



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Владимир Ђурић
Ненад Спасојевић
Небојиша Максимовић
Милица Дивљак
Андреа Матијевић



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

УДК 35

Година VIII vol. 17

Број 1/2022.



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Administration and Public Policy

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

За издавача

Живојин Ђурић

ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 1/2022. Година VIII vol. 17
<https://doi.org/10.22182/ajp.1712022>

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
E-mail: smiljana@ips.ac.rs

Часопис излази два пута годишње

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

Ситопринт-Житиште

Тираж:

50 примерака

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

САДРЖАЈ

Владимир Бурић

ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАШИНА – КОМПАРАТИВНИ АНАЛИЗА	5
---	---

Ненад Спасојевић

УЛОГА АГЕНЦИЈЕ ЗА ЕНЕРГЕТИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У РЕГУЛАЦИЈИ ЕНЕРГИЈЕ ИЗ ОБНОВЉИВИХ ИЗВОРА - СТУДИЈА СЛУЧАЈА ВЕТРОПАРК „ЧИБУК 1“	33
---	----

Небојиша Максимовић

ЕТНОКОНФЕСИОНАЛНИ МОМЕНАТ У АДМИНИСТРАТИВНОЈ ПОДЕЛИ – ПРИМЕРИ КРАЉЕВИНЕ СХС И ДРУГЕ ПОЉСКЕ РЕПУБЛИКЕ	57
---	----

Милица Дивљак

СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ОПШТИНЕ РАКОВИЦА 2011 – 2020 ГОДИНЕ	79
---	----

Андреа Матијевић

КАКО УСПЕШНО ПОДСТАЋИ ПОЛИТИКЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА: ЛЕКЦИЈЕ ИЗ НЕМАЧКЕ	101
--	-----

TABLE OF CONTENTS

Vladimir Đurić

PUBLIC AUTHORITIES AND PUBLIC SERVICES OF NON-TERRITORIAL AUTONOMY OF NATIONAL MINORITIES - A COMPARATIVE ANALYSIS	5
--	---

Nenad Spasojević

THE ROLE OF THE ENERGY AGENCY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE REGULATION OF ENERGY FROM RENEWABLE SOURCES - CASE STUDY OF "ČIBUK 1"	33
--	----

Nebojša Maksimović

ETHNO-CONFESSIONAL MOMENT IN ADMINISTRATIVE DIVISION - EXAMPLES OF THE KINGDOM OF SHS AND THE SECOND POLISH REPUBLIC	57
--	----

Milica Divljak

DEVELOPMENT STRATEGY OF THE CITY MUNICIPALITY OF RAKOVICA 2011 – 2020	79
---	----

Andrea Matijević

HOW TO SUCCESSFULLY ENCOURAGE SUSTAINABLE DEVELOPMENT POLICY: LESSONS FROM GERMANY	101
--	-----

ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА – КОМПАРАТИВНИ АНАЛИЗА

УДК 354(497.11)341.234(497.1)
<https://doi.org/10.22182/ajp.1712022.1>
Прегледни рад

Владимир Ђурић

Институт за упоредно право, Београд

Сажетак

У овом раду анализирамо јавна овлашћења и јавне службе нетериторијалних аутономија националних мањина, као специфичних организационих структура и функционалних управних надлежности у виду јавних овлашћења која су им поверена. Нетериторијална аутономија у последње време све више заокупља пажњу како научне тако и стручне јавности, јер се у бројни проблеми националних мањина у различитим државама могу решити кроз нетериторијалну аутономију. Како јавне службе и управна јавна овлашћења представљају саставни део јавне управе у организационом и функционалном смислу, у овом раду анализирани компаративни модели указују да нетериторијалне аутономије све више представљају и припадају целини јавне управе у многим савременим државама у свету. Она може послужити и за даљу анализу поло жаја и статуса

нетериторијалне аутономије националних мањина и у Републици Србији. Одговарајући правни оквир у том смислу у Републици Србији већ постоји, али до сада није темељно изучаван.

Кључне речи: нетериторијална аутономија, националне мањине, јавне службе, јавна овлашћења, јавна управа

УВОД

Шире посматрано, територијална аутономија је институционални аранжман који чини регионално засновани самоуправни ентитет у оквиру државе који има изричита овлашћења креирања политике у једној или више политичких, економских или социјалних сфера. (Rothchild and Hartzell 2000, 19) Заговорници територијалне аутономије у политичкој сфери сматрају је конститутивним елементом суштинских процеса демократизације, а процесе децентрализације и политичке партиципације „близаница“. (Gross 2014, 9-11) У теорији права, нарочито у уставном и управном праву, много је чешћа и, у односу на друге видове употребе појма аутономија, донекле јаснија употреба појма „територијална аутономија“, односно „политичко-територијална аутономија“. Под њом се у домаћој теорији уставног права подразумева право територијалних јединица да у оквиру уставног и законског поретка државе, посредством својих органа, доносе сопствене законе, односно облик унутрашњег уређења једне државе, или федералне јединице у федеративној држави, који се карактерише релативно високим степеном самосталности одређене територије и становништва те територије која се испољава у сфери законодавства и извршења, али не и судства. (Николић 1994, 426)

Уколико се пође од изложеног и, бар у правној науци, релативно јасно опредељеног појма територијалне аутономије, утолико би се, на основу приступа *per negationem*, у основи могло закључити да се „нетериторијална аутономија“, као посебан вид аутономије, своди на све облике који нису територијално засновани, односно који немају територијалну основу и не односе се на одређене територије. У том смислу, јасно је да се нетериторијална аутономија може односити на одређено *становништво*, па се, у теорији, примера

ради, наводи да нетериторијална јурисдикција постоји када се самостална јавна власт врши у погледу одређених индивидуа широм државе, без обзира на чињеницу да су они настањени на територији на којој су друга лица подређена сличној власти са територијалном надлежношћу. (Légaré, Suksi 2008, 144) Разуме се, будући да обухвата одређено становништво, и нетериторијална аутономија може да се односи на становништво које се пресудно одређује према својим *етничким карактеристикама*, заправо које, према тим својим карактеристикама, чини *мањину* на територији државе.

Важно је међутим указати да се територијални и нетериторијални аутономни аранжмани међусобно не искључују и да могу да буду паралелно примењени у одређеној територијалној јединици или читавој држави. Заправо, између два пола, чисто територијалне деволуције послова и овлашћења од значаја за националне мањине, с једне стране, и искључиво нетериторијално-персоналне, с друге стране, постоји читава скала могућности: 1. територијална деволуција малим областима (као што су комуне), независно од тога да ли оне чине кохезивну територију или су дисперзни фрагменти и енклаве, 2. деволуција областима, то јест територијалним јединицама где је мањинска група доминантна, а ван тих области припадницима групе, тачније деловима групе по персоналном (нетериторијалном) принципу, и 3. деволуција групи на персоналном (нетериторијалном) принципу, али само у областима где чине значајан део популације. (Coakley 1994, 311)

Као што је истакнуто, начелно и прилично упрошћено посматрано, „нетериторијална аутономија“, као посебан вид аутономије, може да се односи на све облике аутономије који нису територијално засновани, односно који се не односе на одређене територије. У најширем смислу, нетериторијална аутономија је генерички појам који се односи на различите праксе и теорије оснаживања и самоодређења мањинских заједница које не обухватају ексклузивну контролу над одређеном територијом, већ изискују представљање културног сегмента популације која настањује ту територију. (Nimni 2013, 1) Будући да се може поимати као генерички појам који се односи на различите *праксе* и *теорије*, нетериторијална аутономија може да обухвати и/или буде у блиској вези са другим појмовима из широког појмовног спектра који се односи на аутономију. Отуда, како се то у теорији исправно уочава, већина аутора чини разликовање између територијалних форми аутономије, с једне стране, и персоналних, административних, функционалних и културних форми аутономије, с друге стране (Ackrén 2009, 16) то

јест да су појмови који су у вези с нетериторијалном аутономијом различити и да обухватају „персоналну“, „екстратериторијалну“, „корпоративну“, „сегменталну“, „културну“ и „функционалну“ аутономију.

Предмет овог рада јесу јавна овлашћења нетериторијалних аутономија националних мањина. Ова овлашћења по правилу имају карактер тзв. „управних“, па се у ширем смислу и нетериторијална аутономија може посматрати као сегмент или елемент јавне управе, односно јавне службе, као сложене управне организације у једној држави. У наставку, ово питање ћемо сагледати кроз неколико посебних области: образовање, културу, информисање и службену употребу језика и писма.

УЧЕШЋЕ У ВРШЕЊУ ЈАВНИХ СЛУЖБИ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ ДРУШТВЕНОГ ЖИВОТА ОД ЗНАЧАЈА ЗА НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Као што је истакнуто, у упоредном праву постоје два приступа у регулисању улоге, послова и овлашћења мањинских аутономних тела. Осим приступа у оквиру кога се законодавством о нетериторијалној аутономији (самоуправи) начелно уређују улога и послови тела посредством којих се она остварује, што је најчешће праћено и нормирањем односа између таквих тела и органа јавне власти, али што и оставља простор да се системским законима којима се регулишу поједине области друштвеног живота предвиде посебна овлашћења таквих тела (Словенија), постоји и екстензивнији приступ који се, осим утврђивања општих овлашћења, одликује и конкретнијим регулисањем, заправо кодификацијом у закону о нетериторијалној аутономији/самоуправи послова и овлашћења која таква тела имају у вези са вршењем јавних служби у различитим сферама друштвеног живота које законодавац сматра значајним за очување идентитета националних мањина и остваривање мањинских права. Такав приступ одабрали су само законодавци Мађарске и Руске Федерације, уз извесне разлике како у одређивању области друштвеног живота у којима мањинска аутономна тела учествују у вршењу јавних служби, тако и у погледу ширине овлашћења која су им у тим областима додељена и обавезама органа јавне власти које им кореспондирају. Према мађарском законодавству, мањинска самоуправа се остварује у

областима образовања и културе, а мањинске самоуправе делимично учествују и у вршењу јавне службе у вези с информисањем. Према руском законодавству, учешће националних културних аутономија у вршењу јавних служби и јавна овлашћења која имају односе се на обезбеђивања права на очување и развој матерњег језика, (што се углавном остварује у области образовања), као и на област културе, а делимично и јавног информисања. У пракси, у Руској Федерацији, њихова овлашћења, иако предвиђају извесне могућности, нису у потпуности реализована, јер су националне културне аутономије углавном ангажоване у организацији догађаја као што су фолклорни фестивали, конференције и округли столови о етничким питањима, а само неколико културних аутономија образовало је и одржава образовне установе, најчешће недељне школе и курсеве (Osipov 2015, 220-221). То је подстакло Саветодавни комитет који прати спровођење Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ да, можда и преоштро, закључи да се стога мањинске заједнице обесхрабрују да узму учешће у ширим дебатама о будућности руског друштва и начелно спречава њихово ефективно учешће у јавном животу (Трећи извештај о Руској федерацији, став. 74),¹ а поједине ауторе да истакну да је национална културна аутономија у Руској Федерацији пре ствар симболичног, а не инструменталног права (Osipov 2010, 53). Финско законодавство, у сасвим ограниченом виду, признаје улогу Сами парламента у вези са употребом сами језика у образовању и са једним појавним видом службене употребе језика и писма, док хрватско законодавство, осим опште улоге већа националних мањина, тим телима изричито признаје одређена јавна овлашћења у сфери информисања. Уопште узев, у појединим научним анализама управљања лингвистичким разликама указује се да то што нетериторијална аутономија у пракси нема законодавне компетенције може да буде „балансирано“ високим степеном контроле тела посредством којих се она остварује над образовним институцијама и над телима задуженим за стандардизацију мањинских језика, али да, с друге стране, функционална аутономија у области образовања води сегрегацији ученика што, иако нужно не подразумева дискриминацију, може имати негативне ефекте на социјалну интеграцију. (Arraiza 2015, 28) У наредним деловима, кроз компаративну анализу Мађарске Словеније, Русије и Финске, а делимично и Хрватске и Естоније, сагледаћемо сваку од претходно наведених области.

1 Advisory Committee on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Russian Federation, ACFC/OP/III(2011)010, par.74.

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАЊА НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Мађарски Закон о правима мањина, у оквиру одредби које регулишу образовну самоуправу мањина, најпре уређује који се језици сматрају мањинским за потребе извођења васпитања и образовања на тим језицима у оквиру система јавног образовања. У оквиру тих одредби закона прецизирани су модалитети образовања на мањинским језицима (целокупно образовање, билингвално образовање и учење мањинског језика) који се, према параграфу 22, став 4. и 5, у зависности од локалних прилика и потреба, могу изводити у обдаништима, школама, разредима и школским групама, као и услови под којима се таква настава може изводити (уколико то захтева најмање осам ученика, односно њихових родитеља, или под условима утврђеним Законом о јавном образовању). У случају да број пријављених ученика није довољан за извођење мањинске наставе, на захтев локалне мањинске самоуправе надлежни органи ће створити услове за организовање допунске наставе, а такву допунску наставу може да организује и државна мањинска самоуправа. То су прве одредбе о овлашћењима мањинских самоуправа у области образовања. Осим тога, Закон прописује у параграфу 23. да мањинске самоуправе сарађују са надлежним телима у оцени и организовању услова да образовни материјал који улази у оквир националних студија буде интегрисан у курикулум за мањинско васпитање и образовање, а нарочито оно што се односи на стицање знања о историји, књижевности, географији, културним вредностима и традицији мањине и њене матичне државе, као и о мањинским правима и систему мањинских институција. Према параграфу 24. Закона, мањинске самоуправе могу, у складу са Законом о јавном образовању и правилима о извршавању државних финансија, да образују мањинске институције јавног образовања, као и да, у складу са тим законом, преузму управљачка права над установама јавног образовања које су основале друге организације, при чему такав трансфер управљачких права не сме да резултира реорганизацијом преузете институције. Руководиоце институција јавног образовања којима управљају мањинске самоуправе постављају, у споразуму са министром просвете, мањинске самоуправе које и врше права послодавца. Закон уређује јасне критеријуме за трансфер управљачких права на мањинске самоуправе. У случају државних васпитних и образовних институција, односно институција које испуњавају

државне дужности и у којима се упис деце и ученика остварује на регионалном и/или националном нову, пренос управљачких права, према параграфу 25. Закона, могућ је на иницијативу државне мањинске самоуправе под условом да најмање 75% деце или ученика учествује у мањинском образовању и да се уз иницијативу приложе мишљења школског одбора или организације родитеља, ђачке организације и локалне и регионалне мањинске самоуправе. Локална самоуправа или државно телом које управља (локалном) васпитном или образовном установом може на иницијативу локалне мањинске самоуправе која је поднесена у споразуму са државном мањинском самоуправом да пренесе управљачка права на локалну мањинску самоуправу под условом да свако дете или ученик учествује у мањинском образовању и/или васпитању и да су уз иницијативу поднесена мишљења школског одбора или организације родитеља и ђачке организације. Уколико локална мањинска самоуправа жели да се одрекне вршења управљачких права, утолико државна мањинска самоуправа може да преузме вршење управљачких права, а у случају да ни она не жели, претходни вршилац управљачких права поново преузима управљање над институцијом. У нарочито оправданим случајевима државна мањинска самоуправа може, уз дозволу министра просвете, да преузме управљачка права над билингвалном институцијом, при чему је министар овлашћен да ауторизује такав трансфер оснивачких права под условом да сваки ученик учествује у мањинском образовању и да је такво преузимање од нарочитог значаја за јавно образовање те мањине. Са преносом управљачких права преносе се покретна и непокретна средства, а управљачка права не могу бити пренесена на период мањи од десет година. У случају преноса управљачких права закључује се јавни образовни споразум. Преузимање управљачких права над васпитним и образовним установама не ослобађа обавезе учења мађарског језика у броју часова и по стандардима који су неопходни за његово савладавање. Осим преузимања управљачких права, мањинске самоуправе могу у одлучивању о појединим питањима у области образовања да имају право на консултовање или право на сагласност (о чему је већ било речи). Иако су одредбе о преношењу управљачких права *prima facie* прилично јасне, у научним радовима се указује на изостанак прецизног нормирања специфичних правних услова за пренос управе, власничке одговорности мањинских самоуправа, као и на нејасноћу финансијских детаља, што значи да би мањинске самоуправе биле суочене са низом финансијских ризика ако би преузеле поједине јавне установе. То резултира

чињеницом да у пракси мањинским школским установама углавном управљају локалне самоуправе, док мањинске самоуправе врше само консултативна права (Vizi 2015, 51) .

Јавна овлашћења савета етничких заједница које имају самоуправу у области образовања у Словенији регулисана су Законом о посебним правима италијанске и мађарске (етничке) заједнице у области образовања.² Начелно посматрано, представници ових заједница учествују у планирању образовних програма, у управљању политиком образовања, у управљању установа предшколског, основног и средњег образовања и васпитања. Најпре, према овом закону, пре усвајања образовних програма, стручно тело које о њима одлучује дужно је да прибави мишљење савета етничке заједнице која има самоуправу, а такви програми не могу бити усвојени без сагласности чланова стручног тела из реда мађарске и италијанске мањине. Према члану 10. тог Закона, мрежа васпитних и образовних установа установљених у циљу задовољавања образовних потреба ових мањина може бити промењена само уз сагласност савета тих заједница. Такође, према члановима 12. и 13. тог Закона, етничке заједнице које имају самоуправу, заправо њихови савети, су кооснивачи свих јавних образовних установа у којима се настава изводи и на њиховом језику и морају бити заступљени у савету (школском одбору) таквих установа. Норме и стандарди који су основ за финансирање таквих установа, према члану 24. тог Закона, морају добити сагласност савета италијанске, односно мађарске етничке заједнице која има самоуправу.

У Финској је Сами парламент преузео потпуну одговорност за производњу уџбеника и осталог образовног материјала на сами језику (Mynnti 2012, 159).

За област образовања и васпитања Закон о национално културној аутономији Руске Федерације у члану 11. најпре је предвидео да та тела могу да оснивају предшколске и образовне установе на различитим нивоима образовања у којима се образовно-васпитни рад одвија на матерњем језику. Закон такве установе квалификује као недржавне, заправо јавне установе. Осим оснивања установа, националне културне аутономије могу да креирају образовне програме и издају уџбенике за такве установе, као и да организују обуку и преквалификацију наставног и другог особља за такве установе. Закон је предвидео и да националне културне аутономије могу да подносе предлоге савезним органима извршне

² Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja *Uradni list*, št. 35/01, 102/07 – ZОsn-F in 11/18.

власти, органима извршне власти субјеката Руске Федерације, као и органима локалне самоуправе о оснивању одељења и студијских група у државним и општинским образовним институцијама у којима се настава изводи на националном (матерњем) језику и о оснивању државних и општинских образовних установа са наставом на руском и проширеном наставом националног (матерњег) језика, националне културе и историје. Посебно право националних културних аутономија је да учествују, у складу са законима о образовању, у развоју федералних државних образовних стандарда који се односе на основне образовне програме који се спроводе на националном (матерњем) језику аутономије могу да организују.

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ КУЛТУРЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Мађарски Закон о правима мањина у оквиру одредби о културној самоуправи најпре начелно предвиђа да мањинске самоуправе учествују у имплементацији државних и локалних дужности у вези с заштитом мањинске културе. Закон у параграфу 35. нормира рокове за вршење права на сагласност и права на консултовање које мањинске самоуправе имају у области културе (30 дана, са могућношћу продужења за још 30 дана). Параграфом 36. Закона прописано је да мањинске самоуправе могу да установе и одржавају мањинске културне институције и да преузму управљачка права над таквим институцијама основаним од стране других субјеката. Условне, начин и поступак преузимања управљачких права над мањинским културним установама регулишу параграфи 37. и 38. Закона. Према тим одредбама, на иницијативу државне мањинске самоуправе може доћи до преноса управљачких права над установама које у обиму од 75% испуњавају културне дужности и задовољавају културне потребе односне мањине. Управљачка права над установом која задовољава културне потребе већег броја мањина могуће је пренети на државну мањинску самоуправу која је одређена споразумом закљученим између државних мањинских самоуправа мањина чије се културне потребе задовољавају у таквој установи, а којим се одређује и начин испуњавања дужности у погледу старања о културним потребама популације која не спада у мањину чија је државна самоуправа преузела управљачка права. О преносу управљачких права над културним установама закључује се споразум између субјекта који врши управљачка права и мањинске

самоуправе. Уговорне стране су слободне да у законским оквирима одреде садржину споразума, али он мора да садржи одредбе којима се регулишу следећа питања: одговорност културне установе, лица на која се односи активност културне установе, временско важење уговора, минимум радног времена потребног да се испуне дужности установе, квалификације оних који треба да учествују у испуњавању дужности установе, персоналне, материјалне и финансијске услове за рад установе, питања имовине и услове за повратак управљачких права на локалну самоуправу. Управљачка права се према параграфу 39, став 3. Закона не могу пренети на период мањи од десет година, а њихов пренос је праћен и преносом покретних и непокретних средстава на мањинску самоуправу. У случају да мањинска самоуправа не испуњава законске обавезе у погледу управљачких права, надлежни државни орган који врши надзор може да иницира судски поступак за раскид уговора, при чему је у таквом поступку обавезно да министар културе да своје мишљење. Ако мањинска самоуправа није у могућности да испуњава дужности у погледу вршења управљачких права, онда ће субјект који је претходно вршио управљачка права, у складу са споразумом о преносу управљачких права, поново преузети њихово вршење. Уколико током вршења управљачких права од стране мањинске самоуправе, одбор културне установе жели да установи додатне активности, реорганизује, укине или суспендује постојеће активности установе на период дужи од 60 дана, утолико је у обавези да о тој одлуци прибави мишљење министра просвете најкасније 60 дана пре дана доношења такве одлуке. Изложене одредбе Закона се сходно примењују и у случају да се споразумом установи заједничко вршење управљачких права над установом културе. У одредбама параграфа 41, ставови 3. и 4. Закон предвиђа да се одлука у вези са установљавањем, укидањем или реорганизацијом јавних колекција (фондова и збирки – прим. В.Ђ.), као и мањинских културних установа над којима нису пренесена управљачка права могу доносити само уз сагласност мањинских самоуправа које, према ставу 5. истог члана, имају право на судску заштиту свог права на сагласност (видети одељак о заштити).

Словеначки закон о остваривању јавног интереса у култури, као што је истакнуто, прописује могућност савета етничких заједница које имају самоуправу да оснивају установе и дистрибуирају финансијска средства за финансирање пројеката других организација и удружења. Словенија је у свом Трећем извештају о спровођењу Оквирне конвенције истакла да Министарство културе (и без изричитог упоришта у закону – прим. В.Ђ.) даје прилику

представницима мањина да се у поступку пројектног финансирања изјасне о пристиглим пројектима који се непосредно финансирају од стране Министарства.³

У области културе, Закон о националној културној аутономији Руске Федерације је предвидео могућност да националне културне аутономије стварају недржавне (јавне) националне културне институције: позоришта, културне центре, музеје, библиотеке, клубове, студије, архиве и друге културне институције и осигурају њихово функционисање, као и да организују креативне синдикате, групе професионалних и аматерских уметничких кругова за проучавање националне културне баштине, достигнућа националне културе и одржавају јавне догађаје у области националне културе, као што су фестивали, такмичења, представе, изложбе и други догађаји. Националне културне аутономије такође могу да помажу да се заштите национални историјски и културни споменици, а могу и да оснивају организације које се баве уметничким народним занатима, објављују историјску, уметничку, музичку, фолклорну и етнографску литературу на матерњим језицима и оснивају недржавне јавне образовне установе за обуку креативних радника, педагошког и другог особља у области националне културе.

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ ИНФОРМИСАЊА НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Улога мањинских аутономних тела у сфери јавног информисања различито је уређена у упоредном праву, а њихова овлашћења, начелно посматрано, зависе од власничке структуре и природе средстава јавног информисања.

Према Закону CLXXIX о правима мањина, државне мањинске самоуправе у Мађарској учествују у раду Одбора јавног сервиса, тела установљеног у циљу социјалног мониторинга над медијима који су јавни сервис. Таква улога државних мањинских самоуправа је потпуно разумљива, имајући у виду да Закон предвиђа обавезу производње и емитовања програма намењеног мањинама и на мањинском језику у оквиру јавног медијског сервиса. Штавише, према параграфу 117, став 1. Закона, државне мањинске самоуправе, у оквиру непреносивих овлашћења, одлучују о принципима и методама употребе расположивих радио станица и ТВ канала,

³ Third Report Submitted by Slovenia pursuant to Art.25. of the FCNM, ACFC/SR/III(2010), 78.

принципима употребе расположивог времена у програмима радија и телевизије јавног сервиса и субвенционисању мањинских медија из средстава државне помоћи која је намењена државним мањинским самоуправама.

Учествовање савета етничких заједница које имају самоуправу у раду јавног сервиса предвиђено је и у словеначком законодавству. Према Закону о РТВ Словеније,⁴ Програмски одбор (савет) РТВ Словеније који, између осталог, усваја програмске стандарде, програм продукције и програмску шему, састоји се од 29 чланова, од којих су два изабрана од стране италијанске и мађарске етничке заједнице која има самоуправу, заправо њихових савета. Програмски одбор именује деветочлани програмски комитет за програм на италијанском и мађарском језику, осим чланова које међу собом именују запослени у редакцијама на тим језицима и представника етничких заједница које имају самоуправу, а које имају право да именују укупно 2/3 чланова програмског комитета. Програмски комитет за програме на мањинским језицима даје сагласност на избор и смену уредника редакције и на обим, план, стандарде и шему програма на тим језицима (члан 23. Закона).

Руско законодавство о националној културној аутономији предвиђа обавезу државних аудиовизуелних медија да националним културним аутономијама доделе одређено време за емитовање. Према члану 15. Закона о националним културним аутономијама, периодичност, трајање преноса/прилога и језик на којем се у тим терминима програм емитује одређује се споразумима са оснивачима и редакцијама радио и ТВ програма. Осим изложеног, националне културне аутономије могу да имају и сопствена средства јавног информисања. Према ставу 3. истог члана Закона, у федералне програме финансијске и организационе помоћи средствима јавног информисања обавезно се уврштава и помоћ таквим средствима јавног информисања, док, према ставу 5. у програмима финансијске и организационе помоћи субјеката Руске Федерације и локалних самоуправа таква помоћ може бити предвиђена.

4 Закон о Radioteleviziji Slovenija, *Uradni list*, št. 96/05, 109/05, 105/06, 9/14.

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ СЛУЖБЕНЕ УПОТРЕБЕ ЈЕЗИКА И ПИСМА НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Иако у системима који су одабрани за упоредни приказ постоје различити видови службене и јавне употребе мањинских језика који су неретко нормативно постављени и као *право* таквих заједница и њихових припадника, изузев финског и словеначког и то у сасвим ограниченом виду, ниједно законодавство не предвиђа било какву улогу мањинских аутономних тела у вези са службеном употребом језика и писма. У Финској, чланом 26. Закона о сами језику предвиђено је да ће Сами парламент имати и Канцеларију за језик чије је седиште у сами завичају, а која се образује за потребе превођења и вршење осталих задатака прописаних законом. Према члану 21. тог Закона, надлежни орган који треба да изда званични превод документа који садржи одлуку, или оригинал акта на сами језику има право да од Канцеларије за језик добије превод, што заправо значи да је Канцеларија за језик Сами парламента, а посредством ње и сам парламент, овлашћена да обавља званичне преводе докумената на сами језик. Канцеларија за језик и Савет за сами језик, за сваки мандат парламента, издају извештај о примени законодавства о сами језику, о вршењу језичких права од стране припадника сами народа и развоју услова за коришћење сами језика, као што је то прописано у посебној Владиној уредби којом се ближе уређују поједина питања од значаја за рад Канцеларије.

У Словенији је Законом о означавању објеката и именовању насеља, улица и зграда⁵ предвиђено да се пре усвајања било какве локалне одлуке о именима насеља и улица у национално мешовитим срединама мора прибавити сагласност релевантних савета етничких заједница које имају самоуправу која се даје посредством представника мањина у представничком телу јединице локалне самоуправе (члан 17, ст. 4). То заправо значи да је овај Закон питање имена насеља и улица сврстао у једно од питања које се односе на посебна права припадника етничких заједница које имају самоуправу, а у складу са чланом 13. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу (видети одељак о учествовању у одлучивању).

5 Zakon o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb, *Uradni list*, št. 25/08.

ПРЕНОС ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА НА НАТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ (АУТОНОМНА ТЕЛА)

Осим изложених општих овлашћења и овлашћења која мањинска аутономна тела имају у појединим областима друштвеног живота која су опредељена законодавством којим се уређује њихов правни положај, за разумевање улоге и правног карактера таквих тела неопходно је размотрити да ли се њима могу доделити и додатна овлашћења, као и да ли се овлашћења која су им додељена могу даље преносити.

Начелно посматрано, у свим системима који су изабрани за упоредни приказ, а у којима мањинска аутономна тела имају својство правног лица, таквим телима се могу преносити одговарајућа јавна овлашћења, ако је таква могућност предвиђена законодавством којим се регулише организација и функционисање јавне управе. Реч је дакле о додатним јавним овлашћењима, а не о овлашћењима која су им законима којима се уређује њихов положај, већ додељена. Будући да је питање преноса овлашћења на таква тела део шире проблематике преноса јавних овлашћења на правна лица изван структуре државне управе у ужем смислу која је уређена другим правним актима чије би разматрање увелико превазишло природу и сврху овог рада, јасно је да сва законодавства којима се уређује положај мањинских аутономних тела не садрже изричите одредбе о могућности да на таква тела буду пренесена додатна јавна овлашћења, што наравно не значи да таква могућност није правно допуштена. Ипак, поједини закони изричито предвиђају такву могућност. Тако је чланом 4. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу прописано да такве заједнице у Словенији, између осталог, обављају и послове из надлежности државе у складу са законом. Разуме се да заједнице такве послове могу да обављају и посредством својих савета као највиших органа такве самоуправе. Мађарски закон о правима мањина прописује у параграфу 115. да у обавезне јавне дужности локалних мањинских самоуправа спада и испуњавање осталих компетенција које су им делегиране од стране других локалних самоуправа.

Питање могућности да мањинска аутономна тела преносе своја овлашћења која су им додељена законодавством којим се уређује њихов правни положај може да буде од значаја за сагледавање правне природе таквих овлашћења, а самим тим и правне природе нетериторијалне културне аутономије. У том

смислу, у разматрању преноса овлашћења са аутономних тела посебну пажњу треба посветити не само питању да ли законодавства дозвољавају такав пренос, већ, уколико га дозвољавају, и питању да ли се јавна овлашћења аутономних мањинских тела могу пренети субјективитетима изван оквира организационе структуре нетериторијалне културне аутономије.

Не предвиђају сва законодавства могућност да мањинска аутономна тела пренесу овлашћења која су им додељена законодавством којим се уређује њихов положај и делатности. Заправо, у упоредном праву, такву могућност изричито прописују само мађарско и хрватско законодавство, док из појединих решења естонског и словеначког законодавства проистиче таква могућност. Реч је, дакле, о законодавствима која организациону структуру нетериторијалне мањинске културне аутономије уређују као сложену, тако да се и пренос овлашћења који је изричито допуштен, или имплицитно омогућен, може одвијати само у оквиру институција, односно тела нетериторијалне културне аутономије, било да је реч о хоризонталном (између мањинских аутономних тела установљених на истом нивоу организовања) или вертикалном преносу овлашћења (између мањинских аутономних тела установљених на различитим нивоима организовања).

Према параграфу 84. мађарског Закона о правима мањина, мањинске самоуправе могу на основу споразума који закључе међусобно да делегирају своја овлашћења. У ставу 2. истог члана Закон предвиђа да се пренесена овлашћења не смеју даље преносити. Споразум закључују мањинска самоуправа која преноси овлашћења, мањинска самоуправа на коју се преносе овлашћења и државна мањинска самоуправа, осим ако она није тело на које се преносе овлашћења у ком случају споразум закључују само две мањинске самоуправе. Закон у ставу 3. истог члана прописује да се споразумом обавезно стипулише да се истовремено са његовим закључењем преузимају овлашћења и одговорности које су у њему наведене, да самоуправа која преноси овлашћења ставља самоуправи која преузима овлашћења на располагање материјална и финансијска средства у обиму који је неопходан за испуњавање тих овлашћења, да је самоуправа која преузима овлашћења сагласна са могућношћу да самоуправа која преноси овлашћења једностраном декларацијом, уз сагласност државне мањинске самоуправе, поново преузме пренесена овлашћења уколико наступе тешкоће у њиховом извршавању, при чему је дужна да мањинској самоуправи која поново преузима овлашћења стави на располагање изворно уступљена материјална

и финансијска средства и да су обе самоуправе, како она која преноси, тако и она на коју се преносе овлашћења, сагласне да ће у случају да из било ког разлога испуњавање пренесених овлашћења буде осујећено релевантна овлашћења вршити надлежна локална самоуправа. Уколико је у питању пренос овлашћења која се састоје у вршењу управљачких права, утолико резултат таквог преноса не сме да се огледа у погоршању стандарда вршења услуга, нити у редукцији персоналних и материјалних услова рада установама над којима се врше управљачка права. Према ставу 6. истог члана, у случају било каквог спора у вези са имплементацијом споразума о преносу овлашћења, надлежно окружно тело ће обавити консултације са уговорним странама, а у случају да се не постигне споразум о спору, оно ће применити своја надзорна овлашћења.

Уставни закон о правима националних мањина предвиђа у члану 33, став 3. да већа националних мањина у Хрватској могу овластити координацију већа да у њихово име предузима поједине мере које су тим Законом предвиђене као овлашћења већа. Законом о регистру већа, координација већа и представника националних мањина уређено је питање средстава за обављање пренесених овлашћења. Према члану 25. тог Закона, координације за подручје читаве државе на које су већа пренела овлашћења преузимају средства за обављање пренесених овлашћења која су обезбеђена у буџету подручне (регионалне самоуправе).

Као што је истакнуто, естонско и словеначко законодавство не предвиђају изричито могућност преноса овлашћења у оквиру организационе структуре нетериторијалне културне аутономије, али из појединих решења следи да је такав пренос ипак могућ. Реч је о решењу садржаном у естонском Закону о културној аутономији према коме културни савет образован на нивоу читаве државе може да формира градске или окружне културне савете и да статутом определи њихове надлежности, као и о решењу из словеначког законодавства према којем се општинске заједнице које имају самоуправу интегришу у италијанску, односно мађарску етничку заједницу која има самоуправу у Словенији.

ФИНАСИРАЊЕ АУТНОМНИХ ТЕЛА ИЗ ЈАВНИХ И ПРИВАТНИХ ИЗВОРА

Финансирање аутономних тела из јавних извора

Сва законодавства којима се регулише положај тела посредством којих се остварује нетериторијална мањинска аутономија уређују питање извора средстава за њихов рад. Начелно посматрано, средства за рад тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална културна аутономија, односно самоуправа могу да потичу из јавних извора, из сопствене имовине, као и из донација, поклона и других извора, али су међу законодавствима приметне разлике у погледу признавања права на финансирање из свих наведених извора. Поједина законодавства, осим питања финансирања, уређују и обавезе јавних власти спрам обезбеђивања осталих услова за рад таквих тела.

Начелно посматрано, финансирање мањинских аутономних тела средствима из јавних извора може да зависи од организационе структуре посредством које се остварује мањинска културна аутономија. Уколико је организациона структура сложена, односно уколико мањинска аутономна тела постоје и делују на различитим нивоима организовања јавне власти, утолико се њихово финансирање може вршити средствима која потичу како из државног, тако и из буџета локалних заједница.

У Финској, Закон о Сами парламенту у члану 2. успоставља финансијску одговорност државе за делатност тог тела. Према одредби тог члана, у државном буџету формира се посебна апропријација за послове који су утврђени тим Законом. То је, уз разумљиво постојање средстава која потичу из сопствене имовине, уједно и једини извор средстава за рад Сами парламента који Закон предвиђа. Изостанак финансирања Сами парламента из других јавних извора, односно из буџета локалних самоуправа, логична је последица чињенице да се то тело, иако постоје извесна територијална ограничења вршења његових овлашћења, успоставља и делује на нивоу државе и да је образовано самим законом.

Мађарски Закон о правима мањина у параграфу 126, став 1. уређује питање извора из којих потичу приходи мањинских самоуправа. У те изворе, између осталих, али на првом месту, Закон наводи помоћ из буџета. Буџетска средства помоћи се у Мађарској опредељују за вршење дужности мањинских самоуправа, а њихова

алокација се, према параграфу 128, став 2. Закона врши тако што мањинска самоуправа доставља податке на начин и у року који је прописан законом и у складу с упутством које доносе министар надлежан за послове финансија и министар надлежан за мањинска питања, док Влада ближе уређује питања финансирања дужности мањинских самоуправа. У теоријским коментарима указује се на снажну финансијску зависност мањинских самоуправа од локалних власти која доводи до тога да се мањинске самоуправе често осећају слабима да ускрате сагласност на одлуке локалне самоуправе које су супротне интересима мањине, страхујући да угрозе хармоничну сарадњу и додатну финансијску помоћ коју им нуде локалне самоуправе. (Vizi 2015, 51) Са друге стране, у периодичним мониторинг извештајима указује се на континуитет изостанка јасноће у погледу обима извора који су доступни мањинским самоуправама и модалитетима њиховог располагања који постоји упркос чињеници да је Закон из 2011. године детаљно регулисао компетенције мањинских самоуправа. (Smith 2013, 123; Smith, 2015, 168)

Закон о културној аутономији Естоније у члану 27. уређује материју финансирања културне аутономије, дакле целокупне културне аутономије, а не само делатности тела посредством којих се она остварује. Према том члану, културна аутономија ће се, између осталог, финансирати издвајањем из државног буџета у складу са законом и посебних доприноса за те намене, што се односи и на културне савете као главне организације културне аутономије. Занимљиво је уочити да Закон прописује да ће се културна аутономија финансирати и из доприноса посебно издвојених из буџета локалне управе за образовне, културне и социјалне институције културне аутономије, али не спомиње да ће се из локалних јавних средстава финансирати локални одбори које је установио културни савет. Таква решења су и разумљива будући да тела културне аутономије у Естонији немају својство правног лица. У пракси, држава помаже културне аутономије пружајући помоћ „уговорним партнерима“ Министарства културе, што значи да су аутономије, односно културни савети који нису правна лица и стога немају своје рачуне, помогнути посредством других кровних мањинских организација. (Polshchuk 2013, 241)

У Руској Федерацији Закон о националној културној аутономији у члану 19. прописује да федерални органи законодавне и извршне власти, као и органи законодавне и извршне власти субјеката Руске Федерације предвиђају ставке за подршку национално-

културним аутономијама у федералном буџету, као и у буџетима субјеката Руске Федерације. Са друге стране, Закон оставља слободу органима локалне самоуправе да у складу са законодавством о локалној самоуправи одлучују о финансијској подршци локалним национално-културним аутономијама. Закон је уредио и начин на који се средства која су буџетима опредељена за помоћ национално-културним аутономијама могу распоређивати. Према члану 20, став 1. органи извршне власти Федерације и субјеката Федерације пружају финансијску подршку предвиђену чланом 19. тог Закона, под условом да су та средства додељена за одређену сврху и да могу да буду коришћена само за конкретне активности и да се таква подршка, ако је потребно, пружа на основу споразума са одговарајућим национално-културним аутономијама.

Организациона структура културне аутономије има и у Словенији суштински значај за законско регулисање финансирања њених највиших органа. Према члану 18, став 1. Закона, финансијска средства за активности општинских етничких заједница које имају самоуправу обезбеђује општински буџет, а финансијска средства за активности италијанске и мађарске етничке заједнице које имају самоуправу у Републици Словенији обезбеђује државни буџет.

Финансирање аутономних тела из других извора

Осим из сопствене имовине, средства из других, небуџетских извора могу да потичу из донација, поклона и других извора. Не предвиђају, међутим, сва законодавства која су одабрана за упоредни приказ наведене изворе финансирања, што може да буде од значаја за дубље разумевање правне природе таквих тела. У оквиру сагледавања финансирања мањинских аутономних тела средствима која не потичу из јавних (буџетских) извора два питања привлаче посебну пажњу и завређују да буду посебно размотрена. Реч је о могућности да се таква тела финансирају порезом који би плаћали припадници националних мањина чија се нетериторијална културна аутономија остварује посредством таквих тела, као и могућности да се њихов рад финансира донацијама матичних држава.

Као што је истакнуто, финско законодавство не предвиђа изричито могућност да Сами парламент буде финансиран средствима из донација, поклона и других извора.

Словеначки Закон о етничким заједницама које имају самоуправу у оквиру одредбе члана 18, став 2. којом регулише финансирање организација и јавних институција које задовољавају

потребе етничких заједница, осим јавних средстава из буџета јединица локалне самоуправе и државе, спомиње друге изворе финансирања, али их не прецизира. Отворено је питање да ли је намера законодавца ишла за тим да се из финансирања савета као највиших органа самоуправе искључе средства из других извора, односно да се она користе само за финансирање других организација и институција. Штавише, посебно је занимљиво уочити да се у изложеној одредби члана 18, став 2. закона наводи да се средства из свих наведених извора користе и за финансирање активности из члана 16. тог Закона којим се уређује материја контаката са матичном нацијом, тако да се може закључити да је намера словеначког законодавца ипак ишла за тим да се донације матичних држава искључе из врста средстава која могу служити финансирању аутономних мањинских тела. Закон не предвиђа могућност да се савети етничких заједница које имају самоуправу финансирају из пореза који би се наплаћивао од припадника националних мањина.

Мађарски Закон о правима мањина из 2011. године чланом 126, став 1. у изворе из којих потичу средстава намењена мањинским самоуправама, осим буџета, наводи и друге помоћи и субвенције, сопствене и предузетничке приходе, приносе од средстава, донације од стране матичних држава и других субјеката, као и примљена новчана средстава. Дакле, Закон омогућава стране донације мањинским самоуправама, али не предвиђа изричито могућност да мањинске самоуправе установљавају порез за припаднике мањина чију културну аутономију остварују.

Осим из буџетских средстава и из средстава које националне културне аутономије остваре из сопствених извора и од својих установа и организација, финансирање тих тела у Руској Федерацији, према члану 16. Закона о националној културној аутономији, може да потиче и из средстава приватних лица. Дакле, реч је о могућности да се таквим телима донирају средства из приватних извора. Закон не предвиђа могућност да средства која потичу од других држава, као ни средства која би евентуално била прикупљена од стране припадника мањина, кроз пореска или чланска давања, буду коришћена за финансирање рада националних културних аутономија. Са друге стране, руско законодавство је једино које изричито прописује у члану 16, став 2. Закона да прикупљање средстава из небуџетских извора не може да буде разлог за смањење буџетских апропријација додељених за национално-културни развој на начин предвиђен тим Законом.

Хрватско законодавство такође предвиђа могућност да већа националних мањина стичу средства из других извора. У та средства, према члану 29, став 1. Уставног закона спадају средства од донација, поклона, наследства, или средства стечена по другом основу. Закон, међутим, не предвиђа могућност да се та средства користе за финансирање рада већа, већ само за делатности и послове од значаја за националну мањину који су утврђени у програму рада већа националне мањине. Уставни закон о правима националних мањина не предвиђа ни могућност непосредног финансирања рада већа националних мањина и њихових координација од стране свих припадника националне мањине, макар и са подручја за које је веће изабрано, кроз пореска или чланска давања, а такође не омогућава ни финансирање таквих мањинских тела од стране матичних држава. Наиме, чланом 16, став 2. Уставног закона прописана је само могућност да већа националних мањина од органа и правних лица државе народа с којим деле иста етничка, језичка, културна и/или верска обележја могу да примају само новине, часописе, књиге, филмове, видео касете и носаче звука, али не и финансијске донације.

Закон о културној аутономији националних мањина Естоније предвиђа најширу палету небуджетских извора из којих се могу финансирати културне аутономије, па тиме и њихови савети као главне организације културне аутономије. Осим доприноса, донација и поклона, као остале небуджетске изворе финансирања, Закон у члану 27. наводи таксе, односно порезе за некултурну аутономију чији износ утврђује културни савет и донације иностраних организација. Решење према коме таксе, односно порезе за некултурну аутономију утврђује културни савет се у теоријским коментарима оцењује као једини изузетак од става да националне културне аутономије у Естонији немају никаква значајнија јавна овлашћења, иако би се такви порези пре могли окарактерисати као годишња чланарина (Suksi 2015, 99), док се могућност примања донација из иностранства држи за „дарежљиву концесију“ спрам могуће сумње државе у погледу страног мешања матичних држава у питања националних мањина (Suksi 2015, 100).

Обезбеђивање других услова за рад

Не предвиђају сва национална законодавства обавезу органа јавне власти да, осим финансирања, обезбеде остале услове за рад мањинских аутономних тела. Она која то чине најчешће прописују обавезе јавних власти у погледу просторија за рад таквих тела и /или олакшице које се односе на порезе и таксе. Разуме се да се олакшице у погледу јавних давања могу установити само у оним системима у којима тела посредством којих се остварује нетериторијална мањинска аутономија националних мањина немају статус правног лица јавног права, већ су подвргнута таквим наметима. Законодавства која предвиђају извесне обавезе органа јавне власти да обезбеде услове за рад мањинских аутономних тела су мађарско, руско, словеначко, а донекле и хрватско.

Мађарски Закон о правима мањина прописује у параграфу 80, став 1. да ће локална територијална самоуправа осигурати персоналне и материјалне услове који су неопходни за рад локалних мањинских самоуправа, а који обухватају бесплатно коришћење намештених и опремљених просторија које су неопходне за њихов рад у захтеваном броју сати чији је минимум 16 сати месечно, уз сношење свих трошкова у вези с тим просторијама и уз уговорно регулисање услова њиховог коришћења, припрему састанака мањинских самоуправа што укључује припрему и слање позивница, предлога и вођење званичне кореспонденције, припрему одлука тела и званичника мањинске самоуправе и извршавање задатака регистрације (завођења), копирања и слања у вези са усвајањем таквих аката, итд. Такође, мањинским самоуправама се могу пренети у власништво и одређене непокретности.

Руско законодавство такође садржи одредбе којима се омогућава да се одређене непокретности у власништву државних и локалних органа пренесу у власништво, или изнајме националним културним аутономијама. Према члану 18. Закона о националној културној аутономији, органи извршне власти Руске Федерације и њених субјеката (федералних јединица – прим. В. Ђ.), као и органи локалне самоуправе могу да пренесу у власништво или да изнајме националним културним аутономијама своје некомерцијалне установе и организације, као и државну и општинску имовину на начин утврђен законодавством Руске Федерације и њених субјеката. У случају да се имовина изнајмљује, став 2. тог члана предвиђа да се коришћење просторија регулише уговором о закупу, при чему се, према ставу 3. истог члана, износ закупнине за изнајмљивање

простора утврђује на начин предвиђен за некомерцијалне организације културе и образовања и према Грађанском законнику Руске Федерације, другим федералним законима, као и законима и другим правним актима субјеката Руске Федерације. Будући да националне културне аутономије у Руској Федерацији немају статус правног лица јавног права, не чуди што је Закон у члану 19, став 1, алинеја 4. прописао да органи законодавне и извршне власти Федерације и федералних јединица додељују националним културним аутономијама олакшице код пореза, такси и позајмица у складу са законодавством Руске Федерације и њених субјеката. Изложена решења су у теоријским коментарима тумачена само као могућност, али не и обавеза финансирања националних културних аутономија од стране државе уз изостанак прецизног утврђивања који су органи извршне власти овлашћени да доносе одлуке о финансирању што, узевши све скупа, чини да националне културне аутономије имају на располагању мање форми и основа за тражење државне финансијске помоћи од обичних удружења грађана (Osipov 2010, 41; Osipov 2015, 186).

Чланом 14. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу прописано је да ће у Словенији етничким заједницама које имају самоуправу бити обезбеђене неопходне просторије и друга средства потребна за активности.

У Хрватској је чланом 24, став 4. Закона о регистру већа, координације већа и представника националних мањина предвиђено да је јединица подручне (регионалне) самоуправе у којој координација већа образована за подручје читаве државе има седиште дужна да координацији осигура простор за рад унутар свог пословног простора и да одреди време његовог коришћења у складу с потребама координације, али само у случају ако већа националних мањина која су основала координацију или њихова удружења не располажу пословним простором у којем делују.

КОНТРОЛНА, НАДЗОР И ОДГОВОРНОСТ НАД ПОВЕРЕНИМ ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊИМА НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА

Имајући у виду да у многим државама које су одабране за упоредни приказ тела мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе имају јавноправни карактер и да врше одређена јавна овлашћења, без обзира на ширину таквих овлашћења, неминовно се намеће питање на који начин су уређени контрола и

надзор над вршењем њихових активности и ко сноси одговорност у случају евентуалног погрешног рада. Како се то у академским коментарима јасно запажа, докле год се јавна овлашћења по закону делегирају таквим ентитетима, настаје и питање одговорности које треба да буде регулисано у закону, а са одговорношћу и питање како су уређени правни лекови против одлука таквих тела (Suksi 2015, 103).

Начелно посматрано, правна контрола рада мањинских аутономних тела, по свом карактеру и садржини, може да буде контрола уставности и законитости. Предмет такве контроле могу да буду одлуке и поступања таквих тела, како оне одлуке које имају својство појединачних, тако и оне које имају својство општих аката, али и други нормативни инструменти посредством којих се врши њихов рад (као што су, примера ради споразуми које у вези с вршењем својих активности закључују), као и саме радње које врше. Имајући у виду да се мањинска аутономна тела финансирају и из јавних извора, посебно значајан вид контроле њиховог рада обухвата финансијску контролу. Са становишта субјеката који су овлашћени да је врше, контрола аката и рада мањинских аутономних тела може да буде управна, судска, уставносудска, а у појединим земљама и парламентарна и може се покретати улагањем одређених правних средстава (жалбе и тужбе), или по службеној дужности.

Обим у којем су контрола и надзор над актима и радом мањинских аутономних тела правно регулисани у директној је сразмери са начином на који су уређена и ширином јавних овлашћења која су таквим телима додељена. У законодавствима која начелно уређују послове таквих тела (Естонија, Словенија, Хрватска), изузев решења у погледу финансијске контроле, најчешће нема одредби којима се регулише контрола и надзор над радом таквих тела, што не значи да њихови акти и рад нису подложни контроли и надзору у складу са општим правним режимом контроле и надзора који у тим државама постоје над субјективитетима који имају исти правни статус као и мањинска аутономна тела (статус правног лица јавног права или удружења). Такође, контрола над појединим актима и/или сегментима рада таквих тела зависи и од изричитог прописивања поступака у којима се њихови акти доносе, односно активности врше. Због тога први корак у сагледавању контроле и надзора над актима и делатностима мањинских аутономних тела треба да буде разматрање питања да ли се законодавствима којима се уређује њихов положај и рад уопште прописује у каквим правним поступцима ће та тела доносити правне акте, односно вршити своје активности.

ЗАКЉУЧАК

Претходна компаративна анализа управних јавних овлашћења, јавних служби и контроле и надзора аутономних тела од кључног значаја је за даљу анализу положаја и статуса нетериторијалне аутономије националних мањина и у Републици Србији. Одговарајући правни оквир у том смислу већ постоји, али никада није темељно изучаван. Осим нетериторијалне аутономије националних мањина, можемо говорити и о другим облицима нетериторијалне аутономије мањина, на пример оних облика које имају верске заједнице у појединим земљама. Кључ овог истраживања и компаративних искустава јесте да се даље продубе научна истраживања која се односе на нетериторијалну аутономију, не само националних мањина већ и других мањинских заједница. Упоредно искуство у овом раду треба да допринесе даљем научном проучавању нетериторијалне аутономије, као и даљем проучавању њиховог правног положаја како у компаративном праву тако и у Републици Србији. Свакако да области аутономије који су у раду приказани, врсте управних јавних овлашћења као и облици финансирања, у великој мери одређују и статус нетериторијалне аутономије. Зато су даља компаративна али и проучавања нетериторијалних аутономија од значаја за даље унапређење и рад аутономних тела мањинских заједница, а посебно националних мањина, на шта и указују у овом раду приказана компаративна искустава. Она такође указују на неопходнос даљег унапређење статуса нетериторијалних аутономија мањинских заједница, о чему посебно у будућности треба водити рачуна у Републици Србији.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Николић П., *Уставно право*, Београд 1994.
- Ackrén, M., *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009.
- Advisory Committee on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Russian Federation, ACFC/OP/III(2011)010, par.74.
- Arraiza J.M., “The Management of Linguistic Diversity through Territorial and Non-Territorial autonomy”, *Europäische Journal für Minderheitsfragen*, Vol. 8, 1/2015, 7-33
- Coakley J., “Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy”, *International Political Science Review*, Vol. 15, 2/1994, 297-314.
- Gross, A., “Empowered Citizens as the Heart of Autonomies, Strong Democracies and Good Governance: Autonomy as a Part of the Democratization Process”, in: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L’Harmattan, Budapest 2014, 9-13.
- Légaré, A., Suksi, M., „Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 143-155.
- Myntti, K., “The Sami Cultural Autonomies in the Nordic Countries”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 151-170.
- Nimni E., “The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013.
- Osipov, A., “Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015
- Osipov, A., “National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 35, 1/2010, 27-57.
- Osipov, A., “Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015.
- Poleshchuhuk, V., “Changes in the Concept of National Cultural Autonomy in Estonia”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*,

- Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013
- Rothchild D., Hartzell C.A., “Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy”, in: *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (ed. W. Safran, R. Máiz), Frank Cass Publishers, London 2000, 259, наведено према М. Ackrén, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009.
- Smith, D.J., “NTA as a Political Strategy in Central and Eastern Europe”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015
- Smith, D.J., „Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, 1/2013.
- Suksi, M., “Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality'”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015
- Third Report Submitted by Slovenia pursuant to Art.25. of the FCNM, ACFC/SR/III(2010), 78.
- Vizi, B. „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B.Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 31-52.
- Zakon o Radioteleviziji Slovenija, *Uradni list*, št. 96/05, 109/05, 105/06, 9/14.
- Zakon o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb, *Uradni list*, št. 25/08.
- Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja *Uradni list*, št. 35/01, 102/07 – ZOsn-F in 11/18.

Vladimir Đurić

**PUBLIC AUTHORITIES AND
PUBLIC SERVICES OF NON-
TERRITORIAL AUTONOMY OF
NATIONAL MINORITIES -
A COMPARATIVE ANALYSIS**

Resume

In this paper, we analyze public powers and public services of non-territorial autonomies of national minorities, as specific organizational structures and functional administrative competencies in the form of public powers entrusted to them. Lately, non-territorial autonomy has increasingly attracted the attention of both the scientific and professional public, because numerous problems of national minorities in different countries can be solved through non-territorial autonomy. As public services and administrative public powers represent an integral part of public administration in the organizational and functional sense, the comparative models analyzed in this paper indicate that non-territorial autonomies increasingly belong to public administration in many modern countries in the world. It can be used for further analysis of the position and status of non-territorial autonomy of national minorities in the Republic of Serbia as well. The corresponding legal framework in this sense already exists in the Republic of Serbia, but it has not been thoroughly studied so far.

Keywords: Non-territorial autonomy, national minorities, public services, public powers, public administration

* Овај рад је примљен 05. септембра 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 16. септембра 2022. године.

УЛОГА АГЕНЦИЈЕ ЗА ЕНЕРГЕТИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У РЕГУЛАЦИЈИ ЕНЕРГИЈЕ ИЗ ОБНОВЉИВИХ ИЗВОРА - СТУДИЈА СЛУЧАЈА ВЕТРОПАРК „ЧИБУК 1“*

УДК 620.9(497.11)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1712022.2>

Прегледни рад

*Ненад Спасојевић***

Институт за политичке студије, Београд

Сажетак

Последњих година у свету је све већи тренд раста производње енергије из обновљивих извора. У том процесу енергетске транзиције Република Србија, као и остале државе Западног Балкана у великој мери заостаје за државама Европске уније које константно постављају нове оптимистичне циљеве. На путу европских интеграција Републике Србије стоји потреба да се усклади правни и институционални оквир како би се омогућила већа производња енергије из обновљивих извора, а самим тим и смањила зависност од угља и прекомерног загађења. Аутор ће зато у раду анализирати тренутно стање процеса енергетске транзиције у Републици Србији, али и

* Овај чланак је настао као резултат научноистраживачког рада у оквиру Института за политичке студије који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

** Имејл-адреса: nenadspasojevic96@gmail.com

улогу коју у том процесу има Агенција за енергетику Републике Србије која је један од најзначајнијих регулаторних органа. Посебни фокус рада биће на испитивању тога како ово регулаторно тело утиче на процес издавања неопходних лиценци произвођачима електричне енергије из обновљивих извора, али и како утиче на формирање цене електричне енергије. Применом методе студије случаја на примеру ветропарка Чибук 1 биће анализиран ток развоја ветропарка, као и улога Агенције за енергетику у том процесу. На крају за сам процес енергетске транзиције важно питање је испитати и колика је заправо корисност и исплативост од покретања ветропаркова у Републици Србији.

Кључне речи: Агенција за енергетику Републике Србије, обновљиви извори енергије, енергетска транзиција, лиценцирање, ветропарк Чибук 1

УВОД

Са убрзаним привредним развојем упоредо је расло и ослањање ка коришћењу фосилних горива (нафте, угља и гаса) у циљу добијања преко потребне енергије. Експанзија у коришћењу ових енергената, посебно се истиче у периоду после II светског рата, представља једно од главних обележја великог светског развоја. Такав приступ са собом је донео и бројне последице међу којима се свакако издвајају климатске промене. У циљу решавања овог проблема, као алтернатива јављају се обновљиви извори енергије (у даљем тексту: ОИЕ), који су последњих година у значајном порасту.

Република Србија се у енергетском погледу налази у веома зависној позицији. Разлог томе јесте деценијска окренутост производњи енергије из нискокалоричног угља - лигнита. Међутим, у последњих пет до седам година почиње да расте интересовање за производњом енергије из обновљивих извора. Поред постојећих искоришћених потенцијала, инвеститорима у Србији су све више интересантни ветропаркови (у даљем тексту: ВЕ). Њихова важност се огледа првенствено због енергетских и економских инвестиција за Србију.

Баш тај процес који узгред прати велики број административних процедура може у великој мери да отежа и бржу енергетску транзицију у Србији. Један од кључних органа укључен у процес енергетске транзиције јесте и Агенција за енергетику Републике Србије. Њена превасходна улога огледа се у различитим регулацијама, али и у значајним пословима као што је формирање цене електричне енергије и издавање лиценци произвођачима енергије. Сходно томе у раду ће бити анализиран ток изградње ВЕ у Србији, као и улога Агенције за енергетику у том процесу како би се представили сви бенефити и мане градње таквог објекта.

ОКРЕТАЊЕ КА ОБНОВЉИВИМ ИЗВОРИМА ЕНЕРГИЈЕ И ПРАВНИ РАЗВОЈ У ДОМЕНУ ЕНЕРГЕТИКЕ

По завршетку II светског рата и у некадашњој Југославији долази до велике експанзије у производњи енергије из фосилних горива. У циљу убрзаног опоравка, велики део иностране помоћи је уложен у развој енергетских постројења која су била значајан и неопходан елемент функционисања државе (Lempi 2004, 213–214). Тако су на територији Србије у првим послератним деценијама саграђене или обновљене термоелектране попут: Великог Костолца, Костолца 2, Мораве, Колубаре, Обреновца, али и постројења Косово 1 и 2 (Energorprojekt 2011, 15–28).

Окренутост производњи енергије из нискокалоричног угља дуги низ деценија није добијао значајнију алтернативу изузев производњи енергије из хидропотенцијала. Такав тренд незаинтересованости за окретање ка ОИЕ потрајаће у Србији и све до краја прве деценије XXI века. Тренутак промена долази тек у последњих десетак година када почиње да расте интересовање за производњом енергије из ових извора. Један од разлога за то јесте и процес европских интеграција, који је узгред пратио и обавезујући процес усклађивања регулативе са прописима Европске уније и Енергетске заједнице. У жељи да припреми будуће чланице у домену енергетске транзиције и регулације цена енергије, Европска унија је радила на стварању Енергетске заједнице. Током 2005. године потписан је Уговор о енергетској заједници, а Србија се као чланица обавезала на бројне елементе које је морала да усклади и пренесе у своје законодавство. Међу њима се нашло и окретање ка значајнијој производњи енергије из ОИЕ (Lorandić i Kronja 2010, 180–181).

Република Србија је у међувремену усвојила велики број правних докумената. У домену стратешких докумената у области енергетике, у Србији је на снази Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године.¹ У овом важном стратешком документу наводи се да на тренутно стање са животном средином у великој мери утиче и коришћење енергије из угља. Сходно томе, истиче се потреба за стварање одрживог начина живота у Србији, а да се решења налазе у већој окренутости ка искоришћавању обновљивих потенцијала (SRERS 2015).

Један од веома значајних документа који је требало да подстакне већу производњу енергије из ОИЕ, јесте Национални акциони план за коришћење обновљивих извора енергије – НАПОИЕ. Овај стратешки документ из 2013. године проистекао је из Директиве ЕУ 2009/28/ЕЗ.² Кроз ратификацију Уговора о оснивању Енергетске заједнице, Србија се обавезала на преузимање и спровођење међународних обавеза, међу којима је и израда овог документа. Поред овога, из поменутог Уговора произилазила је и обавеза којом би се утврдило укупно учешће енергије из ОИЕ у финалној бруто потрошњи енергије Србији до 2020. године (Milenković 2017, 25). Применом методологије путем које се вршио обрачун процентуалног удела из ОИЕ, дошло се до закључка да се са првобитних 29% тај износ спусти на 27% планиране енергије из ОИЕ у бруто финалној потрошњи енергије (НАРОИЕ 2013).

Међутим, и поред бројних најава ресорних министара³ да ће Србија поред постојећег удела у ОИЕ који су већински чиниле хидроелектране достићи планирани циљ, то се на крају није десило. Према подацима специјализоване агенције Еуростат (*Eurostat*), још током 2018. године видело се да Србија са 20,3% производње енергије из ОИЕ неће моћи да достигне планирани циљ (Eurostat 2020). Ове претпоставке које су изведене на основу тадашњих података само је потврдила у свом годишњем извештају за 2019. годину Енергетска заједница.⁴

1 Детаљан опис стања енергетске транзиције, као анализе стања са потенцијалима у домену ОИЕ, видети на: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ostalo/2015/101/1/r>.

2 Шта предвиђа Директива, али и како се детаљно прецизира потреба за акционим плановима, видети на: Директива 2009/28/EZ Европског Парламента и савета о подстицању употребе енергије из обновљивих извора, са изменама и допунама и делимичним стављањем ван снаге Директиве 2001/77/EЗ и Директиве 2003/30/EЗ, ОЈ. Л. 140/16.

3 Изјава ресорног министра за енергетику и рударство Александра Антића, видети на: <https://www.energetskiportal.rs/srbija-ce-dostici-27-odsto-iz-obnovljivih-izvora-energije/>.

4 О закључцима Годишњег извештаја за 2019. годину Енергетске заједнице, видети на:

Укупна инсталисана снага свих енергетских постројења у Републици Србији, изузев територије АП Косово и Метохија, у 2020. години износила је 8.286MW, од чега највише заузимају термоелектране на угаљ, тачније 4.840MW. У делу енергетског микса који чине обновљиви извори, највише заузимају старе хидроелектране са око 3.000MW инсталисане снаге (AERS 2021). Остали видови ОИЕ су у доста неповољнијем положају, те тако изузев хидроелектрана, најзаступљенији су ВЕ са тек 398MW инсталисаних капацитета (ОИЕ Србија n.d.). Овако стање са енергетским миксом довело је до нових измена правне регулативе у Србији у областима енергетике и енергетске ефикасности током 2021 године.

Закон о енергетици и Закон о рударству и геолошким истраживањима сада су измењени и допуњени новим правилима. С друге стране новитет је доношење два нова закона - Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије и Закон о коришћењу ОИЕ. Новим законима тежи се увећању инвестиција у циљу градње ВЕ, али и веће покретање засад ретко постојећих соларних електрана. Поред тога, у фокусу су и могућности инвестиција у погледу стварања енергетски ефикаснијих домаћинстава, која би била подстакнута кроз субвенције од стране државе (Spasić 2021).

Закон о енергетици је у прошлости прошао велики број измена и допуна. Сходно тренутном стању, новоусвојена регулатива из 2021. године има у плану да подстакне достизање новог циља када су обновљиви извори у питању. Према плановима надлежних, циљ је производња 40% енергије из ОИЕ на годишњем нивоу до краја 2040. године (еКарџа 2021). Ово представља нови амбициозни план путем којег се тежи остварењу веће окренутости ка производњи чисте и зелене енергије у Србији.

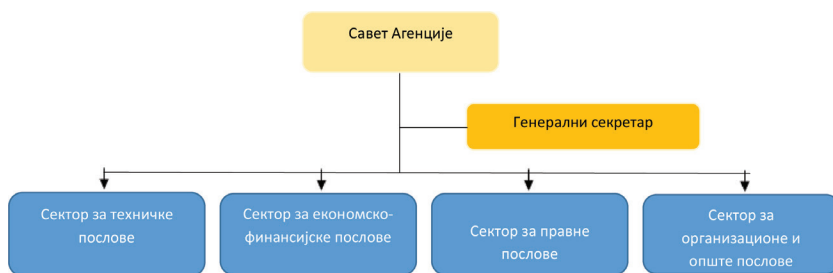
АГЕНЦИЈА ЗА ЕНЕРГЕТИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – УЛОГА И НАДЛЕЖНОСТИ У ДОМЕНУ ЛИЦЕНЦИРАЊА ЕНЕРГЕТСКИХ СУБЈЕКТА И РЕГУЛАЦИЈА ЦЕНА

Регулаторна тела у Републици Србији настају са доношењем Закона о јавним агенцијама 2005. године. Као један тип агенција истичу се независни и контролни органи и тела, у чијим називима се налази појам агенција, што је случај и са Агенцијом за енергетику. Ова тела су у свом раду самостална током вршења регулаторних

послова, али су и у обавези да Народној скупштини и јавности подносе извештаје о свом раду. Важно је истаћи да Влада не може да усмерава рад агенција, док ова тела имају могућност да доносе прописе и спроводе законе и друга акта (Milenković 2013, 146–148).

Настанку Агенције за енергетику претходило је уређивање регулативе у овој области. То се пре свега односи на доношење Закона о јавним агенцијама из 2005. године, који је омогућио да се установи овај вид органа у Србији. Исте године, потписан је и Уговор о енергетској заједници, којим се усмерава транзициони енергетски пут Србије. Законом о енергетици из 2004. године⁵ дефинисано је да се по стварању правног оквира оснује Агенција за енергетику Републике Србије, што је и учињено 2005. године. Овај орган је основан у складу са применом одредби из Другог енергетског пакета Европске уније, док су њене надлежности усклађене са одредбама из прописа који су на снази на нивоу Европске уније (SRERS 2015). Њеним радом управља Савет, који је сачињен од експерата из енергетике, а које бира Народна скупштина. У складу са широким опусом посла који обавља, унутар Агенције делују и четири сектора која међусобно координишу и обављају заједничке послове. (Агенција за енергетику Републике Србије [AERS], n.d.).

Графикон 1. Организациона шема Агенције за енергетику Републике Србије



Извор: (AERS, 2021)

Према чл. 4. Статута Агенције за енергетику, истиче се самосталност у раду, док надлежност за послове које обавља, добија из законом утврђених прописа (Statut Агенције чл. 4.). У том погледу као главни послови Агенције истичу се лиценцирање енергетских субјеката, доношење методологија за одређивање цена,

⁵ Закон о енергетици из 2004. године, више није у функцији. Овај Закон је више пута мењан доношењем нових Закона о енергетици (2011. и 2014. године). Своју последњу измену и допуну овај Закон ће имати током 2021. године. Видети на: https://www.aers.rs/FILES/Zakoni/Zakon%20o%20energetici_84-04.pdf.

праћење дешавања на тржишту енергије, примена међународних споразума и друго (Агенција за енергетику Републике Србије [AERS], n.d.). Сваки од наведених послова Агенција спроводи коришћењем својих инструмената, као што су: давање сагласности, лиценцирање произвођача, утврђивање методологије цена, доношење правила и путем других начина.

Веома важан део дуготрајног процеса за покретање производње из ОИЕ јесте добијање лиценци и дозвола за рад. Међу пословима који Агенцији припадају у домену управно-правних послова истиче се издавање лиценци енергетским субјектима за обављање енергетских делатности. У домену ових послова дефинисани су и други послови Агенције као што су праћење рада тих субјеката, али и могућности одузимања и укидања важења издатих лиценци (Агенција за енергетику Републике Србије [AERS] 2021). Додатни услови у домену лиценцирања дефинишу се путем Закона о енергетици и Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији.

Законом о енергетици у члановима 18–27 дефинисано је неколико кључних ствари када су лиценце у питању. Тако се у овим члановима истиче шта представља лиценца, за које се послове издаје, у којим случајевима није потребно тражити њено издавање, који је рок њеног важења, али и услови када она може привремено или трајно бити одузета. Ту је и део којим се одређују услови када Агенција може да изда заинтересованој страни лиценцу за производњу енергије или за обављање других делатности (ZE 2021, чл. 18–27).

Управним поступком Савет Агенције доноси решење путем којег се издаје лиценца за обављање енергетске делатности за коју је подносилац захтева аплицирао. Када је званично издата, та лиценца се заводи у регистру издатих лиценци. У периоду од 2006. до 2021. године, Агенција за енергетику примила је од бројних енергетских субјеката укупно 2.449 захтева за издавање лиценци. Према последњем годишњем извештају, од свих поднетих захтева закључно са захтевима из 2021. године, у регистру издатих лиценци налази се укупно 899 важећих лиценци које омогућавају обављање енергетских делатности бројним субјектима (AERS 2022).

Функционисање рада Агенције обезбеђује се на више начина, међу којима је један од њих и од надокнада на издавање претходно дефинисаних лиценци за енергетске субјекте (Statut Агенције чл. 8.). Агенција од ових прихода бележи континуиран пад, што је последица смањеног броја поднетих захтева за добијање лиценци у претходних неколико година, а уједно и мањи број одобрених

захтева. Далеко већи приход Агенција остварује од регулаторних накнада (AERS 2021).

Друга значајна група послова Агенције за енергетику су послови регулација цена. Када су у питању цене енергије и енергената оне су слободне тачније одређује их тржиште, изузев ако Законом о енергетици није другачије предвиђено. Тако је према члану 50. Закона о енергетици дефинисано да је Агенција у обавези да донесе методологије за одређивање, односно регулацију појединих цена. Међу њима су цена за приступ систему за пренос електричне енергије, затим приступ систему за дистрибуцију електричне енергије, приступ складишту природног гаса, помоћне услуге и многе друге (ZE 2021, чл. 50).

У делу Закона о енергетици, тачније у члановима 88–93 дефинисано је у којим ситуацијама Агенција учествује у регулацији цена. Она ове послове обавља у сарадњи са ресорним министарством и Владом. Њена улога у том процесу је превасходно да прати стање, предлаже методологију одређивања цена, као и да даје сагласности на акте о ценама које предложе сами енергетски субјекти. Овим деловањем Агенције у домену регулације цена ствара се простор да се обезбеди сигурност у раду система, остваривање различитих подстицаја у погледу економске и енергетске ефикасности, спречавање појаве дискриминације од стране појединих актера, или њиховог међусобног субвенционисања (ZE 2021, чл. 88–93).

Процедурални ток одређивања цене електричне енергије као главне актере обухвата Владу, енергетске субјекте и Агенцију за енергетику. Одређену регулисану цену енергетски субјекти примењују путем методологије и тарифних система који су претходно утврђени. Кроз примену постојећих, енергетски субјекти Агенцији достављају и предлоге нових цена које се односе на наредни регулаторни период који тек треба да се усвоји. Влада Републике Србије је та која даје сагласност на достављене предлоге и мишљења енергетских субјеката и Агенције. Након што Агенција одреди методологије за цене и донесе тарифне системе, они се прослеђују Влади на коначно усвајање. Ове методологије служе да се путем њих утврде начини за одређивање максималног прихода за обављање послова унутар регулисане делатности (Танић и Филиповић 2010, 165–166). Важно је истаћи да Агенција за енергетику као регулаторно тело које одређује цене давањем предлога и савета Влади, обавља једну другачију функцију. Тиме се донекле одустаје од класичног концепта којим је Агенција за енергетику независно

тело, те је заправо обављање овог посла више претвара у саветодавно тело Владе.

Током 2020. године Савет Агенција за енергетику изменио је поједине аспекте методологије за одређивање цена. Тако је дошло до измена у одређивању цена приступа систему за пренос електричне енергије, односно цене приступа систему за дистрибуцију електричне енергије и цене гарантованог снабдевања електричном енергијом. У погледу ових измена, крајем 2020. године Савет Агенције дао је сагласност на захтев гарантованог снабдевача ЈП ЕПС Београд да се промени и цена електричне енергије која је загарантована за снабдевање малих купаца и домаћинстава. Новоусвојена цена без пореза и такси износи 7,867 динара/kWh, што је у односу на стару цену увећање за око 3,4% (AERS 2021).

Агенција за енергетику учествује и у процесу креирања подстицајних мера које су познатије као феед-ин тарифе (*feed-in tariffs*). Оне представљају врсту помоћи која се пружа енергетским субјектима откупом енергије по гарантованој подстицајној цени. Пракса је таква да се откупне цене гарантују по kWh електричне енергије која се испоручи у електроенергетски систем током трајања подстицајног периода. И док је Влада Србије та која усваја оквир расположивих феед-ин тарифа, са друге стране ресорно министарство је задужено да поступа у домену доделе права на коришћење феед-ин тарифног система. С друге стране, улога Агенције за енергетику јесте да уреди методологију за одређивање феед-ин тарифе које ће Влада усвојити (ZKOIE 2021, чл. 33-34). Када се сагледа претходно наведено, приметна је поновна подељеност надлежности између три органа. Међутим, Агенција и у одређивању феед-ин тарифа има такође техничку улогу, што поновно одступа од концепта регулаторног тела.

Феед-ин тарифе као ограничени вид подршке, држава најчешће пружа заинтересованим произвођачима електричне енергије, а све у циљу развоја нових инвестиција и енергетске ефикасности система. С обзиром да Србија у погледу енергетске транзиције у великој мери заостаје за државама Европске уније, феед-ин тарифе су требале да послуже као решење за покретање инвестиција у обновљивим изворима. Из тог разлога се Србија определила за пружање ових подстицајних мера заинтересованим произвођачима електричне енергије. Утврђене Законом о енергетици, ове тарифе додатно су дефинисане кроз усвојену Уредбу о мерама подстицаја за повлашћене произвођаче електричне енергије. Између осталог њоме је предвиђено да сви повлашћени произвођачи који буду добили

такав статус могу користити подстицајни период наредних 12 година (Lončarević i Živadinović, 2013).

Од свих доступних ОИЕ у Србији, овим мерама највише се тежило подстицању развоја капацитета у области ветроенергије. Тако је усвојеним мерама 2013. године одлучено да се повлашћени статус у ветроенергији додели произвођачима који буду део првих 500MW инсталисаних капацитета до 2020. године. Да је ветроенергија пре десетак година препозната као значајан енергетски и еколошки потенцијал најбоље говоре подстицаји дати за друге изворе. Тако је за хидроелектране планирани подстицај био до 30MW појединачне снаге, соларним електранама тек 10MW, док електране на биомасу и биогас нису биле део подстицаја (Lončarević i Živadinović, 2013).

Ове тарифе омогућиле су да се покрене неколико ВЕ који су ушли у систем подстицаја, али су исто тако довеле и до привлачења још неколико инвестиција које се тренутно реализују у области Баната, Бачке и Источне Србије. Иако је у Србији дошло до наставка развоја нових пројеката у овој грани индустрије, феед-ин тарифе оствариле су оствариле осредње успехе у привлачењу инвестиција. Поред тога, једној групи произвођача енергија се откупљује по већој цени него што ће то бити случај са постројењима која тек треба да почну са производњом енергије. Иако разлика у цени није претерано велика, када се сагледа целокупни подстицајни период она је довољно значајна инвеститорима како би покрили трошкове својих високих улагања.

Тако је од 2014. године у Србији прописано да откупна цена из производње енергије из ветра за повлашћене произвођаче износи 9,2 евроцента/kWh, односно око 11 динара (Lončarević i Živadinović, 2013). Подстицајне мере из свих ОИЕ Електропривреди Србије су у 2015. години омогућили приход од око 2,5 милијарде динара које су платили грађани, јер су им рачуни били увећани за око 0,30 динара као последица ових мера. Исти износ се у наредним годинама увећавао са растом броја постројења која су отпочињала свој рад, а налазе се у оквиру подстицајних мера (eКарџа 2017).

Када се погледају примери других држава по питању пружања подстицајних феед-ин тарифа у односу на Србију, примећује се другачија ситуација. Наиме, код великог броја држава Европске уније иако присутне, феед-ин тарифе су у фази опадања. Разлог томе јесте примена и других подстицајних инструмената, попут пружања повољних пореских кредита, расписивања тендера и аукција за одабир подстицаја и други начини. Међутим, главни разлози за такве одлуке налазе се пре свега у тежњама да се створи конкурентност

на тржишту ОИЕ, што ће према појединим проценама бити и основ за далеко већи развој ових извора (Lončarević i Živadinović, 2013).

Ово је довело до тога да надлежни органи у Србији размотре да се новим Законом о обновљивим изворима дефинишу нови начини у креирању откупне цене од произвођача електричне енергије из обновљивих извора. Према Нацрту овог Закона предвиђено је да се уместо досадашње фиксне цене уведе креирање цене путем аукција. То значи да би цене биле ниже него досадашње, а самим тим би се и трошкови потрошача укинули. Како ће овај систем креирања цена функционисати у пракси у многеме ће зависити од Агенције за енергетику. Разлог за то јесте што ће почетне висине цена на аукцијским надметањима одређивати сама Агенција (Vlaović 2021).

СТУДИЈА СЛУЧАЈА – ВЕТРОПАРК „ЧИБУК 1“

Потенцијали из ветра су одувек имали значаја за људе, некада за покретање ветрењача за прераду пшенице, а данас као један од ОИЕ. Производња енергије из ветра постала је тренд у читавом свету, што показује и извештај агенције International Renewable Energy Agency – IRENA. Према овом извештају бележи се раст производње енергије из ветра и током 2020. године. Тако је у претходној години у читавом свету било укупно 823.484MW инсталираних капацитета из овог извора, што је наспрам 2012. године, увећање за око три пута (International Renewable Energy Agency [IRENA], 2022).

Табела 1. Тренутно активна постројења ВЕ у Републици Србији

Naziv	Lokacija	Godina puštanja u rad	Investitor	Vrednost u MIL (€)	Snaga	Električna energija	Smanjenje CO2 na godišnjem nivou	Broj domaćinstava koji se snabdeva
Devreč I	Tutin	2011	Hidrowind	-1 MIL €	0,6 MW	500 kWh	/ t	/
Kula	Kula	2015	MK Fintel Wind	15 MIL €	9,9 MW	24 GWh	18.000 t	5.000 - 8.000
La Piccolina	Vršac	2016	MK Fintel Wind	10 MIL €	6,6 MW	20 GWh	12.000 t	5.500
Malibunar	Alibunar	2017	Elicio	14 MIL €	8 MW	25 GWh	16.000 t	7.200
Alibunar	Alibunar	2018	Elicio	80 MIL €	42 MW	140 GWh	88.000 t	38.000
Čibuk 1	Dolovo (Kovin)	2019	Tesla Wind (Madsar)	300 MIL €	158 MW	475 GWh	370.000 t	113.000
Kovačica	Kovačica	2019	Enlight Renewable Energies	189 MIL €	104,5 MW	300 GWh	250.000 t	60.000
Košava I	Izbište (Vršac)	2019	MK Fintel Wind	120 MIL €	69 MW	200 GWh	140.000 t	45.000

Извор: Регистар министарства рударства и енергетике⁶

⁶ Подаци из табеле сачињени су на основу званичног регистра Министарства рударства и енергетике, видети на: Министарство рударства и енергетике. Део о инвестиционој

Са покретањем производње у ВЕ Кула током 2015. године, започиње и значајнији развој ове гране индустрије у Србији, а пре свега на територији јужног Баната, која је за то погодна због кретања ветра (Milenković i Stepanov 2017, 19–20). На основу табеле 1. може се видети да су инвестиције у постојеће ВЕ у Србији износиле преко 700 милиона евра, док је количина електричне енергије коју она могу да произведу на годишњем нивоу близу 1.200GWh.

Међутим, оно што представља проблем са ВЕ у Србији јесте дугогодишњи процес од почетне идеје до почетка производње енергије. Током тог периода, потребно је прикупити велики број различитих дозвола, лиценци, извршити испитивања локације на којој би се градио ВЕ, али такође урадити и независне процене о утицајима на животну средину и културна добра (Milenković i Stepanov 2017, 19). Када се обезбеди локација на којој би се градио ВЕ, неопходно је да инвеститор има и идејни план пројекта који би био реализован на датом простору. Путем тих пројеката дефинише се просторно одређење будућег постројења, као и сви саставни делови неопходни за његово функционисање. С обзиром на територијалну пространост ВЕ, неопходно је да буду испуњени бројни услови како би се добиле дозволе.⁷

У складу са Законом о заштити животне средине и Законом о процени утицаја на животну средину⁸, студије обухватају неколико врло важних аспеката који могу бити нарушени и деградирани изградњом ових постројења. Иако ВЕ имају занемарљив утицај када су емисије гасова у питању, они потенцијално могу негативно утицати на природна станишта и околину. Да би се спречиле те појаве посебно се води рачуна да не буду угрожена станишта птица, слепих мишева, ендемичних врста, али и да се утврди интензитет буке који стварају ВЕ. Посебан фокус је и на томе да ли локација ВЕ захвата територију која је дефинисана као заштићено подручје од посебног значаја. У зависности од резултата независних студија, ако се утврде могућности негативног деловања ВЕ, извршиће се потребне промене

вредности, као и утицају на смањење CO₂ и број домаћинства који ће моћи да се снабдева енергијом из ових постројења, прикупљени су на основу података из грађевинских дозвола, саопштења инвеститора и банака које су финансирале ове пројекте.

7 Више информација о томе шта је неопходно испоштовати за отпочињање рада једног ВЕ у Србији, као и шта све садрже студије о утицају на животну средину и грађане, видети на: Josimović, Boško. 2017. Prostorni aspekti uticaja vetroelektrana na životnu sredinu. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.

8 О регулативи у домену животне средине видети на: Zakon o zaštiti životne sredine [ZZŽS], „Službeni glasnik RS“, br. 95/2018 - dr. zakon i Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu [ZPUŽS], „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 36/2009.

у односу на првобитни пројекат, како би се спречила потенцијална угрожавања (Safner, Likić i ostali 2013, 34–40).

Уз све наведено што представља саставни део процеса реализације једног ВЕ, у Србији постоје и додатне баријере које чине да тај процес буде дуготрајнији. То се односи на законску регулативу, која је у домену енергетике често мењана и допуњавана, а најбољи пример за то јесте Закон о енергетици. Однос државних и локалних органа према применама одредби из регулативе често је селективан и доводи до успоравања процеса енергетске транзиције. Велики проблем јесте и (не)поштовање временских оквира за спровођење уговора.⁹ То за последицу има чест случај да инвеститори буду веома обазриви при доношењу одлука да се у Србији упусте у реализовање овако скупих пројеката као што је изградња једног ВЕ (Turković i Brnabić 2015, 52-53).

С обзиром да је предео јужног Баната од изузетног потенцијала за покретање производње енергије из ветра, компаније „Abu Dhabi Future Company Masdar“ и „Čibuk Wind Holding“, одлучиле су се за реализацију пројекта Чибук 1, који је део ширег пројекта Ветроелектране Балкана. Целокупна инвестиција процењена је на око 300 милиона евра, о чему ће више речи бити у наставку. Пошто су обезбедили простор за градњу постројења на територији општине Ковин, тачније у местима Мраморак и Долово, инвеститори су били у обавези да изврше све неопходне анализе како би могли да приступе даљем развоју пројектне идеје (Jovanović 2019).

Током 2011. и 2012. године урађено је неколико различитих анализа и процена од стране независних агенција које су биле ангажоване од стране инвеститора. Тако је првобитно ангажована агенција „Ecoda GbR Environmental Expert Opinion“ из Немачке, која је урадила анализе простора на којем је било предвиђено да се реализује градња. С обзиром на повољност простора, као и да се градњом на њему не би нарушила околина, инвеститори су добили знак за креирање даљих планова. Сходно томе агенција “Atkins Limited” и предузеће „InSitu“ урадили су детаљне студије које су биле неопходне да би се добиле даље сагласности. Овим студијама је био обухваћен велики број анализа, између осталог утицаја на животну средину, слепе мишеве, птице и њихова кретања, као и анализе појединих ретких врста због негативног деловања рада елиса ветрогенератора. Студијама су обухваћене и анализе интензитета

9 Према подацима The World Bank Group - Doing Business за 2020. годину, у Србији је потребно 622 дана за спровођење уговора, што је за 4 месеца дуже него што је то у просеку потребно у државама Европе. Видети на: https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/serbia/enforcing-contracts#DB_ec.

буке, емисије гасова, утицаја на пољопривредна имања, али и на саме грађане.¹⁰

Крајем 2012. године од стране Покрајинског секретаријата за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине АП Војводине издато је решење о давању сагласности на Студију о процени утицаја на животну средину за ВЕ Чибук 1. У решењу је наведено да су испуњени сви услови за одобрење ове студије, као и да су спроведене све неопходне анализе које су представљене у самој студији. Самим тим су се стекли сви неопходни услови да се поднесе захтев за добијање грађевинске дозволе.¹¹

Законом о планирању и изградњи дефинишу се сви неопходни услови за издавање грађевинске дозволе.¹² У случају ВЕ Чибук 1 догодио се један преседан по питању издавања ове дозволе. Наиме, иако је првобитно Министарство грађевине издало дозволу у мају 2013. године, оно ју је након годину дана поништило на захтев предузећа Електромреже Србије. Разлог такве одлуке било је питање потребе да у склопу ВЕ постоји и трафостаница напона 400kW, као власништво над њом. Иако је нова грађевинска дозвола издата у року од месец дана, а њоме било обухваћено све из старе дозволе, сем поменутог објекта, ово је отворило многа питања у вези рада надлежних органа. Овај проблем који проистиче из очито селективног тумачења тадашњег законодавства одложио је почетак грађевинских радова. С друге стране, будућим инвеститорима овакви поступци могу створити сумње ка одређености за инвестирања у Србији (Pantić 2014).

Захтев за издавање енергетске дозволе подноси се уз захтев за издавање грађевинске дозволе надлежном Министарству. Према Закону о енергетици у члановима 30–35, дефинисани су услови који морају бити испоштовани пре него се поднесе захтев за издавање ове дозволе. У погледу категорија енергетских објеката који могу захтевати издавање дозволе, ВЕ припадају објектима чија је инсталисану снага већа од 1MW. Такође, битни услови су да ови објекти буду енергетски ефикасни, као и да не угрожавају животну средину. Надлежност провере испуњености услова из поднетог

10 Детаљнији увид у све анализе које су спроведене за потребе провера простора на којем је својевремено требао да се изгради ВЕ Чибук 1, видети на: [Vetroelektrane Balkana - Dokumenta](http://teslawind.rs/sr/cibuk-1/dokumenta), доступно на: <http://teslawind.rs/sr/cibuk-1/dokumenta>.

11 Решење Покрајинског секретаријата за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине АП Војводине доступно на: http://teslawind.rs/images/files/RESENJE_Studioja%20o%20proceni%20uticaja%20na%20zivotnu%20sredinu.PDF.

12 Видети на: *Zakon o planiranju i gradnji [ZPG]*, „Službeni glasnik RS“ br. 52/202, у члановима 133-138.

захтева за издавање дозволе припада Агенцији за енергетику и ресорном министарству, које уједно и издаје дозволу подносиоцу ако су испуњени сви услови (ZE 2021, чл. 30–35).

По добијању свих неопходних дозвола за градњу, потребно је и обезбедити средства за изградњу ВЕ. С обзиром да је изградња ВЕ веома скупа инвестиција, неопходна средства инвеститори углавном обезбеђују путем кредитирања. Неретко се дешава да због одређених административних проблема радови чекају, што доводи до тога да трошкови буду и већи него што је планирано (Turković i Brnabić 2015, 53-55). Градња ВЕ Чибук 1, реализовала се кроз партнерство где 60% удела има компанија „Abu Dhabi Future Company Masdar“, док је са друге стране 40% удела у пројекту компаније „Čibuk Wind Holding“, која је део компаније „Continental Wind Partners“. Овај пројекат, који је процењен на око 300 милиона евра, највећим делом је финансиран из кредитног пакета вредног 215 милиона евра. Кредитна средства обезбеђена су од стране International Finance Corporation и Европске банке за обнову и развој, где су ови кредитори учествовали са по 107,7 милиона евра. Исти финансијери препознали су могућности за кредитним улагањима и у другим инвестицијама ветроенергије у Србији и региону (IFC, n.d.). Испуњењем свих услова и коначним добијањем свих неопходних сагласности и дозвола, као и обезбеђивањем средства, у 2015. години отпочели су радови на изградњи ВЕ Чибук 1.

Према Закону о енергетици, енергетски субјекти, међу којима су и ВЕ, пролазе пробни период како би се проверило њихово функционисање. Закон о енергетици, као и Закон о коришћењу обновљивих извора енергије дефинишу услове за прикључење, као и потребу документацију која се предаје Агенцији за енергетику. Одлуком Агенције, енергетском субјекту се издаје дозвола за пробни рад, а оператер преносног система је у обавези да га прикључи на преносни систем како би се прошао пробни период рада (ZE 2021, чл. 117–125). С обзиром да су радови приведени крају средином 2018. године, ВЕ Чибук 1 добио је дозволу за пуштање у пробни рад првог струјног круга од 7–8 ветротурбина. Са комплетним завршетком радова уз сву техничку припрему дозвољено је пуштање у пробни рад целокупног постројења почетком 2019. године (ePančev 2018).

На крају када прође пробни рад и покаже се као функционалан за производњу енергије, ВЕ може добити и неопходну лиценцу за производњу електричне енергије. Агенција за енергетику има битну улогу током целокупног процеса развоја ВЕ с обзиром на то да завршна фаза пуштања у рад зависи од њене одлуке којој

претходи провера испуњености свих услова (ZE 2021, чл. 18–27). Целокупни ток за издавање лиценце енергетском субјекту дефинисан је Правилником о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији. Њима су превасходно дефинисани правно-технички услови који морају бити испуњени да би се уопште и упутио захтев Агенцији. Уколико су испуњени сви услови на основу провере поднете документације, Агенција ће донети одлуку о издавању лиценце.

У случају ВЕ Чибук 1, почетком 2019. године пуштањем у пробни рад установљено је да је овај ВЕ спреман за производни процес. Испуњењем свих услова омогућено је било издавање лиценце за рад постројења. Званично, ВЕ Чибук 1 пуштен је у рад октобра месеца 2019. године, чиме је након нешто више од четири године од почетка градње окончан целокупни пројектни циклус. Тиме је уједно и почео процес производње електричне енергије из ВЕ Чибук 1 (Јовановић 2019).

Један од важних актера приликом покретања пројекта изградње ВЕ јесу локалне самоуправе. Ако је у питању мања јединица и без сталних инвестиција, постојање ВЕ на њеној територији може бити од великог значаја за њен економски развој. Тако на примеру ВЕ Чибук 1, који се налази на територији општине Ковин можемо видети бројне користи. Од посебног значаја јесте уговор потписан 2008. године, између општине Ковин и компаније Ветроелектране Балкана. Њиме је предвиђена обавеза ове компаније да донира средства у износу од 2% нето годишње добити од продаје електричне енергије, где општини Ковин припада 1,5%, а МЗ Мраморак 0,5% тог износа. Очекује се да би за 25 година рада ВЕ Чибук 1 локалној заједници припало око 10 милиона евра прихода. Ова средства су намењена за улагања у културу, спорт, науку, образовање, као и за решавање бројних комуналних питања. Поред њих, компанија Ветроелектране Балкана сваке године донира додатна средства у различите пројекте. Тако су током 2021. године за потребе различитих друштвено-културних активности донирана средства у вредности од око 20.000€ (Vetroelektrane Balakan, n.d.).

Према резултатима анализе о утицају ВЕ у погледу економске добити за државу и локалну заједницу подаци показују да се покретање производње из ових постројења и те како исплати. Наиме, у једној студији као пример узет је ВЕ капацитета 150MW чији је радни век 25 година. Према проценама, нето финансијска корист за државу током целокупног периода рада овог постројења износила би око 279 милиона евра. Приходе чине порез на добит из бројних

пројеката реализованих током градње ВЕ, порез на дивиденде и други приходи (Turković i Brnabić 2015, 48–49). Поређењем података из ове студије са проценама нето прихода од ВЕ Чибук 1, видећемо да су процењени подаци доста слични. Тако се за овај ВЕ очекује да бенефит за државу током 25 година рада буде око 260 милиона евра. Од тог износа половину би чинили порези који иду директно у буџет, док би око 70 милиона евра припало домаћим компанијама које су биле задужене за његову градњу и одржавање (Energetski portal 2014). Но поред овог, ВЕ и други ВЕ који функционишу у Србији пружаће у наредним годинама значајан годишњи приход за државни буџет.

Анализирајући ток развоја ветроенергије у Србији на примеру ВЕ Чибук 1 издваја се неколико кључних закључака који указују на исплативост инвестирања у ова постројења. Пре свега, ту је утицај на животну средину јер су емисије гасова готово непостојеће. То ВЕ чини далеко здравијом инвестицијом него што су термоелектране које чине основ енергетског система Србије. Такође, добијање бројних дозвола и сагласности за градњу немогуће је без претходних студија о проценама утицаја на животну средину. На тај начин се спречавају негативни утицаји на околину, што је са еколошке тачке гледишта веома прихватљиво, а о чему сведочи и пример ВЕ Чибук 1.

У погледу прихода за државу и локалну заједницу на чијој територији се налази ВЕ, анализа показује значајне износе које би поред поменутих оствариле и други ангажовани актери. На примеру ВЕ Чибук 1 то је износ који ће за 25 година рада достићи оквирно 260 милиона евра прихода само за државу, што је свакако значајан прилив новца од једног ВЕ. На територији Србије постоји неколико ВЕ и још пар њих је у процесу изградње. Процентом њихових планираних прихода долази се до закључка да ће држава, локалне заједнице и други актери у наредним деценијама од ових постројења остваривати значајне годишње приходе.

Код инвестирања у ветроенергију у Србији за инвеститоре постоји и проблем. То се односи на дуге процедуре и рад администрације који често отежава да се пројекти спроведу у планираном року. Поред тога, проблем је и селективна примена појединих закона, што се најбоље могло видети на примеру добијања, а касније и поништавања одлуке о издавању грађевинске дозволе од стране Министарства грађевине. Такви примери често умеју да утичу на одлуке код потенцијално нових инвеститора да одустану од улагања у Србији.

Као што је већ речено проблем са феед-ин тарифама је у разлици од 0,30 динара/kWh која пада на терет грађана. Новим законодавством било је потребно прећи на неке нове видове подстицаја за инвеститоре. Разлог томе јесте што би се утицало на смањење додатних трошкова за грађане, али исто тако и пратио тренд који је све пристунији у државама Европске уније. То би значило прелазак са феед-ин тарифа на подстицаје попут ниских каматних стопа, аукција и стварања веће конкурентности међу инвеститорима.

Када је у питању исплативост улагања у ветроенергију, на конкретном примеру ВЕ Чибук 1 рачуница је врло јасна. За 25 година рада овог ВЕ очекује се да он произведе око 11.875GWh енергије. Ако се узме у обзир да је 12 година откуп по цени од 9,2 евроцента/kWh, а преосталих 13 година по стандардним ценама, долази се до цифре од око једне милијарде евра прихода. Када се од тог износа одузму трошкови улагања, кредита и камата, као и пореза, инвеститорима ће од ВЕ Чибук 1 остати око половина укупног износа, што за инвеститоре представља одличну инвестицију сходно профиту који се остварује.

ЗАКЉУЧАК

Процес енергетске транзиције је од изузетне важности за Републику Србију, с обзиром на широк значај који тај процес има по грађане и привреду. Окретањем ка производњи енергије из ОИЕ стварају се услови за решавање проблема енергетске ефикасности. Да би тај процес успео, неопходно је обезбедити значајна средства за инвестирање у пројекте попут ВЕ.

Као регулаторни орган који је укључен у процес енергетске транзиције, Агенција за енергетику Републике Србије има веома значајну улогу у развоју капацитета из обновљивих извора. Сходно томе, њене надлежности у погледу издавања лиценци и креирању методологија за одређивање цена су у досадашњем периоду у многоме допринеле како би се покренуо процес развоја ОИЕ у Србији. Оно што ипак одступа од стандарда јесте то да важан део послова које би иначе требало да обавља Агенција за енергетику, заправо су и даље у надлежности Владе и ресорног министарства. Поред тога велики део послова које обавља Агенција, заправо су пре техничког и саветодавног, а заправо би требало да буду регулаторног карактера. Међутим са очекиваним растом производних капацитета из ОИЕ у наредним годинама за очекивати је да ће доћи и до веће

улоге Агенције за енергетику, посебно у погледу одређивања нових начина за подстицаје инвестицијама.

На примеру ВЕ у Србији може се видети колико је дуг процес од иницијалне идеје до почетка рада ових постројења. У случају ВЕ Чибук 1 представљено је шта све обухвата тај процес, као и које су дозволе и сагласности неопходне да би се покренула градња. Детаљном анализом ВЕ Чибук 1 долази се до закључка да је улагање у производњу енергије из ВЕ у Србији исплативо. Чак и без подстицаја у виду феед-ин тарифа, остварени приход је значајно висок. Поред тога, важно је истаћи да овај вид добијања зелене енергије има и веома велики еколошки, енергетски али и економски значај за Републику Србију.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Agencija za energetiku Republike Srbije [AERS]. n.d. „Delokrug rada Agencije.“ *Agencija za energetiku Republike Srbije*. Poslednji pristup 20. jun 2022. <https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=16.1>.
- Agencija za energetiku Republike Srbije [AERS]. 2021. *Izveštaj o radu Agencije za energetiku za 2020. godinu*. Beograd: Agencija za energetiku Republike Srbije.
- Agencija za energetiku Republike Srbije [AERS]. 2022. *Izveštaj o radu Agencije za energetiku za 2021. godinu*. Beograd: Agencija za energetiku Republike Srbije.
- Agencija za energetiku Republike Srbije [AERS]. n.d. „Obnovljivi izvori energije - Nadležnosti.“ *Agencija za energetiku Republike Srbije*. Poslednji pristup 20. jun 2022. <https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=120>.
- Agencija za energetiku Republike Srbije [AERS]. n.d. „Upravljanje i organizacija.“ *Agencija za energetiku Republike Srbije*. Poslednji pristup 20. jun 2022. <https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=13>.
- eKapija. 2021. „Cilj Srbije 40% zelene energije do 2040. godine - Potpisan sporazum Ministarstva i udruženja Obnovljivi izvori energije.“ 21. april 2021. <https://www.ekapija.com/news/3248621/cilj-srbije-40-zelene-energije-do-2040-godine-potpisan-sporazum-ministarstva-i>.
- eKapija. 2017. „Do 2020. neophodno 600 zelenih megavata - Ukinuti ili povećati fid-in tarife?“ 26. septembar 2017. <https://www.ekapija.com/news/1889888/do-2020-neophodno-600-zelenih-megavata-ukinuti-ili-povecati-fid-in-tarife>.

- Energoprojekt. 2011. 60 godina uspeha. Beograd: Energoprojekt Holding.
- Energetski portal. 2014. „Izdana nova građevinska dozvola kompaniji Continental Wind Serbia za izgradnju vetroparka „Čibuk 1“. *Energetski portal*. 21. jul 2014. <https://www.energetskiportal.rs/izdana-nova-gradjevinska-dozvola-kompaniji-continental-wind-serbia-za-izgradnju-vetroparka-cibuk-1/>.
- ePančevo. 2018. „Vetropark u Mramorku biće najveći u Srbiji.“ *ePancevo.rs*. 04. avgust 2018. <http://arhiva.epancevo.rs/index.php/vesti/item/8894-vetropark-u-mramorku-bice-najveci-u-srbiji>.
- EuroNatur Foundation. 2015. *Save the Blue Heart of Europe Balkan Rivers under attack from Hydropower Lobby*. Konstanz: EuroNatur and Riverwatch.
- Eurostat. 2020. „Renewable energy in the EU in 2018 - Share of renewable energy in the EU up to 18.0%.“ *Eurostat*. Poslednji pristup 22. jun 2022. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10335438/8-23012020-AP-EN.pdf/292cf2e5-8870-4525-7ad7-188864ba0c29>.
- International Finance Corporation [IFC]. n.d. „IFC i EBRD pomažu da se podstakne snabdevanje čistom energijom u Srbiji.“ *International Finance Corporation*. Poslednji pristup 20. avgust 2022. <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=25058>.
- International Renewable Energy Agency [IRENA]. 2021. „Renewable capacity statistics 2022.“ *International Renewable Energy Agency*. Poslednji pristup 28. jun 2022. <https://www.irena.org/publications/2022/Jul/Renewable-Energy-Statistics-2022>.
- Jovanović, Svetlana. 2019. „Čibuk 1, najveći vetropark u Srbiji, zvanično počeo sa radom.“ *Balkan Green Energy News*. 11. oktobar 2019. <https://balkangreenenergynews.com/rs/cibuk-1-najveci-vetropark-u-srbiji-zvanicno-pocao-sa-radom/>.
- Lempi, R. Džon. 2004. *Jugoslavija kao istorija: bila dvaput jedna zemlja*. Beograd: Dan Graf.
- Lončarević, Igor, i Mina Živadinović. 2013. „Regulatorni okvir za korišćenje obnovljivih izvora energije u Srbiji: Sve nijanse zelenog.“ *Biznis & Finansije*. 15. jun 2013. <https://bif.rs/2013/06/regulatorni-okvir-za-koriscenje-obnovljivih-izvora-energije-u-srbiji-sve-nijanse-zelenog/>.
- Lopandić, Duško, i Jasminka Kronja. 2010. *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- Milenković, Dejan. 2013. *Javna uprava: odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka: Čigoja štampa.

- Milenković, Dejan. 2017. „Značaj evropskih standarda u korišćenju obnovljivih izvora energije u Republici Srbiji.“ U *Srbija i EU: Obnovljivi izvori energije*, ur. Dejan Milenković, 20-28. Beograd: Evropski pokret Srbija.
- Milenković, Dejan, i Milica Stepanović. 2017. „Javne politike Evropske Unije i Republike Srbije u oblasti obnovljivih izvora energije i njihova praktična primena u Republici Srbiji.“ *Administracija i javne politike*, 7 (1): 7-26. doi.org/10.22182/ajp.712017.1.
- Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije [NAPOIE], „Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine“, u skladu sa obrascem predviđenim Direktivom 2009/28/EZ – Odluka 2009/548/EZ.
- Nedeljnik. 2021. „Christophe Bols, Country manager kompanije Elicio: Želimo da i dalje investiramo u Srbiju.“ 22. april 2021. <https://www.nedeljnik.rs/christophe-bols-country-manager-kompanije-elicio-zelimo-da-i-dalje-investiramo-u-srbiju/>.
- OIE Srbija. n.d. „Početna.“ *OIE Srbija*. Poslednji pristup 28. jun 2022. https://oie.rs/page/5/?fbclid=IwAR11Zr0rY1bK976vBqf-q_I8ADtTqwZV4BeVcparPU6Oi1IQmL1RTP-luq0.
- Pantić, Željko. 2014. „Poništavanje dozvola otvara Pandorinu kutiju.“ *Danas*. 30. jun 2014. <https://www.danas.rs/ekonomija/ponistavanje-dozvola-otvara-pandorinu-kutiju/>.
- Safner, Toni, Jelena Likić i ostali. 2013. *Zaštita prirode i razvoj vroelektrana u Srbiji*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP).
- Spasić, Vladimir. 2021. „Srbija usvojila četiri zakona u sektoru energetike i rudarstva.“ *Balkan Green Energy News*. 21. april 2021. <https://balkangreenenergynews.com/rs/srbija-usvojila-cetiri-zakona-u-sektoru-energetike-i-rudarstva/>.
- Statut Agencije za energetiku Republike Srbije [SAERS], „Službeni glasnik RS“, br. 87/2015-8.
- Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine [SRERS], „Službeni glasnik“, br. 101/2015.
- Tanić, Gordan i Sanja Filipović. 2010. „Primena modela stope povraćaja pri formiranju cene električne energije.“ *Industrija*, vol. 38, br. 2: 155-176.
- Turković, Maja, i Ana Brnabić. 2015. *Putokaz za razvoj obnovljivih izvora energije u Srbiji i okruženju: razmatranje energetske politike u oblasti obnovljivih izvora*. Beograd: Centar za međunarodnu saradnju i održivi razvoj.

- Vetroelektrane Balkana. n.d. „Društvena odgovornost.“ *Vetroelektrane Balkana*. Poslednji pristup 15. avgust 2022. <http://www.teslawind.rs/sr/drustvena-odgovornost>.
- Vlaović, G. 2021. „Cene zelenih kilovata i dalje mogu biti veće od tržišnih.“ *Danas*. 01. februar 2021. <https://www.danas.rs/ekonomija/cene-zelenih-kilovata-i-dalje-mogu-biti-vece-od-trzisnih/>.
- Zakon o energetici [ZE], „Službeni glasnik RS“ br. 145/14, 95/2018 - dr. zakon, i 40/ 2021.
- Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije energetici [ZKOIE], „Službeni glasnik RS“ br. 40/2021-23.

Nenad Spasojević

**THE ROLE OF THE
ENERGY AGENCY OF THE
REPUBLIC OF SERBIA IN THE
REGULATION OF ENERGY
FROM RENEWABLE SOURCES
- CASE STUDY OF „ČIBUK 1“**

Resume

In recent years, the increase in the production of energy from renewable sources has become a global trend. However, the Republic of Serbia, as well as other countries in the Western Balkans, lags far behind the countries of the European Union that are constantly setting new optimistic goals in the process of energy transition. On its European integration path, the Republic of Serbia should harmonize its legal and institutional framework with the EU regulation in order to enable greater production of energy from renewable sources, and thus reduce dependence on coal and excessive pollution. Therefore, the author will analyze the current state of the energy transition process in the Republic of Serbia, but also the role that the Energy Agency of the Republic of Serbia, as one of the most important regulatory bodies, has in that process. A special focus of the paper will be on examining the role of this Agency in the process of issuing the necessary licenses to the producers of electricity from renewable sources and the way it affects the formation of electricity prices. Using the case study method, the course of wind farm development as well as the role of the Energy Agency in that process will be analyzed on the example of the wind farm “Čibuk 1”. Finally, when it comes to the process of energy transition, it is of great importance to examine

the usefulness and cost-effectiveness of starting wind farms in the Republic of Serbia.

Keywords: Energy Agency of the Republic of Serbia, renewable energy sources, energy transition, licensing, wind farm “Čibuk 1”

* Овај рад је примљен 10. јула 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 16. септембра 2022. године.

ЕТНОКОНФЕСИОНАЛНИ МОМЕНАТ У АДМИНИСТРАТИВНОЈ ПОДЕЛИ – ПРИМЕРИ КРАЉЕВИНЕ СХС И ДРУГЕ ПОЉСКЕ РЕПУБЛИКЕ

УДК 314.117(=497.1)(=474.5)
<https://doi.org/10.22182/ajp.1712022.3>
Прегледни рад

*Небојиса Максимовић**

Сажетак

Рад представља покушај да се утврди веза између административно-територијалне организације и етноконфесионалне структуре становника на примерима Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Републике Пољске у међуратном периоду. Обе земље, поред свих разлика, имале су висок проценат националних мањина, уз сложену конфесионалну структуру. У складу са тим, анализирани су пописи становништва и поједини акти, на основу којих је изведена административна организација. У Краљевини СХС креиран је већи број мањих области, како би се у свести уједињеног народа релативизовао значај некадашњих државноправних целина и историјских граница. Пољска војводства нису креирана на истим принципима, али се њихово територијално обликовање, као и у југословенском случају, може анализирати у ширем контексту етничких и конфесионалних односа.

* nebojisa.maksimovic@gmail.com, Докторанд Правног факултета Универзитета у Нишу.

Кључне речи: Краљевина СХС, Пољска, етноконфесионална структура, области, војводства.

УВОД

Исход Првог светског рата и Версајска мировна конференција пресудно ће обликовати политичку карту Европе. Промене су нарочито биле видљиве у средњој, источној и јужној Европи, као последица рушења Аустро-Угарске и Руске империје. Пре 1914. године око 60 милиона становника припадало је разним националним мањинама. Стварање нових граница, на принципу националног самоопредељења, требало је да реши проблем, али је етничка измешаност у источној и средњој Европи отежала његову доследну примену при разграничењу. Последица бројних политичких проблема и повлачења граница у складу са интересима сила победница јесте да је након 1918. године још око 30 милиона становника Европе остало ван граница својих матичних земаља (Popov 1976, 127).

ПРИНЦИПИ ОБЛАСНЕ ПОДЕЛЕ У КРАЉЕВИНИ СХС

Унитарни концепт, оличен у Видовданском уставу, пресудно је утицао на обликовање административне поделе у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. Југословенска идеологија државног и народног јединства Демократске странке искључивала је етноконфесионалне, историјске и покрајинске критеријуме као основ унутрашње поделе (Програм и статут Демократске странке 1921). Радикали су, такође, следили идеју државног и народног јединства (Народна радикална странка [НРС] 1920), мада су више иступали са аспекта заштите српских интереса у новој држави и без израженог југословенског ентузијазма. Док је демократско вођство одлучно одбијало дискусије о федерализму и аутономијама, организованим како на „племенском“ тако и на историјском принципу (Стварање државотворне странке Демократа Срба, Хрвата и Словенаца 1919, 17 – 18), Пашић и радикали нису *a priori* одбацивали федерализам, под условом да није заснован на историјским покрајинама (Марковић 1920, 292 – 293).

Негативно расположење према великим историјским целинама манифестоваће се у уставном нацрту, са којим је Пашићева влада иступила јануара 1921. године. Административно-територијална

подела је претпостављала поделу на области, чији број није могао бити већи од 35. Конкретно решење је препуштено законодавцу, с тим што му је слобода одлучивања додатно сужена обавезом да области не могу имати ни више од 600.000 ни мање од 200.000 становника. Изузетак су области са Београдом, Загребом и Љубљаном, које су могле имати до 800.000 становника (нацрт устава владе Николе Пашића 1921, чл. 62). Унапред је предложено ограничење од 35 могућих области, будући да би сувише мале јединице биле економски слабе и нефункционалне са самоуправног аспекта. Ако би број становника ишао до максимума, према владином предлогу, образовало би се најмање 19 области. Међутим, каснија уставна дебата и развој политичких прилика изнедриће нове принципе поделе. Области су се, према слову и духу Крфске декларације (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914.–1919, 1920), требале образовати према природним, социјалним и економским приликама, уз максимално ограничење броја становника на 700.000. Укинута је ограничење у погледу минималног броја становника и допуштено спајање мањих области, под условом да ни нова нема више од 700.000 (Текст Устава примљен у Уставном одбору 1921, чл. 95). Уставотворна скупштина ће у коначној верзији максималан број становника повећати на 800.000 (Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1921, чл. 95).

Видовдански устав не само да није уклонио политичке противречности између унитаристичких и федералистичко-аутономистичких струја, већ је појачао унутрашњу „племенску“ дистанцу. Јануара 1922. године у Скупштини је покренуто „хрватско питање“, али је, и поред тога, априла 1922. године донета Уредба о подели земље на области, чиме је довршен процес административно-територијалне организације. Краљевина СХС је подељена на 33 области. Ослањајући се на уставна ограничења, уредбодавац је шест босанскохерцеговачких округа трансформисао у области, док је у Хрватској и Славонији извршено укрупњавање ранијих жупанија. Црна Гора је постала зетска област. Словенија и Далмација су подељене на по две области. Општу карактеристику поделе чине територијално веће области на западу са бројнијом популацијом. У мери у којој није био ограничен Уставом, уредбодавац је покушао да административном организацијом релативизује значај некадашњих државних граница Краљевине Србије са Турском и Аустро-Угарском.

ЕТНОКОНФЕСИОНАЛНО У ОБЛАСНОЈ ПОДЕЛИ КРАЉЕВИНЕ СХС

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, заједно са Пољском, Румунијом и Чехословачком, чинила је групу земаља које су у међуратном периоду имале значајну заступљеност националних мањина. Чехословаци су чинили „само“ 65,51% становника Републике Чехословачке, уз висок проценат Немаца (23,36%) и значајне групације Мађара (5,57%) и Украјинаца и Руса (3,45%). Док су Немци претежно били концентрисани у Шлеској и Судетима, Мађари су насељавали јужне крајеве Словачке, а Украјинци су чак чинили натполовичну већину становништва у Поткарпатју. Етничку слику Краљевине Румуније, поред матичне румунске нације (73%) употпуњују Мађари (5%) са Секрељима (2,4%), Јевреји (5,2%), Украјинци (4,3%), Немци (4%), Бугари (1,9%), Турци и Татари са 1% (Радовановић 1937, 112, 175 – 177).

Краљевина СХС је, у поређењу са Пољском, Румунијом и Чехословачком, наизглед, била у повољнијем положају. Срби, Хрвати и Словенци су, као „племена“ једног истог народа, чинили апсолутну већину са чак 82,87% од укупног броја становника, што је већина коју матични народи ниједне од наведених држава нису имали. Међутим, кључна слабост југословенске државе је неизграђеност те матичне нације, односно немогућност да се три „племена“ амалгамишу у један нови идентитет. Засебне етничке традиције, освештане вековном раздвојеношћу, и појачане верским разликама, различитим историјским и културолошким развојем, представљаће тежак баласт на путу унутрашње интеграције, док ће постојање националних мањина етноконфесионалну слику учинити додатно сложенијом.

Међу националним мањинама Краљевине СХС, најбројнији су били Немци са 505.790 (4,22%), Мађари 467.658 (3,9%) и Албанци са 439.657 (3,67%). Број Румуна и Турака се кретао око 1 – 2%, али су обе заједнице имале значајну концентрацију у појединим деловима земље. Скоро 2/3 немачке популације настањено је на подручјима Баната, Бачке и Барање (Општа државна статистика (ОДС) 1932, 1 – 3, 346 – 347, 354 – 355). Њихово досељавање у Војводину, започето почетком XVIII века, протежирано је од стране бечког двора. Њихово фаворизовање на штету словенског, а делимично и мађарског елемента, престаће након аустро-угарске нагодбе 1867. године, и завршити мађаризацијом, која ће захватити чак и Немце. Подређена позиција српског и немачког народа у Војводини под

Аустро-Угарском утицаће на њихово евентуално повезивање након 1918. године, јер ће Краљевина СХС настојати да их придобије ради успешнијег парирања мађарској заједници (Kačavenda 1991, 10 – 14).

Успостављање нових власти крајем 1918. године довешће војвођанске Мађаре у неповољну ситуацију. Тријанонски уговор деловаће отрежњујуће за многе генерације. Ипак, чињеница да мађарска заједница није имала апсолутну већину¹ и да су тзв. Јужне области биле периферне према језгру мађарских земаља негативно ће утицати на процес њиховог унутрашњег самоорганизовања. Недостатак јаке средње класе и интелектуалног слоја оставиће их у новој држави без политичког и духовног вођства, бар за извесно време. Однос Краљевине СХС према овој мањини у целини биће условљен како односом према суседној Мађарској, тако и константним страхом од ревизионизма, што ће даље диктирати фаворивање Немаца на њихов рачун, с обзиром да су сматрани мањом претњом од њих (Хорњак 2017).

Векови османске владавине на просторима Косова, Метохије и Македоније снажно су утицали на живот локалног становништва. Међусобни односи српске и албанске заједнице, знатно погоршани након Берлинског конгреса, представљаће тежак баласт и за власти прве југословенске државе, додатно појачан качачким насиљем и репресијом југословенских власти. Британски вицеkonzул у Скопљу је 1927. године сматрао да у албанским крајевима јужне Србије постоји стална опасност избијања нереди. Иако су локалне прилике биле под утицајем унутрашње нестабилности у суседној Албанији и италијанске пропаганде, „за просечног сељака (Албанца)... Цариград и Тирана много (су) значајнији центри од Београда...“ Албанско незадовољство југословенском управом имало је, сем иредентистичке, и анархистичку црту, јер би, према мишљењу страних фактора, као „најзаосталији део друштва“ били против било које власти, „чак када би она била у рукама њихових земљака“ (Avramovski 1986, I, 467). Са друге стране, иако је учесталост акција пробугарских комитских чета након 1921 – 22. године опадала (Miljković-Đurović 1996, 127 – 128), ни безбедносне прилике у Македонији нису биле добре.

Административна подела Краљевине СХС је стога, поред политичких, тежила и одређеним националним циљевима и имала одговарајућу етноконфесионалну позадину, која се може пратити на примеру области, образованих са обе стране ранијих граница –

¹ Мађари су у Бачкој са Барањом имали само релативну већину (35,39%), док су у Банату били иза Срба и Немаца са 17,52% становника (ОДС 1932, 346–347, 354–355).

београдске, подунавске, ужичке, рашке, косовске и врањске.

Београдска област се мањим делом простирала јужно од Саве и Дунава, обухвативши само град Београд са посавским и врачарским срезом београдског округа. Далеко највећи део се протезао, на подручја која су до 1918. године била у саставу Аустро-Угарске. Београдска област се ширила долином Тисе, укључивши срезове са обе стране реке, чиме је нарушен територијални континуитет Бачке и Баната, као природно-географских целина. Тиме је уобличена једна област која се протезала од северних крајева Шумадије до границе са Мађарском и Румунијом. Анализом етноконфесионалне структуре њеног становништва долазимо до закључка да су обласне границе креиране на начин да се обезбеди наполовична већина православног српског становништва. У бачким срезovima који су ушли у њен састав, апсолутну већину су имали Мађари римокатоличке вероисповести. Међутим, захваљујући релативној српској већини у банатским срезovima и убедљивој српској већини у деловима области јужно од Саве и Дунава, београдска област је добила наполовичну српску и православну већину, уз велику концентрацију мађарске и немачке мањине, које су заједно чиниле близу 40% становништва (ОДС 1932, 4 – 5, 8, 346 – 349, 352 – 363).

Издавање појединих бачких срезова, не само да је померило природне границе суседне бачке области са реке Тисе, већ је утицало и на њену етноконфесионалну структуру. Бачка област, са Барањом и већим делом бачке жупаније (Уредба о подели земље на области [УПЗО] 1922, чл. 1, тачка 7), имала је специфичну етничку и верску слику, јер су Срби и Хрвати,² Немци и Мађари бројно изједначени. Да бачки срезovi Сента, Стари Бечеј, Жабал и Тител нису припојени београдској области, мађарска заједница би имала релативну већину у бачкој области (ОДС 1932, 354 – 363). Како због бројности Немаца није било могуће обезбедити апсолутну предност југословенском елементу, обезбеђена је бар релативна равнотежа три етничке групе.

Подунавска област је други пример анулирања значаја историјских граница. Њено седиште је у Смедереву, али је половина обласне територије северно од Дунава, укључивши поједине срезове источног Баната (УПЗО 1922, чл. 9). Румуни су у вршачком срезу чинили релативну, а заједно са Немцима и Мађарима апсолутну већину. У алибунарском срезу, ове три несловенске заједнице су чиниле 59,22%, а у ковинском 47,69% становника. Немци су у градским центрима били бројни, нарочито у Белој Цркви и Вршцу

2 На попису су Срби, Хрвати, Буњевци и Шокци третирали као један народ тако да тачни подаци о верској структури говорника српско-хрватског језика нису познати.

(ОДС 1932, 346 – 347, 350 – 353). Међутим, како су срезови јужно од Дунава били скоро без изузетка српски, апсолутна доминација српске популације у подунавској области није доведена у питање. Свеукупна административна подела на подручју Војводине релативизовала је политички значај несловенских мањина. Заједнице Немаца, Мађара и Румуна, од којих су последње две имале своје матичне државе у непосредном суседству, а самим тим и додатни мотив за потенцијални сепаратизам и иредентизам, на подручју Баната, Бачке и Барање чиниле су заједно 56,61% укупног броја становника. Ако се узме у обзир да је српско-хрватско становништво било заступљено са само 37,31%, онда је јасно да је спроведена обласна подела имала и одговарајућу националну позадину, која се рефлектовала у чињеници да су од три области у Војводини Срби имали натполовичну већину у чак две. Административно прекрајање постаје још импозантније ако се узму у обзир чињенице да је српско-хрватско становништво чинило мањину према поменуте три етничке заједнице и у Банату и у Бачкој са Барањом (ОДС 1932, 346 – 347).

Док је на подручју Војводине југословенска држава била суочена са три велике несловенске заједнице и неколико мањих словенских (чехословачка, русинска, руска итд.), римокатоличке, евангелистичке и православне вероисповести, на подручју Старе Србије и Македоније стање је у етничком, и нарочито конфесионалном погледу, било прилично поларизовано. Први попис је показао да скоро 98% становништва јужне Србије припада српском (59,50%), албанском (28,24%) и турском народу (10,02%) и двома конфесијама – православној (50,06%) и исламској (48,18%). За разлику од Војводине, где је присуство евангелиста у неким срезовима спречавало изразитију доминацију једне од две велике конфесије, у јужној Србији је дуализам био наглашен. Уз слабо развијену српску националну свест и деловање „македонствујушких“, југословенске власти су се суочиле и са бунтовном албанском популацијом. Етноконфесионални контекст употпуњавали су муслимани југословенског порекла, којих је било близу 10% (ОДС 1932, 86 – 87).

Главни проблем са којим се уредбодавац овде суочио односио се на потребу успостављања целисходне организације на подручјима са израженом нестабилношћу, која је датирала још из времена турске владавине. Окрузи који су 1912. године ушли у састав Краљевине Србије били су територијално мали, нарочито на подручју Рашке, Косова и Метохије. У четири округа (звечански, косовски, метохијски и призренски) Албанци су имали апсолутну

већину, док су у тетовском имали релативну. Турско становништво је већинско у штипском срезу брегалничког округа и дојранском срезу тиквешког округа, уз велику концентрацију у кључним градским центрима – Призрену, Охриду, Скопљу, Тетову и Куманову (ОДС 1932, 94 – 97, 100 – 107, 112 – 113, 116 – 119). Муслимани јужнословенског порекла били су већина у рашком округу, док су у суседним окрузима – пљеваљском и пријепољском – чинили између 35% и 40% становништва (ОДС 1932, 94 – 97, 100 – 107, 110 – 113, 116 – 119).

Уредбодавац је овај територијални појас, са обе стране некадашње српско-турске границе, административно прекројио у неколико нових области – ужичку, рашку, косовску и врањску. Рашка област је укључила рашки, звечански и чачански округ, док је ужичка област обухватила ужички, бјелопољски, пљеваљски и пријепољски округ (УПЗО 1922, чл. 1, тачке 22 и 23), чиме је велики део муслиманске популације српског порекла апсорбован у две области са већинским српским православним становништвом. Етноконфесионална структура рашке области имаће отуда прилично неуједначен територијални распоред, јер је дотадашњи чачански округ имао скоро искључиво српско-православно становништво, рашки већинско муслиманско, док је у звечанском било доминантно албанско-муслиманско. Међутим, бројност становништва чачанског округа дала је двотрећинску предност српској популацији на нивоу целе области.

Територијални оквири рашке области, који су пратили долину Ибра, битно су утицали на административне границе суседне косовске области. Она је, захваљујући косовском и призренском округу, окупила велики део косовскометохијских Албанаца. Међутим, косовској области су придружени цео топлички округ и јабланички срез врањског округа, док је гњилански срез издвојен из састава дотадашњег косовског округа и прикључен врањској области (УПЗО 1922, чл. 1, тачка 18). Замена два среза између косовске и врањске области имала је и своју етноконфесионалну позадину, јер је гњилански срез претежно насељен Албанцима, док су у јабланичком срезу Срби доминантни са преко 90%. Врањска област је задржала српску већину, која је сада обезбеђена и у косовској. Границе косовске области постале су прилично развучене и неприродне, јер су на северу допирале скоро до Крушевца и Ниша, седишта суседних области, а на југу до државне границе са Албанијом. Иако се у великом територијалном континуитету протезала линијом североисток – југозапад, није имала адекватну

ширину будући да је са источне стране сужена на уштрб врањске, а са западне у корист рашке. Дреница³ је одвојена од оближњег природног центра у Приштини и везана за удаљени Чачак, обласни центар на Западној Морави. Редуковање територијалних граница, посматрано кроз етноконфесионалну призму, резултирало је обезбеђењем натполовичне српско-православне већине у зони изражених тензија две највеће групе. Обликовање косовске области, са демографског и самоуправног аспекта, имало је своје оправдање, јер је створена јединица са око 350.000 становника, приближивши се југословенском просеку. Такође, нема сумње да би већа целина могла лакше одговорити задацима локалне самоуправе, нарочито у неразвијеним крајевима.

Од осталих јужних округа са израженом мултиетничношћу, тетовски округ је прикључен скопској области (УПЗО 1922, чл. 1, тачка 19). Спајање тетовског и скопског округа створило је бројни паритет православних и муслимана, али је кључна превага православног елемента у скопској области остварена прикључењем жеглиговског и кратовског среза кумановског округа.⁴ Још један округ са великом концентрацијом албанског и муслиманског живља – метохијски – утопљен је у зетску област, што је одређено још Видовданским уставом (Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1921, чл. 135). Тиме су источне границе Црне Горе након балканских ратова санкционисане као административне, чиме је зетска област инкорпорисала значајан број Албанаца из метохијских срезова Ђаковица, Исток и Пећ.⁵ То је целокупно метохијско становништво упутило на удаљено Цетиње, као обласно седиште, при томе тешко доступно због лоших саобраћајница. Парадоксално, од 10 највећих градова зетске области, чак пет је било у Метохији, међу њима и два највећа – Пећ и Ђаковица, док је Цетиње било тек четврто. Остале две области у Македонији – брегалничка и битољска (УПЗО 1922, чл. 1, тачке 20 и 21) – имале су православну већину која се кретала између 70% и 80%, уз нешто већу заступљеност турског становништва у односу на албанско (ОДС 1932, 88 – 89, 92 – 93, 104 – 105, 118 – 119).

3 Дренички срез је процентуално имао највећу концентрацију албанско-муслиманског становништва у читавој Краљевини СХС (91,56% Албанаца и 91,86% муслимана). Већу процентуалну заступљеност Албанаца имао је само срез Хас призренског округа (99,44%), али уз 16% римокатоличког живља (ОДС 1932, 96–97, 108–109).

4 У жеглиговском срезу, православни хришћани су били апсолутна већина са 70,60%, док су у кратовском били изразито доминантни са 95,47% (ОДС 1932, 100–101).

5 Сва три метохијска среза имала су албанску већину : Ђаковица 30.041 (91,46%), Исток 14.317 (71,02%) и Пећ (83,87%), (ОДС 1932, 102–105).

У западном делу Краљевине СХС етноконфесионална структура је била другачија. У областима западно од Дунава и Дрине, римокатоличко становништво је бројно, уз регионалну заступљеност православних и муслимана. Две области на крајњем северозападу – љубљанска и мариборска – насељене су Словенцима римокатолицима. Од четири хрватско-славонске области, загребачка и осијечка су хрватске и римокатоличке, док сремска и приморско-крајишка имају прилично мешовито становништво. У Срему су Срби чинили релативну већину са 47%, док су Хрвати били заступљени са око 27%, уз бројне заједнице Немаца, Мађара, Чехословака и Русина (ОДС 1932, 280 – 281). Приморско-крајишка област, смештена у југозападни део банске Хрватске, омеђена је Далмацијом на југу, јадранском обалом на западу, реком Купом на северу и босанскохерцеговачким областима на истоку. Објединивши личко-крбавску и модрушко-ријечку жупанију, укључила је делове Хрватске настањене Србима, али су јој због бројног ограничења од 800.000 становника и обавезе образовања само четири области, прикључени поједини срезови раније загребачке жупаније – Вргин Мост, Глина, Двор, Костајница и Петриња (УПЗО 1922, чл. 1, тачка 3). Корекције ранијих жупанијих граница, посматране у етноконфесионалном контексту, резултирале су обликовањем области са приближно изједначеним бројем Хрвата и Срба. Истовремено, српско становништво Кордуна, Лике и Баније је великим делом административно уоквирено у једну целину у којој се нашло 44% свих Срба са подручја Хрватске и Славоније (ОДС 1932, 252 – 253, 262 – 267, 272 – 273).⁶

Далмација је подељена на две области – сплитску и дубровачку (УПЗО 1922, чл. 1, тачке 26 и 27) – са наглашеном хрватском и римокатоличком већином. Православно српско становништво је углавном концентрисано у северној Далмацији, нарочито у книнском и бенковачком котару. Административна подела Босне и Херцеговине санкционисала је раније округе, без икаквих измена, у складу са чл. 135 Устава. Њена специфичност огледа се у великој измешаности три конфесионалне заједнице на широком територијалном појасу. Од шест области (УПЗО 1922, чл. 1, тачке 28 – 33), само у две је постојала изразита већина једне конфесије (православни Срби

6 Иван Рибар, истакнути демократа и председник Уставотворне скупштине у време доношења Видовданског устава, касније је тврдио да су Срби окупљени у једну област да би „парирали Хрватима окупљеним око Радића“ (Ribar 1948, 97). Мештровић је у својим мемоарима тврдио да је од Милана Прибићевића, брата Светозаревог, сазнао за план обласне поделе који би Србе у Хрватској окупно у једну област, са образложењем да су „Срби, бар у прво вријеме сигурнији за државу“ (Meštrović 1969, 122).

су у бањалучкој области чинили 57,33% становника, а у бихаћкој 57,05%). Римокатолици, међу којима су доминирали Хрвати, имали су релативну већину у мостарској (42,89%) и травничкој (39,28%), православни Срби су били најбројнији у тузланској (43,35%), док су босанскохерцеговачки муслимани чинили релативну већину (44,68%) само у сарајевској области (ОДС 1932, 130 – 131, 160 – 161, 174 – 175, 190 – 191, 220 – 221). Муслиманска популација је бројнија у крајевима централне и источне Босне, мање бројна у Херцеговини, а најслабије заступљена у две најзападније области.

ЕТНОКОНФЕСИОНАЛНО У АДМИНИСТРАТИВНОЈ ПОДЕЛИ РЕПУБЛИКЕ ПОЉСКЕ

Питање граница обновљене Пољске било је још једно у низу озбиљних проблема са којима се Европа суочила након 1918. године. Роман Дмовски, шеф пољске делегације на Париској мировној конференцији, залагао се за историјске границе из времена пре поделе пољске територије између Русије, Пруске и Аустрије. Међутим, границе из 1772. године нису могле одушевити версајске моћнике, нарочито британску дипломатију, традиционално оријентисану ка одржавању равнотеже на европском континенту. За разлику од Чехословачке, настале издвајањем историјских земаља Св. Вацлава из оквира Аустро-Угарске, захтеви за рестаурацијом историјских граница Пољске одбачени су као „империјализам мале силе“ (Davies 2005, 368, 374). Ипак, територијално разграничење није било ни једини ни највећи проблем јер је обновљена Пољска, заједно са другим новим државама средње Европе, морала да преброди „болест рађања“ и унутрашње нивелације чак и унутар сопственог народа, чији су се делови вековима развијали под утицајем различитих режима и другачијих културолошких прилика (Јовановић 1939, 1 – 2).

Административна подела унитарне Пољске утемељена је Уставом из 1921. године, који прописује увођење тростепене управне организације са војводствима, округима и општинама (чл. 65).⁷ Међутим, са образовањем војводства, као највећих управних и самоуправних јединица, почело се и пре доношења Устава. За разлику од Краљевине СХС, оснивање области није извршено једним актом, већ низом различитих закона. Законом од 1. августа 1919. године,

7 USTAWA z dnia 17 marca 1921 roku KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ., доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19210440267/O/D19210267.pdf>, приступљено дана 06.02.2022.

од некадашњих немачких територија које су припојене Пољској, створена су два западна војводства – познањско и померанско (чл. 9, ст. 1).⁸ Законом донетим дан касније установљено је пет централних војводства – варшавско, лођско, кијелско, лублинско и бјалисточно (чл. 1).⁹ Уставним актом од 15. јула 1920. године шлеско војводство је обухватило део Шлеске који је припао Пољској (чл. 1, ст. 1).¹⁰ На основу Закона од 3. децембра 1920. године образована су четири јужна војводства – краковско, лавовско, станиславовско и тарнопољско (чл. 1, ст. 1 – 2).¹¹ Законом од 4. фебруара 1921. године креирана су три источна – волинско, полеско и новгородско (чл. 3).¹² Виљнуско војводство је последње оформљено 1925. године.¹³ Док су југословенске области територијално и популационо мале, са око 360.000 становника просечно, пољска војводства имају у просеку милион и по становника, док поједина имају и преко два.¹⁴

Карактеристично је да су војводства образована унутар предратне трипартитне поделе. Пољски законодавац није стварао нове области административним повезивањем територија које су пре рата припадале различитим државама, већ се унутрашња подела кретала линијама разграничења претходних државноправних система. На територијама предратне Немачке, које су након 1918. године припале Пољској, образована су три војводства, од аустро-угарских територија четири, док су остала војводства оформљена

8 USTAWA z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej., доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190640385/O/D19190385.pdf>, приступљено дана 01.02.2022.

9 USTAWA TYMCZASOWA z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190650395/O/D19190395.pdf>, приступљено дана 01.02.2022.

10 USTAWA KONSTITUCYJNA z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego, доступно <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19200730497/O/D19200497.pdf>, приступљено дана 06.02.2022.

11 USTAWA z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19201170768/O/D19200768.pdf>, приступљено дана 06.02.2022.

12 USTAWA z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r., <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19210160093/O/D19210093.pdf>, приступљено дана 06.02.2022.

13 Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego, доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19260060029/O/D19260029.pdf>, приступљено дана 01.02.2022.

14 Види нпр. Прилог Закона од 2. августа 1919. године о организацији другостепених органа управе <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190650395/O/D19190395.pdf>, приступљено дана 01.02.2022.

на подручјима која су припадала Русији. Познањско војводство је настало од раније пруске провинције Позен, померанско одвајањем већег дела Западне Пруске, док се шлеско војводство образовало на делу територије истоимене немачке историјске покрајине. Краљевина Галиција и Лодомерија је до 1918. године административно издељена на округе, тако да су четири јужна војводства била релативна новост. Руски део Пољске је током XIX века претрпео неколико административних прекрајања, да би од 1866. године било коначно успостављено 10 губернија (Davies 2005, 61), на чијим ће територијама, након обнављања пољске независности, настати девет војводства. Док је југословенски уредбодавац, у мери у коме су му уставни прописи допуштали, брисао сваку успомену на старије државне границе, како би их у политичком и националном смислу обеснажио, пољски законодавац није спречио креирање војводства унутар старих државноправних оквира, који су збрисани обнављањем пољске државности.

Међуратна Пољска, као и Краљевина СХС, спадала је у ред земаља са високим процентом националих мањина. Од 27 милиона становника 1921. године, Пољаци су чинили 69,2%, Украјинци са Русинима 14,3%, Јевреји 7,8%, Белоруси 3,9% и Немци 3,9%. Ни верска карта се није чинила ништа једноставнијом. Док су Пољаци скоро искључиво римокатолици, Немци су протестанти и римокатолици, Белоруси православни, Украјинци и Русини гркокатолици и православни. Поред тога, Пољска је била дом највеће европске заједнице Јевреја (Радовановић 1939, 305, 307). Концентрација националних мањина нарочито је била изражена у источним и јужним крајевима. Украјинци и Русини су у јужним војводствима чинили више од 1/3 становништва, док су у источним, заједно са Белорусима, чинили већину. Два војводства – станиславовско и волинско – имала су апсолутну украјинску већину, док су тарнопољско и лавовско војводство имали бројну украјинску популацију. Војводство Полесија имало је „локално“ становништво као већинско, док су Белоруси чинили бар 4/10 становништва новгородског војводства. Иако су у четири источна војводства Пољаци чинили само 35,5% укупног становништва, претежно концентрисани у градовима, били су политички и културолошки доминантан елемент. Реч је о територијама на којима су Пољаци током руске владавине постепено губили свој некадашњи значај, како због досељавања Украјинаца и Белоруса, тако и због процеса русификације (Радовановић 1939, 305 – 306).

Осетивши да велики проценат непољског становништва у источним крајевима може представљати озбиљну претњу стабилности обновљене државе, власти су покренуле процес колонизације. Да би се ојачао пољски римокатолички елемент спрам украјинског православног у Волинији и украјинског гркокатоличког у Источној Галицији, омогућено је насељавање војних ветерана, а потом и цивилног становништва. Цео процес је потпомогнут додељивањем великих површина обрадивог земљишта и финансијским субвенцијама. Укупан број пољских колониста до 1938. године, у зависности од извора, кретао се у распону од близу 100.000 до чак 300.000. Ипак, полонизација источних крајева неће успети, јер нити је пољска култура имала довољну асимилациону снагу нити су национални покрети били толико слаби да би олако подлегли утицају државних институција (Subtelny 2009, 428 – 429).

Земље насељене Украјинцима чиниле су четвртину територије Републике Пољске. Међу украјинском популацијом национално су најсвеснији они у Источној Галицији. Галиција је припала аустријском царству крајем XVIII века, али су се у истој административној јединици нашли и Пољаци и Украјинци. Први су доминирали у западном, а други у источном делу. Етничке тензије су појачане друштвеним контекстом с обзиром да су Пољаци били земљопоседници. Ни верске разлике нису биле занемарљиве. Пољаци су, уочи Првог светског рата, доминирали градским центрима, чак и у Источној Галицији, уз значајан проценат Јевреја. Фаворизовање Пољака за време Аустро-Угарске ишло је догледно да су Пољаци чак негирани засебан украјински идентитет, свдећи га на једну пољску подгрупу (Subtelny 2009, 213, 259, 315 – 316, 433).

Положај украјинске, белоруске и литванске мањине у међуратној Пољској неће бити на завидном нивоу. Следећи предратне традиције, идеолози пољског национализма су их сматрали „инфериорном врстом Пољака“. Иако нису оспораване њихове културне посебности, веровало се у могућност њихове асимилације. Отуда ни идеја о самосталној Украјини није третирана као одраз развоја украјинске националне свести, већ као последица негативног аустро-угарског наслеђа. За разлику од националиста, искључиво оријентисаних ка унитаризму, левица је разматрала и федералну опцију, мада и тада као потенцијално алтернативно решење. „Трећи пут“ у односу са мањинама у источним крајевима заступала је Пољска народна партија (Пјаст) која се борила за сузбијање центрифугалних тежњи ограничењем изборних права мањина, а тиме и њиховог утицаја на државну политику. Лавирање

политичке елите и пољског друштва у целини у погледу односа према националним мањинама обележиће међуратни период и окончаће се превладавањем екстремније опције, која је сматрала да се унутрашње тензије могу решити политичком унификацијом, колонизацијом, административном и полицијском репресијом (Mironowicz 2007, 8, 11 – 14).

Међутим, за разлику од политике вођене у Краљевини СХС, пољска влада није по сваку цену тежила вештачком прекрајању историјских јединица. Галиција није задржана као посебна целина, али приликом образовања војводства није форсирана измена затечених граница, већ су сва четири јужна војводства формирана унутар граница које је Краљевина Галиција имала у време Аустро-Угарске. Западни део је трансформисан у краковско војводство, док су од источних делова створени лавовско, тарнопољско и станиславовско војводство.

Насупрот источним и јужним крајевима у којима су националне мањине биле прилично заступљене, централни и западни делови Пољске су рефлектовали другачију структуру. Војводства у овим крајевима имају изражену пољску и римокатоличку већину, која се кретала у распону између 80 – 85% становништва. У западном делу Пољске, Немци су били најбројнија мањина, али њихов број није прелазило 20%, док су у централним војводствима Јевреји заступљени са 11%. Поредећи резултате пописа одржаних 1921. године и 1931. године, приметна је тенденција процентуалног смањења броја Немаца и Јевреја у западним и централним војводствима, углавном због слабијег наталитета. Међутим, за већински народ је био неповољан виши прираштај украјинске и белоруске мањине у источним и јужним областима као и нешто израженија емиграција пољског елемента из мешовитих средина, што је дугорочно слабило његове позиције (Радовановић 1937, 47 – 52, 57, 59 – 60, 63, 305 – 308).

Политички развој две земље, Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Друге Пољске Републике, ишао је различитим правцима, што се одразило и на административно-територијалну организацију. Нови устав Пољске из 1935. године начелно је санкционисао дотадашњу поделу на војводства, округе и општине (чл. 73, ст. 1).¹⁵ У Краљевини СХС, преименованој у Краљевину Југославију након завођења шестојануарске диктатуре, извршена

15 USTAWA KONSTYTUCYJNA z dnia 23 kwietnia 1935 г., доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19350300227/O/D19350227.pdf>, приступљено дана 07.02.2022.

је радикална трансформација успостављањем бановина. Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја је дотадашње 33 области заменио са 9 бановина, што ће потврдити и Устав Краљевине Југославије из 1931. године (Устав Краљевине Југославије 1931, чл. 83). И бановине су, као и области, креиране са јасном намером да се избегну старије историјске линије разграничења или унутрашње груписање на етноконфесионалној основи.

ЗАКЉУЧАК

Иако је Видовдански устав обласну поделу утемељио на природним, социјалним и економским параметрима, југословенски уредбодавац се у неким случајевима није доследно држао дефинисаних принципа, већ се руководио политичким разлозима. Етноконфесионални моменат се манифестовао при обликовању унутрашњих граница појединих области, попут београдске, подунавске, рашке, косовске и скопске. У неким случајевима, нове границе су се могле „оправдати“ потребом превазилажења наслеђених историјских граница, али се, ипак, може уочити и намера да се области креирају на начин да се обезбеди већина српско-православног становништва. Тамо где није било могуће обезбедити српску и православу већину, попут бачке области, обезбеђена је релативна равнотежа југословенског (тачније српско-хрватско-буњевачког) елемента и заједница националних мањина. За велики део Краљевине СХС (Босна и Херцеговина, Хрватска са Славонијом и Црна Гора) прописана су експлицитна ограничења која су, у већој или мањој мери, ограничавала уредбодавца у креирању области. Са друге стране, пољски уставотворац није дефинисао ограничења, попут југословенског, што се одразило у виду стварања већих јединица – војводства. Војводства су креирана унутар старијих државних граница које датирају из времена трипартитне поделе Пољске. За разлику од Краљевине СХС, подела у Пољској није тежила административном повезивању територија које су пре Првог светског рата биле у саставу различитих државноправних целина. Друга кључна разлика манифестовала се у стварању области унутар којих се није по сваку цену настојала обезбедити пољска већина, па су отуда у појединим војводствима две националне мањине – украјинска и белоруска – имале већину.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31. јануара 1921 год.*, 1932. Београд : Општа државна статистика.
- Закључци Земаљске Радикалне Конференције о програму : на дан 25 – 28. Септембар 1920 у Београду*, одељак I, тачка 10, (1920). Београд : Народна радикална странка.
- Јовановић, Јован М. 1937. *Дипломатска историја Нове Европе : 1918 – 1938*, II, Београд : ИК Косте Ј. Михајловића.
- Марковић, Лазар. 1920. „Против федерализма“, *Нови живот*, II, Београд, 292-293.
- Нацрт устава владе Николе Пашића, *Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава*, без године и издавача.
- Програм Демократске странке, одељак I, тачка 1, *Програм и Статут Демократске странке : Примљени на Земаљском конгресу Демократске странке од 30. и 31. октобра 1921.год.* у Београду. 1921. Београд.
- Радовановић, Михаило С., 1937. *Мала Антанта и Пољска : политичко-етничка разматрања*, Београд.
- Стварање државотворне странке Демократа Срба, Хрвата и Словенаца*. 1919. Сарајево, 17 – 18.
- Текст Устава примљен у Уставном одбору, чл. 95, *Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава*, без године и издавача.
- Уредба о подели земље на области [УПЗО], „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, бр. 92, 28.април 1922.
- Устав Краљевине Југославије, „Службене новине Краљевине Југославије“, бр. 200, 3.септембар 1931.
- Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, бр. 142а, 28.јун 1921.
- Хорњак, Арпад. 2017. „Промена империје у Јужним областима“, *Сусрети и сукоби : огледи о српско-мађарским односима*, превоо Ференц Немет, Београд : Клио.
- Avramovski, Živko. 1986. *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji : godišnji izveštaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921 – 1938*, I (1921 – 1930), Beograd : Arhiv Jugoslavije, Zagreb : Globus.
- Davies, Norman. 2005. *God's playground : A History of Poland, vol. 2 : 1795 to the Present*, New York : Columbia University Press.
- Каћавенда, Петар. 1991. *Nemci u Jugoslaviji : 1918 – 1945.*, Beograd : Institut za savremenu istoriju.

- „Krfaska deklaracija“ od 20.(7.) jula 1917, *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914. -1919*, (1920), pripremio F.Šišić, Zagreb : Matica Hrvatska, 99.
- Miljković-Đurović, Maja. 1996. „Komitske akcije na tlu Južne Srbije 1920 – 1928.“, *Istorija 20.veka : časopis Instituta za savremenu istoriju*, god. XIV, br. 1, Beograd, 127-128.
- Mironowicz, Eugeniusz. 2007. *Białorusini i Ukraińcy w polityce obozu pilsudczykowskiego*, Białystok : Trans Humana.
- Meštrović, Ivan. 1969. *Uspomene na političke ljude i događaje*, Zagreb : Matica Hrvatska.
- Popov, Čedomir. 1976. *Od Versaja do Danciga*, Beograd : Nolit.
- Ribar, Ivan. 1948. *Politički zapisi*, I, Beograd : Prosveta.
- Subtelny, Orest. 2009. *Ukraine : A History*, Toronto : University of Toronto press, 4th ed.
- USTAWA z dnia 17 marca 1921 roku KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ., доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19210440267/O/D19210267.pdf>, приступљено дана 06.02.2022.
- USTAWA z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej., доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190640385/O/D19190385.pdf>, приступљено дана 01.02.2022.
- USTAWA TYMCZASOWA z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190650395/O/D19190395.pdf>, приступљено дана 01.02.2022.
- USTAWA KONSTYTUCYJNA z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego, доступно <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19200730497/O/D19200497.pdf>, приступљено дана 06.02.2022.
- USTAWA z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19201170768/O/D19200768.pdf>, приступљено дана 06.02.2022.
- USTAWA z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r., <http://isap.sejm.gov.pl/>

isap.nsf/download.xsp/WDU19210160093/O/D19210093.pdf,
приступљено дана 06.02.2022.

Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego, доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19260060029/O/D19260029.pdf>,
приступљено дана 01.02.2022.

USTAWA KONSTITUCYJNA z dnia 23 kwietnia 1935 r.,
доступно преко <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19350300227/O/D19350227.pdf>,
приступљено дана 07.02.2022.

Nebojša Maksimović

**ETHNO-CONFESSIONAL
MOMENT IN ADMINISTRATIVE
DIVISION - EXAMPLES OF THE
KINGDOM OF SHS AND THE
SECOND POLISH REPUBLIC**

Resume

Although the Vidovdan constitution based regional division on natural, social and economic parameters, the Yugoslav legislator in some cases did not consistently adhere to defined principles, but was guided by political reasons. The ethno-confessional moment manifested itself when shaping the internal borders of certain areas, such as Belgrade, Danube, Raška, Kosovo and Skopje. In some cases, the new borders could be “justified” by the need to overcome the inherited historical borders, but one can still see the intention to create areas in a way to ensure the majority of the Serbian-Orthodox population. Where it was not possible to ensure a Serbian and Orthodox majority, such as the Bača region, a relative balance of the Yugoslav (more precisely, Serbian-Croatian-Bunjevac) element and national minority communities was ensured. For a large part of the Kingdom of SHS (Bosnia and Herzegovina, Croatia with Slavonia and Montenegro), explicit restrictions were prescribed that, to a greater or lesser extent, limited the legislator in creating areas. On the other hand, the Polish constitution maker did not define limitations, like the Yugoslav one, which was reflected in the creation of larger units – Duchies. Duchies were created within older state borders dating back to the tripartite division of Poland. In contrast to the Kingdom of the Polish-Lithuanian Commonwealth, the division in Poland did not aim at the administrative unification of territories that were part of different legal entities before the First

World War. Another key difference manifested itself in the creation of areas within which no effort was made to ensure a Polish majority at all costs, so that in some duchies two national minorities – Ukrainian and Belarusian – had a majority.

Keywords: Kingdom of SHS, Poland, ethno-confessional structure, districts, duchies

* Овај рад је примљен 12. августа 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 16. септембра 2022. године.

СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ОПШТИНЕ РАКОВИЦА 2011 – 2020 ГОДИНЕ

УДК 316.43(497.11)“2011/2020”
<https://doi.org/10.22182/ajp.1712022.4>

Прегледни рад

Милица Дивљак

Сажетак

Предмет рада је локални економски развој градске општине Раковица, чији су постулати сагледани кроз анализу Стратегије развоја општине донете за период од 2011. до 2020. године. Циљ рада је сагледање позитивних и негативних аспеката у процесу доношења и имплементације Стратегије, што ће бити извршено кроз приказ анализе стања по секторима утврђених Стратегијом као и дефинисаних предлога и задатака намењених побољшању стања, потом и прегледом постигнућа и идентификованих проблема. Теоријски оквир за разумевање концепта локалног економског развоја, као и одређене карактеристике у примени овог концепта у нашој држави, уз анализу Стратегије и преглед постигнућа доприносе уочавању и адекватном разумевању проблема са којима се јединице локалне самоуправе начелно сусрећу у Србији, али и посебних проблема градских општина у Београду које нису одређене као јединице локалне самоуправе, уз нагласак на случај градске општине Раковица.

Кључне речи: локални економски развој, Стратегија развоја општине Раковица, градска општина Раковица, јединице локалне самоуправе, транспарентност, постигнућа

УВОД

Иако је организовано бављење локалним економским развојем почело пре деценију и по у нашој држави, јединице локалне самоуправе се и даље сусрећу са многим препрекама у адекватној примени овог концепта. Највећи проблеми произишавали су из нормативних оквира, али су они временом унапређивани, мада је још увек приметна велика разлика између формалних овлашћења која локалне самоуправе имају и онога што се примењује у пракси. Додатни проблем у случају општине Раковица представља чињеница да градске општине у Београду нормативним оквирима нису одређене као јединице локалне самоуправе, па се самим тим разликују од осталих по питању изворних надлежности и финансија. Приметни су и системски недостаци у виду недовољне децентрализације, као и недовољне транспарентности у раду органа општина, што се манифестује недостатком јавно доступних докумената путем којих би грађани могли да прате и оцењују рад општинских органа.

Овим радом настојаћу да укажем на позитивне и негативне аспекте у процесу примене Стратегије развоја, уз осврт на шири друштвени контекст. Основни истраживачки метод је анализа садржаја, односно преглед релевантне литературе у области локалног економског развоја, као и студија случаја, односно представљање Стратегије развоја општине Раковица. У првом делу рада изнећу теоријски оквир за разумевање концепта локалног економског развоја, као и одређене карактеристике у примени овог концепта у нашој држави. Други део је посвећен анализи Стратегије, односно изношењу анализе тренутног стања и задатака намењених решавању уочених проблема. Последњи одељак бави се изношењем оних постигнућа који су у Стратегији били јасно дефинисани, са предвиђеним роком за извршавање задатака, као и проблемима уоченим приликом анализе Стратегије развоја.

ПОЈАМ ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Концепт економског развоја локалних заједница се јавља 60-их година 20. века као део ширег контекста друштвеног развоја у коме су значајна питања одрживости развоја, већег учешћа грађана, као и еколошка и социјална питања. Треба га разумети као процес у ком јавни и приватни сектор препознају проблеме у окружењу, спроводе политику и програме како би локалну заједницу учинили конкурентнијом и подигли животни стандард на виши ниво.

Локалне власти се овде не ослањају само на органе јавне власти већ и на друге институције, организације, удружења и појединце који су заинтересовани да помогну остваривању дефинисаних развојних циљева. Локални економски развој се ослања на националне планове развоја и њихове стратегије и тежи подстицању конкуренције, као основног покретача развоја, између привредних субјеката, али и међу јединицама локалне самоуправе у држави, а све у циљу напретка. Из тога следи да пројекти локалног развоја понекад подразумевају и сарадњу више општина или градова, тако да појам „локални” не треба увек узети за територију једне јединице локалне самоуправе у смислу њених физичких граница. На основу прегледа дефиниција у литератури која се бави овим појмом и идентификовања основних елемената, професор Веран Станчевић даје следећу дефиницију: „Локални економски развој су организоване и у партнерству стратешки планиране активности локалне заједнице са циљем подстицања локалног економског развоја заснованог на компаративним предностима локалне територије” (Станчевић 2013, 6).

У ужем смислу, може се схватити као процес доношења стратешких планова усмерених на подстицање инвестиција којима се обезбеђује дугорочан економски раст локалне заједнице. Стратегија се фокусира на компаративне предности локалне заједнице, могућа тржишта и на слабости заједнице. Ефекти се изражавају у праћењу финансијских и других мерљивих ефеката, али и квантификованим појавама као што је смањење броја прималаца социјалне помоћи, смањење миграција образованих људи, повећање броја грађана који редовно измирују дуговања за комуналне услуге и слично.

У великом броју земаља националне власти активно подстичу локални економски развој, свесне предности које локалне власти имају у виду информација и познавања локалних прилика коју могу користити за доношење стратегија и акционих планова (Ђорђевић 2007, 8). Савремени концепт економског развоја, иако се фокусира на економске активности као што су раст обима инвестиција и доходака, подразумева и шире аспекте развоја заједнице, па у себи обухвата и принципе одрживости и тежи укључености свих друштвених група.

ИНСТРУМЕНТИ ПОДСТИЦАЊА ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Инструменти подстицања локалног економског развоја се, по карактеру и природи, могу поделити на правне инструменте, финансијске инструменте и сложене облике подстицања развоја.

У правне инструменте спадају мере које се односе на унапређење локалне регулативе и политике, а испољавају се у активностима као што су: модернизација администрације локалних самоуправа, модернизација услуга, увођење стратегијског планирања и управљања и развијање маркетинга (Станчевић 2013, 11). Они заправо представљају мере које локална самоуправа предузима како би унапредила квалитет рада локалне администрације и створила повољније услове за пословање са потенцијалним инвеститорима. Финансијски инструменти се користе како би се привредницима доделила финансијска помоћ, односно користе се за финансирање трошкова које би сносио привредни субјект. Међу финансијске инструменте спадају: привлачење инвестиција, пореске олакшице, програми поделе трошкова, финансијска помоћ, итд. (Ђорђевић 2007, 63 – 70).

У сложене облике спадају: јавно-приватна партнерства, индустријски, технолошки и научни паркови, слободне зоне и бизнис инкубатори (ibid, 71). Слободне зоне се формирају у циљу повећања прилива директних инвестиција пружањем стручне помоћи привредним друштвима, стручне помоћи заинтересованим инвеститорима у процесу доношења одлуке о улагању у слободне зоне и развоју њихових програма и сл. Тежи се стварању окружења које пружа могућности за привлачење директних инвестиција и повећање запослености, за отварање нових радних места, за започињање сопственог пословног пројекта новим предузетницима и увођење нових технологија (Аничих и Величковић 2019, 66).

У складу са својим овлашћењима локална самоуправа одлучује о погодностима које ће бити додељене инвеститорима на подручју слободне зоне, а које се углавном испољавају у виду ослобађања од плаћања локалних пореза, накнада и такси. Јавно-приватно партнерство представља дугорочни уговорни однос од 10 до 30 година између приватног сектора и јавних институција како би се обезбедили изградња објеката и пружање услуга који се сматрају одговорношћу јавног сектора (Васиљевић 2012, 55). Бизнис инкубатори су облик подршке предузећу у периоду непосредно након оснивања, а подразумевају обезбеђивање пословног простора,

саветовање, књиговодство и сл. Ово је један од често коришћених инструмената за подстицање запошљавања, чије услуге могу бити бесплатне или субвенционисаних цена, а неки корисници могу да плаћају и тржишну цену. Индустијски, технолошки, научни паркови су делови територије локалне самоуправе, обично лоцирани ван стамбених делова локалних заједница у областима које имају добар приступ саобраћајној инфраструктури, чијим постојањем се смањују трошкови инвеститора, као и еколошке последице.

Битно је поменути и кластере који представљају значајан облик повезивања малих и средњих предузећа чиме се доприноси регионалном економском развоју кроз повећање извоза. Заснивају се на добровољној сарадњи свих предузећа. Ефекти удруживања у кластере се виде у увођењу нових технологија, стандарда квалитета, приступу новим тржиштима, повезивању и стратешком удруживању у различитим секторима и повећању извоза (Аничих и Величковић 2019, 74). Користи по чланове кластера се огледају у расту продуктивности и иновација, што доводи до повећања њихове конкурентности.

ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ

У Србији, Закон о локалној самоуправи из 2007. године уводи подстицање локалног економског развоја у списак изворних послова локалне самоуправе, мада је у пракси процес започет неколико година раније, оснивањем општинских услужних центара, јединствених шалтера за регистрацију привредних субјеката, шалтера за издавање дозвола (ЗЛС 2018, чл 20). Локалне самоуправе су настојале да привуку стране директне инвестиције стварањем повољне инвестиционе климе, као и да подстакну локалне привредне субјекте да развију послове који би допринели економском развоју заједнице. Коришћени су инструменти попут смањивања обима административних процедура, смањења локалних намета, формирање кластера и слободних зона и сл. У то време појављују се и прве Канцеларије за локални економски развој (КЈЕР), чији је основни задатак да привуку инвестиције и помажу локални економски развој (Ђорђевић 2007, 17).

Канцеларије за локални економски развој су најчешћи организациони облик за локални економски развој у Србији. Оне се углавном оснивају као одељења или одсеци у оквиру појединих одељења, најчешће у оквиру одељења за привреду и финансије (Аничих и Величковић 2019, 35). Обим послова којима се баве

варира у зависности од величине локалне самоуправе, броја запослених и других фактора, па се тако у неким јединицама локалне самоуправе овлашћења ових канцеларија ограничавају на писање пројеката, док су у другим активно укључене у остваривање планова. Аспекти локалног економског развоја који су најчешће стављени у надлежност ових канцеларија се тичу припреме и надзора пројеката, стварање база података, контакти са привредницима, одржавање односа са вишим нивоима власти и слично.

Кључни фактори који утичу на локални економски развој су географски положај, односно локација, инфраструктура, природни ресурси, демографска кретања, ниво образованости популације, пословно окружење, квалитет управљања локалном заједницом и социјално-културно стање (ibid).

Локација је посебно значајна код оснивања нових предузећа или продајних места јер потенцијални инвеститори узимају у обзир факторе као што су близина купаца и добављача, репутација локације, конкуренција, комуналије и сл. Иако би почетну предност имале оне локалне заједнице које су близу међународних путева и налазе се у развијенијим деловима града, односно државе, није довољно ослонити се само на локацију као фактор успеха у подстицању локалног економског развоја.

Једно од поља у које се доста улаже како на националном, тако и на локалном плану јесте основна инфраструктура, а државе, приликом промоције погодних места за инвестиције, најчешће истичу главне саобраћајнице, аеродроме, луке.

Значајан потенцијал локалног економског развоја представљају и природна богатства, али ни она сама по себи нису гарант успеха. Није увек ни могуће да локалне самоуправе заснивају свој развој на природним богатствима на својој територији јер немају законску могућност да управљају њима, већ су те надлежности поверене централним властима. Ослањање искључиво на природна богатства може донети и разне негативне последице, а само располагање природним ресурсима не гарантује да ће локална самоуправа имати економску корист или профитирати.

Иако се у објашњавању неуспеха стратегија локалног развоја генерално као примаран узрок истиче недостатак финансијских средстава, од пресудног значаја је људски потенцијал којим јединице локалне самоуправе располажу. Ту спадају и запослени у органима локалне самоуправе, руководства јавних комуналних предузећа, политички представници, али и привредне коморе, удружења послодаваца, удружења грађана и друге асоцијације које делују

на територији локалне заједнице. Високообразовани појединци најчешће су творци и главни подстицачи извршења пројеката и акционих планова који доприносе развоју, али многи делови Србије лишени су овог потенцијала јер је највећа концентрација висококвалификованих људи приметна у градовима који имају универзитете, односно у Београду, Новом Саду, Нишу, Крагујевцу. Проблем људских ресурса подстичу и застарела законска решења која се тичу питања запослених, нарочито њихове мотивације, меритократског система оцењивања и награђивања. Још један проблем који се јавља, а обично се поклапа са распрострањеношћу висококвалификованог кадра, јесте техничко- технолошки прогрес, односно примена иновација првенствено у развијеним, урбаним срединама и индустријским центрима, а тек касније ширење на друге средине.

СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ОПШТИНЕ РАКОВИЦА 2011 – 2020

Скупштина градске општине Раковица је на седници одржаној 10. јуна 2011. године усвојила Стратегију развоја градске општине Раковица за период од 2011. до 2020. године. Радну групу за израду стратегије, поред председника општине и председника скупштине општине, чинили су чланови општинског већа, секретар скупштине, општински менаџер, извршни директор јавног предузећа „Пословни центар Раковица”, а помоћ у раду пружио је и Владимир Обрадовић, тада доцент на Факултету организационих наука, јер је у то време општина склопила уговор о стручној пракси студената са овим факултетом. Као мисија истакнута је жеља да општина буде ефикасан и ефективан сервис грађана заснован на партиципативности, међусобном поверењу и уважавању у функцији бољег квалитета живота свих грађана.

У почетном делу Стратегије, који се бави анализом постојећег стања у области привреде, истакнуто је да је Раковица у доба Социјалистичке Федеративне Републике Југославије некада била дом индустријских гиганата који су представљали мотор београдске привреде. Наводе се пре свега ДМБ, гумарска индустрија (Рекорд) и ИМР (Индустрија мотора Раковица), за коју је истакнуто да прави веће расходе од прихода и да је њена приватизација неминовна. Као уочени недостаци наведени су: висок степен незапослености, распрострањено сиромаштво, распрострањена сива економија, недовољне надлежности општине, а посебно мала овлашћења у

управљању грађевинским земљиштем, недостатак регулационих планова, недостатак уређених грађевинских парцела, недостатак детаљних урбанистичких планова, неусклађеност развоја делова општине, мањак инфраструктурно опремљених локација за изградњу привредних објеката, ниска еколошка свест, неконкурентност привреде и технолошко заостајање, недовољна трансферна средства са нивоа града у буџет општине, неусвојена Стратегија развоја града Београда. Такође, један од проблема представљала је и неуспешна приватизација наведених предузећа из 2010. године, као и неуспели покушаји реструктурирања који су вршени без консултација са органима општине. За потенцијално решење представљен је концепт „Земљиште за развој” чиме би се обезбедиле локације за измештање индустрије са територије општине, како би се привукли инвеститори и потенцијално решио проблем незапослености.

Наредни одељак Стратегије посвећен је туризму и анализи тог сектора, при чему је одмах на почетку као проблем идентификовано да је Раковица неатрактивна туристичка дестинација и да мора боље користити своја природна богатства и културно- историјску баштину. Код природних ресурса истакнути су:

1. парк јапанско- српског пријатељства Кеисуке Оба, за кога је планирано уређење тако да то представљан простор усклађен са јапанском традицијом;
2. Кошутњак, парк- шума и градско излетиште, уједно и место на коме је убијен кнез Михаило Обреновић 1868. године, а од стране Туристичке организације Београда је планирано реновирање и рестаурација споменика који обележава место погибије;
3. Миљаковачка шума, која је предложена за заштиту као значајно природно добро и
4. вештачко језеро Мала Ада које се налази у насељу Ресник, познатије као Паригуз, за које је предвиђено пречишћавање.

За анализу постојећег стања у области туризма коришћене су СВОТ (*SWOT - strengths, weaknesses, opportunities, threats*) анализа и ПЕСТ (*PEST - political, economic, social and technological*) анализа, а неки од наведених проблема су неадекватно обучен туристички кадар, недовољна сарадња локалних власти са вишим нивоима власти и НВО, неискоришћеност ресурса општине и недостатак пројектних тимова који би обезбедили финансирање из различитих фондова. Као решења ових проблема предложено је: оснивање Туристичке организације Раковица у 2012. години, проширења комплекса Манастира Раковица до 2015. године како би се подстакао

верски туризам, изградња туристичко- рекреативног центра Мала Ада (на језеру Паригуз) до 2018. године, а до 2020. године и изградња хотела на језеру, у сарадњи са приватним сектором.

Трећи одељак анализира социјално стање приказом демографске слике, али и стање здравствене заштите на територији општине. Основни носилац пружања здравствених услуга је Дом здравља Раковица који је организован у неколико здравствених станица и амбуланти: Дом здравља Канарево брдо, Дом здравља Лабудово брдо, Дом здравља Раковица и Дом здравља Ресник. Истакнуто је да приватна пракса на територији општине није довољно заступљена јер постоји само неколико стоматолошких и гинеколошких ординација, једна клиника и један завод за лабораторијску дијагностику, мада је сада стање по том питању поправљено.

Доста пажње је посвећено еколошком сектору. Раковица је пре више од 30 година била индустријска зона Београда, а временом се трансформисала у једну од најзеленијих градских општина како су фабрике престајале са радом. Иако на подручју општине није било много пољопривредних површина, због непостојања система контроле пољопривредне производње јављао се велики број негативних последица, као што је ерозија земљишта и загађивање земљишта и водених токова, што се може видети на примерима Миљаквачке и Кошутњачке шуме, као и Топчидерске реке и језера Паригуз.

Као велико богатство општине истакнута је Миљаквачка шума, која доприноси побољшању микроклиме и погодна је место за рекреацију, али упркос томе није довољно уређена и опремљена клупама, столовима и стазама за пешачење. Она је 2010. године проглашена спомеником природе, односно постала је заштићено подручје због значајних еколошких и просторних функција (Скупштина града Београда, 501-845/10). Што се тиче загађења ваздуха, још је тадашњим мерењима утврђено да количине олова и оксида азота у ваздуху прелазе максимално дозвољене вредности на годишњем нивоу, а тренд загађења је до данас наставио да расте.

Идентификован је и проблем загађења вода, пре свега због неизграђене канализационе мреже у насељима и преливања септичких јама, а потврђено је и загађење земљишта и загађење буком поред великих саобраћајница. Лошој еколошкој слици доприносе и депоније, односно одлагање отпадних материја. Иако је чврсти отпад увек био укључен у комунални систем, проблем се јавио због одлагања опасног индустријског и медицинског отпада,

чије управљање није било у надлежности локалне самоуправе већ се вршило на републичком нивоу. У ту сврху покренут је Пројекат за управљање медицинским отпадом. За анализу постојећег стања поново су коришћене СВОТ и ПЕСТ анализа, а као неки од разлога за неповољно стање животне средине идентификовани су: непланско коришћење простора, бесправна градња, високо загађење воде и ваздуха, неповољна привредна структура, неадекватно управљање отпадним материјама, несавремен систем енергетске потрошње у домаћинствима. Дефинисани циљеви су успостављање система мониторинга компоненти животне средине, успостављање система управљања отпадом „Рециклажно двориште” до 2015. године и еколошко образовање и васпитање.

У области образовања приметан је напредак:

1. изграђено је десет нових предшколских установа (број је порастао са 13 на 23 у школској 2019/2020. години), у које је уписано преко 4500 деце (ранији капацитет је био 3500 малишана)

2. изграђена је једна нова основна школа (тако да их је 2020. било девет), док је број ученика у школској 2019/2020. години остао углавном исти- 8289 (основне школе за ученике са сметњама у развоју и даље не постоје на територији општине),

3. број приватних и средњих школа остао је исти, али су проширени капацитети државних средњих школа због већег интересовања, тако да је број ученика порастао, а отворено је и једно средњошколско одељење за ученике са сметњама у развоју, које је похађало укупно 244 ученика. (Скупштина градске општине Раковица, 06-21/11; Републички завод за статистику 2021)

Напредак у области културе најбоље је осликан реконструкцијом Центра за културу и образовање Раковица 2017. године. У овај пројекат је уложено 8 милиона динара, након што је Центар дужи период бележио пораст броја манифестација и прихода, чиме су испуњени задаци дефинисани Стратегијом развоја који су се тicali децентрализације културе (Студио Б 2017).

Шести одељак посвећен је анализи сектора комуналних услуга, урбанизма и инфраструктуре. У области комуналних услуга ангажовано је неколико комуналних предузећа која су углавном основана од стране града Београда. ЈКП „Београдски водовод и канализација” задужено је за обезбеђивање пијаће воде, одвод отпадних вода и одржавање водоводних и канализационих система. Цела територија општине је у то време била покривена водоводном

мрежом, али се проблем јављао у виду такозване „дивље мреже” на којој су се налазила одређена насеља, а која није прихваћена од стране ЈКП-а. Канализационом мрежом било је покривено око 80% општине, док је остатак покривен „дивљом мрежом” и септичким јамама.

Још један проблем који се тада наметао по питању пружања комуналних услуга јесте гасоводна мрежа која је обухватала насеље Миљаковац и делове Петловог брда и Ресника, а у плану је било да се гасоводном мрежом покрију сва насеља која нису у систему централног грејања. Што се тиче урбанизма, проблем се јавља код просторног планирања, изградње и уређења јер градске општине, према тадашњем статуту града Београда, нису имале право да доносе просторне планове, већ само да дају мишљење на просторне и урбанистичке планове које доноси град Београд. Најновијим изменама статута града ова надлежност је донекле проширена - градске општине имају могућност предлагања и финансирања измене постојећих и доношење нових урбанистичких планова за своје подручје (Скупштина града Београда, 010-414/19).

Након извршене SWOT анализе, међу најважнијим плановима у области саобраћаја и урбанизма су наведени: изградња обилазнице око Београда чији део пролази кроз територију општине Раковица и која је део коридора 10, завршетак моста преко Саве код Аде Циганлије, проширење Булевара патријарха Павла, покривање целе територије општине планском урбанистичком документацијом.

Последњи одељак бави се општинском управом, чему је посвећено доста пажње. У старту је као кључни изазов у области модернизације управе наглашено увођење електронске управе како би се постигао ефикаснији и ефективнији рад органа управе. Према извештају Уједињених Нација из 2005. године, од 179 земаља које су имплементирале неке сегменте е-управе, Србија се налазила на 156. месту (Скупштина градске општине Раковица, 06-21/11), а у Стратегији се наводи да је од тада остварен значајан напредак, али да и даље постоји заостатак у односу на већи део европских земаља у овом сегменту. У циљу побољшања ефикасности рада, планирано је: увођење портала е-управе за заједнички приступ свим електронским услугама, пружање електронских јавних услуга које су у надлежности виших нивоа власти, развијање информатичке писмености и вештина службеника, запошљавање стручњака за информационо- комуникационе технологије, увођење електронског система за управљање и обраду документације, увођење нове комуникационе инфраструктуре, примена електронског потписа

како би се корисницима пружале услуге издавања електронских сертификата, увођење стандарда е-управе и успостављање информационе безбедности. Испуњавање ових циљева планирано је до 2020. године како би се рад општинске управе у потпуности модернизовао.

За крај, предвиђен је и мониторинг и евалуације спровођења Стратегије како би се пратио процес имплементације, исход активности, оценио напредак у остваривању постављених циљева и задатака и оценио утицај Стратегије на живот грађана. Такође је наведено да ће се, приликом усвајања Стратегије, предвидети тело које ће бити надлежно за праћење и оцену успешности, као и извештавање надлежног органа (али не и грађана) о имплементацији Стратегије.

ПОСТИГНУЋА

Иако је период за који је донета Стратегија истекао и донета одлука о формирању радне групе која ће донети нову Стратегију за наредни период, извештај о постигнућима ове претходне није доступан на сајту општине међу јавном објављеним документима које доносе њени органи. Ипак, преглед испуњених циљева може се извршити на основу других извора, највише разматрајући да ли су испоштовани рокови дефинисани у оквиру задатака за сваки сегмент који се у Стратегији анализирао.

Што се тиче области привреде, у оквиру које се истицала неопходност приватизације и измештања индустрија са територија општине, може се видети одређени напредак. Индустрија мотора Раковица продата је за 1,1 милијарду динара у октобру 2019. године конзорцијуму две београдске фирме - Института за изградњу града и акционарског друштва Хемпро из Београда, иако је вредност процењена на 2.9 милијарди динара. Фабрика је била у стечају од 4. априла 2017. године, а претходна продаја у мају 2019. године била је неуспешна (Телеграф.рс 2019).

Бивши индустријски погон ДМБ је реорганизован у холдинг компанију, а у јуну 2015. године Привредни суд у Београду донео је одлуку о банкротству. Предузеће се тренутно налази у стечају (Министарство привреде Републике Србије [МПРС], н.д.). У октобру 2017. године на месту некадашње фабрике Рекорд, која је годинама била напуштена, отворен је тржни центар „Капитол Парк Раковица” (сада БИГ Раковица). Тржни центар обухвата површину од 65.000 квадрата и представља заједничку инвестицију британске компаније

„Посејдон Груп” (*Poseidon Group*) и белгијске „Митиска РЕИМ” (*Mitiska REIM*) у вредности од 30 милиона евра (Н1 2017). Тржни центар и даље веома успешно послује.

Иако је напредак у области туризма приметан, циљеви прописани Стратегијом су или делимично испуњени, или испуњени са великим закашњењем у односу на предвиђени рок. Парк јапанско-српског пријатељства на Миљаковцу обновљен је и свечано отворен у новембру 2014. године, али је средства за његову обнову (10 милиона динара) обезбедио град Београд, а не општина (Градска општина Раковица 2014). Уз финансијску помоћ града обновљено је и место погибије кнеза Михаила Обреновића у Кошутњаку у децембру 2020. године, а Завод за заштиту споменика културе града Београда израдио је Пројекат санације и рестаурације и вршио надзор над радовима који су трајали месец дана (Данас 2020). Један од циљева био је и оснивање туристичке организације Раковице до 2012. године, што се није десило, чак и данас су сва туристичка места на територији општине представљена од стране Туристичке организације Београда.

У склопу подстицања верског туризма задат је циљ проширења комплекса Манастира Раковица до 2015. године, а радови на том пољу нису почели све до 2018. године када је започета градња храма посвећеног Светом Николају Мирликијском испред манастира (Васиљевић 2018).

Пробијен је и рок за изградњу туристичко- рекреативног центра Мала Ада на језеру Паригуз до 2018. године, и рок за изградњу хотела високе категорије на истом месту до 2020. године. Ипак, радови на уређивању језера су започети у октобру 2019. године када је потписан уговор о реализацији пројекта „Уређење слободних површина на језеру Ресник” вредан 40 милиона динара. Планирано је да се радови одвијају у неколико фаза, а првенствено је било неопходно откупити околно земљиште од приватних власника, као и очистити и уредити околину. У септембру 2020. године изграђени су паркинг и понтон, крајем године и шеталиште, а уређени су и прилази за пешаке и возила, што је представљало другу фазу радова. За постављање понтона била је задужена фирма „Инова”, која је као једини понуђач на тендеру добила посао, а уговорена вредност са ПДВ-ом била је 10,3 милиона динара (Мучибабић 2020). У последњој, трећој фази, предвиђено је да се површина од 20 хектара око језера понуди инвеститорима за изградњу спортско-рекреативног комплекса.

Што се тиче области екологије, једини прецизно дефинисан задатак је био успостављање система управљања отпадом „Рециклажно двориште” до 2015. године. И овај рок је пробијен – прво рециклажно двориште на територији Београда отворено је у јулу 2016. године, али не на територији општине Раковица, већ на Бежанијској коси. У плану реализације овог пројекта, који спроводи Град Београд у сарадњи са Секретаријатом за заштиту животне средине и ЈКП „Градска чистоћа”, била је изградња 14 рециклажних дворишта на територији града до краја 2018. године (Политика 2016).

На пољу комуналних услуга, највећа промена десила се у нормативном оквиру којим се одређују овлашћења градских општина у Београду. Наиме, променама Статута Београда из јула 2019. године предвиђена је могућност оснивања јавних комуналних предузећа од стране градских општина, уз претходну сагласност Скупштине града (Скупштина града Београда, 010-414/19). Општина Раковица се још увек није определила за преузимање овог корака, па на њеној територији и даље функционишу јавна комунална предузећа која покривају територију читавог Београда.

Видан је напредак код задатака дефинисаних из области саобраћаја и урбанизма, а једна од њих била је изградња моста преко Саве код Аде Циганлије, који је одавно завршен и у функцији. Иако у Стратегији није дефинисан рок за завршетак радова на проширењу Булевара патријарха Павла, Булевар је у функцији што се тиче саобраћаја и током њиховог трајања. Велики део обилазнице око Београда чији део пролази кроз територију општине Раковица, а која је део коридора 10, завршен је и у функцији је, чиме је обезбеђен несметан проток и међународног саобраћаја, с обзиром на велики број камиона страних фирми и шпедитера који њом саобраћа.

Иницијатива за покривање читаве општине планском документацијом добила је нови замах након поменутих измена Статута Београда, када су се градске општине обавезале да на себе преузму незавршене предмете легализације објеката са своје територије најкасније до 1. јануара 2020. године. Градским и приградским општинама је на овај начин враћено око 190.000 предмета легализације, односно, укупно 400 квадрата земљишта и објеката прешло је у надлежност градских општина, а до 3.000 метара квадратних у надлежност приградских општина (Блиц 2019). Покренута је иницијатива да се путем е-управе омогући праћење предмета на интернету, како би сваки грађанин могао да види у ком статусу је његов предмет, шта му недостаје и шта треба да уради како би завршио процес легализације.

Вероватно највећи помак у односу на период израде Стратегије начињен је у области е-управе. С обзиром на то да је у Србији овај концепт 2010. године тек био у зачетку, а узимајући у обзир и огроман технолошки напредак који је остварен до данас, нарочито у погледу „паметне” технологије и интернета, грађани почињу у пуној мери да уживају у предностима које електронска управа нуди. Ове услуге нису везане само за локални ниво, односно остварују се на свим нивоима власти, а на располагању су услуге из области: личних докумената (укључујући и дозволу за оружје), деце и образовања, здравља, саобраћаја и туризма, кривичних уверења, финансија, посла, пројеката, одбране и безбедности, инспекцијских служби, урбанизма и грађевине, а укључене су и е-консултације и могућност страним држављанима да поднесу захтев за радну визу и регистрацију места боравка (Портал еУправа Републике Србије, н.д.).

ИДЕНТИФИКОВАНИ ПРОБЛЕМИ

У разматрању проблема са којима се сусрећу јединице локалне самоуправе у Србији на пољу локалног развоја, морамо узети у обзир и системске слабости државе, које у великој мери ограничавају напоре учињене на локалном нивоу (Ђорђевић 2016, 83). Проблеми неефикасне администрације, неповерења у институције, нестабилне економске ситуације, грађанских (не)слобода, зависности судства, управљања имовином и финансирања локалних власти, недовољне децентрализације и сл. прожимају све нивое власти. Постоје и многа ограничења која су карактеристична за већину локалних самоуправа у нашој земљи. Слабо развијена локална инфраструктура ограничава могућности привлачења капитала, а доводи до задуживања општина и градова који желе да реше ове проблеме, али немају довољно средстава у буџетима.

Због проблема са „одливом мозга” недостатак квалитетне кадровске структуре осетан је на републичком нивоу, али нову димензију добија у мањим местима, одакле млади одлазе и у иностранство и у веће градске центре. Овде до изражаја долази и неравномерни развој појединих региона и општина. Такође, у пракси је примећено неадекватно коришћење инструмената локалног економског развоја, као и то да су се бизнис инкубатори, слободне зоне и кластери најчешће развијали потпуно независно један од другог, а често у нескладу са локалним стратегијама развоја (Аничкић и др. 2020, 29).

У конкретном случају израде Стратегије развоја општине Раковица, проблем који је приметан у самом почетку јесте недовољно укључивање јавности, односно грађана општине у процес одређивања проблема и дефинисања задатака у оквиру Стратегије који би касније били спроведени. Радну групу за израду чинили су представници власти и органа општине, без укључивања заинтересованих представника локалне заједнице, невладиних организација и других заинтересованих страна, које би својом логистиком и ресурсима могле да допринесу бољем квалитету овог документа и акционог плана за реализацију задатака.

Додатни проблем је у недостатку извештавања јавности о спровођењу постављених циљева. Извештавање о спровођењу Стратегије и оствареним учинцима је веома важно и неопходно је да се праве различити извештаји на годишњем, односно трогодишњем нивоу (Радомировић и др. 2020, 66). Остаје нејасно због чега овакви извештаји нису доступни на званичној интернет презентацији општине Раковица међу осталим документима који се ту налазе, укључујући и Стратегију.

Ово се може посматрати шире као део проблема у транспарентности рада локалне самоуправе. Транспарентност Србија од 2015. године користи методологију за оцењивање и рангирање јединица локалне самоуправе на основу индекса транспарентности – ЛТИ (*LTI*). Индекс је збир позитивних поена добијених из индикатора који подразумевају анализу сајтова, докумената, одговора добијених на захтеве за слободан приступ информацијама и непосредан увид у функционисање управе, односно услужних центара, као и података добијених од других органа. Општине и градови су ранжирани на основу критеријума транспарентности, одређених путем 95 индикаторских питања, а коначне оцене, односно индекси се крећу у распону од 0 до 100. За 2021. годину градска општина Раковица је добила оцену 37 и, иако је остварен напредак у односу на 2019. када је оцена била 21, и 2020. годину када је оцена била 31, не може се рећи да је ово стање задовољавајуће (Транспарентност Србија 2022).

Преглед постигнућа, у недостатку доступних докумената, извршен је на основу индиректних извора, а приметна су два проблема:

1. пробијање рокова предвиђених Стратегијом за извршавање задатака који су њом дефинисани и
2. чињеница да су за испуњавања задатака углавном заслужни виши нивои власти.

Одређени задаци, као што је била приватизација три поменуте

фабрике на територији општине, морали су бити испуњени на републичком нивоу власти јер приватизација није у надлежности градских општина. Ипак, у осталим областима, у којима општине имају надлежност за решавање проблема, иницијативе су покретали, спроводили и финансирали градски и државни органи. У погледу упоређивању стања из 2010. године и данас, напредак је више него приметан, али тешко је разлучити шта је производ општег друштвеног напретка на нивоу читаве државе, а шта је производ конкретног залагања општине.

Међутим, сматрам да се овде мора узети у обзир и нормативни оквир, односно чињеница да градске општине, без обзира на њихову величину и број становника, нису јединице локалне самоуправе према закону, већ само облик организовања на територији града, што им је значајно ограничавало надлежности и финансијске могућности. Променом Статута града Београда неке од надлежности су проширене, али то још увек није задовољавајући ниво. Проблеме изазива и непостојање стварне могућности управљања имовином, недовољно укључивање грађана и других заинтересованих страна у решавање проблема (НВО сектора, привредника), недовољна финансијска самосталност, недостатак високообразованог кадра и примат партијских принципа у односу на професионално владање (Ђорђевић 2016, 103).

ЗАКЉУЧАК

Упркос томе што је организовано бављење локалним економским развојем почело пре деценију и по у нашој држави, јединице локалне самоуправе се и даље сусрећу са многим препрекама у адекватној примени овог концепта. Фактора који су на то утицали има много, почевши од финансирања, преко недостатка високообразованог кадра, до партократске владавине.

Овим системским недостацима подлеже и градска општина Раковица, а проблеми идентификовани при анализи Стратегије развоја и постигнућа јесу: недовољно укључивање јавности у процес дефинисања проблема, формирање радне групе за израду Стратегије првенствено од представника власти, без укључивања невладиног сектора, предузетника и других заинтересованих актера, недостатак јавно доступних званичних извештаја о спровођењу и учинцима Стратегије, пробијање задатих рокова за извршење задатака дефинисаних Стратегијом, као и недовољно иницијатива за извршавање самих задатака покренутих од стране општине, односно

велико ослањање на више нивоу власти по питању финансирања и решавања проблема.

Законски оквир неопходно је унапредити како би се достигао задовољавајући ниво децентрализације, нарочито у области финансија и управљања имовином, што би у будућности омогућило општинама да саме финансирају пројекте намењене решавању проблема на њиховој територији, без финансијске зависности од виших нивоа власти.

С обзиром на напредак технологије и развој концепта е-управе, учешће грађана у дефинисању проблема могло би се обезбедити и путем интернета, анкетама на званичној интернет презентацији општине. Коначно, како би се власт заиста приближила грађанима, неопходно је повећати транспарентност у раду органа локалне самоуправе, што би подразумевало, између осталог, јавно доступне извештаје о раду органа и друге документе у којима се евалуирају постигнућа разних стратегија, акционих планова и пројеката које јединица локалне самоуправе спроводи.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Алексић, Дејан. 2018. „Измештање Топчидерске реке, па сређивање Булеvara патријарха Павла”. *Политика*. 18. новембар 2018. <https://www.politika.rs/scc/clanak/416028/Izmestanje-Topciderske-reke-pa-sredivanje-Bulevara-patrijarha-Pavla>
- Аничих, Душан и Величковић Драгиша. 2019. *Локални развој у функцији повећања друштвеног благостања Србије*. Београд: Институт за економику пољопривреде.
- Аничих, Душан, Јасмина Глигоријевић, Милоје Јелић и Милосав Стојадиновић. 2020. „Possibilities and limitations of local economic development in Serbia“. *Трендови у пословању* 2 (16): 18 – 30. 2334-816X2002018A.pdf (ceon.rs)
- Бета. 2017. „У Раковици отворен нови тржни центар Капитол парк”. *Н1*. 19. октобар 2017. <https://rs.n1info.com/biznis/a336127-capitol-park-otvoren-u-rakovici/>
- Б. И. „Отворено прво рециклажно двориште у Београду”. *Политика*. 6. јул 2016. <https://www.danas.rs/vesti/beograd/otvoreno-prvo-reciklazno-dvoriste-u-beogradu/>
- Васиљевић, Бранка. 2018. „Гради се нова црква испред раковичког манастира”. *Политика*. 25. август 2018. <https://www.politika.rs/scc/clanak/409991/Beograd/Gradi-se-nova-crkva-ispred-rakovickog-manastira>

- Васиљевић, Душан. 2012. *Локални економски развој – зашто су једне општине добитници, а друге губитници транзиције*. Београд: ПАЛГО центар.
- Градска општина Раковица. н. д. „Отворен обновљени парк јапанско – српског пријатељства”. *Градска општина Раковица*. <http://rakovica.rs/novosti/otvoren-obnovljeni-park-japansko-srpskog-prijateljstva/> последњи приступ 5. јануара 2022.
- Данас. „Обновљено место погибије кнеза Михаила Обреновића на Кошутњаку”. *Данас онлине*. 30. децембар 2020. <https://www.danas.rs/vesti/beograd/obnovljeno-mesto-pogibije-kneza-mihaila-obrenovica-na-kosutnjaku/>
- Ђорђевић, Снежана. 2016. „Како власти у Србији подстичу локални економски развој”. У *ФПН годишњак*, ур. Драган Р. Симић, 81 – 105. Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
- Ђорђевић, Снежана. 2007. *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*. Београд: Стална конференција градова и општина; Београд: Фонд за отворено друштво.
- Закон о локалној самоуправи [ЗЛУ], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 129/2007, 83/2014 и 47/2018.
- Министарство привреде Републике Србије [МПРС]. н. д. „Приватизација”. *Министарство привреде Републике Србије* <https://privatizacija.privreda.gov.rs/Ministarstvo-privrede/90/DMB-Holding-ad.shtml/companyid=405> последњи приступ 5. јануара 2022.
- Мучибабић, Далиборка. 2020. „Паригуз чека шеталиште”. *Политика*. 7. септембар 2020. <https://www.politika.rs/sr/clanak/461935/Beograd/Pariguz-ceka-setaliste>
- Портал еУправа Републике Србије. н. д. „Све услуге”. *Портал еУправа Републике Србије* <https://euprava.gov.rs/sve-usluge> последњи приступ 8. јануара 2022.
- Радомировић, Милена, Драгана Алексић и Александар Маринковић. 2020. *Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе*. Београд: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Републички завод за статистику [РЗС]. 2021. „Општине и региони у Републици Србији”. *Републички завод за статистику* <https://www.stat.gov.rs/oblasti/obrazovanje/> последњи приступ 4. јануара 2022.

- Станчетић, Веран. 2013. „Локалне самоуправе у акцији- локални економски развој, појам и инструменти”. *Право и политика* 6 (2): 39 – 57.
- Скупштина Града Београда [Скупштина града Београда], одлука бр. 010-414/19, 25. јул 2019. године, <http://www.sllistbeograd.rs/pdf/2019/60-2019.pdf#view=Fit&page=1> последњи приступ 15. децембра 2021.
- Скупштина града Београда [Скупштина града Београда], решење бр. 501-845/10, 1. децембар 2010. године, <https://sllistbeograd.rs/cyr/arhiva/2010/>, последњи приступ 04. јануара 2022.
- Скупштина градске општине Раковица [Скупштина градске општине Раковица], закључак бр. 06-21/11, 10. јун 2011. године, <https://rakovica.rs/lokalna-samouprava/dokumenta-go-rakovica/> последњи приступ 10. децембра 2021.
- Тањуг. 2017. „Реконструисан Центар за културу и образовање Раковица”. *Студио Б*. 20. март 2017. <https://studiodb.rs/rekonstruisan-centar-za-kulturu-obrazovanje-rakovica/>
- Тањуг. 2019. „Весић: Од 1. јануара легализацију ће спроводити општине”. Блиц. 10. новембар 2019. <https://www.blic.rs/vesti/beograd/vesic-od-1-januara-legalizaciju-ce-sprovoditi-opstine/5v4en8y>
- Телеграф.рс. 2019. „Враћа се у фирму у којој је зарадио свој први динар као шеснаестогодишњак: Ко је нови власник ИМР?”. *Телеграф бизнис*. 22. октобар 2019. <https://biznis.telegraf.rs/info-biz/3114492-vr.aca-se-u-firmu-u-kojoj-je-zaradio-svoj-prvi-dinar-kaos-sesnaestogodisnjak-ko-je-novi-vlasnik-imr>
- Транспарентност Србија. н. д. „Индекс транспарентности локалне самоуправе- ЛТИ”. *Транспарентност Србија*. <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanje-o-korupciji/lti> последњи приступ 11. јануара 2022.

Milica Divljak

DEVELOPMENT STRATEGY OF THE CITY MUNICIPALITY OF RAKOVICA 2011 – 2020

Resume

The subject of the paper is the local economic development of the city municipality of Rakovica, the postulates of which are analyzed through the analysis of the Municipal Development Strategy adopted for the period from 2011 to 2020. The aim of the work is to review the positive and negative aspects in the process of adoption and implementation of the Strategy, which will be performed through analysis of the situation in the sectors determined by the Strategy, as well as the defined proposals and tasks aimed at improving the situation, and then the review of achievements and identified problems. The theoretical framework for understanding the concept of local economic development, as well as certain characteristics in the application of this concept in our country, together with the analysis of the Strategy and the review of achievements, contribute to the observation and adequate understanding of the problems that local self-government units generally face in Serbia, but also the special problems of city municipalities in Belgrade that are not designated as local self-government units, with an emphasis on the case of the city municipality of Rakovica.

Keywords: local economic development, Rakovica Municipality Development Strategy, City Municipality of Rakovica, local self-government units, transparency, achievements

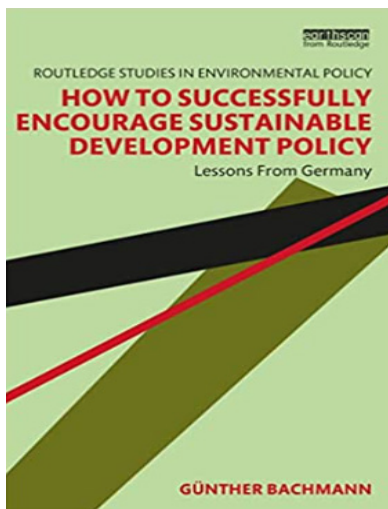
* Овај рад је примљен 08. јуна 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 16. септембра 2022. године.

УДК 351.81(4-672ЕУ)930.85(430)
[https://doi.org/10.22182/
ajp.1712022.5](https://doi.org/10.22182/ajp.1712022.5)
Приказ

Андреа Матијевић*

*Институт за политичке
студије, Београд*

**КАКО УСПЕШНО
ПОДСТАЋИ
ПОЛИТИКЕ
ОДРЖИВОГ
РАЗВОЈА: ЛЕКЦИЈЕ
ИЗ НЕМАЧКЕ****



Bachmann, Günther. 2022. *“How to Successfully Encourage Sustainable Development Policy: Lessons from Germany”*. London and New York: Routledge. p. 196.

* andrea.matijevic@ips.ac.rs

** Рад је настао у оквиру научноистраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

У ери у којој је брига за заштиту животне средине не више само жеља изоловане мањине, већ нужна потреба у циљу опстанка живог света на планети Земљи, посвећеност питањима развоја искључиво кроз бригу о економским перформансама држава је увелико превазиђена. Статус ноторне чињенице стакла је већ тврдња према којој све државе треба да дефинишу свој пут у одрживи развој и да креирају његов стратешки оквир, на начин на који је то предвиђено Агендом 2030 и пре тога Миленијумским циљевима развоја, односно усвојено давне 1992. године на Земаљском самиту у Рио де Жанеиру. Ипак, чини се да су у овом подухвату неке државе успешније од других и имају улогу предводника на путу у одрживост. Неке друге пак још увек у потпуности нису усвојиле одрживи развој као свој приоритет и нису креирале одговарајуће јавне политике за његову примену. Ово чини оправданим и даље присутно трагање за одговором на питање како пронаћи оптималан оквир за примену одрживог развоја на нивоу појединачних држава.

Књига Гинтера Бакмана (*Günther Bachmann*) наслова *“How to Successfully Encourage Sustainable Development Policy: Lessons from Germany”* може се управо сматрати својеврсном

мапом пута у одрживи развој (*a roadmap for sustainable development*). Ова мапа пута не само да сажима искуства Немачке као примера добре праксе, већ нуди и искуства из прве руке о томе како успешно управљање одрживим развојем заправо треба да изгледа. Аутор ове књиге и некадашњи генерални секретар немачког Савета за одрживи развој Гинтер Бакман има готово двадесетогодишње искуство у саветовању немачке владе у области политика одрживог развоја. Овом књигом он води читаоца иза кулиса немачке политике и праксе одрживог развоја, истовремено поредећи Немачку са приступима других држава. Делећи са читаоцем своју инсајдерску перспективу о политичким догађајима, он предлаже нову визију, одмотавајући клупко конференцијског замора и „великих речи”.

Уз уводни део у ком се наглашавају још увек опстајуће и очигледне неједнакости између држава у погледу њихових способности да се носе са изазовима пута у одрживи развој, али и улога Немачке и других индустријских држава у подстицању ових „мање привилегованих” да се одрживом развоју ипак окрену као нечему што је нужно (1–7), садржински књига обухвата 12 поглавља.

Поглавље посвећено основним чињеницама о Немачкој не нуди само прост преглед датума, кључних прорачуна и процената, већ даје и информације које помажу у процени и разумевању стварног стања ствари у области немачке политике одрживог развоја. Поглавље обухвата како кључне податке о економији, екологији и друштву, тако и аргументацију различитих позиција у разговорима о одрживом развоју у Немачкој. Бакман истиче да се фундаментална промена везује за недавну немачку историју, сматрајући да је неопходно уложити веће напоре да се овакве промене препознају у реалном времену, дакле у тренутку када се дешавају. Посебан нагласак стављен је на историјску димензију немачке политике, без које се немачки наратив о одрживости и одговорности тешко може разумети. Поглавље се завршава савременим погледом на стање ствари на крају веома дугог периода континуиране владавине под канцеларком Ангелом Меркел (*Angela Dorothea Merkel*) (8–19).

Поглавље три представља преглед корена, односно позадине данашње праксе одрживости, од ране модерне наовамо: од Ханс Карл фон Карловица (нем. *Hannß Carl von Carlowitz*), преко Гро Харлем Брутланд (*Gro Harlem Brutland*) и

њене комисије, Пауле Кабалеро (*Paula Caballero*), па све до недавно преминулог Нобеловца Паула Круцена (*Paul Jozeph Crutzen*). Поглавље поставља темеље за познавање ових корена и повезивање њиховог наратива са тренутним околностима, што је неопходан предуслов за тумачење савремених политика одрживог развоја. Додатно, на овом месту се истражује и питање зашто су протагонисти размишљања о одрживости тако често морали да размишљају ван уобичајених оквира да би предложили иновативан приступ. Бакман наглашава да се данашња пракса одрживог развоја може ослонити на богато наслеђе, подстичући да се ови корени додатно прошире на данашње време (20–40).

Четврти део посвећен је стратешком приступу, односно умећу Немачке у управљању одрживим развојем. Немачки пример показује како стратегија одрживости може имати стварни политички утицај, али тек након усвајања приступа учења из сопствених грешака. Ово поглавље прати пређени пут и анализира централне елементе ове стратегије: интеракцију институција, „укотвљавање” ширег друштва, али и функцију „чувања врата” (*“gatekeeping function”*) и изградњу заједнице практичара. Користећи примере, ово

поглавље наглашава управљање успешним иницијативама мноштва заинтересованих актера (*“multistakeholder initiatives”*) и примену науке, односно улогу истраживања. Описује се и механика трансформације која је покренута и вођена свеобухватним националним прилагођавањем универзалних Циљева одрживог развоја (ЦОР; *Sustainable Development Goals–SDGs*). Такође, указује се и на препреке са којима се такав приступ суочава, а аутор критички показује које су препреке превазиђене и где се још чекају следећи искораци (41–60).

Као кључни елемент немачке стратегије одрживог развоја посматра се енергетска транзиција. Немачка напредује ка трострукој трансформацији свог енергетског система уз очекивање да се све три димензије ове трансформације, тј. декарбонизација, денуклеаризација и стицање статуса климатске неутралности догоди готово истовремено, у историјски кратком временском периоду, до 2045. године. Поглавље дефинише шта представља *Energiewende*, односно политика транзиције ка нискоугљеничном, еколошки прихватљивом, поузданом и приступачном снабдевању енергијом, и осветљава напредак у процесу ове транзиције.

Значајан аспект представља и пружање увида у анти-нуклеарно одлучивање у Немачкој уочи катастрофе у Фукушими, уз одговор на питање зашто немачка влада прави нагли заокрет у својој енергетској стратегији истовремено подстичући политике ублажавања климатских промена. Бакман подвлачи да ће прелазак на обновљиве енергије спровести битне делове Париских климатских споразума (*Paris Climate Accords*) и Агенде 2030. Уведен је и концепт “*goal washing*” (назван по UNDP-овом “*GoAL WaSH*” [*Governance, Advocacy and Leadership in Water, Sanitation and Hygiene*] програму) и објашњене су његове последице у немачком контексту, уз истицање важности решења за проблеме одрживог развоја заснованих на природним циклусима (*nature-based*) (61–78).

Поглавље шест уводи димензију културе као потцењену и често занемарену компоненту праксе одрживости. Изненађујуће и супротно многим очекивањима, културни садржаји могу дати додатну и интересантну перспективу у разматрањима о одрживом развоју. Користећи примере и конкретна искуства, поглавље описује додатну вредност која долази од подршке одрживом развоју актера из уметности и

културе. Дубоки зарон у област политичке културе показује вредност трансформативне праксе. Одговарајући на питања „како” и „шта је потребно”, поглавље нуди увиде и лекције из немачког случаја. Аутор наглашава да је боља комуникација концепта одрживости свакако и даље потребна, али исто тако и да је употреба овог концепта далеко мања од искоришћавања, односно досадашње употребне вредности концепта политичке културе (79–96).

За разлику од приступа према којима „неуспех није опција” који се често уочава међу практичарима одрживог развоја, Бакман сматра да су управо неуспешни покушаји и грешке у корацима неопходни за креирање базе знања које води у даљи напредак. Стога се бави и испитивањем културе грешака и њеног значаја за стратешко управљање одрживим развојем, анализирајући глобални ниво агенде Уједињених нација, али и праксу у Немачкој. Бакман тврди да су уобичајени критеријуми доброг и кохерентног управљања недовољни и да не доводе до реализације циљева, идентификујући спој неадекватног учинка и политичког *laissez-faire*-а дубоким извором неуспеха. Случај стратегије одрживости Европске уније и дуготрајно

ћутање Европе откривају неуспехе у политици и правцу деловања ЕУ у области одрживог развоја које Зелени договор (*Green Deal*) сада настоји да надокнади. Аутор ипак завршава ово поглавље у позитивном духу, описујући неке елементе научених лекција које су биле корисне за Немачку (97–117).

Поглавље осам уводи концепт „тренутака“ (*“moments”*) као ситуација у којој су опције „на столу“, али се одлуке не доносе. Ово указује на застој у процесу одлучивања који отвара питање да ли ће се одређена политика развијати на горе или на боље. Користећи примере, поглавље наглашава тренутно стање немачке политике и трендове који се односе на потрошњу потрошачко друштво у сфери хране и моде, рециклажу и циркуларну економију, као и будућност контроле карбонског циклуса у условима глобалног загревања. Бакман тврди да застоји у процесу одлучивања блокирају циркуларну економију, иако постоје вештине, технологије и свест јавности који би овакав приступ економском управљању омогућили. „Синдром Пепељуге“ идентификован је као најрелевантнији „тренутак“ у стратегијама ублажавања климатских промена, прилагођавања и компензације. Ово поглавље анализира

ове „тренутке“ у односу на политички модел свеобухватних стратегија одрживости и тврди да постоје могући начини да се отклоне овакви „треници“ застоја (118–136).

Аутор не пропушта да анализира и везу између демократије и одрживости као једног од суштински важних питања данашњице. Управо указујући на пример Немачке, Бакман даје контрааргументе тези према којој су велике промене могуће једино на уштрб демократије а не у оквиру исте, елаборирајући да и парламентаризам и представничка демократија исто тако омогућавају доношење одлука са дугорочног значаја. Такође се противи погрешним мерењима која последично доводе до погрешних закључака у вези са националним *per capita* просецима емисије штетних гасова. У поглављу девет се тврди и да, иако је историјски гледано, идеја „један човек, један глас“ заиста довела до пробоја модерне демократије, овај концепт се сада мора допунити. Што се тиче немачког случаја, објашњава се позадина карактеристичног облика демократије и трагања за консензусом, закључно са расправом о новим факторима и дешавањима (137–151).

Усмеравање ка успеху у креирању политика одрживог развоја, засновано као и на

претходним местима на немачком искуству, предмет је поглавља десет. Бакман тврди да је успех ретко сам по себи очигледан, а да је за постизање успеха потребно разумевање почетне тачке, односно корена и историје размишљања о одрживости. Ово поглавље наглашава важност језика и комуникације, тврдећи да је употреба пасивног гласа контрапродуктивна. Такође заговара идеју да је пут у успех потребно почети са „малим корацима” (152–167).

У претпоследњем поглављу, симболичног назива „Семење” (“*Seeds*”), истиче се да је, будући да је промена сувише спора, премала и непредвидива, разумно у таквим околностима потражити „семе промене” које може бити успавано, али и снажно када се његово „клијање” подстакне. Поред чисто техничких или непосредних мера политике, ово поглавље испитује стање наде, али и истражује потенцијалну улогу уметности и културе и залаже се за више храбрости за ангажман у овим секторима. Поглавље разматра практичну употребу икона и семиотичких знакова, критикујући њихову тренутну преовлађујућу употребу и објашњавајући потенцијал семиотике. Пошто се промена увек тиче људи, поглавље поставља питање да ли је потребно прегруписавање

актера и оптимистично посматра корак у том правцу, укључујући и арену мултилатералне сарадње (168–187).

Закључно, дванаесто поглавље, осим сумирања кључних налаза и порука књиге, преокреће заједничка уверења и показује да је креирање уједињеног фронта иза „гвоздене завесе” политике нешто што се може сматрати успешном пројекцијом, као и да је напредак у овом смислу свакако могућ (188–191).

На крају, важно је учити следеће: Гинтер Бакман у овој књизи предочава да еколози неретко показују укорењене ставове који затим пречесто умањују већ постигнуте резултате у области одрживог развоја. Реторика кризе и пропасти, ако је преоптерећујућа и ако се своди на константну узбуну, паралише активизам и иновације. Бакман показује необичне, али значајне знаке наде и поверења у активан приступ, али и веровање да се овакав приступ може учинити ефикасним у политикама одрживог развоја. Ипак, и поред оптимизма, Бакман износи и упозорење за оне који би његово искуство сублимирано у овој књизи могли искористити за потенцијално усмеравање сопствених политика одрживог развоја. То упозорење он истиче већ на самом почетку књиге, насловљавајући уводно поглавље

са: „Никада не веруј лекцији без размишљања о томе шта она за тебе значи” (“*Never trust a lesson without thinking for yourself*”) (1). У слободном тумачењу, Бакман нас овим упозорава да чак и пример успешне праксе какав је Немачка не треба бити узет здраво за готово, као датост, већ превасходно прилагођен контексту државе о којој је реч, како би примена оваквог искуства наишла на успех и у другачијим околностима.

Ова књига ће несумњиво бити од глобалног значаја за практичаре одрживости и креаторе политике одрживог развоја, обзиром да представља праву базу савета о томе како остварити напредак у области ових јавних политика.

* Овај рад је примљен 02. септембра 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 16. септембра 2022. 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 размацима, укључујући фусноте. Приликом бројања карактера изоставити списак референци. Изузетно, монографска студија може бити већег обима у складу са одредбама *Правилника о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживања*.

Осврт може имати највише 15.000 карактера са размацима.

Приказ књиге може имати највише 10.000 карактера са размацима.

Приликом провере броја карактера користити опцију *Review/Word Count/Character (with spaces)* уз активирану 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/преводиоцац 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 научној часопису

Чланак у редовном броју

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

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

(Ђурић и Стојадиновић 2018, 46–48)

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

(Ellwood 2018, 11)

Чланак у посебном броју

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

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

(Стојановић 2016, 27)

Енциклопедије и речници

Наведен је аутор/уредник

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

Jerkov, Aleksandar, ur. 2010. *Velika opšta ilustrovanā 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.

Гађиновић, 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: реинтеграциони 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 абецедном редоследу почетног слова назива референце. Поред године објављивања ставити почетна слова азбуке или абецеде 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 абецедном редоследу презимена другог коаутора.

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

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

Посебни случајеви навођења библиографске парентезе

Изузеци од навођења библиографске парентезе на крају реченице

- 1) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице* – Годину издања ставити у заграду након навођења презимена, а број стране на крају реченице у заграду. За референцу на латиници или страном језику у загради навести и презиме аутора.

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

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

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

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

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

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

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

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

Изразе унети у библиографску парентезу.

(видети Кнежевић 2014, 153)

(Степић 2015; упоредити Кнежевић 2014)

Секундарна референца

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

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

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

Иста библиографска парентеза, више референци

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

(Степић 2015, 61; Кнежевић 2014, 158)

2) *Исти аутор, различите године* – Навести презиме 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, последњи приступ 20. децембра 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/](http://www.ips.ac.rs/rs/news/predavanje-dr-fridriha-romiga/).

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

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

(Танјуг 2019)

ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

Опште смернице о обради текста

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

величина странице: А4;

маргине: *Normal* 2,54 cm;

текст писати курантом (обичним словима), осим ако није другачије предвиђено;

проред између редова у тексту: 1,5;

проред између редова у фуснотама: 1;

величина слова у наслову: 14 pt;

величина слова у поднасловима: 12 pt;

величина слова у тексту: 12 pt;

величина слова у фуснотама: 10 pt;

величина слова за табеле, графиконе и слике: 10 pt;

увлачење првог реда пасуса: 1,27 cm (опција: *Paragraph/Special/First line*);

поравнање текста: *Justify*;

боја текста: *Automatic*;

нумерација страна: арапски бројеви у доњем десном углу;

не преламати речи ручно уношењем цртица за наставак речи у наредном реду;

сачувати рад у формату .doc.

Примена правописних правила

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

Посебну пажњу обратити на следеће:

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

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

Реченицу не почињати акронимом, скраћеницом или бројем.

Текст у фуснотама увек завршавати тачком.

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

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

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

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

Форматирање научног чланка

Научни чланак форматирати на следећи начин:

*Име и презиме првог аутора**

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

Установа запослења

Име и презиме другог аутора

Установа запослења

НАСЛОВ РАДА **

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

Сажетак

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

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

У тексту је могуће користити највише три нивоа поднаслова. **Поднаслов** навести без нумерације, на следећи начин:

ПОДНАСЛОВ ПРВОГ НИВОА

Поднаслов другог нивоа

Поднаслов трећег нивоа

Табеле, графиконе и слике уносити на следећи начин:

- изнад табеле/графикона/слике центрирано написати: Табела/Графикон/Слика, редни број и назив;
- испод табеле/графикона/слике навести извор на следећи начин: 1) уколико су табела/графикон/слика преузети,

написати *Извор*: и навести референцу на исти начин као што се наводи у библиографској парентези; 2) уколико нису преузети, написати *Извор*: Обрада аутора.

Референце наводити у тексту према Начину цитирања.

Фусноте користити искључиво за давање напомена или ширих објашњења.

РЕФЕРЕНЦЕ

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

- прво навести референце на ћирилицы 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 публиковању овог рада:

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

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

Датум оцене рада
научно звање рецензента:

Име, презиме и

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-
(Житиште : Ситопринт). - 25 cm

Полугодишње.

ISSN 2406-2529 = Администрација и јавне
политике

COBISS.SR-ID 214588684



ЧАСОПИС АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

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

ISSN 2406-2529 UDK 35 год.VIII vol.17 №1/2022

