

Патнам дефинише социјални капитал као скуп ресурса које појединци и групе стичу кроз сет заједничких вредности, мрежа и санкција (Putnam 2000 цитирано у: Карису 2011, 24; Henn at. al 2007, 467). По Патнаму суштинска идеја социјалног капитала јесте вредност, која је подједнако битна и појединцима и групи (Janković 2020). Социјални капитал је уједно и приватно и јавно добро (Putnam 2008, 22 цитирано у: Janković 2020), јер подразумева одређене норме, вредности и поверење међу члановима друштвене мреже, које им омогућава да заједнички делују на остваривању својих циљева (Putnam 1996 цитирано у: Janković 2020). Што је друштвена мрежа више испреплетана међусобним односима поверења, то је социјални капитал већи, а идеални генератор друштвеног капитала, према Патнаму јесте локална заједница, због блискости и повезаности живота људи, док односе који укључују велику просторну дистанцу међу појединцима, сматра разорним за друштвену кохезију (Ignjatović i Tomanović 2011, 273). Грађанско повезивање и цивилни ангажман представљају индикаторе развијеног социјалног капитала (Janković 2020).

Млади као посебна друштвена група развијају свој социјални капитал базиран на вредностима које су доминантне током формативног периода њиховог одрастања, али и бројним утицајима из окружења. Као друштвена група која се, због припадности одређеној животној доби, налази у неповољнијем положају од одраслих, јер су изгубили одређену врсту заштите коју су као деца имали, а нису одрасли те не уживају све погодности доступне одраслима (Pištin i dr. 2006). Важно је социјални капитал младих, и њихову целокупну покретачку енергију, усмерити кроз одређене, формалне

и неформалне, институције. Млади су често неискоришћен ресурс на који се у заједници гледа или као на проблем који треба решити, или као на пасивне кориснике бројних програма за младе (Campbell and Erbstein 2012, 63). Међутим, они не само да нису пасивни, већ могу да буду врло активни учесници у заједници, чији је допринос често кључан за изградњу здраве и одрживе заједнице. Укључивање младих у све фазе акција у заједници, од процеса планирања до реализације, повећава мобилизацију заједнице и побољшава ефикасност и социјалну повезаност у заједници, а утиче и на здрав развој омладине (Watson-Thompson et. al 2008, S72).

У овом раду анализи приступамо из угла теорије новог институционализма који се бави интеракцијом институција и појединаца (Stoker i Marsh 2005, 87). За разлику од класичног институционализма који наглашава утицај институција на појединца, ново-институционалисти истичу интеракцију која постоји између институција и појединаца, јер појединци у истој мери обликују институције, колико и оне њих.

Рада је усмерен на локални ниво Републике Србије, који као најближи грађанима, има могућност да послуша потребе грађана, идентификује њихове проблеме и адекватно одговори на њих, а Уставом Републике Србије, локалним самоуправама је дато право да самостално уређују своје органе, надлежности својих органа и јавних служби (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 179), тако да имају неопходне механизме за деловање у области омладинске политике. Временско одређење предмета истраживања у раду јесте од демократских промена 2000. године закључно са 2023. годином. Главна оперативна метода прикупљања података је анализа садржаја која је примењена на законе и стратегије, а опште-научна компаративна метода је примењена приликом компаративне анализе нормативног уређења и институционалних решења питања младих у одређеним државама Европске уније и Западног Балкана.

ПОЛОЖАЈ МЛАДИХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПЕРИОД ДВОСТРУКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ

Приликом одређивања категорије младих, прво питање на које треба да одговоримо јесте старосна граница, доња и горња, која омеђава ту категорију. Закон о младима (у даљем тексту ЗОМ) у омладину сврстава узраст између 15 и 30 година (Zakon o mladima

2011, чл. 3). У периоду између 15 и 30 година младе особе сазревају и укључују се у заједницу, али тај период одрастања и сазревања траје релативно дуго, и млади су тада доста рањиви, јер све промене које се одигравају у њиховом најближем окружењу, али и шире, највише и најинтензивније на њих утичу (Plišin i dr. 2006). Из тог разлога је подршка коју млади добијају кроз институције у држави, које им омогућавају пуно развијање њихових капацитета, кључна.

У складу са стратешким циљевима и европској оријентацији Владе Републике Србије након 2000. године, отпочете су многе реформе у јавном сектору, које су подразумевале доношење новог уставног и законодавног оквира у бројним областима, у неким и по први пут, тако да није чудно да су и млади очекивали правно уређење свог положаја. Међутим, то се није десило. Иако су млади одиграли кључну улогу 5. октобра 2000. године, једна од првих мера нове Владе била је укидање Одељења посвећеног питањима младих на републичком нивоу (Azanjas et. al 2014). Последица таквих потеза Владе била је маргинализација питања младих, који су постали готово невидљива група за тадашње доносиоце одлука, иако су у том моменту млади у Србији чинили око 20% целокупне популације¹, њихова питања су се само спорадично уређивала кроз друге секторске области. У периоду од 2000. године до 2007. рађена су бројна истраживања о ставовима, преференцијама, узорима, вредностима, политичком опредељењу омладине у Србији (Томановић i dr. 2012), која је тада пролазила такозвану *двоструку транзицију* – транзицију у одрасло доба, у оквиру демократске транзиције у држави и друштву (Kovacheva 2001 цитирано у: Томановић i dr. 2012). Показало се да је период транзиције био врло изазован за младе у Србији, који су били суочени са високом стопом незапослености са једне стране, и ниским процентом политичке партиципације са друге стране.

Са радом на унапређењу положаја младих у Србији почиње се 2007. године, када се оснива Министарство омладине и спорта, коме је поверен посао реформе положаја младих у Србији и израде и спровођења политика за младе. Прва Национална стратегија за младе (у даљем тексту НСМ) донета је 2008. године, за период од 2008. до 2014. године, и била је први документ јавне политике донет у области младих у Србији, коју је пратио Акциони план усвојен

¹ Процент младих у Србији у односу на целокупно становништво опада, под утицајем негативног природног прираштаја, и у последњих 10 године се смањило за око 2% (Nacionalna strategija za mlade 2023, 25).

2009. године. У стратегији је наведено да је један од приоритета Владе и министарства „систематско решавање положаја младих” спровођењем политика за младе (NSM за период од 2008. до 2014. године 2008, 4). Након стратегије, 2011. године у Србији је донет Закон о младима, који је први пут, у правном систему Србије, регулисао и правно уредио положај младих. Стратегија као инструмент јавне политике за младе и Закон, допринели су друштвеном оснаживању младих, подједнако на републичком и локалном нивоу.

КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ ПОЛОЖАЈА МЛАДИХ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Европска унија значајну пажњу посвећује младима, али мали број држава чланица је усвојио посебне законе које се односе на младе. Према томе, јавне политике младих нису јединствене и често су уређене секторским законима у областима образовања, културе, социјалног старања и становања, здравља, рада и запошљавања и слично.

Како су државе чланице Европске уније, по политичко-правном уређењу различите (конфедералне, федералне, регионалне, унитарне), у неким земљама посебни закони који се односе на младе, иако не постоје на централном нивоу, постоје на федералном или регионалном нивоу, као што је то случај са Италијом или Белгијом (Milenković 2023).² У том смислу, и од политичко-правне конфигурације политичког система зависи на ком нивоу власти се примењују, усвајају и спроводе политике за младе. Институционални оквир бриге о младима се такође разликује од државе до државе, а Унија оставља значајан простор државама чланицама када је реч о начину на који се спроводе њени стандарди у вези са младима.

У овом тренутку, од 27 држава чланица, у 12 постоје закони који се односе на младе, а који су донети на централном нивоу власти, у питању су Бугарска, Хрватска, Естонија, Финска, Летонија, Литванија, Луксембург, Холандија, Румунија, Словачка, Словенија и Шпанија. У Белгији посебан закон је донела Фландрија, и у Италији законе о младима доносе италијански региони (Milenković 2023).

² Подаци о компаративној анализи су резултат истраживања које је спровео проф. др Миленковић, ангажован од стране УНИЦЕФ-а за потребе израде нацрта новог закона о младима.

Међутим, и у државама чланицама које су донеле законе који се односе на младе, ти закони по свом карактеру нису свеобухватни, већ углавном попуњавају празнине у националним правним системима које се односе на институционални оквир бриге о младима, омладинско организовање, финансирање омладинског сектора или омладински рад. Сама структура закона у овим земљама је веома различита, хрватски закон се односи само на Савете за младе и то на регионалном и локалном нивоу, у Шпанији закон уређује само питање Националног савета за младе. Специфичан је и холандски закон који пре има карактер породичног закона за децу и младе (Milenković 2023).

Закони о младима, или нека форма закона који се односи на младе, углавном су донети у земљама централне и источне Европе, док у земљама западне Европе нису тако чести, и питање младих је углавном регулисано парцијално.

Закони који се односе на младе постоје у свим земљама Западног Балкана (Албанија, Црна Гора, Северна Македонија, Србија) на централном нивоу, осим Босне и Херцеговине где је закон о младима донет на нивоу ентитета Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине (Milenković 2023).

УТИЦАЈ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ УРЕЂЕЊА НА ПОЛОЖАЈ МЛАДИХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРОБЛЕМИ И ПОТЕНЦИЈАЛНА РЕШЕЊА

Доношењу Закона о младима 2011. године претходио је исцрпан консултативни процес који је водило министарство, а главни актери су били управо млади људи. Доношењем Закона постављени су темељи омладинске политике у Србији које су, поред закона, чинили раније усвојена стратегија и акциони план. Неколицина локалних самоуправа у Србији је била подстакнута да усвоји и Локални акциони план за младе.

На основу ЗОМ настао је читав низ удружења младих и удружења за младе, савеза и кровних савеза младих.³ На нивоу једног броја јединица локалне самоуправе формиране су канцеларије за

³ Данас постоје два евидентирана кровна савеза: Кровна организација младих Србије – КОМС, и Савез извијача Србије. Према евиденцији Министарства туризма и омладине постоји 978 удружења младих и 934 удружења за младе, односно њихових савеза.

младе, прешло се на систем пројектног финансирања, укључујући и пројектно финансирање од стране јединица локалне самоуправе, а у појединим градовима и општинама настали су и организовани простори за младе. Један део јединица локалне самоуправе основао је и саветодавна тела за младе у чијем раду учествују млади. То је допринело унапређењу партиципације младих у друштвеним процесима, посебно на локалном нивоу (Milenković 2013). Кроз институције у којима млади учествују – раде или волонтирају, а којима је примарни посао брига о младима и развијање омладинских политика, програма и пројеката за младе, млади исказују своје потребе, потенцијале, каналишу своју енергију и развијају свој социјални капитал.

Несумњиво да су ЗОМ, прва НСМ и друга донета за период од 2015. до 2025.⁴, подстакли омладински активизам у Србији на свим нивоима. Међутим, у спровођењу поменутих стратегија и одредби закона појавили су се проблеми, што је довело до ометања и ограничења активне партиципације младих, посебно изражене на нивоу локалне самоуправе.

Овим радом обухваћена су три проблема која би уз ново усвојену Стратегију за младе за период од 2023. до 2030. године, требале да доведу и до измене нормативног оквира који би могао да допринесе унапређивању активизма и већој партиципацији младих на локалном нивоу. То се нарочито односи на просторе за младе, статус и положај канцеларија за младе у јединицама локалне самоуправе и омладински рад.

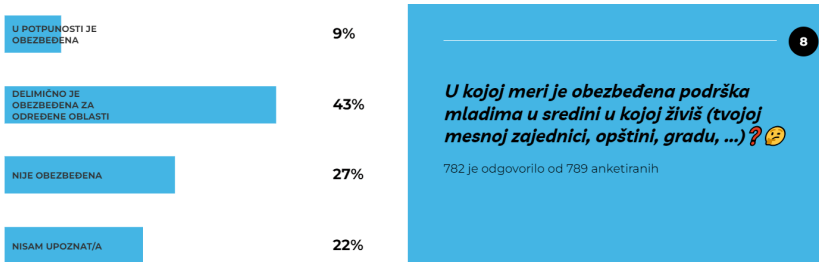
Наредна анализа поткрепљена је подацима истраживања у-репорт Србија (*U Report Srbija*), дигиталне платформе за ангажовање младих креиране од стране УНИЦЕФ-а, где су млади изнели своје ставове о неким од анализираних питања, на основу кратке анкете која је трајала до 11. маја 2023. године. У анкети је учествовало 857 младих⁵ и она нам је дала потпору у одређеним ставовима изнетим у овом раду.

⁴ Народна скупштина Републике Србије је 2018. године усвојила Закон о планском систему Републике Србије, „Службени гласник РС” бр. 30/2018, којим је у члану 11. став 3. предвиђено да се стратегије доносе на период од пет до седам година. Зато се већ 2022. године приступило изради нове Стратегије за младе.

⁵ Иако је у анкети учествовало 857 младих, нису сви млади који су учествовали у анкети одговорили на сва питања из анкете, тако да је укупан број одговора по појединим питањима мањи од укупног броја учесника анкете.

Већ први податак из ове анкете, показује да постоји потреба за значајним унапређењем институционалног оквира у јединицама локалне самоуправе у Србији, јер 49% младих сматра да на нивоу локалне самоуправе и месних заједница није обезбеђена подршка младима, или да млади са таквом подршком нису упознати. Само 9% младих сматра да је она у потпуности обезбеђена, а 43% сматра да је она обезбеђена само делимично.

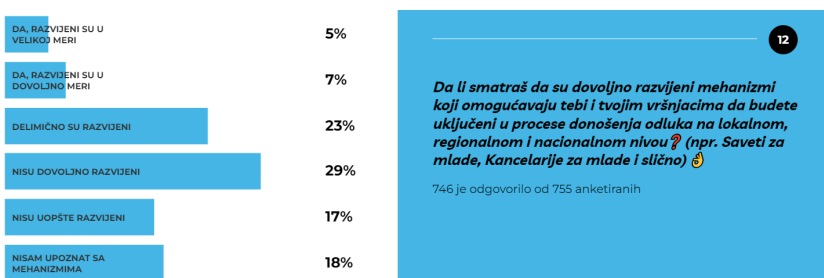
Графикон 1.



Извор: U Report Србија 2023.

Наредно питање односило се на институционалне механизме на нивоу локалне самоуправе, да ли су садашњи институционални механизми довољно развијени и да ли омогућавају младима на локалном нивоу да учествују у процесу доношења одлука. Само 5% испитаника сматра да су они развијени у великој мери, 7% у довољној, а 23% да су делимично развијени. Значи 65% анкетираних младих сматра да ови механизми нису довољно развијени, или млади са њима нису упознати.

Графикон 2.



Извор: U Report Србија 2023.

Канцеларија за младе и локална партиципација

У ток израде, а затим и спровођења ЗОМ, као и поменутих стратегија, појавила се потреба за институционалним уређењем канцеларија за младе, статуса лица запослених у канцеларијама, простора у којима се обављају омладинске активности, и начину управљања истим.

Законом о младима предвиђена је могућност, али не и обавеза јединица локалне самоуправе (у даљем тексту ЈЛС), да у складу са својим овлашћењима, потребама и могућностима, оснују канцеларије за младе ради друштвеног оснаживања младих (ЗОМ 2011, чл. 18). Данас у 117 ЈЛС постоје канцеларије за младе (Nacionalna асоцијација kancelarija za mlade, n.d.), али не постоје у свим градовима и општинама у Србији, а већинско мишљење младих, на основу анкете у-Репорт Србија, канцеларије за младе би морале да постоје у свакој општини и граду.

Графикон 3.



Извор: U Report Србија 2023.

Од почетка примене закона, прво питање које је постављено јесте шта је заправо канцеларија за младе? Ово питање је остало недоречено у закону тако да су канцеларије институционално осниване на различите начине. У највећем броју ЈЛС које су их основале, то и нису биле канцеларије, већ су као део општинске/градске управе постале систематизована радна места, у којима раде општински службеници задужени за обављање послова у вези са омладинским сектором. У неким ЈЛС представљају посебну службу у оквиру градске управе, а постоје и случајеви у којима су канцеларије за младе придружене неком другом органу локалне самоуправе, или специфичним установама које су основане за младе, као саставни део њихове унутрашње организације (Milenković 2023).

Иако данас постоје различите идеје о томе на који начин позиционирати и институционализовати канцеларије за младе у ЈЛС, како би оствариле свој примарни циљ, а то је активно учешће младих, јединствен је став да постоји потреба њиховог обавезног постојања у свакој ЈЛС у Србији. Питање је комплексније него што се чини јер задире у сегменте образовања запослених лица у канцеларији, у положај општинског/градског службеника за младе који обавља послове у канцеларији, а значајан утицај има и буџет локалних самоуправа.

С обзиром на то да, као што смо видели, канцеларије за младе најчешће и нису канцеларије, овај термин можда и не треба користити у будућем закону. Уколико се законодавац ипак поново одлучи за термин канцеларија за младе, треба јединствено да уреди питање институционалне форме канцеларија у свим ЈЛС, затим да одвоји општинског/градског службеника за младе од омладинског радника, да утврди делокруг послова службеника за младе и канцеларије за младе, да јасно утврди начин запошљавања општинског/градског службеника за младе како би се избегли проблеми могуће политизације, и да дефинише статус и положај Националне асоцијације канцеларија за младе, настале 2014. године као резултат пројекта који је подржао ГИЗ, како би се избегао потенцијални проблем жеље Националне асоцијације да буде призната као кровни савез. Такође, још један проблем који намеће назив канцеларија јесте тај што се аутоматски претпоставља више запослених, а из финансијских разлога то није изводљиво у свим ЈЛС. Са друге стране, и питање њеног обавезног постојања у свакој локалној самоуправи је дискутабилно, јер у ЈЛС у којима живи мали број младих, оправдано се поставља питање њене потребе. Све су то недоумице које законодавац треба да има на уму приликом израде новог закона о младима.

Неки од кључних послова канцеларије који би законом били уређени су следећи: да иницира, учествује у изради, и прати спровођење локалних стратешких докумената за младе; да учествује у предлагању буџета за реализацију омладинских политика и прати њихову имплементацију; да иницира припрему и реализује постојаће програме за младе; да учествује у програмима, активностима и конкурсима фондова за младе; да предузима мере и активности за унапређивање сарадње са младима, удружењима и волонтерима у циљу подстицања активизма младих и стварања услове за учешће младих у процесима доношења одлука; да води евиденцију о

активним удружењима младих; да обезбеђује подршку у раду Савета за младе и другим радним телима; да прати потребе младих кроз спровођење периодичних истраживања у локалној заједници и друго.

Питање службеника за младе и канцеларије углавном није регулисано у земљама ЕУ – оне не постоје у Бугарској, Хрватској, Луксембургу, Холандији, Румунији и Шпанији (Milenković 2023). У земљама ЕУ и Западног Балкана у којима постоје наилазимо на различите институционалне форме. У Финским јединицама локалне самоуправе постоји радно место координатора за младе, односно омладинског радника у системима локалне самоуправе, Литванија предвиђа као обавезу да ЈЛС имају у управи систематизовано радно место омладинског радника, у Летонији постоји могућност да стручњак за младе буде запослен у ЈЛС, координатор за младе у ЈЛС постоји као могућност и у Словачкој (Milenković 2023). Као могућност оснивање радног или консултативног тела за младе на нивоу општине/града постоји у Словенији, у Северној Македонији постоји у ЈЛС службеник за младе и Канцеларија за младе, на нивоу Босне и Херцеговине постоје различити модели у Федерацији и Републици Српској – у Федерацији је предвиђено постојање службеника на општинском, градском и кантоналном нивоу (Milenković 2023).

Омладински рад и омладински радници

Садашњи ЗОМ препознаје појам омладински рад (ЗОМ 2011, чл. 3, ст. 4), али не препознаје омладинског радника⁶, као веома важну карику у омладинском активизму и спровођењу омладинских програма. Стицање посебног формалног образовања за ово занимање није предвиђено у образовним програмима образовних установа у Србији, већ је предмет такозваног неформалног образовања. У моменту доношења ЗОМ, омладински радник није био препознат ни у шифрарнику занимања. Ово занимање препознато је у шифрарнику 2019. године, али опис занимања још увек није званично утврђен.

Омладински радник препознат је као појам у Финској, у Италији на нивоу регије Пијемонт, у Белгији на нивоу Фландрије је препозната је нека врста омладинског радника, у Летонији постоји стручњак за младе, али га законодавац у Закону о младима

⁶ Сви појмови који су дати у мушком граматичком роду обухватају и женски и мушки род особа на које се односе.

посебно не дефинише (Milenković 2023). Најразвијеније законодавство када је у питању омладински радник постоји у Словачкој која препознаје различите статусе омладинског радника – омладинског радника, омладинског лидера и предавача у области омладинског рада (Milenković 2023). Словачки закон предвиђа и обавезу добијања дозволе, односно лиценце за стицање овог статуса. Федерација Босне и Херцеговине препознаје службеника за младе, а Република Српска не одређује ко је омладински радник, у Северној Македонији законом је дефинисан појам омладинског радника, али се не утврђују ближе компетенције омладинског радника нити питање лиценце, док закон у Црној Гори не дефинише појам омладинског радника (Milenković 2023).

У садашњој фази развоја јавних политика за младе у Србији постоји неподељена сагласност да омладински радник треба да буде препознат у ЗОМ у будућности. Нова Стратегија за младе Владе Републике Србије за период од 2023. до 2030. године препознаје омладински рад као један од циљева Стратегије. У Стратегији се истиче значај омладинског рада и радника за лични и социјални развој, и пружање подршке младима у процесу осамостаљивања (NSM за RS за period od 2023. do 2030. godine 2023, str. 60).

У току више од једне деценије примене и спровођења ЗОМ, па и пре доношења закона, постојала су лица која су на различите начине била укључена у рад са младима (као практичари омладинског рада или лица која су завршила одређено формално образовање у иностранству на студијским програмима који подразумевају стицање формалног статуса омладинског радника). Национална асоцијација практичара и практичарки омладинског рада – НА-ПОР као удружење грађана, настала је 2009. године. Она између осталог развија стандарде за занимања у омладинском раду, правeћи разлику између различитих облика занимања, развија програме образовања омладинских радника, као и стандарде квалитета омладинског рада и механизма имплементације.

Међутим, како би омладински радник постао још једна институционална форма која доприноси партиципацији и активном учешћу младих, кључно питање јесте питање лиценцирања садашњих и будућих омладинских радника. Према томе, новим ЗОМ у будућности, не само да треба да предвиди омладинског радника као ново занимање према шифрарнику занимања из 2019. године, већ је потребно одреди и начин стицања лиценце за занимање

омладинског радника, организациону форму која би издавала лиценце, основне критеријуме за издавање лиценци, као и могућност формалног образовања за занимање омладинског радника.

Ова потреба образовања омладинског радника изражена је и у анкети у-Репорта. Млади већински сматрају, 55% да је неопходно да особе које раде са младима и спроводе омладинске активности поседују посебна знања и вештине, и имају одговарајуће квалификације, док 29% сматра да је потребно да особе које раде са младима имају одговарајућа знања и вештине, али да то не треба да буде ограничавајући фактор.

Графикон 4.



Извор: У Репорт Србија 2023.

Потребно је одредити најадекватнији и најефектнији модел добијања институционалног статуса омладинског радника путем лиценцирања, те у том смислу постоји најмање пет различитих организационо-структурално-институционалних могућности: (1) издавање лиценце од стране министарства надлежног за област омладине, увођењем посебне унутрашње организационе јединице; (2) издавање лиценце од стране министарства надлежног за област омладине кроз формирање посебне Комисије; (3) издавање лиценце кроз нови институционални оквир формирањем посебне републичке установе за младе; (4) поверавање јавног овлашћења за лиценцирање струковном удружењу; (5) оснивање коморе омладинских радника којој би били поверени послови лиценцирања. Свака од разматраних могућности има своју снагу, слабости, предности и претње. У наставку дајемо кратку анализу SWOT анализу наведених институционалних решења.

Графикон 5.

МИНИСТАРСТВО КАО ИЗДАВАЛАЦ ЛИЦЕНЦЕ

• СНАГА

- посао из делокруга органа државне управе;
- релативно брзо организовање послова лиценцирања кроз увођење посебне унутрашње организационе јединице;
- лако организовање и вођење службене евиденције и издавање лиценци;
- лиценца издата од стране званичног државног органа.

• ПРЕДНОСТИ

- релативно брзо организовање послова вођења евиденције и издавања лиценце као јавне исправе;
- непосредна контрола обављања послова од стране државних службеника запослених на пословима лиценцирања;
- стандардизовани услови за издавање лиценце.

• СЛАБОСТИ

- нова запошљавања и издвајање финансијских средстава из буџета РС;
- попуњавање радних места у новооснованој унутрашњој организационој јединици.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- нова запошљавања зависе од Министарства финансија;
- потенцијално најављен изборни процес који може временски да одложи нову унутрашњу организацију и систематизацију радних места.

КОМИСИЈА У МИНИСТАРСТВУ КАО ИЗДАВАЛАЦ ЛИЦЕНЦЕ

• СНАГА

- посао из делокруга органа државне управе;
- релативно брзо организовање послова лиценцирања кроз образовање комисије;
- лако организовање и вођење службене евиденције;
- лиценца издата од стране званичног државног органа.

• ПРЕДНОСТИ

- релативно брзо организовање послова вођења евиденције и издавања лиценце;
- непосредна контрола обављања послова од стране државних службеника запослених на пословима лиценцирања;
- стандардизовани услови за издавање лиценце.

• СЛАБОСТИ

- комисија не може обављати посао без уже унутрашње организационе јединице која ће обављати стручне послове за потребе лиценцирања;
- састав комисије - нова запошљавања у ужој организационој јединици која захтевају нова средства у буџету.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- нова запошљавања зависе од Министарства финансија;
- потенцијално најављен изборни процес који може временски да одложи формирање комисије.

РЕПУБЛИЧКА УСТАНОВА ЗА МЛАДЕ

• СНАГА

- оснивач РС, а оснивачка права врши Влада;
- могућност за већим степеном координације у широј области спровођења омладинске политике;
- унапређење организационог оквира омладинске политике у РС.

• ПРЕДНОСТИ

- специјализована институција која значајно може да допринесе развоју омладинских политика.

• СЛАБОСТИ

- дуготрајан процес оснивања и обезбеђивања средстава за рад установе;
- нова запошљавања и издвајање финансијских средстава из буџета РС, потенцијално већа него у случају да послове обавља министарство.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- одлагање утврђивања поступка доделе лиценце на дужи временски период.

СТРУКОВНО УДРУЖЕЊЕ

• СНАГА

- знање и искуство у области омладинског рада;
- развијен програм образовања за омладинске раднике;
- постојање базичне евиденције омладинских радника;
- брза валидација постојећих омладинских радника;
- значајно мањи трошкови који оптерећују буџет РС.

• СЛАБОСТИ

- посао који је пренет (*outsource*) на удружење грађана;
- контрола вођења евиденција и издавања лиценци коју треба предвидети.

• ПРЕДНОСТИ

- учешће у доношењу подзаконских аката која би регулисала питања образовања омладинских радника, квалитета и етичких стандарда;
- брзо реаговање на пренете послове;
- обезбеђење средстава за пренета јавна овлашћења, која делимично финансирају струковно удружење.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- могућност престанка постојања струковне организације због потенцијалних проблема у њој и између чланова.

КОМОРА ОМЛАДИНСКИХ РАДНИКА

• СНАГА

- постојање у бројним областима и повезаност са правилима струке;
- утврђен начин доделе лиценце, тј. испита који се полаже ради добијања лиценце;
- унапређено и обезбеђено стручно усавршавање чланова;
- могућност за већим степеном координације у широј области спровођења омладинских политика.

• СЛАБОСТИ

- непостојање формалног образовања за омладинског радника, те се поставља питање ко чини комору;
- дуготрајан процес формирања коморе;
- дуготрајан процес стицања знања и искуства када је реч о стручном усавршавању чланова;
- обезбеђење средстава за рад коморе;
- недостатак брзе реакције на ургентне потребе у погледу признавања звања омладинског радника.

• ПРЕДНОСТИ

- већа професионализација омладинских радника у будућности;
- везивање омладинских радника за комору као вандржавног професионалног субјекта у области.

• ПРЕТЊЕ/ ОПАСНОСТИ

- немогућност одговора на ургентну друштвену потребу;
- питање да ли комора може постојати ако не постоји формални систем образовања за омладинског радника.

Извор: Обрада аутора.

Приликом предлагања најбољег решења посебно треба водити рачуна о временском оквиру у којем је могуће успостави механизам издавања лиценци и креирања подзаконских аката који би ближе уредили начин њеног издавања, из разлога хитности стицања занимања, као и о финансијским средствима која су неопходна за обављање послова издавања лиценце.

Простори за младе

Питање простора за младе је остало велика законска празнина која је имала значајне негативне последице у процесу спровођења закона. Без јасног дефинисања у садашњем ЗОМ (ЗОМ 2011, чл. 26), закон препознаје омладинске центре, клубове за младе и друго, без јасне назнаке шта они означавају, и не дефинише разлике између њих. Истовремено, појављују се и проблеми њиховог легалног статуса и финансирања.

Питања која се намећу везана су за правни статус простора за младе, у оквиру ког организационог облика се простор налази и да ли такав простор може да буди приватан. Нормативно решење овог питања треба да буде применљиво у највећем броју ЈЛС у Србији. У том смислу, представљамо неколико модалитета који би могли бити обухваћени будућим законом.

Прва форма је посебна установа за младе, у којој би центри или клубови били посебна организациона јединица. У њима би радила лица која су у номенклатури занимања препозната као омладински радници, они би управљали простором и обављали друге активности, финансирала би их ЈЛС, која би и обезбедила простор.

Простор би морао да задовољи одговарајуће стандарде у погледу опремљености и величине.

С обзиром на то да је мали број ЈЛС препознао потребу за постојањем посебне установе за младе, друга алтернатива подразумева да се у оквиру већ постојећих установа, попут установа културе, формирају посебне организационе јединице које се баве питањима младих, у којима би били запослени омладински радници.

Трећа могућност јесте да удружења младих и удружења за младе, или неки други субјекти, конкурсним финансирањем обезбеде простор и запосле омладинске раднике. Међутим, у овом случају је потребан неки облик верификације стандарда простора и запослених, што би могао да буде посао Министарства туризма и омладине.

ЗАКЉУЧАК

Млади као посебна друштвена група представљају важан сегмент друштва и треба да буду укључени у све процесе доношења одлука, планирања и реализације јавних политика, на свим нивоима власти. Локална самоуправа, као примарна заједница младих у којој одрастају и школују се, је почетна тачка у којој млади треба да остваре партиципацију у различитим областима омладинских политика. Формирањем институција у којима су млади ангажовани, и које се баве конкретним питањима младих, доприноси се развијању потенцијала младих, њиховог социјалног капитала, и здравом развоју младих особа. Зато је врло битно да такве институције постоје на свим нивоима власти, посебно на локалном нивоу.

Закон о младима који је у Србији, као први закон у области омладинске политике, донет 2011. године, младе је сврстао у узрасну категорију од 15 до 30 година. Законом и стратегијама за младе постављени су темељи омладинске политике у Србији. Међутим, након више од деценије примене закона, уочени су бројни проблеми у његовом спровођењу, нарочито када је реч о институционалним механизмима организовања младих.

Посебни проблеми уочени су у вези за статусом канцеларија за младе и запослених у њима. Закон није прецизирао на који начин се канцеларије оснивају, који су њихови послови, ко су запослени у канцеларијама, а такође не постоји обавеза постојања канцеларија у свим ЈЛС. Резултати истраживања У-Репорта показују

да постоји потреба оснивања канцеларија у свим ЈЛС, те су у раду предложена потенцијална решења која могу да буду институционализована новима законом.

Слични проблеми се јављају у вези са обезбеђивањем простора за младе у локалним заједницама. Нејасно је ко и на који начин треба да обезбеди простор за младе, да ли простор за младе може да обезбеди и приватни субјект, односно да ли би ЈЛС могле да пренесу послове на субјекте приватног права, иако овакве форме већ постоје у појединим ЈЛС, те су у раду понуђене три могућности на који начин ово питање у будућем закону може да буде решено.

Посебан проблем представља недовољно развијен сегмент омладинског рада и појма омладинског радника, јер закон уопште не препознаје категорију омладинског радника. Према томе, будући закон би требало да садржи одређење појма омладинског радника, као и цело поглавље које се односи на омладински рад у оквиру ког би, на најопштији начин, био уређен начин издавања лиценце за занимање омладинског радника. Додатно требало би размотрити могућност постојања различитих облика занимања омладинског радника.

Наведени проблеми пуно утичу на смањење партиципације и активизма младих на локалном нивоу, те постоји велики друштвени интерес да они буду решени новим законским оквиром у области младих. Потенцијална решења која су анализирана у раду, уз компаративни приказ решења истих питања у земљама ЕУ и Западног Балкана, дају добру полазну основу за даљи рад на њиховом испуњавању.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Azanjac, Tanja, Donatella Bradic, Djordje Krivokapić, and Tatjana Stojic. 2014. *Youth and Public Policy in Serbia*. Youth Policy Press.
- Campbell, David and Nancy Erstein. 2012. "Engaging youth in community change: three key implementation principles." *Community Development* 43 (1): 63–79. doi: <https://doi.org/10.1080/15575330.2011.645042>.
- Henn, Matt, Mark Weinstein, and Sarah Hodgkinson. 2007. "Social Capital and Political Participation: Understanding the Dynamics of Young People's Political Disengagement in Contemporary

- Britain.” *Social Policy and Society* 6 (4): 467–479. doi: <https://doi.org/10.1017/S1474746407003818>.
- Ignjatović, Suzana i Smiljka Tomanović. 2011. „Socijalni kapital i prostor.” *Sociologija i prostor* 49 (3): 269–289. doi: <https://doi.org/10.5673/sip.49.3.1>.
- Ilišin, Vlasta, Dejana Bouillet, Dunja Potočnik, i Ivona Mendeš. 2006. *Mladi između želja i mogućnosti – položaj, problem i potrebe mladih Zagrebačke županije*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu.
- Janković, Dejan. 2020. *Društvene promene i ruralni razvoj: značaj socijalnog kapitala, participacije i društvenih mreža*. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu Poljoprivredni fakultet.
- Jarrett, L. Robin, Patrick J. Sullivan, and Natasha D. Watkins. 2005. “Developing social capital through participation in organized youth programs: qualitative insights from three programs.” *Journal of community psychology* 33 (1): 41–55. doi: <https://doi.org/10.1002/jcop.20038>.
- Kapucu, Naim. 2011. “Social Capital and Civic Engagement.” *International Journal of Social Inquiry* 4 (1): 23–43.
- Knight, Yolande. 2009. “Talkin’ ‘both my generation: a brief introduction to generational theory.” *Planet* 21 (1): 13–15. doi: <https://doi.org/10.11120/plan.2009.00210013>.
- Milenković, Dejan. 2012. *Komentar Zakona o mladima*. Beograd: Beogradska otvorena škola.
- Milenković, Dejan. 2013. *Participacija i učešće mladih u društvenim procesima u Republici Srbiji*. Beograd: Centar za novu politiku.
- Milenković, Dejan. 2023. *Komparativna analiza zakona o mladima u Evropskim zemljama*. Beograd: UNICEF.
- Nacionalna asocijacija kancelarija za mlade. n.d. „Istorijat.” Nacionalna asocijacija kancelarija za mlade. Poslednji pristup 20. jun 2023. <https://asocijacijakzm.org/istorijat/>.
- Nacionalna strategija za mlade u Republici Srbiji za period od 2023. do 2030. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 9/23.
- Nacionalna strategija za mlade za period od 2009. do 2014. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 55/08.

- Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 22 od 27. februara 2015.
- Pavićević, Olivera. 2011. „Pozitivni i negativni aspekti društvenog kapitala – slučaj postkomunističkih društava.” *Sociologija* 54 (3): 501–526. doi: <https://doi.org/10.2298/SOC1203501P>.
- Stoker, Gery i David Marsh. 2005. *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Tomanović, Smiljka, Dragan Stanojević, Isidora Jarić, Dušan Mojić, Slađana Dragišić Labaš, Milana Ljubičić, i Ivana Živadinović. 2012. *Mladi – naša sadašnjost. Istraživanje socijalnih biografija mladih u Srbiji*. Beograd: Čigoja štampa; Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu.
- U Report Srbija. 2023. „Ankete.” *U Report Srbija*. Poslednji pristup 23. jun 2023. <https://serbia.ureport.in/opinions/>.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/06, 115/21.
- Watson-Thompson, Jomella, Stephen B. Fawcett, and Jerry A. Schultz. 2008. “A framework for community mobilization to promote healthy youth development.” *American Journal of Preventive Medicine* 34 (3): S72–S81. doi: <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2007.12.016>.
- Woodman, Dan. 2016. “The sociology of generations and youth studies.” In *Routledge handbook of youth and young adulthood, second edition*, ed. Endy Furlong, 20–27. New York: Routledge.
- Zakon o mladima, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 50/11 i 116/22 – dr. zakon.

Dejan Milenkovic*

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

Agatina Petrovic**

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

**INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF
YOUTH ORGANIZATION IN LOCAL
SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF
SERBIA – PROBLEMS AND POTENTIAL SOLUTIONS**

Resume

The paper analyzes the institutional mechanisms of youth participation in the creation and implementation of public policies, with a focus on the local level. The paper highlights the importance of young people's social capital for the development of a healthy and sustainable community. Through active participation, formal and informal association, and continuous communication with local institutions, young people develop opportunities to express and fulfill their rights and needs, while contributing to the overall development of the local community. The Law on Youth, which was adopted in the Republic of Serbia over 10 years ago, determines the ways of organizing youth, but there have been numerous problems in its implementation. Using the method of content analysis of legal norms, primarily the Law on Youth and National Youth Strategies, institutional problems of youth organization are presented, and specific normative solutions that could become part of a new youth law are proposed. Special emphasis is placed on the institutional framework of youth organization at the local level, where youth offices, youth spaces and youth work are analyzed. The results of the analysis have shown numerous problems resulting from unclear and insufficiently developed provisions of the law on these

* E-mail address: dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs.

** E-mail address: agatina.petrovic@fpn.bg.ac.rs.

* Овај рад је примљен 05. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

issues. Additionally, the paper presents comparative solutions for the same issues in certain European Union member states and Western Balkans countries.

Keywords: youth, participation, activism, social capital, institutional mechanisms, local community, local self-government units