

Urednici

Miodrag Vujošević • Ksenija Petovar

**NOVI TEORIJSKI I
METODOLOŠKI PRISTUPI
U IZRADI STRATEGIJE
ODRŽIVOG REGIONALNOG RAZVOJA**

Primer Zlatiborskog regiona

UŽICE
ARILJE
POŽEGA
KOSJERIĆ
BAJINA BAŠTA
PRIBOJ
PRIJEPOLJE
IVANJICA
NOVA VAROŠ
ČAJETINA



CENTAR ZA DEMOKRATIJU



ИНСТИТУТ ЗА АРХИТЕКТУРУ И УРБАНИЗАМ СРБИЈЕ
INSTITUTE OF ARCHITECTURE AND URBAN&SPATIAL PLANNING OF SERBIA

Beograd • 2008.

**Novi teorijski i metodološki pristupi
u izradi strategije održivog regionalnog razvoja
Primer Zlatiborskog regiona**

UREDNICI

dr Miodrag Vujošević
dr Ksenija Petovar

RECENZENTI

Prof. dr Mijat Damjanović
dr Nada Milašin

IZDAVAČI

Fond Centar za demokratiju
Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije

ZA IZDAVAČA

Nataša Vučković, generalni sekretar
dr Nenad Spasić, direktor

REDAKCIJA I LEKTURA

dr Marija Nikolić

PREVOD ABSTRAKTA

dr Miodrag Vujošević

TEHNIČKA I KOMPJUTERSKA OBRADA

Vesna Jokić

DIZAJN KORICA

Pozitiv

TIRAŽ

500 primeraka

ŠTAMPA

Grafolik - Beograd

Beograd, 2008.

Projekat Regionalno partnerstvo za razvoj podržali su:
Fond za otvoreno društvo i Balkanski fond za demokratiju
(The Balkan Trust for Democracy).



B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	7
-----------------------	----------

dr Miodrag Vujošević

1. PRISTUP ZA IZRADU NOVE GENERACIJE DOKUMENATA ODRŽIVOG RAZVOJA ZLATIBORSKOG REGIONA.....	11
UVODNE NAPOMENE.....	11
OSNOVNI ELEMENTI PRISTUPA I METODOLOGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA ZLATIBORSKOG REGIONA.....	11
RAZLOZI ZA PRIMENU NAVEDENOG INTEGRALNOG PRISTUPA.....	20

dr Miodrag Vujošević

2. PROBLEMI UPRAVLJANJA RAZVOJEM NA REGIONALNOM NIVOU I MOGUĆNI INSTITUCIONALNO-ORGANIZACIONI ARANŽMANI ZA ZLATIBORSKI REGION.....	23
REGIONALNI ARANŽMANI I NACIONALNA REGIONALNA POLITIKA.....	23
INSTITUCIONALNI I ORGANIZACIONI ARANŽMANI ZA UPRAVLJANJE ODRŽIVIM RAZVOJEM.....	24

dr Miodrag Vujošević

3. POLAZIŠTA ZA RAZREŠAVANJE KONFLIKATA I PRIMENU OPŠTIH PRINCIPA I KRITERIJUMA ODRŽIVOG RAZVOJA U UPRAVLJANJU RAZVOJEM ZLATIBORSKOG REGIONA.....	29
--	-----------

dr Miodrag Vujošević

4. PRIMENA PARTICIPACIJE U PRIPREMANJU, DONOŠENJU I OSTVARIVANJU DOKUMENATA ODRŽIVOG RAZVOJA - TEORIJSKI I METODOLOŠKI ASPEKTI.....	33
NOVIJE ISKUSTVO U SRBIJI U POGLEDU PARTICIPACIJE U ODLUČIVANJU.....	34

dr Miodrag Vujošević

5. KRATAK OPIS IDEJE ODRŽIVOG RAZVOJA	39
NASTANAK IDEJE ODRŽIVOG RAZVOJA, NJENA OSNOVNA ZNAČENJA, NOVIJE EVROPSKO I DRUGO ISKUSTVO U PRIMENI I NEKE POUKE ZA NAS	39
KLJUČNE TEORIJSKE KONTROVERZE U INTERPRETACIJI I PRIMENI PARADIGME ODRŽIVOSTI	41
POUKE ZA REFORMU SISTEMA I PRAKSE UPRAVLJANJA ODRŽIVIM RAZVOJEM U ZLATIBORSKOM REGIONU.....	44

dr Miodrag Vujošević

6. USLOVI ZA UVOĐENJE ODRŽIVOG BIZNISA U ZLATIBORSKOM REGIONU.....	51
POLOŽAJ SRBIJE NA RASKRSNICI EVROPSKIH KORIDORA VII I X I POZICIONIRANJE ZLATIBORSKOG REGIONA	53
KLJUČNA PITANJA ODRŽIVOG BIZNISA.....	58
SARADNJA SA AKTERIMA U DEFINISANJU ODRŽIVOG BIZNISA.....	63

dr Ksenija Petovar

7. TEORIJSKI I METODOLOŠKI PRISTUP ZA KONCEPCIJU SOCIJALNOG RAZVOJA ZLATIBORSKOG REGIONA.....	69
UVODNE NAPOMENE.....	69
O POJMU SOCIJALNI RAZVOJ	70
REGIONALNA DIMENZIJA SOCIJALNOG RAZVOJA.....	82
(EVROPSKI) SOCIJALNI MODEL(I)?	87
JEDNA VARIJANTA PROSTORNE ORGANIZACIJE JAVNIH SLUŽBI	89
PRISTUP I OKVIR ZA PROGRAME SOCIJALNOG RAZVOJA ZLATIBORSKOG REGIONA	90

dr Miodrag Vujošević

8. RAZVOJNE PRILIKE U ZLATIBORSKOM REGIONU.....	99
UVODNE NAPOMENE O METODU EVALUACIJE, IZBORU PODATAKA I NAČINU PRIKAZIVANJA	99
NACIONALNI KONTEKST: KLJUČNI RAZVOJNI PROBLEMI SRBIJE.....	99
ZLATIBORSKI REGION/ZLATIBORSKI OKRUG.....	104

ELEMENTI ZA KOMBINOVANU ANALIZU SWOT, OCENU TERITORIJALNOG UTICAJA (TIA) I OCENU STRATEŠKOG UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU (SEA)	121
---	-----

dr Branislav Đorđević

9. VODE I VODOPRIVREDNA INFRASTRUKTURA ZLATIBORSKOG REGIONA SA SEKTORSKOM SWOT ANALIZOM.....	135
ZLATIBORSKI REGION U VODOPRIVREDNOM PROSTORU SRBIJE.....	135
PREDNOSTI (<i>STRENGTH</i>) REGIONA – RASPOLOŽIVI VODNI RESURSI.....	136
SLABOSTI (<i>WEAKNESS</i>) I PROBLEMI KOJE TREBA REŠAVATI	141
ŠANSE I MOGUĆNOSTI (<i>OPPORTUNITY</i>)	144
PRETNJE (<i>THREATS</i>) ZA REALIZACIJU RAZVOJNIH PROJEKATA.....	150
MEDUZAVISNOST RAZVOJA I ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	151

dr Vladimir Stevanović

10. OPŠTE KARAKTERISTIKE I SPECIFIČNOSTI BIOLOŠKE RAZNOVRSNOSTI I STANJA BIOLOŠKIH RESURSA U ZLATIBORSKOM REGIONU SA SEKTORSKOM SWOT ANALIZOM..	157
SWOT ANALIZA.....	158
ZAKLJUČAK.....	167

dr Miodrag Vujošević

dr Ksenija Petovar

NEW THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES FOR REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF ZLATIBOR DEVELOPMENT REGION - EXTENSIVE SUMMARY.....	169
LITERATURA/IZVORI	179
PRILOZI.....	189

PREDGOVOR

Ovo je studija o dvema povezanim temama: održivom regionalnom razvoju i njegovoj primeni u jednom konkretnom regionu. Studija pruža osnovne elemente za razumevanje konteksta, pristupa i koncepta za definisanje održivog razvoja jedne relativno zaokružene regionalne/teritorijalne celine i razmatra uslovljenosti primene izloženog pristupa u Zlatiborskom regionu, koji obuhvata Zlatiborski okrug bez opštine Sjenica, a uključuje opštinu Ivanjica (koja pripada Moravičkom okrugu). Cilj studije jeste da aktere lokalnog i regionalnog razvoja informiše i “poduči” o pitanjima važnim za izradu dokumenata održivog regionalnog razvoja, kao i da posluži drugim zainteresovanim za ova pitanja. Na taj način, ovom knjigom se, zapravo, definiše heuristički okvir za podsticanje građanske inicijative i aktivnog učešća svih individualnih, grupnih i institucionalnih aktera Zlatiborskog regiona u: prvo, formiranju političke i stručne arene za demokratski, kvalifikovan i kompetentan dijalog o ključnim problemima održivog razvoja; drugo, koncipiranju, pripremanju i izradi odgovarajućih razvojnih dokumenata (planova, strategija, programa, projekata itd.) održivog razvoja i zaštite životne sredine, kako na regionalnom, tako i na lokalom odnosno naseljskom nivou; i treće, preduzimanju neophodnih institucionalnih, organizacionih i drugih prilagođavanja.

Knjiga čini prvu fazu projekta “Regionalno partnerstvo za razvoj”, koji su zajednički započeli Fond Centar za demokratiju iz Beograda i Regionalna privredna komora iz Užica. Ovaj projekt jeste, u stvari, nastavak projekta “Evropske politike i strategije u lokalnoj zajednici”, koji je Centar za demokratiju realizovao na području Zlatiborskog regiona u periodu maj 2005 - februar 2006. godine. Projekt je finansirala Evropska agencija za rekonstrukciju kroz Fond za evropske integracije (EIF), a njegov cilj bio je da se neposredni predstavnici građana u lokalnoj zajednici bolje upoznaju sa

procesom pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i političkim, ekonomskim i socijalnim reformama koje se očekuju u procesu pridruživanja.* Želja većine učesnika ovih seminara bila je da se započeti projekat nastavi kao rad na izradi Strategije održivog razvoja Zlatiborskog regiona, što je podstaklo Centar za demokratiju da organizuje dodatne aktivnosti, a najpre da preduzme izradu jedne posebne studije.

Knjiga sadrži deset priloga o ključnim pitanjima pripreme i izrade strategije održivog razvoja jednog područja, koja su konkretizovana na primeru Zlatiborskog regiona i njegovih lokalnih zajednica i naselja. U nekoliko prvih poglavlja skicirano je opštemetodološko razumevanje problema održivosti, kao i veći broj elemenata primenjene metodologije, za koju se nalazi da daje odgovarajući pristup za istraživanje, definisanje i rešavanje glavnih problema Zlatiborskog regiona i za potonju moguću izradu jednog zaokruženog i formalizovanog dokumenta o razvoju ovog područja. Potom, raspravlja se o sadržaju, pristupu i konceptu za široku participaciju, interakciju i komunikaciju raznih učesnika u definisanju osnovnih problema razvoja, razmatranju tih problema i njihovom rešavanju. Naznačeni su elementi sadržaja i procedure za interakciju i komunikaciju aktera u mogućnom pripremanju odgovarajućeg dokumenta (ili više njih) o održivom biznisu. Skiciran je okvir za definisanje koncepcije socijalnog razvoja. Složenost problema ilustrovana je sa dve sektorske studije, sa sastavnim SWOT analizama. Prva je o vodama i vodoprivrednoj infrastrukturi, a druga o opštim karakteristikama i specifičnostima biološke raznovrsnosti i stanju bioloških resursa u Zlatiborskom regionu. Iz ovih priloga se razaznaje koliko je potrebno dodatnog međusektorskog usklađivanja i usaglašavanja da bi se došlo do rešenja koje će zadovoljiti postavljene kriterijume i norme. Ovako strukturiran, materijal može poslužiti i kao pripremna građa za rasprave o uočenim problemima i mogućim načinima njihovog rešavanja, na potonjim radionicama i drugim oblicima zajedničkog učenja sa lokalnim i regionalnim akterima.

Prilozi su rađeni u skladu sa novom generacijom istraživačkih i planskih pristupa i metodologija, koji su prilagođeni za primenu na području Zlatiborskog regiona. Cilj je da Zlatiborski region na najbolji mogući način iskoristi svoj "teritorijalni kapital", u utakmici sa drugim regijama Srbije i u njenom okruženju. Nova generacija dokumenata za Zlatiborski region treba da doprinese ostvarivanju pet opštih ciljeva: prvo, da se Zlatiborski region bolje prostorno i strateški pozicionira u regionalnom i nacionalnom okruženju, odnosno da ojača svoju poziciju u regionalnom razvoju Srbije; drugo, da se razvoj Regiona usmeri prema policentričnom prostornom obrascu; treće, da omogući stvaranje osnove za saradnju sa okruženjem u razvijanju i građenju zajedničkog pristupa u primeni novijih evropskih shema (IPA, INTERREG, i sl.), budući da je neophodno pripremiti se za razne evropske finansijske i druge podrške; četvrto, da se osposobi u institucionalnom i organizacionom pogledu za ostvarivanje gorenavedenih ciljeva; i peto, da pruži jedan od mogućih modela regionalnog razvoja, koji bi mogao poslužiti kao primer tzv. „dobrog pristupa i prakse” tokom izrade novog zakonodavstva o planiranju regionalnog razvoja. Naime, iako je u

poslednje dve decenije u Srbiji donet veći broj razvojnih i drugih dokumenata i odluka (planova, programa, politika, strateških projekata, lokalnih akcionih planova, raznih urbanističkih i prostornih planova i slično), tek mali broj ovih dokumenata zasnovan je na konkretizovanim koncepcijama održivog razvoja, odnosno na tzv. operativnim/analitičkim konceptima, naročito u njegovom užem, tj., prostorno-ekološkom (envajronmentalnom) značenju. Dodatnu teškoću predstavlja izrazito slaba implementacija ovih dokumenata, o čemu se u studiji posebno raspravlja.

Urednici

U Beogradu, januara 2008.

* Autorski tekstovi o problemima o kojima se raspravljalo na konferencijama i seminarima objavljeni su u knjizi *Evropske politike i strategije u lokalnoj zajednici*, Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2006

1. PRISTUP ZA IZRADU NOVE GENERACIJE DOKUMENATA ODRŽIVOG RAZVOJA ZLATIBORSKOG REGIONA

UVODNE NAPOMENE

Pripreme za izradu projekta održivog razvoja Zlatiborskog regiona (ORZR) nalažu temeljno upoznavanje stručne i šire javnosti sa novom generacijom istraživačkih i planskih pristupa i metodologija, koji formiraju teorijski i metodološki okvir za konkretnu primenu opštih principa i kriterijuma održivosti na određenoj teritorijalnoj/regionalnoj celini. Na taj način se obezbeđuju osnove da Zlatiborski region (ZR) na najbolji mogući način iskoristi svoj **teritorijalni kapital**,¹ u utakmici sa drugim regijama Srbije i njenog regionalnog okruženja. Teritorijalni kapital Srbije, a tako i teritorijalni kapital područja ZR, znatno je narušen od kraja 1980-tih godina naovamo, u jednom delu i nepovratno. Stoga je sada imperativ da se barem jedan njegov deo obnovi, kako bi ova regija mogla što bolje koristiti svoje komparativne prednosti, koje predstavljaju osnov njene konkurentske sposobnosti u nacionalnoj i međunarodnoj ekonomskoj, političkoj, kulturnoj i drugoj utakmici. S druge strane, regija naporedo mora razviti i odgovarajuće aranžmane za saradnju sa pojedinim drugim područjima, kako bi se povećala zajednička korist.

OSNOVNI ELEMENTI PRISTUPA I METODOLOGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA ZLATIBORSKOG REGIONA

Ovaj materijal definiše osnovu i istražuje mogućnosti na kojima akteri u ZR mogu započeti, a u izvesnom smislu i nastaviti raspravu o ključnim problemima razvoja ovog područja. Pored uočavanja problema i ‘kolektivnog učenja’ o mogućnostima i ograničenjima za njihovo rešavanje, čitav proces treba da omogući jačanje komunikacijsko-interakcijskih sposobnosti uključenih aktera. Nakon prve faze projekta, može se pristupiti izradi jedne čitave nove generacije dokumenata održivog razvoja (programi, politike, strategije i sl.), uključiv i integralnu strategiju održivog razvoja ZR.² Stoga su aktivnosti prve faze, u pogledu postupka i sadržaja, strukturisane prema ‘formatu’ razvojnih odluka (RO) koje bi bile donete docnije, bilo da su one potpuno nove, ili se njima reformulišu, u duhu paradigme održivosti, odluke koje su već donete, ali u okviru drugačijih pristupa.

U izvesnom smislu, rad na projektu ORZR treba da bude svojevrsni regionalni ekvivalent radu na nekoliko nacionalnih strategija, kao što je *Nacionalna strategija održivog razvoja Srbije*, koji je već veoma podmakao i čije završavanje je očekivano do kraja 2007. godine, kao i predstojećem radu na nacionalnoj/državnoj strategiji održivog prostornog razvoja Srbije. Treba iskoristiti upravo ovaj momenat, koji

u svakom pogledu može pomoći da se u ZR kumuliraju kritična masa uverenja i spremnosti da se pristupi izradi strateškog dokumenta održivog razvoja, ili više njih, za ovo regionalno područje. S druge strane, isti momenat može pomoći i da se ostvari još jedan važan posao, tj., da se preduzme sistematska i zaokružena evaluacija svih ključnih razvojnih dokumenata (strategija, planova, programa, projekata itd.) koji su već urađeni (ili je rad na njima u toku) za ZR i njegove sastavne delove, odnosno da se rigorozno oceni na koji način treba koristiti tu raspoloživu građu. Pomodno rečeno, treba oceniti koliko je ta građa “kompatibilna” sa novom strateškom vizijom za ovo područje.

Pristup, metodologija i struktura ORZR

Projekat održivog razvoja ZR temelji se na većem broju dokumenta integralnog održivog razvoja³.

- Ključni dokument su RO o ‘integralnom održivom razvoju’, kojima su obuhvaćeni svi osnovni aspekti prostornog i naseljskog razvoja: socioekonomski, demografski, prostorni/naseljski, ekološki, kulturološki i dr.⁴
- Pored ovog, uključeni su: elementi socioekonomskog razvoja (1), politike zaštite životne sredine (‘envajronmentalne politike’) (2), i politike regionalnog i/ili subregionalnog razvoja (3).
- Pored elemenata koji su konvencionalno obuhvaćeni ovakvom vrstom projekata (odnosno, koji su definisani raznim opštim i sektorskim zakonima), ovde bi bio elaboriran i pristup integralnog upravljanja razvojnim programima i projektima regionalnog odnosno subregionalnog značaja (1), njihovog usklađivanja sa projektima i programima republičkog i makroregionalnog značaja (2) i njihovog usklađivanja sa ključnim programima i projektima u susednim područjima (3). U tom delu, RO bi sadržale i neke elemente za neposredno sprovođenje (primenu, implementaciju itd.) kroz programe odnosno projekte o kojima je reč.
- Razvojne propozicije zasnivaju se na koncepciji održivog razvoja, odnosno njenim opštim principima i kriterijumima, konkretizovanim i operacionalizovanim u skladu sa datostima ZR. Na osnovu opštih principa i kriterijuma održivosti, ‘zlatiborska’ (ili “zlatiborsko-ivanjička”) koncepcija održivog razvoja biće razvijena u svim osnovnim dimenzijama, tj., ekonomskoj, socijalnoj, envajronmentalnoj, političkoj i dr., kroz odgovarajuće operativne odnosno analitičke koncepte. Imajući u vidu envajronmentalnu posebnost ZR (1), ranjivost velikog broja njenih eko-sistema (2) i visoku zagađenost odnosno degradiranost prostora u pojedinim područjima (3), koncepcija održivosti obuhvatiće i postojeća znanja o tzv. ekološko-prostornom kapacitetu i pragovima razvoja.⁵
- Većina propozicija projekta ORZR (tj., ciljevi, strategije, politike, mere i instrumenti podrške itd.) odnosi se ucelo i jednoobrazno na čitav ZR (1), dok je

deo propozicija razrađen ('operacionalizovan') i za pojedina lokalna područja (na primer, za prostorne celine, naselja, specifične ekološke celine, koridore tehničke infrastrukture itd.) (2).

- Razvojne odluke (RO) su dugoročne ("strateške"), sa etapnom razradom za prvi srednjeročan period i za prvu godinu realizacije (program aktivnosti).
- Sastavni deo RO čine propozicije koje se odnose na implementaciju odnosno obezbeđivanje neophodnih podrški: (1) uspostavljanje pretpostavki i podrški za integralno upravljanje resursima područja, tj., institucionalno-organizacionih, informatičkih, istraživačkih, kadrovskih i drugih; (2) usmeravanje pojedinih tranzicijskih reformi prema ekološko-prostornim razlozima i kriterijumima.
- Rad na RO pretpostavlja intenzivnu saradnju između svih aktera ZR, kao i sa ključnim akterima izvan ovog područja. U pogledu postupka/procedure za rad, neophodna je intenzivna saradnja, u složenijem iterativnom postupku, svih ključnih aktera. U svim fazama, treba nastojati da procedura pripremanja i donošenja RO zadovolji sledeće komunikacijsko-interakcijske kriterijume: (1) javnost/otvorenost; (2) transparentnost/preglednost; (3) pogodno kombinovanje javnih i nejavnih deonica; (4) participativnost; (5) formulisanje rezultata odnosno predloga ekspertskog rada u jasnom, koherentnom i za najširu javnost razumljivom obliku; (6) Strukturisanje komunikacije tako da bude što "nesputanija", i istovremeno usmeravana, kako se proces ne bi "zagušio" i raspao; (7) obrazovanje najšire javnosti da može kompetentno učestvovati u procesu pripremanja i donošenja razvojnih odluka koje su i kvalitetne i legitimisane demokratičnošću procesa.⁶
- Rad na ovom razvojnom projektu pretpostavlja maksimalno aktiviranje i angažovanje lokalnih ljudskih resursa ZR (stručnih, naučnih i drugih), uključiv i reaktiviranje i ekipiranje odgovarajuće regionalne institucije. Spoljna ekspertiza će imati odlučujuću ulogu samo na početku čitavog procesa i obuhvatiti prevashodno savetodavni i usmerivački rad, odnosno poslove iz tog opsega. Utoliko, jedan od ciljeva projekta jeste i formiranje i konsolidovanje plansko-razvojne službe za područje ZR, čime treba napraviti radikalan otklon od prakse koja u Srbiji (kao i u većini drugih tranzicijskih zemalja) dominira od početka 1990-tih godina. Tada je urušen skoro čitav institucionalni i organizacioni sistem u ovoj oblasti, kao jedna od manifestacija neoliberalnog nemara prema obavljanju javnih poslova u oblasti usmeravanja strateškog razvoja.⁷ Već sa donošenjem RO, nova javna služba – odnosno obnovljena neka od postojećih u odgovarajućem institucionalnom i organizacionom aranžmanu, počela bi sa sistematskim radom na praćenju (monitoring) i ocenjivanju (*ex post* planska evaluacija) sprovođenja RO. Odgovarajući javni servis za usmeravanje strateškog razvoja bio bi formiran/obnovljen za sve aspekte razvoja (privredni razvoj, organizacija i uređenje prostora, urbanizam, zaštita životne sredine itd). Konkretni organizacioni/institucionalni modaliteti bili bi posebno obrađeni, odnosno izloženi i preliminarno ocenjeni kroz nekoliko opcija.

- Za definisanje širih okvira u koji se ‘smešta’ ovaj razvojni projekt značajni su parametri iz razvojnih i političkih dokumenata u širem nacionalnom, regionalnom i evropskom okruženju. (1) Opšti razvojni parametri za Srbiju (iz raznih razvojnih dokumenata koji su već doneti ili je njihova izrada u toku (razvojne strategije održivog i drugog razvoja, prostorni planovi, razvojni planovi i programi, posebni projekti ekonomskog, ekološkog i drugog restrukturiranja itd.). (2) Parametri institucionalnih i drugih reformi koje se preduzimaju od početka perioda tranzicije (svojinska reforma, politička pluralizacija, šire uvođenje tržišnih principa i mehanizama, izgradnja novog institucionalnog sistema, uključiv i onog u oblasti planiranja, reforma poreskog sistema, reforma sistema javnih finansija i dr.). (3) Parametri iz dokumenata za područja koja se nalaze u neposrednom regionalnom okruženju ZR. (4) Parametri iz raznih sveevropskih i regionalnih dokumenata u oblasti prostornog i urbanističkog razvoja i envajronmentalne politike (European Territorial Agenda, ESDP, CADSES/ VISION PLANET, INTEREG III B, ESTIA-SPOSE itd.).
- Ovako skicirani projekt iziskuje primenu novog pristupa i metodologije, što proističe od enormnog širenja kruga legitimnih interesa od samog početka procesa tranzicije i prilagođavanja, budući da to donosi znatne promene u pogledu prirode, postupka i sadržaja planske interakcije (pripremanja, donošenja i sprovođenja planskih odluka). Tako, razne razvojne mogućnosti bile bi istraživane, izlagane i raspravljane u formi varijantnih scenarija razvoja, gde bi se u ocenjivanju njihove prihvatljivosti polazilo od impliciranih efekata (pozitivni efekti/negativni efekti, troškovi/dobit, štete/koristi itsl.) za razne interesne grupe, tj., privredne aktere, socijalne grupe, sastavne teritorijalne jedinice ZR. U tome, ekspertskim predlošcima bio bi obezbeđen što objektiviziraniji prikaz razvojnih opcija i njihovih konsekvenci, a do konačnih odluka došlo bi se u samoj (političkoj) planskoj interakciji. Na naznačenim osnovama, kao uporište bili bi korišćeni noviji metodi koji predstavljaju nadgradnju metoda iz klase scenarija, C/B (Cost Benefit Analysis), SIA (Social Impact Analysis), EIA (Environmental Impact Analysis), SEA (Strategic Environmental Assessment), TIA (Territorial Impact Assessment), PPA (Post Project Analysis), metodi iz oblasti primenjene teorije odlučivanja itd. U prvoj fazi, međutim, primenjuje se analiza SWOT na postojeće stanje, dosadašnji razvoj i ocenu ograničenja i mogućnosti budućeg razvoja, kombinovana sa pojedinim elementima SEA i TIA.

Struktura projekta ORZR

Razvojne propozicije obuhvataju - kako je to već naznačeno, posebno za dugoročan, srednjeročan i kratkoročan period - sledeće **planske kategorije**:

- planske ciljeve;
- planske koncepcije (‘planska rešenja’); i
- propozicije o sprovođenju (implementaciji) projekta, sa sastavnim politikama, merama i instrumentima.

Deo o planskim **ciljevima i koncepcijama** su propozicije za sve oblasti (sektore, probleme, pitanja itd.) koje, konvencionalno, čine predmet i sadržaj jednog dokumenta integralnog razvoja određenog područja: rast i razmeštaj stanovništva; privredni razvoj; organizacija, uređenje i korišćenje prostora (opšte); regionalni razvoj; zaštita životne sredine i prirodnih dobara; korišćenje prirodnih resursa (šume, vode, poljoprivredno zemljište, mineralne i nemineralne sirovine); razvoj tehničke infrastrukture (vodoprivreda, energetika itd.); saobraćajni sistem; sistem mreže naselja; razvoj seoskog područja; mreža javnih službi; stanovanje; mreža komunalnih objekata; zaštita prirode i biodiverziteta; zaštita nepokretnih kulturnih dobara; itd.

Sve osnovne planske propozicije se odgovarajuće prikazuju i kroz **grafičku interpretaciju**, u pogodnoj kompjuterskoj aplikaciji, a u neophodnom obimu i tradicionalnim načinom (planske karte itsl.), u skladu sa prirodom projekta. Budući da projekat ORZR ne pripada prevashodno prostornim, urbanističkim i njima srodnim planovima, kartografska interpretacija se svodi na neophodni minimum.

Deo o **implementaciji** sadrži politike i smernice za sprovođenje raznih razvojnih odluka odnosno dokumenata, sa sastavnim merama i instrumentima, za sledeća pitanja:

- usklađivanje politika ORZR sa drugim politikama razvoja na republičkom, regionalnom i lokalnom nivou;
- usklađivanje politika ORZR sa reformama u drugim oblastima (tj., projektima institucionalne i svojinske reforme, tržišnim reformama, promenama zakonodavstva u oblasti planiranja razvoja i dr.);
- primena mera i instrumenata za pojedinačne oblasti (sektore, probleme, pitanja i sl.) ORZR odnosno razvojnih dokumenata: mere za primenu ORZR i razvojnih dokumenata u dokumentima nižeg reda (uključiv i norme i smernice); mere za primenu ORZR u razvojnim programima i projektima; institucionalno-organizaciona, informatička, programska i istraživačka podrška ostvarivanju ORZR (uključivši i posebne projekte, na primer, za razvoj informacionog sistema planskog područja, razvoj planske službe, program istraživanja/istraživačku podršku i dr.) i način praćenja i evaluacije ostvarivanja ORZR (sa sastavnim sistemima planskih indikatora);
- odredbe o ekološko-prostornim režimima za pojedinačne manje celine ZR;
- odredbe o razradi opštih principa i kriterijuma održivog razvoja u drugim dokumentima (“planovima i programima nižeg reda”),⁸ i
- odredbe o prioritnim oblastima saradnje sa susedima u neposrednom i širem regionalnom okruženju (infrastruktura, zaštita životne sredine, razvoj pograničnih područja i dr.).

U pogledu **diferencijacije implementacijskih mera za pojedina sastavna područja**, imperativ da se poboljšava životna sredina, koji će biti sve važniji kako se zemlja bude ”evropeizovala” (bilo da se pridružuje Evropskoj uniji, ili izvan nje), u prvi plan

stavlja probleme održivog ekonomskog, socijalnog i ekološkog razvoja. U skladu s tim, za RZ treba uspostaviti novu, integralnu prostorno-razvojnu politiku, koja sada ne postoji, a zasnivala bi se na propisivanju raznih režima razvoja, korišćenja prostora i zaštite životne sredine, odnosno kapacitetu prostora i pragovima, diferencirano za četiri velike grupe.

- “Prirodna sredina”, koja obuhvata prirodne ekosisteme najviših kategorija zaštite (1) i područja u kojima se mogu razvijati ekološki-prostorno prihvatljive turističke, rekreativne i druge aktivnosti (2).
- “Ruralna sredina”, uključujući i poljoprivredne zone i druge privredne delatnosti na seoskom području.
- “Urbanizovana sredina”, tj., gradska naselja, njihove periferije i industrijske delatnosti.
- Posebne, odvojene industrijske zone odnosno kompleksi.

Prethodno podrazumeva i definisanje i primenu nekoliko **prostorno-razvojnih strategija**, a u prvom redu: 1) definisanje razvojnih polova i zona; i 2) programiranje funkcijskog zonijskog ukupne teritorije ZR.

U idealnom slučaju (tj., ako to raspoloživo vreme, finansijska i druga sredstva dozvoljavaju), diferencijaciju implementacijskih mera, instrumenata i podrški treba sprovesti i prema: (a) grupama naselja s obzirom na funkcijske tipove učešća aktivnog stanovništva koje obavlja određena zanimanja u raznim delatnostima (od jednostavnih podela, na jednom kraju, do onih složenijih, na drugom, na primer, agrarna, agrarno-industrijska, agrarno-uslužna, industrijska, industrijsko-agrarna, industrijsko-uslužna, uslužna, uslužno-agrarna i uslužno-industrijska), (b) stepenu urbanizovanosti naselja (na primer, gradska, više urbanizovana, manje urbanizovana, na pragu urbanosti, prigradska i ruralna-seoska), i (c) specifičnim mikro razvojnim politikama za sela, prema tipovima-grupama.

Osnovni pristup u *ex post* evaluaciji ranije donetih odluka o razvoju i njihovog uticaja na postojeće stanje

Analiza ranije donetih planskih i drugih odluka o razvoju i njihovog uticaja na postojeće stanje obuhvata četiri nivoa tzv. *ex post* evaluacije.

- **Prosta/jednostavna analiza.** Prosta analiza odnosi se na sadržaj razvojnih odluka u raznim dokumentima, na osnovu čega će biti evidentiran stepen ostvarivanja/neostvarivanja tih odluka. Prema našim preliminarnim procenama, prosta analiza je izvodljiva i na osnovu relativno ograničene informacione baze i predstavlja ‘prvi korak’ u ocenjivanju (ne)podudarnosti između planiranog i ostvarenog. Svuda gde to bude moguće, nalazi bi bili kvantifikovani (u jednostavnom prikazu), dok bi kvalitativni iskazi bili dati gde ne bude na raspolaganju svrsishodnih statističkih podataka.

- **Ekonomsko-tehnička ('statistička') analiza.** Umeri do koje budu na raspolaganju neophodni statistički podaci i druge informacije, biće preduzeta odgovarajuća statistička, ekonometrijska i sl. *ex post* evaluacija posledica razvojnih odluka. U dogovoru sa naručiocem projekta ORZR definiše se zahtevnost ove analize u pogledu informacija i neophodnih tehničkih/ ekspertskih znanja, tj., koliko, pored bavljenja indikacijama o efikasnosti/ neefikasnosti odluka, treba da se bavi i nalazima o odgovarajućim uzročno-posledičnim relacijama. U prvom koraku, statistička analiza obuhvata evaluaciju ranijih odluka na rast privrede i blagostanja društvene zajednice, preko primarnih efekata, tj., povećanja proizvodnje, zaposlenosti, dohotka i potrošnje, smanjenja inflacije, kontrolisanja migracija, smanjenja zagađenosti sredine, smanjenja ekoloških rizika, povišenja kvaliteta življenja itd. U jednom ambicioznijem pristupu, ova analiza bavila bi se i ocenom sekundarnih efekata, tj., onih posledica koje nastaju kao rezultat međusektorskih proizvodnih veza, input-output veza i raznih drugih multiplikativnih dejstava/ faktora.⁹
- **Analiza odnosa moći.** Analiza moći je usredsređena na interesni podtekst i aspekt pripremanja, donošenja i sprovođenja planskih odluka. Ona se zasniva na subjektivnim interpretacijama dostupnih 'mekih' informacija i ima dva osnovna cilja: (1) Sticanje pouzdanijih uvida u sociopolitičku i ekonomsku strukturu uslovljenost planskih odluka i u to 'šta se stvarno desilo'. (2) Sticanje uvida u to kako su dosad pomoću planskih mehanizama kontrolisani i usmeravani osnovni razvojni konflikti i koliko su planski mehanizmi u tome bili uspešni/neuspešni.
- **Analiza planske komunikacije i interakcije.** *Ex post* analiza planske interakcije bavila bi se raznim značenjima planske komunikacije i interakcije, kako se ona mogu sagledati od strane učesnika/aktera. U tome se računa mahom na parcijalne/subjektivne izvore. Njen cilj takođe je dvostran: (1) da se steknu što pouzdaniji uvidi u to 'kako se to (nije) desilo'; (2) da se stekne uvid u to kako su postupci koji su u proteklom periodu bili praktikovani u pripremanju, donošenju i implementaciji odluka uticali na docniji tok događaja odnosno razvoja.

Ovo je odlučujuća vrsta analize, jer će akteri iz nje steći relevantna znanja za one oblike praktikovanja moći i interakcije i komunikacije koji omogućavaju da se proces pripremanja, donošenja i ostvarivanja razvojnih odluka popravi ubuduće. Formalizovanje trećenavedene i četvrtionavedene analize kao posebne obaveze zavisilo bi, međutim, od političke odnosno ugovorne volje naručioca projekta ORZR, kao i od raspoloživosti 'mekih' i srodnih informacija koje su ovde potrebne. U slučaju da takve informacije nije moguće pribaviti, obe analize bile bi izvedene samo rudimentarno, iako su one suštinski važne, jer na najbolji način reflektuju političku kulturu i sistem i praksu tzv. "geometrije-mape moći i interesa" u ZR.

Pristup u *ex ante* evaluaciji – pristup putem scenarija

Scenario je heurističko sredstvo koja se zasniva na logičkoj i vremenskoj relaciji ‘ako...onda’. Ono sadrži više hipotetičkih sekvenci događaja koji su ‘konstruisani’ *ex ante*, da bi se pažnja usredsredila na uzročno-posledične veze u hipotetičkim procesima i kritičnim/ključnim tačkama odlučivanja. Svrha korišćenja metoda scenarija u pripremanju projekta ORZR jeste da se na sistematski, uređen i logički konzistentan način omogući bolji uvid u:

- aktivnosti koje treba podržati, odnosno čije ostvarivanje treba olakšati;
- one aktivnosti koje se mogu izbeći;
- vremenske preseke za donošenje ključnih odluka;
- ključne implikacije i konsekvence odluka po druga pitanja i odluke.

Alternativni scenariji se koriste kao sredstvo koje treba da omogući:

- usklađivanje saznajnih, voljnih i interakcijskih/ komunikacijskih aspekata pripremanja i donošenja odluka koje se tiču ZR, kao i izvođenje konsekvenci u pogledu njihove implementacije;
- pogodno strukturisanje analitičkih uvida i tzv. disciplinovane intuicije i mašte, odnosno strukturisanje pozitivnih (nade) i negativnih (strahovanja) očekivanja raznih aktera;
- uravnotežavanje optimizma i pesimizma, odnosno maksimalizma i minimalizma, npr., u obliku tzv. skeptičkog posibilizma;
- usredsređivanje na ključne probleme/pitanja/aspekte;
- izradu neophodnog broja plauzibilnih mogućnosti i ograničenja i njihovo predočavanje na uvid najširoj javnosti i pojedinačnim akterima;
- otklon od statičnosti i apstraktnosti u prosuđivanju mogućnosti i ograničenja razvoja i rešavanju problema;
- smanjivanje mogućnosti manipulisanja u korišćenju znanja/informacija;
- skiciranje troškova i koristi za razne opcije;
- pouzdanije uvide u skale preferencija i verovatne obrazce ponašanja/reagovanja aktera i izvođenje implikacije u pogledu mogućnih implementacijskih sredstava;
- poboljšanje planske komunikacije/interakcije;
- poboljšanje uslova za primenu kompromisa i konsenzusa u rešavanju konflikata, odnosno u sprečavanju da oni postanu razorni.

S obzirom na višeciljnost evaluacije predviđene u pripremanju projekta, biće korišćeni **kombinovani elementi iz sledećih parova (teorijskih) scenarija:**

- pomoću istraživačkih scenarija, biće skicirane implikacije pretpostavljenih/ izglednih budućih stanja i njihovih konsekvenci, dok će pomoću anticipativnih scenarija biti rekonstruisani koraci koji bi vodili unapred definisanim/izabranim stanjima;

- deskriptivni scenariji baviće se pukim opisivanjem budućih stanja, dok će pomoću normativnih scenarija biti definisana poželjna buduća stanja;
- s obzirom na stagnaciju razvoja u 1980-tim godinama i kolaps odnosno retrogradne pojave u 1990-tim godinama, biće ogranične mogućnosti za primenu trend-scenarija u izradi propozicija projekta. Naime, zbog teškoća sa ekstrapoliranjem ranije uočenih dugoročnih tendencija, od kojih su mnoge doživele prekid tokom navedenog perioda, od veće važnosti će biti korišćenje scenarija prekida, zarad istraživanja vremenskih tačaka diskontinuiteta u ustaljenim procesima.

Istraživanje varijanti u okviru navedenih scenarija posebno će biti usredsređeno na **sledeće propozicije** u projektu ORZR:

- ciljeve različitog stepena opštosti/specificiranosti i vremenskog doseg;
- dugoročne strategije;
- srednjeročne politike i podrške;
- mere, to jest, uslove za primenu instrumenata srednjeročnih politika i podrški u prvom/kratkoročnom periodu.

Osim specifikovanja dugoročnih, srednjeročnih i kratkoročnih ciljeva, alternativni scenariji moraju što jasnije razlučiti tri osnovne klase ciljeva:

- opšte ciljeve (engl.: purposes, aims, goals itd.), izražene mahom u kvalitativnom iskazu;
- relativno konkretizovane i znatnije kvantifikovane ciljeve (engl.: objectives);
- u svemu precizirane i konkretizovane planske ciljne iskaze (engl.: targets).

U tome, bez obzira na pripadnost konkretnoj klasi, u formulisanju ciljeva varijantnih scenarija biće vođeno računa o nekoliko opštih zahteva u pogledu ciljeva, tako da oni budu: (a) jasno iskazani - a ne višesmisleni; (b) ograničeni - a ne uopštene ‘fantazmagorije’; i (c) ostvarljivi - a ne ‘vizije’ za čiju se realizaciju ne raspolaže odgovarajućim sredstvima.

Praktički scenariji koji će biti korišćeni

Mnogi razlozi, a u prvom redu oni koji se tiču metodološke racionalnosti (1) i raspoloživih informacija (2), nalažu da planeri tokom pripremanja ne treba široj zajednici (javnosti) da predoče prevelik broj scenarija. Postojeći uvidi već sada dozvoljavaju da se predvidi koji praktički scenariji će biti korišćeni u slučaju RO. Ovde se imaju na umu tri standardne vrste praktičkih scenarija:

- ‘nastavak postojećeg’, koji ocrtava ono što je izgledno da će se desiti ako zajednica ne počne preduzimati planske intervencije i druge odluke usmerene na promenu stanja i ustaljenih procesa;
- scenario ‘idealnih promena’, koji je u određenom smislu maksimalistički, jer ocrtava najbolje mogućnosti;

- scenario ‘racionalnih i mogućnih promena’, koje upućuju na onaj skup ciljeva i sredstava čija bi primena mogla voditi inkrementalnim (postupnim) promenama nabolje, na osnovu donetih nekoliko odluka ključnog značaja i u okvirima koji su skicirani ‘idealnim scenarijom’.

RAZLOZI ZA PRIMENU NAVEDENOG INTEGRALNOG PRISTUPA

Razlozi za primenu naznačenog integralnog pristupa planiranju/politici održivog razvoja su brojni.

- Sa kolapsom ranijeg sistema socioekonomskog planiranja/politike razvoja, koji u međuvremenu nije zamenjen novim institucionalnim i organizacionim aranžmanima koji bi bili kompatibilni sa dominantnim procesima perioda tranzicije (tj., privatizacijom, izgradnjom tržišnih institucija i mehanizama, političkom pluralizacijom itd.), nova generacija RO čini jedini strateški dokument na regionalnom nivou kojim se definiše durogočna politika integralnog i održivog razvoja.
- Dosadašnje iskustvo nepobitno i jednoznačno pokazuje da usmeravanje prostorno-naseljskih procesa u užem smislu ne može biti uspešno i efikasno ako se u tome ne koriste i politike (sa sastavnim merama i instrumentima) iz drugih oblasti usmeravanja razvoja, a u prvom redu iz oblasti makro socioekonomskog razvoja, politike regionalnog razvoja, politike zaštite životne sredine i upravljanja velikim (‘strateškim’) projektima i programima. Naime, sunovrat starog sistema društveno-ekonomskog planiranja, od kraja osamdesetih/početka devedesetih godina prošlog veka naovamo, ostavio je svojevrsan ‘prazan’ politički, institucionalni i drugi prostor, koji treba da bude zauzet novim pristupima planiranju razvoja, primerenim i prilagođenim novonastalim prilikama u periodu tranzicije. Iskustvo koje se tiče ranije odvojenosti prostornog/urbanističkog/ekološkog planiranja od socioekonomskog, upućuje na neophodnost razvijanja integralnog pristupa u smislu koordiniranog planiranja svih osnovnih aspekata razvoja, a istovrsno iskustvo upućuje i na pogodno objedinjavanje pomenutog sa planiranjem razvojnih programa i projekata. U tom kontekstu, treba iskoristiti produktivni potencijal paradigme održivog razvoja kao svojevrsan imperativ – kroz odgovarajuće operativne i analitičke koncepte koji su neposredno dovedeni u vezu sa datostima ZR.
- Razlozi za primenu varijantnih scenarija kao osnovnog planskog pristupa i metoda tiču se sledećeg: (1) uopšte uzev, postojeća planska istraživačka osnova za izradu RO je nepotpuna i nedovoljno kvalitetna, naročito u pogledu znanja o mogućnim dugoročnim trendovima i izglednim obrazcima ponašanja ključnih aktera; (2) u najnovijem periodu su se zbile tolike promene u vrednostima, interesima i aspiracijama aktera, kao i u institucionalno-organizacionim aranžmanima, da to zahteva izradu potpuno novih hipoteza o budućnosti; (3) konvencionalno, u tzv. periodima prekida, za koje je karakteristična ‘objektivna neizvesnost’, tradicionalni

deterministički i probabilistički modeli nude malu moć predviđanja (što je sve karakteristično upravo za okolnosti u Srbiji, kada je tokom protekle decenije došlo do radikalnih prekida u odnosu na ranije trendove i tendencije i kada su stvoreni institucionalni i drugi aranžmani koji su još uvek nestabilni i podložni promenama); (4) okolnosti političke pluralizacije / demokratizacije, privatizacije vlasništva i razvoja tržišnih institucija i mehanizama potenciraju značaj interesnog aspekta u planiranju. Naime, nema planske aktivnosti, odnosno, jedva da postoje odluke od kojih svi dobijaju, ili svi dobijaju jednako (čak i ako je reč o tzv. planskoj igri sa pozitivnom nulom, a naročito u slučaju tzv. igre sa stalnom/ nultom sumom). Ovo uvodi novi ugao gledanja u odnosu na tradicionalne pristupe i iziskuje od planera i drugih eksperata da društvenoj zajednici predoče unapred - na objektivizovan, uređen i sistematizovan način - verovatne posledice raznih opcija (to jest, odluka o budućnosti). Moguće pozitivne i negativne posledice (troškove i koristi, razloge za i razloge protiv i sl.) imaju se izložiti za čitav ZR (to jest, sa stanovišta mogućnih zajedničkih/ javnih interesa), kao i za posebne interesne grupe (regione, sektore, socijalne grupe, dohodovne grupe itd.); (5) poseban problem predstavlja to što je većina ‘socijalističkih’/‘komunističkih’ javnih interesa iz ranijeg perioda urušena, dok se tokom poslednje dve decenije zbiva borba između raznih parcijalnih interesa, za zadobijanje supremacije, odnosno za sticanje statusa novih javnih ili opštih interesa. U takvoj situaciji, primena metoda scenarija omogućila bi da se ocene razne mogućnosti/konstelacije ravnoteže između individualnog i javnog, odnosno da se stvori osnova za postizanje opšteg društvenog konsenzusa, koji još uvek nije izgrađen, o pravcima i sadržaju budućeg razvoja.

- Razlozi za stavljanje naglaska na implementaciju planskih odluka i odgovarajuće podrške najvećim delom tiču se dosadašnje neefikasnosti u ostvarivanju donetih planskih odluka. Ova neefikasnost se u proteklom periodu manifestovala kao direktna posledica nedovoljne izrađenosti implementacijskih delova razvojnih planova, programa i projekata.¹⁰ U novom pristupu nužno je posvetiti mnogo više pažnje sprovođenju plansko-razvojnih odluka, a naglasak u tome, kako je navedeno, treba staviti na kontrolu svih onih faktora od kojih zavisi implementacija planskih ciljeva i koncepcija, odnosno na obezbeđivanje podrški koje su neophodne za njihovu realizaciju. Stoga, je ovde predviđeno da deo implementacijskih odredbi RO obuhvati i rešenja za neophodna usklađivanja sa relevantnim zakonima.¹¹
- Razlozi za odgovarajuće ‘smeštanje’ projekta ORZR u širi regionalni i evropski kontekst, njegovo pozicioniranje kao međunarodnog projekta i odgovarajuću promociju najpre se tiču međunarodne pozicije ZR – sutrašnje “evropske regije” (1) i saradnje sa susedima u neposrednom okruženju (2). Proces uključivanja odnosno prilagođavanja Srbije i ZR evropskim integracionim procesima već je započeo i izgledno je da će trajati više godina. Jedna od manifestacija prilagođavanja evropskim integracionim procesima sastoji se, upravo, u uvođenju onih formi i sadržaja planskih intervencija koje se postepeno ustaljuju u Evropskoj

uniji, a u prvom redu u izradi dokumenata održivog razvoja i regionalnog razvoja. U jednom još ambicioznijem pristupu, ZR, odnosno njegove pojedine delove-područja, trebalo bi već od samog početka kandidovati u okviru evropske regionalne inicijative INTERREG III B, kao i u okviru drugih shema, u procesu priprema i prilagođavanja za pristupanje Uniji.

¹ Teritorijalni kapital označava ukupnost resursa i potencijala jednog područja, tj., prirodnih, stvorenih, ljudskih (tzv. "humani kapital"), institucionalno-organizacionih, političkih (tzv. 'politička kultura i tradicija', moć kojom stvarno raspolažu 'obični' akteri i lokalne zajednice u odnosu na političku i ekonomsku elitu, razvijenost javnosti i javnog diskursa, moć 'običnih' aktera da se suprotstave tzv. 'sistematskoj organizaciji pristrasnosti i interesa' i manipulaciji na javnoj sceni itd.), komunikacijsko-interakcijskih (na primer, sposobnost za participaciju, partnerstvo i sl.) i dr.

² Zbirno i kao 'radni naslov', one će u nastavku biti označene kao "razvojne odluke" (RO). One se, naravno, mogu odnositi i na druge dokumente odnosno odluke koje se direktno ili indirektno tiču održivog razvoja (na primer, lokalne i regionalne strategije privrednog/ekonomskog razvoja, lokalne akcione planove za zaštitu životne sredine, lokalne strategije održivog razvoja itd.)

³ Već u ranim fazama rada na projektu ORZR treba izvršiti reviziju (naime, svojevrsnu ex post evaluaciju) svih relevantnih postojećih/važećih sektorskih odnosno područnih dokumenata strateškog razvoja, te potom izvršiti njihovu verifikaciju, ili korekciju. U tom pogledu, rad na ORZR mora poći od jednoznačno utvrđenih i verifikovanih nalaza o relevantnosti/nerrelevantnosti propozicija iz tih dokumenata, odnosno o načinu njihovog korišćenja u razvojnim dokumentima na republičkom nivou.

⁴ Kratak prikaz nastanka ideje održivosti i njene primene kod nas dati su u poglavlju 5.

⁵ Ovdje treba naglasiti da se u ovom času još uvek ne raspolaže svim neophodnim znanjima ("saznajnom građom") ove vrste, što implicira da u dogledno vreme treba obezbediti i dodatnu sazajno-istraživačku podršku, na osnovu prethodnih nalaza o sumiranim i interpretiranim raspoloživim znanjima i svekolikoj postojećoj istraživačkoj, planskoj i drugoj građi, uključiv sve dosad donete dokumente razvoja na raznim planskim nivoima koji su od značaja za izradu RO, razne studije, statističku građu i druge informacije.

⁶ Problematika participacije posebno je obrađena u poglavlju 4.

⁷ Jedna mogućna shema ovakvog regionalnog organizovanja data je u poglavlju 2.

⁸ Ovo pitanje detaljno je obrađeno u poglavlju 3.

⁹ U okviru prvih dveju analiza bila bi izvršena i evaluacija ranije istraživačke i plansko-razvojne građe. Na osnovu toga, biće predloženo u čemu treba korigovati pristup u izradi novih baznih studija (ako do toga dođe).

¹⁰ U tom pogledu raniji jugoslovenski i srbijanski sistem planiranja nije bio izuzetak, budući da se i u zemljama sa najrazvijenijim i uz to znatno uspešnijim sistemima planiranja već petnaestak godina govori o 'implementaciji kao najslabijoj karici u lancu pripremanja, donošenja i sprovođenja planskih odluka'.

¹¹ Kako je to rečeno u delu o ostvarivanju RO, mnoge od implementacijskih odredbi ne odnose se na planske kategorije u užem smislu, već se tiču upravo kontrole tzv. 'izvanplanskih faktora', tj., onih ključnih okolnosti koje utiču na realizaciju planskih propozicija.

2. PROBLEMI UPRAVLJANJA RAZVOJEM NA REGIONALNOM NIVOU I MOGUĆNI INSTITUCIONALNO-ORGANIZACIONI ARANŽMANI ZA ZLATIBORSKI REGION

REGIONALNI ARANŽMANI I NACIONALNA REGIONALNA POLITIKA

Problem institucionalnih i organizacionih aranžmana za upravljanje regionalnim razvojem u Srbiji zapostavljen je više decenija, koliko i traje svojevrsni “deficit” regionalnog upravljačkog nivoa. Ovaj problem nije rešen ranijim uvođenjem srezova i pokrajina, kao ni u najnovijim ustavnim promenama. Novim ustavnim rešenjima, pored nekoliko rudimentarnih instituta, ostavljena je mogućnost da se do odgovarajućih rešenja dođe kroz sociopolitičku, ekonomsku i drugu dinamiku i interakciju, prema obrascima koji mogu biti raznovrsni. Koji su to obrasci i da li u rešavanju pitanja upravljanja razvojem na raznim regionalnim nivoima mogu biti od koristi i evropski i drugi uzori? Načelno odgovarajući na ovo pitanje, nema sumnje da, s jedne strane, pojedina evropska rešenja mogu biti od koristi u regionalizaciji zemlje za potrebe upravljanja razvojem (1), ali da, isto tako, Srbiju ne treba regionalizovati “na silu”, ishitreno i nepripremljeno (na primer, samo zbog toga da bi se uvažilo ono što se zbirno naziva “evropskim rešenjima”), s druge (2).¹² Sumarno, dobro je što najnovijim ustavnim rešenjima regionalizacija nije nametnuta kroz neki opšti i jednoobrazni model samo radi toga da bi se zadovoljio neki formalni kriterijum, već je ostavljeno da se ona sprovede gde je to osnovano (prihvatljivo) i na drugi način svrsishodno, kao i na način koji najviše odgovara konkretnim regionalnim inicijativama. Ostavljene su mnoge “institucionalne niše” za inicijative i organizovanje manjeg ili većeg broja opština iz iste regije odnosno pokrajine (ili nekoliko opština iz različitih regija itd.), pa će novi institucionalni i organizacioni aranžmani nastati kao rezultat sociopolitičke i druge dinamike u predstojećem periodu.¹³

Kada je reč o traženju najpogodnijeg institucionalno-organizacionog aranžmana za upravljanje održivim razvojem na području RZ, u definisanju opcija, kao i u oceni njihovog fizibiliteta (prostorno-ekološkog, institucionalnog, administrativnog, političkog, ekonomskog i drugog) treba polaziti od **većeg broja opštih principa i kriterijuma**.

- Nema sumnje da će decentralizacija centralnih funkcija biti selektivna, uz očuvan razumno visok stepen centralizacije, prevashodno iz sledećih razloga: (1) centar mora ostati dovoljno jak da bi tranzicijske reforme mogle biti smisleno koncipirane i efikasno realizovane (a), ali i da bi se moglo parirati dejstvu evidentno sve brojnijih centrifugalnih inicijativa i sila (b); (2) u uslovima opšteg osiromašenja države, društva i brojnih socijalnih grupa, većina

opština ne raspolaže neophodnim institucionalnim, materijalnim, finansijskim, ljudskim i drugim resursima za obavljanje prevelikog broja nadležnosti odnosno ovlašćenja; (3) Srbija je isuviše mala zemlja za bilo kakav složeniji – a time i skuplji – sistem regionalizacije; (4) na koncu – ili na prvom mestu – “Kosovski sindrom”, tj., pitanje KiM, koje očigledno neće biti razrešeno u podužem periodu, iziskivaće samo po sebi zadržavanje određenog stepena centralizacija.

- Decentralizacija (uključivši, dakle, i regionalizaciju) ne mora nužno biti simetrična, već treba dozvoliti asimetričnost rešenja, tako da ona budu prilagođena sociopolitičkoj dinamici, razvojnim potrebama¹⁴ i institucionalnim i drugim mogućnostima specifičnih regionalnih i lokalnih područja.
- Analogno, centralizacija pojedinih funkcija na supralokalnim nivoima, na primer, na nivou većih ili manjih subregija, metropolitenskih područja itd., takođe će biti selektivna i asimetrična.
- U traženju novih rešenja, neophodno je razmotriti i razne inicijative sa lokalnih nivoa (na primer, inicijative za prevazilaženje fragmentacije odlučivanja na lokalnom nivou, inicijative za koncentraciju sredstava za komunalno/infrastrukturno opremanje na nekom supralokalnom nivou, inicijative NVO itd.).
- Institucionalni aranžmani u oblasti planiranja/politike razvoja ne moraju nužno da impliciraju i paralelna administrativna ustrojstva (iako to ne treba isključiti, kada je to opravdano i moguće). Važnije od toga jeste da nadležne odnosno ovlašćene razvojne i planske instance raspolažu mogućnostima za legitimisanje zajedničke akcije i donošenje kvalitetnih odluka, odnosno da raspolažu stvarnim sredstvima za njihovu implementaciju.

INSTITUCIONALNI I ORGANIZACIONI ARANŽMANI ZA UPRAVLJANJE ODRŽIVIM RAZVOJEM

U pogledu novih institucionalnih i organizacionih aranžmana, pružaju se razne mogućnosti koordinacije, institucionalizovanja i organizovanja na regionalnom odnosno područnom nivou. U nastavku navodimo nekoliko **mogućnih modaliteta integralnog upravljanja razvojem i zaštitom sredine**, za koja nalazimo da, pojedinačno ili kombinovano, mogu biti pogodni za kontrolisanje razvojnih faktora (premda ne u istom stepenu, što upućuje na neophodnost da se prednosti i mane navedenih opcija podrobnije ispituju).

- Regionalni (“supra-opštinski”) savez opština ZR, koji bi bio regionalni entitet *per se*.¹⁵
- Regionalna korporacija/agencija za održivi razvoj, uređenje prostora i zaštitu životne sredine, kao razvojna institucija/organizacija sa pojedinim ovlašćenjima koja su preneti od republičkih i lokalnih organa vlasti i koja, uz to, raspolaže i vlastitim prihodima.

- Regionalno javno preduzeće za razvoj, uređenje i zaštitu sredine čitavog regionalnog područja (takođe sa širim ovlašćenjima, kao prethodno).
- Regionalna “ispostava” odgovarajuće republičke agencije/organizacije (za regionalni razvoj, restrukturiranje, socioekonomski razvoj itd.).¹⁶

Sâmo **regionalno telo** (agencija, korporacija itd.) može se institucionalizovati kroz **razne organizacione oblike**, među kojima su najinteresantniji sledeći:

- posebno i autonomno pravno lice (dakle, kao nezavisna organizacija, koja nije državna institucija);
- neformalizovani i “meki” okvir za saradnju lokalnih aktera (poseban institucionalni i organizacioni aranžman, neformalan);
- neprofitna organizacija; i
- davalac/pružalac raznih usluga (u oblastima finansija, informatike, tehničke podrške, obrazovanja preduzetnika, informisanja javnosti, osposobljavanja raznih grupa aktera za kompetentno učestvovanje u odlučivanju itd.).

Bez obzira na konkretan aranžman, bitno je da se postigne institucionalna i akcijska ravnoteža između neophodne samostalnosti regionalne organizacije (a time i autonomnosti u odnosu na lokalne i regionalne vlasti), s jedne strane, i potrebe da se obezbedi lokalni uticaj i efikasnost akcije (drugim rečima, “razumna uronjenost u lokalni-regionalni kontekst i ispostavljenost lokalnoj i regionalnoj mapi/geometriji interesa i moći”), s druge. Osim toga, u svakom od aranžmana uputno je računati na potrebnu meru partnerstva između javnog, privatnog i tzv. “trećeg sektora”.

Pošto sve implikacije i konsekvence naznačenih rešenja za pojedinačne opcije (“razlozi za” i “razlozi protiv”) nisu istražene, razne mogućnosti treba ispitati sistematski i rezultate na uređen i koherentan način predočiti nadležnim republičkim i opštinskim vlastima, odnosno najširoj javnosti, i o tome započeti dijalog.¹⁷ Ovde treba konstatovati da su okružne i opštinske vlasti na teritoriji ZR, iako je u poslednjih dvadesetak godina bilo nekoliko inicijativa ove vrste, još uvek daleko od bilo kakvog operativnog rešenja u pogledu budućeg regionalnog organizovanja, pa se u ovom času samo načelno može govoriti o tome koje od navedenih rešenja bi bilo najbolje. Bilo kako bilo, to rešenje ne treba tražiti nezavisno od rada na drugim institucionalnim i organizacionim aranžmanima ukupnog regionalnog sistema. Kako kaže jedno dobro pravilo, najbolje je da sistem planiranja jednog regionalnog područja, osim što je koncipiran tako da adekvatno odgovara na uticaj internih (“regionalnih”) faktora, naporedo odražava principe i kriterijume na kojima počiva ukupan nacionalni/državni sistem planiranja i drugog upravljanja. U jednoj pomaloj gruboj i pojednostavljenoj projekciji, ovo se svodi na traženje najbolje mere autonomije regiona ZR u odnosu na druge teritorijalne aktere u Srbiji, što treba adekvatno elaborirati za sva tri ključna aspekta ovog pitanja, tj.: (1) politički; (2) Tehnički (metodološki, profesionalni i sl.); i (3) upravno-organizacioni.¹⁸ Dakle, integracija i koordinacija u pripremanju,

donošenju i implementaciji odluka o razvoju (kao i u stvaranju kvalitetne sazajne građe koja je neophodna za to) mora biti obezbeđena u odnosu na sve aktere regionalnog područja, kao i u interakciji i komunikaciji ovog područja sa akterima sa drugih upravljačkih nivoa.

Bez obzira na konkretan institucionalni i organizacioni aranžman koji bi bio izabran, neophodno je da regionalno telo o kojem je reč ima u svom sastavu odgovarajuću stručnu (“ekspertsku”) službu za plansku evaluaciju i monitoring planskih odluka (na primer, Centar za planiranje održivog razvoja i zaštitu životne sredine ZR), i/ili kooptirane eksperte iz drugih institucija. Službu bi, dakle, sačinjavao manji broj najkvalifikovanijih stručnjaka (“eksperata”), čiji bi osnovni zadatak bio da pruže/obezbede trajnu informatičku podršku pripremanju, donošenju i sprovođenju strateških planskih odluka (uključujući i monitoring implementacije odluka i jednostavnije oblike planske, programske i projektne evaluacije), i to na nepristrasan način, u odnosu na razne interese (dakle, republičke/državne, regionalne, lokalne i proizvodne). Ovaj tim bi u saradnji sa nadležnim stručnim službama u opštinama, okrugu i Republici, obavljao sledeće stručne poslove:

- najsloženije poslove tzv. *ex ante*, *ex post* i *ex continuo* planske evaluacije;
- poslove razvijanja odgovarajućih sistema indikatora održivog razvoja i kvaliteta življenja; i
- poslove usklađivanja instrumenata regionalne ekonomske politike i regionalnog planiranja održivog prostornog razvoja.

Ovakav aranžman trebalo bi sprovesti naporedo sa jačanjem republičke stručne službe,¹⁹ odnosno drugih, novih regionalnih i pokrajinskih stručnih službi. Ovde treba posebno naglasiti da navedene poslove treba obavljati stalno, u okviru strukturisane sheme koja omogućava postojanost, kontinuitet i svojevrsnu “rutinizovanu” rigoroznost, s jedne strane, i elastičnost za generisanje i apsorbovanje novih inicijativa, s druge.

Mogućno je, takođe, zamisliti da odgovarajuće regionalno telo – ili mreža dobro specijalizovanih, dobro povezanih i koordinisanih organizacija – vrši veći broj funkcija, među kojima su za ovaj nivo tipične sledeće:

- okupljanje (“umrežavanje”) lokalnih aktera za rad na novoj generaciji dokumenata održivog razvoja i razvojnih odluka, kao i njihovo pripremanje (obuka) za kompetentno učestvovanje u pripremanju, donošenju i implementaciji odluka;
- analiza, istraživanje i evaluacija razvojnih opcija, kao i investicionih projekata i razvojnih dokumenata;
- tehnička podrška delu lokalne uprave za planiranje razvoja;
- informatička i druga podrška preduzetnicima za razvijanje novog biznisa i/ili unapređivanje postojećeg, u idejama, organizaciji, izboru tehnologije, uspostavljanju marketinga (“istraživanju tržišta”);
- kreditiranje pojedinih poslova;

- davanje garantija poslovnih banaka;
- promocija lokalne privrede u širem okruženju (regionalnom, nacionalnom, međunarodnom);
- saradnja sa domaćim i međunarodnim finansijskim institucijama, organizacijama i grupama koje su na bilo koji način zainteresovane za područje; i
- organizovanje obrazovanja i obuke za razne grupe.

¹² Uzori iz Unije mogu biti razni, pa i oni koji polaze od zvanične teritorijalno-statističke podele koju koristi i EUROSTAT. Podsetimo se da NUTS (1-5) označava, doslovce, “Nomenklaturu statističkih teritorijalnih jedinica”, tj., svojevrsan “statistički spisak” (“listu”, “imenik”, “popis” i sl.). U 2003. godini došlo je do promene te “petonivojske” strukture, pa se sada NUTS zasniva na tri nivoa, uz mogućnost da pojedinačne zemlje uvedu i dodatne, niže nivoe, prema meri nacionalnih tradicija i potreba, a u skladu sa pravnim i istorijskim nasleđem iz pet tzv. “velikih evropskih pravnih odnosno planskih porodica”.

¹³ Ova dinamika je već na delu, što se manifestuje kroz veći broj inicijativa za regionalno organizovanje i institucionalizovanje (Banat, Šumadija, Sandžak itd.).

¹⁴ Primera radi, ako je već sasvim očito da razvojem područja sa nasloženijim problemima razvoja treba integralno upravljati/planirati, to verovatno ne treba tražiti i za sva druga područja Srbije.

¹⁵ Poređenja i upućivanja radi, ovde naglašavam da bi ovakav aranžman znatno nadmašivao nadležnosti i ovlašćenja postojećih okruga u Srbiji.

¹⁶ “Regionalno” se analogno može formulisati i kao “pokrajinsko”, ili “metropolitensko”, ako je reč o institucionalnim i organizacionim aranžmanima na ovim nivoima upravljanja.

¹⁷ Ovde još jednom podsećamo da u ovako složenim situacijama uvek treba voditi računa o tome da, prvo, svaki regionalni sistem košta, i drugo, da naročito siromašne države, odnosno regije, sebi ne smeju dozvoliti inaugurisanje preterano ambicioznih koncepcija, odnosno sistema koji bi bili preskupi sa stanovišta resursa kojima se raspolaze.

¹⁸ Ovde namerno ostavljamo po strani pitanje organizacije regionalnog tela i samo usput napominjemo da se ono može rešavati na razne načine. U jednoj konvencionalnoj shemi, agencija bi imala: 1) Skupštinu agencije, sastavljenu od predstavnika svih aktera (organizacija, institucija, tela, grupa, NVO itd.) koji su uključeni u interakciju i komunikaciju; 2) Izvršni odbor, tj., profesionalno telo za vođenje poslova agencije; i 3) razna odeljenja za specifične poslove (prema dole navedenim mogućim funkcijama).

¹⁹ Ovde se u prvom redu misli na Republičku agenciju za prostorno planiranje, koja zbog svojih nezadovoljavajućih performansi tokom protekle decenije više nosi ulogu svojevrsne “institucionalne maske”, nego što stvarno pomaže struci prostornog, urbanističkog i envajronmentalnog planiranja.

3. POLAZIŠTA ZA RAZREŠAVANJE KONFLIKATA I PRIMENU OPŠTIH PRINCIPA I KRITERIJUMA ODRŽIVOG RAZVOJA U UPRAVLJANJU RAZVOJEM ZLATIBORSKOG REGIONA

Imajući u vidu geografsku i biološku posebnost i diverzitet Zlatiborskog regiona, najpogodniji pristup za očuvanje i povećanje atraktivnosti ovog prostora predstavlja tzv. “eko-eko” obnova, tj., uporedna ekonomska obnova i ekološko-prostorna rehabilitacija. Opšte uzev, ona označava razvojnu strategiju koja obuhvata kontrolisan i socijalno poželjan/prihvatljiv ekonomski rast, s jedne strane, i racionalnu i selektivnu prostorno-ekološku zaštitu, s druge, na način da se rast i zaštita međusobno podstiču. Intenzivni ekonomski rast koji se zasniva, bilo na iscrpljivanju neobnovljivih resursa, ili na uništavanju prirodnih vrednosti nije prihvatljiv za ZR, posebno imajući u vidu njegovu prirodnu posebnost i visoke zahteve koji se postavljaju pred održivi biznis, odnosno održivi razvoj uopšte. Ovo se jednako odnosi na privredne sektore, javne službe i specifična područja (prostorne jedinice). U tako ocrtanom okviru, okosnicu opštih i posebnih strategija i politika činio bi niz principa i kriterijuma. Principi, kriterijumi i elementi koji su izloženi u nastavku nisu u svim situacijama međusobno saglasni, a neretko su i protivurečni, kada je u njihovoj primeni neophodno izvršiti izbor, ili nastojati da se njihova primena vrši balansirano. Uravnotežena i dosledna primena ovih principa i kriterijuma omogućila bi da se postojeći konflikti drže u “granicama kontrole”, i da se smanji na minimum pojavljivanje novih, potencijalno destruktivnih konflikata.

- **“Veliko čišćenje” i sanacija dosad počinjenih ekološko-prostornih šteta** predstavlja prioritet, od čijeg realizovanja bitno zavisi koliko će biti sačuvana odnosno povišena atraktivnost prostora (sredine) ZR za njegov održivi razvoj.
- Slično, **radikalni otklon od postojećih, u mnogom pogledu inferiornih i supstandardnih vidova turističke ponude odnosno usluga** predstavlja imperativ.
- Dosadašnje iskustvo je pokazalo da je nužno **celovito upravljanje i planiranje čitavog planskog prostora**, a ne samo kontrola pojedinih područja odnosno zona.
- **Eksploatacija prirodnih resursa treba da se obavlja na neophodnom minimumu i racionalno, tj., uz što veći “proizvod” po jedinici utrošenih resursa i uz što manje negativnih posledica.** Korišćenje prirodnih resursa treba zasnivati na sledećim **kriterijumima**: (1) prioritet ima korišćenje obnovljivih resursa, zatim i delimično obnovljivih resursa, a korišćenje neobnovljivih resursa prihvatljivo je samo u slučaju kada se ne raspolaze odgovarajućim supstitutima; (2) korišćenje resursa vršiti u skladu sa najstrožijim ekološkim i

prostorno-urbanističkim standardima (poželjno onima iz Evropske unije); (3) težiti proizvodnji trajnijih dobara boljeg kvaliteta, uz prihvatljive ekonomske i socijalne troškove, uključiv i pružanje kvalitetnijih usluga (naročito u turizmu, ugostiteljstvu i saobraćaju); (4) Primenu principa recikliranja ostvariti korišćenjem onih materijala koji omogućavaju višestruku i ponovnu upotrebu, kao i biološku degradibilnost proizvoda; načelno uzetv, proizvode i usluge koji su štetni po sredinu postepeno eliminisati sa turističkog tržišta; (5) primenom principa energetske štedljivosti nastojati na što nižem jediničnom energetskom utrošku (tj., po jedinici ostvarenog proizvoda i ostvarene usluge), kao i na intenzivnijoj primeni alternativnih i/ili štedljivih oblika energije; (6) za ZR je od ključnog značaja primena pravila tzv. “re-semantizacije” (“brendiranja”) roba i usluga, pa već postojeće projekte ove vrste treba unaprediti i proširiti na nove oblasti, a naročito široko primenjivati u pogledu agro-ekonomskih odlika proizvoda i u pogledu posebnosti turističke ponude. Tzv. “eko-pakovanje” (“eco-packaging”) i “eko-informisanje” (“eco-informing”), jednako za proizvode i usluge, te i za pojedinačne potrošače i javnost uopšte, treba da postanu osnovni pristup u novom marketinškom nastupu turističkog područja ZR i uspostavljanju njegovih “ekoloških brendova”.

- Za sprovođenje postojećih prostorno-ekoloških propisa (tj., osnovnih zakona i propisa i tzv. pratećih standarda i normativa), neophodno je obezbediti znatno bolje **planske i programske podrške od postojećih**. Za uvođenje novih propisa, standarda i normativa, koji bi bili su skladu sa boljim evropskim običajima (npr., onima koji se praktikuju u Evropskoj uniji), međutim, neophodni su novi institucionalni i organizacioni aranžmani i podrške. U tome, prioritet imaju sledeće istrajne planske podrške: (1) institucionalno-organizaciona; (2) istraživačka; (3) informatička; i (4) programska/projektna.
- U okviru istraživačke podrške, bitno je da se stalno radi na **povećanju i poboljšanju saznanje građe**, a u tome na sistematskom, pouzdanom i zaokruženom uvidu u tzv. prostorno-ekološke (“envajronmentalne”) kapacitete i krajne pragove. U idealnom slučaju, odluke bi trebalo zasnivati na tzv. “ekološkom indeksiranju” (“ekološkoj mikroregionalizaciji”) za što manja područja, kao i na sistematskom korišćenju odgovarajućih ekološko-prostornih indikatora.
- Imajući u vidu ekološko-prostornu posebnost prostora ZR, kao i osetljivost i ranjivost biološkog i pejzažnog diverziteta ovog područja, **princip predostrožnosti i princip rigorozne prethodne zaštite treba da imaju primat u odnosu na sve druge principe ekološke zaštite i uređenja prostora i naselja**. Ovo se naročito tiče onih situacija gde se još uvek ne raspolaže dovoljnom saznanom osnovom u pogledu budućih verovatnih/ izglednih posledica razvojnih aktivnosti. S druge strane, primena ovih principa treba da bude pažljiva i smotrena, kako ne bi bile onemogućene one inovacije u razvoju koje su prihvatljive i sa ekološko-prostornog stanovišta, naime, koje nisu štetne po okolinu (prema pravilu uravnotežene primene inovativnog i restriktivnog principa). U tome, i ovde se

računa na primenu najrigoroznijih ekoloških standarda i prostorno-naseljskih normativa, tj., onih koji važe u Uniji. Polazeći od postojeće situacije i verovatnih budućih trendova, ekološko-prostorna zaštita i kontrola treba da bude usmerena u prvom redu na ona područja i lokalitete koji su (i/ili): (1) najbolje očuvani; (2) ekološki najosetljiviji; i (3) najvažniji sa stanovišta komparativnih prednosti, strateškog razvoja i zaštite.

- **Princip izbegavanja odnosno minimizovanja rizika** biće primenjivan u svim slučajevima kada se ne raspolaže pouzdanom ocenom verovatnih uticaja predviđenih odnosno mogućnih razvojnih intervencija na okolinu.
- **Princip „zagađivač plaća” i princip „korisnik/potrošač plaća”** ne treba primenjivati u onim slučajevima kada je izgledno da bi razvojne aktivnosti mogle ugroziti tzv. „konačne/ultimativne prostorno-ekološke pragove i apsorptivne kapacitete”.
- Zavisno od tipa predviđenih aktivnosti i karakteristika zone odnosno lokacije gde se predviđa razvojna aktivnost, treba nastojati na **kombinovanoj primeni principa planske kontrole, principa tržišnog regulisanja i principa administrativnog regulisanja**. U slučaju ekološki-prostorno najosetljivijih i/ili najočuvanijih i/ili strateških najvažnijih zona odnosno lokacija, prednost treba da imaju princip planske kontrole i princip administrativne kontrole.
- **U pripremanju, donošenju i sprovođenju odluka u planovima, programima i projektima razvoja i zaštite, treba se držati sledećih principa:** (1) nastojati na kombinovanoj primeni analiza uticaja na životnu sredinu i prostor u međusobno usaglašenim postupcima koji su predviđeni politikom zaštite životne sredine, s jedne strane, i prostorno-urbanističkom politikom, s druge; ocenu uticaja primeniti na kratki, srednji i dugi rok, prilagođeno u naglascima prema vrsti razvojne aktivnosti odnosno zone/ lokaliteta; (2) u okviru tzv. *ex ante* analize uticaja, nastojati na što potpunijem sagledavanju socijalnih, ekonomskih i ekoloških troškova i koristi od alternativnih (varijantnih itd.) projekata odnosno opcija; troškove analizirati u odnosu na čitavo područje gde se predviđa razvojno-planska intervencija, pojedinačne sektore i područja i glavne interesne grupe; ovde je od suštinske važnosti da se, povrh tradicionalnih pristupa i metoda (na primer, kroz tzv. „ocenu uticaja na životnu sredinu“, što pre na organizovan i sistematski način uvedu i noviji tipovi evaluacije (na primer, „ocena strateškog uticaja na sredinu“, „ocena uticaja na prostor/teritoriju“, „ocena rizika“, „ocena integralnog održivog razvoja” i dr.), da se na što bolji i potpuniji način oceni tzv. „teritorijalni kapital” ukupnog Zaltiborskog regiona i njegovih delova; (3) tržišne cene kao parametre u evaluaciji koristiti samo pod pretpostavkama funkcionisanja tzv. „savršenog” tržišta; budući da takve pretpostavke važe veoma retko, treba koristiti i razne oblike tzv. „cena u senci”; (4) u planovima, programima i projektima, mogućnosti razvoja i zaštite sagledavati kroz evaluaciju alternativnih scenarija (varijantnih opcija) održivog razvoja i zaštite; koncepcije održivosti treba da budu

- konkretizovane i operacionalizovane prema meri dominantnih faktora; (5) sve planove razvoja i zaštite raditi na takav način da njima budu obuhvaćeni i ključni programi i projekti, odnosno odgovarajući “akcioni programi”; programi i projekti, kao i odgovarajuće planske podrške, treba da postanu okosnica za implementaciju planskih ciljeva; (6) kada se ne raspolože relevantnim domaćim ili međunarodnim iskustvom o mogućnostima i ograničenjima primene nekog koncepta razvoja i zaštite, mogućnosti i ograničenja o kojima je reč treba prethodno ispitati preko tzv. „pilot”, odnosno „demonstracionih” programa i projekata; u tim slučajevima, ovaj princip treba da ima primat u odnosu na druge principe; (7) implementacija odluka čini osnovni fokus istraživanja i definisanja planskih koncepcija, ciljeva i politika, umesto razvojnih „planskih vizija” (a većinom, „planskih fantazama”, zapravo).
- Faktori koji će u dužem periodu dominirati tokom perioda tzv. post-socijalističke/komunističke tranzicije, tj., politička pluralizacija, širenje privatne svojine, jačanje tržišnih institucija i mehanizama i ogromno povećanje broja legitimnih individualnih interesa i novi način formiranja javnog interesa, nalažu vođenje računa o jednom broju **dodatnih principa i kriterijuma planske komunikacije i interakcije**, poput sledećih: (1) proces pripremanja, donošenja i ostvarivanja odluka koje se tiču razvoja i zaštite mora biti transparentan i demokratičan; (2) procedure treba da omoguće učestvovanje svih zainteresovanih aktera („otvorenost”); (3) treba obezbediti javnost svih relevantnih podataka i drugih informacija, naročito onih koji se koriste u evaluaciji odluka, i sistematsko obaveštavanje javnosti o njima, kao i svaku drugu informatičku podršku; (4) u preduzimanju evaluacije, nastojati na angažovanju nezavisnih i nepristrasnih eksperata, a u komunikaciji sa ne-ekspertima („običnim ljudima”) primenjivati tzv. „nemanipulativno ubeđivanje”.

4. PRIMENA PARTICIPACIJE U PRIPREMANJU, DONOŠENJU I OSTVARIVANJU DOKUMENATA ODRŽIVOG RAZVOJA - TEORIJSKI I METODOLOŠKI ASPEKTI

Participacija je “sredstvo” koje nije jednako važno u svim situacijama i u vezi sa svim pitanjima, ali čini se da je među najvažnijima, upravo, u pitanjima održivog razvoja. **Visoka participativnost neophodna je za:**

- uspostavljanje socijalnog dijaloga i izgrađivanje konsenzusa o razvojnim problemima i mogućim pravcima zajedničkog delovanja, kao i o teorijskom i opštemetodološkom obrascu koji je najbolje primeniti u datoj zajednici, imajući u vidu njene resurse, ograničenja, aspiracije itd., na primer, upravo kroz paradigmu održivosti;
- osposobljavanje odnosno jačanje (“empowerment”) aktera da imaju stvaran uticaj u odlučivanju; potrebno je osposobljavanje što većeg broja aktera, odnosno najšireg građanstva i javnosti, da se mogu kompetentno uključiti u demokratski proces pripremanja, donošenja i ostvarivanja razvojnih i drugih odluka;
- administrativno i drugo osposobljavanje planskih i drugih vlasti da se mogu kompetentno nositi sa problemima strateškog upravljanja;²⁰
- uspostavljanja neophodne ravnoteže između “tehnokratskih” i “sociokratskih” pristupa u odlučivanju.²¹

Iz gorenavedenog lako se da razumeti da će visoka participativnost u odlučivanju biti od velikog značaja i u pripremanju, donošenju i ostvarivanju razvojnih odluka Zlatiborskog regiona, imajući uvidu probleme sa kojima se on suočava.

Treba naglasiti, međutim, da ima mnoštvo upozorenja, čak i među onim komentatorima koji su veliki privrženici participacije, da je s participacijom “uputno postupati pažljivo”. Ovde su od naročite važnosti sledeći **momenti odnosno uslovi**, budući da iskustvo jednoznačno upućuje na zaključak da se bez njihovog ostvarivanja ne može računati na stvarno demokratsku i uspešnu participaciju, a time ni na neku bolju etičku utemeljenost planiranja održivog i drugog razvoja, pa ni u slučaju Zlatiborskog regiona:

- izgleda da postoji empirijski potvrđeno pravilo da stavljanje previše naglaska na participaciji samoj, kao osnovi za pravljenje strategije, teži da se veća pažnja posveti starim ili sadašnjim problemima, nego budućim vizijama;²²
- bez obzira na navedenu ogradu, participacija je nezaobilazna u procesu gde se teži demokratski donetim i kvalitetnim odlukama, pri čemu je odlučujuće važno da participacija počne veoma rano, naime, i pre razmatranja ciljeva, a znatno pre nego što se konvencionalno organizuje kao “javna rasprava o nacrtu” nekog dokumenta;²³
- participacija treba da bude zakonski dobro regulisana (treba da postoji “...stvarna i dobra politička volja koja se odražava i u zakonu...”), ali to nije dovoljno, odnosno neophodno je mnoštvo drugih stvari (resursa);²⁴

- generalno uzev, integralni planovi, to jest, oni u kojima se nastoji na naporedom i usklađenom rešavanju svih ključnih socijalnih, ekonomskih, envajronmentalnih i fizičko-prostornih problema date zajednice, mnogo su stimulatívniiji za širu, intenzivnu i kvalitetnu participaciju, nego oni u kojima se pojedini parcijalni aspekti tretiraju odvojeno i bez dovođenja u vezu sa drugim suštinskim aspektima;
- iako je tokom više decenija kritika razvejala mnoga uverenja, pa i predrasude, o pretežnoj važnosti sofisticiranih tehničkih znanja u planiranju, u odnosu na svako drugoj teorijsko i praktičko iskustvo, bez valjanog profesionalnog znanja veoma je teško pripremati kvalitetne planske odluke sa savremenim uslovima neizvesnosti i rizika; u tome naročito važnu ulogu imaju tzv. “istraživanja budućnosti” (“futures studies”) i sastavne metode odnosno tehnike (prognoze, projekcije, predviđanja, predskazivanja, scenariji, vizije, prospekti, perspektive, istraživanje mišljenja/”polling” itd.).²⁵

Jedno dobro heurističko pravilo kaže da treba naći nekakvu ravnotežu između što šire i produbljenije planske komunikacije, s jedne strane, i raznih pragmatiskih razloga i kriterijuma, s druge, odnosno, između moralne čvrstine i postojanosti, i fleksibilnosti (ali ne i bezgraničnog relativizovanja). Takvu ravnotežu je naročito teško postići kada se planeri nađu razapeti između javnih i privatnih interesa, kao što nije ni lako naći uvek pouzdane i jednoznačne odgovore na mnoga pitanja. Ipak, važno je da se barem pokušaju rasvetliti neka ključna pitanja koja se tiču šireg konteksta političke uloge planiranja i istraživanja “mape interesa i moći”.

NOVIJE ISKUSTVO U SRBIJI U POGLEDU PARTICIPACIJE U ODLUČIVANJU

Ovde je važno da se ukaže na još nekoliko aspekata problema participacije, koje će u budućoj plansko-razvojnoj praksi Zlatiborskog regiona biti od koristi prevashodno kao svojevrsno negativno iskustvo i pouke iz primene pristupa participacije u periodu od početka 1990-tih godina naovamo u Srbiji (Jugoslaviji).

- Kod nas i planske vlasti i većina planera neguje svojevrsnu odbojnost prema široj i dubljoj participaciji u planiranju. Ova odbojnost se manifestuje na različite načine, a najčešće je verbalizovana kroz apodiktčki stav da “...treba već jednom prestati sa socijalističkim samoupravljanjem”, odnosno, definitivno odustati od nekadašnjeg “samoupravnog p(l)andemonijuma”!²⁶ Naravno, sama po sebi i uopšte uzev, participacija u planiranju ne mora biti ni dobra ni loša za efikasnost pripremanja, donošenja i ostvarivanja planskih odluka. Njena uspešnost, kao što je pokazano, zavisi od većeg broja faktora, a jedan od ključnih jeste kvalitet informacija kojima akteri raspolažu, način na koji do njih dolaze i način na koji ih koriste u planskom diskursu i interakciji. S druge strane, međutim, ne treba smetnuti s uma da dobro organizovana, nemanipulativna, efikasna, “jevtina” i “nezagušena” participacija predstavlja jedno od ključnih “sredstava” za konstituisanje i

izgradnju civilnog (građanskog) društva, pa su u toj percepciji pitanja troškova i efikasnosti u drugom planu. Ovo je naročito značajno za srbijansko društvo, koje još uvek nije konstituisano kao jasan i nedvosmislen politički entitet (političko društvo), već se emancipuje sporo, tegobno i nesigurno, u uslovima dominirajuće ideologije antiindividualizma, antiliberalizma i antidemokratizma, sve takoreći tradicionalnih karakteristika političkog mentaliteta našeg društva.²⁷

- Sve što je napred rečeno, velikim delom je neposredna posledica veoma raširenog sukoba interesa. Taj sukob čini jednu od ključnih prepreka za uspostavljanje kvalifikovanog dijaloga i stvarno demokratskog planiranja razvoja. Zapravo, on nije ni mogućan u bilo kojem od oblika tzv. “nemanipulisanog i kompetentnog ubeđivanja” sve dok su mnogi vodeći planeri, arhitekti i “envajronmentalisti” ujedno i – gradski urbanistički funkcioneri, vlasnici projektanskih biroa koji “dobijaju” i rade projekte bez javnih konkursa, revidenti i članovi komisija koje ocenjuju projekte koji su urađeni u konsultantskim organizacijama u kojima oni drže veći ili manji procenat vlasništva, investitori, preduzimači, evaluatori projekata i programa strane pomoći, vladini savetnici, pomoćnici ministara, članovi uprava cehovskih komora, članovi upravnih odbora javnih preduzeća i dr. Dok se kod nas “za domaće potrebe” naširoko hvale “civilizacijska dostignuća” demokratskih zapadnih zemalja, naporedo se prenebregava da su u tim zemljama odavno izvršena stroga razgraničenja u vršenju raznih javnih i privatnih funkcija, pa se u njima društveni uticaj ostvaruje pomoću potpuno drugih mehanizama.
- Posebni problemi nastaju u primeni participativnih postupaka u uvođenju ideje održivog razvoja. Budući da je ideja održivosti kod nas preuzeta spolja i da u tome odlučujući uticaj nisu imali sopstveni razvojni i envajronmentalni problemi, neretko je to preuzimanje bilo i pomodno, a bez neophodnog promišljanja konsekvenci i implikacija takvog “importa”. Broj pokušaja ove vrste u praksi (u formi strategija ili drugih dokumenata održivog razvoja, na raznim planskim nivoima) još uvek je daleko od neophodnog. Određena prilagođavanja preduzeta su u prvom redu u zakonodavstvu, najpre u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i zaštite životne sredine, ali i u njemu još uvek dominira svojevrstan “zaštitorski” pristup, što se manifestuje i u envajronmentalnoj politici. Ono što najviše odudara od novije evropske prakse jeste pet stvari, a na koje još jednom treba ukazati i na ovom mestu, tj., kada je reč o participaciji: (1) veoma su retki primeri da su opšti principi i kriterijumi održivog razvoja operacionalizovani do analitičkih i operativnih koncepata; (2) još uvek nedostaje većina praktičnih uputstava o postupcima koji bi omogućili pripremanje i donošenje stvarno održivih odluka; (3) iskustvo u oblasti planiranja održivog razvoja je malo i nedovoljno, a pitanje je i da li postoji tzv. “kritična masa” znanja i ljudskog kapitala za preuzimanje opsežnijih i ambicioznijih aktivnosti u oblasti; (4) takođe nedostaju i ključni institucionalni i organizacioni aranžmani i podrške u oblasti planiranja održivog razvoja, dok su određena prilagođavanja izvršena u oblasti zaštite životne sredine (u užem smislu); i (5) Nadasve neophodnim radikalnim promenama ne ide na

ruku ni široko rasprostranjen antiplanski stav ekonomskih i političkih elita, s jedne strane, niti nepostojanje konsenzusa među ključnim akterima o najprihvatljivijem modelu planiranja za period tranzicije, s druge.²⁸

²¹ Participaciji u planiranju najveći značaj pridaje se u nordijskim zemljama, a u nešto manjoj meri i u Francuskoj, Velikoj Britaniji, Nemačkoj, Holandiji i u još nekim drugim zemljama. Ona je u tim zemljama veoma razgranata i u institucionalnom i u organizacionom pogledu i odvija se kroz mnoštvo formi (na primer, ad hoc radne grupe, konsultativne organizacije, stalni komiteti-komisije, razna upravljačka i nadzorna tela i drugo). Po pravilu, to traži vremena, novca, resurse i znatnog napora, kompetencije, i osposobljenosti uprave i planera za nove oblike komunikacije, kao i spremnost da se čuju i slabije grupe. Tipično, u skandinavskim zemljama mnogo se “investira” u navedena i druga sredstva, jer vlasti i drugi akteri veruju da će to doprineti efikasnijem planiranju, a ovo, opet, rešavanju problema, prevazilaženju fragmentacije u institucionalizaciji i boljem dijalogu i postizanju konsenzusa. Ovde su takođe važne konsultacije, kao poseban komunikacijsko-interakcijski oblik odnosno instrument, koji može veoma pomoći da participacija ne ostane prevashodno “formalistička” (na primer, ako se svede samo na javne uvide u poodmaklim fazama rada na planskim dokumentima, mogućnost stavljanja prigovora i sl.). Ako se konsultacije odvijaju kao stvarni društveni diskurs o ključnim pitanjima razvoja, one mogu suštinski doprineti poboljšanju vertikalne i horizontalne koordinacije. Da bi bile od najveće koristi, uputno je da počnu i pre definisanja opcija i ciljeva, to jest, kao inicijalni dijalog o problemima i pokušaj dolaženja zajedničkog razumevanja mogućnosti, ograničenja i resursa za njihovo rešavanje.

²² Porast participacije u evropskom planiranju prate i veoma raširena nastojanja da se ostvari otklon od ranije dominantnih, tzv. “tehnokratskih pristupa”, ka boljim oblicima saradnje između stručnjaka i “običnog” građanstva. Naime, nastup planske tehnokratije, birokratije i ekonokratije (“tehnostrukture” i “birostrukture”) odvija se u uslovima krize reprezentativne demokratije i pomaka ka novim oblicima tzv. “hibridne demokratije”, odnosno političke modernizacije. Stvarno liberalno-demokratski akteri teže izgradnji države koja mora služiti svim građanima, a posebno najugroženijima, te u tome pokazivati drugu vrstu odgovornosti. Glavni front sukoba nalazi se između pluralističkih demokratskih tendencija u upravljanju, s jedne strane, i tehničko-korporacijskih struktura, s druge. Ovi drugi bi da dominiraju u vlasti i kontroli društvenih procesa, a svoju moć u tome zasnivaju na tehničko-ekonomskoj analizi i upravljanju i manje ili više rutiniziranoj saradnji između vlasti/vlade, biznisa i (neretko korumpiranih) sindikata. Iako “tehnokratija” (u značenju uverenja odnosno pristupa) nastoji da se predstavi drugačije, kao “neutralna”, “objektivna”, “nepolitična” i sl., ona je u biti jedna eminentno politička paradigma: tiče se sistema vladavine u kojem tehnički i ekonomski obrazovani stručnjaci (koji se tipično predstavljaju kao “eksperti”) vladaju uz pomoć specijalističkih znanja i po tom osnovu stečenih pozicija u dominantnim političkim i ekonomskim institucijama. Tehnokratija (kao društveni sloj) može imati razne uloge: “benigni tehnokrati”, vladajuća klasa (kao deo inteligencije u socijalizmu), “stari klasni saveznik”, “sluge vlasti i kompradorskih elita”, tzv. “napukla univerzalna klasa” “flawed universal class”) i dr. Tipična uverenja tehnokratskog sloja su: (1) “tehnika” treba da zameni “politiku”; (2) političari se nisko kotiraju, prevrtljivi su itd. (u jednom stvarno demokratskom procesu odnosno društvu); (3) socijalni i politički konflikti su nepotrebni i mogu se izbjeći, budući da se svi problemi mogu rešiti bilo tehničkim ili ekonomskim sredstvima, to jest, na osnovu profesionalnih “ekspertskih”) uvida, procena i predloga; (4) politika je pragmatično pitanje (“tehnologija vlasti i vladanja”), a ne ideološko pitanje; (5) tehnološki proces je sam po sebi dobar; (6) pitanja socijalne pravde su nevažna (“socijalna pravda je jedan problematičan koncept”), a ako i dođu u prvi plan, takođe ih treba rešavati primenom tehničkog (“instrumentalnog”) racija, pristupa i sredstava. Novije iskustvo, međutim, pokazuje da je često neophodno napraviti otklon od tehnicizma i ekonomizma u evaluaciji razvojnih i drugih planova, programa i projekata (barem u javnom sektoru), koji treba da se zasniva na sledećim sociopolitičkim principima: (1) društvene posledica odluka o alokaciji resursa toliko su raširene i važne da to ne dozvoljava da odluke nastanu kao proizvod neke nejasne procedure u kojoj politički razlozi i kriterijumi nisu uzeti u obzir; (2) zbog toga, konačna odluka o datim projektima mora biti političke prirode, što implicira da odluku moraju doneti oni koju su nadležni za definisanje i sprovođenje politike i preuzimaju odgovornost za njeno ostvarivanje; (3) za

pravljenje konačnog izbora neophodno je da budu obezbeđena (i) viđenja (stavovi, mišljenja i dr.) svih pogođenih strana; (4) da bi se izbegla manipulacija u postupku i evaluaciji opcija, politički izbor mora biti izvršen između više stvarnih alternativa (opcija), a ne prema pravilu “sve ili ništa”; (5) konačni izbor mora se zasnivati na što bolje definisanom i legitimisanom javnom interesu, kao vrhovnoj vrednosti i kriterijumu. Sve što je rečeno upućuje na suštinske razlike između “tehnokratskog” i “sociokratskog” pristupa, u pogledu sledećih pitanja, respektivno: (1) predmet (sadržaj) planiranja: monolitnost/koalicija; (2) uloga profesionalaca: “klin”/“jedan-od-mnogih”; (3) stepen centralizacije odluka: visok/nizak; (4) plan kao rezultat procesa: dominantan/relativan; (5) forma plana: detaljan (direktivan)/indikativan; (6) glavno merilo sprovođenja: usaglašenost sa planom/performansa; (7) obim i obuhvat: komprehenzivno/selektivno; (8) shvatanje racionalnosti: potpuna racionalnost/kontekstualna racionalnost i tzv. “kvazi-racionalnost”; (9) planski proces: linearan/kružan (iterativan i sl.).

²³ Stoga je upravo ovde odlučujuće važno da planeri mogu “običnim” akterima pomoći kompetentnim, verodostojno interpretiranim i korektno evaluiranim uvidima u moguće opcije budućeg razvoja, u procesu nemanipulativnog ubeđivanja i diskusije. Ovaj problem potenciran je i samom činjenicom da je kompetentan dijalog teško strukturisati i voditi na velikim javnim razmatranjima (naročito na otvorenim skupovima), jer na njima najčešće svako hoće najpre da kaže svoje, dok, tipično, ima malo onih koji hoće da saslušaju argumente drugih.

²⁴ Pojedinačni zahtevi ove vrste obuhvataju sledeće: (1) zajedničku identifikaciju i definiciju problema od strane svih zainteresovanih aktera, uz to postignutih blagovremeno i na osnovu konsenzusa; (2) saglasnost o ograničenjima, mogućnostima i dozvoljivim sredstvima (“upravljačko-razvojnim instrumentima”); (3) definisanje stvarnih (a ne fingiranih) alternativnih opcija (rešenja) i njihova preliminarna ocena i prezentacija, od strane stručnjaka za najširu javnost, u uređenom, jasnom i koherentnom obliku, jezikom koji je razumljiv tzv. običnim ljudima; (4) predlaganje najboljeg rešenja, nakon temeljitog istraživanja razloga za i razloga protiv, za svako predloženo rešenje odnosno opciju; (5) odlučivanje o predlogu, u postupku koji teži uslovima tzv. “nesputane komunikacije” (prema J. Habermasu) i uz korišćenje tzv. “nemanipulativnog ubeđivanja” i nepristrasne i nezavisne ekspertize, kao glavnih komunikacijskih sredstava; (6) Formulisanje ciljeva i sredstava za njihovo ostvarivanje, na način da se se postigne konsenzus o raspoloživim i dozvoljivim ciljevima; (7) primena (ostvarivanje) onoga o čemu je odlučeno, a imajući u vidu i izgledne promene uslova, naročito u pogledu ostvarivanja ključnih (strateških) elemenata razvoja.

²⁵ Ovde se na umu ima sledeće: (1) vreme; (2) finansijska sredstva (“novac”); (3) kvalitetna saznanja građa iz više izvora (profesionalna znanja, znanja tzv. običnih ljudi itd.); (4) planeri koji su stvarno osposobljeni za participativno planiranje; (5) institucije i organizacije koje su, takođe, stvarno osposobljene za participaciju raznih aktera, a u toma naročito za međusobnu saradnju i prevazilaženje inače tako česte sektorske i upravne “kompartmentalizacije”; (6) uspostavljen i dobro uhodan sistem koji omogućava razne vrste planske i druge upravljačke koordinacije; (7) obrazovano (obučeno) i kompetentno građanstvo.

²⁶ Upravo je bogata “istorija beščašća” u mnogim zloupotrebama matematičko-statističkog modelovanja i kompjuterskoj i informatičkoj podršci pokazala da su pretpostavke i uslovi primene mnogo važniji od samih metoda, odnosno tehnika. I dalje centralno mesto po važnosti imaju pretpostavke, jer nema samo “jedne koncepcije budućnosti” (kao, uostalom, ni sadašnjosti ni prošlosti), već se na nju gleda na različite načina od strane raznih aktera. Ovo samo po sebi nameće neophodnost da se odluke o tome moraju doneti na osnovu nekakvog sporazuma (“društvenog dogovora”) o pravcu i sadržaju budućih akcija (barem u demokratskom i participativnom planiranju). Razni participativni pristupi svoj vrh imaju u razvijanju kompleksnih heurističkih metoda koji omogućavaju evaluaciju i stapanje kvalitativnih i kvantitativnih podataka i ideja i barem grubo ex ante skiciranje mogućnih implikacija i konsekvenci, a pre toga – ovaj momenat treba uvek naglašavati – i “sporazum” o samom problemu i mogućnostima i ograničenjima u pogledu resursa za njegovo rešavanje, što sve treba da posluži kao “uvod” za komunikaciju i interakciju učesnika.

¹⁵ U jednom delu, ovo je posledica nedovoljne samokritičnosti, autorefleksivnosti i intelektualnosti u planerskoj struci. Kada se tome doda da većina onih koji sada odlučuju o pravcima i sadržaju tranzicijskih reformi o planiranju sudi na osnovu pamćenja iz socijalističkog perioda, i to prevashodno

po njegovim neuspesima, a uz to većinom i ne poznaju noviju evropsku praksu planiranja i drugog upravljanja na više nivoa, a tako ni novije evropske trendove u emancipatorskom i modernizatorskom planiranju, možda i ne čudi što su anti-planski stav i skoro neprikrivena i jedva kontrolisana averzija prema planiranju toliko rašireni među “arhitektima” reformi, koji su većinom ekonomisti neoliberalne provenijencije.

²⁷ Sa mnogo razloga može se reći da je srbijansko društvo još uvek u dubokoj ekonomskoj, političkoj, socijalnoj i kulturnoj krizi.

²⁸ Velikim delom, ovo je posledica dejstva faktora iz dveju grupa. (1) Najpre, nekoliko ideoloških odnosno političkih dogmi dominiraju od samog početka perioda postsocijalističke tranzicije, na račun drugih profesionalnih i političkih opcija. (2) Drugo, i sama suprematija dogmi može se objasniti činjenicom da, među svim oblicima emanacije društvene moći, u javnoj komunikaciji i interakciji, dominiraju razni oblici manipulacije, paternalizma i kljijentelizma. Kao posledica, postoje velike teškoće u uspostavljanju javnog diskursa o otvorenim pitanjima strateškog razvoja, odnosno u uspostavljanju tzv. “javnog domena” u planiranju i drugim vrstama svesnog društvenog konstruktivizma. Čini se da u svemu najviše nedostaje zbilja nepristrasna i nezavisna ekspertiza (profesionalizam), što ukazuje na imperativ da kritički deo aktera izvrši pritisak da se uspostave institucionalni i organizacioni aranžmani odnosno prilagođavanja koja omogućavaju što nesmetaniju komunikaciju u javnom diskursu. Tzv. “nemanipulativno ubeđivanje (persuazija)” predstavljalo bi glavnu polugu u širem mobilisanju građanstva. Naime, sve je veće povlačenje građanja iz učestvovanja u vođenju javnih poslova u Srbiji, što prati preteći porast broja apatičnih, a što takođe govori i o sve većem otuđenju vlasti i političkih i ekonomskih elita (“političke i ekonomske kaste”). Nasuprot tome, imperativ je da se što veći broj ljudi privuče i osposobi da kompetentno učestvuje u procesima demokratskog pripremanja i donošenja odluka, naročito kada je reč o strateškim pitanjima. Poseban problem predstavlja to što je kod nas prenebregnut pomak od “od vladanja ka upravljanju” (“from government to governance”), i to u svakom od tri osnovna značenja pojma “upravljanje” (“governance”), koji se zbilo u razvijenim zemljama i koji je imao bitnog uticaja i na upravljanje razvojem.

5. KRATAK OPIS IDEJE ODRŽIVOG RAZVOJA

NASTANAK IDEJE ODRŽIVOG RAZVOJA, NJENA OSNOVNA ZNAČENJA, NOVIJE EVROPSKO I DRUGO ISKUSTVO U PRIMENI I NEKE POUKE ZA NAS

Iako je ideja održivosti bila rudimentarno skicirana još od tzv. prve „ekološke/ envajronmentalne revolucije” s početka 1960-tih godina, svoje razvijeno, današnje značenje, dobija u Izveštaju G.H. Brundtland (1987), a potonju razradu u materijalima Svetske konferencije o životnoj sredini, održane 1992. godine u Rio de Žaneiru. Prema tim dokumentima, održivi razvoj označava kvalitativan rast, tj. socioekonomski i kulturni razvoj, usklađen sa uslovima, ograničenjima i kapacitetom životne sredine, i odvija se na način da se budućim generacijama ne pogoršavaju uslovi opstanka. Vrlo brzo se pokazalo, međutim, da opšti principi i kategorije paradigme održivosti nisu neposredno upotrebljivi u pripremanju, donošenju i sprovođenju planskih odluka, odnosno drugih odluka koje se tiču održivosti. Njih je stoga neophodno operacionalizovati (konkretizovati), tako da izražavaju kriterijume i sadržaje konkretnog istorijsko-geografskog prostora koji zahvata dato plansko područje i ljudi koji ga naseljavaju.²⁹

Uopšte uzev, **održivost ima više značenja i sadržaja**, pa je za datu zajednicu održivo ono što:

- socijalno je prihvatljivo, odnosno što doprinosi socijalnoj integraciji zajednice;
- omogućava trajan ekonomski rast/razvoj;
- sadržaj i meru socijalnog i ekonomskog razvoja usklađuje prema ekološko-prostornim kapacitetima/pragovima datog područja; i
- politički je prihvatljivo, to jest, ono o čemu se može dogovoriti i odluke doneti u političkoj areni (institucijama, forumima itd.), a što reflektuje datu konstelaciju moći koja se nalazi u osnovi odlučivanja i od koje zavisi šta će biti stavljeno na tzv. “politički dnevni red”, šta (još uvek) neće, da li će se o tome odlučivati ili neće, na koji način će se odlučivati, da li će odluke biti implementirane itd.

Među navedenim atributima održivosti postoje recipročne relacije (ukupno šest parova). Uopšte uzev, skoro i da nema razvojno-planskih odluka koje će biti održive u svakom od navedenih pogleda, a naročito teško je postići međugeneracijsku održivost odluka. Stoga, **uvek treba imati u vidu da je cilj, zapravo, da se postigne određena ravnoteža i “trejd-off” (svojevrсна “trampa”) između raznih kriterijuma odnosno slojeva održivosti.**

U konceptu socijalne, ekonomske i političke održivosti više se naglašava značaj tzv. **unutargeneracijske jednakosti i pravičnosti**, dok je tzv. **međugeneracijska jednakost i pravičnost** od većeg značaja u prostorno-ekološkom razumevanju održivosti, a uz to u njoj je više naglašen princip budućnosti nego kod prve grupe.

Koncept održivosti nalazi se negde “na sredini”, između u osnovi ekocentričnog koncepta kvaliteta sredine (“environmental quality”), i u osnovi antropocentričnog koncepta kvaliteta življenja (“quality of life”). Ovi koncepti, pored održivosti u njenom opštem značenju, obuhvataju i veći broj drugih aspekata, kao što su funkcionalnost, zdravlje, udobnost, raznolikost, vitalnost, lepota, bezbednost (u više dimenzija, to jest, kao fizička, socijalna, ekonomska, politička i druga) itd.³⁰

Ukratko, **paradigma održivosti predstavlja najnoviju fazu u dugoj istoriji tzv. “developmentalizma” i envajronmentalne problematike u Evropi.**³¹ Tokom poslednjih petnaestak godina, početna ideja održivosti doživela je mnoštvo novih interpretacija, dok je njena praktična primena otvorila niz novih aspekata, od kojih su neke potvrdile relevantnost opštih principa i kriterijuma održivosti, ali je ukazano na veći broj protivurečnosti u inicijalnoj zamisli. **Zajednički imenitelj većine novijih interpretacija jeste nastojanje da se napravi otklon od ranije dominantnog razumevanja koje u prvi plan stavlja dimenziju međugeneracijskih aspekata održivosti.** Ovde je najvažnije sledeće:

- vrlo brzo se pokazalo da opšti principi i kategorije paradigme održivosti nisu neposredno upotrebiti u pripremanju, donošenju i sprovođenju planskih odluka, odnosno drugih odluka koje se tiču održivosti;³²
- među svim interpretacijama održivosti, najveća methodska i sadržinska “napetost” postoji između ekonomski i ekološki shvaćene održivosti; suštinu problema čini traženje nekakve ravnoteže, ili pomenutog “trade-off-a”, između: 1) envajronmentalno (ekološki) prihvatljivog ekonomskog rasta i razvoja; 2) socijalno pravičnog razvoja/rasta; i 3) prostorno uravnoteženog razvoja; nažalost, praksa pokazuje je upravo najteže usklađivati i postići i ekonomski prihvatljivu i ekološki dozvoljivu održivost;
- odluke treba u što većoj meri da se zasnivaju na pouzdanim i sistematskim uvidima u ekološko-prostorne kapacitete i krajnje pragove (naročito apsorptivne / asimilativne), kao opštoj i referentnoj osnovi za *ex ante* evaluaciju odluka;³³
- u idealnom slučaju, objektivizovano i rigorozno ekološko-prostorno zoniranje i indeksiranje planskog područja treba da čini jedan od osnova evaluacije u planiranju/politici razvoja, ili, šire, u pripremanju, donošenju i ostvarivanju odluka o razvoju uopšte;
- informatička podrška pripremanju, donošenju i ostvarivanju odluka, međutim, mora da obuhvati mnogo širi spektar statističkih mera, među kojima su najvažniji sistemi indikatora održivog razvoja;
- praksa je pokazala da paradigma održivog razvoja nije nikad direktno upotrebljiva (“ne pada s neba, niti se ostvaruje sama od sebe”), već pretpostavlja preduzimanje niza novih aktivnosti i prilagođavanja;³⁴
- budući da opšti principi i kriterijumi održivosti (socijalni, ekonomski, politički, ekološko-prostorni i međugeneracijski) nisu direktno primenljivi, njih je

neophodno detaljnije razraditi (“operacionalizovati”), što se u većini zemalja koje se suočavaju sa ovim problemom i čini; po pravilu, u okviru konkretne strategije ili politike održivog razvoja (pa tako i strategije/politike održivog regionalnog i urbanog razvoja i menadžmenta), kombinuje se veći broj opštih i posebnih principa i kriterijuma; koji variraju brojem i sadržajem, zavisno od toga na koji konkretan problem se primenjuju, i na kom nivou planiranja i upravljanja;

- odluke o planovima, programima i projektima razvoja i zaštite treba donositi na osnovu odgovarajućih analiza uticaja na sredinu;
- pripremanje, donošenje i sprovođenje odluka o razvoju i zaštiti sredine treba da se ostvaruje na principima javnosti, otvorenosti, demokratičnosti i participativnosti, čime se minimizuju distorzije iz procesa odlučivanja, u skladu sa habermasovskim razumevanjem tzv. “komunikacijske ograničenosti”; iako je imperativ da bude što manje iskrivljavanja, odnosno da se stalno nastoji na smanjivanju tzv. distorzija u planskoj komunikaciji, njih nije moguće potpuno otkloniti;
- na koncu, iskustvo je pokazalo da primena opštih principa i kriterijuma održivosti suštinski zavisi od date konstelacije moći, odnosno od onih faktora koji u datoj strukturi moći najviše utiču na razumevanje problema i mogućnosti i ograničenja njihove planske artikulacije.

KLJUČNE TEORIJSKE KONTROVERZE U INTERPRETACIJI I PRIMENI PARADIGME ODRŽIVOSTI

Najveća razlike postoje između ekološkog (često i: biološkog, ili prostorno-ekološkog, ili envajronmentalnog itd.) razumevanja održivosti, na jednoj strani, i ekonomskog shvatanja održivosti, na drugoj. Fundamentalna je razlika između naglašene ekološke (biološke) i naglašene ekonomske paradigme (konceptije) održivosti. Na primer, kada se insistira na nadmoći ekonomskih kriterijuma u odnosu na sve druge, reč je, nalaze mnogi komentatori, o svojevrsnoj “faustovskoj” pogodbi, materijalizovanoj u opsesnutosti ekspanzionizmom i rastom po svaku cenu (“growthmania”), koji je zasnovan na naučno-tehničkom progresu, neograničenom produktivizmu i reprodukovanju postojećih odnosa moći. Ovakav obrazac rasta upravo vodi degradiranju i uništavanju prirodnih sistema kao pretpostavke razvoja, jer se neosnovano pretpostavlja da su mogućnosti “supstitucije” u prirodnim sistemima neograničene.

U **ekonomici (ekonomskoj nauci)** središnji kriterijum sastoji se u maksimizovanju efekata proizvodnje uz minimizovanje utrošaka, kao uslov trajnog/održivog ekonomskog rasta. Iako i među ekonomskim interpretacijama održivosti postoje razlike, zajedničko za većinu jeste to što imaju izvor u tzv. modelu “podele kolača” (“cake-eating model”), koji je formulisao J. Hartwick. Ekonomska koncepcija održivosti računa sa mnogo većim mogućnostima supstitucije inputa u održavanju stabilnog i visokog ekonomskog rasta, u uslovima delovanja “održivog” tržišnog

mehanizma i selektivnog korišćenja mera državne intervencije, zarad obezbeđivanja stabilnog i redovnog snabdevanja sirovinama, robnih tokova, akumulacije kapitala i prinosa na investicije (profita).

U **dominantnim ekološkim interpretacijama održivosti**, međutim, naglašava se značaj minimizovanja gubitaka u životnoj sredini koji nastaju usled ljudskih aktivnosti, ili se, čak, insistira na zabrani onih ljudskih aktivnosti koje nanose ireverzibilne štete prirodi. Ovde su od naročitog značaja dve kategorije, stabilnost (“stability”) i gipkost/elastičnost (“resilience”), čija su značenja različita od onih koja imaju u ekonomici. Ekološka stabilnost označava sposobnost povratka u ravnotežno stanje nakon poremećaja, što se najpre odnosi na veličinu populacije ekosistema i vreme koje je potrebno za oporavak. Ekološka gipkost tiče se sposobnosti ekosistema da održi svoju strukturu i funkcionisanje u uslovima koji su izazvani raznim poremećajima. (Ovde je važno uočiti da nije od ključnog značaja da se očuvaju sve populacije, već je važnije da sistem opstane i nastavi da funkcioniše, to jest, da izbegne kolaps.). Samo po sebi je razumljivo da su ove dve stvari povezane, jer će gipkost jednog ekosistema zavisiti od broja i sposobnosti vrsta koje su u stanju da održe kritične strukturne procese u ovom sistemu pod raznim envajronmentalnim uslovima, koji ekosistem podvrgavaju različitim stresovima i šokovima.³⁵ Ekološka (biološka) paradigma održivosti, polazi od neophodnosti održavanja stabilnosti i ravnoteže ekoloških sistema (struktura), čiji deo čine i ljudi i njihove zajednice, odnosno od teze da ekonomski rast veoma često ukida mogućnost “supstitucije” u prirodnim sistemima/ strukturama, to jest, mogućnost obnavljanja degradiranih sistema i u njima narušene ravnoteže.

Mogućnosti za održavanje stabilnosti i gipkosti, odnosno za povratak sistema u ranije stanje nakon toga što je stabilnost narušena, suštinski su različite u privrednim i prirodnim sistemima. Pri tom, upravo razne vrste neravnoteža koje privredni sistem svojim funkcionisanjem i širenjem proizvodi u prirodnim sistemima često izazivaju razne vrste neravnoteža u prirodnim sistemima, koje nije moguće otkloniti, ili je to moguće samo uz izuzetno velike ekonomske i druge društvene troškove.

Iako je u poslednje vreme došlo do tzv. “velikog približavanja” između ekonomike i ekologije, treba naglasiti da ekstremne pozicije u tim naukama ne pružaju znatnije mogućnosti za traženje tzv. “intervala povoljnosti/povoljnih rešenja” za oba stanovišta, to jest, i ekološko i ekonomsko. Među ekološkim tumačenjima, povoljnija su ona koja nastoje na “mekim”, “plitkim” i sličnim tumačenjima održivosti. Među ekonomskim tumačenjima, veće mogućnosti usklađivanja sa ekološkim pristupima pružaju ona iz klase održivog razvoja, gde se polazi od pretpostavke da zaštita i očuvanje prirodne sredine predstavljaju vrhovni kriterijum (ujedno i prag preko kojeg se ne bi smelo ići) za definisanje politike razvoja, što samo po sebi ukazuje da je ovde reč o vođenju računa o visokim kriterijumima određene envajronmentalne etike. Takođe, i ovde je reč o razvijanju novih sinteznih pristupa, na primer, u okviru

novih akademskih disciplina poput tzv. “bioekonomike” (“ekološke ekonomike”, “ekonomske ekologije”, “envajronmentalne ekonomike” itd.). Na drugoj strani, ekonomski pristupi iz klase pukog održivog rasta (ne i razvoja) ne pružaju mnogo mogućnosti za usklađivanje sa ekološkim pristupima, a u slučaju ekstremnijih ekoloških pristupa čak se i međusobno isključuju. Ono što je zajedničko ovim “funkcionalističkim” ekonomskim pristupima jeste da se prirodna sredina razume isključivo kao “rezervoar” i “snabdevač” resursa i drugih inputa (to jest, dobra i usluga) za trajan (neprekinut, postojan i sl.) ekonomski rast, te i kao “kolektor” raznih otpadnih materija i drugih uticaja. U tome, osnovni kriterijum prema kojem se rukovodi ekonomika jeste korisnost. Zaštita prirodne sredine samo je jedan od ciljeva politike (planiranja, menadžmenta itd.), a smisao preduzimanja ekonomskih, tehnoloških, administrativnih i drugih mera u koncipiranju i kontrolisanju održivog rasta sastoji se u tome da se ostvari postepeni prelaz sa eksploatacije neobnovljivijih resursa ka eksploataciji obnovljivih resursa, i to na način koji omogućava njihovo održavanje i obnavljanje na datom (zatečenom) nivou. Pristupi iz prve od navedenih ekonomskih paradigmi (održivi razvoj), nažalost, još uvek čine manjinu u envajronmentalnoj politici, a najveći broj pristupa zasniva se jednom ili više parcijalnih tumačenja ovog problema iz druge grupe ekonomskih tumačenja održivosti (to jest, redukovani održivi rast).

Tokom poslednjih dvadesetak godina veoma je ojačala čitava nova škola ekonomskih tumačenja koja rešenje za problem očuvanja prirodnih resursa vidi u instrumentima tržišta. Smatra se da će odgovarajući cenovni i poreski instrumentarijum (posredovan kroz tržišni mehanizam) dovesti do neophodne ravnoteže u korišćenju prirodnih resursa, na taj način što će kroz regulisanje troškova uticati na promene u strukturi proizvodnje (investiranja) i potrošnje koje su povoljne sa envajronmentalnog stanovišta. Sve raširenije vrednovanje envajronmentalnih resursa putem finansijskih instrumenata (“monetarizacija”, “marketizacija” itd.) čini sastavni deo većine ovakvih pristupa, a neretko njene pristalice nalaze da tržišni pristup predstavlja “opšti lek” (“panaceju”) za sva pitanja razvoja, uključujući i siromaštvo. Smisao ovakvih pristupa sastoji se u tome da se preferencije pojedinaca i grupa usklade sa stvarnim društvenim troškovima njihovih aktivnosti, kako sadašnjim, tako i budućim. Nažalost, većina primera, naročito onih iz Trećeg sveta, ne potvrđuje efikasnost ovakve orijentacije, što ima za posledicu da se troškovi tekuće proizvodnje i potrošnje ne raspodeljuju pravično ni među sadašnjim akterima, niti razumno između sadašnjih i budućih generacija. U jednom delu, to je posledica činjenice na koju je već ukazano, naime, da sva ključna pitanja ekološko-prostorne održivosti socioekonomskog rasta i razvoja imaju jak interesni naboj i podtekst, zbog čega i ona pitanja koja na doktrinarnom nivou razmatranja mogu izgledati jasna i nedvosmislena - u praksi postaju zamućena i neretko nerazmrsiva.

POUKE ZA REFORMU SISTEMA I PRAKSE UPRAVLJANJA ODRŽIVIM RAZVOJEM U ZLATIBORSKOM REGIONU

Iz prethodne rasprave može se nedvosmisleno izvući **nekoliko zaključaka**.

- Nova generacija dokumenata ORZR mora se zasnivati na opštim principima i kriterijumima održivog razvoja i iskustvu u njihovoj primeni, s jedne strane, i izradi operativnih i analitičkih koncepcija održivosti koje se neposredno tiču razvojnih i drugih prilika u Zlatiborskom regionu, s druge.
- Ne može se računati da će u svakoj odluci biti moguće ostvariti sve slojeve odnosno aspekte održivosti, naime, socijalne, ekonomske, ekološko-prostorne (“envajronmentalne”), političke itd., već se mora težiti nekakvoj ravnoteži između njih, a u pojedinim slučajevima i “žrtvovanju” jednih u korist drugih.
- Imajući u vidu prirodnu posebnost ZR, ulogu instrumenata u duhu pristupa tržišnog envajronmentalizma treba svesti na neophodni minimum.
- U navedenim okvirima, suštinski je važno da se postigne sklad u primeni raznih principa i kriterijuma održivosti.³⁶

Navedeni nalazi imaju veći broj implikacija za novo institucionalizovanje i organizovanje na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, u čemu je uputno koristiti i neka dosadašnja uputstva.³⁷ Osnovno što bi **za uspostavljanje novog sistema i prakse** u ovom času trebalo preduzeti obuhvata niz raznovrsnih aktivnosti.

- Neophodna su nova ustavna i zakonska rešenja za vertikalnu koordinaciju (među upravljačkim nivoima) i horizontalnu koordinaciju (unutar pojedinačnih upravljačkih nivoa) u pripremanju, donošenju i ostvarivanju odluka o zaštiti i razvoju. Sada naročito nedostaju “srednji” nivoi upravljanja i planiranja, a u prvom redu regionalni i metropolitanski.
- Neophodno je uspostaviti postojanje i funkcionisanje raznih oblika svojine (privatne, javne, zadružne, mešovite i dr.) i partnerstvo između njih. U tome, treba pristupiti diversifikaciji u oblasti javne svojine, kroz njene razne oblike (državna, lokalna, municipalna itd.).
- Novi svojinski sistem treba da bude osnov za jasno određivanje javnih interesa i javnih dobara (na raznim upravljačkim nivoima), i za uspostavljanje zakonskih rešenja i institucionalnih aranžmana za postizanje ravnoteže između legitimnih (ne-destruktivnih) individualnih (privatnih) interesa i javnih interesa.
- Za izradu nove generacije dokumenata održivog razvoja, najpreče je da se najpre izvrši sistematska i obuhvatna *ex post* analiza ostvarivanja dosadašnjih (važećih) ključnih planova, programa i projekata, kao i drugih odluka iz šireg područja razvoja i zaštite životne sredine.
- Neophodna je izrada svojevrstne “nacionalne strategije saradnje sa strateškim partnerima sa stanovišta održivog razvoja”, i započinjanje sistematskog i

programiranog rada na formiranju tzv. “koalicija za održivost”, to jest, lociranje i aktiviranje onih aktera koji su zainteresovani za stvar održivosti, a najpre subjekata u lokalnim sredinama.

- Među novim dokumentima, prioritet imaju: (1) Nacionalna strategija održivog razvoja; (2) Nacionalna strategija (plan) prostornog razvoja i uređenja; (3) Nacionalna strategija očuvanja i korišćenja biološke raznovrsnosti; (4) Nacionalna strategija korišćenja prirodnih resursa; i (5) nova strategija održivog privrednog i, posebno, održivog industrijskog razvoja.³⁸
- Svakako, treba preduzeti reviziju ključnih programa i projekata infrastrukture i suprastrukture, sa stanovišta njihovih direktnih i indirektnih troškova i koristi, odnosno sa stanovišta njihovog “strateškog uticaja na sredinu” i, još šire, uticaja na održivost razvoja i na očuvanje biološke raznovrsnosti.
- Takođe treba intenzivirati rad na započetim informacionim sistemima o prostoru, naseljima, životnoj sredini i prirodnim resursima, primenom za to pogodnih pristupa. Neophodno je izvršiti prilagođavanja u statističkom sistemu, sa ciljem da se uvede evropski sistem *NUTS*, kao i da se uključimo u program *ESPON*.
- Bitno je poboljšati ukupnu saznavnu osnovu za planiranje održivog razvoja i u tome, prioritetno, preduzeti nova i sistematska istraživanja ekološko-prostornih kapaciteta, krajnjih (“ultimativnih”) pragova i rizika. Naporedo treba izraditi normativne sisteme pokazatelja za: (1) kvalitet življenja; (2) ekološko-prostorne kapacitete, konačne/krajnje pragove i rizike (preliminarno); i (3) sistem pokazatelja za buduće praćenje i *ex post* ocenu ostvarivanja odluka za ključne planove, politike, programe i projekte.
- Prioritetno je i definisati projekte ekonomsko-ekološke obnove i rehabilitacije privrede u gradovima i varošima i prići njihovoj izradi, odnosno realizovanju.
- Intenzivnije raditi na raznim lokalnim agendama održivosti, kao i na drugim odgovarajućim strategijama, usklađeno sa naznačenim projektima obnove i rehabilitacije privrede.
- Pojedina regionalna područja, gradove, druga naselja i posebna, ekološki važna područja, uputno je kandidovati za dobijanje statusa pilot-područja i demonstracionih područja u procesu pripremanje za pridruživanje Evropskoj uniji, naročito za potrebe istraživanja pitanja envajronmentalnog zoniranja i indeksiranja. U vezi s prethodnim, treba ubrzati rad na nizu konkretnih dokumenata održivog razvoja, u početku u manjem broju pilot- i demonstracionih područja (regija, gradova, varoši i seoskih naselja). U tom okviru, nadležne planske, istraživačke i druge vlasti treba hitno da obezbede finansijsku i drugu podršku za učestvovanje naših aktera u programima *CADSES*, *INTERREG III B* i sl.
- Neophodno je hitno izraditi institucionalne i organizacione aranžmane za društvenu pomoć uspostavljanju tzv. “održivog biznisa”, bez koje nema poboljšanja u uslovima privatizacije, partnerstva i dominacije tržišno motivisanih

i zasnovanih odluka. Uputno je da to bude urađeno u okviru odgovarajućih strategija za razvoj malih i srednjih preduzeća. U istim okvirima, treba uspostaviti preduslove za uspostavljanje raznih oblika partnerstva.³⁹

- Nadasve, treba odmah pristupiti izradi i primeni odgovarajućih programa “obrazovanja za Evropu”, za sve aktere koji učestvuju u vođenju javnih poslova, ali u prvom redu za: 1) pripadnike naše “političke elite”, na svim nivoima upravljanja; 2) upravu; i 3) “edukaciju edukatora”.
- Potrebno je novo zakonsko i institucionalno regulisanje planske komunikacije i participacije.⁴⁰
- Slično, treba razviti nove ekspertске sisteme i novi “jezik planiranja”, kao pomoć u izgradnji emancipatorskog, modernizatorskog i participativnog planiranja.

Sve što je napred rečeno, međutim, iziskuje da se što pre dode do kako-tako izradene **konceptije novog planiranja, odnosno upravljanja razvojem, prilagođenog dejstvu ključnih faktora tranzicije, a uz to i prihvaćenog od većine političkih, profesionalnih i drugih aktera.** Mi nalazimo da se nova planska heuristika mora zasnivati na modelu proaktivnog planiranja, koje podržava dejstvo ključnih tranzicijskih faktora (politička pluralizacija i demokratizacija, dominacija privatne svojine, privatna inicijativa i dominacija tržišno zasnovanih odluka, selektivna re-regulacija u uslovima sve šire liberalizacije odlučivanja itd.). U tom smislu, rezolutno smo protiv minimizovanja uloge planiranja, kojem je toliko sklona većina “arhitekata” tranzicijskih reformi u našoj zemlji, pre svih, ekonomista neoliberalne ideološke provenijencije. Nasuprot “minimalističkim” pristupima, koji od početka perioda tranzicije dominiraju među političkim i ekspertskim elitama i u drugim delovima javnosti, računamo na **složeniju, obuhvatniju i društveno odgovorniju ulogu planiranja/politike razvoja: planiranje mora imati uravnoteženu pro-aktivnu (ko-aktivnu, inovativnu, promotivnu itd.) stranu i reaktivnu (restriktivnu, regulativnu i sl.) stranu**, što obuhvata sledeće:

- planiranjem se stvara strateški okvir za delovanje raznih aktera u javnom, privatnom i tzv. “trećem sektoru”;
- planiranjem se “odgovara” na promene koje su stvorene delovanjem drugih upravljačko-regulativnih mehanizama (na primer, tržišta, države, lokalnih vlasti itd.), kao i spontanom aktivnostima raznih pojedinačnih aktera;
- planskim odlukama se ciljno, selektivno i programirano izazivaju (“stvaraju”) nove promene;
- planskom akcijom teži se ostvarivanju određenih budućih stanja, to jest, ciljeva, koji se mogu razumeti i kvalifikovati na razne načine (kao tzv. “optimalna”, “zadovoljavajuća”, “racionalna” ili koja druga rešenja);
- na taj način, planskom akcijom organizuje se programirano i koordinisano korišćenje prirodnih, stvorenih i ljudskih resursa, zarad realizovanja planskih ciljeva o kojima je reč;

- prilikom pripremanja, donošenja i ostvarivanja planskih odluka, neophodno je voditi računa i o uticaju i posledicama planskih odluka i njima izazvanih promena na tzv. “treća lica” (tj., na aktere koji nisu uključeni u pripremanje i donošenje odluka);
- neophodan je poseban skup aktivnosti da se donete planske odluke i sprovedu, jer se to ne rešava “samo od sebe”, što podrazumeva definisanje i aktiviranje složenog sistema implementacionih sredstava i podrški; stoga je u planiranju važna politička volja da se odluke donesu, ali je barem isto toliko važna i politička volja da se one ostvare, pa su ova dva bloka samo delimično istovetna;
- konsekvntno, planskim odlučivanjem se, neposredno ili posredno, uvek vrši i kontrola tzv. “političkog dnevnog reda” (na primer, preko stavljanja određenih problema na razmatranje i njihovog legitimisanje, odnosno, sprečavanja da pojedini problemi postanu predmet razmatranja u političkih institucijama, tzv. “ne-odlučivanjem”, tipično, kroz tzv. “sistematsku i organizovanu mobilizaciju pristrasnosti i interesa”, manipulaciju itd.); na taj način, upravo planiranje može predstavljati jednu od tipičnih emanacija i manifestacija tzv. “skrivenih lica moći”, što se označava kao tzv. “tamna strana planiranja”.

²⁹ Upravo odavde i potiču sporenja oko raznih i različitih značenja održivosti. Naime, dok se, u okviru izabranog tumačenja održivosti, manje ili više svi slažu oko opštih principa i kriterijuma, kada treba odrediti konkretne ciljeve i sredstva za njihovo realizovanje, najčešće dolazi do različitih interpretacija i do većeg naglašavanja jednih aspekata održivosti, na račun nekih drugih, u čemu nemalu ulogu imaju i interesni aspekti. Na drugoj strani, to je posledica puke činjenice da održivost “nije od jednog komada”, već je reč o višeslojnom fenomenu. Održivost ima više značenja, koja mogu biti i međusobno nesaglasna. U praksi je veoma je mali broj situacija u kojima je moguće realizovati sve slojeve održivosti, pa upravo ova okolnost upućuje na nužnost da se napravi neki “trade-off” između raznih slojeva, dimenzija i aspekata održivosti.

³⁰ Važno naglasiti da koncept održivog razvoja nije jedina relevantna paradigma društvenog dobra. Po svom istorijskom izvoru i tzv. “meta-logici”, ona je eminentno doktrina razvijenih društava Zapada. Predstavlja jednu od najnovijih faza u dugoj evoluciji pojma “razvoj”, čiju okosnicu čine četiri ključne zapadne vrednosti, to jest, progres (napredak), univerzalizam, savladavanje (“pokoravanje”) prirode i naglašena racionalnost (i to pretežno tzv. “instrumentalna racionalnost”, naime, ona koja se bavi istraživanjem najboljih sredstava za postizanje određenog i unapred definisanog cilja). Samo naoko slučajno, paradigma održivosti pojavila se nakon nekoliko decenija tzv. “krize developmentalizma”, naime, krize raznih koncepcija razvoja. U mnogim kulturama, odnosno civilizacijama, međutim, težnja ka dobrom životu, blagostanje, javno dobro i druge vrhovne vrednosti definišu se pomoću drugih kategorija, kao što su “procvat”, “harmonija između društva i prirode”, “poboljšanje društva i ukupnih društvenih uslova”, “društvena/socijalna kohezija”, “harmonični odnosi između ljudi” itd. Uzeti pojedinačno, pojedini elementi iz navedenih koncepcija mogu biti u saglasnosti i sa nekim elementima koji pripadaju paradigmi održivog razvoja.

³¹ Kada je reč o zemljama Evropske unije, ključne faze envajronmentalizma su sledeće: (1) zaštita i kontrolisanje životne sredine, u najširem značenju ovog pojma, predstavlja veoma staru tradiciju u najrazvijenijim evropskim zemljama, u nekoliko oblasti (javna higijena i zdravlje, zaštita prirode i pojedinačnih biljnih i životinjskih vrsta i nacionalnog kulturnog nasleđa), u okviru opšte orijentacije na “sprečavanje, smanjivanje ili ublažavanje negativnih posledica industrijskog razvoja”; (2) envajronmentalizam kao socijalni i politički pokret, okrenut kritičkom ispitivanju ekonomskog rasta sa stanovišta odnosa između čoveka i prirode, nastao je šezdesetih godina prošlog veka, praćen definisanjem odgovarajuće politike zaštite životne sredine u najvećem broju evropskih zemalja od početka 1970-tih godina; (3) od početka

1980-tih envajronmentalna problematika širi se na nova pitanja, nakon čega je došlo do stvaranja nove generacije envajronmentalnih strategija i politika, sažetih u izrazu “ekološka modernizacija”, koje su ubrzo veoma internacionalizovane; (4) globalna, regionalne i nacionalne envajronmentalne politike još jednom su redefinisane i ponovo konceptualizovane kroz paradigmu održivog razvoja, od kraja 1980-tih godina.

Ovde je, međutim, neophodno naglasiti još nekoliko stvari: (1) u svim periodima bilo je znatnih raskoraka između deklarisanе politike i prakse; (2) na globalnom međunarodnom planu envajronmentalna politika skoro je uvek bila dovođena u vezu sa nizom drugih aktivnosti koje su se nje neposredno ili posredno ticale. Njena konceptualizacija i “sektorska” konkretizacija nakon svetskog samita u Rio de Žaneiru (1992) teče naporedo sa odlukama drugih velikih svetskih skupova, kao što su onaj o stanovništvu (Kairo, 1994), socijalnom razvoju i ljudskim pravima (Kopenhagen, 1995), ženskom pitanju (Peking, 1996), naseljima (Istanbul, 1996), zaštiti vazduha (Kjoto, 1997), upravljanju vodnim resursima i korišćenju i zaštiti vode (Johanesburg, 2002) itd.

³² Tipično se navode sledeći opšti principi i kriterijumi održivog razvoja, korišćenja prirodnih resursa i zaštite životne sredine: princip predostrožnosti i princip strogo očuvaja i zaštite najvrednijih i/ili najranjivijih elemenata prirodne sredine; princip što manjeg korišćenja neobnovljivih prirodnih resursa, odnosno racionalnog i programiranog korišćenja obnovljivih i delimično obnovljivih resursa; princip smanjenja i kontrolisanja rizika; princip “zagađivač plaća”; princip “korisnik plaća”; kombinovana primena planskih, tržišnih i principa regulativne (“državne”) kontrole; stalna i sistematska evaluacija troškova i dobiti za razne razvojne opcije u korišćenju resursa (uz kompleksno i široko shvatanje troškova i dobiti); princip trajnosti proizvoda i usluga; princip ponovne upotrebe i recikliranja; princip isprobavanja demonstracionih i pilot efekata; i dr. Detaljniji uputi za njihovo operacionalizovanje kroz implementaciju donetih planskih odluka dati su u poglavlju 3.

³³ Prostor odnosno sredina ima svoj tzv. noseći (apsorptivni, asimilativni i dr.) kapacitet, tj., svojevrsnu “granicu” do koje može podnositi promene i poremećaje. Osnovni pragovi razvoja i rasta su: (1) teritorijalni, koji se tiču (ne)adekvatnosti tipa prostora odnosno lokacije za određene postojeće odnosno nameravane aktivnosti; (2) kvalitativni, koji se tiču (ne)adekvatnosti vrste aktivnosti; (3) kvantitativni, koji se tiču (ne)adekvatnosti intenziteta odnosno nivoa aktivnosti; (4) vremenski, koji se tiču (ne)adekvatnosti dužine trajanja odnosno perioda zbivanja određene aktivnosti. Krajnji (“ultimativni”) pragovi odnosno kapaciteti su oni koji se ne mogu prevazići primenom dostupnih tehničkih sredstava, ili to mogu samo uz nepodnošljivo velike ekonomske i socijalne troškove, individualne, grupe ili opštedruštvene. Ako se oni prekorače, nastaje šteta po sredinu koja je nepopravljiva, tako što se prekoračuje ono što prostor može primiti a da ne bude nepovratno oštećen i/ili uništen, odnosno ono što prevazilazi moć prirodnih sistema za samoobnovu i supstituciju. Kapaciteti i pragovi su različiti za razne ekosisteme.

³⁴ Ovde su najvažnija sledeća prilagodavanja: (1) novi zakonski i institucionalno-organizacioni aranžmani (u zemljama Unije pokrenut je ogroman upravni i upravljački aparat zarad realizacije paradigme održivosti u planiranju razvoja i envajronmentalnoj politici); (2) odgovarajući finansijski aranžmani; (3) nova tehnička i tehnološka rešenja (neretko skupa); (4) obrazovanje i promocija; (5) novi način javnog komuniciranja i interakcije, sa naglaskom na otvorenosti, participativnosti i preglednosti (“transparentnosti”); (6) stvaranje raznih koalicija za održivi razvoj; (7) nova generacija dokumenata održivog razvoja, u svim osnovnim slojevima održivosti i sa aspekta koordinacije i usklađivanja sektorskih politika sa opštim principima i kriterijumima održivosti, a na osnovu konkretizovanih (“operativnih”, “analitičkih” i sl.) koncepcija održivog razvoja u raznim oblastima.

³⁵ Ovde treba naglasiti da ima raznih ekoloških tumačenja održivosti, čak međusobno veoma različitih, već zavisno od toga na kojoj doktrini o odnosu između čoveka i prirode se zasnivaju. Glavne doktrine smeštaju se na širokom potesu od, na jednom kraju, strogo antropocentričnih, preko onih u kojima su kombinovani antropocentrični i neantropocentrični (ekocentrični) elementi, do strogo neantropocentričnih, na drugom. Analogno, u pogledu implikacija raznih doktrina za konkretnu politiku razvoja i zaštite sredine, u mnoštvu međusobno različitih razumevanja osnovnog problema, na razne i različite načine se kombinuju ili isključuju slojevi iz dveju krajnosti, od tzv. “duboke ekologije”, do tzv. “plitke ekologije”, što dobija konkretniji izraz u raznim specifičnim paradigmama i konceptima, čak i u svojevrsnom “ekofašizmu”.

³⁶ Detaljne preporuke date su u poglavlju 2.

³⁷ Ovdje bi, na primer, bilo od velike koristi da se sistematski prirede i prikažu prvo povratne informacije o primeni instrumenta ocene strateškog uticaja na životnu sredinu (prema našim zakonskim propisima, što je, zapravo, pojmovno trapavo i neadekvatno prevedeno, reč je o “strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu), kako je to ustanovljeno u odgovarajućim zakonima i pratećim propisima. Za trajno održiva rešenja, međutim, neophodna su složenija i dublja prilagođavanja, što treba postići tokom priprema za pridruživanje Evropskoj uniji.

³⁸ Kao što je prikazano, rad na nacionalnim/državnim strategijama već je započeo, a pojedine su već i završene, iako, nažalost, ne polaze od operativnih odnosno analitičkih (konkretizovanih) koncepcija održivosti, niti sadrže neophodan broj elemenata paradigme održivosti.

³⁹ Ova problematika detaljno je obrađena u poglavlju 6.

⁴⁰ Ovdje je, svakako, neophodna određena mera realističnosti. Naime, u situaciji kada Habermasov koncept “nesputane komunikacije” predstavlja, zapravo, samo jedan asimptotski ideal, uvek je dobro računati da su određene komunikacijske distorzije neizbežne (naime, barem do određenog stepena).

6. USLOVI ZA UVOĐENJE ODRŽIVOG BIZNISA U ZLATIBORSKOM REGIONU

Kao što je rečeno u prethodnim poglavljima, u Srbiji, a tako i Zlatiborskom regionu, dosad je urađeno veoma malo dokumenata razvoja koji sadrže odgovarajuće odredbe o stvarno održivom razvoju, odnosno o održivom biznisu. Pojam održivog razvoja više se koristi kao svojevrsna politička i ekspertska mantra, u značenju opštih principa i kriterijuma ali bez stvarnog sadržaja. Na drugoj strani, kako su interpretirani, eksplicirani i razrađeni u najnovijoj generaciji evropskih opštih i regionalnih dokumenata održivog razvoja, ovi principi i kategorije nisu uvek i u svemu podudarni sa razvojnim prioritetima Srbije. U rešavanju problema ekonomsko-ekološkog restrukturiranja privrede (većim delom zastarele), obnavljanja privrednog rasta, rešavanja ogromne nezaposlenosti i mnoštva drugih socijalnih problema, uspostavljanje tzv. “održivog biznisa” svakako predstavlja jedan od prioriteta. U situaciji kada još uvek ne raspoložemo operativnim/analitičkim (“supstantivnim”) konceptima održivosti, uputno je razraditi i uključiti odgovarajuće odredbe o “održivom biznisu” u razvojne dokumente ZR. U ovom prilogu se izlažu proverena heuristička pravila čija bi primena i u našim uslovima dovela do ostvarivanja željenih ciljeva. Takođe se razvija i argumentacija u prilog novih planskih pristupa, imajući u vidu dominirajući anti-planski stav u najvećem delu naših političkih i ekonomskih elita, odnosno veoma raširenu, tzv. “sistematsku i organizovanu mobilizaciju pristrasnosti” u korist onoga što se očigledno odvija kao tzv. “postsocijalistički protokapitalizam divljeg tržišta i nekontrolisane privatizacije”, a zapostavljajući mogućnosti koje pružaju novi, emancipatorski i modernizatorski oblici planiranja.⁴¹

Neposredna primena evropskih dokumenata i strategija koje su u njima razvijene nije direktno mogućna u našim prilikama (osim u jednom delu zakona i drugih propisa). U tom pogledu, neophodno je preduzeti sledeće: 1) treba razviti analitičke (operativne) koncepte kategorija iz evropskih dokumenata, kako bi se postigla neophodna korespondencija sa našim razvojnim i drugim prilikama; 2) naporedno treba razviti domaće (nacionalne) strategije, kako bi se moglo ‘parirati’ strategijama aktera u našem neposrednom i širem evropskom okruženju. Ogromna većina naših dokumenata koncipirana je tek rudimentarno sa stanovišta održivog razvoja, i u mnogom pogledu nije kompatibilna sa evropskim dokumentima. Tek se u poslednjih nekoliko godina radi na nekoliko novih opštih i posebnih (“sektorskih”) strategija održivog razvoja, ali većina takvih još uvek nije završena.⁴²

Uzimajući sve napred navedno u obzir, mi se i nadalje suočavamo sa osnovnim problemom koji još uvek nije konceptijski rešen. Ključno pitanje jeste: kako privući i podržati biznis da investira u područja koja su strateškim nacionalnim dokumentima određena kao prioriteta a da to bude u skladu sa principima iz kriterijumima održivog razvoja, odnosno u skladu sa strateškim opredeljenjima i evropskih dokumenata? Koje konkretne strategije pri tom koristiti i kako doći do njih? U situaciji kada, kako

to pokazujemo u nastavku rada, opšti principi i kriterijumi održivosti nisu direktno upotrebljivi, neophodno je doći do razvojnih koncepcija koje sadrže konkretizovane odredbe o održivom razvoju.

Da bi se rešio naznačeni problem, ovde je izložen veći broj dobrih i proverenih heurističkih pravila, prilagođenih ovoj materiji, čija primena ima potencijal da dovede do izrade odgovarajućih strateških dokumenata koji će zadovoljiti veći broj kriterijuma iz tri velike grupe: 1) da budu profesionalno korektno urađeni; 2) da odgovarajuće odluke budu pripremljene i donete u demokratskoj proceduri; i 3) da sadrže odredbe o stvarno održivom i ostvarljivom razvoju. Polazeći od toga, definisan je veći broj postupaka za izradu lokalnih odnosno regionalnih dokumenata održivog razvoja, prioritetno usmerenih na aktiviranje tzv. ‘održivog biznisa’. U tome su naglašene aplikativne strane, pa su stoga data uputstva za praktično delanje. Sve navedno izloženo je sa ciljem da se u razumnom periodu dođe do odgovarajuće strategije održivog biznisa za Zlatiborski region (u nastavku: *Strategija održivog biznisa Zlatiborskog regiona*, SOBZR).⁴³

Strateške odluke o održivom biznisu zasnivaju se na pouzdanim i sistematskim uvidima u ekološko-prostorne kapacitete i krajnje pragove, kao opštoj i referentnoj osnovi za ocenjivanje: (1) mogućnosti i ograničenja u korišćenju bioloških resursa ili komponenti biološke i geografske raznovrsnosti; (2) stepena ugroženosti sredine; (3) poželjnih odnosno dozvoljenih režima korišćenja prostora/sredine; i (4) poželjnih odnosno dozvoljenih aktivnosti u datom području. Naime, razvoj/rast, ili planske odnosno upravljačke odluke, generalno uzev, moraju biti u skladu sa ekološko-prostornim kapacitetima/pragovima.⁴⁴ Važnost ovog pitanja dodatno je potencirana u slučaju ZR, budući da je reč o području posebnog prirodnog diverziteta, a uz to i području gde su velike površine u raznim režimima zaštite prirodnih vrednosti. Kapaciteti/pragovi su raznih vrsta i različiti su za razne tipove ekosistema. Za ocenu (ne)adekvatnosti rasta/razvoja, od naročitog značaja su tzv. ultimativni/krajnji pragovi i kapaciteti. Prostor/sredina ima svoj tzv. noseći (apsorptivni, asimilativni i sl.) kapacitet, tj., ‘granicu’ do koje može podnositi promene i poremećaje. Generalno uzev, problem u životnoj sredini, odnosno prostoru nastaje onda kada se vrši uticaj na procese i stanje u biosferi (tj., u ekosferi, litosferi, atmosferi i hidrosferi), kojim se narušavaju/remete njena obeležja.

Razvoj održivog biznisa ne može započeti i ostvariti se donošenjem i primenom pukih “političkih dekreta”, odnosno nekakvim “oktroisanjem”. Nasuprot tome, regionalne odnosno lokalne vlasti moraju pribeci drugačijim pristupima, koji se zasnivaju na drugačijoj komunikaciji i interakciji, i u kojima ima mnogo partnerstva i participacije. U ovom slučaju se može mnogo naučiti iz novijeg evropskog iskustva, gde je već u podužem periodu na delu ono što se naziva pomak ‘od vladanja ka upravljanju’ (‘from government to governance’), i to u svakom od tri osnovna značenja pojma ‘upravljanje’ (‘governance’), budući da je reč o kategoriji koja ima više značenja odnosno definicija, a tako i primena.⁴⁵

Takođe treba uzeti u obzir i druge novije trendove u upravljanju razvojem, gde su ključni sledeći: 1) deregulacija, tj., uklanjanje nepotrebnih administrativnih, institucionalnih i upravnih ('birokratskih') prepreka; 2) decentralizacija, u smislu prenošenja odgovornosti, nadležnosti i ovlašćenja u odlučivanju sa centralnih organa na decentralizovane aktere na lokalnim i regionalnim nivoima (agencije, lokalne i regionale vlasti itd.), odnosno šire primene principa supsidijarnosti;⁴⁶ 3) diversifikacija, tj., prelaz od upućenosti prevashodno na jedan resurs, ka istraživanju većeg broja mogućnosti da se zadovolje određeni principi i kriterijumi, odnosno da se zadovolje opšti i posebni interesi i ciljevi; 4) orijentacija na tržište i njegove mehanizme i institucije, tj., primat kriterijuma konkurentnog ponašanja na osnovu tržišnih signala i cena.

POLOŽAJ SRBIJE NA RASKRSNICI EVROPSKIH KORIDORA⁴⁷

VII I X I POZICIONIRANJE ZLATIBORSKOG REGIONA

Pretpostavke o obnavljanju smanjenih komparativnih prednosti Srbije

Polazimo od pretpostavke da Srbija u podužem periodu neće biti u stanju da znatnije obnovi komparativne prednosti svog položaja koje su znatno narušene, a neke i bespovratno izgubljene od druge polovine 1980-tih godina naovamo. Ubrzano pridruživanje Evropskoj uniji samo bi u manjoj meri pomoglo obnavljanju tih prednosti. U prilog takvoj tvrdnji idu brojni argumenti.

- Sa otvaranjem procesa pridruživanja Uniji, balkanske zemlje (kao i druge zemlje-kandidati) su izložene bespoštednoj konkurenciji za sticanje boljeg položaja u konstelaciji 'briselke Evrope', odnosno za dobijanje finansijskih sredstava i druge podrške. Pravac njihovog osnovnog interesovanja i angažmana nisu susedne zemlje i mogućna saradnja sa njima, već – direktno Brisel! U tom pogledu, treba imati u vidu da je pozicija Srbije u razvojnom i institucionalnom pogledu nepovoljna, jer mi konkurišemo za sredstva iz Evrope i sveta sa nekoliko skoro jednako siromašnih zemalja iz našeg regionalnog okruženja, koje, međutim, već imaju bolji pristup nekim izdašnim izvorima. Pozicija Srbije bi bila još lošija ako bi perspektiva pridruživanja bila ukinuta, pa bi se zemlja morala prihvatiti svojevrsnog "evropeizovanja izvan Evropske unije".
- U prilog tezi da će Srbija u podužem periodu ostati zemlja na periferiji evropskog razvoja govori i argumentacija koju razvijaju pojedini autoritativni komentatori, a odnosi se i na neke druge zemlje u ovom regionu. Grčka, Albanija, Bugarska i Rumunija, kao i sve države nastale na prostoru bivše Jugoslavije, većinom su nedovoljno razvijene (osim Grčke i Slovenije), ili barem znatno manje razvijene nego zemlje Evropske unije, i imaju slabu odnosno nepovoljnu proizvodnu strukturu koja nije karakteristična za napredne odnosno razvijene privrede ('advanced modern economies'). Većina ovih zemalja u Uniju ulazi sa većim

brojem komparativnih mana ('comparative disadvantages'), iako nejednako (na primer, u slučaju Slovenije), što ukazuje da će se postojeća podela na razvijeni Sever i nerazvijeni Jug u Evropi održati u dugom periodu i da će se taj jaz veoma sporo smanjivati, tj., da je malo verovatna tzv. konvergencija u razvoju (koja se manifestovala među 15 članova Unije). Sa izuzetkom Slovenije i Grčke, sve druge balkanske zemlje će u dugom periodu ostati na periferiji razvoja u odnosu na glavne gravitacione centre u Evropskoj uniji.

- Nepovoljne izgledе balkanskih zemalja opterećuje i to što institucije i organizacije Evropske unije vode praktičnu politiku koja favorizuje naprednije privrede centralnoevropskih zemalja u odnosu na strukturno i ekonomsko slabije zemlje Balkana, a zasad ne pokazuju nameru da pristupe preispitivanju takve politike. Stoga je izglednije da će integracija balkanskih zemalja u Uniju ići linijom postojeće podele na Sever i Jug, kako u pogledu manje povoljne proizvodne strukture, tako i neuravnotežene trgovinske razmene, odnosno bilansa. Ovakav nalaz ima veoma ozbiljne i složene implikacije i konsekvence za pojedinačne nacionalne strategije i politiku razvoja balkanskih zemalja, s jedne strane, kao i za zajednički balkanski strateški okvir u prostoru koji ostaje najfragmentisaniji od svih velikih evropskih regiona, s druge.
- Iako je već odavno evidentno da balkanske zemlje treba što pre da pristupe izradi i donošenju zajedničke strategije razvoja koja se zasniva na interno pokrenutom rastu ('internally driven growth'), one sve dosad nisu pokrenule stvarnu raspravu o ovim pitanjima. Još uvek je vrlo malo regionalne saradnje i integracije, a mnogo više međusobne konkurencije i pretežnog nastojanja na održavanju unilaterlnih odnosa sa Briselom u svim bitnim pitanjima (ovde se misli na međudržavnu saradnju, a ne na inače sve intenzivniju saradnju pojedinačnih privrednih i drugih aktera iz balkanskih zemalja). A reč je, zapravo, o tome da li će te zemlje pojedinačno nastupati u međunarodnoj političkoj i ekonomskoj utakmici, kroz region Evropske unije kao jednog od velikih globalnih igrača, ili kroz region Balkana (koji takođe može nastupati i kroz Uniju).⁴⁸
- Mora se uzeti u obzir i činjenica da je tražnja za transportnim uslugama, naročito u koridoru X, smanjena, a u tome velik deo trajno, nepovratno i neobnovljivo, što takođe upućuje na neophodnost nove evaluacije o komparativnim prednostima tog koridora za privlačenje direktnih stranih investicija i drugog investiranja, u okviru izrade nove strategije razvoja transporta u Srbiji. Ovaj momenat će, sam po sebi, uticati na smanjenu motivaciju stranih partnera da ulažu u razvoj tog područja. Može se dogoditi, međutim, ukoliko Srbija u podužem periodu ostane izvan Unije, a većina zemalja u njenoj neposrednoj okolini bude primljena, da se nastavi praksa investiranja zasnovana na 'pred-evropskim standardima', najpre u oblasti slabije zaštite životne sredine, nižih standarda u korišćenju radne snage, veće izloženosti korupciji, manje administrativne složenosti postupaka u pripremanju i donošenju odluka itd. Takvi izgledi, pak, sigurno ne bi doprineli donošenju odluka o razvoju koje se mogu smatrati održivim u osnovnom i rigoroznijem značenju tog pojma.

- Dodatni hendikep Zlatiborskog regiona jeste taj da se on nalazi izvan osnovne savsko-dunavsko-moravske osovine razvoja Srbije i obuhvata samo jedan deo zapadnomoravske osnovine. Ova manjkavost mogla bi biti relativno brzo ublažena u procesu intenzivnijeg integrisanja Srbije u Uniju, čime bi – dodatno – još više došle do izraza pozitivne strane položaja ZR prema Crnoj Gori i BiH, naročito ako se aktivira aerodrom u Ponikvama i poboljšaju savremeni telekomunikacioni sistemi.

Pretpostavke o motivima stranih partnera za investiranje u Srbiji i o implikacijama za politiku održivog regionalnog razvoja

Kao što je to već rečeno, sve dosad politika privlačenja stranog kapitala u Srbiju nije se zasnivala na nekoj elaboriranoj tipologiji i strožijoj evaluaciji motiva koji razni strani akteri mogu imati da bi investirali u Srbiji, već je polazila od nepotpunih, jednostranih i fragmentisanih, a ukupno manje ili više anegdotskih uvida. Već sama ta činjenica nalaže da se barem preliminarno istraži pitanje motiva, što je ukratko urađeno u nastavku. Pri tom su korišćena dva ilustrativna prikaza, za dve zemlje odnosno regije koje u mnogom pogledu predstavljaju sušte suprotnosti, što može da poslužiti kao putokaz za izradu tipologije motiva i za naše prilike.

Uopštavajući i zaključujući na osnovu velikog uzorka malih i srednjih talijanskih privrednika iz regije Friuli Venezia Giulia (jedne od najrazvijenijih evropskih regija), jedna autorka⁴⁹ navodi da u svom nastupu u bivšim socijalističkim zemljama talijanske firme polaze od veoma raznovrsnih motiva, odnosno da u tome koriste veliki broj tzv. ‘poslovnih formula’ (‘business formulas’), među kojima su najvažnije i najbrojnije: 1) tzv. ‘inicijalno pozicioniranje odnosno umrežavanje na novim tržištima’; 2) transfer tehnologije; 3) Supstitucija za izgubljene pozicije na razvijenijim tržištima; 4) traženje sinergije sa drugim akterima (na primer, kroz tzv. ‘klastere’); 5) angažovanje kvalifikovane radne snage koja je jevtinija nego u razvijenim zemljama; 6) premeštanje proizvodnje u zemlje sa nižim nivoom ekološko-prostorne zaštite odnosno propisa; 7) ‘približavanje’ novim sutrašnjim tržištima; i 8) posebna grupa tzv. ‘quick and dirty’ nastupa u zemljama koje su dovoljno korumpirane i na druge načine pogodne za takve nastupe. Transnacionalne kompanije (TNK), pak, dodatno su motivisane razlozima koji su karakteristični samo za velike, odnosno globalne igrače, i tako razvijaju i posebne i sebi svojstvene poslovne strategije. Bilo kako bilo, naglašava autorka, sve navedeno iziskuje stvaranje, i na strani ‘ponude’ i na strani ‘tražnje’, svojevrstnih industrijskih i regionalnih strategija razvoja, pomoću kojih bi bili definisani uslovi koji su najbolji za sve strane, u nastojanju da se lokalni, odnosno regionalni resursi aktiviraju tako da lokalni/regionalni akteri postanu međunarodno konkurentni (tj., da zadovolje zahteve međunarodnog tržišta), i to na način koji ne implicira rastrošno i štetno (‘neodrživo’) korišćenje prirodnih, ljudskih i drugih resursa.

Nadalje, dajemo prikaz jedne interpretacije motiva firmi iz Nemačke za strane direktne investicije (SDI) u poljskim regionima.⁵⁰ Glavni motivi za nastup

nemačkih firmi u Poljskoj u 1990-tim godinama bili su: 1) raspoloživost prirodnih resursa, ali i supstituta za tradicionalne prirodne resurse; 2) veličina potrošačkog tržišta u Poljskoj, tj., preko 40 miliona stanovnika, potencijalnih potrošača; 3) niski troškovi rada; 4) široke mogućnosti za nove preduzetničke aktivnosti (novo preduzetništvo); 5) obim i kvalitet radne snage; 6) skoro članstvo u Evropskoj uniji; 7) blizina istočnoevropskih tržišta; 8) otvorenost za trgovinu sa Zapadom; i 9) relativna povoljna politička stabilnost u zemlji.

Na drugoj strani, treba imati u vidu da su u uslovima globalizacije i ogromnog širenja domena međunarodne ekonomske i političke utakmice do temelja uzdrmana neka od tradicionalnih polazišta i uporišta politike regionalnog razvoja. O tome govore i najveći autoriteti u oblasti regionalnog razvoja i upravljanja. Na primer, S. Boisier (1997) ukazuje na to da su globalne političke i ekonomske promene i pojavljivanje novih velikih igrača na svetskoj konkurentskoj sceni (kao što su SAD i njegovi regionalni sateliti, zemlje Evropske unije, Kina i njen ekonomsko-politički krug) temeljno uzdrmale velik deo dosadašnjih znanja o fenomenima regionalnog razvoja, jednako sa makro i sa mikro stanovišta, što ima suštinske konsekvence i implikacije za regionalnu politiku na raznim nivoima, iziskuje njenu radikalnu re-evaluaciju i, vrlo verovatno, radikalne promene. Dok S. Boisier ukazuje na neophodnost preduzimanja, u prvom redu, rada na novoj epistemologiji u razumevanju regionalnog razvoja i vođenja regionalne politike, jedan drugi autoritet (W. Isard, 1999) naglašava značaj još jednog problema, a to su konflikti među regionalnim celinama i upravljanje konfliktima ('conflict management'), sve sa ciljem da regionalna politika doprinese njihovom racionalnom razrešavanju, tj., onom u kojem najveći broj aktera ostvaruje određene koristi na način da troškovi odnosno gubici budu za njih što manji. Novi pristupi u rešavanju konflikata, međutim, izazivaju lančane promene u svim elementima tradicionalnih državnih intervencija u ovoj i drugim oblastima i iziskuju odgovarajuća institucionalna i organizaciona prilagođavanja.

Naporedo raste i empirijska evidencija koja narušava velik broj tradicionalnih uverenja o uspešnosti/neuspešnosti regionalne politike i regionalnog planiranja. A. Peters i P. Fisher (2004), na osnovu velikog broja intepretacija ogromne empirijske građe iz SAD, zaključuju da je dejstvo tradicionalnih ekonomskih instrumenata (na primer, umanjenih poreza, direktne pomoći/supsidija i povoljnih zajmova) za privlačenje kapitala i rada u određena područja, tj., na lokacione i investicione odluke biznisa, dosta ograničeno. Ima ogroman broj primera koji govore protivno široko rasprostranjenom uverenju da primena tradicionalnih instrumenata stimulacija i pomoći predstavlja odlučujući mehanizam koji utiče na ponašanje firmi u generisanju dodatnog zapošljavanja i rasta u određenim područjima. (Ovde treba primetiti da lokalni ekonomski razvoj može označavati razne stvari, na primer, porast proizvodnje i dohotka, porast broja preduzeća i novih radnih mesta, smanjenu nezaposlenost, smanjeno siromaštvo, povećanu mobilnost radne snage, brži tehnološki napredak itd.) Iskustvo pokazuje da su, nasuprot takvom uverenju, efekti navedenih politika veoma skromni i da se

mnogo više može postići primenom nekih drugih ‘paketa’, gde se veća uloga pridaje fiskalnim merama, povišavanju kvaliteta javne infrastrukture i kvalitetnom sistemu obrazovanja i obuke, ali i ‘prirodnom’ funkcionisanju tzv. ‘nesputanog tržišta’. Naime, kao da važi generalno pravilo da su “...stimulacije retko dovoljno velike da bitno utiču na lokacione odluke...ako je sama lokacija nepovoljna” (*op. cit.*, 31).

Sumarno, nakon više decenija eksperimentisanja sa raznim merama politike regionalnog razvoja, i više stotina naučnih članaka odnosno istraživanja (*op. cit.*, 35), nema jednoznačnih odgovora na pitanje da li one doprinose rastu. Ima mnogo primera da rast jeste pokrenut selektivno, da u tome najviše koristi imaju oni koji najteže nalaze posao i da lokalne i regionalne vlasti imaju fiskalnih koristi od generisanog novog rasta i dohotka, ali generalnog pravila nema, niti je reč o većini slučajeva gde je primenjivana takva politika. Sve navedeno i drugo ukazuje, kažu autori, na neophodnost koncipiranja nove politike za privlačenje kapitala (i izučavanju motiva). No, bez obzira na prethodne nalaze, institucionalna inercija, intelektualna isključivost, pojedinačni interesi i mnogi drugi faktori utiču na to da se sredstva koja se troše na ekonomske stimulacije i pomoć biznisu ne smanjuju! Na primer, procenjuje se da u SAD godišnji prosek stimulacija iznosi oko 50 milijardi USD u poslednjih desetak godina.

Na osnovu svega rečenog, mi ćemo izneti četiri implikacije koje se odnose na politiku održivog regionalnog razvoja Srbije i novo pozicioniranje ZR u tome.

- Nisu istraženi niti postoji sistematska tipologija motiva stranih aktera da investiraju u Srbiji.
- Evidentno je da Srbija ne raspolaže odgovarajući strategijama, na primer, ‘ekološko-prostornom strategijom za saradnju sa strateškim partnerima’, istovrsnom tehnološkom strategijom, kao ni bilo kojom drugom, kojima bi se moglo parirati strateškoj igri raznih spoljnih aktera, pa da tako predstavlja ekonomsko, socijalno, ekološko i političko tržište koje je, uopšte uzev, otvoreno za nastup različitih poslovnih strategija, pa i za one koje nisu u skladu sa nacionalnim strateškim interesima.
- Mere i instrumenti regionalne politike razvoja obuhvataju većinom tradicionalni ‘arsenal’, noviji teorijski i empirijski uvidi nemaju većeg uticaja na koncipiranje i vođenje te politike, dok smo još veoma daleko od zaokružene politike održivog regionalnog razvoja.⁵¹
- Nema sumnje da će se manevarski prostor centralnih vlasti za razne redistributivne politike (socijalnu, regionalnu-teritorijalnu itd.) ubuduće smanjivati, s jedne strane, dok će biti usredsređen i intenzivan na specifična pitanja (osim za najmanje razvijene regione i druga posebna područja), s druge. To znači da i ZR neće moći računati na znatnija sredstva. Energiju treba prebaciti na: 1) generisanje unutrašnjih resursa; i 2) usredsrediti se na pripremanje dokumentacije za projekte i programe sa kojima će se konkurisati za dobijanje odgovarajuće pomoći i podrške kod raznih evropskih instanci.

KLJUČNA PITANJA ODRŽIVOG BIZNISA

Lokalni i regionalni dokumenti za definisanje održivog biznisa

Definisanje konteksta i “mapiranje” kontekstualnih faktora za formulisanje lokalnog ili regionalnog plana održivog razvoja (ili drugog odgovarajućeg dokumenta, na primer, lokalne/regionalne agende, strategije, programa zaštite životne sredine, programa i projekata ekonomskog i ekološkog restrukturiranja privreda, projekta urbanog menadžmenta itd), u koji će biti “smešteni” i odgovarajući projekti za definisanje tzv. održivog biznisa, predstavlja početnu, a time i jednu od najvažnijih etapa za određivanje tražene održivosti odluka. **Ključna pitanja** na koja treba odgovoriti su brojna.

- Da li je precizno definisan problem koji će biti rešavan putem Strategije održivog biznisa Zlatiborskog regiona (SOBZR)? Da li su uočeni problemi precizno pobrojani i opisani? Da li je među njima uspostavljena hijerarhija (po važnosti, složenosti, prioritetu rešavanja itd)?
- Da li je specificirano koga sve tište pobrojani problemi (na primer, čitavu plansku zajednicu, pojedine interesne grupe, lokalnu odnosno regionalnu upravu, aktere sa viših nivoa odlučivanja, pojedinačne građane itd)?
- Da li su, i kada, takvi ili slični problemi već ranije rešavani? Ako jesu, pomoću kojih instrumenata? Koji akteri su učestovali? Da li je ranije bilo pokušaja ove vrste koji nisu uspeali? Ima li evidencije o tome, kao i odgovarajuće *ex post* ili *ex continuo* evaluacije?
- Da li su u svemu definisani zakonski osnov i drugi pravni propisi? Ako nisu, na osnovu kojih iskustvenih pravila se preuzima rešavanje uočenog problema?
- Šta je stvarna uloga SOBZR - rešavanje definisanog problema, ili ostvarivanje nekih drugih ciljeva odnosno pretpostavki? Da li su u tom pogledu namere svih aktera deklarisanе? Da li među njima ima razlika; naročito, da li ima razlika između stanovišta regionalnih odnosno lokalnih vlasti, biznisa, NVO i najšire javnosti?
- Izvedeno iz prethodnog, šta je osnovni cilj SOBZR, istraživanje, dobijanje informacija, donošenje odluka, dobijanje saveta, “umrežavanje” (“networking”), stvaranje lokalnih odnosno regionalnih koalicija za održivi razvoj, realizacija pojedinačnih projekata i programa, odnosno ostvarivanje nekih parcijalnih ciljeva, itd? Da li je osnovni cilj precizno utvrđen, odnosno uravnotežen, u odnosu na ciljeve iz drugih regionalnih i lokalnih dokumenata razvoja i envajronmentalnog menadžmenta (ako takvi postoje)?
- Pod pretpostavkom da se razvojni problemi održivog razvoja i envajronmentalnog menadžmenta rešavaju putem većeg broja dokumenata, odnosno shema, da je odnos među njima formalizovan, strukturisan i hijerarhizovan (na primer, u pogledu respektivnih uloga, sadržaja, načina usklađivanja, nadležnosti i ovlašćenja aktera itd.)? Koja “podela posla” je predviđena među dokumentima o kojima je reč?

- Da li se u izradi SOBZR uzimaju u obzir odredbe odgovarajućih nacionalnih, regionalnih i evropskih dokumenata održivog razvoja? Da li su te odredbe relevantne za rešavanje problema lokalnog odnosno regionalnog planskog područja?
- Da li je utvrđena mreža lokalnih odnosno regionalnih institucija i organizacija koje su odgovorne za pripremanje, usklađivanje i donošenje odluka u okviru SOBZR? Da li su definisane njihove uloge, nadležnosti i ovlašćenja?
- Na koje aktere izvan planskog područja se računa u pripremanju, donošenju i ostvarivanju odluka? Da li su odnosi sa njima definisani i kakva je njihova priroda (na primer, podređenost, saradnja, savetovanje itd)?
- Kome je prevashodno namenjen SOBZR (građanstvu opšte, pojedinim lokalnim organima, lokalnom biznisu i dr)?
- Da li su za SOBZR obezbeđena sredstva? Ako jesu, kolika su, kakva je njihova struktura (po izvoru i nameni) i da li su ona dovoljna za ostvarivanje definisanih zadataka?
- Da li su definisani i drugi ključni resursi i parametri za izradu strateškog dokumenta (vreme, eksperti i drugi stručnjaci, drugi personal, način saradnje sa drugim upravljačkim/planskim nivoima itd.)?

Metodološka i druga srodna pitanja

Od samog početka planske akcije za uspostavljanje održivog lokalnog odnosno regionalnog biznisa treba pružiti pouzdane odgovore na glavna **metodološka i druga srodna pitanja**.

- Da li je eksplicirano koji pristup i metodologija se primenjuju i na kojim pretpostavkama su zasnovani?
- Da li je to metodologija koja je prilagođena planiranju/politici održivog razvoja? Da li se odvojeno ili kombinovano primenjuju tradicionalni planski metodi tehnike (na primer, *ex ante* planska evaluacija) i tradicionalni ili noviji envajronmentalni metodi i tehnike (na primer, EIA, SCBA, SEA, TIA, IDSA)?
- Kako je definisan pojam održivosti? Da li se računa na različita i, mogućno, protivurečna tumačenja održivosti? Ako se računa da je to izvesno tokom postupka pripremanja i donošenja odluka, na osnovu kojih kriterijuma će biti davan primat pojedinim tumačenjima, u odnosu na druga (na primer, ekonomsko, u odnosu na socijalno, ekološko-prostorno itd)?
- Da li je u postupku evaluacije predviđeno vrednovanje i ocenjivanje alternativnih rešenja (opcija)? Ako jeste, šta će biti obuhvaćeno evaluacijom i kako će ona biti sprovedena (formalizovano ili neformalizovano, eksplicite ili implicate)?
- Da li je definisano šta je krajnji cilj *ex ante* planske i envajronmentalne evaluacije/ocene (optimizacija, maksimizacija, izrada zadovoljavajućih rešenja, izrada opšteg strateškog okvira za prilagođavanje u procesu tranzicije itd.)?

- Na osnovu kojih kriterijuma se sprovodi evaluacija/ocenjivanje? Čiji su to kriterijumi (na primer, lokalne odnosno regionalne uprave, angažovanih stručnjaka/eksperata, vlasti sa viših nivoa odlučivanja, biznisa, nezavisnih stručnjaka, međunarodnih institucija i organizacija, NVO)? Da li su oni detaljno, jasno i precizno pobrojani? Ko je odlučio o izboru kriterijuma? Da li među njima ima nesaglasnih, odnosno suprotstavljenih i protivurečnih? Da li su definisana pravila prema kojima će različiti kriterijumi biti međusobno usklađivani? Da li je jasna vrednosna i interesna pozadina kriterijuma koji će biti korišćeni? Da li je urađena lokalna, odnosno regionalna “mapa interesa i moći”?
- Da li se evaluacija opcija zasniva i na analizi prošlih događaja, njihovih posledica i pouka koje se iz njih mogu izvući? Da li je preduzeta sistematska, obuhvatna i rigorozna ex post evaluacija ostvarivanja ranijih odluka (planova, programa, politika, projekata i sl.), koje se neposredno ili posredno tiču uočenih sadašnjih problema?
- Da li se evaluacija vrši preko alternativnih (varijantnih) opcija održivog razvoja? Ako se vrši, da li se opcije dovode u vezu sa interesima posebnih lokalnih grupa? U kakvoj su vezi takvi interesi sa javnim (opštim) interesom? Da li je reč o individualnim interesima čije ostvarivanje jača javne interese, ili o onima koji narušavaju odnosno ugrožavaju javne interese? Da li se evaluacijom posebno obuhvataju i pitanja troškova i koristi alternativnih propozicija za razne interesne i druge grupe?
- Da li je evaluaciji koja se preduzima za potrebe izrade SOBZR prethodila kakva druga evaluacija (na primer, već donetih odluka koje su od uticaja na SOBZR)?
- Da su razmatrana pitanja tzv. političkog fizibiliteta (političke ostvarljivosti) propozicija SOBZR?
- Da su ciljevi definisani uopšteno, ili detaljno? Koliko detaljno su obuhvaćena osnovna pitanja održivog razvoja, envajronmentalnog menadžmenta i održivog biznisa koja se odnose na: “šta”, “kada”, “gde”, “ko”, “pošto”, “uz čiju/kakvu podršku”, “na osnovu kojih pretpostavki” i dr.?
- U prostornom pogledu, da li su ciljevi definisani za celu lokalnu/regionalnu zajednicu, ili samo za njene pojedine delove? Da li je detaljnost ciljeva istovetna za sve prostorne delove planske zajednice? Ako su ciljevi prostorno diferencirani, sa kojim razlozima je to učinjeno i na osnovu kojih kriterijuma?
- Na koje vremenske periode (“horizonte”) se ciljevi odnose, naime, dugi, srednji i kratki? Da li su oni specifikovani za razne aspekte održivosti, tj., ekonomske, ekološko-prostorne, socijalne, kulturne, međugeneracijske i sl.?
- Da li su ciljevi lokalne/regionalne planske zajednice povezani sa ciljevima drugih celina (susednih zajednica, šireg regionalnog okruženja, centralnih odnosno saveznih planskih vlasti)? Ako jesu, da li su definisani (eksplicirani) ciljevi “viših” nivoa koji se ostvaruju kroz SOBZR?

Informatička i druga sazajna podrška

U nastavku nabrajamo osnovna pitanja koja treba rešiti u ovom domenu.

- Da li postoje tzv. “prethodne osnovne informacije” o problemima koji će biti rešavani putem SOBZR?
- Na kojim klasama osnovnih i izvedenih osnovnih podataka i indikatora se zasniva SOBZR (prema ekonomskim sektorima, socijalnim oblastima, prostornim odnosno naseljskim celinama, ekološkim sistemima itd.)?
- Da li se pored “naučnih” (“ekspertskih” i sl) informacija koriste i tzv. “laičke” informacija, tj., uvode i druga saznanja tzv. “običnog sveta”?
- Iz kojih izvora potiču podaci i kako su oni generisani? Da li noveliranje sazajne osnove planiranja i razvojnog menadžmenta predstavlja jedan od ciljeva čitavog poduhvata SOBZR?
- Ko priprema, obrađuje i prezentuje relevantne informacije i na koji način?
- Da li se za izvođenje evaluacije i drugih ocena raspolaže ocenom tzv. ekološko-prostornih kapaciteta i krajnjih pragova sredine? Da li je sprovedeno ekološko-prostorno indeksiranje planske teritorije? Da li se rapolaže komparativnim informacijama za upoređivanje u regionalnom, nacionalnom i drugim kontekstima?
- Da li je definisan sistem odnosno skup indikatora za monitoring implementacije i *ex post* evaluaciju odluka? Ako jeste, kako je strukturisan i od kojih indikatora je sastavljen (“stanje”, “pritisak”, “odgovor/performansa”, “kvalitet življenja” itd.)? Da li su sistemom indikatora obuhvaćeni svi aspekti održivog lokalnog i regionalnog razvoja, održivog biznisa i razvojnog menadžmenta?
- Da li se koristi neki od tzv. “složenih” (“kompozitnih”) indeksa (na primer, HDI, QL, indeks energetske efikasnosti)?
- Koji “jezik” dominira u strateškom dokumentu održivog razvoja i održivog biznisa – ekspertski, “narodski-zdravorazumski”, “ubeđujući/hortativni”, “administrativni” ili neki drugi?
- Koja vrsta argumentacije dominira u SOBZR – opisna, narativna, kvantitativna i sl.?

Postupak pripremanja i donošenja odluka i druga pitanja interakcije i komunikacije

Za sprovođenje demokratskog postupka pripremanja, donošenja i ostvarivanja odluka, koje bi uz to bile i kvalitetne i ostvarljive, odlučujuće je važno da bude ispunjen veći broj preduslova, prema grupama pitanja koja slede.

- Da li su identifikovane sve, ili glavne, ciljne grupe SOBZR (na primer, javnost, najšire uzev, posebne prostorne odnosno naseljske grupe, posebne socijalne grupe, biznis itd.)? Ako jesu, da li su one, i na koji način, uključene u pripremanje, donošenje i ostvarivanje odluka?

- Koje grupe su uključene u proces definisanja ciljeva (angažovani eksperti, lokalni činovnici, lokalni političari, političari sa viših nivoa odlučivanja, poslovni ljudi, nezavisni stručnjaci, NVO, građanstvo itd.), u kojim fazama i na koji način? Kako su organizovane aktivnosti na definisanju ciljeva – kao formalni i neformalni sastanci, paneli, radionice, zvaniča prepiska, javna savetovanja i drugi slični sastanci, naučni i drugi ekspertski skupovi i sl.? Da li je u javnosti osveščena predstava o razlici između javnih i tajnih “deonica odlučivanja”? Da li pretežu javne deonice u procesu odlučivanja, ili one koje su skrivene od očiju javnosti? Na koji način u tome učestvuju eksperti?
- Na osnovu čega su te grupe izabrane (na primer, na osnovu stručnosti, interesa, dobrovoljnosti, institucionalne pripadnosti, formalizovanih obaveza prema drugim organima vlasti)?
- Da li su u lokalnoj odnosno regionalnoj zajednici stalno angažovani stručnjaci koji rade na istraživanju i rešavanju problema koji su predmet SOBZR? Ako jesu, kakva je njihova profesionalna i akademska struktura? Da li ih je dovoljno? Da li se u tome posebno računa na nezavisne stručnjake, odnosno na nezavisnu ekspertizu?
- Koji administrativni i drugi mehanizmi se koriste za uspostavljanje veze između “naučnog” jezika eksperata, “birokratskog” jezika uprave odnosno lokalnih i regionalnih službenika, “političkog” jezika i “običnog/ zdravorazumskog” jezika koji koristi većina građanstva?
- Da li su predlozi (opcije) formulisani jasno, precizno i koherentno? Ko priprema predloge? Da li u njima ima više tzv. “nemanipulativnog ubeđivanja na osnovu ekspertize”, ili tzv. “manipulisane ekspertnosti”?
- Na koji način se javnosti prezentuju razvojne opcije? Kakav je format (sadržaj, oblik, grafički prikaz itd.) radnih dokumenata (tj., informacija, nacrti i sl.)? Da li se u tome koristi koji od oblika tzv. “E-prezentacije i podrške”? Da li se ciljevi i drugi materijali SOBZR objavljuju u više verzija (na primer, kao pripremna obaveštenja za javnost, nacrti, informacije za poslovne ljude, informacije za druge vlasti)?
- Da li akteri dodatno i posebno angažuju savetnike? Ako su angažovani, u čije je to ime i za čiji račun – lokalnih odnosno regionalnih vlasti, biznisa, građana, drugih interesnih grupa, NVO itd.?
- Da li su preduzimana šira javna savetovanja i rasprave o SOBZR?
- Da li su obavljene konsultacije sa akterima koji rade na programima i projektima privrednog restrukturiranja? Da li su obavljene konsultacije o ciljevima sa vlastima sa viših nivoa?
- Da li je u dolazanju do odluka bilo sporazumevanja, nagodbi i kompromisa – ili je više bilo nametanja odluka i drugog diktata? U kojoj meri su donete odluke rezultat konsenzusa između svih učesnika u postupku pripremanja i donošenja odluka?
- Da li ostvarivanje SOBZR pretpostavlja stvaranje određenih koalicija na lokalnom nivou, u regionalnom okruženju i na centralnim nivoima? Ako je tako, da li su preduzete odgovarajuće aktivnosti prema predviđenim akterima? Ako jesu, kako je njihovo reagovanje?

- Da li su preduzete neke mere da se smanji tzv. “sistematska i organizovana mobilizacija pristrasnosti” na javnoj stručnoj i političkoj sceni?

Implementacija odluka

Evaluacija i implementacija predstavljaju najvažnije karike odlučivanja o razvoju, pa se moraju imati u vidu **ključna pitanja implementacije**, na koja treba pružiti adekvatne odgovore.

- Da li je u SOBZR predviđeno ostvarivanja ciljeva i drugih propozicija?
- Da li su razmatrani i (barem grubo) procenjeni troškovi implementacije?
- Da li su razmatrani i oni troškovi koji bi nastali ako ciljevi ne bi bili implementirani?
- Da li su određeni prioriteti za implementaciju?
- Da li su određena sredstva i uslovi implementacije (“politike, mere, instrumenti i podrške”)? Posebno, da li su definisani finansijski i poreski instrumenti? Da li su implementacijska sredstva određena jednoobrazno za celo plansko područje, ili su područno (teritorijalno, regionalno i sl.) specifikovana?
- Da li ostvarivanje ciljeva SOBZR pretpostavlja izmene u nekim drugim dokumentima, u kojima i kojih njihovih odredbi? Da li su u SOBZR eksplicirane takve izmene? Da li je reč i o promenama u dokumentima viših nivoa upravljanja/planiranja? Ako jeste, šta je predloženo nadležnim planskim i drugim vlastima u tom pogledu?
- Da li je implementacija vremenski definisana?
- Da li su implementacijom obuhvaćeni posebni projekti i programi i mere podrške?
- Koje sheme i drugi institucionalni i organizacioni aranžmani su predviđeni u pogledu koordinacije aktivnosti raznih učesnika u implementaciji odluka (u okviru istog nivoa, sa akterima sa drugih nivoa)?
- Da li je predviđeno praćenje (monitoring) implementacije odluka i tzv. *ex post* evaluacija/analiza impakta?
- Da li su određene institucije/organizacije koje će sprovesti monitoring i *ex post* evaluaciju odluka i da li su obezbeđeni neophodni uslovi i finansijska i druga sredstva (eksperti, informatička podrška, tehnička oprema itd.)?

SARADNJA SA AKTERIMA U DEFINISANJU ODRŽIVOG BIZNISA

Mogućne uloge partnerstva između biznisa i drugih aktera

Mogućnosti za partnerstvo između biznisa i drugih aktera (na raznim nivoima planiranja i razvojnog i envajronmentalnog menadžmenta) su veoma raznovrsne, što ukazuje i na **razne moguće uloge partnerstva**.

Partnerstvo se može uspostaviti kako zarad rešavanja konflikata koji su nastali povodom određenih namera/planova biznisa, tako i zarad promovisanja i ostvarivanja određenih zajedničkih ciljeva.

- Ima partnerstava koja su nastala da bi se uticalo na rešavanje pitanja i problema koji su već ‘na dnevnom redu’, kao i onih čiji je cilj da tek pokrenu određena pitanja razvoja i upravljanja u lokalnoj zajednici.
- Pojedina partnerstva ciljaju na to da utiču na određenu politiku u širem kontekstu, dok je većina usmerena na rešavanje kakvog konkretnog problema, odnosno na korišćenje povoljne prilike za biznis.
- Partnerstva mogu imati veoma raznolike ciljeve, kao što su: promocija komercijalnih (trgovinskih) interesa, rešavanje socijalnih pitanja, investiranje u lokalnu infrastrukturu i dr.
- Partnerstva mogu biti zasnovana na ugovoru (ili drugim formalizovanim aranžmanima), ili se odvijati neformalizovano, i tako se menjati i prilagođavati promeni prilika.
- Koristi može biti i od onih vrsta partnerstva u kojima učestvuju partneri (akteri) nejednake snage (moći), kao i od onih gde se više računa na ravnopravnost, saradnju i sl.
- U pogledu veličine biznisa koji učestvuje u pravljenju ovih aranžmana, privredne jedinice mogu varirati od veoma malih, lokalnog značaja, do velikih transnacionalnih kompanija. Kada je partner sa strane transnacionalna kompanija (TNK), po pravilu velika je i uloga centralnih vlasti u definisanju i sprovođenju partnerskog aranžmana.
- Međutim, u praksi je najveći broj partnerstava na lokalnom odnosno regionalnom planu, manji na nacionalnom/državnom i najmanji na supra-nacionalnom i internacionalnom.
- Partnerstva se uspostavljaju i u vezi sa pitanjima strateškog prostornog i urbanističkog razvoja, kao i sa onima koja se tiču urbanog menadžmenta, ruralnog razvoja i menadžmenta itd.

Oblasti sa uspešnim partnerstvom u ostvarivanju održivog razvoja⁵²

Generalno uzev, ‘ortakluk’ i druga vrsta saradnje mogući su u ‘svim’ oblastima, a u nastavku su navedene neke **mogućnosti**.

- Opšta podrška razvoju proizvodnje u malim i srednjim preduzećima koja je povoljna sa stanovišta zaštite sredine, ekonomskog i ekološkog restrukturiranja itd.
- Proizvodnja i razvoj tržišta za tzv. prirodnu hranu, proizvode i usluge biodiverziteta, marketibilnu i/ili lukrativnu (isplativu) tradicionalnu poljoprivrednu proizvodnju, drugu održivu poljoprivrednu proizvodnju (tzv. ‘agrobiznis’ sa malim farmerima) i slično.
- Formiranje obrazovnih programa za održivu proizvodnju na lokalnom nivou (kroz radionice, specifične obrazovne centre, podršku preko mreže itd.).

- Osnivanje programa pošumljavanja zemljišta u privatnom posedu autohtonim/indigenim ('prirodnim') vrstama i prateće mere podrške (katastar i druga informatika o prostoru, status privatnog vlasništva, plansko-projektna podrška, mere za poboljšavanje gazdovanja, uzgoj rasadnog materijala, usklađivanje sa formiranjem plantaža itd.).
- Osnivanja programa i pojedinačnih projekata tzv. 'zelene' proizvodnje i zaposlenja u zanatstvu i industriji i pružanje prateće podrške.
- Osnivanje programa i pojedinačnih projekata za tzv. 'održivi' turizam i pružanje prateće podrške.
- Zaštita, odnosno konzervacija pojedinačnih područja u kojoj interese može imati tzv. 'zeleni' biznis.
- Uspostavljanje mreže monitoringa i izveštavanja o promenama sredine na lokalnom nivou.
- Definisanje i promocija programa i projekata promene navika u potrošačkim obrascima, prelaskom na tzv. 'zelene' proizvode.
- Formiranje mreže za prikupljanje i primarni tretman čvrstih otpadaka.
- Ulaganja u alternativne izvore energije na lokalnom nivou (na primer, u male vodne akumulacije, energetska i proizvodna postrojenja na vetar itd.).

Faktori uspešnog partnerstva

Partnerstva se mogu veoma razlikovati u odnosu na to kako započinju, kako teku, koliko dugo traju i na koji način se okončavaju (i da li se ponavljaju), da li su podvrgnuta ocenjivanju uspešnosti/neuspešnosti itd. Bez obzira na sve razlike, iskustvo pokazuje da uspeh partnerstva između biznisa i drugih aktera u lokalnoj (regionalnoj) zajednici zavisi od nekoliko **grupa važnih faktora**.

- Izbor pravog partnera (ili više njih) i uspostavljanje odgovarajućeg partnerskog aranžmana jeste prvi korak, koji je neretko i odlučujući u pogledu konačnog ishoda. Stoga se ovom pitanju mora posvetiti posebna pažnja. S druge strane, s obzirom na to da je partnerstvo dinamičan odnos koji je podložan promenama usled dejstva mnogobrojnih faktora, nemali je broj primera u kojima je partnerstvo koje je na početku bilo sporo i tegobno, vremenom evoluiralo prema dobrim i uspešnim obrascima i konačnom uspehu.
- Svako partnerstvo traži što jasniju viziju o svrsi i ciljevima zajedničkog poduhvata, kao i jako liderstvo kod svih aktera. Uputno je sačini i dogovoriti se o odgovarajućoj vremenskoj shemi ('programu', 'planu', 'strategiji' i sl.), u kojoj bi ova i s njima povezana pitanja bila definisana. U pojedinim slučajevima, takođe je uputno odnose definisati i ugovorom, odnosno drugim odgovarajućim pravnim aranžmanom.
- Postojanje što jasnije definisanih interesa, koristi i ciljeva pojedinačnih aktera, kao i što preciznije ocrtani zajednički interesi, u najvećem broju slučajeva predstavljaju skoro sigurnu garanciju uspeha.

- Neophodno je da se svi akteri unapred dogovore o tome kako ko razume problem održivosti i kako će ga ocenjivati. Istovetno razumevanje održivosti povišava verovatnoću uspeha partnerstva.
- Za uspeh partnerstva odlučujuće je važno da čitav postupak bude javan, otvoren, transparentan i participativan. Skrivanje pojedinih detalja partnerskog aranžmana koji se uspostavlja između lokalnih/regionalnih vlasti, domaćeg biznisa, centralnih vlasti i stranog biznisa od lokalne zajednice, neretko predstavlja jedan od ključnih faktora teškoća u njegovom realizovanju, pa i njegovog neuspeha.
- Od iste je važnosti stvaranje tzv. ‘koalicija za održivost’, tj., kritične mase socijalnih aktera u lokalnoj zajednici koji su zainteresovani za problem održivosti i imaju interesa za partnerstvo sa biznisom u njegovom promovisanju i ostvarivanju. Naime, generalno uzev, lokalni akteri ne moraju biti zainteresovani za održivi razvoj i menadžment, na stranu to što mahom o ovom problemu i ‘jeziku’ najčešće ne znaju mnogo. Utoliko, jedan od pristupa koji najviše obećava biznisu da prodre sa svojim idejama upravo se sastoji u što boljem informisanju lokalne zajednice o značenju, smislu i dometima održivosti. Akcije biznisa koje bi bile na ovom pravcu uputno je koordinisati sa odgovarajućim aktivnostima lokalnih vlasti, kao i drugih vlasti (na primer, nacionalnih/državnih, regionalnih itd.).
- Uputno je da se svi akteri unapred dogovore o sistemu i strukturi menadžmenta, a naročito u pogledu smernica za pripremanje, donošenje i sprovođenje odluka (1), načina rešavanja konflikata (2) i sistema za praćenje (‘monitoring’) i ocenjivanje (‘evaluaciju’) napretka u partnerstvu (3).
- Dobra komunikacija i interakcija predstavlja preduslov za realizovanje valjanog partnerstva, a naročito u pogledu kritičnih pitanja kao što su prevazilaženje nepoverenja i sumnji (1), razvijanje zajedničke kulture i vizija (2), razvijanje zajedničkog jezika i standarda (3), usklađenost u razumevanju problema i mogućnosti i ograničenja u njihovom rešavanju (4), promovisanje dostignuća i drugih rezultata (5) i definisanje pravila i postupaka za evaluaciju saradnje i partnerskih odnosa (6).
- Generalno uzev, uputno je težiti ka ravnoteži, ako ne i ka jednakosti, kada su u pitanju doprinos, participacija i odgovornost pojedinačnih aktera. Ovo je takođe jedno od kritičnih pitanja za uspostavljanje i realizovanje partnerstva, jer, po pravilu, akteri raspolažu različitim resursima (finansijskim, menadžerskim, tehničkim, informatičkim, institucionalnim i dr.), što pitanje ravnoteže i jednakosti čini naročito osetljivim.
- Kada su u pitanju partnerstva između lokalnih aktera i onih koji dolaze sa strane, od suštinske je važnosti da primenjene tehnologije, obezbeđena finansijska sredstva i menadžerska praksa budu prilagođeni lokalnim prilikama. S druge strane, u većini slučajeva poslovni partneri sa strane očekuju da i lokalni akteri izvrše određena prilagođavanja u odnosu na eksterne zahteve.

⁴¹ Ovo predstavlja samo još jednu manifestaciju generalnog nastupa koji u tom pogledu praktikuju reformisti iz naše političke kaste. Tim složenim pitanjem mi se ovde nećemo baviti, već samo ponavljamo ono što smo već utvrdili, a to je da nedostaju ozbiljnije analize dosad primenjenih metoda i sadržaja reformi u oblasti privatizacije, bankarstva, liberalizacije trgovine, javnog sektora i dr., a tako nedostaje i bilo kakvo ozbiljnije promišljanje dugoročnih vrednosnih, interesnih i razvojnih posledica do sada preduzetih reformi.

⁴² U pojedinim planskim dokumentima koji su za nacionalni/državni nivo donošeni u Srbiji od sredine 1990-tih godina naovamo ima elemenata održivog razvoja, ali kada su u pitanju sektorski dokumenti (na primer, za energetiku, saobraćaj, poljoprivredu, vodoprivredu itd.), oni nisu međusobno dovoljno usklađeni. Najzaokruženiji među njima je Prostorni plan Republike Srbije (1996), kao jedan sintezni strateški dokument. U njemu je definisan i veći broj odredbi koje se posredno i neposredno odnose na problematiku upravljanja razvojem u području koridora magistralne infrastrukture. Te odredbe su samo delimično razrađivane ('operacionalizovane') u pojedinim drugim planovima, na primer, za regionalno područje Beograda, lignitske basene, pojedine koridore saobraćajne infrastrukture i dr. Međutim, Plan ne sadrži neophodan broj elemenata održivog razvoja, na način kako su oni definisani u novijim evropskim dokumentima, a uz to neki njegovi ciljevi nisu u svemu podudarni sa evropskim ciljevima, ili su, pak, drugačijeg reda prioriteta. Nadasve, Plan se, grosso modo, ne sprovodi, a uz to je u mnogom pogledu prevaziđen, pa je prioritetno da se pristupi izradi novog nacionalnog plana odnosno strategije održivog prostornog razvoja Srbije.

⁴³ Naravno, u održavanju radionica tokom nastavka ovog projekta, kao i kasnije, u slučaju da se, na primer, pristupi izradi dokumenata, broj pitanja o kojima se raspravlja može biti i manji od onoga koji je ovde naveden, s jedne strane, kao što mogu biti pokrenuta i druga relevantna pitanja, s druge. Analogno se može prilagođavati i sadržaj i složenost postupka pripremanja i donošenja odluka o održivom razvoju.

⁴⁴ Svi pragovi/kapaciteti deluju direktno, tj., kao ograničenja razvoju, ili indirektno, tj., kao potencijalno ugrožavanje resursa putem posrednih posledica aktivnosti, ali često i objedinjeno i uvećano ('sinergički'). Analizu treba specifikovati za razne tipove ekosistema. Među brojnim tipologijama ekosistema, za evaluaciju u planiranju i politici održivog razvoja naročito je pogodna podela koja nalazi da ekosistemi mogu biti: 1) prirodni; 2) delimično izmenjeni; 3) veštački ('uzgojeni', 'kultivisani' i sl.); 4) urbani/izgrađeni. Važna klasifikacija je i prema kriterijumu očuvanosti odnosno degradiranosti, ili prema kriterijumu ugroženosti.

⁴⁵ U najširem značenju, upravljanje se odnosi na strukturisanje i uređivanje odnosa u interakciji i komunikaciji među raznim institucijama, entitetima i akterima, gde su ključni: 1) država, sa atributima javnog interesa, hijerarhije, prinude, monopola legitimne sile i teritorijalnog suvereniteta; 2) tržište, sa atributima privatnih interesa, konkurencije, razmene i nedostataka odnosno neuspeha da stvori i garantuje javna/kolektivna dobra; 3) zajednica, sa atributima 'zajedničkog', uzajamnosti, saradnje, poverenja i solidarnosti; 4) firme, sa atributima korporacijskih interesa, hijerarhije, odnosa principal-agent; 5) udruženja, sa atributima kolektivnih interesa, kolektivne samo-regulacije (samo-upravljanja) i 'privatnih vlasti'. U navedenim širokim okvirima, za oblasti planiranja/politike razvoja prvenstveno su od značaja četiri osnovna značenja ovog pojma u društvenim naukama: 1) Upravljanje kao pojam pomoću kojeg se analiziraju sadržaj i kvalitet aktivnosti države, tj., sa ciljem da se uspostavi upravljanje kao oblik samo-regulacije, odnosno da se učini neophodan otklon od hijerarhizovane vlasti i sistema vladanja. 2) Upravljanje kao pojam koji se koristi u analizi socijalnih mogućnosti koje sežu s onu stranu 'obične' vlasti i vladanja, kroz otklon od konvencionalnog dualizma tržišta i države, ka raznim oblicima direktne komunikacije i interakcije, na primer, pogađanje, pregovaranje, osposobljavanje, olakšavanje/omogućavanje, posredovanje, razne preduzetničke politike itd. 3) Upravljanje kao pojam za analizu društvenog uređivanja i poretka raznih ekonomskih sistema, u smislu socijalne i institucionalne ukorenjenosti ekonomskih sistema. 4) Posebna, a za našu analizu na ovom mestu i najbitnija, je teritorijalna dimenzija upravljanja, u kojoj je od naročite važnosti otklon od tradicionalnih monističkih razumevanja upravljanja teritorijalnim resursima. Sve su one fokusirane na problem višenivojskog strukturisanja upravljanja ('multilevel governance'), koji obuhvata sledeća najvažnija osnovna pitanja: 1) opseg pomeranja formalizovanog odlučivanja sa institucija vlasti ka raznim mrežama za interakciju i

partnerstvo privatnih i javnih aktera; 2) promene u pravnim nadležnostima, na primer, od isključivanja ka preklapanju i preplitanju; 3) promene svrhe, cilja i opsega regulacije i drugog upravljanja (na primer, opšta, specifična itd.); 4) promene prirode upravljanja i njenog statutarnog regulisanja (na primer, postojano/stabilno, promenljivo itd.).

⁴⁶ Princip subsidijarnosti ima istorijski izvor u rečenici koju je izrekao još D. Mojnihan: “Nikad nemojte poveravati većoj zajednici ono što može učiniti manja. Ono što može da učini porodica, ne treba da čini opština. Ono što može opština, ne treba da radi država”.

⁴⁷ Koridor (prema definiciji koja se koristi u materijalima Evropske komisije i drugih evropskih institucija i organizacija) je prostor između dva urbana centra, aerodroma, luke ili drugih čvorišta odnosno polova koji generišu saobraćaj ili su saobraćajno atraktivni (na primer, granični prelazi, tzv. ‘gradovikapije’/‘gateway cities’ itd.) i između koji nastaju i odvijaju se saobraćajni tokovi. Tipično, obuhvataju veći broj različitih transportnih infrastrukturnih sistema, kao i druge sisteme tehničke infrastrukture (energetske, vodne i telekomunikacione). Pri tome, ti sistemi odnosno infrastruktura mogu biti raznog i različitog značaja (supranacionalnog, nacionalnog, regionalnog itd.), naročito uzimajući širi prostor koridora, koji mogu obuhvatiti i čitave razvojne osovine (sa razvojnim polovima itd.).

⁴⁸ Ako fragmentisanost poluostrva ne bude umanjena, bilo zbog determinantni geografskog položaja, ili (i) zbog istorijskih determinantni, Bugarska i Rumunija će najpre tražiti saradnju u okviru basena Crnog mora (i u Uniji, u meri do koje se njihova privreda pokaže konkurentnom na tom tržištu), Grčka će se orijentisati na ceo region (i Uniju), Albanija najpre na Italiju, a Slovenija na sever. Time bi bilo propušteno da se ostvare najveće komparativne prednosti balkanskog regiona, a to su su blizina crnomorskog i kaspiskog basena i Bliskog istoka, niski troškovi, relativno kvalifikovana radna snaga, povoljna klima i dr. Dakle, bez zajedničke strategije, balkanske zemlje sa politikama sektorske i teritorijalne specijalizacije u skladu sa pojedinačnim prioritetima, ‘biraju’ opciju koja se već unapred može oceniti kao zaceo suboptimalna, u odnosu na zajednički nastup.

⁴⁸ P.T. Vipraio (2000).

⁵⁰ Prema: H. Dieter-Haas, J. Loboda (1999).

⁵¹ Primera radi, u najnovijem državnom dokumentu o politici regionalnog razvoja, Strategiji regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine (2007), jedva da ima pomena o problematici održivog razvoja u svim njenim osnovnim aspektima. Zapravo, veoma elaborirana i ambiciozna politika koja je definisana u Strategiji ne zasniva se na konceptu održivog razvoja, već na malo modifikovanim konvencionalnim konceptima rasta, iako se ponegde koriste neki od elemenata održivosti. Problem uvođenja održivog biznisa nije predmet ni u Strategiji podsticanja i razvoja stranih ulaganja, (2006), makar i “lateralno”. Jedan od centralnih problema, tj., ekološko i ekonomsko restrukturiranje privrede Srbije, imajući u vidu njenu energetska, vodnu, prostorna i drugu prirodno-resursnu rastrošnost i zaostalost, kao i istu takvu rastrošnost kada su je pitanju sektori domaćinstava i javnih servisa – uopšte se ne pominje kao problem, pa ni kao jedan od ključnih kriterijuma za privlačenje stranih ulaganja. I u ovom dokumentu na ovaj problem se gleda prevashodno iz ‘zaštitarškog’ ugla, u istom takvom pristupu, a održivost se pominje samo na nekoliko mesta: 1) kao navodi iz ciljeva Strategije razvoja poljoprivrede Srbije, a među njima izgradnja održivog, efikasnog i konkurentnog poljoprivrednog sektora, podrška održivom razvoju sela itd.; 2) u delu o turizmu navode se pojedini oblici turističke ponude i aktivnosti koji bi se mogli svrstati u grupu ‘održivih’, ‘alternativnih’ i sl.

⁵² Ovde je reč o aktivnostima na lokalnom odnosno regionalnom nivou, dok sami akteri mogu biti iz raznih sredina odnosno sa raznih nivoa, uključiv i državne/nacionalne, međunarodne i druge.

7. TEORIJSKI I METODOLOŠKI PRISTUP ZA KONCEPCIJU SOCIJALNOG RAZVOJA ZLATIBORSKOG REGIONA

UVODNE NAPOMENE

Socijalni razvoj je dugo vremena bio razumevan kao proces uslovljen ekonomskim razvojem, kao potrošnja odnosno trošak koji zajednica (država, lokalna zajednica, civilno društvo) podržava radi postizanja određenih ciljeva (osiguranje minimuma lične i materijalne sigurnosti, na primer) ili ostvarivanja određenih društvenih vrednosti i normi (jednakost šansi, minimalni standardi kvaliteta življenja i dr.). Princip redistributivnosti je bio osnova koncepta socijalni razvoj. Ovakvo razumevanje pojma socijalni razvoj bilo je rašireno i u državama sa tržišnom ekonomijom, kao i u državama sa planskom ekonomijom. Kriza države sa socijalnim staranjem, sedamdesetih godina 20. veka donela je preispitivanje modela socijalnog razvoja, praktikovanih u tržišnim ekonomijama i jačanje uticaja neoliberalnih koncepata, koji su povlačenje države iz javnog sektora videli kao osnovni uslov efikasnog privrednog rasta. Nakon suočavanja sa negativnim posledicama urušavanja države blagostanja i nekoliko decenija prevage neoliberalnog koncepta razvoja u poslednjim decenijama 20 veka, razvijaju se novi pristupi temi socijalnog razvoja i razumevanja socijalnog razvoja kao substantivnog faktora održivog ekonomskog razvoja. "Brižna socijalna država nije prepreka ekonomskom rastu, već privredna produktivna snaga" (Platzack:s.a. str.3). Kritika neoliberalnog diskursa ne zalaže se za vraćanje ranijem konceptu države sa socijalnim staranjem sa sistemom prava i raspodele, nego traži nove pristupe i modele snažne i efikasne "socijalne države koja doprinosi slobodi i preduzetništvu ljudi". Savremeni pristup temi socijalnog razvoja temelji se na ključnim odrednicama demokratske pluralističke države kao što su: ljudska prava, pravna država i vladavina prava, socijalna pravda i društvena solidarnost, socijalni kapital, društveno odgovorno poslovanje, održivi ekonomski razvoj i upućuje na razumevanje socijalnog razvoja kao jednog od temeljnih stubova modernih demokratskih zajednica. U toku poslednjih nekoliko godina znatna pažnja usmerena je na istraživanje efekata koje socijalni razvoj i kvalitet življenja imaju na ekonomske varijable, naročito na održiv ekonomski razvoj. U tome, otvaraju se mnoga pitanja, za koje se u dominantnom neoliberalnom diskursu smatralo da su prevaziđena, kao na primer, teme o društvenim normama, društvenim vrednostima, javnom dobru, formama i legitimnosti interesnog povezivanja korporativnih i političkih grupa, transparentnosti društvene moći, razlozima i formama participacije građana, značaju i ulozi civilnog sektora, ulozi i značaju javnosti i sl. Deterministička mantra "prvo rast pa potom razvoj" ili "prvo ćemo raubovati resurse i životnu sredinu, pa kada postanemo bogati onda ćemo je sanirati", pokazuje višestruku disfunkcionalnost, kako na planu kvaliteta življenja građana, ugrožavanja njihovog zdravlja, bezbednosti i sigurnosti,

povećanja jaza između bogatih i siromašnih, kršenja zakonskih propisa i urušavanja pravne države, podsticaja korupcije i kriminalizacije javnog sektora do mnogo puta potvrđene činjenice da su pričinjene štete (negativne tržišne eksternalije) znatno veće od ostvarenih koristi (Jeffrey, 2005:5).⁵³ Naročito je važno pitanje o individualnoj odgovornosti za sopstveno blagostanje i dobrobit svoje porodice i lokalne zajednice, na koje se ne može dobiti valjan odgovor bez rasprave o društvenim izgledima i šansama pojedinca (i društvenih grupa) da razviju svoje sposobnosti i steknu znanja neophodna za samostalan i odgovoran život u zajednici.

Naslov ovog teksta upućuje na istraživanje povezanosti između dve teorijske paradigme: socijalni razvoj i održivost. Podjednako važno za razumevanje pojma socijalni razvoj je društveni okvir (okviri) u kojem je moguće ostvariti/ operacionalizovati ove teorijske paradigme. Zbog toga se u radu bavimo i konstruktima za koje se može tvrditi da predstavljaju stubove ovih teorijskih paradigmi. To su: pravna država i vladavina prava, razvijenost, poštovanje i uvažavanje ljudskih prava, društvene norme i vrednosti, odnosno socijalni kapital društvene zajednice i prihvaćenost i razumevanje pojma javno dobro kao civilizacijske tekovine modernog, demokratskog i pluralističkog društva.

O POJMU SOCIJALNI RAZVOJ

Socijalni razvoj je sintagma koja ponovo postaje aktuelna u poslednjoj deceniji. Razlog tome su vidljive negativne posledice koje je proizveo neoliberalni diskurs (new right approach, reganizam, tačerizam) i nekritičko merenje tekovina države blagostanja isključivo ekonomskim kategorijama (bruto društveni proizvod, per capita dohodak i dr.). Napuštanje koncepta države blagostanja, odnosno povlačenje države iz javnog sektora, slabije se osetilo u razvijenim državama koje su ostvarile srazmerno visok kvalitet življenja za najveći broj svojih građana, uključiv i ranjive društvene grupe i lica sa dodatnim potrebama, mada su i u tim državama pogoršani neki parametri kvaliteta življenja (u evropskim državama, na primer, povećanje broja beskućnika, povećane teškoće integracije migranata, jačanje radikalnih i desnih pokreta i orijentacija, porast siromaštva u porodicama sa decom i siromaštvo među decom širom Evropske unije i sl.). Valerstajn navodi da je od sedamdesetih i osamdesetih godina došlo do unutrašnje polarizacije u razvijenim zemljama, koja je bila naročito upadljiva u SAD i Velikoj Britaniji, kao i u pojedinim državama zapadne Evrope i u Japanu, a očitovala se u porastu unutrašnjeg siromaštva i opadanju realnog prihoda za veći deo srednjeg sloja (Valerstajn, 1995:53)⁵⁴. Dramatične posledice neoliberalni pristup je ostavio u društvima u tranziciji (nekadašnje zemlje realnog socijalizma), te u Latinskoj Americi, Africi i Aziji – nekontrolisano raubovanje resursa i degradacija životne sredine, brzi populacioni rast velikih gradova sa ogromnom koncentracijom sirotinje, nezaposlenosti, beskućništva, ne higijenskih uslova življenja, favela, bespravne izgradnje i dr. Različite su forme produbljanja nejednakosti (povećanje razlika između gradskih i seoskih oblasti, što je posebno izraženo u Kini i Indiji, na primer).

Milanović navodi da povećanje ekonomskih razlika između razvijenih i nerazvijenih, kao i unutrašnja ekonomska polarizacija, indukuju kretanje radne snage ka bogatijim i razvijenijim zemljama, koje zauzvrat, u nemogućnosti da apsorbiraju novi priliv radne snage u sve većoj meri zatvaraju svoje granice za imigrante (Milanović, 2007). Slična teritorijalna/prostorna pomeranja pokazuju se i na nacionalnom i regionalnom nivou i proizvode iste posledice, odnosno pomeranje prema velikim gradskim centrima. Budući da unutar jedne državne/regionalne zajednice nije moguće administrativnim putem postaviti barijere za teritorijalne migracije (tamo gde je to i pokušavano, nije dalo rezultat), migracije ka razvijenijim gradovima i regionima imaju različite učinke: pored jačanja humanog i ekonomskog kapitala i potencijala razvijenih, na jednoj strani, i obrnutog procesa u emigracionim područjima na drugoj, evidentan je i drugi efekat. U razvijena područja ne migriraju samo obrazovani, radno sposobni i najvitalniji. U takva područja, u potrazi za boljim životom migriraju i siromašni, neobrazovani, radno nekompetentni, što dovodi do povećanja nejednakosti, ekonomske, socijalne i kulturne polarizacije na nivou grada odnosno regiona i znatnih razvojnih problema i dugoročne nestabilnosti zajednice.

Mnoge razvijene države sa visokim nivoom društvenog blagostanja, imaju ministarstva koja se bave pitanjima socijalnog razvoja. Misija Kanadskog ministarstva za Ljudske resurse i socijalni razvoj jeste da gradi snažniju i kompetitivniju Kanadu, da podrži Kanadane u izborima koji će im pomoći da žive produktivnije i učinkovitije i da unapredi kvalitet življenja u Kanadi. Da bi ovo ostvarili, Ministarstvo izgrađuje politike koje bi Kanadu trebalo da učine društvom u kome će svako moći da koristi svoje talente, veštine i resurse kroz učenje, rad i učešće u lokalnoj zajednici, formira programe i podržava inicijative koje pomažu Kanadinima da prolaze kroz različite faze životne tranzicije – od porodice sa decom do starih, od škola do zaposlenja i rada, od jednog zaposlenja do drugog, od nezaposlenosti ka zaposlenju, od perioda rada do penzionerske dobi - da povećava kvalitet usluga, unapređuje zdravu radnu sredinu, kulturu timskog rada i gradi leaderske kapacitete. (www.hrsdc.gc.ca/en/corporate/about_us-index.shtml) U Severnoj Irskoj, Departman za socijalni razvoj, formiran 1999. godine, obuhvata aktivnosti kao što su urbana regeneracija, socijalna sigurnost, stanovanje, zaštita dece, i sl. Slični su i drugi primeri među najrazvijenijim državama, sa visokim nivoom ostvarenosti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao što je Novi Zeland i dr.

Mnoge međunarodne organizacije kao predmet interesovanja imaju temu socijalnog razvoja. Pre više od 15 godina, objavljena je publikacija Socijalni indikatori razvoja (Social Indicators of Development) koja je sadržala detaljan skup podataka Svetske banke o ostvarivanju blagostanja, na osnovu kojih su se mogli procenjivati efekti ekonomskog razvoja. Godišnji samit UN o socijalnom razvoju održan je 1995. godine u Kopenhagenu (World Summit on Social Development WSSD). Sledeće godine je usvojen Izveštaj o socijalnom razvoju u UN, a 1997. godine započeto je formiranje mreže socijalnog razvoja (Social Development Network), s ciljem da se koncepti i

praksa socijalnog razvoja uključe u osnovne tokove razvojnih praksi i projekata (Davis, 2004). U okrilju Svetske banke, pod uticajem i uz učešće organizacija civilnog društva, formirana je Mreža za envajronmentalno i socijalno održiv razvoj (Environmentally and Socially Sustainable Development Network – ESSD), čiji izveštaji se koriste kao osnova Strategije socijalnog razvoja koju podržava Svetska Banka. UNESCO je kao partner, 2001. godine, podržao osnivanje foruma Ministara za Socijalni razvoj Latinske Amerike, čiji cilj je da konsoliduje prostor za koordinaciju zajedničkih strategija u oblasti socijalne politike u Latinskoj Americi, da formuliše nacionalne politike sa ciljem ojačavanja socijalne kohezije i demokratskih institucija u regionu, i da konsoliduje prostor za dijalog i razmenu dobrih praksi i uspešnih projekata radi horizontalne saradnje (portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL). Pozitivan povratni odjek ovaj projekat imao je u drugim regionima. Novembra 2004. godine, Vlada Južne Afrike organizovala je Forum ministara socijalnog razvoja država članica Južno-afričke razvojne zajednice (Southern African Development Community – SADC). Januara 2006. godine organizovan je prvi Forum Ministara Ekonomske zajednice Zapadno-Afričkih država (Economic Community of West African States – ECOWAS), potom, 2007. u Marakešu za Arapski region, Egipat, Liban i Jordan (Forum of Ministers of Social Development for the Arab region and Egypt, Lebanon and Jordan), Region država Južne Azije, Istočno-Afrički region i dr.

Definicija socijalnog razvoja, u međunarodnim dokumentima ima dva značenja: (1) unapređenje blagostanja i kvaliteta života građana, i (2) promene u društvu – normama i institucijama, koje će društvo učiniti pravednijim (equitable) i integrisanijim (inkluzivnim) za sve članove društva (Davis, 2004). Socijalni razvoj temelji se na ekonomskoj pravednosti (equity) i socijalnom uključivanju (inkluziji) s ciljem da se smanji siromaštvo, da se rezultati razvoja šire distribuiraju, da društva budu kohezivna i podržavajuća (resilient), a razvoj održiv. Procena uticaja na socijalni razvoj (Social Impact Assesment - SIA) i Monitorigng uticaja na socijalni razvoj (Social Impact Monitoring - SIM) postaju obavezujući akti svih razvojnih projekata, odnosno metodološki postupak kojim se vrši procena socijalnih efekata infrastrukturnih projekata i drugih razvojnih intervencija i aktivnosti.

Pod pojmom socijalni razvoj razumemo promene u zajednici koje povećavaju blagostanje, zdravstvenu i druge dobrobiti građana, a naročito osetljivih i ranjivih društvenih grupa, unapređuju kvalitet života i bezbednost i povećavaju dostupnost usluga (obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje, kultura i dr.) koje jačaju društvenu integraciju. Ukoliko društvena zajednica ne obezbeđuje uslove za ovakva postignuća, ne možemo govoriti o društvenom razvoju, nego samo o ekonomskom rastu. Koncept održivosti, s druge strane, podrazumeva da se u procesu organizovanja i odvijanja različitih proizvodnih procesa i drugih aktivnosti ne proizvode negativne ili štetne posledice na druge aktere/pripadnike zajednice i okruženje (prirodna i građana sredina, prirodne i stvorene vrednosti), niti na buduće generacije. Drugim rečima da razvoj jednih ne prouzrokuje lišavanje i negativne eksternalije za druge

društvene i/ili teritorijalne grupe niti za potonje generacije. Postoje određene pretpostavke – društveni okvir u kojem je moguće ostvariti/ operacionalizovati ove teorijske paradigme. Možemo ih nazvati i stubovima održivog socijalnog razvoja. To su: (a) pravna država i vladavina prava; (b) garantovanje ljudskih prava; (c) društvene vrednosti i norme i ukupno uzev socijalni kapital zajednice; i (d) koncept javnog dobra.

Pravna država i vladavina prava.

Pojam pravne države temelji se na primatu vladavine zakona spram vladavine ljudi. Koncept je nastao u širem evropskom kontekstu novog veka kao potvrda ideje o značenju zakona u uspostavljanju i funkcionisanju vlasti, kao i liberalnih zahteva koji su se postavili pred evropsko civilizovano i civilno društvo. U integralnom razumevanju pravne države uloga prava ima tri osnovna smisla: (a) moralni, jer jamči minimum slobode, jednakosti i sigurnosti, (b) ekonomski jer omogućuje društvo konkurencije i ugovora, a time i konsensualno društvo, i (c) politički jer garantuje zaštitu ljudskih prava i sloboda (Pihler, 1995). Ideja i funkcionisanje pravne države povezana je sa drugim opštim idejama, a pre svega sa: (a) demokratijom, kao opštim političkim okvirom za uspostavljanje pravne države; (b) civilnim društvom, kao aktivnim i odgovornim akterom u oblikovanju opšteg dobra društvene zajednice i kontrolorom institucija vlasti, (c) parlamentarizmom, kao političko-pravnim uslovom uspostavljanja valjanog i legitimnog prava, (d) modelom organizovanja vlasti koji garantuje podelu i uzajamnu kontrolu zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, kao i kvalifikovano i nezavisno sudstvo, i (e) konceptom ljudskih prava i sloboda kao najснаžnijom legitimirajućom osnovom savremene političke zajednice i svakog pravnog sistema (Pihler, 1995). Pojam pravne države podrazumeva kvalitet prava i njegovu adekvatnu primenu. Vlast je sputana sistemom racionalno postavljenih normi, koje odgovaraju socijalnim potrebama ljudi, njihovim moralnim predstavama i vrednostima kao što su tolerancija, suživot i saradnja. Da bi se to postiglo uspostavljaju se pravila ponašanja koja su poopštiva i važeća za sve. Uslov za to je da se čovek u državi i od države prihvati i tretira kao građanin. Za pravnu državu su bitne demokratske procedure, koje institucionalizuju društveni život i sprečavaju zloupotrebe, kao i konsenzus oko načina organizovanja vlasti. Iz svih tih razloga pravna država je civilna, građanska država, sekularizovana i laička, a samim tim i oslobođena kolektivističkih predrasuda (ibid.). Pravna država je uslov ostvarivanja paradigme održivog razvoja. S jedne strane, pravna država se zasniva na vrednostima i normama koje obezbeđuju ravnopravnost i jednakost ljudi pred zakonom, a s druge, pravna država ima efikasne instrumente da predupredi odnosno sankcioniše kršenje propisa i normi koji jednako obavezuju i važe za sve aktere u društvenoj zajednici.

Garantovanje ljudskih prava.

Ljudska prava su moderan pojam koji postaje istorijski značajan u trenutku kada se ljudi u političkom smislu izjednačavaju, tj. u buržoaskim revolucijama u kojima je jedan od osnovnih zahteva bio da se prizna da su ljudi rođeni jednaki i da postoje određene političke, ekonomske i socijalne funkcije na koje svi građani imaju pravo. U tom smislu, jedna od osnovnih karakteristika pojma ljudska prava je njihova univerzalnost. Pored autoriteta nekih istorijskih povelja, deklaracija i ustava (Deklaracija o pravima čoveka i građanina iz 1789, Deklaracija o nezavisnosti iz 1776 i prvih deset amandmana uz Ustav SAD iz 1787. godine), temelji uspostavljenih ljudskih prava u drugoj polovini 20 veka su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948. godina) i međunarodni paktovi o građanskim i političkim i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966. godina), usvojeni pod okriljem Ujedinjenih nacija, kao i regionalni sistemi ljudskih prava, koji se uspostavljaju regionalnim ugovorima i otvoreni su za države jednog kontinenta ili dela sveta, na primer, Evropska konvencija o ljudskim pravima (1950), Evropska socijalna povelja (1966/96) i druge. Najčešće se koristi klasifikacija ljudskih prava na: (1) građanska i politička; (2) ekonomska, socijalna i kulturna prava, i (3) ekološka prava (Dimitrijević i dr., 2006). **Građanska i politička prava** tiču se odnosa pojedinca i države. Građanska prava naglašavaju autonomiju čoveka u odnosu na državu, koja se u njihovo ponašanje može uplitati samo do one mere koju iziskuje život u društvu, sa drugim ljudima. Tipična građanska prava su pravo na život, pravo na privatnost, prava vezana za krivični postupak. Politička prava su prava čoveka da učestvuje u upravljanju državnim zajednicom, kao što su aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na pristup javnoj službi itd. U građanska i politička prava spadaju i sloboda izražavanja, okupljanja, udruživanja i sl. **Ekonomska, socijalna i kulturna prava (ESK)** odnose se na zadovoljavanje potreba bitnih za ljudsku egzistenciju i za postizanje životnih uslova koji ljudima mogu omogućiti uživanje građanskih i političkih prava. Samo obrazovan čovek može koristiti mnoga ljudska prava i biti u poziciji da obezbedi pristojnu egzistenciju za sebe i svoju porodicu. Pravo na rad, na odgovarajuću naknadu za rad, na bezbedne i zdrave uslove rada, na poštovanje prava iz radnog odnosa, uslov su za pristojan život i ostvarivanje nekih drugih prava. U korpus ESK prava svrstavaju se i pravo na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, minimalni životni standard, pravo na adekvatnu ishranu, stanovanje i dr. Ta prava zasnovana su na načelima jednakosti i solidarnosti, kao i načelima približavanja/ujednačavanja šansi u razvoju individue i njenom socijalnom napredovanju. Naročito je važno imati u vidu povezanost i nedeljivost ljudskih prava. Neostvarivanje jednih prava, često povlači nemogućnost ostvarivanja nekih drugih prava⁵⁵. Kao poseban korpus ljudskih prava navode se **ekološka prava i pravo na informisanje**, uključiv i pravo na dostupnost o informacijama o stanju životne sredine i uvid u procedure i učešće u donošenju odluka koje se tiču kvaliteta življenja građana.⁵⁶

Osnovni međunarodni ugovor koji reguliše ESK prava je Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966/1976), koji je Jugoslavija

ratifikovala i koji obavezuje novonastale države – naslednice SFRJ⁵⁷. Niz konvencija Međunarodne organizacije rada su posebno važne u domenu ekonomskih prava, naročito prava na rad i bezbedne i zdrave uslove rada. Na regionalnom nivou, važna je Evropska socijalna povelja (usvojena 1966, dopunjena 1996), koja je dokument Saveta Evrope. Srbija još uvek nije ratifikovala Evropsku socijalnu povelju, iako je od prijema u Savet Evrope proteklo više od četiri godine (22. marta 2003.). Evropska socijalna povelja je fleksibilan dokument koji omogućava da države same kreiraju modalitete ostvarivanja pojedinih prava. Odredbe su definisane u zavisnosti od ekonomskih mogućnosti korišćenjem pojmova kao što su: odgovarajući, ekonomski prihvatljiv, ekonomski održiv i sl. Obaveznost implementacije sadržana je u odredbama kao što su: "...da preduzmu korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava...", a redovni godišnji izveštaji i monitoring zahtevaju odgovarajuće obrazloženje i objašnjenje (ne)ostvarivanja pojedinih prava. Kao i u slučaju građanskih i političkih i ekoloških prava, i ovde je izuzetno važna uloga i odgovornost organizacija civilnog društva, kako u promovisanju korpusa ESK prava, tako i u praćenju njihovog ostvarivanja i dostupnosti za ranjive društvene grupe. Generalno, u Srbiji (kao i u većini drugih zemalja u tranziciji) postoji niska osetljivost političke nomenklature (uključiv i povezane stručne elite) na korpus ESKE prava i to je ozbiljniji problem od ekonomskih teškoća i dramatičnog osiromašenja u poslednje dve decenije. Postoji ozbiljan problem nekompetentnosti i nerazumevanja u državnoj/javnoj upravi na nacionalnom i na lokalnom nivou o prirodi ekonomskih, socijalnih, kulturnih i ekoloških (ESKE) prava i obavezama koje je država Srbija preuzela ratifikacijom odgovarajućih paktova, konvencija i drugih međunarodnih dokumenata. Ukoliko se ne poveća osetljivost i odgovornost političkih i stručnih elita na važnost ESKE prava za ukupni razvoj države i građana, poboljšanje ekonomske situacije i ekonomskih parametara neće samo po sebi dati rezultat⁵⁸.

Organizovanje i rad ustanova u kojima se ostvaruju socijalna i kulturna prava građana ne mogu biti prepušteni niti podvrgnuti isključivo tržišnim mehanizmima i tržišnoj regulaciji. Povlačenje države iz javnog sektora evidentno je dovelo do ozbiljnog deficita u ostvarivanju ESK prava za mnoge društvene grupe, pa je izvesno da u rekonstrukciji države sa socijalnim staranjem valja tragati za novim modelima i modalitetima ostvarivanja ESK prava, naročito onih koja se postala "tradicionalna obaveza" javnog sektora u savremenim demokratskim državama (predškolske ustanove, obavezno obrazovanja, primarna i preventivna zdravstvena zaštita, programi za osetljive društvene grupe i lica sa dodatnim potrebama, itd.). Politička pluralizacija i decentralizacija pomeraju nadležnosti u organizovanju i ostvarivanju ovih prava na niže nivoe društvene organizacije kao što su regioni i lokalne zajednice. Socijalna i kulturna prava koja se razumevaju kao civilizacijska tekovina i civilizacijski standard, nameću se kao zajednička obaveza vlasti/uprave (lokalne, regionalne, nacionalne) i organizacija civilnog društva, odnosno samih građana, ali i kao interes komercijalnog sektora.

Na evropskom prostoru, korpus ekonomskih, socijalnih, kulturnih i ekoloških prava, pored već standardnih građanskih i političkih prava, postaje jedna od obavezujućih stavki ne samo za države članice Evropske unije, nego i za države članice Saveta Evrope. Tako je, na primer, pravo na obavezno obrazovanje, pored odredbi u Ustavu Republike Srbije, sankcionisano i našim članstvom u Savetu Evrope. Drugim rečima, odredba o obaveznom obrazovanju koje pod relativno izjednačenim uslovima ima biti dostupno za svu dece iz državne zajednice, nije više predmet samo nacionalnog zakonodavstva, uredbi i regulacije, već se građanin može obratiti i evropskim institucijama radi zaštite i ostvarenja tog prava. Pristupanje međunarodnim organizacijama i ratifikacija međunarodnih dokumenata radikalno menja odnos države prema građanima, a time i odnos građana prema državi i njenim službama. U okolnostima kada su nacionalne države imale punu suverenost, nije postojala kontrola niti mehanizmi monitoringa ostvarivanja prava građana. Državne službe su istovremeno propisivale, organizovale, izvršavale i kontrolisale izvršavanje i kvalitet aktivnosti u javnom sektoru. Pristupanjem međunarodnim organizacijama, država prenosi deo ovlašćenja na međunarodne institucije, a njeni građani imaju pravo da se direktno obraćaju međunarodnim ustanovama, kao što je Međunarodni sud pravde u Strazburu, na primer, i da na taj način ostvare prava koja su im uskraćena ili prekršena u matičnoj državi.

U zemljama u tranziciji evidentne su teškoće u vezi sa pouzdanim uvidom i merenjem stanja ESKE prava, kako zbog prikrivanja, nedostupnosti, ili jednostavno nepračenja mnogih bitnih indikatora kvaliteta življenja (niska pouzdanost zvaničnih statistika, problem neodgovarajućih definicija, različitih rezultata merenja iste pojave od strane različitih tela itd.). S jedne strane, pojedine pojave se statistički ne evidentiraju (na primer, broj beskućnika, broj napuštene dece, broj dece koja su konkurisala a nisu upisana u obdaništa, broj dece koja napuštaju obavezno školovanje, indikatori zdravstvenog stanja, indikatori stanja životne sredine itd.), ili nije omogućen stalni, pravovremeni i pouzdani javni uvid u različite evidencije od javnog interesa. S druge strane, teški ekološki akcidenti se neretko zataškavaju uz različita objašnjenja – da bi zaustavljanje rada uzročnika akcidenta/ekološke katastrofe izazvalo otpuštanje radnika, prestanak proizvodnje dragocenog proizvoda, i sl. Kao i u doba jednopartijskog sistema, kada je državnim fabrikama, tzv. proizvodnim gigantima bilo dozvoljeno da zarad “državnih razloga”, “ekonomskih interesa radnog naroda” i sličnih floskula, neometano uništavaju životnu sredinu (Rudarsko-topioničarski basen Bor, Rudarsko-energetski kombinati eksploatacije i prerade lignita Kolubara, Kosovo, Kostolac, Pančevo, Barič, Trepča itd.), tako i danas novi vlasnici koriste partijske afilijacije, interpersonalne veze i druge forme povezivanja da bi snizili prag tolerancije u kršenju pozitivnih propisa koji se tiču ESKE prava.

Organizacije civilnog društva imaju izuzetno važnu ulogu u ostvarivanju korpusa ESKE prava. S jedne strane, nevladine organizacije su veoma važan akter u organizovanju i pružanju usluga od javnog interesa, a s druge strane, one su izuzetno važan kontrolor

ostvarivanja ljudskih prava. Nezavisni i stručni pojedinci organizuju se sa ciljem da se na nepristrasan način prati primena preuzetih obaveza u domenu ljudskih prava i ukazuje na njihovo kršenje. Na taj način organizacije civilnog društva pomažu državi da ispunjava preuzete obaveze, omogućavaju svim građanima jedne države da budu upoznati sa izvršavanjem međunarodnih obaveza koje je njihova država preuzela i pomažu građanima u zaštiti njihovih prava. Postoji veliki broj međunarodnih organizacija zahvaljujući čijem radu je podignut nivo zaštite ljudskih prava, i zbog čijeg pritiska mnoge države moraju da koriguju kršenje ljudskih prava svojih građana. U Srbiji, slično kao i u drugim državama u tranziciji, u poslednjoj deceniji naročito je porastao broj i efikasnost rada organizacija civilnog društva u oblasti zaštite socijalnih prava i životne sredine, koje pokazuju sve veći uticaj u pitanjima zaštite ovih prava, ostvaruju saradnju sa nadležnim javnim ustanovama i vrše pritisak na državne ustanove u smislu poštovanja propisa i zaustavljanja aktivnosti koje ugrožavaju životnu sredinu (primer organizacija koje se bave zaštitom dečijih prava, protiv nasilja u porodici, ili pak zaštitom prirode i prirodnih vrednosti, kao što je Ledničko jezero na Fruškoj Gori, jata beloglavog supa u kanjonu Uvca i sl.).

Društvene vrednosti i norme, odnosno socijalni kapital

Tema o društvenim vrednostima i normama je u zemljama u tranziciji stavljena u drugi plan. S jedne strane to je posledica još uvek uvreženog postulata o determinističkoj i uzročnoj vezi “ekonomske osnove i društvene nadgradnje”, koja je decenijama bila objašnjenje za odnose i procese u društvenoj strukturi i društvenoj dinamici, ali i objašnjenje i opravdanje za mnoge disfunkcionalnosti društvenog razvoja. “Koliko para toliko i muzike” nije bila samo kafanska uzrečica, nego i omiljeno objašnjenje mnogih političara, njihovih epigona i uglednih stručnjaka o razvojnim teškoćama i obrazloženjima donetih odluka. Drukčiji pristup koji je u prvi plan stavljao temu društvenih normi i vrednosti nije imao znatnijeg odjeka⁵⁹. S druge strane, evidentne personalne i interesne afilijacije političkih nomeklatura i stručnih elita sa novoformiranom poslovnom i ekonomskom klasom (tajkuni, oligarsi, biznismeni, investitori) nemaju interes da se na dnevni red stavljaju pitanja o društvenim vrednostima i normama. Takve rasprave u javnosti pokazale bi koliko je sadašnji trenutak u Srbiji daleko od vrednosti i normi uljudenog građanskog društva koje poštuje i garantuje prihvaćena ljudska prava i civilizacijske tekovine modernih demokratskih društava. Mnogo je efikasnije, jednostavnije i za laike prihvatljivije temu o vrednostima i normama pripisati nastojanju da se oživi komunistička paradigma, nego da se suoči sa savremenim razumevanjem ovih pojmova u civilizovanom svetu. Politički pluralizam i procesi demokratizacije doneli su na javnu scenu nove legitimne interese i interesne grupe, ali i nove i drukčije vrednosti kao što su socijalna pravda, jednakost šansi, jednaka pristupačnost institucijama, naročito onim koje su ključne za društveno napredovanje – obrazovanje, primarna i preventivna zdravstvena zaštita, zaštita osetljivih društvenih grupa i dr.⁶⁰

U kontekstu razumevanja značaja društvenih vrednosti važan je pojam socijalnog kapitala. Pojam socijalni kapital odnosi se na obeležja društvene organizacije kao što su međusobna povezanost (social networks), norme, vrednosti i međusobno poverenje (social trust)/razumevanje, koji olakšavaju saradnju između društvenih grupa (OECD, 2001), odnosno koordinaciju i kooperaciju radi zajedničke dobrobiti (Putnam, 1995). Burdije objašnjava socijalni kapital kao ukupnost aktualnih i potencijalnih resursa koje akteri mogu mobilisati kroz članstvo u socijalnim mrežama (Bourdieu, 1985). On ukazuje da funkcionisanje i jačanje socijalnog kapitala pretpostavlja kompetentne socijalne aktere sa adekvatnim materijalnim i nematerijalnim resursima, ili ono što se u Arhuskoj konvenciji naziva kvalifikovanom javnošću. Socijalni kapital su relacije u kojima zajednica funkcionise u interesu članova zajednice, a ne manipulacije (Stambolović, 2007). O “umetnosti udruživanja” građana i plodovima takve saradnje pisao je Aleksis de Tokvil u znamenitom delu “O demokratiji u Americi”, opisujući značaj i funkcionisanje udruženja građana, formiranje civilnog društva i njegovu ulogu u izgradnji američkog društva i demokratskih institucija. Zajedničko u definicijama socijalnog kapitala je da se fokusiraju na društvene odnose koji daju produktivne posledice⁶¹. Nizak nivo socijalnog kapitala u jednoj zajednici vodi političkoj disfunkcionalnosti i razaranju društva. To se odnosi na sve nivoe društvene organizacije. Temelj socijalnog kapitala je civilno društvo. Istovremeno, socijalni kapital je uslov za koncept održivosti u svim sferama društvene zajednice⁶². Povećanje socijalnog kapitala među siromašnim, depriviranim i ranjivim društvenim grupama je jedan od metoda za poboljšanje njihovih uslova života i društvenu integraciju (primeri obnove i unapređenja favela i drugih siromašnih područja u Brazilu i drugim državama Latinske Amerike, programi sanacije siromašnih gradskih zona i sl.).

Među načinima povećanja socijalnog kapitala navode se:

- korišćenje tradicije i tradicionalnih formi udruživanja i stvaranja socijalnih mreža (primeri zadružnog organizovanja, institucija mobe, zadužbinarstvo, fondacije i sl.);
- sistem obrazovanja, a naročito prenošenje društvenih vrednosti i normi;
- uvećanje i širenje javnog dobra, javne bezbednosti i sigurnosti svojinskih prava;
- povlačenje države/deregulacija u oblasti biznisa i drugih oblasti u kojima prisustvo države indukuje korupciju (Begović, 2007); i
- globalizacija, naročito u širenju korpusa ljudskih prava i instrumenata monitoringa i primene.⁶³

Javno dobro

Pojam javnog dobra potekao je iz ekonomske nauke. Označava stvorene i druge i vrednosti koje (pod približno jednakim uslovima) zajednički koristi veliki broj potrošača/korisnika. Razlog tome su dva njihova bitna svojstva: (1) nerivalni odnos – potrošnja od strane jedne osobe ne smanjuje količinu dobra za druge potrošače; i (2) neekskluzivnost – jednom kada je dobro na raspolaganju nije moguće ograničiti/

zaustaviti njegovo korišćenje, čak i kada nije plaćeno. To su dobra iz čijeg korišćenja nije moguće isključiti ostale, bilo zato što je to nemoguće ili, pak suviše skupo, kao i dobra koja su namenski izgrađena/ postavljena/urađena tako da budu dostupna svim građanima, odnosno pripadnicima ciljne grupe, kao javno dobro. Ovo je izvorna, ekonomska definicija javnog dobra (Samuelson, 1954; Begović, 1995; Providing Global Public Goods, 2003; [http://en.Wikipedia.org/wiki/public good](http://en.Wikipedia.org/wiki/public_good)). Promene u drugoj polovini 20 veka, naročito širenje koncepta ljudskih prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, ekološka i druga) i njihova međunarodna zaštita i monitoring, razvoj civilnog društva, globalizacija, partnerski odnos između državnog/javnog, komercijalnog i civilnog sektora u mnogim oblastima života itd. – modifikovale su razumevanje pojma javno dobro, kako u pogledu značenja tako i u pogledu odgovora na pitanje ko obezbeđuje/stvara javna dobra i ko utvrđuje status i režime korišćenja javnog(ih) dobra(ara).

Mnoga javna dobra nisu plod državne intervencije niti, pak, pojedinačne akcije. Javno dobro se javlja (u gradskom, lokalnom, nacionalnom prostoru) i kao skup/ rezultat različitih aktivnosti koje ga (javno dobro) formiraju u zajedničkoj interakciji. Javno dobro može biti i proizvod prirode, u kojem je iz različitih razloga prepoznat javni interes (prirodna dobra, resursi, zaštita biodiverziteta i sl.). S druge strane, bez kolektivne akcije, javni problemi kao što su zagađenje, saobraćaj, buka, ulični kriminal i sl., ne mogu biti rešeni. Kako primećuje Gidens (Giddens, 2004/2001:20), “...tržište ne može da stvori sigurno susedstvo ili čiste ulice i trotoare”. U literaturi se pored pojma javno dobro (“public good”), raspravlja i o pojmu javna šteta/gubitak (“public bad/public ill”) (Providing Global Public Goods, 2003; Kaul, 2003). Javne štete su posledica nedostatka odgovarajućeg znanja, propusta u politici ili kršenja uspostavljenih propisa i regulacija. Mnoge javne i privatne aktivnosti doprinose javnim štetama (negativne tržišne eksternalije), naročito u oblasti životne sredine i zdravlja (zdravstvene dobrobiti) građana.

Razvoj kulture i civilizacije donosi nove sadržaje pojma javno dobro. Mnogi artefakti koji su rezultat privatnih aktivnosti i privatnih interesa, vremenom zbog svog značaja i značenja (kulturnog, estetskog, socijalnog, istorijskog, ambijentalnog i dr.) mogu postati i postaju javno dobro. Sličan je proces i sa mnogim prirodnim dobrima, koja odgovarajućim procedurama i formalno bivaju proglašena za javna dobra (zaštićeni parkovi prirode, prirodne vrednosti, nacionalni parkovi, rezervati, pojedinačna stabla itd.). Nesumnjiv je uticaj društvenih vrednosti na formiranje koncepta, sadržaja i obima pojma javno dobro. Ulično svetlo, biblioteke, obavezna/javna zdravstvena zaštita, nezavisno sudstvo, obavezno obrazovanje, obezbeđenje zdravstveno ispravne vode, bezbedne pešačke zone i ulice u naseljima, danas se uzimaju kao javno dobro koje se podrazumeva. U velikom broju evropskih gradova koncept gradskog prostora kao javnog dobra (pešačke zone, trotoari, javne zelene površine, prioritet javnog prevoza, ograničavanje korišćenja privatnih automobila u centralnim gradskim zonama i sl.) zasniva se na vrednostima koje polaze od korpusa osnovnih ljudskih

prava, odnosno od prava građanina na kvalitetnu i bezbednu socijalnu i životnu sredinu. Nema sumnje da je u savremenim demokratskim državama (i gradovima) ogromna lista kako artefakata, tako i nematerijalnih vrednosti, koje se razumevaju kao javno dobro, iako takav njihov status nije formalizovan, što je posledica odgovarajućih društvenih, kulturnih i civilizacijskih vrednosti koje se uspostavljaju i neguju u konkretnoj zajednici. Na primer, bezbednost građana (od kriminala, uličnih bandi, saobraćajnih udesa i sl.) je javno dobro *par excellence*.⁶⁴

“Proizvodnja” mnogih javnih dobara u savremenom svetu je multiakterska aktivnost, u koju su uključeni država i njene službe, civilni sektor, privatni preduzetnici i drugi akteri. Partnerski odnos, kao i javnost i transparentnost donošenja odluka, glavni su načini da se unapredi javno dobro i zaštite (legitimni) interesi pojedinačnih aktera u prostoru, koji su kompatibilni i usklađeni sa konceptom javnog dobra (Edwards and Zadek, 2003; Barrett, 2003). Pokušaj da se definiše i kontroliše javno dobro, kao i javni interes od strane samo jednog aktera, na primer, države, na način kako je to praktikovano u socijalističkoj državi ili liberalnom kapitalizmu, očigledno je doživeo neuspeh.⁶⁵ U savremenim demokratskim, pluralističkim državama, sa jakim civilnim sektorom i građanstvom, koncept javnog dobra je kategorija koja se podrazumeva, budući da je direktno povezana sa nivoom kvaliteta življenja. Bezbrojni su primeri podsticanja aktivnosti kojima se unapređuju i štite javna dobra, čak i po cenu ograničavanja mnogih prava i aktivnosti koja su koliko do juče smatrana neotudivim pravom pojedinaca ili grupa (režimi korišćenja i održavanja objekata u privatnoj svojini građana).

U savremenom, politički i kulturno pluralnom društvu, građanin i korpus ljudskih prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, ekološka i dr.) čine osnovu širenja koncepta javnog dobra i njegovo razumevanje kao opšteprihvaćene i neupitane društvene vrednosti. Širenje korpusa ljudskih prava neposredno utiče na redefinisane obima i sadržaja pojma javno dobro, naročito u pogledu dostupnosti javnih dobara (prostorne, socijalne) i prava korišćenja pod jednakim uslovima, bez diskriminacije i socijalnog isključivanja. Širenje koncepta javnog dobra u poslednjim decenijama 20. veka dodatno je podstaknuto problemima nastalim ugrožavanjem životne sredine i pretnjama po kvalitet življenja, pa čak i ugrožavanja života na planeti. Nije slučajno što se sve veći broj stručnjaka, nacionalnih i međunarodnih organizacija, uključiv specijalizovane organizacije Ujedinjenih nacija, bave “globalnim javnim dobrima” (Providing Global Public Goods, 2003).

Postoje različite klasifikacije javnog dobra. Ovde ćemo izložiti dve, za koje smatramo da su upotrebljive u kontekstu teme kojom se ovde bavimo. Prva je klasifikacija prema kriterijumu **opštosti**, koja razlikuje četiri kategorije javnog dobra.

1. **Globalna javna dobra** - javna dobra koja imaju gotovo univerzalni uticaj na veliki broj zemalja (pokrivajući više od jedne grupe zemalja ili regiona), ljudi (utičući na veliki broj a u nekim slučajevima i na sve društvene grupe), i generacija (sadašnjih i budućih). Ukratko, to su dobra koja se definišu na globalnom, svetskom nivou, kao što je UNESCO-ova lista zaštićene kulturne i prirodne baštine, na primer⁶⁶.

2. **Regionalna javna dobra** – javna dobra koja se definišu na nivou regionalnih organizacija i imaju regionalnu dimenziju. Na primer, reka Dunav i režim korišćenja voda i priobalja Dunava.
3. **Nacionalna javna dobra** - Na nacionalnom nivou države podstiču ili organizuju aktivnosti kojima se unapređuju određene vrednosti (istorijsko i kulturno nasleđe, prirodne vrednosti i resursi, kvalitet življenja...) i produkcija javnih dobara, na jednoj strani, i minimizuje javna šteta (kriminal, loši uslovi stanovanja, siromaštvo, nepismenost i neobrazovanost, epidemije i loše zdravstveno stanje stanovništva itd...) na drugoj.
4. **Lokalna javna dobra**. U lokalna javna dobra, između ostalog, spadaju objekti koji se u stručnoj literaturi nazivaju objektima kolektivne potrošnje. To su javne površine (putevi, ulice, trotoari, pešačke zone, šetališta), javne zelene površine (parkovi, drvoredi, šume), javne rekreativne površine, komunalna infrastruktura (vodovodna mreža, kanalizaciona mreža, atmosferska kanalizacija), morske i rečne obale i priobalje itd.

Druga je klasifikacija kojom se izdvajaju tri grupe globalnih javnih dobara prema vrsti (Kaul, Grunberg i Stern, 1999).

1. Prirodna globalna javna dobra, kao što su ozonski omotač, klimatska stabilnost i dr.
2. Stvorena globalna javna dobra: znanje, univerzalna ljudska prava, kulturno nasleđe svetskog značaja, Internet itd.
3. Ostvarenja/postignuća svetske politike: mir, zdravlje, finansijska stabilnost, savladavanje siromaštva, envajronmentalna održivost, jednakost i pravda itd.

Po analogiji sa definicijom javnog dobra, javna šteta je direktna ili indirektna posledica nečijeg delanja na zdravlje, sigurnost, bezbednost, svojinska prava itd. velikog broja ljudi. Globalne javne štete su: (1) iscrpljivanje resursa, povećanje zračenja i rizik od globalnog zagrevanja; (2) zloupotreba i zlostavljanje ljudi, nepravda, nejednakost, isključenost, beda, siromaštvo; (3) ratovi i posledice ratova, finansijske krize, fragmentacija tržišta, građanski sukobi, kriminal, nasilje, korupcija, poremećeni ekosistemi, socijalne napetosti itd. (ibid.).

U našem zakonodavstvu (Zakon o planiranju i izgradnji) ne pominje se pojam javno dobro. Najbliži ovom pojmu je pojam javni interes, ali ni taj koncept nije razvijen u modernijem značenju, već u staroj paradigmi kojom se javni interes definiše preko svojinskog statusa. Takva definicija stvara značajne probleme u okolnostima kada su svi oblici svojine postali ravnopravni, kada su mnoge aktivnosti koje su ranije bile eminentno u nadležnosti javnog sektora i u državnoj (javnoj svojini), dobile i aktere u drugim oblicima svojine (privatna, zadružna i sl.).

REGIONALNA DIMENZIJA SOCIJALNOG RAZVOJA

Stavovi u prethodnom poglavlju imaju za cilj da ukažu na promenjene okolnosti u kojima će se utvrđivati i vrednovati ostvarivanje socijalnog razvoja na jednom području. Ekonomska, socijalna, kulturna i ekološka prava se, uslovno rečeno, standardizuju na nivou međunarodne zajednice/regionalnog područja, definisanjem minimalnog nivoa i obima poželjnosti u ostvarivanju pojedinih prava. Obim i modaliteti ostvarivanja ovih prava realizuju se na nižim nivoima, od nacionalnog, preko regionalnog do lokalnog. U budućnosti će regionalni i lokalni nivo imati sve veću odgovornost u ostvarivanju socijalnih i kulturnih prava građana. Pored procesa decentralizacije i deregulacije, na sceni su novi akteri – građani i njihove asocijacije. Umesto jednosmernog odnosa davalac usluga – korisnik, uspostavljaju se nove mreže organizovanja usluga, definisanja kvaliteta i modaliteta usluge, procene kvaliteta i zadovoljstva korisnika. Javne službe prestaju da budu isključivo davalac usluga i istovremeno ekskluzivni korisnik namenskih fondova iz kojih se finansiraju usluge od javnog interesa (predškolske ustanove, obavezno obrazovanje, srednje obrazovanje, visoko obrazovanje, primarna i preventivna zdravstvena zaštita i dr.). Kvalitet i performanse pruženih usluga bivaju predmetom vrednovanja korisnika, građanina, koji je, putem poreza, i primarni finansijer ovih usluga. Građani prestaju da budu samo (pasivni) korisnici usluga od javnog interesa. Njihova uloga – preko različitih udruženja postaje substantivna, kako u pogledu modaliteta usluge, načina njenog organizovanja, ostvarenog kvaliteta, tako i u pogledu odlučivanja o prioritetima usluga i akterima pružanja usluga. Udruženja građana su aktivna u obezbeđivanju finansijske podrške i dodatnih izvora finansiranja za kvalitetno organizovanje javnih službi za koje su direktno ili indirektno zainteresovani, za ostvarivanje potrebnih kapaciteta i usaglašavanja usluga sa potrebama i interesima građana. U tome, važno je naglasiti da ne postoji automatizam po kome će prijem u neku međunarodnu organizaciju imati za posledicu ostvarivanje određenih prava. Suštinsku ulogu u ovome imaju akteri u samoj zajednici, odnosno socijalni kapital zajednice. Članstvo u međunarodnoj zajednici, međutim, približava državu-članicu programima i fondovima koji se mogu koristiti za unapređenje ovih prava.

Jedna od implikacija ideje regionalnog razvoja jeste ravnomernost razvoja, koja podrazumeva određenu ravnotežu i usklađenost u ostvarenom nivou kvaliteta življenja. Iako je to već opšte mesto, treba naglasiti da ravnomernost ne podrazumeva jednoobraznost, istovetnost, uprosečenost, poništavanje individualiteta, osobenosti i posebnosti. Ravnomernost i uravnoteženost ne treba izjednačavati sa egalitarnom ideologijom, niti egalitarnim sindromom. Ravnomernost podrazumeva da ne postoje ekstremne vrednosti na istoj skali u okviru aktivnosti koja se organizuje u javnom sektoru. Ravnomernost podrazumeva sličnu startnu poziciju u izgledima da se dobije kvalitetno obavezno obrazovanje, u dostupnosti kvalitetne integralne

zdravstvene zaštite, u mogućnostima da se pristojno stanuje i živi u okruženju koje je zdravo, ugodno i bezbedno. Ravnomernost podrazumeva da je svim građanima ili bar većini građana pristupačno ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava najmanje na nivou minimalnih standarda zadovoljavanja potreba.

Država sa socijalnim staranjem je regionalnu ravnotežu smatrala jednim od svojih bazičnih razvojnih ciljeva. Ne iz ideoloških, političkih ili nekih drugih razloga, već zbog toga što je prostorno usklađen i uravnotežen razvoj preduslov kvalitetnog života većine njenih građana. U okolnostima uravnoteženog regionalnog i prostorno-naseljskog razvoja, migracije i teritorijalno pomeranje stanovništva su rezultat izbora, nastojanja da se ostvare individualne preferencije, da se živi u okruženju primerenom ekonomskim mogućnostima, socijalnim navikama i kulturnim afinitetima, a ne bežanje od nesreće, nemaštine, pristiska, zagađene sredine ili nebezbednog socijalnog okruženja.⁶⁷ Iako u Srbiji nisu rađena istraživanja o uticaju dostupnosti u ostvarivanju ESK prava na regionalni razvoj i mrežu naselja, ima ozbiljnih upozorenja koja ukazuju da su pristupačnije i kvalitetnije obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita među važnim pokretačima migracija iz seoskih naselja i manjih gradova u veće gradove (Petovar, 2004). Postoji korelacija između političke organizacije i društvene strukture jedne državne zajednice, na jednoj strani, i prostorno-naseljskog razvoja, na drugoj. Po pravilu, demokratsko otvoreno društvo je istovremeno i društvo uravnoteženog prostorno-naseljskog i regionalnog razvoja, za razliku od centralističkih država sa oštrom podelom na centar i periferiju. Utoliko je jedan od indikatora dugotrajnosti i razvijenosti demokratskih institucija i političke pluralizacije jedne društvene zajednice stepen ravnomernosti razvoja u prostorno-naseljskoj i regionalnoj dimenziji.

U kakvom odnosu stoje socijalni i regionalni razvoj? Jedan od mogućih pristupa analizi je korišćenje indikatora o kvalitetu i razvijenosti javnih službi. Za ovu svrhu, koristićemo klasifikaciju javnih službi primenjenu u izradi Generalnog urbanističkog plana Beograda (Petovar, 2001) i Regionalnog prostornog plana Administrativnog područja Beograda (Petovar, 2002). Naime, naslanjajući se na ustavne i zakonske odredbe o pravima građana u Republici Srbiji i vodeći se osnovnim postulatima međunarodnih dokumenata o građanskim i političkim, i o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u radu na ovim planovima urađena je klasifikacija javnih službi prema kriterijumu obaveznosti. Javne službe su svrstane u tri grupe. (1) **Obavezne službe/usluge**, koje su definisane kao ustavna/zakonska obaveza, što podrazumeva da te usluge budu pod približno jednakim uslovima dostupne svim građanima odnosno pripadnicima ciljne grupe. Ove usluge finansiraju se iz javnih fondova. Prema važećoj zakonskoj regulativi, u ovu kategoriju spadaju obavezno obrazovanje i primarna odnosno preventivna zdravstvena zaštita.⁶⁸ (2) Druga grupa jesu **standardne službe/usluge**, koje su tekovina države sa socijalnim staranjem i

stoga su očekivane i uobičajene u lokalnoj zajednici. U nekim državama se pojedine među ovim uslugama garantuju svim članovima zajednice, odnosno pripadnicima ciljne grupe (na primer, predškolske ustanove u Francuskoj ili Sloveniji). Ove usluge su, po pravilu, subvencionirane, a neke su besplatne. Subvencije se temelje na ekonomskoj i imovinskoj situaciji domaćinstva i uključuju odgovarajuće forme i visinu participacije. Neke od takvih usluga su predškolske ustanove, dnevni boravci, srednje obrazovanje, dečja pozorišta i slične ustanove, zdravstvene ustanove, sportski i rekreativni prostori i površine i sl. (3) Treću grupu čine **unikatne, jedinstvene** aktivnosti, mahom u oblasti kulture, srednjeg i višeg obrazovanja, nauke i sl. One definišu nivo urbaniteta naselja i njegovog socio-ekonomskog i kulturnog identiteta u nacionalnim i međunarodnim razmerama.

Usluge iz prve kategorije treba da budu, po definiciji, podjednako pristupačne svim građanima, odnosno pripadnicima ciljne grupe. Takođe, ove usluge su standardizovane i ujednačene u kvalitetu, budući da se finansiraju iz javnih fondova. Kada se govori o ravnomernosti osnovnog obrazovanja, podrazumeva se da u svim javnim osnovnim školama u državi postoje relativno slični uslovi školovanja, bez obzira da li se škola nalazi u nekoj od centralnih opština glavnog grada ili u nekom seoskom naselju ili prigradskoj opštini. Taj zahtev se podrazumeva za prostor cele Srbije, kao što je ostvaren u većini država u Evropskoj uniji. Na ove primere će se odmah odgovoriti da je tamo to moguće zato što su te države bogate i imaju dohodok preko 30 000 dolara po stanovniku. To je tačno, ali u odgovoru treba dodati da su u tim državama poštovani standardi izgradnje škola i da se nastojalo na izgradnji objekata koji su bili standardizovani u bazičnim performansama (komunalna oprema, nastavne prostorije, građevinski bonitet, biblioteke, sanitarne prostorije, prostorije za obedovanje itd.). Za razliku od ovakve prakse, u Srbiji je (kao i u drugim republikama bivše SFRJ) projektovanje tipskih objekata osnovnih škola napušteno početkom sedamdesetih godina 20 veka, pa je posle tog vremena veliki broj zgrada osnovnih škola projektovan i građen kao luksuzan i arhitektonski prestižan projekt, po ceni koja je bila nekoliko puta veća od standardizovanih tipskih objekata osnovnih škola. Istovremeno su deca u nerazvijenim sredinama i mnogim seoskim naseljima pohađala škole bez elementarnih uslova (bez klozeta u zgradi, sa lokalnim ložištima, bez biblioteke i sl.), a nemali broj škola u područjima intenzivne urbanizacije i izgradnje radio je u tri smene. I danas u nekim rubnim opštinama Beograda pojedine osnovne škole rade u tri smene (na primer, dve osnovne škole u Grockoj sa 1800 i 2200 učenika). Sličnih primera ima bezbroj, kao što su velelepni projekti domova zdravlja, banjskih odmarališta, domova kulture koji su bili skupi u izgradnji i još skuplji u troškovima održavanja, na jednoj strani, i hronični deficit sredstava za dogradnju klozeta, instalacija centralnog grejanja ili uređenje poda u nekoj od ambulanti u seoskim naseljima, na drugoj.

Nema bitnijih razlika ni u statusu tzv. standardnih ustanova javnih službi, kao što su javne predškolske ustanove, javne srednje škole, sekundarna zdravstvena zaštita, kultura i fizička kultura. Organizovanje ovih službi regulisano je zakonom, a najveći deo aktivnosti finansira se iz javnih fondova. U Srbiji ne postoje standardi prostorne dostupnosti ovih službi niti obaveznost njihovog organizovanja. Postoji izrazita neravnomernost u prostornom rasporedu ovih ustanova, kako na nacionalnom nivou (visoka koncentracija u glavnom gradu i nekoliko većih gradova), tako i u prostoru opština (koncentracija u opštinskom centru i potpuni deficit u seoskim naseljima). Ustanove javnih službe iz kategorije standardnih, po pravilu su organizovane u gradskim naseljima. Ove ustanove po prirodi svog posla nisu finansijski lukrativne, pa su mali izgledi da će privatni sektor imati interes da organizuje ove usluge na tržišnom/profitnom principu, naročito ne u nerazvijenim područjima, seoskim naseljima i manjim gradovima. Organizovanje ovih usluga moguće je u okviru neprofitnog sektora, što podrazumeva da se donese zakon o neprofitnim organizacijama, kojim će se obezbediti povoljniji uslovi za organizovanje usluga u ovom sektoru.

U centralizovanom, hijerarhijski i subordinirano organizovanom društvenom i političkom sistemu, **unikatne, nestandardne ustanove** locirane su u većim gradovima, po pravilu, administrativnim i upravnim centrima, i nezamislivo je da one budu locirane u manjim gradovima ili seoskim naseljima, što je direktno povezano sa načinom finansiranja ovih aktivnosti. Drukčija praksa je na primer, u SAD, gde se veliki broj stacionarnih ustanova, kao što su (elitni) koledži i univerziteti nalaze u naseljima za čije ime se zna samo po tom koledžu ili univerzitetu. Mnoge elitne ustanove stacionarnog tipa (koledži, univerziteti, sanatorijumi, bolnice, naučni i istraživački centri itd.), nalaze se u manjim naseljima u blizini velikih gradova, saobraćajno dobro povezani, sa znatno povoljnijim prostornim, ekološkim i ekonomskim uslovima.

Ravnomerniji prostorni razvoj podrazumeva uspostavljanje minimalnih (garantovanih) standarda kvaliteta življenja. Skrećemo pažnju, da u neravnomerno razvijenom ekonomskom i socijalnom prostoru, sa velikim razlikama u kvalitetu življenja građana, minimalni (garantovani) standardi mogu biti dvosekli mač. S jedne strane, efektivno uspostavljanje ovakvih standarda samo u jednoj ili manjem broju prostornih/teritorijalnih celina (grad, region), može podstaći migraciju iz ostalih manje razvijenih i slabije opremljenih područja u zone sa boljim performansama kvaliteta življenja. Brojni su primeri koji ilustruju takva iskustva. Grad Njujork je sedamdesetih godina 20. veka ušao u ogromnu fiskalnu krizu zbog ekstenzivnih socijalnih programa koji su iziskivali visoke poreze, a to je opet dovelo do odseljavanja imućnijih građana. Drugi primer su velike migracije iz Istočne Evrope u Skandinavske i druge razvijene evropske države sa obimnim socijalnim

programima, koje su donele brojne probleme u ovim zemljama, izazvala sužavanje nekih socijalnih i kulturnih prava, podstakle animozitet prema imigrantima i ojačale poziciju konzervativnih političkih opcija.

Na drugoj strani, odsustvo minimalnih standarda kvaliteta življenja i zadovoljavanja osnovnih socijalnih i kulturnih potreba neće pogadati samo deprivirane i siromašne društvene grupe, nego će umanjiti kvalitet življenja svih građana u naselju/regionu. Naizgled dobitna kombinacija koju centralnom mestu (u nacionalnoj državi i/ili regionu) donose pogodnosti koje su plod centralizovanog sistema odlučivanja (investicije, javne službe, komunalna i druga infrastruktura, saobraćajnice i dr.), pokazuje i drugu stranu. Sile privlačenja ka centru postaju veoma jake, a mehanizmi zaposedanja prostora raznovrsni (bespravna izgradnja, uzurpacija prostora, spekulacije nekretninama, različite forme pugušćavanja odnosno povećanja izgrađenosti, izgradnja na poljoprivredom i šumskom zemljištu, javnim površinama i sl.). Nezainteresovanost političke i stručne elite, kao i ostalih uticajnih grupa u centralnom mestu za razvoj i kvalitet življenja u okruženju nužno proizvodi loše posledice za samo centralno mesto. U meri u kojoj grad – centralno mesto nije spreman da disperzuje i prostorno širi svoju urbanost, izlaže se riziku da ugrozi ostvareni nivo kvaliteta življenja i urbane performanse svog prostora. U interesu je (velikog) grada, naročito nacionalnog, regionalnog ili opštinskog centra, da različitim programima podstiče ekonomski, socijalni i kulturni razvoj naselja u okruženju, ali i u svom administrativnom prostoru, na kome ima odgovarajuća ovlašćenja i uticaj na donošenje investicionih i razvojnih odluka. Beograd je valjan primer oštre podeljenosti prostora na centar i periferiju, na urbano i pseudourbano tkivo, koju do sada ni jedna vlast nije uspela da promeni, ili makar ublaži, a dobrim delom nije to ni nastojala. Posledica takve dualnosti je dramatično urušavanje kvaliteta življenja u centralnim gradskim zonama i prenošenje paleourbanih paradigmi iz perifernog područja na centar grada.

Republike u nekadašnjoj SFRJ, donekle s izuzetkom Slovenije, nisu pratile promene koje su se dogodile u državama Zapadne Evrope krajem šezdesetih godina prošlog veka, kada su započete i/ili intenzivirane politike decentralizovanog i usklađenijeg regionalnog razvoja. Država je u SFRJ, kao i u drugim zemljama realnog socijalizma, bila osnovni subjekt procesa urbanizacije. Politička nomenklatura je odlučivala o investicionim i svim drugim ulaganjima, razvojnim projektima itd. Gradska naselja, posebno federalni i republički centri bili su žiža svih investicija, kako u tzv. proizvodnu sferu (industrija), još i više u sektor infrastrukture i javnih službi. Ulaganje državnih/budžetskih sredstava u objekte osnovnog obrazovanja, predškolske ustanove, zdravstvo, komunalnu infrastrukturu, saobraćajnice, usmeravano je isključivo u gradska naselja. Seoska naselja su se izgrađivala isključivo samodoprinosima meštana, uz monopolske cene državnih preduzeća (uvođenje telefona, vodovoda i sl.). Nije slučajno što je ukupan rast stanovništva

bio koncentrisan uglavnom u zoni od 5-15 km oko gradova (opštinskih centara), dok se ostali deo prostora praznio ili demografski vegetirao (Perišić, 1985). Rezultat su velike razlike u kvalitetu življenja u naseljima i demografske rupe u prostoru kakve danas imamo u Srbiji. Prostorna matrica naseljavanja bila je u direktnoj korelaciji sa matricom investicija i ulaganja u objekte društvenog standarda. Planiranje objekata društvenog standarda zasnivano je na urbocentričnim kriterijumima: broj stanovnika/korisnika, zaposlenost, sektor zaposlenja (poljoprivrednici, kao privatni sektor nisu imali bilo kakvu težinu u vrednovanju zaposlenosti i doprinosa društvenom razvoju). Programi društvene stambene izgradnje bili su isključivo usmereni na gradska naselja, slično i saobraćajna infrastruktura, organizovanje javnog prevoza itd.

(EVROPSKI) SOCIJALNI MODEL(i)?

Iako se u mnogim dokumentima Evropske unije i Saveta Evrope usklađivanje ekonomskog i socijalnog razvoja i razvojnih politika ističe kao jedan od bazičnih ciljeva, izvesno je da ne postoji niti će postojati jedinstven evropski socijalni i kulturni model. Jedinstven model bi iziskivao deterministički i centralizovan pristup u oblikovanju ekonomskog, socijalnog i kulturnog prostora, što nije u skladu ni sa osnovnim principima formiranja EU i Saveta Evrope, niti sa razumevanjem moderne demokratske pluralističke zajednice, na bilo kom nivou, od lokalnog do međunarodnog.

Može se, međutim, ukazati na neke zajedničke principe i ciljeve u razvoju evropskih država. U tekstu o novoj političkoj ekonomiji evropskog(ih) socijalnog(ih) modela, P. Diamond navodi četiri strateška pomaka u oblikovanju nove političke strategije u oblasti socijalnog razvoja (Diamond, 2007:2). To su: (1) Razumevanje snažne socijalne države kao preduslova za preduzetničku ekonomiju, što podrazumeva aktivnu politiku tržišta rada, brigu o deci i ravnotežu između posla i porodice, kao osnovu ekonomskog napretka. (2) Izgradnja progresivnih institucija za budućnost – inkluzivnog penzionog sistema, univerzalne brige o deci i snažne odredbe o roditeljskom odsustvu.⁶⁹ (3) Globalno širenje i ostvarivanje koncepta socijalne pravde i etike sigurnosti i solidarnosti⁷⁰; i (4) Orijentacija i ka zadovoljavanju potreba većine, a ne samo manjinskih grupa.

Koncept nove države sa socijalnim staranjem polazi od stava da se uloga države menja tako što se od države koja štiti, izgrađuje država koja osposobljava. U ovakvom pristupu, velika pažnja poklanja se etičkim i vrednosnim elementima, koji naglašavaju odgovornost pojedinca, kako prema sopstvenom životu i životu svoje porodice, tako i individualnu odgovornost prema javnom interesu i zajednici. Pogodnosti i beneficije uslovljavaju se odgovornim ponašanjem pojedinca koji koristi usluge od javnog interesa. To, s druge strane, podrazumeva

potpunu transparentnost rada javne uprave i drugih aktera, i potpuni uvid poreskih obveznika, koji putem poreza daju više od trećine svojih prihoda državi, u tokove novca koji se usmeravaju na usluge od javnog interesa. Dalje, novi pristup podrazumeva prilagođavanje javnih usluga potrebama grupa i pojedinaca, jer se time podiže efikasnost usluga i njen kvalitet i učinak. Menja se razumevanje procesa obrazovanja i razvija se koncept doživotnog učenja radi postizanja konkurentnosti na tržištu rada. Podstiče se aktiviranje znanja i stimuliše usmeravanje privatnih investicija u obrazovanje, naročito u univerzitetske studije i programe dokvalifikacije, prekvalifikacije i unapređenja znanja i kvalifikacija. Podržava se jačanje kulturnog i ekonomskog individualizma zasnovanog na ponudi većeg izbora i delatan položaj građana u oblikovanju državnih javnih usluga u skladu sa potrebama građana i lokalnih zajednica (Diamond, 2007: 7-8).

Težište aktivnosti države sa socijalnim staranjem pomera se prema preventivnim oblicima umesto prevashodno kompenzatorne funkcije socijalne politike, koji podrazumevaju uklanjanje različitih oblika socijalnih rizika kao što su nezaposlenost, rizični stilovi života, neobrazovanost i slabe radne kvalifikacije i sl. Posebna važnost pridaje se obrazovanju i dostupnosti obrazovanja. Nastoji se da sva deca imaju isto pravo na dobru brigu od samog početka. Osigurana briga o deci je osnova koordinacije porodice i zapošljavanja. Ovaj proces počinje sa jaslama i vrtićima i doseže do celodnevne škole. (Schroeder, s.a.:4) Od kvaliteta obrazovanja i od kvaliteta naobrazbe zavise individualne šanse za život, ali i ekonomska budućnost zemlje. Jačanje funkcije obrazovanja sadrži pored obaveznog obrazovanja, razvoj daljeg/dopunskog/inovativnog obrazovanja. Cilj je da se nastavljanje obrazovanje sistematski i kontinuirano proširuje na sve zaposlene, odnosno odrasle građane. “Socijalna država za 21. vek, brine unapred, investira u ljude i njihove sposobnosti. Ona podržava zapošljavanje, ulaže u zdravstvenu prevenciju i sprečava siromaštvo. (...) Ona prepoznaje egzistencijalnu ulogu obrazovanja, kako za ljude tako i za budućnost društva. (...) Brižna socijalna država nije prepreka ekonomskom rastu, već privredna produktiva snaga (Platzaeck, s.a.:3).

Sadržaj i orijentacija novih modela socijalne države i socijalnog razvoja imaju nekoliko zajedničkih tačaka.

1. Kvalitetno i dostupno obrazovanje za sve. Sva deca imaju isto pravo na dobru brigu i obrazovanje od samog početka. Od kvaliteta obrazovanja i kvaliteta naobrazbe zavise individualne šanse za život građana pojedinačno, ali i ekonomska budućnost zemlje. Jačanje uticaja socijalnog porekla i porodice na životne, obrazovne i profesionalne šanse, evidentno u poslednjih nekoliko decenija u većini evropskih država, a naročito u državama u tranziciji, značajno sužava i ograničava razvojne perspektive ne samo pojedinaca iz

depriviranih i ekonomski i kulturno slabijih slojeva, već i celokupne društvene zajednice, jer marginalizuje veliki intelektualni i produktivni potencijal i slabi socijalni kapital. Pristup obrazovanju, naobrazbi i kulturi je centralni element jednakosti šansi i socijalne pravde. On uključuje sve nivoe obrazovanja, od predškolskih ustanova, obaveznog obrazovanja, do visokog obrazovanja, kao i forme doživotnog učenja i dokvalifikacije.

2. Povećanje šansi za zapošljavanje i kvalitetno obavljanje radnih obaveza uključuje dostupnost usluga neophodnih da se zaposleni(a) može posvetiti isključivo radu u toku radnog vremena. To su usluge koje omogućavaju koordinaciju radnih i porodičnih obaveza, odnosno spojivost porodice i posla, kako za žene tako i za muškarce, zaposlenih roditelja i/ili lica sa članovima domaćinstva kojima je potrebna dnevna i/ili kontinuirana nega i briga (predškolske ustanove sa prilagođenim radnim vremenom, obavezno obrazovanje sa celodnevnom nastavom i/ili produženim boravkom, dnevni centri za brigu o licima sa dodatnim potrebama, starim ljudima i sl.).
3. Podržavanje i negovanje zdravih stilova života, unapređenje sektora javnog zdravlja, dostupna i kvalitetna integrativna zdravstvena zaštita sa posebnim naglaskom na obuhvatu ranjivih grupa i na pravima pacijenata.
4. Jedan od ciljeva Evropske unije je da do 2010. godine “postane najkonkurentniji i najdinamičniji privredni prostor koji se zasniva na znanju i koji je sposoban da ostvari trajan privredni rast s većim brojem i boljim radnim mestima i većom socijalnom usklađenošću” (Vajdenflad, 2004:322). Politika obrazovanja se definiše kao deo evropske strategije zapošljavanja, a podsticanje doživotnog učenja i poboljšanja kvaliteta školskih sistema su ciljevi predočeni u smernicama obrazovne politike EU.
5. Socijalni razvoj i socijalna prava smatraju se produktivnim faktorima koji proizvode socijalnu, političku i ekonomsku stabilnost.

JEDNA VARIJANTA PROSTORNE ORGANIZACIJE JAVNIH SLUŽBI

U nekoliko prostornih planova, autorka ovog teksta je razvijala modele prostorne organizacije javnih službi prema statističkim nivoima teritorijalno-administrativnih jedinica, koje su određene brojem stanovnika, ali se podrazumevaju odgovarajuće modifikacije u zavisnosti od socioprofesionalnih i demografskih obeležja lokalnih zajednice, položaja u odnosu na druga naselja i sl. (Prostorni plan Republike Srbije, 1996; Regionalni prostorni plan Administrativnog područja Beograda, 2004). U ovom radu se daje jedna varijanta prostorne organizacije javnih službi kao ilustracija mogućeg pristupa u organizaciji i prostornom rasporedu ustanova i usluga od javnog interesa u određenom gravitacionom/funkcionalnom području. Težište je na kriterijumima (dnevne) dostupnosti usluge.

Tabela: Jedna varijanta prostorne organizacije javnih službi

	NUTS 3 Regionalni centar	NUTS 4 Opštinski centar	NUTS 5 Mesna zajednica	POSEBNE OBAVEZE
Obavezno/osnovno obrazovanje		X	X ili XX K	Organizovan prevoz za distance preko 1,5-2,0 km; Nastava u jednoj smeni (celodnevna ili produženi boravak)
Primarna i preventivna zdravstvena zaštita		X	X ili XX K	
Predškolsko obrazovanje i zaštita			X ili XX	Postaviti cilj obuhvata na 70% kontingenta
Srednje obrazovanje	X	XX; Y; K;		
Više i visoko obrazovanje	X			
Učenički i studentski domovi	X			
Specijalizovana zdravstvena zaštita	X; Y	Y; K		
Apoteke			X ili Y	
Aktivnosti socijalne zaštite na nivou mesne zajednice			X ili K	
Osnovne ustanove/aktivnosti kulture			X ili K	
Sport i rekreacija: Otvoreni prostori sa minimalnim zahtevima u pogledu održavanja	X	X	X	
Otvoreni sa uređenim sanitarnim prostorijama i režimom korišćenja	X	X	X	
Pokriveni objekti (bazeni, sportska igrališta, gimnastičke i druge sale)	X	X	Y	
Manji sportsko-rekreativni centri multinamenskog karaktera	X	Y	Y	
Sportski centri sa standardima za nacionalna i međunarodna takmičenja	Y	Y		

Objašnjenje znakova:

X – nužno – organizuje se u okviru javnog sektora ili lokalna vlast daje podršku za organizovanje na neprofitnom principu (privatni akteri, organizacije civilnog društva)

XX – ako se ne može organizovati u naselju jer za to ne postoje potrebni uslovi (potencijalni broj korisnika, odgovarajući/pogodni objekti i sl.), obavezno je obezbediti organizovani javni ili specijalizovani prevoz do susjednog mesta u kome takva aktivnost postoji

Y – ako postoji interes i ekonomska održivost organizovanja aktivnosti, u okviru javnog ili privatnog sektora

K – obaveza organizovanja komplementarnog, pratećeg sadržaja koji obezbeđuje celovito zadovoljenje potrebe (odvijanje aktivnosti) – dački ili studentski domovi, dačke ili studente kuhinje, restorani, biblioteke i čitaonice (stacionarne i/ili mobilne), korišćenje mobilnih ekipa - zdravstvene, prosvetne sa odgovarajućom mobilnom opremom.

+ – definisan je najniži nivo obavezne organizacije aktivnosti, a za nivoe iznad toga se primena podrazumeva

* – u centralnom ili nekom drugom naselju na području teritorijalne celine

PRISTUP I OKVIR ZA PROGRAME SOCIJALNOG RAZVOJA ZLATIBORSKOG REGIONA

U izradi programa socijalnog razvoja, važni su sledeći principi: (a) obrazovanje, zdravstvena zaštita, kultura i socijalna zaštita su segment korpusa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, koja su kao ljudska prava zagarantovana međunarodnim dokumentima i nacionalnim zakonodavstvom i propisima; (b) ostvarivanje ovih prava

nije trošak, nego (dugoročna) društvena investicija; (c) status ovih prava obavezuje da se informacije o dostupnosti, efektima, efikasnosti i kvalitetu usluga učine javnim i pouzdanim; (c) institucionalna organizacija usluga od javnog interesa, prostorna i druga dostupnost organizuju se u odnosu na prostorno-naseljske specifičnosti, demografska obeležja i druga bitna obeležja lokalnih zajednica; (d) posebna pažnja usmerava se na interese i potrebe osetljivih ciljnih grupa, a naročito deprivilegovanih građana; i (e) kvalitet i dostupnost usluga od javnog interesa su među bazičnim indikatorima kvaliteta življenja građana.

U oceni stanja u oblasti kvaliteta i dostupnosti obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite i kulture u Zlatiborskom regionu treba podsetiti na nekoliko momenata.

1. Nakon kraha prethodnog političkog sistema, umesto rekonstrukcije i poboljšanja neadekvatnih rešenja i politika u oblasti socijalnog razvoja, evidentno je povlačenje države iz domena obezbeđivanja društvene solidarnosti. Time se pojačava rizik urušavanja javnog sektora i povećanja njegove neefikasnosti. Umesto toga, potrebno je izgrađivati mehanizme za poboljšanje efikasnosti i kvaliteta rada javnog sektora u oblasti socijalnog razvoja i usluga, odnosno za njegovo horizontalno i vertikalno povezivanje. To se odnosi i na sve segmente socijalnog razvoja, a naročito u manjim gradovima i seoskim područjima.
2. Evidentno je odsustvo podsticaja za povećanje efikasnosti rada, inovativnosti i podizanja kvaliteta i raznovrsnosti/modaliteta usluga u oblasti socijalnog razvoja. To je posledica još uvek dominantno monopolske pozicije većeg dela javnog/ državnog sektora u oblasti socijalnog razvoja, naročito u pogledu pristupa korišćenju javnih fondova/budžeta za finansiranje aktivnosti, korišćenja prostora /objekata u državnom vlasništvu za ove namene i zakonske i institucionalne pozicije aktera u organizovanju usluga. Javni/državni i privatni sektor paralelno funkcionišu kao odvojeni, nepovezani i nezavisni entiteti u pojedinim oblastima socijalnog razvoja. Paralelizam funkcionisanja čini da su de facto oba sektora izvan javne kontrole: jedan zato što ima neprikosnoven status državne zaštite kao delatnost od posebnog interesa, a drugi zato što mu pogrešno razumevanje statusa “tržišne pozicije” omogućava da dela izvan javne kontrole i uspostavljenih normi za obavljanje pojedinih usluga. Na primer: u velikim gradovima je uspostavljena praksa da osnovne škole izdaju tzv. višak prostora u pazakup, za različite namene (komercijalni sport i rekreacija i sl.), radi ostvarivanja dodatnog prihoda. Istovremeno škole nemaju potreban prostor za organizovanje produženog boravka ili za rad u jednoj smeni, zato što nisu stvoreni mehanizmi da ove aktivnosti mogu da budu organizovane u partnerstvu sa organizacijama civilnog društva i uz finansijsku participaciju roditelja.
3. Očigledno je odsustvo konkurentnosti u organizovanju usluga u sektoru socijalnog razvoja. Osnovni uslov konkurentnosti je ujednačavanje zakonskih i institucionalnih pozicija aktera u procedurama konkurisanja, dobijanja i ostvarivanja programa/projekata/usluga. Jačanje konkurentnosti može se podsticati organizovanjem

konkursa na kome postoji slobodan pristup svih zainteresovanih, sa jasno definisanim osnovnim kriterijumima, transparentnim načinom vršenja izbora ponuđača, praćenjem realizacije ugovorenog posla, odnosno utvrđenih ugovornih obaveza. “Ugovaranje posla omogućava konkurenciju privatnog i javnog sektora, pa time stvara podsticaje javnom sektoru da uveća svoju efikasnost” (Begović, 2006). Time se povećava kvalitet ponude i rada u oba sektora. Ugovaranje posla i dodeljivanje franšize je način da se ojača uvođenje privatnog (profitnog i neprofitnog) sektora u obavljanje javnih delatnosti. U tome treba imati na umu da u domenu javnih usluga, kao što su zdravstvo, obrazovanje i socijalna zaštita, povećanje ekonomske efikasnosti obično vodi ka smanjenju kvaliteta usluga i pristupačnosti, što podrazumeva drugačiji pristup i rad, i javnih i privatnih aktera, i otvaranje za kreativne inicijative. Povećanje konkurentnosti podstiče razvoj i uređenje privatnog sektora u oblasti socijalnog razvoja. Funkcionisanje privatnog sektora mora se zasnivati na utvrđenim profesionalnim normama, te higijenskim, prostornim i drugim standardima neophodnim za kvalitetno pružanje usluga, koji važe i u javnom sektoru. Nužno je kritičko preispitivanje postojećih standarda i normativa, od kojih su mnogi nepotrebno visokozahtevni, rigidni, i prilagođeni velikim organizacijama (broj zaposlenih, struktura zaposlenih, zahtevi u pogledu površine, dimenzija i opremljenosti prostora/objekata i sl.).

4. Procesi tranzicije u Srbiji nose sužavanje perspektive za socijalnu podršku deprivilegovanim i siromašnim društvenim grupama. Prema Izveštaju o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva “predviđeno je smanjenje učešća rashoda u oblasti socijalne zaštite”. Prema istom izveštaju planira se deinstitutionalizacija politike socijalnog razvoja. Treba imati u vidu da se ovaj cilj nastoji ostvariti u zemlji u kojoj su institucije praktično razrušene. Planirana decentralizacija mora imati u vidu dominaciju privatnog i korporativnih interesa u javnim poslovima u Srbiji, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Planirana “demokratizacija usluga socijalne zaštite” odvijace se u okolnostima nepostojanja /nefunkcionisanja pravne države, u kojoj je pravo jačeg jače od zakona. U tome, mora se imati u vidu da socijalno deprivilegovani građani, zbog raznih vidova nepristupačnosti, manje koriste i nemonetarne društvene resurse (obrazovanje i zdravstvena zaštita) što dalje pogoršava njihov položaj.
5. Nepovezan, nepouzdan i neažuran informacioni sistem onemogućava pribavljanje pouzdanih podataka o stanju u oblasti socijalnog razvoja, neophodnih za donošenje razvojnih odluka, utvrđivanje prioriteta i izbor projekata/programa. I javne vlasti i drugi akteri u ovom polju se suočavaju sa potpunim nedostatkom odgovarajućih statistika koje bi im mogle dati osnovu za procenu i odlučivanje kako u pojedinačnim pitanjima, tako i prilikom donošenja strateških odluka.
6. Sistem finansiranja socijalnog razvoja se u Srbiji zasniva na budžetskim izvorima, bez podsticaja za druge izvore finansiranja – participacija korisnika, sponzorstvo, fondacije. Veliki broj usluga u oblasti socijalnog razvoja može da bude sufinansiran

različitim oblicima participacije korisnika (samofinansiranje, učešće u troškovima, obavljanje pojedinih aktivnosti, ustupanje prostora pod povoljnim uslovima i sl.). U određenim aktivnostima u okviru obaveznog obrazovanja (celodnevna nastava, produženi boravak, dodatna nastava, vannastavne aktivnosti i dr.) računa se na odgovarajuće učešće (finansijsko, volonterski rad i sl.) porodice deteta i/ili građana iz lokalne zajednice. U tome, važno je podsetiti da novčana participacija mora biti selektivna i zasnovana na jasnim kriterijumima, budući da u uslovima rasprostranjenog siromaštva linearana participacija bitno ograničava pristupačnost i zdravstvenom i obrazovnom sistemu, kao i sistemu socijalne zaštite.

7. Zapostavljene su forme vaninstitucionalne zaštite i organizovanja usluga u prirodnom i socijalnom okruženju korisnika. To se naročito odnosi na zaštitu starih lica kojih ima sve više, kao i na pojedine grupe dece i drugih građana, koji zbog određenih funkcionalnih smetnji imaju potrebu za dnevnim boravcima i sličnim vidovima zaštite i brige. Razvijena vaninstitucionalna zaštita i organizovanje usluga u prirodnom i socijalnom okruženju su izraz i pokazatelj snage i kapaciteta socijalnog kapitala. Socijalni kapital se, pak, topi u uslovima velikih socijalnih razlika i socijalnih nejednakosti, koje su evidentne u Srbiji danas.

U definisanju koncepta i novih/unapređenih modela socialnog razvoja na području Zlatiborskog regiona skrećemo pažnju na nekoliko prioritarnih tema.

1. Podrška i realizovanje zdravstveno-vaspitnih programa kojima se promovišu zdravi stilovi života, naročito dece i mladih. Treba imati u vidu da mnogi propisi i zakonska rešenja doprinose širenju rizičnih i zdravstveno nebezbednih stilova života, kao što je, na primer, zakonsko pravo na otvaranje kockarnica i kladionica u neposrednoj okolini osnovnih i srednjih škola, nesmetana prodaja alkoholnih pića u blizini ovih objekata i sl. Ova pitanja mogu se urediti odlukama i propisima lokalnih vlasti.
2. Prilagođavanje službe zdravstvene zaštite demografskim promenama i obeležjima. Na području ZR evidentni su tokovi starenja stanovništva. S jedne strane, prema podacima za opštinu Užice, stopa hospitalizacije osoba preko 60 godina starosti je višestruko veća kod mnogih obolenja, nego mladih kontingenata stanovništva. S druge strane, činjenica da gotovo polovina stanovništva ZR živi u seoskim područjima, u kojima su zdravstvene usluge substandardne, kako u pogledu vrste usluge i kvaliteta, tako i u pogledu prostorne i vremenske dostupnosti, ukazuje da je neophodno tragati za odgovarajućim modalitetima zdravstvene zaštite, primerenim osobenostima lokalnih zajednica. Osnovne postavke zdravstvene zaštite i socijalne zaštite starih osoba baziraju se na sledećim principima: (1) primena preventivnih metoda s ciljem smanjivanja gubitka funkcionalnih sposobnosti i produžavanja vitalnosti i zdravstvenog stanja; (2) efikasna prostorna i vremenska dostupnost zdravstvenih usluga radi blagovremenog lečenja; (3) težište u brizi o starim ljudima je na nestacionarnim oblicima, odnosno zadržavanju starih u kućnom

okruženju što duže, i organizovanje različitih usluga kao što su službe za kućnu negu i pomoć u kući, pokretne zdravstvene službe i usluge, organizovana distribucija obroka (“obroci na točkovima”) i druge forme ostvarivanja zdravstvenih i zaštitnih usluga u kući/stanu; i (4) širenje mreže ponuđača usluga i uključivanje različitih aktera u mrežu brige i zaštite starih (organizacije civilnog društva, lokalne zajednice, dobrovoljni rad, i sl.).

3. Uključivanje i aktiviranje ranjivih grupa stanovništva, kojima su neophodne različite vrste pomoći i podrške u organizaciji svakodnevnog života i ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Problem marginalizacije ranjivih grupa ne može biti rešen samo kroz aktivnosti specijalizovanih ustanova, već pre svega povećanjem osetljivosti javnosti i građana, razvojnih aktera i lokalnih vlasti na ovu temu i razvijanjem različitih oblika podrške marginalnim grupama da se izbore i reše svoja statusna pitanja, egzistenciju i dostupnost uslugama i prostorima važnim za kvalitet svakodnevnog života.
4. Socijalni i kulturni razvoj u lokalnim zajednicama su još uvek mahom oslonjeni na državni/javni sektor, sa slabim učešćem organizacija civilnog društva, naročito u odnosu na kapacitete civilnog sektora i slabe partnerske odnose sa državnim sektorom i lokalnim vlastima.
5. Nedefinisan je status privatnog i neprofitnog sektora u oblasti socijalnog razvoja (privatni profitni i neprofitni sektor, organizacije civilnog društva, zadužbine i fondacije – individualne, korporacijske, i sl.). Nepostojanje zakona o neprofitnom sektoru i drugih stimulativnih mera za uključivanje drugih aktera u ovu oblast (fondacije, zadužbine, komercijalni sektor, organizacije civilnog društva) ograničava i blokira razvoj ove izuzetno važne dimenzije socijalnog razvoja.
6. Neophodno je razvijanje novih formi predškolskog smeštaja manjeg kapaciteta stimulisanjem organizovanja predškolskih ustanova u prostorima u stambenim zgradama (zakup stanova, u sopstvenom stanu, institucionalno umrežavanje sa obaveznom lekarskom i higijenskom kontrolom, organizovan dovoz hrane i sl.), širenje predškolskih ustanova u seoskim naseljima, kao i podsticanje i uključivanje ekonomskog potencijala porodice u poboljšanje uslova i programa predškolskog obrazovanja (jasno definisani kriterijumi za subvencije, participacija za dopunske i dodatne aktivnosti, sponzorstvo). Raznovrsni oblici vaspitanja i zaštite dece razvijaju se putem posebnih oblika rada koji se u nas ostvaruju u nedovoljnom obimu: uključivanje drugih aktera - organizacija civilnog društva, privatnih ustanova, asocijacija roditelja. Treba skrenuti pažnju na neodgovarajuću/neadekvatnu registraciju privatnih predškolskih ustanova kao organizacija koje obavljaju ‘ostale delatnosti’, verovatno zbog visoko zahtevnih standarda za registraciju.
7. Intenzivnije korišćenje mehanizama za smanjenje velikih razlika u uslovima obaveznog obrazovanja koji su posledica razlika u opremljenosti škola,

raspoloživim kapacitetima, pratećim prostorijama, kao i nedovoljnog broja kvalitetnog nastavničkog kadra u područnim školama u prigradskim i seoskim naseljima. Takvi mehanizmi su “pokretne učionice” (autobusi sa kompjuterima, laboratorijom, bibliotekom), mobilni nastavnički timovi i sl. kojima se značajno poboljšavaju uslovi i kvalitet obaveznog obrazovanja u malim područnim četverorazrednim osnovnim školama u rubnim zonama gradova i seoskim naseljima.

8. Uvođenje organizovanog, specijalizovanog prevoza učenika, kao vid povećanja dostupnosti obaveznog obrazovanja i racionalnije organizacije mreže osnovnih škola. Ova opcija pruža mogućnost organizovanja celodnevne nastave, odnosno produženog boravka u osnovnim školama, kao i usklađivanja radnog vremena škole sa radnim vremenom roditelja.
9. Podrška programima srednjeg obrazovanja koji bi bili usklađeni sa interesima i razvojnim prioritetima regionalnog područja. Organizovanje treninga i programa za nastavnike srednjih škola radi podizanja kompetentnosti za pružanje novih znanja u srednjem obrazovanju.
10. Podrška integrativnim i intersektorskim programima kulturnih politika kojima bi se odgovorilo na potrebe interdisciplinarnih zahteva (umetničko obrazovanje, kulturni turizam i sl.). Civilni sektor je pokazao značajnu kreativnost kada je reč o raznolikosti, inovaciji i različitim formama povezivanja sfere kulture sa obrazovanjem, društvenim pitanjima i problemima, etničkim temama, medijima i sl., i u ovome je značajniji od doprinosa koje su na ovom planu ostvarile javne institucije. Stoga je važno olakšati pristup i povoljnije finansijske uslove za organizacije civilnog društva u oblasti kulture, neprofitne privatne organizacije i druge aktere prilikom konkurisanja i korišćenja prostora u vlasništvu lokalnih vlasti za ostvarivanje programa i projekata u oblasti kulture

⁵³ M. Jeffrey navodi procene Nemačkog ministarstva za ekologiju, iz oktobra 2004. godine, po kojima se indirektni troškovi proizvodnje lignita u Nemačkoj približavaju vrednosti oko jedne milijarde dolara godišnje (proizvodnja lignita nije oporezovana kao što je to slučaj sa gasnim elektranama, rudarstvo ne snosi troškove zbog umanjenja/snižavanja/gubitaka podzemnih voda i sl.). Štete koje se nanose životnoj sredini i zdravlju stanovništva procenjuju se na oko 3,5 milijardi eura godišnje. Ako se ovome dodaju ukupni efekti na klimatske promene, ukupni skriveni troškovi upotrebe lignita u Nemačkoj mogu se proceniti na oko 35 milijardi eura godišnje. Prevedeno na tonu lignita, ovi skriveni troškovi iznose od 25 do 200 eura ili do 22 centra za svaki proizvedeni kilovat-čas električne energije. Lignit se u Nemačkoj termoelektranama isporučuje po ceni od oko 10 eura po toni. (Jeffrey, 2005:5)

⁵⁴ U ovom kontekstu zanimljiva su stanovišta pojedinih autora u zborniku *Why We Need a New Welfare State* (Esping-Anderson, G., D. Gallie, A. Hemerjick, and J. Muler. Oxford: Oxford University Press, 2002).

⁵⁵ Prema istraživanju UNICEF-a u Srbiji je relativno mali broj dece obuhvaćen predškolskim obrazovanjem: od ukupnog kontingenta predškolske dece, u državnim obdaništima je svega 11,8% dece uzrasta do tri godine, i 44,4% uzrasta 4-6 godina. Privatne predškolske ustanove nisu obuhvaćene statističkom niti nekom drugom evidencijom. Prema istom izvoru, prosečna razdaljina od stana do obdaništa u istočnoj Srbiji je 6.4 km, u zapadnoj 5.3 km, a u centralnom delu Republike 4.2 km. (The Many Faces of Poverty, 2004, crp. 12). Čak i kada uspe da se zaposli, kakve su šanse žene sa jednim

ili više dece da posvećeno i kvalitetno ispunjava obaveze na radom mestu, ako ne može da upiše dete u obdanište i/ili u osnovnu školu sa celodnevnom ili produženom nastavom?

⁵⁶ Jedna od važnih konvencija u toj oblasti je Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i dostupnosti pravosuđa u pitanjima životne sredine (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters). ECE Committee on Environmental Policy. Aarhus, Denmark, 23-25 June 1998).

⁵⁷ Jedan broj razvijenih država nije još uvek ratifikovao Međunarodni pakt o ESK pravima, kao Sjedinjene Američke Države, na primer.

⁵⁸ Unazad nekoliko decenija u Srbiji se upozorava na dramatično stanje u oblasti obaveznog obrazovanja kao što je neusklađenost radnog vremena roditelja i radnog vremena škola (kontinuirano smanjenje obuhvata dece celodnevnom nastavom i produženim boravkom od 1984. godine), rad osnovnih škola u dve, a u nekim školama i u tri smene, visok apsentizam (oko 20% odraslih građana nema završenu osnovnu/obaveznu školu), velika udaljenost osnovnih škola u seoskim naseljima i nepostojanje organizovanog prevoza, substandardna opremljenost školskih zgrada, naročito u seoskim naseljima (27% objekata osnovnih škola nema klozet u zgradi). Ukratko, kvalitet i uslovi obaveznog obrazovanja, koji su startna pozicija za društveno napredovanje, u Srbiji se kreću od u svakom pogledu podstandardnog ekstrema (malih područnih škola bez elementarnih uslova za obrazovanje) do ekskluzivnih objekata osnovnih škola (u javnom sektoru), kakve su bile škole građene sedamdesetih godina 20. veka, sa zatvorenim bazenima, teniskim terenima i sl. (primeri osnovnih škola “Sedam sekretara SKOJ-a” u Bloku 23 i “20 oktobar” u Bloku 70 na Novom Beogradu).

⁵⁹ O značenju društvene norme pisao je u nas A. Gams: Značaj norme za društvo je determinativan. Norma je differentia specifica ljudskog u odnosu na životinjska društva. Norma je odrednica koja stoji u osnovi razvoja i civilizovanosti ljudskog društva. U osnovi norme, njenog formiranja, održavanja i unapređivanja stoje društvene vrednosti, koje su u određenom vremenu i u određenom društvu (društvima) opšteprihvaćene (Gams, 1990).

⁶⁰ Na predavanju u Fondu Centar za demokratiju, A. Pfaller je izneo tezu da se, nasuprot starom modelu socijalnog uključivanja (inkluzije) putem pune zaposlenosti i penzionog sistema, znatno efikasnijim i održivijim pokazuje model pristupa/dostupnosti univerzalnim javnim dobrima, kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita (Pfaller, 2007). Ovome treba dodati i kvalitetno okruženje i zdravu životnu sredinu.

⁶¹ Pojedini komentatori (Putnam, 2000) razlikuju “građivni”/“konstruktivni” socijalni kapital (bridging social capital) i destruktivni (bonding) socijalni kapital. Pod destruktivnom formom razumevaju zatvorene društvene mreže koje nastoje da ojačaju ekskluzivnost identiteta i homogenost grupe. Destruktivni socijalni kapital proizvodi ono što ekonomisti nazivaju “negativnim eksternalijama” ili “fragmentisano društvo”. Destruktivni socijalni kapital ojačava udaljenost među ljudima i uvećava međusobno nepoverenje. Putnam navodi religijske i druge barijere koje sputavaju razvoj konstruktivnog kapitala.

⁶² Smatra se da je visok nivo socijalnog kapitala i poverenja u Nordijskim zemljama posledica sigurnosti koju je stvorila država blagostanja.

⁶³ Pojedini autori navode religiju kao važan kanal za povećanje socijalnog kapitala. Taj stav bi se mogao interpretirati u smislu doprinosa vrednosti i normi pojedinih religijskih zajednica razvojnim i integrativnim procesima (primer protestantske etike).

⁶⁴ Evropska gradska povelja (1992) ima u osnovi razumevanje grada kao javnog dobra. Tako, na primer, kaže se da “polako ali sigurno, automobili ubijaju gradove. Do 2000. godine, mora se odlučiti: biće jedno ili drugo - oba ne mogu opstati”. Stoga se u Povelji predlaže davanje primata javnom (kolektivnom) prevozu, biciklima i pešačima, ograničavanje teškog saobraćaja u gradovima, planiranje i uređenje pešačkih zona, parkiranje van grada, pravljenje biciklističkih staza, frekventan i pouzdan javni prevoz do centralnih gradskih zona, fizička obnova ulica kroz široke pločnike, pešačka područja, kontrolu protoka saobraćaja. Otvoreni prostori (pločnici, manje ulice, bulevari sa drvoredima, avenije, parkovi, igrališta, rečne obale, holovi železničkih stanica, zone bez saobraćaja, bašte i okućnice dr. su podjednako bitne komponente evropskih metropola koliko su to i njihove zgrade.

⁶⁵ Ovde samo usput pominjemo da su u ogromnoj većini zemalja tek akcije međunarodnih organizacija počele da daju prve dobre rezultate u ovim oblastima.

⁶⁶ U Milenijumskoj deklaraciji Ujedinjenih nacija navodi se deset globalnih javnih dobara na koje se fokusira međunarodna zajednica (1) Osnovno dostojanstvo svakog čoveka, uključujući dostupnost osnovnom obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti. (2) Poštovanje nacionalnog suvereniteta. (3) Javno zdravlje uključujući kontrolu zaraznih bolesti. (4) Globalna sigurnost, odnosno zaštita od kriminala i nasilja. (5) Svetski mir. (6) Harmonizovan prekogranični komunikacioni i transportni sistem. (7) Harmonizacija institucionalne infrastrukture radi poboljšanja tržišne efikasnosti, univerzalnih ljudskih prava, transparentne i odgovorne javne uprave, harmonizacija tehničkih standarda. (8) Upravljanje znanjem uključujući zaštitu intelektualne svojine. (9) Zaštita globalnih prirodnih dobara i njihova održiva upotreba. (10) Stvaranje međunarodne arene za multilateralne pregovore između država kao i između nedržavnih aktera.

⁶⁷ O implikacijama povećanja jaza između bogatih i siromašnih vidi u Milanović, 2007.

⁶⁸ Prema informacijama dobijenim iz prigradskih opština u Beogradu, poljoprivredna domaćinstva nemaju pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu (na zdravstvenu knjižicu) ukoliko ne izmire svoje poreske obaveze. Takođe, postoje problemi ostvarivanja ovih prava i kod poljoprivrednika starijih od 65 godina, bez obzira na to da preko ove starosne granice svi građani imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu.

⁶⁹ Diamond navodi da Laburistička vlada u Velikoj Britaniji gradi nacionalnu infrastrukturu centara za brigu o deci i na taj način dugoročno osigurava visok nivo društvenog kapitala, inkorporiranjem socijal-demokratskih vrednosti u tkivo društva.

⁷⁰ Prema W. Merkelu, listu pet prioriteta socijalne pravde čine: (1) borba protiv siromaštva – ne samo kao ekonomske nejednakosti već kao ograničavajućeg činioca koji umanjuje sposobnost pojedinca da bude samostalan i samopuzdan; (2) uvođenje najviših standarda za obrazovanje i obuku, koji su na jednak i pravičan način dostupni za sve građane; (3) osiguranje zaposlenja za sve koji žele i sposobni su da rade; (4) izgradnja socijalne države koja pruža zaštitu i dostojanstvo; i (5) ograničavanje nejednakosti u prihodima i bogatstvu ukoliko oni sprečavaju ostvarivanje prva četiri cilja ili ugrožavaju koheziju društva (navedeno prema Diamond, 2007:3).

8. RAZVOJNE PRILIKE U ZLATIBORSKOM REGIONU

UVODNE NAPOMENE O METODU EVALUACIJE, IZBORU PODATAKA I NAČINU PRIKAZIVANJA

Budući da je jedan od razloga ovog projekta pripremanje osnovne saznajne građe za raspravu velikog broja aktera o stanju i perspektivama razvoja Zlatiborskog regiona, kao i preliminarna evaluacija tih perspektiva sa stanovišta raspoloživih resursa, mogućnosti i ograničenja razvoja, u ovom poglavlju su date osnove za kombinovanu analizu SWOT (Strengths/Prednosti, Weaknesses/Slabosti, Opportunities/Mogućnosti, Threats/Pretnje) i elementi rudimentarne evaluacije iz klase “evaluacija strateškog prostornog uticaja” (SSIA - Strategic Spatial Impact Evaluation) i “procene uticaja na teritoriju” (TIA - Territorial Impact Assessment). Ima se uvidu mogućnost da se ZR vrlo brzo uključi u pripreme za intenzivniju saradnju sa pojedinim regionima Evropske unije, a za to je neophodno primeniti tipove evaluacije koji postaju već uobičajeni u ovoj oblasti, a to su upravo SSIA i TIA. U docnijim fazama ovi metodi evaluacije bili bi primenjeni u punom opsegu, u skladu sa osnovnim pristupom.⁷¹ Kako je već rečeno, u Uniji se sve više radi na sistematskoj i zaokruženoj evaluaciji potencijalnih prostorno-ekoloških (“envajronmentalnih”) efekata raznih odluka koje utiču na pojedinačne regione (tj., politika sa raznih nivoa, planova, projekata, programa itd.), odnosno na korišćenjene njenog “teritorijalnog kapitala”.

Korišćeni su raspoloživi podaci za Zlatiborski region (ZR) i/ili za Zlatiborski okrug (ZO), već zavisno od toga koji su bili na raspolaganju, a u nekim slučajevima i za pojedinačne opštine (na primer, za Ivanjicu, Sjenicu, Užice itd.), kao i za Moravički okrug (MO), kojem pripada opština Ivanjica. Većinom su prikazani podaci za ZO, koji su korišćeni kao dobra aproksimacija za ocenu stanja ZR, naročito kada je reč o relativnoj poziciji ZO u odnosu na druge okruge u Srbiji. Navedena aproksimacija ima sledeće posledice: budući da je opština Ivanjica (koja je svrstana u ZR, ali se ne nalazi u ZO) skoro u svakom pogledu razvijenija od opštine Sjenica (koja pripada ZO, ali ne i ZR), to uključivanje Ivanjice i isključivanje Sjenice u datoj aproksimaciji utiče na opšte popravljavanje relativne pozicije ZR u odnosu na onu koju ima ZO.⁷²

Najpre su prikazani izabrani opšti podaci o razvoju Srbije (nacionalni kontekst), zatim selektivno podaci o ZR (ZO) i njegovom relativnom položaju, kao i podaci samo za pojedine oblasti i sektore.

NACIONALNI KONTEKST: KLJUČNI RAZVOJNI PROBLEMI SRBIJE

Od većeg broja razvojnih problema Srbije, njih desetak ima najsloženije implikacije za koncipiranje i ostvarivanje nove generacije dokumenata održivog razvoja i zaštite i održivog korišćenja biološke raznovrsnosti, odnosno za ekonomsko-

ekološko restruktiranje privrede. To su: siromaštvo, nezaposlenost, prostorno-ekološka zapuštenost, zastarelost većeg dela privrede, regionalne neravnomernosti, nepovoljni ključni socijalni, kulturni, obrazovni i zdravstveni indikatori, nedovoljno korišćenje prirodnog diversiteta zemlje, skoro potpuno izostajanje ekoloških i prostornih razloga i kriterijuma u postupku tranzicijskih reformi (naročito privatizacije) i nedovoljan obim tzv. održivog biznisa. Osim toga, paradigma održivog razvoja nedovoljno se koristi i sprovodi u praksi.⁷³

- Srbija spada među najnerazvijenije države Evrope. Nakon privredne i druge stagnacije tokom 1980-tih godina, u prvoj polovini 1990-tih nastupio je opšti ekonomski, socijalni i drugi kolaps.⁷⁴ Znatniji oporavak ostvaren je tek nakon 2000. godine, ali je on još uvek nedovoljan, mereno razvojnim potrebama i očekivanjima stanovništva. BDP (bruto društveni proizvod) još uvek ne premašuje 3000 evra po stanovniku.⁷⁵ Nakon 2000. godine, ostvaren je prosečan godišnji rast BDP po stanovniku po stopi od oko 5,5%, što je dobro, ali nije impresivno, imajući u vidu potrebe.⁷⁶ Procenjuje se da prosečna godišnja stopa rasta BDP po stanovniku mora biti najmanje oko 7% (što implicira porast učešća kapitalnih investicija, odnosno investicija u osnovna sredstva, sa sadašnjih oko 14% na 25%), i to u podužem periodu, da bi se smanjilo zaostajanje Srbije u odnosu na druge zemlje, čime bi se brže počeli rešavati i neki drugi strukturni problemi (nezaposlenost, velike regionalne razlike, nedovoljna ulaganja u ekološko-prostornu sanaciju i zaštitu itd.). Sumarno, dok su tokom 1990-tih godina pogoršani svi ključni indikatori socijalnog, ekonomskog i kulturnog razvoja, oporavak u poslednjih nekoliko godina je spor i selektivan. Ipak, *Indeks ljudskog razvoja (HDI - Human Development Index)*⁷⁷ u Srbiji postojano raste u nekoliko poslednjih godina, zapravo, najbrže u regionu⁷⁸ (zajedno sa BiH), kao posledica rasta BDP po stanovniku, kupovne moći stanovništva i rasta indeksa obrazovanja. On je u 2005. godini dostigao 0,811, što je 56. mesto u svetu (od 178 zemalja) i 5. mesto u Jugoistočnoj Evropi (približno nivou Bugarske i Rumunije, a ispred BiH, Albanije i Makedonije).⁷⁹
- Demografska kretanja su veoma nepovoljna u podužem periodu. U Srbiji je prirodni priraštaj bio negativan u 2005. godini (-34.591), i stalno se povećava od 1994. godine, kada je bio -7.719, a najviše kod srpske etničke grupe (kod Roma, Albanaca i Muslimana je pozitivan, a negativan i kod Mađara). Depopulacija je znatna, naročito od početka 1990-tih godina, kao rezultat dejstva većeg broja faktora. Ukupan broj stanovnika Srbije (bez AP KiM) smanjio se, u periodu 1991-2002. godine, za 83.436, u centralnoj Srbiji za 144.233, dok je u AP Vojvodini porastao za 61.797. Većina opština u centralnoj Srbiji (97) beleži depopulaciju, dok većina onih u Vojvodini (20) i na području grada Beograda (9) imaju pozitivan demografski rast, uglavnom kao posledicu velikog mehaničkog priliva stanovništva. U 29 opština broj stanovnika opada po prosečnoj godišnjoj stopi koja je niža od -10 promila, a u 9 opština stopa je niža od -15 promila. Najveću depopulaciju imaju nerazvijene, prigranične i/ili opštine na seoskom području, a među okruzima Zaječarski (-10,4 promila) i Borski (-9,8 promila). Najveći porast stanovništva imaju Sremski (9,3%) i Južnobački okrug (8%).

- U pogledu siromaštva, nasuprot zvaničnim interpretacijama, koje govore o svega oko 10% siromašnih, i oko 10% onih koji se nalaze ispod tzv. granice ranjivosti, a što označava, zapravo, procent stanovništva koje povremeno gladuje, dok još je dvostruko više građana (to jest, oko 30%) koji su “...blizu povremenog gladovanja...”. Dakle, taj procent je mnogo veći.⁸⁰ Mereno bilo kakvim evropskim kriterijumom, makar i za nerazvijenu zemlju na periferiji Evrope kao što je to Srbija, siromašno je čak 80% stanovništva.⁸¹ Uz to, od kraja 1980-tih/početka 1990-tih godina traje proces intenzivnog socijalnog raslojavanja i polarizacije. Koeficijent Đini (Gini)⁸² u Srbiji iznosi oko 0,3, tj., nalazimo se u “zlatnoj sredini” među, inače, relativno siromašnim zemljama u regionalnom okruženju Srbije. Koeficijent blago raste, odnosno pogoršava se u poslednjih nekoliko godina, ali postoji opasnost da se znatno pogorša, odnosno da socijalne nejednakosti dostignu neprimeren nivo, ako se tranzicijske reforme ne sprovedu odgovorno i na pravi način, i ako “instrumenti solidarnosti popuste”.⁸³ Prosečna neto plata u Srbiji, maja 2007. godine (dobrim delom kao posledica zaduživanja kod komercijalnih banaka za tekuću potrošnju), bila je 334 evra, u Bugarskoj 202, u Rumuniji 304, u BiH 325, Crnoj Gori 329, a u Hrvatskoj 650 evra. Ovo je, međutim, još uvek šest puta manje od proseka za EU. (Inače, 1990. godine prosečna plata je, barem nakratko, premašila 750 nemačkih maraka.). Blag napredak beleži se i u oblasti raspodele potrošnje po imovinskim grupama: dok je 10% najbogatijih stanovnika u proseku trošilo 7,9 puta više nego 10% najsiromašnijih u 2004. godini, u 2005. godini ovaj odnos smanjen je na 7,5 puta.
- Ekološko-prostorna zapuštenost najvećeg dela teritorije Srbije, koja je već u podužem periodu “...veliko i neorganizovano predgrađe”, predstavlja jedno od najvećih ograničenja budućem razvoju zemlje. Najpre zbog toga što svestrana sanacija prostora implicira podnošenje ogromnih troškova, tek manjim delom ostvarivih u zemlji gde su društvo, država i najveći broj socijalnih grupa siromašni. Životna sredina je disproporcionalno mnogo zagađena u odnosu na dostignuti stepen razvoja. Na delu je, kako je to rekao jedan zagrebački teoretičar i planer za većinu balkanskih zemalja, “opća barbarizacija prostora i arhitekture”, odnosno, “nadmoć urbanističkog i arhitektonskog kiča”. Kao da je prostorni kaos, koji se širi, svojevrsan odraz društvenog haosa tranzicijskog perioda.
- U pogledu zastarelosti najvećeg dela privrede, nakon, u razvojnom pogledu izgubljenih, više od dvadeset godina, danas se nalazimo u situaciji koja je slična onoj s kraja 1980-tih godina. Tada, kao i sada, sa stanovišta opcija koje zemlji stoje na raspolaganju u pogledu restrukturiranja privrede i njene “paleo-industrijske strukture”, centralni problem je predstavljalo to što nedostaju finansijska i druga sredstva (na primer, osposobljene institucije i organizacije i kritična masa ljudskog kapitala, to jest, znanja i kompetencije), za ostvarivanje šire strategije prostorno-ekološke zaštite, u uslovima relativno visoke (u odnosu na dostignuti stepen razvoja) zagađenosti i degradiranosti sredine, s jedne strane, i povišenih standarda i pooštrenih normi, s druge. Mereno jediničnom upotrebom

resursa (na primer, energije, vode, prostora i dr.), u odnosu na ostvareni proizvod, privreda, domaćinstva i sektor javnih usluga spadaju među najrastrušnije u Evropi, i mnogostruko su neracionalniji i neefikasniji u odnosu na razvijene i najrazvijenije zemlje. Uz to, reciklira se veoma malo čvrstog otpada, ispod 10%, iako taj procenat, kao i broj preduzeća koja se time bave, brzo raste.⁸⁴

- Nezaposlenost je jedna od najvećih u regionu. Po procenama nezavisnih stručnjaka, znatno je veća od zvanično procenjene i raste, efektivno, na skoro 30% radne snage. Pored visoke nezaposlenosti, za tržište rada u Srbiji karakteristična je velika prikrivena nezaposlenost, nisko učešće zaposlenosti u privatnom sektoru i nedovoljna mobilnost radne snage. Reč je o strukturnim (dugoročnim) trendovima, koji su potencirani dejstvom tranzicijskih faktora. Za otvaranje novih radnih mesta potrebno je najmanje 3 mlrd evra investicija godišnje, a domaća štednja i priliv stranih direktnih investicija (SDI) su daleko ispod onoga što je neophodno da se ovaj problem reši u razumnom periodu. Uz to, javna preduzeća su pred vlasničkim, tehnološkim i drugim restrukturiranjem, što će povećati broj nezaposlenih za dodatnih nekoliko stotina hiljada.⁸⁵
- Regionalne razvojne disproporcije su velike, a uz to i rastu, što se manifestuje kroz neravnomeran razvoj, neracionalan regionalni raspored privrednih aktivnosti i stanovništva i preteranu koncentraciju i polarizaciju, dotle da već predstavljaju veliko ograničenje za budući razvoj Srbije: (1) u porastu je broj nerazvijenih područja, što prati neravnomeran pad dohotka po stanovniku među okruzima od početka 1990-tih godina; (2) nastavlja se demografsko pražnjenje seoskog područja, uz naglašenu centralizaciju u opštinskim centrima u većini opština; (3) traje produženo ekonomsko zaostajanje nerazvijenog područja i najmanje razvijenih opština; (4) nedovoljna je infrastrukturna opremljenost nerazvijenog područja; (5) nadasve, postoji izrazita asimetrija među opštinama, okruzima i gradovima u pogledu ukupnih resursa i imovine kojom raspolažu, prirodnih i ljudskih resura, javnih prihoda, institucionalne osposobljenosti i drugog, što bitno doprinosi da se neravnomernost i razlike u razvojnim šansama i razvojnim performansama stalno reprodukuju. Razlike u ND po stanovniku između najrazvijenijeg okruga i najmanje razvijenog premašuju odnos 3,5:1, a razlike između najrazvijenije opštine i najmanje razvijene opštine približavaju se odnosu 30:1 (i to ne uzimajući u obračun najrazvijenije opštine Beograda).
- U pogledu geološke, geografske, biološke i pejzažne raznovrsnosti, Srbija, naročito mereno u odnosu na njenu veličinu, ima veoma poseban diverzitet. On čini jednu od glavnih komparativnih prednosti i osnovu njene konkurentске sposobnosti, ali se on, s jedne strane, ne koristi dovoljno, dok je naporedo veoma ugrožen, kao posledica postojećeg, anahronog modela razvoja, s druge. Naime, zemlja ima ogroman specijski, ekosistemski i predeoni diverzitet, koji je relevantan i u evropskim, a u većem broju slučajeva i u svetskim razmerama. Od šest biogeografskih regiona Evrope, četiri postoje u Srbiji, pa je, tako, naša zemlja jedan od najbogatijih “prirodnih rezervata” u Evropi. Osim toga, svi osnovni

tipovi ekosistema i predela u Srbiji koji imaju odgovarajući biomski ekvivalent u Evropi, ekološki i biogeografski gledano, u mnogom pogledu su specifični. Nadalje, reč je o velikoj koncentraciji različitih vrsta i ekosistema na relativno malom prostoru. Mnoga pojedinačna, manja ili veća područja, jesu značajni centri genetičkog diverziteta, sa velikim mogućnostima korišćenja. Biodiverzitet Srbije se, međutim, jedva koristi kao komparativna razvojna prednost zemlje, dok njegovo očuvanje prati velik broj složenih institucionalnih, istraživačkih, informatičkih i drugih problema. U tom pogledu, situacija u našoj zemlji potpuno odudara od novije prakse u zemljama Evropske unije, gde korišćenje i očuvanje biološke raznovrsnosti postaje jedan od glavnih razvojnih motiva u povećavanju konkurentne sposobnosti velikih regionalnih asocijacija, država i pojedinačnih regiona u međunarodnoj političkoj, kulturnoj i ekonomskoj utakmici.

- Nasuprot evropskim tendencijama, kod nas se opšti principi i kriterijumi održivosti, a tako i koncept biodiverziteta, više koriste kao nekakva “profesionalna i politička mantra”, bez stvarnog sadržaja i bez korespondencije sa stvarnošću, pa tako i nisu direktno upotrebljivi. Kao opšte kategorije, oni nisu dovoljni za efektivno usmeravanje razvoja, najpre jer je reč o slojevitom i višeznačnom pojmu odnosno kategoriji velikog simboličkog naboja. Dok je u Evropskoj uniji, ali i u mnogim drugim zemljama, paradigma održivog razvoja zadobila nadmoć u odnosu na druge koncepcije u oblasti razvoja (“developmentalizma”) i zaštite životne sredine (“environmentalne politike”) u poslednjih petnaestak godina, kod nas to još uvek nije slučaj. O konceptu održivog razvoja, koji je, nema sumnje, “neautohton” (“alohton”) u Srbiji, kod nas se počelo raspravljati od kraja 1980-tih godina, dok prvi pokušaji njegovog zakonskog regulisanja i primene datiraju iz prve polovine 1990-tih godina. On, međutim, još uvek nije šire prihvaćena (osim, “na rečima”), a njegova primena je veoma skućena, pa, zapravo, kod nas skoro i da nema razvojnih i envajronmentalnih dokumenata u kojima su opšti principi i kriterijumi održivosti razrađeni i primenjeni do nivoa analitičkih i operativnih kategorija, to jest, jedino relevantnih elemenata u vođenju određene politike. Samo ponekad i u vezi s nekim pojedinačnim pitanjima, paradigma održivog razvoja refletovala je stvarne probleme sa kojima se sreće većina pojedinaca, organizacija i institucija u našoj zemlji, te i bila suštinski povezana s njihovim interesima i aspiracijama. Sumarno, umesto pristupa “i-razvoj-i-zaštita”, kod nas još uvek preteže inercija iz ranijih perioda, kada je problem više sagledavan u optici “ili-razvoj-ili-zaštita”. Među mnogim nedostacima koji prate primenu koncepta održivosti kod nas, dva su posebno značajna: 1) nama još uvek nedostaje najveći deo statističke, informatičke i programske podrške koja je neophodna za izradu traženih dokumenata;⁸⁶ 2) u pogledu privlačenja strateških partnera za tzv. održivi biznis i održivo korišćenje biodiverziteta, treba istaći da sve dosad politika privlačenja stranog kapitala u Srbiji nije se zasnivala na nekoj elaboriranoj tipologiji i strožijoj evaluaciji motiva koji razni strani akteri mogu imati da bi investirali u Srbiji, već je polazila od nepotpunih, jednostranih i fragmentisanih, a ukupno manje ili više anegdotskih uvida.⁸⁷

- Nadasve, kao posledica nametnutog neoliberalnog pristupa i koncepta, tranzicijske reforme (tzv. deregulacija, marketizacija, liberalizacija itd.) sprovede se bez dovoljno uzimanja u obzir ekološko-prostornih aspekata i kriterijuma, naročito u procesu privatizacije.⁸⁸
- Nasuprot navedenim nepovoljnim kretanjima, u 2006. godini Srbija (kao društvo sa “zapaženim demokratskim dostignućima”) beleži najbrži porast u oblasti ljudska prava i sloboda (mereno tzv. “demokratskim skorom”). Prema *Nations in Transit*, Freedom House (2007), taj skor bio je najbolji na Zapadnom Balkanu, 3,68, dok je najgori u BiH, 4,04, a u širem regionalnom okruženju najbolji je u Mađarskoj, sa 2,14.

ZLATIBORSKI REGION/ZLATIBORSKI OKRUG

Osnovni podaci i geografski položaj

Zlatiborski region nalazi se na području jugozapadne Srbije, na tromedi Republike Srbije, Republike Crne Gore i Bosne i Hercegovine i obuhvata područje 10 opština: Arilje, Bajina Bašta, Čajetina, Ivanjica, Kosjerić, Nova Varoš, Požega, Priboj, Prijepolje i Užice. Prostire se na površini od 6.172 km², što čini 11% površine Republike Srbije, i jedno je od najvećih regionalnih područja ovog ranga. Na njemu živi oko 320.000 stanovnika (prosek za poslednjih nekoliko godina), ili 4,6% stanovnika Republike. Sam Zlatiborski okrug ima površinu od 6.141 km² i najveći je u Srbiji. Najveća je opština Ivanjica, sa 1.090 km², a najmanja opština Arilje, sa 349 km². ZR je pretežno brdsko-planinsko područje. Od ukupne teritorije ZR, poljoprivredne površine zauzimaju u proseku 50,2%, najviše u opštini Požega (61,1%), a najmanje u opštini Priboj (32,7%). Na području ZR ima ukupno 386 naselja, najviše u opštini Prijepolje (80), a najmanje u opštini Arilje. Ukupan broj katastarskih opština je 351, registrovanih mesnih zajednica 230, a mesnih kancelarija 59.

Istorijski, ovaj kraj bio je važno raskršće trgovinskih puteva i najkraća veza tzv. Zapadnog Balkana sa Istokom, a tako i Istoka sa Zapadom. Ovuda prolazi pruga Beograd-Bar (čiji potencijali su iskorišćeni samo manjim delom), kao i nekoliko važnih magistralnih i regionalnih puteva u pravcu Jadrana i granice sa BiH. Iako se nalazi po strani od glavne osovine razvoja Srbije (savsko-dunavsko-moravskog pojasa), položaj uz granicu sa BiH i Crnom Gorom pruža mogućnosti za veći promet ljudi u međugraničnom prometu. Uz poboljšanje postojećih, odnosno izgradnju pojedinih novih saobraćajnica republičkog i međunarodnog značaja, bila bi ostvarena bolja povezanost sa tržištima zemalja Zapadne Evrope, s jedne strane, i onima na pravcima ka Baltiku i zapadnom obodu Crnog mora, s druge.

Po svojim prirodnim karakteristikama i konfiguraciji tla, zlatiborski (užički) region pripada brdsko-planinskom području, u kojem šume i šumsko zemljište čine 42%, a poljoprivredne 51% ukupne površine. To je ređe naseljeno područje, koje čini pretežni deo šireg regiona Starovlaških planina. Područje ima znatne prirodne resurse, vodne,

šumske i poljoprivredne. Takođe, ono raspolaže i raznolikim mineralnim sirovinama (laporovite stene, magnezit, krečnjak-tehnički kamen, obojeni metali itd.), koji se svi, sa izuzetkom cementnih sirovina, nedovoljno koriste.

U podeli na ekonomske regione, Zlatiborski region pripada makro regionu Zapadne Srbije, odnosno njegovom Zapadnom i Moravičkom ekonomskom regionu.

Prema *Prostornom planu Republike Srbije* (1996), Zlatiborski (Užički) region pripada jednom od makroregiona Srbije, Užičko-raškoj regiji, sa centrom u Užicu i sa još dva planirana jaka regionalna centra, Prijepoljem i Novim Pazarom. Iako je u periodu do kraja 1980-tih godina (Titovo) Užice ostvarilo impresivan razvoj u oblasti industrije, trgovine, ugostiteljstva, zdravstva, obrazovanja i uprave, ono još uvek nema stvaran rang jednog makroregionalnog nodalnog centra. I pored toga što ovaj region zauzima deo jedne od tri glavne osovine razvoja Srbije, Zapadnomoravsku, on se nalazi periferno u odnosu na savsko-dunavsko-moravski pojas, koji je glavna osovina razvoja Srbije i glavni potencijal njenog geografskog položaja. Potencijalna sekundarna osovina razvoja, Ivanjica-Požega-Valjevo-Šabac, još uvek nije dovoljno razvijena. Takođe nije dovoljno razvijen ni potencijal položaja ove makroregije, odnosno ZR, na tromedi Srbije, Crne Gore i BiH, a naročito u odnosu na drinski pojas kao prostor mogućnog povezivanja i integracije. Bez obzira kojom trasom prođe, budući put Beograd-južni Jadran imaće veoma pozitivno dejstvo na razvoj ZR i njegovog šireg regionalnog okruženja. Uz to, time bi bile dodatno potencirane prednosti užičkog kraja, kao kontaktne zone između zapadnomoravske ravnice i planinskog zaleđa.

Zlatiborski region je neravnomerano razvijen. Mereno visinom HDI, po stepenu razvijenosti opština (prema kategorizaciji koja čini osnov državne politike regionalnog razvoja):

- Kosjerić, Užice i Arilje spadaju u grupu najrazvijenijih opština u Srbiji.
- Požega i Čajetina su u grupi razvijenih.
- Bajina Bašta, Nova Varoš i Ivanjica pripadaju grupi prosečno nerazvijenih.
- Priboj je nerazvijen.
- Prijepolje je u petoj grupi (“najnerazvijeniji”, odnosno “nedovoljno razvijeni”).

Opština Užice je najrazvijenija u ZR (osim što jedino opština Kosjerić ima veći narodni dohotak po stanovniku u ovom regionu), a i razvijenija je u odnosu na prosek Srbije (indeks 106,1 u 2005. godini).⁸⁹ Mereno narodnim dohotkom (ili bruto društvenim proizvodom) po stanovniku, grupa najrazvijenijih opština je 2,5 do 3 puta razvijenija od grupe najnerazvijenijih. U periodu 2001-2005. godine nominalni ND po stanovniku je rastao u Srbiji po prosečnoj godišnjoj stopi od 4,82%, u ZO po prosečnoj stopi od 2,29%, u Užicu po 6,7%, što je najviše u ZO. Najviše tom rastu doprinosi dinamičan razvoj prerađivačke industrije, trgovine i saobraćaja. Iako se nije u svemu razvilo kao jedan od makroregionalnih centara Srbije (kako je to bilo predviđeno *Prostornim planom Republike Srbije* iz 1996. godine), Užice se već u podužem periodu formiralo kao administrativni,

privredni, zdravstveni, kulturni i sportski centar, a i kao jedan od turističkih centara, ne samo Zlatiborskog okruga, već šireg regionalnog područja jugozapadnog dela Srbije. Stanovništvo beleži blag porast, zasnovan na pozitivnom prirodnom priraštaju i pozitivnom migracionom bilansu u nekoliko poslednjih godina. Poslednjih godina je zaposlenost u porastu: najveći broj zaposlenih je u prerađivačkoj industriji, zatim u oblasti zdravstvenog i socijalnog rada, saobraćaju i telekomunikacijama itd., ali se naporedo blago smanjuje i broj nezaposlenih. Nepovoljno je što je među nezaposlenim najviše osoba višeg stepena stručnosti (približno 69% nezaposlenih ima diplomu od III do VIII stepena stručnosti), što je indikator mnogih nepovoljnih kretanja, a u prvom redu neusklađenosti sistema i prakse obrazovanja sa tražnjom na lokalnom odnosno regionalnom tržištu radne snage. U odnosu na većinu drugih delova ZR, stanje lokalne tehničke infrastrukture je bolje (u pogledu zadovoljavajuće gustine lokalne mreže puteva, razvijene telekomunikacione mreže i dostupnosti železničkog saobraćaja). Nedostaci se ogledaju u neadekvatnom pijačnom prostoru, sve skupljoj izgradnji u gradu Užicu (zbog nepovoljnog terena na novim lokacijama, ali i drugih razloga), nepostojanju adekvatne deponije za odlaganje čvrstog otpada, nepostojanju sistema za prečišćavanje otpadnih voda itd. Donet je strateški razvojni plan za period 2005-2010. godine, koji je realizovan sa 35% (sa 2006. godinom), a radi se urbanistički razvojni plan, što govori o spremnosti lokalne uprave i drugih aktera da se stvarno posveti kontroli ključnih pitanja razvoja i njegovom strateškom usmeravanju. Nedostaju planovi i programi kapitalnih investicija, obrazovanja, zdravstva i zaštite životne sredine. Opština Užice ima najbolji kadrovski potencijal u ovom regionu, naročito u pogledu obrazovne strukture zaposlenih, ali je nivo kompetencije u regionalnoj i lokalnoj upravi nedovoljan.

Užice, sa još 9 strateški važnih opština u Srbiji, učestvuje u projektu MEGA, koji finansira USAID. Otvorena je lokalna kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, koja ima kvalitetan kadar za rad na prezentaciji privrednih potencijala užičkog kraja. Uz to, opština Užice je veoma visoko pozicionirana u pogledu tzv. institucionalne i administrativne osposobljenosti ("kapaciteta"), što nije slučaj sa većinom drugih opština ZR. Ovde je reč o većem broju kvalitativnih indikatora,⁹⁰ koji variraju od zadovoljavajućih ili dobrih do vrlo dobrih, za sledeće grupe: 1) postojanje dugoročne strateške razvojne politike; 2) demokratski razvoj i javno učešće; 3) nivo obučenosti zvaničnih lokalnih vlasti i uprave; 3) starosna struktura predstavnika lokalnih vlasti i radnika pojedinih kategorija u upravi; 4) učestvovanje članova skupština u NVO i građanskim inicijativama; 5) administrativna brojčanost i efikasnost lokalnih vlasti; 6) administrativna efikasnost; 7) procedure javnog tendera; i 8) fizički kapacitet i kapacitet strateškog planiranja i kontrola jačanja kapaciteta.

Kada se dovrše tekući projekti saobraćajne, komunalne i privredne infrastrukture (aerodrom "Ponikve", komunalna deponija za čvrsti otpad, gasovod, tehnološki park, slobodna zona, vijadukt Užice-Kadinjača i dr.), Užice će ojačati svoju razvojnu poziciju. Ovo ima dobrih strana, ali i jednu lošu, a to je da bi bez naporedog jačanja još jednog broja centara razlike u stepenu razvijenosti u ZR bile dodatno povećane.

Prostor ZR je znatno fragmentisan, naselja i stanovništvo relativno raštrkani, a pojedini njegovi delovi i naselja nisu dovoljno međusobno povezani, tako da je stepen integrisanosti ovog područja relativno nizak. Povezanost i integracija je bolja unutar severnog dela ZR, koji obuhvata Arilje, Bajinu Baštu, Čajetinu, Kosjerić, Požegu i Užice, a manji u ivanjičkom, novovaroškom, pribojskom i prijepoljskom kraju. Od prirodnih resursa, znatnije su iskorišćeni potencijali za razvoj poljoprivrede i turizma, iako nedovoljno za pojedine poljoprivredne i turističke sektore u okviru tzv. “održive poljoprivrede” i “održivog turizma”. Takođe je iskorišćen deo vodnog i šumskog potencijala, iako nedovoljno i neracionalno u odnosu na mogućnosti. Region ima vredno kulturno nasleđe.

Industrija je razvijena pretežno u pojasevima uskih rečnih dolina. U strukturi, najviše je radnointenzivnih grana stacionarnog sektora, a vodeće grane su metalna industrija, prerada obojenih metala, tekstilna i drvna industrija. Glavni ograničavajući faktori za budući razvoj industrije su nedostatak prostora za smeštaj industrije, nepovoljna granska struktura odnosno proizvodnih faktora i, uz svega nekoliko izuzetaka, njena preterana usitnjenost.

Ukupno stanovništvo ZR broji 316.585 osoba (podaci za sredinu 2004. godine), od čega najviše u opštini Užice (82.417), a najmanje u opštini Kosjerić (13.584). Užice je i najgušće naseljena opština, sa 122 stanovnika na 1 km², a najređe je naseljena opština Čajetina, sa 24 st/km² (sve prema Tabeli 1). U pogledu stručne spreme, prevladuje III i VII stepen. Procenat poljoprivrednog u odnosu na aktivno stanovništvo iznosi 29,0.

Tabela 1. Opšti podaci

Područje/opština	Površina* km ²	Poljopriv. površ. (%)	Naselja		Stanovništvo** stanje 31.06.2004.		Katastarske opštine*	Registrov. mesne zajednice***	Mesne kancelarije***
			broj	pros. veličina, km ²	ukupno	na 1 km ²			
ZLATIBORSKI REGION	6171	50.2	386	16.0	316585	51	351	230	59
Arilje	349	57.8	22	15.9	19690	57	22	22	
Bajina Bašta	673	44.8	36	18.7	28776	43	35	29	11
Kosjerić	358	52.8	27	13.3	13584	35	28	15	
Nova Varoš	581	57.1	32	18.2	19428	33	32	13	6
Požega	426	61.1	42	10.1	31716	74	42	37	
Priboj	553	32.7	33	16.8	29793	53	24	15	
Prijepolje	827	46.3	80	10.3	40728	49	75	30	6
Užice	667	54.1	41	16.5	82417	122	31	31	14
Čajetina	647	57.9	24	27.0	15577	24	20	20	6
Ivanjica	1090	47.1	49	22.2	34876	32	42	18	16

Izvor: Opštine u Srbiji, 2005., Republički zavod za statistiku.

* Podaci su preuzeti iz Republičkog geodetskog zavoda Srbije. ** Procena.

*** Podaci su preuzeti iz registra pravnih lica, sa stanjem 1.12.2004. godine.

U ZR, u periodu od 1991. do 2002. godine ukupan broj stanovnika opao je sa 335.780 na 320.871 (indeks 95,6). Pri tom, ukupan broj stanovnika u gradskim naseljima porastao je sa 150.994 na 155.395 (indeks 102,9), a ukupan broj stanovnika je smanjen

sa 184.786 na 165.476 (indeks 89,6). Među opštinama, broj stanovnika je porastao samo u Užicu (sa 82.303 na 83.022, indeks 100,9), a u svim drugim opštinama ZR je smanjen. Trend depopulacije je, međutim, nastavljen poslednjih nekoliko godina (nakon Popisa iz 2002. godine), pa je ukupno stanovništvo u 2004. godini brojalo 316.585. U periodu 1991-2002. godine, dakle, broj stanovnika u ZO opadao je po prosečnoj godišnjoj stopi (na 1.000 stanovnika) od -5,4 (Srbija -1,0), a jedino je u Užicu (u odnosu na Arilje, Čajetinu i Požegu) rastao, po prosečnoj stopi od +0,8. Gustina naseljenosti ZO je ispod proseka za (Tabela 1 i Tabela 2).

Tabela 2. Promena broja stanovnika po popisima

Područje/opština/ gradska naselja		Broj stanovnika								
		Po metodologiji ranijih popisa						Po metodologiji Popisa 2002.		
		1948	1953	1961	1971	1981	1991	2002	1991	2002
ZLATIBORSKI REGION		276741	297240	312494	326676	337887	338831	332052	335780	320871
- gradska naselja		24617	32258	47811	91893	127457	152055	160903	150994	155395
- ostala naselja		252124	264982	264683	234783	210430	186776	171149	184786	165476
opština Arilje		20316	20882	20001	19581	20111	20335	19972	20107	19784
Arilje	g	785	1006	1328	3164	4982	6074	6815	6025	6744
opština Bajina Bašta		34183	35283	34067	31387	30860	29747	29947	29225	29151
Bajina Bašta	g	1222	1638	1394	3961	6284	8555	9813	8436	9543
opština Kosjerić		17917	18592	17898	16582	16157	15478	14259	15236	14001
Kosjerić (varoš)	g	558	698	630	1860	2988	3794	4200	3754	4116
opština Nova Varoš		20170	21848	24770	22740	22523	21812	20149	21756	19982
Nova Varoš	g	1781	2179	3200	5718	8565	10424	10462	10405	10335
opština Požega		31014	31741	32382	33804	34100	33578	32710	33289	32293
Požega	g	2249	2710	4094	8503	10410	12552	13340	12423	13206
opština Priboj		17989	20784	26147	32548	35200	35951	33658	35487	30377
Priboj	g	1549	1902	5490	13034	18295	22137	21999	21949	19564
opština Prijepolje		31328	35568	38925	44022	46902	46525	45671	46085	41188
Prijepolje	g	2828	3536	5303	10904	14543	15634	16332	15527	15031
opština Užice		45667	50755	57062	67555	77049	82723	84086	82303	83022
Sevojno	g	1847	3143	3873	3853	4655	6501	7503	6485	7445
Užice	g	10151	13255	20060	34555	46733	53607	55487	53310	54717
opština Čajetina		20266	21529	20716	19224	17098	15996	15765	15914	15628
Zlatibor	g	115	362	357	834	1237	1684	2385	1668	2344
opština Ivanjica		37891	40258	40526	39233	37887	36686	35835	36378	35445
Ivanjica	g	1532	1829	2082	5507	8765	11093	12567	11012	12350

Grafikon 1.

Promena broja stanovnika po međupopisnim periodima – ukupno region i prema tipu naselja

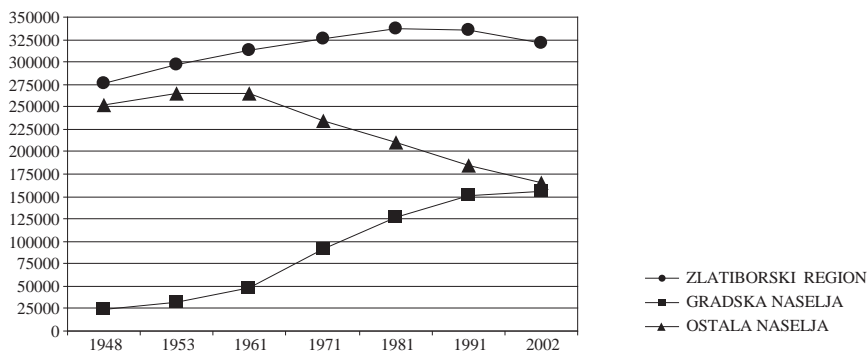


Tabela 3. Indeks promena broja stanovnika po međupopisnim periodima

Područje/opština/ gradska naselja	Broj stanovnika							
	Po metodologiji ranijih popisa							Po metodologiji Popisa 2002.
	1953/48	1961/53	1971/61	1981/71	1991/81	2002/91	2002/48	
ZLATIBORSKI REGION	107.4	105.1	104.5	103.4	100.3	98.0	120.0	95.6
- gradska naselja	131.0	148.2	192.2	138.7	119.3	105.8	653.6	102.9
- ostala naselja	105.1	99.9	88.7	89.6	88.8	91.6	67.9	89.6
opština Arilje	102.8	95.8	97.9	102.7	101.1	98.2	98.3	98.4
Arilje	128.2	132.0	238.3	157.5	121.9	112.2	868.2	111.9
opština Bajina Bašta	103.2	96.6	92.1	98.3	96.4	100.7	87.6	99.7
Bajina Bašta	134.0	85.1	284.1	158.6	136.1	114.7	803.0	113.1
opština Kosjerić	103.8	96.3	92.6	97.4	95.8	92.1	79.6	91.9
Kosjerić (varoš)	125.1	90.3	295.2	160.6	127.0	110.7	752.7	109.6
opština Nova Varoš	108.3	113.4	91.8	99.0	96.8	92.4	99.9	91.8
Nova Varoš	122.3	146.9	178.7	149.8	121.7	100.4	587.4	99.3
opština Požega	102.3	102.0	104.4	100.9	98.5	97.4	105.5	97.0
Požega	120.5	151.1	207.7	122.4	120.6	106.3	593.2	106.3
opština Priboj	115.5	125.8	124.5	108.1	102.1	93.6	187.1	85.6
Priboj	122.8	288.6	237.4	140.4	121.0	99.4	1420.2	89.1
opština Prijepolje	113.5	109.4	113.1	106.5	99.2	98.2	145.8	89.4
Prijepolje	125.0	150.0	205.6	133.4	107.5	104.5	577.5	96.8
opština Užice	111.1	112.4	118.4	114.1	107.4	101.6	184.1	100.9
Sevojino	170.2	123.2	99.5	120.8	139.7	115.4	406.2	114.8
Užice	130.6	151.3	172.3	135.2	114.7	103.5	546.6	102.6
opština Čajetina	106.2	96.2	92.8	88.9	93.6	98.6	77.8	98.2
Zlatibor	314.8	98.6	233.6	148.3	136.1	141.6	2073.9	140.5
opština Ivanjica	106.2	100.7	96.8	96.6	96.8	97.7	94.6	97.4
Ivanjica	119.4	113.8	264.5	159.2	126.6	113.3	820.3	112.2

Grafikon 2.

Indeks promena broja stanovnika po međupopisnim periodima

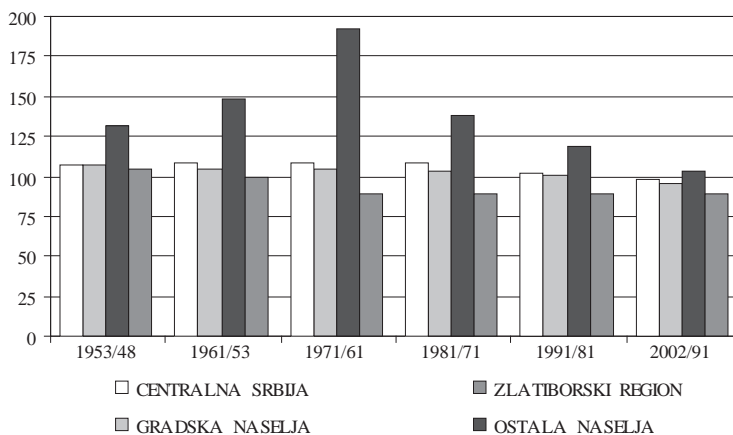


Tabela 4. Promena broja domaćinstava po popisima.

Područje/opština/ gradska naselja		Broj domaćinstava							Po metodolog. Popisa 2002.
		Po metodologiji ranijih popisa							
		1948	1953	1961	1971	1981	1991	2002	
ZLATIBORSKI REGION		50830	55838	66935	79950	92097	100003	103533	102103
- gradska naselja		7750	10508	15503	28553	38789	45932	50252	49416
- ostala naselja		43080	45330	51432	51397	53308	54071	53281	52687
opština Arilje		3706	3888	4311	5029	5799	6222	6362	6343
Arilje	g	266	327	470	1109	1680	1921	2170	2161
opština Bajina Bašta		5993	6186	6837	7135	8159	8962	9633	9541
Bajina Bašta	g	438	505	457	1284	1993	2642	3055	3014
opština Kosjerić		3515	3627	4081	4275	4562	4671	4629	4584
Kosjerić (varoš)	g	235	218	228	646	972	1195	1395	1377
opština Nova Varoš		3283	3589	5239	5288	6115	6456	6314	6305
Nova Varoš	g	458	553	1004	1807	2612	3061	3137	3132
opština Požega		6146	6450	7696	9337	9813	10059	10208	10159
Požega	g	798	880	1365	3020	3259	3882	4217	4197
opština Priboj		3251	3676	5510	7498	9019	10283	10443	9884
Priboj	g	388	516	1853	3645	5037	6297	6612	6199
opština Prijepolje		5568	6132	7345	9266	11164	12267	12488	12073
Prijepolje	g	726	895	1410	2951	4007	4279	4588	4448
opština Užice		9720	11953	14571	18760	22829	25646	27328	27167
Sevojno	g	366	1370	1063	1077	1345	1915	2495	2485
Užice	g	3537	4516	6814	10933	14698	16930	17967	17836
opština Čajetina		3472	3757	4006	4674	4594	4789	5131	5117
Zlatibor	g	55	152	162	285	416	540	818	811
opština Ivanjica		6176	6580	7339	8688	10043	10648	10997	10930
Ivanjica	g	483	576	677	1796	2770	3270	3798	3756

Tabela 5. Indeks promene broja domaćinstava po međupopisnim periodima.

Područje/opština/ gradska naselja		Indeks promene broja domaćinstava							Po metodolog. Popisa 2002. 2002/1991
		Po metodologiji ranijih popisa							
		1953/48	1961/53	1971/61	1981/71	1991/81	2002/91	2002/48	
ZLATIBORSKI REGION		109.9	119.9	119.4	115.2	108.6	103.5	203.7	102.1
- gradska naselja		135.6	147.5	184.2	135.8	118.4	109.4	648.4	107.6
- ostala naselja		105.2	113.5	99.9	103.7	101.4	98.5	123.7	97.4
opština Arilje		104.9	110.9	116.7	115.3	107.3	102.3	171.7	101.9
Arilje	g	122.9	143.7	236.0	151.5	114.3	113.0	815.8	112.5
opština Bajina Bašta		103.2	110.5	104.4	114.4	109.8	107.5	160.7	106.5
Bajina Bašta	g	115.3	90.5	281.0	155.2	132.6	115.6	697.5	114.1
opština Kosjerić		103.2	112.5	104.8	106.7	102.4	99.1	131.7	98.1
Kosjerić (varoš)	g	92.8	104.6	283.3	150.5	122.9	116.7	593.6	115.2
opština Nova Varoš		109.3	146.0	100.9	115.6	105.6	97.8	192.3	97.7
Nova Varoš	g	120.7	181.6	180.0	144.5	117.2	102.5	684.9	102.3
opština Požega		104.9	119.3	121.3	105.1	102.5	101.5	166.1	101.0
Požega	g	110.3	155.1	221.2	107.9	119.1	108.6	528.4	108.1
opština Priboj		113.1	149.9	136.1	120.3	114.0	101.6	321.2	96.1
Priboj	g	133.0	359.1	196.7	138.2	125.0	105.0	1704.1	98.4
opština Prijepolje		110.1	119.8	126.2	120.5	109.9	101.8	224.3	98.4
Prijepolje	g	123.3	157.5	209.3	135.8	106.8	107.2	632.0	103.9
opština Užice		123.0	121.9	128.7	121.7	112.3	106.6	281.2	105.9
Sevojno	g	374.3	77.6	101.3	124.9	142.4	130.3	681.7	129.8
Užice	g	127.7	150.9	160.4	134.4	115.2	106.1	508.0	105.4
opština Čajetina		108.2	106.6	116.7	98.3	104.2	107.1	147.8	106.8
Zlatibor	g	276.4	106.6	175.9	146.0	129.8	151.5	1487.3	150.2
opština Ivanjica		106.5	111.5	118.4	115.6	106.0	103.3	178.1	102.6
Ivanjica	g	119.3	117.5	265.3	154.2	118.1	116.1	786.3	114.9

Relativna razvojna pozicija Zlatiborskog regiona

Ovde ćemo skrenuti pažnju na nekoliko obeležja ZR, naime, samo na ono što najpre treba imati u vidu prilikom javne rasprave o razvojnim opcijama.

Pokazatelji humanog razvoja i pojedini socio-demografski i ekonomsko-demografski pokazatelji

U pogledu tzv. humanog razvoja, mereno *Indeksom ljudskog razvoja*, u odnosu na prosečan za Srbiju, koji je u 2005. godini dostigao 0,811, ZO i Moravički okrug (MO) pripadaju grupi okruga sa srednjim HDI (najveću vrednost HDI ima Beograd, 0,927, tj., znatno iznad republičkog proseka, a najnižu Jablanički okrug, 0,570.).

Od ukupnog broja opština u Srbiji koje su, po mnogim anketama, “nepoželjne za život”, u ZR se nalaze dve, tj., Prijepolje i Priboj (ostale su Vlasotince, Preševo, Sjenica, Kuršumlja, Bujanovac, Dimitrovgrad, Knjaževac, Novi Pazar, Trstenik, Aleksinac, Majdanpek, Loznica i Bor). Na listi od 15 opština sa najnižim zaradama (izraženo u dinarima, stanje u oktobru 2006. godine), koja nije u svemu podudarna sa listom opština “nepoželjnih za život”, između Bele Palanke (6.947) i Babušnice (13.220) nalazi se opština Ivanjica, na šestom mestu, sa 11.001 dinara. Prosečna plata Srbiji u avgustu 2006. godine bila je 32.038 dinara (bruto), odnosno 21.925 dinara (neto).

Smrtnost odojčadi u Srbiji postojano i brzo opada (sa 14,4‰ u 1991. na 11,0‰ u 2000. i 8,0‰ u 2005. godini), dok je u ZO iznad republičkog proseka (viša od 10‰), a u MO ispod 6,0‰). Očekivano trajanje života u Srbiji se produžava (prosečno 74,0 godine, manje za muškarce, a više za žene). ZO ima najviši indeks očekivanog trajanja života u Republici. ZO ima i bolju strukturu obrazovanja u odnosu na republički prosek. Naročito, ZO je među devet okruga koji imaju veći procenat dostignutog obrazovanja mladih u odnosu na republički prosek, kao što je i među devet okruga u kojima je procenat mladih koji rano prekidaju obrazovanje (tzv. “Early School Leavers”) ispod prosečnog za Srbiju. Indeksi obrazovanja u ZO i MO kreću se u granicama republičkog proseka.

Stope zaposlenosti u ZO i MO su nešto ispod republičkog proseka (u 2005. godini 22,5% i 25,6%, respektivno, u odnosu na 27,6% za Srbiju), a stope nezaposlenosti su iznad republičkog proseka (38,6%, 32,6% i 32,4%). Dok je u Srbiji broj zaposlenih porastao za 0,9% u periodu 2001-2005. godine, a nezaposlenih za 4,2%, u ZO je broj zaposlenih smanjen za -2,8%, u MO za -4,8%, a broj nezaposlenih je porastao u ZO za 1,3, dok je u MO znatno smanjen (-9,8%). MO je među okruzima koji imaju učešće zaposlenih u privatnom sektoru iznad republičkog proseka (27,3% i 25,3%). U 2006. godini u ZR bilo je zaposleno 70.800 lica, od čega 27% u prerađivačkoj industriji. U regionu ima oko 42.000 nezaposlenih.

Tehnička infrastruktura

Kroz ovaj region prolaze važne drumske i železničke saobraćajnice, koje povezuju severne delove Srbije i Beograd sa područjem Crne Gore i Jadranskim morem.

U ZO ima ukupno 4.095 km puteva, od čega sa savremenim kolovozom 48,2% (prosek za Srbiju je 62,1%, sve za 2005. godinu). Državnih puteva prvog reda (“magistralnih”) ima 528 km (12,9%), od čega sa savremenim kolovozom 485 km, tj., 91,9% (u Srbiji ova učešća iznose 13,2% i 98,5%, respektivno). Državnih puteva drugog reda (“regionalnih”) ima 714 km (17,4%), od čega 520 km sa savremenim kolovozom, tj., 72,8% (u Srbiji 26,9% i 95,6%, respektivno). Dužina opštinskih (“lokalnih”) puteva iznosi 2.853 km (69,7%), od čega je sa savremenim kolovozom svega 968 km, tj., 33,9% (u Srbiji 59,9% i 42,3%, respektivno).

U MO ima ukupno 1.674 km puteva, od čega sa savremenim kolovozom 70,5%. Državnih puteva prvog reda (“magistralnih”) ima 134 km (8,0%), i svi su sa savremenim kolovozom. Državnih puteva drugog reda (“regionalnih”) ima 543 km (32,4%), od čega 465 km sa savremenim kolovozom, tj., 85,6%. Dužina opštinskih (“lokalnih”) puteva iznosi 997,0 km (59,6%), od čega je sa savremenim kolovozom 582 km, tj., 58,4%.

Železnička infrastruktura je niskog tehničkog i tehnološkog nivoa i nekonkurentna u odnosu na regionalno i evropsko okruženje.

Na području Zlatiborskog regiona nalazi se aerodrom Ponikve. Sada se razmatraju mogućnosti za njegovo osposobljavanje i korišćenje jednog dela za komercijalne potrebe (civilne svrhe i potrebe privrede). Realizacija ovog projekta imala bi izuzetno značajan uticaj na povećanje trgovine i obima spoljnotrgovinske razmene, turistički promet regiona i uslove za privlačenje stranih ulagača.

U pogledu **tehničkog i tehnološkog nivoa privrede**, dok je u Republici učešće delatnosti sa niskom tehnologijom 36,4%, onih sa srednjom tehnologijom 45,4% i aktivnosti sa visokom tehnologijom 18,3%, ovi procenti iznose za ZO 20,1, 57,1 i 22,8, respektivno, a za MO 23,6, 64,6 i 11,9, respektivno.⁹¹

U pogledu finansiranja **regionalnog razvoja i regionalnih i lokalnih programa i projekata**,⁹² u periodu od 1994. do 2006. godine, od ukupno odobrenih sredstava iz *Fonda za razvoj Republike Srbije* u iznosu od skoro 630 miliona evra, za 6.198 raznih programa/projekata, ZO je dobio nešto preko 43,85 miliona evra, za 547 programa/projekata, što čini 7,2% ukupno odobrenih sredstava (u tome, opština Užice je dobila 1,8% ukupno odobrenih sredstava u Republici), a MO nešto preko 28 miliona evra, za 278 programa/projekata, što čini 4,6% ukupno odobrenih sredstava. U pogledu investicija i pomoći iz *Fonda za razvoj Republike Srbije*, u periodu do 2002. do 2006. godine ZO je iz *Fonda za razvoj Republike Srbije* dobio (po godinama, i kao procenat od ukupne godišnje sume za čitavu Republiku, u milionima dinara): 705,6 (10,9%), 614,1 (6,4%), 1.009,0 (8,6%), 586,0 (5,9%) i 1.088 (8,6%), što govori o

znatnim godišnjim varijacijama odobrenih kreditnih sredstava. U istom periodu MO je iz *Fonda* dobio: 210,5 miliona dinara (3,2%), 480,2 (5,0%), 554,6 (4,7%), 672,7 (6,85%) i 363,5 (2,8%), što takođe pokazuje da je reč o znatnim varijacijama.⁹³ Među investicijama, dominiraju one u tzv. »zelene« (»greenfield«) lokacije, dok je manje onih u tzv. »zapuštene« (»brownfield«) lokacije, što je nepovoljno, imajući u vidu neophodnost ekonomskog, ekološkog i drugog restrukturiranja privrede regiona, koja je znatno tehnološki i ekološki zaostala.

Dok **učešće investicija u ZO u ukupnim republičkim investicijama** raste, od 1,2% u 2001. godini, na 2,0-2,2% u poslednjih godinu-dve, u MO ono opada, sa 1,7% u prvoj godini, na 0,9% u 2004. godini. Indeksi nivo po stanovniku, u odnosu na republički prosek, iznosi 46,9 za ZO i 29,3 za MO. Investicije po stanovniku u Beogradu su 2,1 puta veće od republičkog proseka (2004. godina).⁹⁴

U pogledu **regionalne konkurentnosti**,⁹⁵ i ZO i MO imaju u 2005. godini produktivnost rada nižu od proseka za Republiku (nešto niža u ZO i znatno niža u MO). Ukupni troškovi rada su, međutim, nešto viši od onih prosečnih za Srbiju, ali su zato troškovi rada po zaposlenom i troškovi rada po satu znatno niži u oba okruga u odnosu na republički prosek. Za bolje sagledavanja okolnosti koje utiču na povišavanje konkurentnosti Regiona u budućem periodu, važno je imati u vidu i neke druge faktore.

- U pogledu **spoljnotrgovinske razmene**, privreda ovog regiona je visoko izvozna i postojano beleži suficit u razmeni sa inostranstvom. U izvozu dominiraju proizvodi prerade obojenih metala (aluminijum i bakar), voće (malina), proizvodi namenske industrije (municija) i gotovi tekstilni proizvodi. Najznačajnija izvozna tržišta su tržište Evropske unije i bivših jugoslovenskih republika. Spoljnotrgovinskim poslovima sada se bavi preko 700 privrednih subjekata, što predstavlja veliki potencijal i znatnu komparativnu prednost ovog regiona.
- **Kapaciteti** u većem broju industrijskih delatnosti su predimenzionirani, a time i nedovoljno iskorišćeni. Tražnja za proizvodima široke potrošnje ZR pada, a znatno je i tehničko-tehnološko zaostajanje za razvijenim zemljama.
- **Metalska i elektroindustrija** imaju strateški značaj za ekonomski razvoj regiona, s obzirom da se dobri rezultati ostvaruju u sektoru proizvodnje osnovnih metala (prerade bakra i aluminijuma), gde je zaposleno 21.526 lica. Veliko učešće u izvozu imaju proizvodi prerade obojenih metala i proizvoda namenske industrije. (Pokrivenost uvoza izvozom kod metalske i elektroindustrije regiona daleko je veća od proseka Srbije.)
- **Tekstilna industrija** u stanju je da tržištu ponudi široki asortiman tekstilnih proizvoda, i u tom pogledu već su ostvarena određena prilagođavanja. Naročito solidna tehnička i tehnološka opremljenost i kvalifikovana radna snaga čine znatan potencijal u ovoj privrednoj grani.
- Zlatiborski region spada među one gde je **građevinarstvo** razvijeno nadprosečno. Ovo područje raspolaže značajnim kapacitetima, od projektovanja i kompletnog

inženjeringa, preko visokogradnje, niskogradnje i montažersko-instalacionih radova, do kapaciteta za završne zanatske radove u građevinarstvu. Značajna kadrovska i tehnička opremljenost omogućila je primenu novih tehnologija i ugradnju savremenih materijala.

- **Trgovina** znatno zaostaje u odnosu na druge oblasti privređivanja i u odnosu na veće gradove u okruženju. Za njenu znatniju ulogu u ukupnom razvoju Regiona, neophodno je otkloniti veći broj postojećih nedostataka (usitnjenost maloprodaje, nedovoljan broj mega-marketa, hiper-marketa i velikih robnih kuća, slaba razvijenosti veleprodaje itd.).
- Budući da ZO i MO u pogledu učešća **malih i srednjih preduzeća (MSP)** spadaju u grupu okruga sa srednjim učešćem, a opština Čajetina spada u grupu opština sa dinamičnim razvojem ovog sektora, u ovom sektoru postoje velike mogućnosti za unapređenje opšte konkurentske sposobnosti Regiona.⁹⁶

U ZR je poslednjih godina radikalno promenjena **svojinska struktura privrede** i u tom pogledu prati opšti trend u Republici (porast učešća privatnog sektora, koji već preovlađuje, sa oko 75%, uz smanjivanje učešća državne, društvene i zadružne svojine, itd.). Privatizacija, međutim, nije dovoljno efikasna, jer još uvek nije doprinela znatnijem industrijskom rastu i smanjenju nezaposlenosti (povećanju zaposlenosti).

Privreda regiona učestvuje u formiranju narodnog dohotka Srbije sa 3%. U strukturi narodnog dohotka regiona najviše učešće ima prerađivačka industrija, trgovina na veliko i malo i poljoprivreda. BDP po stanovniku u ZO iznosio je 95,9% republičkog proseka, a u MO 120,8% republičkog proseka (2005. godine).

U **strukturi prerađivačke industrije** u ZO najviše učešće ima proizvodnja metala i standardnih metalnih proizvoda (28,1%), ostali nemetalni minerali (18,8%) i proizvodnja tekstila i tekstilnih proizvoda (11,9%). U MO takođe dominira proizvodnja metala i standardnih metalnih proizvoda (20,2%), proizvodnja hemikalija, hemijskih proizvoda i veštačkih sintetičkih vlakana (19,4%), proizvodnja prehrambenih proizvoda, pića i duvana (16,6%) itd.

U 2006. godini industrijska proizvodnja regiona ostvarila je isti nivo kao u 2005. godini.

Poljoprivredna proizvodnja

Poljoprivredna proizvodnja razvijena je u skladu sa prirodnim karakteristikama ovog regiona, iako nedovoljno u odnosu na mogućnosti, pa su najrazvijeniji i najviše zastupljeni: stočarstvo (govedarstvo i ovčarstvo); voćarstvo (šljive, jabuke i sitno jagodičasto voće – preko 90% proizvodnje malina u Regionu se izvozi); i ratarstvo (krompir). Ovaj region ima i visoko učešće u ukupnoj proizvodnji Srbije za pojedine proizvode: malina (40%), krompir (10%) i šljiva (5%). Prirodni uslovi čine područje ovog regiona ekološki veoma pogodnim za razvoj poljoprivredne proizvodnje posebnih

odlika kvaliteta, prehrambene industrije i proizvodnju tzv. zdrave (“prirodne”) hrane. U agroindustriji najrazvijenije su sledeće aktivnosti: klanična industrija, prerada mesa i proizvodnja suvomesnatih proizvoda (pršuta, kobasica, slanina i dr.), mleka i mlečnih proizvoda (sir i kajmak), prirodnih rakija sa geografski zaštićenim poreklom, lekovitog bilja i šumskih plodova (pečurke, šumske jagode, borovnice, kleka i dr.), a postoje i kapaciteti za proizvodnju sokova, voćnih sirupa, džemova, marmelade, kompota, slatka i prerađevina od povrća. Prerađivački kapaciteti u voćarstvu mogu da budu snabdeveni sa dovoljno sirovina, ali najveće preduzeće za preradu voća i povrća, “Budimka” iz Požege, radi uz veoma nisku iskorišćenost kapaciteta. U toku je njena privatizacija, sve do sada neuspešna i nakon nekoliko pokušaja. U stočarstvu, većina privatnih farmi ima male posede, pri čemu dominiraju gazdinstva veličine od 3 do 5 ha. U pogledu broja grla, beleži se stagnacija i blago povećanje, a evidentan je i porast troškova proizvodnje (hrana, energija i dr.) dok cene žive stoke i proizvoda (mleka i mesa) stagniraju ili opadaju. Postojeći kapaciteti, pre svega za proizvodnju govedeg mesa (za tov junadi), veoma malo su iskorišćeni (20–30%). Proizvodnja otkupljenog mleka je na nivou prošlogodišnje količine, što znači da stagnira. Ovaj region ima visok udeo u ukupnom broju goveda i ovaca u Srbiji, 9,5% i 14,1%, respektivno. Broj registrovanih poljoprivrednih gazdinstava konstantno raste, jer je to uslov za korišćenje budžetskih sredstava namenjenih poljoprivredi.

Turizam

Zlatiborski region spada među regione Srbije sa najrazvijenijim turizmom, odnosno sa najvećim potencijalima za razvoj turizma. Beograd, ZO i Raški okrug ostvarili su preko 50% ukupnog broja noćenja u Srbiji u 2004. godini, a u ukupnom turističkom prometu Srbije Zlatiborski region učestvuje sa oko 15%. Broj turista po jednom stanovniku iznosi 0,7 za ZO (najveći u Republici), a 0,3 za MO. U periodu 2001-2004. godine, u ZO broj dolazaka porastao je za 8,3%, broj noćenja smanjio se za 12,6%, kao što se smanjilo i prosečno zadržavanje turista, za svih 19,3%. Ove cifre za MO iznose -0,3%, 0,3% i 0,6%, respektivno. Rast i razvoj turizma je rezultat dejstva nekoliko faktora, među kojima su najvažniji: povoljan geografski položaj, pogodna klima sa dovoljnim brojem sunčanih dana u toku leta, a dosta snežnih dana u toku zime, izvanredni predeli za skijanje, veštačka jezera i planinske reke, termomineralni izvori, velike šumske površine i bogata riznica kulturnih i istorijskih spomenika. Izuzetni su potencijali za razvoj različitih vidova turizma u regionu (planinski, izletnički, sportsko-rekreativni, zdravstveni, kongresni, tranzitni, seoski, lovni). Na području regiona vodeće turističke destinacije su: planine Zlatibor (Tornik, sa 1.496 mnv), Tara (1.544 mnv), Zlatar (1.625 mnv), Javor (1.519 mnv) i Golija (1.834 mnv). Veliki prirodni potencijal predstavljaju reke (Drina, Lim, Uvac i Rzav) i brojna jezera (Perućac, Zlatarsko, Radoinsko jezero, Vruci, Ribničko jezero i dr.). U proseku, hotelsko osoblje je obrazovano i kvalitetno, a ukupni ljudski resurs (“humani kapital”) za razvoj turizma je znatan, ali nedostaje visoko kvalitetan kadar

za intenzivniji razvoj alternativnih vidova turizma. Ovo područje ima dugu i bogatu turističku tradiciju. Turistički kapaciteti su znatni, raznovrsni i različitih kategorija (hoteli, moteli, apartmani, pansioni, odmarališta, planinski domovi i dr.), a njihov ukupan kapacitet iznosi oko 20.000 ležaja, sa 1.655 zaposlenih. Naročito su povoljni prirodni i drugi uslovi za razvoj zdravstvenog turizma, a u tome i za ekskluzivne objekte. Veliki investicioni potencijal imaju i kongresni turizam, sportski turizam, “ekološki” turizam (naročito na širem području planine Tare), seoski turizam, “kulturni turizam” i sl.

Finansijski učinak i fiskalna autonomija lokalnih vlasti (samouprave)

Novija zakonska rešenja, uopšte uzev, predviđaju veću finansijsku autonomiju lokalne samouprave, bolje programiranje javnih finansija na lokalnom nivou i pregledniji i pouzdaniji sistem raznih transfera i kompenzacija sa republičkog nivoa za ujednačavanje uslova, širu osnovu za ubiranje lokalnih izvornih prihoda, bolji sistem lokalne poreske administracije, viši nivo pruženih usluga od strane lokalnih zajednica, mogućnost zaduživanja lokalnih samouprava (uz utvrđene limite) i sl. Uprkos tome, proces fiskalne decentralizacije nije podmakao, pa tako nije bitno porasla fiskalna autonomija lokalnih vlasti (samouprava). Sve opštine ZR još uvek znatno zavise od raznih oblika sredstava koja ustupa država/Republika. Znatniji lokalni budžet ima samo nekoliko centara. Kvalitet administracije (personala) za vođenje javnih poslova u ovoj oblasti nije zadovoljavajući.

Privredni klasteri, industrijski i tehnološki parkovi i tzv. inkubatori i drugi regionalni i lokalni centri za razvoj malih i srednjih preduzeća

Kao posledica slabe lokalne (regionalne) inicijative, kao i nepostojanja odgovarajuće državne politike, u ZR (kao, uostalom, i u Srbiji) nema pravih klastera, razvijenijih industrijskih i tehnoloških parkova i tzv. inkubatora i drugih regionalnih i lokalnih centara za razvoj malih i srednjih preduzeća. Jednim delom, ovo je posledica i slabog i nedovoljnog interesnog povezivanja privrede u ZR. Sa formiranjem i rastom klastera, ono će postati nužnost, i korespondiraće sa očekivanim procesom institucionalnog i organizacionog prilagođavanja na raznim regionalnim nivoima i novim oblicima dijaloga između republičkog centra i regiona.

U pojedinim gradovima (mahom u predgrađima) postoje neki od tradicionalnih prostorno-proizvodnih obrazaca (proizvodne zone, pojasevi itd.), koji imaju neke od elemenata klastera i/ili industrijsko-tehnoloških parkova (na primer, izgrađenu zajedničku tehničku infrastrukturu, saobraćajni terminali, pretovarni centri itd.), ali ne one bitne (postojanje tzv. “zaokruženih reprodukcioni celina”, vertikalno integrisanih sistema proizvodnje i prometa, postojanje univerzitetskih i istraživačkih institucija odnosno istraživačko-poslovnih inkubatora, definisanje i selekcija tzv.

“greenfield” i “brownfield” lokacija, zajedničko investiranje u istraživanje, razvoj i inovacije i korišćenje rezultata itd.). Uz to, usled propadanja mnogih velikih preduzeća, veći broj nekada razvijenih i relativno zaokruženih privrednih zona, koje su često bile pokretači lokalnog i regionalnog razvoja, više nemaju takav značaj i funkciju.

Slično je i sa malim i srednjim preduzećima (MSP), za koje je bio predviđeno da postanu nosioci privrednog rasta i zapošljavanja, odnosno da budu najdinamičniji i najefikasniji segment privrede. Njihovo osnivanje veoma zaostaje u odnosu na ono što je bilo predviđeno odgovarajućim strateškim dokumentima.

U Užicu, u saradnji sa opštinom Čajetina, već su uložena velika sredstva za uređenje industrijske zone, kao i za osnivanje poslovno-tehničkog inkubatora. To treba što pre zaokružiti/završiti, da bi se ubrzao dolazak novih investitora u užičku opštinu.

Posebni problemi slabo urbanizovanih i/ili ruralnih prostora, odnosno ekonomski perifernih teritorija

Slabo urbanizovani i/ili ruralni prostori, odnosno ekonomski periferne teritorije Zlatiborskog regiona imaju veći broj posebnih problema, koji su različiti od problema razvijenijih delova ovog područja, pa iziskuju posebnu pažnju i pristup u njihovom rešavanju.

- Seosko područje je retko naseljeno i zahvaćeno intenzivnom depopulacijom. Nakon ranije agrarne prenaseljenosti, usled relativno ograničavajućih prirodno-ekoloških uslova za intenzivniju poljoprivrednu proizvodnju, nastupio je proces demografskog pražnjenja sela. Depopulacija sela (denatalizacija, iseljavanje, starenje i dr.) praćena je deagrarizacijom (mahom spontanom ili stihijnom), odnosno razaranjem tradicionalne poljoprivredne proizvodnje.
- Do početka 1980-tih seosko stanovništvo se mahom smanjivalo emigracijom, a nakog toga i po osnovu opadanja prirodnog priraštaja, koje je nastalo u većini seoskih naselja. U nekoliko opština pražnjenje sela često je bilo praćeno koncentracijom stanovništva u pojedinim opštinskim centrima (na srednji i duži rok), ali i ukupnom depopulacijom na opštinskom nivou, delom i zbog iseljavanja mlađeg i sredovečnog stanovništva (često visokoobrazovanog) iz manjih opštinskih centara u razvijenije i veće gradske centre. Kao jedna od posledica, gradsko stanovništvo je mlađe od seoskog, dok visoka prosečna starost stanovništva seoskog područja predstavlja jedan od glavnih negativnih faktora za buduće uspostavljanje nove privredne matrice na seoskom području u već podužem periodu.
- U periodu do početka 1990-tih godina, pored razvoja najvećih centara, u pojedinim manjim područjima ostvaren je znatan porast zaposlenosti u nepoljoprivrednim delatnostima, nakon čega je ovaj proces zaustavljen zbog opšte privredne recesije i drugih događaja koji su usledili.

- Nedovoljna saobraćajna povezanost i slaba komunalna opremljenost većine seoskih naselja predstavlja hroničnu nevolju ovog područja, kao i veoma slaba mreža javno-socijalne infrastrukture. Uz to, u velikom broju sela je veoma niska komunalna higijena.
- Nedovoljna državna (javna) podrška razvoju poljoprivrede i skoro potpuna nebriga za demografske i opšterazvojne probleme sela u poslednjih pola veka, kao i nedostatak odgovarajućih strategija koje bi efektivno bile primenjivane, dodatno je potencirala razvojne probleme ovog područja.
- Ako se postojeća politika radikalno ne promeni, odnosno ako se ništa ne preduzme, izgledno je da će se stanovništvo i dalje smanjivati, naročito na seoskom području, kao posledica pada nataliteta i prirodnog priraštaja.

Glavne kolizije i konflikti u korišćenju prostora i zaštiti životne sredine

Iako zakoni u oblasti lokalne samouprave daju velike mogućnosti za širenje ingerencija lokalnih vlasti (samouprave), u tome se zaostaje, jer se ove mogućnosti nedovoljno koriste.

- Nema dovoljno koordinacije u planiranju i lociranju aktivnosti, na lokalnom i regionalnom nivou, kao posledica nepostojanja kompleksnog prostornog, urbanističkog i ekološkog planiranja, odnosno dominacije neoliberalnog pristupa u koncipiranju i sprovođenju tranzicijskih reformi i raširenog antiplanskog stava većine konceptora reformi. Zbirno, “planiranje se našlo u neprijateljskom okruženju”, te nije u stanju da bitno utiče na kontrolisanje i usmeravanje glavnih kolizija i konflikata u korišćenju prostora, naročito u pogledu nelegalne i druge neplanske izgradnje.
- Planova odnosno drugih razvojnih dokumenata je nedovoljno, naročito onih koji se bave usmeravanjem održivog razvoja. Od postojećih planova, veliki broj je zastareo (naročito regulacioni planovi), a urbanistička dokumentacija u mnogim mestima je nesređena, najčešće kao posledica nejasne ili loše urbanističke i građevinska politike.
- Još uvek su otvorena pitanja legalizacije, pravni status zemljišta u tome i sl. (proces legalizacije, započet na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji iz 2003. godine, zapravo je zaustavljen).
- U ovoj oblasti je veoma raširena korupcija, a tzv. ”urbanistička i građevinska mafija” je jedna od onih koje se najčešće pominju. Prema podacima Zavoda za zaštitu priode Srbije, u Parku prirode i rezervatu biosfere “Golija-Studenica” evidentirano je 350 bespravno izgrađenih objekata, u Nacionalnom parku “Tara” 276 objekata, Specijalnom rezervatu prirode “Uvac” 192 objekta, na Zlatarskom jezeru 192 objekta, itd. (*Politika*, 23. avgust 2007: str.8).
- Upravljanje gradskim odnosno građevinskim zemljištem, koje je potencijalno

najvredniji i najznačajniji resurs lokalne zajednice, od čega se u proseku koristi oko 4/5 na stanovanje (bez javnih površina), pati od niza nedostataka: sistem i praksa su loši, neefikasni i netransparentni, gazdovanje ne daje dobre rezultate (bez obzira na to kakva je konkretna praksa lokalnih vlasti), formalizovanog i institucionalizovanog tržišta gradskim zemljištem nema, osim implicite, kroz tržište nekretnina (iako novi ustav bolje definiše oblike svojine) itd. Za neizgrađeno zemljište tržište uopšte ne postoji, slobodnog prometa nema, jer se dodeljuje administrativnim putem, a pri prenosu prava korišćenja ne plaća se tržišna cena (zakupnina), već administrativno određena naknada. Sistem i praksu treba temeljito menjati, a lokalne vlasti imaju ovde velike ingerencije, za sve bitne elemente, od načina njegovog dodeljivanja, odnosno ustupanja, do izrade i ostvarivanja programa njegovog davanja u zakup itd., što se sve uređuje lokalnim propisima.

- U planiranju i izvođenju velikih privrednih i infrastrukturnih objekata odnosno sistema, još uvek preovlađuje jednostran sektorski i ekonomski pristup, bez dovoljnog uvažavanja drugih kriterijuma, a naročito prostorno-ekoloških i principa i kriterijuma održivog razvoja. Ovo područje je nekada bilo među onima (na primer, u planiranju Nacionalnog parka “Tara”) gde se započelo sa primenom ekološko-prostornih kapaciteta i pragova, kao saznajne osnove za definisanje režima korišćenja prostora, izgradnje i eksploatacije prirodnih resursa, ali se to slabo implementiralo, a stalo se i sa istraživanjem raznih scenarija razvoja i zaštite.
- Korišćenje zemljišta za potrebe industrije (naročito za najveće komplekse odnosno objekte) često je u koliziji sa korišćenjem zemljišta za druge namene (šumarstvo, poljoprivredu, tehničku infrastrukturu, naseljski prostor itd.).
- Nekontrolisano korišćenje hemijskih sredstava u poljoprivredi (u prvom redu u voćarstvu i ratarstvu) – iako o tome nema pouzdane evidencije – dovodi do zagađivanja zemljišta i voda.
- Nekontrolisano širenje građevinskog zemljišta često je u koliziji sa drugim namenama, a najpre sa poljoprivredom (jer se na taj način vrši konverzija poljoprivrednog zemljišta), a dovodi i do zagađivanja vazduha i vode.
- Turističke aktivnosti se neretko neadekvatno lociraju, pa često negativno utiču na prirodnu sredinu i dovode do smanjivanja površina pod šumama, a umeju negativno uticati i na zahteve u pogledu organizacije i uređenja naseljskog područja (u nekim turističkim centrima).
- Tehnička infrastruktura u dolinama reka neretko je neracionalno postavljena, a, generalno, troši se više prostora nego što je to potrebno.
- Nedovoljna koordinacija u planiranju i izvođenju pojedinih tehničkih sistema dovodi do neadekvatnih intervencija u prostoru, a često i do teškoća u njihovom funkcionisanju.
- Zapuštenosti predela znatno doprinosi to što je pejzažno planiranje nerazvijeno, odnosno zanemareno, bilo da se razume kao grana prostorno-urbanističkog planiranja, ili kao posebna profesionalna disciplina.

Upravljanje čvrstim otpadom

Sumarno, nema pouzdane, sistematske i zaokružene evidencije o količini i strukturi otpada (kao i drugde u Srbiji). Postojeće deponije su mahom zastarele i bez neophodne prostorno-urbanističke i projektne dokumentacije, a ne zadovoljavaju ni zahteve, standarde i propise Evropske unije. Ima mnogo “divljih” deponija. Nema politike tzv. “minimizovanja otpada na izvoru”, a tako ni selektivnog (separatnog) odlaganja otpada. Sistem i praksa prikupljanja, odlaganja, tretmana i korišćenja otpada su supstandardni i inferiorni, a time i neefikasni. S jedne strane, ovo ima za posledicu razne oblike zagađivanja životne sredine, kao i nedovoljno korišćenje pojedinih vrsta otpada za recikliranje i druge vrste korišćenja. Ukupno, reč je o praksi koja nije održiva i ne odvija se u skladu sa opštim principima i kriterijumima održivog razvoja. Procenjeno je da su potrebne velike kapitalne investicije za uvođenje racionalnog sistema i prakse. Najčešće se, međutim, uz ekološke strane, ističe samo ovaj aspekt investiranja, dok su u drugom planu pitanja ekonomske i druge isplativosti od racionalne eksploatacije određenih vrsta otpada, analize potencijalnog tržišta, tarife i sl. Realizacija predviđenih regionalnih i lokalnih deponija odnosno reciklažnih centara kasni, u odnosu na ciljeve u Nacionalnoj strategiji upravljanja otpadom, velikim delom zbog nedostatka potrebnih finansijskih i drugih sredstava.

Privredno restrukturiranje

Ako se odmah ne pristupi svestranom restrukturiranju privrede Zlatiborskog regiona, pretil opasnost da se on ne razvija dovoljno brzo, odnosno da pojedini njegovi delovi postanu još nerazvijeniji u odnosu na republički prosek nego što su sada. Osim toga, ovde su neophodna i određena prilagođavanja u državnoj razvojnoj, makroekonomskoj i drugoj politici,⁹⁷ jer bez toga mere na lokalnom i regionalnom nivou same neće doneti očekivana poboljšanja. Na regionalnom nivou, ima nekoliko glavnih momenata o kojima treba voditi računa.

- Cena rada u odnosu na konkurente je prednost, ali postoji opasnost da visoka cena kapitala, najčešće previsoka cena domaćih sirovina (zbog postojanja većeg broja monopola, odnosno nedovoljno liberalnog režima uvoza), kao i cene uvoznih inputa koje su izložene rizicima tekućih promena, ostanu kao trajna opasnost za razvoj ZR.
- U pogledu tehničkih i tehnoloških aspekata, tehnološki nivo je kritično nizak, a prevladavaju tehnologije nižeg kapitalnog intenziteta (uz nekoliko izuzetaka u najvećim industrijskim kompleksima), zanemarljivo je učešće sopstvenih rešenja i sporo je uvođenje tuđih tehnoloških novina (rešenja).
- Iako u poslednje vreme ima nekih poboljšanja, marketing je još uvek na niskom nivou: stvarnih i opsežnih istraživanja tržišta nema dovoljno, slaba je povezanost sa drugim organizacijskim odnosno korporacijskim funkcijama, a naročito je nerazvijen međunarodni marketing.

- U pogledu odnosa prema potrošačima, nedovoljno je ulaganja u sopstvenu servisnu mrežu, odnos prema kupcima većinom nije adekvatan, kao što je i nedovoljno praćenje potreba kupaca.
- U pogledu investicija, nivo investiranja je nizak (jednako u pogledu obima i niskog učešća u ukupnom proizvodu), dominiraju ulaganja u obrtni kapital, nedostaju razvojni projekti za svestrano restrukturiranje, velika je neizvesnost u pogledu tzv. “greenfield” investicija, a saradnje sa stranim partnerima i stranih investicija je premalo. Naročito nedostaje investiranje u rehabilitaciju-restrukturiranje zaostalih naseljskih odnosno privrednih “brownfield” lokacija.

Razvojne politike i prostorno, urbanističko i envajronmentalno planiranje

Sumarno, u ZR, kao i u skoro svim drugim regionima Srbije, nema sistematske i zaokružene razvojne politike na regionalnom nivou.⁹⁸ Mnoštvo pojedinačnih aktivnosti, koje se često zasnivaju na raznim planovima i drugim dokumentima razvoja, ali i spontane inicijative velikog broja aktera koje ne vode računa o tim dokumentima, nisu koordinisane prema nekom zajedničkom strateškom razvojnom okviru.

- Prenaglašeno “zaštitarska” envajronmentalna politika, uz to nedovoljno usklađena i integrisana sa prostorno-planskom politikom, bez dovoljno razvojnih elemenata, naročito u pogledu korišćenja mineralnih sirovina, eksploatacije i prerade šumskih resursa, razvoja poljoprivrede, rasta turizma i izgradnje saobraćajne mreže, predstavlja veliku prepreku za razvoj s jedne strane, i sprovođenje propisanih režima ekološke zaštite određenih područja, s druge.
- Nedovoljna zasnovanost prostorno-ekološke politike na pouzdanoj i iscrpnoj saznoj građi, naročito u pogledu tzv. ekološkog kapaciteta sredine i krajnjih pragova privrednog rasta i razvoja, otežava pouzdanu evaluaciju stvarnih mogućnosti i ograničenja razvoja, a tima i toliko neophodnu integraciju raznih strategija i politika.
- Nedostatak strategija, planova, programa i projekata za novi ciklus održivog razvoja, opštih dokumenata i dokumenata za pojedinačne sektore, oblasti i područja otežava definisanje nove paradigme razvoja.
- Dalje izostajanje radikalnog poboljšanja sistema upravljanja, finansiranja, monitoring i evaluacije razvoja i zaštite imaće za posledicu nastavljanje negativnih envajronmentalnih trendova.

ELEMENTI ZA KOMBINOVANU ANALIZU SWOT, OCENU TERITORIJALNOG UTICAJA (TIA) I OCENU STRATEŠKOG UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU (SEA)

U ovom delu dati su elementi jedne standardne SWOT analize, kombinovani sa rudimentarnom ocenom teritorijalnog uticaja (TIA) i ocenom strateškog uticaja na životnu sredinu (SEA), sa ciljem da se što bolje osvetli pitanje tzv. “teritorijalnog

kapitala” ZR, koji, zajedno sa “ljudskim kapitalom” i “socijalnim kapitalom”, predstavlja osnov njegove konkurentske sposobnosti i njegovih komparativnih prednosti. Naglasak je stavljen na analizu nekoliko sektora koji su posebno važni za budući razvoj ovog regiona. Analiza korišćenja vodnih resursa i biodiverziteta ovde je data sažeto, naime, samo sa stanovišta korišćenja “teritorijalnog kapitala”, a detaljno u naredna dva poglavlja u ovoj knjizi.

Prednosti

Geografski položaj na pravcu prema Jadranskom moru (Crnoj Gori) i Bosni i Hercegovini (pruga Beograd-Bar, auto-put prema Jadranu i dr.)

Izdašni i kvalitetni prirodni resursi, naročito vode i šume, od republičkog značaja, velikim delom nedovoljno iskorišćeni. Poljoprivredno zemljište, za razne namene, kao i duga tradicija proizvodnje u pojedinim oblastima poljoprivrede (stočarstvo), te i ona novija (voćarstvo). Veliki šumski potencijal. Zlatiborski okrug ima preko 250.000 ha šumskog zemljišta, sa velikim potencijalom za eksploataciju drvene mase, šumskih plodova (lekovitog bilja, pečuraka i dr.), lovnu divljač itd. Ovaj region učestvuje sa 14% u ukupnoj površini šumskog zemljišta Srbije i predstavlja šumom najbogatiji region u Republici, što i čini prirodni osnov za razvoj drvnoprerađivačke industrije. Povećavaju se površine pod šumama u državnom vlasništvu, odnosno smanjuju površine neobraslog šumskog zemljišta. U ovom sektoru se popravljaju prirast drveta, kao rezultat prirodnog rasta, vitalnosti i obnove, veštačkih novih zasada (iako nedovoljnih) četinarara na pošumljenim goletima, melioracije izdanačkih i degradiranih šumskih sastojina i drugih mera gazdovanja koje daju pozitivne efekte. Iako nema zaokruženih podataka, prema nekim uvidima, u pojedinim delovima Regiona kvalitet šuma se smanjuje.

Veliki geološki, geografski, pejzažni i biološki diverzitet, a posebno biološka i pejzažna posebnost i dobro očuvana životna sredina, usled niskog antropogenog uticaja (slabo zagađeno zemljište, dobra voda, zdrav vazduh itd.), kao i relativno dobro sačuvani prirodni resursi i životna sredina u pojedinim delovima ZR (iako nesrazmerno u odnosu na dostignuti stepen ukupne razvijenosti ZR).

Turistički potencijal, sa dinamičnim razvojem u poslednjih nekoliko godina, i duga i bogata turistička tradicija i kvalitetni turistički i prateći objekti. Relativno razvijen vodni (rečni-jezerski) saobraćaj lokalnog i regionalnog značaja, pretežno za turizam. Bogato kulturno nasleđe (“nepokretna kulturna dobra”) – manastiri, nekropole stećaka, druge kulturno-istorijske građevine (hanovi i s.), arheološka nalazišta, objekti narodnog graditeljstva i arhitekture itd. – i visok stepen njihove zaštite (u raznim kategorijama zaštite).

Relativno kvalitetan tzv. “ljudski/humani kapital” i “socijalni kapital”. Porast, iako još uvek nedovoljan, tzv. institucionalne osposobljenosti (“kapaciteta”) uprave i drugih

javnih službi u najnovijem periodu. Unapređena je međunarodna saradnja lokalnih institucija i osposobljava se sve veći broj ljudi, organizacija i institucija za saradnju u ovoj oblasti.

U poslednjih nekoliko godina usvojen je veći broj zakona u oblasti zaštite životne sredine, preduzeta su određena institucionalna i organizaciona prilagođavanja (iako nedovoljna), a u pripremi je i nekoliko plansko-programskih razvojnih dokumenata u ovoj praksi, ili su oni već doneti. Sistem i praksa su relativno razvijeni, iako nedovoljno. Sve veći deo ukupne teritorije ZR je zaštićen, iako još uvek ispod proseka za Srbiju. Doneto je nekoliko regionalnih planova, prostornih planova područja posebne namene i opštinskih prostornih planova, kao i veći broj generalnih i drugih urbanističkih planova, u kojima se obrađuje i problematika zaštine životne sredine, iako nedovoljno usklađena u integrisana sa drugim oblastima.

Nedostaci

Opšti aspekti

Neravnomernost teritorijalnog razvoja, teritorijalna polarizacija i pojava novih nerazvijenih opština odnosno područja, kao posledica dejstva tranzicijskih faktora (tzv. “tranzicijsko siromaštvo” u nekim bivšim industrijskim centrima). Skrajnutost od multimodalnog koridora X i koridora VII. Ne zadovoljava stanje tehničke infrastrukture: železnica nije u dobrom stanju, lokalni putevi su nekvalitetni, snabdevanje vodom i strujom nije uvek pouzdano i dovoljno, nerešen je sistem odvođenja i tretman otpadnih voda iz privrede i naselja. Poseban hendikep predstavlja loše stanje dela putne i železničke infrastrukture, naročito lokalnih puteva (u pogledu učešća puteva sa savremenim kolovozom) i železnice (u pogledu tehničko-eksploatacionih karakteristika, tj., stepena elektrifikacije, dužine dvokolosečnih pruga, maksimalno dozvoljenih brzina i dozvoljenog osovinskog opterećenja).

Brojni ekološki problemi u pogledu zagađenja voda, vazduha i zemljišta, kao i uklanjanja otpada i postojanje mnoštva tzv. “crnih tačaka” (“hot spots”). Nerešeno pitanje upravljanja čvrstim otpadom.

Nepostojanje strateških dokumenata za ZR u oblasti (održivog) prostornog razvoja, što je barem jednim delom posledica nesprovođenja Prostornog plana Republike Srbije iz 1996. godine, odnosno nepostojanja novog nacionalnog plana/strategije održivog prostornog razvoja. Loši institucionalni, organizacioni, kadrovski i drugi aranžmani za upravljanje regionalnim razvojem, kao i slaba koordinacija aktera u raznim oblastima koje se bave posebnim aspektima regionalnog pitanja. Slaba osposobljenost za pripremu i konkurisanje projektima i programima na međunarodnim tenderima, naročito u najnerazvijenijem području, kao i mali broj razvojnih projekata i programa za brži razvoj tih krajeva. Slaba implementacija reformi u oblasti decentralizacije (jačanje lokalne samouprave), velikim delom zbog niske osposobljenosti lokalne uprave. Niska E-podrška u upravljanju i vođenju

javnih poslova, odnosno nedovoljna razvijenost E-uprave. Nedovoljna usklađenost statističkog sistema i prakse sa evropskim shemama (sporst uvođenja sistema NUTS, neuključenost u program ESPON itd.). Neefikasnost državne administracije, sa značajnim kadrovskim, tehnološkim i organizacionim ograničenjima i zaostajanjem u reformama i implementaciji odluka, uključiv i one u oblasti upravljanja razvojem. Korupcija je usprkos preduzetim zakonskim i institucionalnim promenama još uvek visoka. U porastu je bespravna izgradnja, zbog lošeg sistema i prakse urbanističkog planiranja, što je dovelo do neracionalnog korišćenja zemljišta i što smanjuje raspoloživo građevinsko zemljište za industrijski razvoj u industrijskim zonama, kao i za privredni i drugi razvoj

Lokalni budžeti su nedovoljni da podrže inicijative i interese privatnog sektora, inicijative od strane NVO i novo partnerstvo između javnog, privatnog i “trećeg sektora”. Nedovoljan je sistem podrški za lokalnu poljoprivredu i turizam, naročito za tzv. “održivu” poljoprivredu i turizam. Nepostojanje pravih razvojnih klastera, razvijenijih industrijskih i tehnoloških parkova, tzv. “biznis-inkubatora” i drugih regionalnih i lokalnih centara za razvoj malih i srednjih preduzeća.

Šumski resursi

Potencijal šumskih resursa nije dovoljno iskorišćen, s jedne strane, dok je način korišćenja često neracionalan, s druge. Evidentirano je sušenje šuma na pojedinim područjima odnosno lokalitetima (iako sistematske evidencije o ovome nema). U pojedinim delovima ZR šumsko zemljište je znatno erodirano. Šumska građa koristi se neracionalno, a u nekim delovima previše intenzivno (usled stihijne i nedovoljno kontrolisane eksploatacije od strane velikog broja individualnih otkupljivača i prerađivača, koji često nisu ni registrovani), iako potpune i pouzdane evidencije o ovoj pojavi nema. Gazdovanje šumama, šumskim zemljištem i drugim resursima šuma nije uvek zadovoljavajuće, u profesionalnom i upravljačkom-strateškom pogledu (tj., sa stanovišta razvojne politike). Planovi gajenja šuma samo delimično se ostvaruju, dok se nešto bolje ostvaruju planovi raznih vidova zaštite šuma, kao i planovi korišćenja drugih šumskih proizvoda. Planovi izgradnje šumskih puteva skoro u potpunosti podbacuju. Iako nema pouzdanih podataka za šume u privatnom sektoru (katastar je nepotpun, kao i metodika i organizacija rada), šumske osnove i planovi eksploatacije i gazdovanja za ovaj sektor ne izrađuju se (protivno zakonskim odredbama), što za rezultat ima “stihiju” u eksploataciji. Po mnogim pokazateljima, korišćenje je prekomerno i na drugi način neracionalno, a pošumljavanje nedovoljno. U drvoprerađivačkoj industriji dominiraju aktivnosti sa nižim stepenom prerade drveta, a uz to je istraživanje tržišta i drugi marketing izuzetno niskog nivoa, većinom ispod nivoa koje iziskuju pristupi i dobra tržišna praksa Evropske unije i drugih razvijenih zemalja.

Šumski potencijali nedovoljno se koriste za razvoj lovstva, pa je mali, zapravo neznan broj ograđenih, uređenih i kontrolisanih lovišta u odnosu na potencijale. Naročito je nedovoljan, ekološki kontrolisan, razvoj turizma i lovstva.

Turizam

Veliki turistički potencijali ZR ne koriste se dovoljno i u ovoj oblasti ne ostvaruju se mogućni rezultati. Slabo je razvijena putna infrastruktura, kao i tehnička infrastruktura za zaštitu životne sredine (biodiversiteta), odnosno za tzv. “održivi turizam”. Turističke destinacije (lokaliteti) su nedovoljno uređene, sa malim kapacitetima objekata viših kategorija, slabo razvijenim marketingom, brendiranjem i tzv. “eko-semantizacijom”, te ne uvek kvalitetnim pratećim aktivnostima (kultura, zabava, sport, rekreacija itd.). Kategorizacija objekata nije jasna i dosledna, a propisane odnosno deklarirane kategorije se ne poštuju. Slabo su razvijene aktivnosti u oblasti poljoprivrede i šumarstva, kao podrška novom konceptu “održivog turizma” i drugih oblika tzv. “alternativnog turizma”.

Poljoprivreda

Iako su povoljni uslovi i tradicija u stočarstvu (ovce i goveda) i voćarstvu (jagodičasto voće, šljive i jabuke) pogodovali razvoju ove delatnosti, potencijali se ne koriste optimalno. Nedovoljno je intenzivna i ekološki-prostorno kontrolisana stočarska proizvodnja (nedostaju mini farme za tov goveda, peradarsku proizvodnju i proizvodnju jaja), kao i proizvodnja maline, borovnice, šljive i jabuke. U ratarstvu su neiskorišćeni potencijali za proizvodnju semenskog i merkantilnog krompira, sejane livade, selektivnu melioraciju pašnjaka, lekovito bilje itd. Ne koriste se izuzetni potencijali za proizvodnju tzv. “zdrave hrane”, kao i za proizvodnju voća (jabuke, kupine, gajene borovnice, kruške, dunje, trešnje, višnje, orah i dr.), ribnjački uzgoj pastrmke i potočnih rakova itd. Mereno kvalitetom zemljišta koje je na raspolaganju za poljoprivredu, veličinom strukturom poseda i katastarskim prihodom po jednom ha, u odnosu na broj stanovnika, u pojedinim delovima ZR smanjuje se tzv. prehrambena sigurnost/ bezbednost stanovnika.

Zaštita životne sredine

U odnosu na dostignuti stepen razvoja, životna sredina je znatno degradirana, bilo zbog toga što se republički propisi u ovoj oblasti loše sprovode i/ili zbog toga što envajronmentalno i prostorno-urbanističko odlučivanje nisu međusobno usklađeni. Nedovoljna je institucionalna, organizaciona, administrativna i kadrovska osposobljenost na lokalnom nivou za sprovođenje zakona, drugih propisa i politika. Neefikasan je sistem finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom odnosno regionalnom nivou i nema ekonomskih podsticaja u toj oblasti. Nedovoljno je znanje i motivacija stanovništva i nizak je nivo učešća građana u odlučivanju o životnoj sredini.

Iako pouzdane, sistematske i zaokružene evidencije o tome nema, mnogi pokazatelji upućuju na nalaz da je zemljište u pojedinim delovima ZR znatnije zagađeno od poljoprivrednih aktivnosti, kao rezultat prekomerne i nekontrolisane upotrebe hemijskih sredstava (veštačkog đubriva, pesticida i dr.), naročito u zonama intenzivne poljoprivredne

proizvodnje. Povremeno nedostaje bezbedna voda za piće u pojedinim delovima odnosno naseljima ZR. Povremeno je povišena zagađenost vazduha, vode i zemljišta, naročito u razvijenijim gradovima, kao rezultat emisije polutanata iz većeg broja sektora, a u prvom redu iz energetike, industrije i saobraćaja. Stopa prečišćavanja industrijskih i komunalnih otpadnih voda je veoma niska i ukupno nezadovoljavajuća. Sistem monitoringa emisije zagađivača, kao i ukupnog sistema stanja zagađenosti, nije razvijen.

Nedovoljan je broj deponija za čvrsti otpad, neadekvatno je upravljanje raznim vrstama otpada i nedovoljna je regionalna organizovanost u ovoj oblasti. Ovo predstavlja jedan od ključnih envajronmentalnih problema ZR (kao i Srbije, uostalom). U situaciji gde količina otpada po domaćinstvu (za naselja za koje postoje podaci) postojano raste, trebalo bi da raste i pokrivenost (opsluženost) sakupljanja otpada i pokrivenost konačnog odvoženja i efikasnost održavanja opreme za sakupljanje otpada (vozni park je u proseku znatno obnovljen poslednjih godina). Svuda nedostaju kapaciteti za tretman otpada.

Razvoj seoskog područja

Seosko područje ima u već podužem periodu veći broj negativnih trendova, od kojih će pojedini predstavljati ograničenje i ubuduće, naročito ako se na pristupi donošenju i implementaciji politika kojima bi se neki od tih trendova barem ublažili, ako ne i zaustavili. Mreža seoskih naselja je raštrkana i usitnjena, sa nedovoljnom razvijenošću sekundarnih opštinskih-lokalnih centara (“centara zajednice naselja”), velikim brojem seoskih naselja razbijenog tipa, niskom koncentracijom stanovništva i aktivnosti u većini naselja koja nisu regionalni, subregionalni ili opštinski centri, niskim stepenom diferencijacije delatnosti u većini naselja, širenjem izgradnje, često nekontrolisane, nelegalne i/ili neplanske, u prigradskim delovima (periferiji najvećih naselja) itd. Mreža lokalnih puteva nedovoljno je razvijena, naročito u brdskom i planinskom području, a stanje lokalnih puteva je slabo, uglavnom zbog nedovoljnog i neadekvatnog održavanja (inače, sve opštine u ZR povezane su magistralnim i regionalnim saobraćajnicama)

Kvalitet života na selu je nizak (usprkos većinom zdravoj prirodnoj sredini), opremljenost javnih službi je nedovoljna, dok je razvijenost javnih službi u centrima zadovoljavajuća, ali je građevinski fond (objekti) pretežno star, većinom zbog nedovoljnog održavanja u proteklom periodu. Nepovoljni su demografski tokovi (negativan prirodni priraštaj, starenje stanovništva, produženo napuštenje sela i migracije u gradska naselja), a obrazovna struktura stanovništva na seoskom području je niska i neodgovarajuća za razvoj nemanuelnih delatnosti (javnih službi, turizma itd.).

Nedovoljan je razvoj poljoprivrede, u odnosu na resurse i potencijale, kao što je i nedovoljno manjih ili srednjih pogona za preradu poljoprivrednih resursa. Takođe je nedovoljno neagrarnih delatnosti u kojima bi se produktivno zaposlilo stanovništvo, a naročito: turizam, industrija (naročito agroprerađivačka), tehnička infrastruktura, naročito opštinski-lokalni putevi, kulturno nasleđe, prirodno nasleđe, održivi razvoj itd.

Mogućnosti

Opšti aspekti

U porastu je interesovanje i interes stranih partnera da investiraju u razvoj lokalne privrede i infrastrukture, ekološku zaštitu itd. Ostvarene su i pojedine početne “brownfield” investicije, što je imalo pozitivan odjek. Postoje velike mogućnosti za razvoj sektora prerade metala i inženjeringa, naročito imajući u vidu raspoloživost kvalitetne radne snage u nekim gradovima ZR, kao i za bolje korišćenje dosada neaktiviranih, ili manje aktiviranih prirodnih, razvojnih i proizvodnih potencijala. Postoje dobre osnove za korišćenjene starih i novih obnovljivih izvora energije (biomase, hidropotencijala velikih i malih vodotoka itd.), kao i mogućnosti za razvoj tzv. “održivog biznisa”.

Navedene šanse su ostvarive samo ako se potpunije iskoriste ljudski resursi: kroz manji odliv kvalitetnog kadra, bolju saradnju sa relativno velikom, obrazovanom i dinamičnom dijasporom koja može da obezbedi dodatne investicije, selektivan povratak ljudi, povećavanje mogućnosti za zapošljavanje, kao i za stručno usavršavanje, poboljšanje sistema obrazovanja, veći priliv stranih i domaćih investicija, stimulisanje brzog rasta i razvoja prioritetnih delatnosti (pojedinih industrijskih aktivnosti, uslužnih i agroindustrijskih delatnosti za konkurentan izvoz, turizam itd.).

Velike su mogućnosti za povećanje javno-privatnog partnerstva, gde su potrebna i zakonska i institucionalna prilagođavanja, kao i detaljni planovi, programi i projekti, kadrovsko ekipiranje itd. Neophodna je dalja profesionalizacija (obrazovanje, obuka itd.) novog kontingenta radne snage, naročito u poljoprivredi (ili agrobiznisu uopšte), turizmu (naročito u novim vidovima) itd., a u tome i dela bivše industrijske populacije koju tranzicijske reforme ostavljaju bez posla u industrijskim i drugim urbanim zanimanjima na srednji ili duži rok.

Korišćenje prirodnih resursa i prirodnog diverziteta

U ZR postoje velike mogućnosti za bolje korišćenje prirodnih resursa i prirodnog diverziteta regiona, prema opštim principima i kriterijumima održivog razvoja, koji su operacionalizovani odnosno konkretizovani do tzv. operativnih-analitičkih koncepata i na pogodan način integrisani u druge razvojne odluke odnosno dokumente. Bolje korišćenje prirodnog diverziteta moguće je naporedno sa boljom zaštitom životne sredine. U tome su naročito važni programi sanacije ekoloških “crnih tačaka” (“hot spots”), ili većih degradiranih područja, gde je zagađenje nastalo kao posledica nekontrolisanog razvoja i ekološkog uticaja nekih najvećih industrijskih kompleksa i objekata, kao i ekološka i ekonomska rehabilitacija preduzeća-zagađivača. Istog značaja je i zaštita vodoizvorišta, uvođenje sistema i prakse upravljanja komunalnim i drugim otpadom, izrada i implementacija lokalnih i regionalnih ekoloških akcionih planova, usklađenih sa planovima lokalnog odnosno ekonomskog razvoja i uspostavljanje i redovno vođenje katastra (registra) izvora zagađivanja (zagađivača).

Potrebna su institucionalna i organizaciona prilagođavanja u opštinskim i okružnim (regionalnim) službama u oblasti planiranja i uređenja prostora i zaštite životne sredine i njihovo kadrovska jačanje, kao i dosledna i rigorozna primena zakona i drugih propisa u pogledu *ex ante* ocenjivanja prostorno-ekološkog uticaja novih investicionih objekata. Ovo uključuje i obrazovanje za ekologiju, promociju i istraživanje prostorno-ekološkog kapaciteta i pragova, kako bi se na pouzdanim stručnim osnovama mogli definisati makro, a ponegde i mikro režimi korišćenja prostora ZR.

Saobraćaj

Pored rehabilitacije železnice i lokalnih puteva, od najveće važnosti bilo bi da se aktivira aerodrom Ponikve, čime bi se umanjio uticaj relativno perifernog geografskog i saobraćajnog položaja ZR. Takođe, izgradnja jednokolosečne pruge Jablanica-državna granica-Višegrad-Sarajevo doprinela bi boljem regionalnom i širem povezivanju, a izgradnja biciklističkih i pešačkih staza odnosno ruta, korišćenju velikog privrednog i opšterazvojnog potencijala za ekološki prihvatljivo korišćenje raznovrsnih prirodnih resursa, naročito prema obrascu “održivog razvoja” (u većem broju oblasti, a u prvom redu u ekološki-prostorno/”envajronmentalno “ usmeravanom i kontrolisanom razvoju turizma, poljoprivrede, šumarstva i lova i ribolova).

Razvoj sela

Velike mogućnosti postoje za razvoj seoskog i drugog manje razvijenog područja, pod uslovom da se blagovremeno preduzmu mere za poboljšanje infrastrukture i opšteg uređenja ruralnog prostora. Jedan broj ovih aktivnosti mogu uraditi lokalne zajednice same (formiranje odnosno uređenje javnih površina, sanacija, rekonstrukcija i modernizacija postojeće vodovodne i kanalizacione mreže, na primer). No, najveći broj nije moguće uraditi bez odgovarajuće podrške na regionalnom, i/ili nacionalnom nivou: popravka oštećenih delova lokalnih puteva sa savremenim kolovozom; regulacija delova rečnih korita za pojedine reke; modernizacija niskonaponske električne mreže; formiranje sanitarnih deponija; modernizacija i opremanje zdravstvenih i obrazovnih objekata; poboljšanje sistema prikupljanja, prerade i plasmana poljoprivrednih proizvoda i šumskih plodova. Ipak, najvažnije je da se prošire mogućnosti za produktivno zapošljavanje stanovništva na selu, u raznim agrarnim i neagrarnim aktivnostima, kao osnovni preduslov njegovog zadržavanja na ovom području.

Pretnje

Opšti aspekti

Najveću opasnost predstavlja oklevanje da se nastavi sa tranzicijskim reformama, kao i izostanak opštereregionalnog dijaloga i konsenzusa o strateškim pravcima razvoja. Slične pretnje postoje ako se ostane pri sadašnjem, supstandarnom i inferiornom modelu razvoja i ukoliko se propuste mogućnosti za definisanje

stvarno održivog razvoja, u svim njegovim osnovnim dimenzijama i aspektima (ekološko-prostornim, socijalnim, ekonomskim i drugim). Bilo bi veoma nepovoljno ako se u tome propusti da se odluke donose na osnovu intenzivnije saradnje između javnog, privatnog i "trećeg sektora", kao i da se propuste mogućnosti participacije sa raznim akterima u vođenju javnih poslova, odnosno u pripremanju, donošenju i implementaciji odluka.

Pretnju predstavljaju i barijere za razvoj lokalnog biznisa, usled visokih poreza i drugih nameta, kao i zadržavanje nestimulativnih lokalnih propisa za razvoj industrije i trgovine. Privatizacija je spora i/ili neadekvatna, nije unapređen kvalitet usluga i organizacija u javnom (državnom) sektoru, a nije dovoljno aktiviran ni privatni sektor. Nedovoljni su bankarski i drugi zajmovi za proizvođače u poljoprivredi, turizmu i u drugim sektorima sa najvećim privrednim potencijalima. Postoji velika opasnost da se nastave nepovoljni demografski trendovi, što je skoro izvesno, ako se hitno ne pristupi izradi i donošenju demografske strategije.

Sa stanovišta vođenja javnih poslova ("politike"), najveća opasnost pretil od širenja političke fragmentisanosti i strančarstva i neadekvatnih oblika javne komunikacije i interakcije kao što su tzv. "sistematska i organizovana mobilizacije i pristrasnosti", manipulacija, neprofesionalno ponašanje stručnjaka itd.

Prirodni diverzitet

Postoji velika opasnost da se nastavi sa ugrožavanjem pojedinih prirodnih sistema, naročito onih osetljivih i ranjivih. Najveće pretnje dolaze od ekološki-prostorno nekontrolisanog širenja turističkih aktivnosti (1), zagađivanja iz industrije (2), zagađivanja od saobraćaja (3) i nekontrolisanog odlaganja i tretmana svih vrsta komunalnog otpada (4).

Vodni resursi

Najveće opasnosti prete ako se nastavi sa sadašnjim nesavremenim, supstandardnim i inferiornim načinima korišćenja prirodnih resursa i zaštite životne sredine i ako se hitno ne pribegne intenzivnijem i ekološki-prostorno usmeravanom i kontrolisanom ("održivom") višenamenskom korišćenju vodnih resursa. Imajući u vidu najtešnju međuzavisnost razvoja i zaštite životne sredine, kao i neophodnost da se ekosistemima mora upravljati (barem delimično), postoje realni izgledi da se problemi zaštite životne sredine i biodiverziteta počnu bolje rešavati na osnovu intenzivnog ekonomskog rasta i razvoja, koji je stvarno održiv u ekološko-prostornom ("envajronmentalnom") i drugom pogledu. Ekološki kontrolisan i usmeravan razvoj jeste najbolje sredstvo i za rešavanje pojedinih drugih razvojnih problema, a naročito za smanjivanje siromaštva, koje, opet, predstavlja najveću prepreku za racionalno korišćenje prirodnih resursa i zaštitu životne sredine.

Šumski resursi

Najveća opasnost jeste da se nastavi nekontrolisana i nedovoljno nadzirana eksploatacija šumskih resursa (drvene građe, divljih plodova, lekovitog i aromatičnog bilja i dr.), odnosno da se ne poboljša javna i individualna briga o ovom pitanju i da se ne poboljša obaveštenost najšireg građanstva o ekološko-prostornim (“envajronmentalnim”) posledicama neodgovarajućeg/neodgovornog ponašanja i prakse.

Razvoj seoskog područja

Ako se hitno ne donese nova strategija integralnog razvoja sela, na nacionalnom i na regionalnom nivou, sa neophodnim skupom politika, mera, instrumenata i podrški (1), i ako se hitno ne uspostave potpuno novi institucionalni i organizacioni aranžmani za upravljanje razvojem seoskog područja, naročito sa stanovišta usklađivanja ruralnog i urbanog razvoja u onim područjima Srbije gde je najveća koncentracija stanovništva i aktivnosti (2), selu preti dalja demografska i privredna recesija, a, na koncu, verovatno, i njegov potpuni demografski, socijalni i ekonomski kolaps.

⁷¹ O tome videti u poglavlju 2.

⁷² Primera radi, 2004. godine društveni proizvod po stanovniku iznosio je 89.092 (u dinarima) u Ivanjici, a 37.773 Sjenici (u Prijepolju, kao najnerazvijenijoj opštini ZR bio je 48.880 din, a prosek za Srbiju iznosio je 137.934). Veličine za narodni dohodak iznose 75.644, 33.468, 41.928 i 118.947, respektivno. Broj zaposlenih lica na 1.000 stanovnika bio je za navedene opštine i Srbiju 306, 138, 195 i 275, respektivno. Nezaposlenih na 1.000 stanovnika bilo je 137, 102, 175 i 130, respektivno. Korigovani narodni dohodak po stanovniku bio je 64,5% od proseka Srbije u Ivanjici, 28,8% u Sjenici i 35,9% u Prijepolju U periodu 1991-2002. godine prosečni godišnji priraštaj (na 1.000 stanovnika) bio je -2,4 u opštini Ivanjica, -15,2 u opštini Sjenica i -10,2 u opštini Prijepolje, dok je prosečna godišnja stopa za Srbiju bila -1,0. Ivanjica je, dakle, ispod republičkog proseka, ali znatno razvijenija od Sjenice, koja je, kao i Prijepolje, svrstana među nedovoljno razvijene opštine.

⁷³ Budući da nisu neposredni predmet razmatanja u ovom materijalu, na ovom mestu se ne raspravlja o većem broju drugih, takođe, složenih problema, od kojih navodimo samo neke: nisku konkurentnost Srbije (87. mesto u svetu), naglašenu unutrašnju i spoljnu makroekonomsku neravnotežu (visoka inflacija od 17,7% u 2005. godina, koja je zatim pala, i veliki tekući platni deficit of oko 9,2% BDP u 2005., koji se ne smanjuje), nedoslednost u sprovođenju tranzicijskih reformskih procesa (zbog socijalnih i političkih razloga), naročito oko bržeg širenja i jačanja privatnog sektora i efikasnog restrukturiranja i gašenja delatnosti koje nemaju perspektivu, kao i nepostojanje društvenog dijaloga i konsenzusa o strateškim pravcima i sadržaju tranzicijskih reformi i dr.

⁷⁴ O Srbiji se još krajem 1990-tih godina govorilo kao o “državnoj, političkoj i ekonomskoj olupini”.

⁷⁵ Reč je o nominalnom proizvodu po stanovniku. Kada se on izradi u tzv. “paritetu prema kupovnoj moći” (PPP, “parity of purchasing power”), znatno je veći. Prema nekim procenama (Naučni centar Privredne komore Srbije), u ovoj godini će BDP po stanovniku preći 5.000 dolara (nominalno), i dostići oko 9.500 ppp. Prema istom izvoru i izraženo u evrima, u 2006. godini, BDP po stanovniku u ppp bio je u Srbiji 7.226, što je više od svih država na Zapadnom Balkanu osim Hrvatske (12.028), pa i od Turske (6.780). Ovde treba napomenuti da je u 2003. godini prosečan BDP po stanovniku u EU-25 bio oko 21.700 evra, nominalno, a tako i po ppp.

⁷⁶ Rast u industriji je bio niži, nešto preko 4%. Usluge rastu brže, ali to nije održivo na duži rok, a upravo intenziviranje industrijske proizvodnje i rasta najbolje pokazuje stepen uspešnosti njenog restrukturiranja. Ovo je u slučaju Srbije potencirano imperativom da se intenzivira ekonomsko-ekološko i prostorno restrukturiranje njene “paleo-industrijske privrede”, a naročito da poraste učešće zdravih i izvozno orijentisanih industrijskih delatnosti.

⁷⁷ Reč je o jednom složenom (“kompozitnom”) indeksu, koji sadrži, ponderisane, tri osnovne komponente: očekivano trajanje života/životni vek, stepen obrazovanja (stopa pismenosti i kombinovani indeks upisa u osnovno, srednje i tercijerno školstvo) i visina dohotka po stanovniku. Vrednost se kreće (za datu grupaciju) u rasponu od 0 do 1. Što je vrednost bliža jedinici, kvalitet života je viši (mereno relativno, tj., za datu grupu, region i sl.)

⁷⁸ Analizirani podaci obuhvatili su, pored Srbije, Albaniju, BiH, Bugarsku, Grčku, Hrvatsku, Makedoniju, Rumuniju i Sloveniju.

⁷⁹ Prema pojedinim drugim izvorima, međutim (na primer, prema Programu za razvoj Ujedinjenih nacija u SCG, UNDP, u 2005. godini Srbija je u pogledu tzv. indeksa humanog (ljudskog) razvoja (HDI, Human Development Index) svrstana na 74. mesto, što je pretposlednje mesto u Evropi (ispred Albanije), od 178 zemalja u svetu.

⁸⁰ Skoro je neporeciv utisak da vlasti, kako one pre tako i one posle 2000. godine, sistematski nastoje da broj stvarno siromašnih prikažu manjim nego što jeste. Ovo, zapravo, predstavlja jednu od ključnih strategija dela domaćih elita – naime, onih tzv. “kompradorskih” – koju sprovode uz podršku većine međunarodnih institucija i organizacija kao što su Međunarodni monetarni fond (MMF), Svetska banka (SB) i druge. Reč je o tzv. “sistematskoj i organizovanoj mobilizaciji interesa i pristrasnosti”, kojom se, uz obilato korišćenje manipulativnog ubeđivanja, nastoji prikazati da je (u ovom slučaju) opseg i dubina siromaštva manja nego što stvarno jeste, a time i veći manevarski prostor i potencijal za primenu dominantno neoliberalnih tranzicijskih mera, koje zacementirane ne mogu doneti progres i socijalni boljitak na kratki, a kako se pokazuje u slučaju Srbiji, ni na srednji rok. Ovo ima još jednu važnu implikaciju: na taj način se projektovani troškovi smanjivanja siromaštva i nezaposlenosti, kao i drugih socijalnih davanja, smanjuju, što je u skladu sa generalnim opredeljenjem da se javni sektor, kao i opseg (“scope”) javnih intervencija na taj način postojano sužavaju.

⁸¹ U zvaničnim interpretacijama primenjen je kriterijum za najbednije zemlje i njihove siromašne, dok za evropske prilike treba primenjivati višestruko više nivoe (pragove), a treba obuhvatiti i druge stavke. Kao opšti princip, EUROSTAT smatra siromašnima one ljude, porodice i grupe čije je materijalno, kulturno i socijalno blagostanje ispod minimuma životnog standard u njihovoj zemlji (dakle, ne u bilo kojoj od “Afrika”!). Uz to, ovo je definicija koja je mnogo kompleksnija i daleko premašuje pristup Vlade Republike Srbije (i vlada većine drugih bivših zemalja socijalističkih zemalja), koje siromaštvo definišu granicom koja se tiče – iverice gladi). Time one za eminentno evropske zemlje primenjuju kriterijume koji su eminentno – ”afrički”! Prema kriterijumima koji se koriste u razvijenim zemljama Unije, šira koncepcija minimalnog blagostanja (“siromaštva”) obuhvata i pitanja minimalno prihvatljivog kvaliteta življenja u zajednici kojoj osoba pripada, pristupa nemonetarnim resursima (zdravstvenim, obrazovnim i socijalnim uslugama), socijalne integracije (odnosno prava čijom realizacijom se ona ostvaruje), ekonomske integracije (zaposlenosti-nezaposlenosti), interpersonalne komunikacije i interakcije, osujećenosti (deprivacije-lišavanja) itd. Prema standardima UN, za najsiromašnije zemlje je globalna granica siromaštva oko 2,5 US dolara dnevno po osobi, tj. (preračunato, oko 220 din dnevno, odnosno oko 6.500 dinara mesečno, što i koriste sve one vlasti koje na taj način dolaze do procene o procentu siromašnih koji se kreće oko 10% ukupne populacije, i još oko 10% ispod tzv. linije ranjivosti (što je prag od oko 8.000 dinara mesečno). Branko Milanović, jedan od najrenomiranijih stručnjaka u ovoj oblasti, nedavno je predložio da se za granicu tzv. apsolutnog siromaštva uzme 4 US dolara po osobi dnevno (što je u to vreme bilo jednako 4 evra), kao relevantan prag za zemlje Centralne i Istočne Evrope. Preračunato, to je oko 350 din dnevno, odnosno oko 10.500 mesečno, što broj i učešće siromašnih višestruko povećava, a približava realnoj slici. Naime, prema podacima iz anketa za 2005. godine, 23% stanovništva Srbije živelo je sa prihodom koji je bio manji od 3.000 dinara po članu domaćinstva mesečno, ¼ imalo je prihod po članu domaćinstva 3.000-6.000, još jedna četvrtina 6.000-12.000, 20% imalo je prihod između 12.000 i 18.000 dinara, a samo 7% ukupnog stanovništva imalo je mesečni prihod po članu domaćinstva veći od 18.000 dinara. Uz to, prosečna struktura izdataka bila je loša, budući da se prosečno oko 60% troši na hranu i piće.

⁸² Vrednost koeficijenta Đini kreće se od 0 do 1, pri čemu vrednost 0 ukazuje na apsolutnu nejednakost, a vrednost 1 na apsolutnu jednakost u raspodeli dohotka (imovine, prihoda itd.).

⁸³ Inače, tranzicija je već pojačala neke nejednakosti, najpre između državnog i privatnog sektora, žena i muškaraca, regija/teritorija (razvijenih i nerazvijenih), socijalnih slojeva itd.

⁸⁴ Primera radi, u zemljama Evropske unije reciklira se oko 40% čvrstog otpada, a u Japanu čak 90%.

⁸⁵ Imajući u vidu još uvek nepovoljan "investicioni ambijent" u Srbiji i konkurentnost susednih država u tom pogledu, Vlada Republike Srbije je nedavno nagovestila da će uvesti dodatne stimulacije za privlačenje stranog kapitala. U periodu od nekoliko narednih godina, oni koji žele da ulažu u proizvodnju, usluge, istraživanja i razvoj itd., proizvodne odnosno uslužne jedinice veličine od 20 do 50 zaposlenih, dobiće od 2.000 do 10.000 evra državne pomoći po novootvorenom radnom mestu. Osim toga, ide se na pojednostavljenje i drugu racionalizaciju raznih propisa, pa se predviđa akcija tzv. "giljotine propisa". Inače, računa se da otvaranje jednog novog radnog mesta košta 3.500-8.500 evra, u zavisnosti od privredne oblasti (procena iz avgusta 2006. godine).

⁸⁶ Primera radi, naš statistički sistem nije ustrojen prema shemi NUTS, koja se već uveliko koristi od strane EUROSTAT-a. Uz to, Srbija nije učestovala u ranijem programu ESPON, kao što još uvek ne učestvuje ni u novom (za period 2007-2013. godine), kao ni u drugim srodnim istraživačko-razvojnim programima, pa tako i nema uvida u svu relevantnu informatičku građu, uključivši i neophodne osnovne podatke, indekse, indikatore i ekološko-prostorne kapacitete i pragove održivog razvoja.

⁸⁷ Pojedinačno. (1) Ne raspoložemo sistematskom tipologijom motiva stranih aktera da investiraju u Srbiji, najpre zbog toga jer se centralne privredne i druge vlasti time ne bave. (2) Evidentno je da Srbija ne raspolaze ni odgovarajućim zaokruženim strategijama u ovoj oblasti, na primer "ekološko-prostornom strategijom za saradnju sa strateškim partnerima", istovrsnom tehnološkom strategijom, kao ni bilo kojom drugom, pomoću kojih bi se moglo parirati strateškoj igri raznih spoljnih aktera. Stoga ona predstavlja ekonomsko, socijalno, ekološko-prostorno i političko tržište koje je otvoreno za nastup raznih poslovnih strategija, pa i onih čije ostvarivanje ne bi bilo kompatibilno sa nacionalnim strateškim interesima. (3) Mere i instrumenti regionalne politike razvoja obuhvataju većinom tradicionalni "arsenal", a noviji teorijski i empirijski uvidi u ovoj oblasti nemaju većeg uticaja na vođenje politike regionalnog razvoja. Uzimajući u obzir sve što je ovde navedeno, Srbija, a tako i najveći broj njenih regiona, i nadalje se suočava sa osnovnim problemom, koji još uvek nije konceptijski rešen i koji se može formulisati na sledeći način: kako privući i podržati biznis da investira u sektorskim i teritorijalnim područjima koja su nacionalnim strateškim dokumentima određena kao prioritetna – a da to bude u skladu sa principima i kriterijumima održivog razvoja, odnosno u skladu sa strateškim opredeljenjima nacionalnih i evropskih dokumenata? Koje konkretne strategije pri tom treba koristiti i kako doći do njih? Nadasve, kako izraditi razvojne dokumente koji sadrže konkretne, analitičke i operativne koncepcije o održivom razvoju, koje su prilagođene razvojnim i drugima datostima Srbije i njenih regiona? O ovim pitanjima detaljno se raspravlja naročito u prilogima o novoj generaciji dokumenata održivog razvoja i u prilogu o održivom biznisu.

⁸⁸ Jedan od najfrapantnijih primera predstavlja privatizacija (prodaja) RTB Bor, inače jednog od ekološki-prostorno najsloženijih kompleksa u Srbiji. Tek u raspravi o raspisivanju drugog tendera za njegovu privatizaciju (juli-avgust 2007. godine), šira javnost je saznala da u prvom tenderu ekološki razlozi i kriterijumi nisu bili uključeni dovoljno i na odgovarajući način! Inače, u poslednjih pet godina prodato je 2.202 preduzeća i ostvaren je prihod od 2,4 mlrd evra, od toga: 1) 84 preduzeća na tenderu ("jača" preduzeća, gde je tražen strateški partner), za 1,1 mlrd evra; 2) metodom aukcije prodato je 1.426 preduzeća, za 835 miliona evra; 3) kroz "pakete" Aukcijskog fonda prodato 1.139 paketa, za 584 miliona evra.

⁸⁹ Mereno kompozitnim (složenim) pokazateljom, koji obuhvata ponderisane vrednosti: narodnog dohotka po stanovniku; stepena zaposlenosti ukupnog stanovništva (u odnosu na raspoloživu radnu snagu); razvijenost regionalne i lokalne putne infrastrukture; i dostignutog stepena obrazovanja mladog stanovništva.

⁹⁰ Reč je o nekoliko desetina indikatora.

⁹¹ U niskotehnološke spadaju proizvodnja prehrambenih proizvodnja i pića, proizvodnja tekstila i tekstilnih proizvoda i proizvodnja kože i predmeta od kože, u srednjetehnološke - proizvodnja drveta i proizvoda od drveta, proizvodnja celuloze, papira i predmeta od papira, proizvodnja koksa

i derivata od nafte, proizvodnja hemije i hemijskih proizvoda, proizvodnja od gume i plastike, proizvodnja nemetalnih minerala i proizvodnja osnovnih metala i standardnih metalnih proizvoda, a u visokotehnološke - proizvodnja mašina i uređaja, proizvodnja elektro i optičkih uređaja, proizvodnja saobraćajnih sredstava, reciklaža i sl.

⁹² Od 2000. godine, finansiranje regionalnog razvoja i regionalnih i lokalnih programa i projekata odvija se primenom većeg broja direktnih i indirektnih podsticaja, kroz sledeće instance: Fond za razvoj Republike Srbije; Specijalizovane budžetske fondove (u oblasti razvoja sela, voda, poljoprivrednog zemljišta, šuma, puteva, geoloških istraživanja, naučno-tehnoloških istraživanja, društvenih delatnosti, zaštite životne sredine, tržišta rada i dr.); Fond za razvoj AP Vojvodine; Garancijski fond; Nacionalnu službu za zapošljavanje; Republičku agenciju za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva (MSPP); Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Nacionalni investicioni plan (NIP); i pojedine lokalne fondove.

⁹³ Kuriozitet je da učešće nedovoljno razvijenih područja u ukupno odobrenim kreditima opada, dok učešće nekih razvijenih i najrazvijenijih raste (na primer, Beograda, od 11,1% u 2002. godini, na 17,2% u 2006. godini), što, evidentno, govori o disfunkcionalnosti politike podsticanja regionalnog razvoja.

⁹⁴ Podatak se odnosi na društvenu, zadružnu, mešovitu i državnu svojinu, dok se deo vodi kao stavka “neraspoređeno”, što se odnosi na dalekovode, pruge, TT linije, autoputeve itd., a što se ne može prikazati po opštinama odnosno okruzima.

⁹⁵ Ovde se koristi nekoliko merila, a pored uticaja nacionalnih, opštesektorskih i opšteregionalnih faktora, uzimaju se u obzir i određeni “mikro” pokazatelji, kao što su rezultati poslovanja, efikasnost poslovanja i dr.

⁹⁶ Za sticanje potpunije slike o konkurentnosti ZR trebalo bi detaljnije oceniti mogućnosti i ograničenja u još nekoliko sektora, najpre u oblasti fiskalne decentralizacije, razvojnih klastera, industrijskih i tehnoloških parkova, slobodnih zona, biznis inkubatora, regionalnih i lokalnih centara za razvoj malih i srednjih preduzeća, stanja urednosti urbanih i ruralnih prostora, stanja i stepena ugroženosti životne sredine, upravljanja čvrstim otpadom itd. Ovde je takva evaluacija izostala, jer nisu bili obezbeđeni svi neophodni podaci.

⁹⁷ Reč je o nekoliko makroekonomskih ograničenja koja se odnose na čitavu Srbiju, gde su najvažnija: 1) nedovoljno razvijeno tržište kapitala i tržište rada; 2) privatizacija je nedovoljno sprovedena i još uvek je velik udeo državnog vlasništva; 3) još uvek postoje znatne tržišne i međuindustrijske barijere; 4) pokidane su vertikalne veze u proizvodnim lancima; 5) trgovinske usluge su skupe (visoke marže), kao i infrastrukturne usluge (previsoke tarife); i 6) postoji veći broj drugih infrastukturalnih ograničenja.

⁹⁸ Nedavno je doneta Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine (“Službeni glasnik Republike Srbije”, 21/2007.), ali svi instrumenti za njenu implementaciju još uvek nisu doneti, pa se i ne može računati na njene skoro pozitivne efekte.

9. VODE I VODOPRIVREDNA INFRASTRUKTURA ZLATIBORSKOG REGIONA SA SEKTORSKOM SWOT ANALIZOM

ZLATIBORSKI REGION U VODOPRIVREDNOM PROSTORU SRBIJE

Zapadni deo Srbije uslovno nazvan Zlatiborskim regionom, u kome se grupisane kao geografska celina nalazi deset opština (Bajina Bašta, Kosjerić, Požega, Užice, Čajetina, Arilje, Priboj, Nova Varoš, Ivanjica i Prijepolje), sa gledišta voda i mogućnosti razvoja vodoprivredne infrastrukture predstavlja specifičan, veoma značajan prostor.

- To je pretežno planinsko slabije naseljeno područje, od Sokoline, Jablanika, Povlena, Maglješa i Maljena na severnom rubu (deo planinskog lanca tzv. ‘Suvoborske grede’), preko Zvijezde, Tare, Zlatibora, Tornika, Čigote, Murtenice, Javorja, Pobijenika, Zlatara i Jadovnika - duž čitavog zapadnog dela područja u širem pojasu Drine, pa do Mučnja, Javora, Čemerna, Radočela i Golije - u planinskom kompleksu koji je poznatiji pod geografskom odrednicom Starovlaških planina.
- Zbog planinske konfiguracije terena i većih padavina u toj zoni Srbije (*na slici 1 u prilogu, str. 192, je data karta padavina*) vodni resursi tog područja su veći od prosečnih vrednosti za Srbiju. To će se detaljnije prikazati u delu analize koji se odnosi na pogodnosti razmatranog područja.
- Zbog povoljnije vodnosti i manje naseljenosti tog prostora Srbije, kvalitet vode vodotoka je generalno povoljniji no u centralnim delovima Republike.
- U strateškim planskim dokumentima (Vodoprivredna osnova Republike Srbije, Prostorni plan Republike Srbije) vodom relativno siromašna Srbija se tretira kao jedinstven vodoprivredni prostor. Razlog za posebno naglašavanje te strateške planske odrednice leži upravo u tome što je neophodno da se voda iz vodom bogatijih područja prebacuje u vodom deficitarne delove Centralne Srbije (Šumadija, Pomoravlje, sliv Kolubare). Jedno od najvažnijih vodom bogatijih područja koje se tretira kao izvorište iz koga se planira prebacivanje vode prema vodom siromašnijim centralnim delovima Srbije jeste, upravo, područje Zlatiborskog regiona.
- Zbog toga što se tretira kao izvorište iz koga će se u budućnosti snabdevati veći deo Centralne Srbije - područje Zlatiborskog regiona mora da bude podvrgnuto posebnim merama zaštite, iz dva razloga: (a) da bi se kvalitet vode sada relativno očuvanih vodotoka postojano održavao u stanju kvaliteta koji se zahteva za velika izvorišta republičkog ranga (kvalitet I i I/II klase,

odnosno A i A₁ klasa kvaliteta prema označavanju u EU), (b) moraju se zaštititi od zaposedanja gradnjom neplanskih sadržaja svi prostori koji su planirani za realizaciju akumulacija i vodoprivredne infrastrukture. Ovakve mere zaštite ovom području nameću određena razvojna ograničenja, koja će biti posebno razmatrana, uključujući i pitanja pravične naknade za iskorišćenje vodnih resursa i komenzacije za nametnuta ograničenja.

- Obaveza države je da utvrdi mere da se voda - koja je nesporni resurs XXI veka – adekvatno ekonomski vrednuje, sa resursnom/vodnom rentom koja se usmerava prema područjima u kojima se vodni resursi nalaze. Na taj način u budućnosti treba obezbediti stabilne prihode lokalnim zajednicama u kojima se vode koriste, odnosno, iz kojih se prebacuju prema drugim područjima, kao vid komenzacije za ograničenja nametnuta zbog zaštite izvorišta i kvaliteta voda. Posao sa vodom postaće dosta brzo jedan od najunosnijih poslova i to je velika razvojna šansa ovog regiona.

Imajući sve ovo u vidu, u svim budućim planskim dokumentima integralne razvojne projekte uređenja, zaštite i optimalnog korišćenja vodnih resursa treba tretirati kao ključnu polugu razvoja Zlatiborskog regiona. Sažeto rečeno: voda je ključni razvojni resurs Zlatiborskog regiona i zbog toga treba već sada primeniti sve mere zaštite i voda i prostora radi realizacije vodoprivredne infrastrukture od najvišeg značaja za Republiku Srbiju. Jedan od ključnih ciljeva SWOT analize je da determiniše razvojne projekte za koje treba obezbediti plansku zaštitu prostora i voda.

PREDNOSTI (*STRENGHT*) REGIONA – RASPOLOŽIVI VODNI RESURSI

Za razmatranje vodoprivrednog značaja Zlatiborskog regiona na nivou države bitno je znati da je Srbija vodom siromašno područje. Prosečne padavine su 734 mm i one su najoskudnije u zonama sa najkvalitetnijim zemljišnim resursima (u delovima Vojvodine samo oko 500 mm) i nedostaju, upravo, u periodima najvećih potreba za vodom. Podatak o padavinama se naročito relativizira kada se zna da je prosečna evapotranspiracija u Srbiji 552 mm.

Karakteristični su višemesečni periodi sa veoma malim padavinama, naročito u drugom delu vegetacionog perioda. Vode koje se formiraju na rekama Srbije, tzv. domaće vode, iznose godišnje prosečno $16,03 \cdot 10^9 \text{ m}^3/\text{god}$. Godišnji prosečni protok iznosi $508,8 \text{ m}^3/\text{s}$, što daje prosečni godišnji specifični modul oticaja od $5,7 \text{ L/s km}^2$. Problem je, međutim, velika i nepovoljna prostorna i vremenska neravnomernost voda, koja jako relativizira navodno vodno bogatstvo Srbije. Stvarni kapaciteti vodnih resursa Srbije i uloga Zlatiborskog regiona u njemu vidi se iz sledećih pokazatelja.

- Pomenuti specifični oticaji variraju od manje od 1 L/s km² na područjima Bačke i Banata (tamo gde su zemljišni resursi najkvalitetniji i potrebe za vodom najveće), do oko 30 L/s km² na područjima Šare i Mokre Gore, u planinskim zonama u kojima ne postoje morfološki i geotehnički uslovi za realizuju velikih akumulacija za godišnje regulisanje tih voda. Bez akumulacija sa godišnjim regulisanjem ne može se obaviti prebacivanje vode prema malovodnim zonama Srbije.

- Posebno su izraženi malovodni periodi. Tada se ukupan protok svih domaćih voda spušta čak i ispod 50 m³/s, što je oko deset puta manje od prosečnih vrednosti. U vrlo dugim malovodnim periodima u toplom delu godine vodeni ekosistemi, posebno ihtiofauna doživljavaju agonije zbog sinergetskog simultanog delovanja sledećih procesa: ○ drastičnog smanjenja protoka, ○ visoke temperature vode, ○ malog sadržaja kiseonika u vodi⁹⁹. Jedini delotvorni upravljački odgovor na to su akumulacije, iz kojih u malovodnim periodima treba namenski ispuštati čistu vodu znatno većih količina no što bi bile u prirodnim režimima (znači, po varijanti “ne graditi ništa”), najpoželjnije temperature, obogaćenu kiseonikom putem delovanja zatvarača koji rasprskavaju mlaz. Zbog toga se u hidrotehnici takvo upravljanje i naziva “oplemenjavanje malih voda”. Prostora za realizaciju takvih akumulacija Srbija jedino ima na razmatranom području Zlatiborskog regiona, što je njegova izuzetna prednost.

- U razvijenim zemljama specifična potrošnja vode per capita stabilizovana je u opsegu oko 1300÷1500 m³/stanovnik godišnje. Izuzetak su SAD sa oko 2.500 m³/stanovnik godišnje. Za bezbedno očuvanje vodenih ekosistema potrebno je približno isto toliko, tako da se generalno smatra da je količina od oko 3.000 m³ po stanovniku godišnje granica na osnovu koje se utvrđuje potpuna i dugoročna samodovoljnost jedne zemlje u pogledu raspoloživih voda. Imajući u vidu klimatske i hidrološke osobenosti Srbije, procenjuje se da će u narednim fazama razvoja, i pored planskih mera racionalizacije korišćenja voda, biti dostignuta specifična potrošnja od oko 1.500 m³/stanovnik godišnje i da će biti potrebno približno isto toliko za bezbedno očuvanje ekosistema. Pošto Srbija raspolaže prosečno samo sa oko 1.550 m³ po stanovniku godišnje domaćih voda, a postoje i područja na kojima je to čak manje od 500 m³ po stanovniku godišnje (npr. Šumadija) - jasno se uočava da je Srbija siromašna vodom, i da će biti prisiljena da se dobrim delom oslanja i na tranzitne vode, uz sve rizike koje takva strategija nosi u pogledu količine i kvaliteta¹⁰⁰. Upravo, u takvim okolnostima posebnu stratešku težinu dobija Zlatiborski region, kao jedno od retkih područja čija izvorišta imaju bilansne viškove, koji se mogu upućivati prema središnjim delovima zemlje. U tom regionu se mogu uspešno koristiti i tranzitne vode Drine i Lima, ukoliko se postignu odgovarajući međudržavni dogovori sa Crnom Gorom i Republikom Srpskom.

- Vodnost razmatranog Zlatiborskog regiona je znatno povoljnija od navedene prosečne vrednosti koja za Srbiju iznosi 5,7 L/s km². Taj pokazatelj je dva do tri puta veći na rekama Zlatiborskog regiona, To se vidi kada se pokazatelj analizira za nekoliko karakterističnih profila na rekama na kojima se planiraju akumulacije: Moravica, Ivanjica: 14,48 L/s km², Veliki Rzav, Arilje: 14,15 L/s km², Studenica, Devići: 15,86 L/s km², Lopatnica, Bogutovac: 17,24 L/s km², Lim, Brodarevo: 12,5 L/s km². Takva znatno veća raspoloživost voda koje se mogu definisati kao “vode prisutne na slivu” jasno se uočava (*na slici 1 u prilogu, str. 192*), na kojoj su prikazani specifični oticaji na teritoriji Srbije. Zapaža se da je čitava razmatrana zona regiona, od Starovlaških planina – na istoku, do Drine, Lima i granice sa Crnom Gorom na zapadu, a na severu do tzv. Suvoborske Grede - jedan od najvodnijih delova Srbije.

- Posebnu prednost Zlatiborski region ima ukoliko se metodološki jasno razgraniče dve kategorije voda: ☺ voda prisutna na slivu, i ☹ voda koja se može vrednovati kao vodni resurs. Voda prisutna na slivu je čisto geofizička kategorije i nju čine sve površinske i podzemne vode koje se nalaze na nekom razmatanom području – nezavisno od toga da li se uopšte mogu zaštititi i koristiti. Za razliku od te kategorije, voda koja se može vrednovati kao resurs je samo ona količina vode koja ispunjava i vrlo složene uslove da može biti zaštićena, zahvaćena i korišćena kao resurs (za potrebe ljudi, ali i za potrebe ekosistema, ukoliko se upravlja i tim potrebama). Tih uslova ima više, a najvažniji su: geotehnički uslovi (geotehničke pogodnosti za realizaciju brana i akumulacija), hidrograđevinski uslovi, ekonomski uslovi, uslovi interakcija sa socijalnim okruženjem i izgrađenom sredinom, uključiv kulturna, istorijska i prirodna dobra, uslovi ekološke zaštite, uslovi koji proističu iz međudržavnih obaveza (da li se mogu realizovati objekti na zajedničkom toku reke na Drini i Limu). Pošto su uslovi brojni i dosta strogi, jer neki od njih eliminišu mogućnost izgradnje objekata za korišćenje voda - samo se jedan manji deo vode prisutne na slivu može vrednovati kao resurs. Znači, važi nejednačina:

voda vrednovana kao resurs << voda prisutna na slivu

(znak: << - ‘znatno manje’).

Osnovni razlozi zbog kojih je količina vode koja se može vrednovati kao resurs znatno manja od vode prisutne na slivu su sledeći: prostorna i vremenska neravnomernost jako smanjuje opseg iskoristivosti voda; veome su sužene mogućnosti za realizaciju akumulacija, posebno onih sa velikim relativnim zapreminama za godišnje regulisanje protoka; nameću se sve strožija ekološka, socijalna, urbana, kulturološka i druga ograničenja¹⁰¹.

● Osnovna prednost Zlatiborskog regiona jeste u tome što se zbog dosta pogodnih prirodnih, prostorno-naseljskih i drugih okolnosti, na tom području znatno veći deo vode prisutne na slivu može tretirati kao vodni resurs, nego u drugim delovima Srbije. Upravo na tom području se nalazi najveći broj potencijalnih profila za realizaciju brana i akumulacija, što je jedan od osnovnih preduslova da se voda može valorizovati kao resurs. To podrazumeva da se vode moraju regulisati u akumulacijama, kako bi se mogle koristiti prema dinamici koja je sasvim drukčija (asinhrona) u odnosu na dinamiku protoka vode u prirodnom vodotoku. U tabeli. 1 su prikazani ključni hidrološki podaci na nekim od vodotoka Zlatiborskog regiona na kojima se planiraju integralni razvojni projekti u oblasti voda.

Tabela 1: Hidrološki pokazatelji na nekim od ključnih vodotoka za planiranja razvojnih projekata na području Zlatiborskog regiona

Reka	Profil	Površina sliva (km ²)	Q _{sr} - prosečni protok (m ³ /s)	Q _{min.mes.95%} (m ³ /s)	Q _{max.1%} (m ³ /s)
Drina	Bajina Bašta	14 797	42,40	49,77	4 990
Lim	Prijepolje	3 160	78,97	12,37	1 179
Lim	Brodarevo	2 762	72,10		
Lim	Priboj	3 684	95,80		
Uvac	Radjevići	757	7,38		
Uvac	Brana Uvac	920	11,5		Q _{0,01%} =1050
Moravica	Ivanjica	475	6,88	0,71	348
Moravica	Arilje	831	10,58	1,28	471
Veliki Rzav	Arilje	564	7,98	1,01	272
Veliki Rzav	Roge	424	6,07		
Đetinja	Stapari	332	3,50		
Đetinja	Gorobilje	550	5,62		
Skrpež	Požega	630	4,84	0,36	612
Studenica	Ušće	540	7,02	1,64	224
Studenica	Devići	191	3,03		
Studenica	Mlanča	310	4,82		
Lopatnica	Bogutovac	116	2,00		
Zap. Morava	Gugaljski most	2 688	31,38	3,68	729
Raška	Novi Pazar	472	4,00		
Raška	Raška	1 036	7,23	1,71	320

Legenda: Q_{sr} - prosečni višegodišnji protok, Q_{min.mes.95%} - minimalni mesečni protok, obezbeđenosti 95%, merodavan za analize zaštite kvaliteta voda, Q_{max.1%} - merodavna velika voda verovatnoće 1%, tzv. stogodišnja velika voda, merodavna za analize mera zaštite od poplava, Q_{0,01%} (za branu Uvac) - desetihiljadugodišnja velika voda, merodavna za evakuaciju velikih voda.

Posebna vrednost Zlatiborskog regiona jeste mogućnost realizacije niza akumulacija sa sezonskim/godišnjim regulisanjem protoka. Realizacijom tih objekata višenamenskog karaktera ostvaruju se regulisani vodni režimi, koji omogućavaju da se ostvare brojne ekonomsko-proizvodne, socijalne, prostorne, komunalne i ekološke funkcije. U tabeli 2 su date postojeće akumulacije na području ovog regiona, a u tabeli 3 potencijalni profili za realizaciju akumulacija, sa okvirnim kotama normalnog uspora i zapreminama akumulacija.

Tabela 2: Postojeće akumulacije na području Zlatiborskog regiona

Akumulacija	Reka	Najbliže naselje	Kota normalnog uspora (mnm)	Ukupna zaprem. (10 ⁶ m ³)	Namena
Uvac	Uvac	Nova Varoš	988	213	E, O, V, R, T
Kokiv Brod	Uvac	Kokin Brod	888	273	E, O, V, R, T
Radoinja	Uvac	Kokin Brod	812	7	E, R, T
Bajina Bašta	Drina	Bajina Bašta	291	340	V,O, E, R, T
Lazići	Beli Rzav	Bajina Bašta	880	170	E, R, T
Potpeć	Lim	Priboj	437	44	E, R, T
Vrutci	Đetinja	Užice	628	54	V,O, E, R, T

Legenda za namene akumulacija (na obe tabele): E – energetika, O – oplemenjavanje malih voda, V – snabdevanje vodom naselja, N – navodnjavanje, I – snabdevanje vodom industrije, R – ribarstvo, T – turizam i rekreacija.

Tabela 3: Potencijalni profili za realizaciju većih akumulacija na području regiona

Akumulacija	Reka	Najbliže naselje	Kota normalnog uspora (mnm)	Ukupna zaprem. (10 ⁶ m ³)	Namena
Tegare	Drina	Ljubovija	224/220	590	V,O,N,E,R,T
M.Dubravica	Drina	Ljubovija	176	141	V,O,N,E,R,T
G. Ljuboviđa	Ljuboviđa	Ljubovija	535	15	V, E, R, T
Rokci	Nošnica	Ivanjica	640	83	V,O,N,E,R,T
Kumanica	Moravica	Ivanjica	710	21	V,O, E, R,T
Dubravica	Grabovica	Ivanjica	535	30	V,O, E, R, T
Orlovača *	V.Rzav	Arilje	582/690*	87/900	V,O,N,E,R, T
Roge	V.Rzav	Arilje	500	108	V,O,N,E,R, T
Svrackovo	V.Rzav	Arilje	419	20	V,O, E, R, T
Studenica	Studenica	Ivanjica	665	Rezevisano	V,O, E, R, T
Bela Stena	Lopatnica	Kraljevo	460	65	V,O, E, R, T
Brodarevo	Lim	Brodarevo	530		E, R, T
Klak	Uvac	Nova Varoš	815	30	E, R, T
Seča reka	Skrapež	Kosjerić	465	17	V,O, I, R, T

Na reci Veliki Rzav u opštini Užice nalazi se i potencijalno mesto – jedino takvo u Srbiji - za realizaciju akumulacije za obezbeđenje strateške rezerve vode Srbije za krizne situacije. To je akumulacija Orlovača, moguće zapremine do blizu milijardu m³. Ta akumulacija bi bila izuzetno važna za Srbiju, jer bi mogla da ostvari tzv. višegodišnje regulisanje protoka i obezbedi vodu za sve korisnike i ekosisteme na čitavom toku Zapadne i Velike Morave i u posebno kriznim malovodnim periodima. Pošto u uslovima globalnih klimatskih promena dolazi do veoma ozbiljnog pogoršavanja upravo ekstremnih fenomena, u koje spadaju i fenomeni malih voda, taj objekat je od najvišeg nacionalnog značaja. Kao čeona akumulacija u kaskadi od tri akumulacije na Velikom Rzavu, ona bi obezbedila optimalan rad čitavog tog sistema (rad sa višim kotama nizvodnih akumulacija i hidroelektrana Roge i Svrackovo, isporuka većih garantovanih snaga, veće garantovane isporuke vode na čitavom potezu Moravice, Zapadne i Velike Morave). Ta akumulacija bi imala izuzetno korisne uticaje na

ekološko, socijalno i urbano okruženje. U tabeli 2 se za taj objekat navode dve kote: sada planirana, sa normalnim usporom $NU = 582$ mm i zapreminom od 87×10^6 m³, i uslovna, geotehnički i hidrograđevinski ostvarljiva kota od oko 690 mm, koja bi sa branom od oko 200 m obezbeđivala akumulaciju od oko 900×10^6 m³, najveću takve vrste u Srbiji. Ta druga zapremina bi omogućavala da se u kritičnim malovodnim periodima, koji će biti sve duži i sa sve manjim vodama, protoci na toku Zapadne i Velike Morave povećaju za $40 \div 50$ m³/s, što bi otklonilo sadašnja vodoprivredna ograničenja u tim dolinama, koja se Prostornim planom Srbije tretiraju kao “pojasevi intenzivnijeg razvoja I nivoa značajnosti”.

SLABOSTI (*WEAKNESS*) I PROBLEMI KOJE TREBA REŠAVATI

Problemi koje treba rešavati, a koji se mogu tretirati kao slabosti pri razmatranju integralnih razvojnih projekata, dvojake su prirode: (a) problemi izvan upravljačkog obuhvata, koji se odnose na fenomene geofizičkog karaktera (vremenski nepovoljni vodni režimi), (b) problemi kvaliteta voda, nastali zbog nepovoljnog antropogenog delovanja na neke od vodotoka regiona.

- Izrazita vremenska neravnomernost protoka na području regiona jedan je od glavnih prirodnih, geofizičkih problema koje treba rešavati pri planiranju razvojnih projekata. Ta neravnomernost se očituje velikim razlikama između: (a) malih mesečnih voda verovatnoće 95% (male vode merodavne za definisanje kriterijuma zaštite voda i količina koje se dozvoljavaju za zahvatanje za razne korisnike), i (b) velikih voda verovatnoće 1%, koje su merodavne za izbor mera zaštite od poplava. Taj odnos je na reci Drini oko 1:100, na Moravici u Ivanjici 1:490, na Velikom Rzavu 1:269, na Zapadnoj Moravi 1:198, dok je na Skrapežu čak 1:1700 (!), što je jedna od najvećih neravnomernosti vodnih režima u Srbiji. Koeficijenti varijacije godišnjih protoka su oko $C_v = 0,4 \div 0,5$, odnos prosečnih godišnjih protoka je veći od 3:1, što sve ukazuje na veliku neravnomernost i godišnjih protoka. Vrednosti koeficijena autokorelacije godišnjih protoka u uzastopnim godinama su oko $r_1 = 0,2 \div 0,4$, što ukazuje na vrlo ozbiljan fenomen: nagomilavanje serija vodnih i sušnih godina. Na slivovima čije su površine manje od 100 km², specifični oticaji velikih voda $Q_{1\%}$ prelaze 3 m³/s km², dok su u periodu malih voda ti oticaji i po više od par hiljada puta manji, spuštajući se čak i ispod vrednosti od 1 L/s km². Svi ti pokazatelji analitički jasno ukazuju na izrazito bujični karakter reka na tom brdovito-planinskom području, koga karakterišu veliki povodnji, sa veoma kratkim vremenima koncentracija velikih voda, tokom kojih protekne i [50÷60]% od ukupnog godišnjeg vodnog bilansa, nakon koga nastupe dugi malovodni periodi tokom kojih su - zbog već opisanog sinergetskog delovanja malih protoka, visoke temperature, malog sadržaja kiseonika u vodi i eventualnih zagađujućih efluenata - reke veoma ugrožene kao ekosistemi. Moguće

su pojave uzastopnog nagomilavanja i više uzastopnih izrazito sušnih godina, koje jednu zemlju mogu da dovedu do ivice socijalne, ekološke i ekonomske katastrofe. Ukoliko se razmatraju i intervali kraći od mesec dana, postoje periodi kada je na teritoriji Srbije ukupan protok svih domaćih reka manji i od $50 \text{ m}^3/\text{s}$ (tokom avgusta 2007. svega oko $40 \text{ m}^3/\text{s}$), što je blizu 13 puta manje od prosečnih vrednosti. Takva vremenska neravnomernost je gotovo bez presedana u Evropi.

- Ovako izražena vremenska neravnomernost se bitno održava na tehnička rešenja svih integralnih projekata u oblasti voda. Tehnička rešenja moraju biti sa složenim konfiguracijama i skuplja. Neizbežne su akumulacije velikih relativnih zapremina, onih koje mogu da obezbede godišnje regulisanje protoka. Međutim, zbog fenomena uzastopnog nagomilavanja izrazito sušnih godina (a taj fenomen će biti sve izraženiji u uslovima globalnih klimatskih promena), nisu dovoljne samo takve akumulacije, već se moraju predviđati i akumulacije sa višegodišnjim regulisanjem protoka (sakupljanje vode u vodnim godinama, da bi se koristile u sušnim), za obezbeđenje strateške rezerve vode za takva krizna stanja¹⁰². Zadatak akumulacija je da obezbede popravljavanje vodnih režima, sa posebno izraženim sledećim funkcijama: (a) aktivna zaštita od poplava, jer prihvataju i ublažavaju poplavne talase, kako bi se povećao stepen bezbednosti nizvodnih linijskih sistema (nasipa) za zaštitu od poplava; (b) povećanje malih voda (funkcija “oplemenjivanja malih voda”), u cilju zaštite kvaliteta i očuvanja vodenih ekosistema (to su ključne vodoprivredne mere zaštite voda), (c) funkcija upravljačkog delovanja u kriznim situacijama (intervencija u slučaju havarijskih zagađenja voda, upravljanje namenskim ispuštanjem čiste vode u kriznim ekološkim stanjima).

- Poseban problem je neujednačen kvalitet voda u vodotocima. Mada su, generalno, reke u Zlatiborskom regionu u boljem stanju no u drugim delovima Srbije, postoje vodotoci, posebno nizvodno od većih naselja, koji su u veoma lošem stanju. Niz reka ne ispunjava zahtevanu I, IIa, eventualno II b klasu kvaliteta. Reka Đetinja u profilu Gorobilje se najčešće nalazi u IV klasi, dok u malovođu prelazi u stanje “van klasa”, što znači da se pretvara u otvoren kolektor otpadnih voda, zbog koncentrisanih zagađenja u zoni Užica i Sevojna. I reka Skrapež je u vrlo lošem stanju, te se nizvodno od Požege najčešće nalazi u IV klasi (tokom leta 2007. kada se desila prava ekološka katastrofa Skrapež je bio u stanju “van klasa”) zbog neposrednog izlivanja kanalizacija Kosjerića i Požege, prekoračenja opasnih materija i teških metala (Hg, Fe, Cr) i stanja saprobnosti (zagađenja voda organskim materijama, bakterijama i mikroorganizmima). Moravica i Zapadna Morava (profil Gugalj) su često u III klasi, pa i u IV klasi. Reka Lim ima velika koncentrisana zagađenja zbog izlivanja kanalizacija Prijepolja i Priboja, koja tu reku najčešće zadržavaju u III klasi kvaliteta. Zabrinjava činjenica da su zbog pogoršavanja sanitacije naselja i korišćenja vodotoka kao odlagališta otpada, sve ozbiljnije ugroženi i manji vodotoci, koji su se ranije održavali u klasi I ili I/II.

• Zbog tendencije zagađenja voda sve su ugroženija lokalna izvorišta, posebno ona koja se oslanjaju na aluvione obližnjih vodotoka. Požega je bila prisiljena da svoje lokalno izvorište u aluvionu Skrapeža napusti, konzervira i pređe u celosti na snabdevanje iz Rzavskog regionalnog sistema. Probleme u snabdevanju vodom u malovodnim periodima ima i Nova Varoš. Loše se štiti od zagađivanja i destrukcije nekontrolisanom gradnjom čak i izvorište Zlatiborskog vodovoda (otpadne vode i čvrst otpad iz Vodica dospevaju u Crni Rzav), zbog čega postoji opasnost da se taj najveći planinski turistički centar Srbije nađe u veoma ozbiljnom stanju. Dugoročno gledno čak će i turističko naselje Divčibare morati da obezbeđuje deo vode za piće iz Kolubarskog regionalnog sistema, jer je lokalno izvorište nedovoljno i ugroženo zagađivanjem.

• Zbog svega toga se zaštita voda mora ostvarivati integralnim merama: (a) tehnološkim merama (princip: sprečavanje zagađenja na mestu zagađenja!), sa realizacijama postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) naselja i predtretmanima proizvodnih preduzeća pre uvođenja otpadnih voda u kanalizaciju, sa uklanjanjem svih opasnih materija, posebno onih koje bi onemogućile rad PPOV; (b) vodoprivrednim merama, koje podrazumevaju povećanje malih voda i upravljenje kvalitetom namenskim ispuštanjem čiste vode iz akumulacija, (c) organizaciono-ekonomskim merama, koje podrazumevaju zabranu stavljanja u promet opasnih i zagađujućih supstanci za koje postoji zamena (npr. nerazgradljivi deterdženti) i uvođenje naknada za zagađivanje otpadnih voda čija visina mora da bude veća od troškova prečišćavanja otpadnih voda. Kriterijum za prečišćavanje otpadnih voda mora da bude dosta strog, sa zahtevom da je pokazatelj voda na izlazu iz PPOV bude: $BPK \leq 6 \text{ g O}_2/\text{m}^3$. Postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda opšteg tipa neophodna su u Bajinoj Bašti, Kosjeriću, Požegi, Užicu, Sevojnu, Čajetini, Zlatiboru, Arilju, Priboju, Novoj Varoši, Ivanjici, Brodarevu i Prijepolju. Industrijski kompleks u Sevojnu mora da dovede u potpuno funkcionalno stanje svoja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda industrija. Poseban problem je jedna "crna tačka" van ovog regiona, koja jako ugrožava izvorište Uvca, kao republičko izvorište I ranga. Grad Sjenica je, suprotno važećim kriterijumima i propisima - pa i zdravoj pameti - locirao svoju gradsku deponiju u koritu Uvca, uzvodno od akumulacije Uvac. To je problem najvišeg prioriteta u Srbiji, jer tu deponiju treba ne samo odmah izmestiti, već i sanitarno sanirati zonu gde se nalazila, kako izvorište Uvca ne bi bilo trajno degradirano. A za njega ne postoji zamena!

• Na području regiona zbog orografskih, klimatskih i pedoloških uslova dosta su ograničeni zemljišni resursi u klasama pogodnim za navodnjavanje. Nema mogućnosti za razvoj velikih sistema za navodnjavanje, osim u lokalnim uslovima, na nivou individualnih domaćinstava. Nije ekonomski svrsishodno navodnjavanje standardnih ratarskih kultura, već se treba orijentisati na navodnjavanje plantažnih

kultura (voćnjaci, malinjaci) i povrtarskih kultura u uslovima intenzivne proizvodnje u plastenicima (u oba slučaja primenom metode “kap po kap” zbog štednje vode). Međutim, akumulacije na Drini, posebno akumulacija Tegare, treba da omoguće i delimično obezbeđivanje vode za navodnjavanje u Podrinju i Mačvi.

ŠANSE I MOGUĆNOSTI (OPPORTUNITY)

Ciljevi i pravci razvoja vodoprivredne infrastrukture

Cilj najvišeg reda za rešenja u oblasti voda je “**korišćenje, uređenje i zaštita vodnih resursa na području Zlatiborskog regiona, kroz realizaciju integralnih razvojnih projekata**”. Atribut “**integralno**” podrazumeva da su vodoprivredni sistemi višenamenski, optimalno uklopljeni u okruženje i usklađeni sa svim drugim korisnicima prostora, a ujedno su uklopljeni i u vodoprivredne sisteme višeg reda, u skladu sa Vodoprivrednom osnovom Srbije i Prostornim planom Republike Srbije. Radi se o razvojnim projektima, sa ciljnim strukturama kojima se rešavaju socijalni, privredno-ekonomski, ekološki, naseljski, saobraćajni, vodoprivredni i energetske problemi Zlatiborskog regiona, ali i na širem području Republike, jer se radi o regionalnim sistemima koji imaju znatno širi prostorni obuhvat. Hidroenergetski sistem “Srednje Drine” svojim proizvodnim efektima pokriva teritoriju cele Republike.

Na području regiona već se razvijaju dva klase regionalnih sistema: (a) regionalni sistemi za obezbeđenje vode najvišeg kvaliteta za naselja i industriju koja troši vodu iz vodovoda; (b) rečni sistemi, za uređenje, korišćenje i zaštitu voda. Obe klase sistema spadaju u najznačajnije na području Srbije.

Regionalni sistemi za vodu najvišeg kvaliteta. Kriterijumi za razvoj ovih sistema višedimenzionalni. (a) Dugoročno/trajno obezbeđenje snabdevanja vodom naselja sa obezbeđenošću 97% (najveća obezbeđenost sa kojom se planiraju takvi sistemi), i sa normama snabdevanja koje se koriste za planiranje takvih sistema u svetu. Redukcija potrošnje u kriznim periodima ne sme biti veća od 30% (u kratkim periodima redukcija obavezne isporuke ne smeju biti manje od 70% od traženih količina vode). (b) Podmirivanje potreba za vodom svih industrija koje za svoje tehnologije koriste vodu iz gradskih vodovoda, sa istom obezbeđenošću. (c) Zaštita i obnova svih lokalnih izvorišta, kako bi se do naselja dopremala samo nedostajuća količina vode. (d) Povezivanje seoskih naselja na regionalne sisteme, uz ispunjavanje određenih uslova: realizacija mernog sistema u cilju praćenja potrošnje i gubitaka, smanjenje gubitaka u mreži na manje od 20%, uspostavljenje realnih cena vode, koje podrazumevaju pokrivanje svih troškova proste reprodukcije i dela proširene reprodukcije (oko 30%) i troškova zaštite izvorišta. (e) Obnova seoskih vodovoda i

manjih vodovoda realizovanih samo za grupe domaćinstava i njihovo povezivanje u veće celine, radi pouzdanijeg funkcionisanja, kako bi se u njima ostvarila obezbeđenost od 95%.

Na području Zlatiborskog regiona razvijaju se dva velika regionalna sistema za obezbeđenje vode najvišeg kvaliteta.

Prvi je Zapadnomoravsko-rzavski regionalni sistem, koji ima tri podsistema: ☉ Podsistem Uvac, koji se naslanja na akumulacije ‘Uvac’ i ‘Kokin Brod’. ☉ Podsistem Vruci, koji se oslanja na istoimenu akumulaciju na Đetinji, koji služi za snabdevanje vodom naselja od Užica do Sevojna; ☉ Rzavski podsistem koji se oslanja na akumulacije ‘Svrčakovo’ i ‘Roge’ na Velikom Rzavu, koji snabdeva vodom naselja u opštinama Arilje, Požega, Lučani, Čačak, sve do Gornjeg Milanovca. U budućnosti se predviđa mogućnost spajanja podsistema Uvac sa Rzavskim podsistemom, sa prevođenjem dela vode iz Uvca (iz akumulacije Radoinja) u sliv Rzava. Na taj način bi se dobio najveći regionalni sistem Srbije, koji bi omogućio da se voda doprema u malovodni centralni deo Srbije, sve do beogradskog konzumnog područja, uz podmirivanje deficitarnih zona u slivu Kolubare. Na *slici 2 u prilogu (str. 193)* je prikazana planirana druga etapa razvoja tog sistema, uz prevođenje vode iz Uvca u sliv Velikog Rzava, tunelom u Belu reku i preko nje u akumulaciju Orlovača.

Drugi regionalni sistem najvišeg nivoa značajnosti je Ibarsko-šumadijski sistem. On obuhvata izvorišta na području regiona koja se nalaze na području Starovlaških planina (izvorišta na slivovima Studenice i Lopatnice). Ta voda se upućuje prema Pomoravlju (Kraljevo, Trstenik) i dalje prema Šumadiji (Kragujevac, Topola, do Arandjelovca). Na taj način se može obezbediti voda za najdeficitarnije područje Srbije – Šumadiju, koje se sada snabdeva uz velike teškoće i redukcije. Taj regionalni sistem koristi izvorište Studenice (rešenje će tek biti definitivno verifikovano), a u međufazi, dok se o tome ne donese odluka, kao prelazno rešenje planirana je realizacija akumulacija i podsistema Bela Reka na reci Lopatnici. U konačnim fazama razvoja tog sistema, prema konzumnom području u Šumadiji i Pomoravlju se može upućivati prosečno oko 4,5 m³/s. Izvorišta su na području regiona, tako da se radi o ‘izvozu’ vode iz regiona prema najdeficitarnijim područjima Srbije. U skladu sa već istaknutim principom, resursna renta treba da se usmerava, upravo, u to sada ekonomski malo razvijeno planinsko područje Golije i Čemerna, tamo gde se voda zahvata i gde se mora čuvati u stanju najvišeg kvaliteta. Generalni pravci tranzita voda iz tih regionalnih sistema prikazani su na *slici 3. u prilogu (str. 194)*

Rečni sistemi na području Zlatiborske regije. Na području Zlatiborske regije razvijaju sve dva tzv. rečna sistema, čija je funkcija uređenje vodnih režima, korišćenje i zaštita voda. Njihov cilj je potpuno uređenje, zaštita i ekološki prihvatljivo iskorišćenje vodnih potencijala reka na području Zlatiborskog regiona.

Prvi je Zapadnomoravski rečni sistem, koga čine sve postojeće i planirane akumulacije u slivu Zapadne Morave, svi sistemi za korišćenje voda (hidroelektrane), sistemi za zaštitu voda (planirana postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda), kao i svi sistemi i mere za zaštitu od štetnog dejstva voda. Postojeće i planirane akumulacije su date u tab. 2 i 3 (one koje su na području sliva Z. Morave). Najznačajnije od njih su akumulacije na kaskadi Velikog Rzava: Svračkovo, Roge i Orlovača. Poseban značaj za Srbiju bi imala akumulacija Orlovača, u izvedbi sa najvišim kotama (oko 680÷690 mm), koja bi omogućila višegodišnje regulisanje protoka, čime bi se ostvarila strateška rezerva vode Srbije, za čitav tok Zapadne i Velike Morave.

Drugi rečni sistem je sistem Drine sa Limom, sa svim postojećim akumulacijama u tom slivu na Drini, Limu i Uvcu (*Tabela 2*), kao i sa planiranim akumulacijama na Srednjoj Drini, Limu, Ljubovići. Sastavni deo tog sistema postala bi i nova akumulacija Klak na Uvcu (*Tabela 3*), ukoliko se prihvati veoma perspektivno rešenje sa reverzibilnom hidroelektranom Klak – Bistrica, koja bi postala jedna od veoma značajnih hidroelektrana za ostvarivanje sve potrebne operativne (stand by) rezerve elektroenergetskog sistema Srbije. Imajući u vidu povećan značaj hidroelektrana, one će se razmatrati kao posebna prednost Zlatiborskog regiona.

Novi kriterijumi za vrednovanje hidroelektrana

Pošto je na području Zlatiborskog regiona moguće realizovati najznačajnije hidroelektrane od preostalog vodnog potencijala Srbije, bitno je sagledati koji su tehnološki i ekonomski okviri za njihovu izgradnju.

“Ponovo je nastupilo i dugo će potrajati vreme hidroelektrana” – najsazetiji je slogan koji bi se mogao izvući iz događanja u oblasti elektroenergetike u novije vreme. Neko vreme neopravdano potiskivane, hidroelektrane se ponovo u svetu tretiraju kao strateški objekti najvišeg značaja. Njihova izgradnja, skladno uklopljena u okruženje, sada se ponovo intenzivira u svim zemljama koje još nisu iskoristile svoje hidroenergetske potencijale. Na taj trend koji bi se slikovito mogao opisati i kao ‘renesansa hidroenergetike’ posebno su uticali neka događanja u svetu, kao i procesi dugoročnog karaktera.

- Stalni rast cena nafte na svetskom tržištu više se ne ocenjuje kao kratkotrajna kriza, koja će se okončati kao ranije - ponovnim stabilizovanjem cena na nekom nižem nivou. Očita je zakonomernost postepenog i stalnog poskupljenja tog neobnovljivog energenta, u skladu sa njegovom sve težom dostupnošću i znatno uvećanim troškovima eksploatacije. Stiglo se do ranije teško zamislive “psihološke barijere” od 100 USD/barel. Pošto i cene ostalih fosilnih goriva – uglja i prirodnog gasa – prate taj

stalni rast cene nafte kao “repernog energenta”, došlo je do poskupljenja električne energije koja se ostvaruje iz termoelektrana na ugalj i prirodni gas. Na svetskom tržištu je radikalno poskupeo i uran, što sada u sasvim drukčije, znatno nepovoljnije ekonomske okvire stavlja i nuklearne elektrane. Pošto se pri planiranju različitih scenarija razvoja elektroenergetskih izvora cena energije iz hidroelektrana upoređuje sa cenama iz drugih izvora (ugalj, prirodni gas), radikalno su promenjeni nekadašnji pariteti pri vrednovanju hidroelektrana. Promenjeni su u korist hidroenergije, kao jedinog racionalno iskoristivog obnovljivog energetskog izvora. To je dovelo do velike promene pri razgraničavanju hidropotencijala na tehnički i ekonomski iskoristiv potencijal. Sada je praktično sav tehnički iskoristiv hidropotencijal postao i ekonomski iskoristiv. Može se generalizovati veoma bitna tendencija: tehnički iskoristiv potencijal koji je stavljen pod plansku zaštitu države teži ekonomski iskoristivom potencijalu. To značajno proširuje racionalnu iskoristivost vodnih potencijala, čineći ih ubedljivo najpovoljnijim obnovljivim izvorom energije.

- Globalne klimatske promene, koje su do nadavno izgledale kao neka daleka fikcija, odvijaju se znatno brže nego što se očekivalo. Već smo svedoci sve jasnijeg ispoljavanja vrlo ozbiljnih pojava pojačanja ekstremnih meteoroloških i hidroloških fenomena. Sve su veći i rušilačkiji povodnji na rekama, nakon kojih nastupaju sve duži i ekološki kritičniji periodi malovođa. Strategija definisana poznatim “Kyoto protokolom”, koji je utvrdio mere za smanjenje emisije GHG (gasova staklene bašte) koji dovode do globalnih klimatskih promena - sada daje najveći značaj upravo realizaciji hidroelektrana, kao izvoru ekološki čiste obnovljive energije. Njihova se realizacija ekonomski stimuliše, pa čak i subvencionira.

- Sa razvojem elektroenergetskog sistema (EES) i promenama nivoa konzuma i strukture proizvodnje, menja se uloga hidroelektrana u EES. Hidroelektrane preuzimaju sve važniju i delikatniju ulogu u obezbeđivanju vršne snage i energije i ostvarivanju zahtevane rotirajuće i operativne rezerve i pouzdanosti sistema. To značajno menja – u korist hidroelektrana – način njihovog vrednovanja u EES. Ekonomične postaju sve hidroelektrane čija je cena energije manja od cene energije najskupljih termoelektrana koje svojim ulaskom u pogon istiskuju iz EES. Zbog toga sada važi značajan postulat vrednovanja: uvođenje novih hidroelektrana u mešoviti EES povećava njegovu ekonomsku stabilnost!

- Realizacija sve složenijih višenamenskih vodoprivrednih sistema omogućila je realizaciju i hidroenergetskih objekata, kao pratećih elemenata tih sistema. To je, takođe, još više proširilo opseg za iskorišćenje hidroenergetskih potencijala. Tome doprinosi i razvoj tehnologije opreme za hidroelektrane, koja je omogućila iskorišćenje najšireg opsega padova i protoka.

- Mogućnost tipizacije hidroelektrana (građevinskih konstrukcija, hidromehaničke i elektromehaničke opreme) u okviru pojedinih kaskadnih sistema i serijska gradnja čitave kaskade, sa prebacivanjem opreme sa jednog na drugo

gradilište - značajno doprinosi sniženju troškova građenja i ekonomičnom korišćenju pojedinih vodotoka. Upravo na takvom pristupu može se uspešno realizovati kaskada hidroelektrana sa malim padovima na donjem toku Drine.

- Stagnacija izgradnje elektrana izazvana raznim ograničenjima (zaustavljanje građenja nuklearnih elektrana, sve stroža ekološka ograničenja koja se postavljaju pri izgradnji termoelektrana, zabrana rada čak i nekih završenih nuklearnih elektrana) istrošila su u većini zemalja tzv. hladne rezerve snaga EES¹⁰³ koje su postojale ranije, tako da svet ulazi u period sve napregnutijeg podmirivanja konzuma, posebno u periodima visokih opterećenja. Čak i tradicionalno veoma dobro “rezervirani” EES, kao što su francuski, nemački, italijanski, severnoamerički (SAD i Kanada) i drugi, sada se suočavaju sa problemima u podmirivanju konzuma u periodima velikih sezonskih i vršnih opterećenja. Zbog toga su EES čak i najrazvijenijih zemalja u uslovima smanjenih rezervi postali ranjiviji na havarijske situacije. Više se ne tretira kao “nemoguć događaj” ispad iz pogona i vrlo velikih sistema, kao što su bili slučajevi u SAD (na atlanskoj i pacifičkoj obali), Kanadi, Nemačkoj, Danskoj, Austriji, Italiji, Francuskoj, Švajcarskoj, i dr.

- Imajući sve to u vidu sada su u svetu u toku opsežni projekti u oblasti hidroenergetike. Realizuju se preostali vodni potencijali, kompletiraju nekada nezavršeni kaskadni sistemi na rekama, postojeći sistemi se proširuju i na ranije neobuhvaćene pritoke, grade se elektrane na aluvijalnim rekama sa malim padovima na kojima ranije nisu razmatrana hidroenergetska rešenja; upotpunjuju se tehnička rešenja hidroelektrana na velikim padovima novim koncentracijama protoka - izgradnjom novih dovoda i dovodenjem vode i sa nižih delova sliva primenom pumpnih stanica i reverzibilnih elektrana. Na tom principu, na primer, povećavaju se radne performanse RHE Bajina Bašta, sa dovodima vode sa nižih horizonata. Opseg korišćenja se proširuje i na male potencijale. Obnova već realizovanih hidroelektrana, nakon isteklog resursa vremena opreme¹⁰⁴, koristi se za povećanje instalisanih snaga postojećih agregata, a dodaju se i novi agregati – često u novim mašinskim zgradama - kako bi se pojačala vršna regulaciona funkcija akumulacionih hidroelektrana. Slikovito bi se moglo reći da je u svetu u toku “veliko raspripremanje” u oblasti hidroenergetike. Srbija u realizaciji tih novih strategija u ovoj oblasti kasni, zbog događanja u protekle dve decenije. To daje poseban značaj hidroenergetskih projektima koji se mogu realizovati na području Zlatiborskog regiona, u okviru integralnih razvojnih projekata.

Razvojni projekat “Srednja Drina”. Deo toka Drine između uspora od HE Zvornik i HE Bajina Bašta nije iskorišćen, mada je to jedan od najatraktivnijih vodnih potencijala u ovom delu Evrope. Razlog za neiskorišćenje tog potesa Drine je raniji decenijski spor republika Srbije i BiH oko konfiguracije tog sistema, koji je prvobitno bio planiran samo sa jednom velikom stepenicom (Velika Dubravica), čime bi se dobilo jedno od najznačajnijih akumulacionih postrojenja Evrope. Kada je taj projekat zaustavljen, razmatrane su dispozicije najpre sa dve, a zatim sa

tri stepenice. Poslednja razmatrana dispozicija je predviđala tri stepenice, idući uzvodno: Mala Dubravica (na kraju uspora od HE Zvornik), Tegare i Rogaćica. Konačna konfiguracija i parametri sistema se moraju preispitati, zajedno sa Republikom Srpskom, jer se radi o zajedničkom potencijalu. Pri vrednovanju postrojenja u konfiguraciji sa tri stepenice, pokazalo se da se radi o najrentabilnijem projektu, koji spada u kategoriju najznačajnijih integralnih razvojnih projekata. Može se realizovati preko 1.500 GWh/god., sa snagom od preko 500 MW. Prilikom ponovnog preispitivanja projektnog rešenja treba povećati stepen instalisanosti, u skladu sa novom ulogom hidroelektrana u mešovitom EES. Projekat treba da reši probleme urbanizacije Bajine Bašte u obalnom pojasu, na način da taj grad postane na najbolji način povezan sa novom akvatorijom. U planska dokumenta Republike Srpske taj integralni projekat je unet sa najvišim nivoom prioriteta.

Razvojni projekat na Velikom Rzavu. Kaskada od tri akumulaciona postrojanja na Velikom Rzavu je jedan od najznačajnijih razvojnih projekata Srbije. Radi se projektu integralnog karaktera, sa veoma značajnim ciljevima: socijalnim, ekonomskim, ekološkim, vodoprivrednim i energetske. Taj sistem je izvoriste najvećeg regionalnog sistema za snabdevanje vodom Srbije (Rzavski sistem). Takođe, sve tri navedene akumulacije, realizovane u vrlo slabo naseljenom planinskom području, omogućile bi, kao što je već naglašeno, stratešku rezervu vode za čitavo područje centralne Srbije, po njenim glavnim osovina razvoja – u dolinama Zapadne i Velike Morave.

Akumulacija Svračkovo, čija je projektna dokumentacija potpuno pripremljena, trenutno je najprioritetniji objekat Srbije. Ona treba da obezbedi bruto 2500 L/s (neto 2300 L/s) za potrebe Rzavskog regionalnog sistema, sa obezbeđenošću 97%. Ujedno treba da obezbedi garantovani ekološki protok od 0,86 m³/s, sa obezbeđenošću 100%, kojim će se na najdelotvorniji način poboljšati ekološko stanje na nizvodnim potesima Velikog Rzava, Moravice i u gornjem toku Zapadne Morave. Sa realizacijom akumulacije Roge mogućnost garantovanih isporuka vode se penje na 4,5 m³/s, dok se u konačnim fazama razvoja tog sistema, sa prevođenjem i dela voda Uvca u Veliki Rzav mogućnost isporuke vode sa obezbeđenošću od 97% penje na 10 m³/s, te bi po tim performansama to bio najznačajniji sistem za obezbeđenje vode najvišeg kvaliteta u Srbiji. Energetske performanse kaskade su skromnije, ali još uvek vrlo značajne. HE Svračkovo je manje postrojenje, jer je glavna uloga akumulacije da obezbedi uredno snabdevanje vodom, ali ima značajnu ulogu u obezbeđenju funkcionalne i ekonomske stabilnosti EES, posebno u uslovima havarijskih poremećaja. Instalisan snaga je oko 10,6 MVA, a proizvodnja oko 22 GWh/god. HE Roge je projektovana prema nekadašnjim kriterijumima (22,6 MW, 42,2 GWh/god. pretežno vršne energije) i svakako je treba projektno poboljšati, značajnim povećanjem instalisane snage, koja se može povećati na oko 50 MW. Na taj način bi HE Roga dobila sasvim drugu ulogu u EES – ulogu operativne rezerve u tom delu EES Srbije.

U skladu sa već iznetim sugestijama o mogućnostima potpune izmene koncepcije akumulacije Orlovača, to postrojenje treba korenito izmeniti, povećanjem kote normalnog uspora sa sadašnjih 582 mm na oko 680÷690 mm, kako bi se ostvarila akumulacija od ne manje od $800 \times 10^6 \text{ m}^3$, koja bi omogućila višegodišnje regulisanje protoka. Time bi sa sadašnja dosta skromna instalisanost od samo oko 13,5 MW, sa proizvodnjom od oko 18 GWh/god. mogla da poveća više puta (uzimajući u obzir i prevođenje dela vode i sliva Uvca). Time bi akumulacija Orlovača postala najznačajnija akumulacija Srbije, a njena hidroelektrana bila bi jedna od najznačajnijih regulacionih elektrana u EES.

Razvojni projekat na Limu i Uvcu. Potez Lima u Srbiji sada je iskorišćen samo sa HE Potpeć, snage 51 MW, proizvodnje 216 GWh/god. Jednim atraktivnim razvojnim projektom, koji bi bio potpuno spregnut i sa ciljevima uređenja i zaštite prostora, mogu se realizovati sledeća postrojanja: HE Brodarevo – uzvodno: 49 MW, 189 GWh/god.; HE Brodarevo – nizvodno: 22 MW, 52 GWh/god.; HE Prijepolje: 35 MW, 118 GWh/god., HE Priboj: 11 MW, 44 GWh/god. Realizacija tog integralnog projekta trebalo bi da ima i veoma važne urbane i ekološke ciljeve: uređenje i sanitaciju naselja Brodareva, Prijepolja i Priboja, uključiv i realizaciju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda; uređenje obala i povezivanje tih naselja sa akvatorijama na urbanistički najprikladniji način; zaštitu voda reke Lima. Taj projekat omogućava i značajno povećavanje snage HE Bistrica (sadašnja snaga 104 MW, proizvodnja od 350 GWh/god.). Realizacijom brane Klak nešto nizvodnije od postojeće brane Radoinja na Uvcu (sa kotom oko 815 mm) i izgradnjom reverzibilne hidroelektrane RHE ‘Bistrica – Klak’, može se vrlo racionalno hidroenergetski iskoristiti denivelacija od oko 376 m između jezera Radoinja na Uvcu i Potpeć na Limu. Instalisanu snagu te RHE tek treba analizirati, ali je izgledno da se može ostvariti postrojenje snage oko 200 MW, koje bi imalo važnu ulogu operativne rezerve u EES Srbije.

PRETNJE (THREATS) ZA REALIZACIJU RAZVOJNIH PROJEKATA

Razmatrani integralni projekti u oblasti voda, posebno projekti na Srednjoj Drini i Limu spadaju u kategoriju razvojnih projekata najviših nivoa značajnosti, za koje se mogu pod povoljnim uslovima na međunarodnom tržištu kapitala obezbediti sredstva za realizaciju. Paradoksalno je, ali najveća pretnja njihovoj realizaciju leži u pojavi organizovanog suprotstavljanja svim projektima u oblasti voda, posebno projektima koji u svojoj konfiguraciji sadrže brane, akumulacije i hidroelektrane. To je sociološki fenomen koji zavređuje ozbiljno istraživanje. Najpre je sredinom osamdesetih godina potpuno iracionalno, bez ikakve valjane argumentacije onemogućena izgradnja VHS “Studenica” na istoimenoj reci. Nedavno je zaustavljen razvojni projekat uređenja vodnih režima Toplodolske reke i Temštica u slivu Nišave i poboljšanja radnih performansi HE Zavoj. Taj projekat je razvojno, ekološki i energetski izvanredno ocenjen od međunarodnih institucija, dobijen

je za njega kredit pod najpovoljnijim uslovima, ali je iskop tunela zaustavljen manipulacijama sa javnim mnjenjem. Osporava se izvanredan integralni razvojni projekat uređenja, korišćenja i zaštite voda Gornjih horizonata u slivu Trebišnjice. Nedavno je potpuno onemogućen jedan od najboljih evropskih razvojnih projekata na Drini u zoni sastavnica, uslovno nazvan HE Buk Bijela. Takođe, postoji jak pritisak da se iz Nacrta Prostornog plana Crne Gore izbacе sve planirane akumulacije i hidroelektrane, sa neverovatnom argumentacijom da Crnoj Gori kao ekološkoj državi takvi objekti nisu potrebni !?!. Nastupila je i već duže vreme traje društvena i medijska klima u kojoj je osporavanje razvojnih integralnih hidrotehničkih projekata dokaz pripadnosti elitističkom intelektualnom krugu. Ekstremistički stavovi, oni koji su krajnje neodmereni u laičkom i epskom preterivanju, dobijaju najveću prohodnost i publicitet u medijima, koji i ne pokušavaju da postave jedno osnovno pitanje: a kakva će biti energetska i vodoprivredna budućnost zemlje, kakva će biti opskrbljenost vodom i energijom ljudi i privrede - ukoliko se ne dozvoljava građenje brana i akumulacija, koje su drevne civilizacije bile prisiljene da grade i pre tri, četiri milenijuma. I tada su akumulacije i veliki hidrotehnički sistemi građeni iz istih razloga zbog kojih ih moramo graditi i danas - da razumnim korišćenjem, uređenjem i zaštitom voda omogućimo dalji opstanak i razvoj naše civilizacije.

Sasvim je izvesno da će se otvaranjem čak i početnih aktivnosti na realizaciji ovih projekata, posebno objekata na Drini i Limu, odmah pojaviti interesne grupe, koje će u ime navodnih “ekoloških ciljeva” započeti akciju za zaustavljanje tih projekata. To je, nažalost, glavna prepreka za realizaciju tih izvanrednih projekata, koji imaju izuzetnu razvojnu, ali i ekološku dimenziju. Zbog toga je neophodno razmotriti sledeća dva aspekta.

MEĐUZAVISNOST RAZVOJA I ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Razvoj vodoprivredne infrastrukture ima najtešnje interakcije sa ostalim sistemima u okruženju. Može se uopštiti stav da se **razvoj ili zaostajanje sistema u oblasti voda najneposrednije odražava na stanje i uslove za razvoj svih ostalih sistema**. Posebno je izražena međuzavisnost vodoprivrednih i hidroenergetskih sistema sa ekonomskim, ekološkim i socijalnim sistemima, uz izrazito dvosmernu povezanost, koja podrazumijeva da se razvoj ili zaostajanje u oblasti vodoprivrede i energetike odražava na ostale grane, ali i obratno. Zato se s pravom govori da ulaganja u vodnu infrastrukturu predstavljaju “lokomotivu” za pokretanje razvoja svih ostalih privrednih grana. Zbog toga se u nizu zemalja izlazak iz ekonomskih kriza i pokretanje zamajca ekonomskog rasta obavljao upravo preko velikih integralnih projekata u oblasti voda (američki “New Deal”, projekat poldera u Holandiji, veliki hidroenergetski i vodoprivredni sistemi u Francuskoj, Španiji, Austriji, Italiji, Nemačkoj, novi projekti integralnih sistema u Kini, Turskoj, Iranu, itd.).

Zbog čega se ovo jasno pitanje ovde uopšte pominje? Neki uticajni krugovi, koji su sami sebe proglasili neprikosnovenim ekološkim arbitrima, ne shvataju taj strateški postulat zaštite životne sredine - da se mora ostvariti skladna međuzavisnost ekonomskog razvoja, s jedne strane, i zaštite životne sredine, s druge, upravo u cilju efikasne zaštite životne sredine. Sve češće se u ime zaštite životne sredine postavljaju nepremostiva ograničenja za razvoj vodne infrastrukture, posebno akumulacija i hidroelektrana, bez koje će biti ugrožene sve druge komponente razvoja. Ne shvata se da je taj put konzervativne zaštite najnepovoljniji sa stanovišta realizacije ključnih ciljeva zaštite životne sredine. Ili, sažeto: **siromaštvo najbrže dovodi do destrukcije životne sredine.**

Nepobitno je zaključeno da se zaštita životne sredine ne može ostvarivati konzervativnim metodama, zabranama realizacije razvojnih projekata, po strategiji “*do nothing*” (‘ne činiti ništa’). Takva strategija bi bila pogibeljna upravo za životnu sredinu, jer siromaštvo zemlje uvek vodi u najbržu destrukciju sredine. To je posebno naglašeno i u poznatom dokumentu “*The Report of the World Commission on Environment and Development*” (1987) ¹⁰⁵, u kome je uspešnost zaštite životne sredine dovedena u najneposredniju vezu sa razvojem. Ako bi taj izuzetno važan dokument trebalo prepričati samo u par rečenica, one bi glasile: **“Treba oživeti razvoj. Siromaštvo smanjuje mogućnost naroda da mudro koristi resurse i povećava pritisak na životnu sredinu... Ekonomski i ekološki ciljevi su međuzavisni”** ¹⁰⁶. Ili, još sažetije: **životna sredina se ne može uspešno štiti bez odgovarajućeg ekonomskog razvoja.**

Savremena koncepcija: ekosistemima se mora upravljati

Poznavanje uticaja objekata vodne infrastrukture na okruženje dostiglo je visok nivo, tako da se sada egzaktnim metodama - ekološkim matematičkim modelima - mogu apriorno, još tokom planiranja, predviđati abiotički i biotički procesi u vodenim ekosistemima, kao rezultat izgradnje hidrotehničkih objekata. To je kvalitativno sasvim nov momenat, koji omogućava da se još u fazi izbora konfiguracije i parametara sistema može pouzdano sagledati uticaj vodnih objekata na ekološke sisteme. Cilj tih analiza je da se blagovremeno nađu rešenja kojima se ne samo neutrališu nepovoljni uticaji na okruženje, već se omogućava da se aktivnim upravljanjem poboljšaju abiotička i biotička stanja vodenih ekosistema, posebno u hidrološki kriznim situacijama. Cilj jednog ekološki dobro rešenog projekta je da poboljša vodne režime i da omogući da se ne samo očuva, već i poveća biološka raznovrsnost vodenih i priobalnih ekosistema.

Poznati mudar slogan “Priroda to zna najbolje” neki ekološki krugovi tumače na krajnje konzervativan način koji se svodi na zahtev da se ništa ne gradi i da se sve prepusti Prirodi. Kao da se još uvek odvija proces prvobitnog odabiranja bioloških vrsti, po principu – neka prežive najsnažniji. Ne menjajući taj slogan,

upravo iz poštovanja prema neospornoj mudrosti Prirode – koja zaista zna najbolje - njemu treba dodati još jedan, prateći, primeren vremenu u kome su tako izraženi antropogeni uticaji najglobalnijeg karaktera: “Prirodi treba pomoći, obezbeđujući joj kritične resurse, kako bi se ostvarili najpovoljniji uslovi za što veću biološku raznovrsnost”. To je posebno bitno sada, kada je cela planeta ugrožena sve nepovoljnijim ekstremnim meteorološkim i klimatskim fenomenima koji ugrožavaju mnoge vodene populacije.

Čime mi možemo i moramo da pomognemo prirodi? Zbog vrlo velike prostorne i vremenske neravnomjernosti voda, izrazito velike na čitavom području jugoistočne Evrope, **strateški razvoj vodne infrastrukture mora da se temelji na vodnim akumulacijama** - objektima koji treba da izvrše regulisanje i raspodelu voda u prostoru i vremenu. To je utoliko nužnije u novim okolnostima, kada su zbog delovanja globalnih klimatskih promena, koje su već sasvim vidljive, povodnji postali sve nagliji, veći i rušilačkiji, a nakon njih nastupaju sve duži i ekološki kritičniji periodi malovoda. U takvim okolnostima jedini način da se Prirodi i vodenim ekosistemima pomogne jesu vodne akumulacije sa sezonskim/godišnjim regulisanjem protoka, čija je vrlo važna uloga da poboljšaju režime malih voda. Već je istaknuto da zbog veoma opasnog fenomena nagomilavanja sušnih godina, više nisu dovoljne samo akumulacije sa godišnjim regulisanjem, već da se moraju graditi i akumulacije sa višegodišnjim regulisanjem, kako bi se ostvarili objekti sa strateškim rezervama vode za takve krizne malovodne i ekološke situacije.

Izborom odgovarajućih dispozicija akumulacija i njihovih objekata (selektivni zahvati, sa mogućnošću ispuštanja vode iz najpoželjnijeg temperaturnog sloja, izborom zatvarača koji vrše aeraciju izlaznog protoka, ugrađivanjem ribljih staza i drugih objekata za prolaz riba, itd.) mogu se ostvariti sistemi odlično uklopljeni u ekološko okruženje. Regulisanjem protoka u akumulacijama na najbolji način se poboljšavaju ekološka stanja: ublažavaju se talasi velikih voda, povećaju se protoci u malovodnim periodima, uz upravljanje i temperaturnim i kiseoničnim režimima, na način koji omogućava najbolje ekološke efekte. Izborom odgovarajuće dispozicije vodoprivredni sistemi se mogu osposobiti da povećavaju biološku raznovrsnost, što je i ključni pokazatelj dobrog uklapanja objekata u ekološko okruženje.

Imajući u vidu činjenicu da se zbog globalnih klimatskih promena očekuju sve neravnomjerniji vodni režimi, sa velikim povodnjima i sa sve dužim i sve nepovoljnijim malovodnim periodima, **aktivno upravljanje vodenim ekosistemima postaje imperativ za njihovu delotvornu zaštitu, očuvanje i povećanje biološke raznovrsnosti.**

¹ Nedavno je doneta Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine (“Službeni glasnik Republike Srbije”, 21/2007.), ali svi instrumenti za njenu implementaciju još uvek nisu doneti, pa se i ne može računati na njene skoro pozitivne efekte.

² Veliki pomori riba koji su se nedavno odigrali na nizu reka u Srbiji nisu posledica samo zagađenja otpadnim vodama, kako to dosta jednostrano prikazuju mediji. U toku je izuzetno

malovodni i topao period, kada se na najnepovoljniji način javlja sinergetsko delovanje navedenih procesa. Uobičajena zagađenja voda su bila samo još jedan od procesa koji se nadovezao na taj niz sinergetskih dešavanja. Da su na tim rekama bile izgrađene planirane akumulacije, i da su one obavljale i svoju planiranu funkciju “oplemenjavanja malih voda”, namenskim ispuštanjem čiste vode iz odgovarajućeg najpovoljnijeg temperaturnog sloja akumulacije, te ekološke katastrofe, koje su uništile kompletan riblji fond Belog Timoka, Timoka, Toplice, Skrapeža i niza drugih reka - bile bi izbegnute. A upravo potrebu realizacije tih akumulacija namenjenih u prvom redu i zaštitu životne sredine osporavaju tzv. ekološke organizacije u ime - zaštite životne sredine!?! Da su bile realizovane planirane akumulacije na svim navedenim rekama, ekološke katastrofe bi bile izbegnute, jer bi se tokom čitavog kriznog perioda na najbolji način upravljalo svim parametrima kvaliteta voda.

³ U malovodnim periodima Dunav na ulasku u Srbiju kod Bezdana spada na samo oko 850 m³/s. Analiza bilansnih potreba uzvodnih podunavskih zemalja, koje nameravaju da vodu zahvataju iz Dunava i njegovih pritoka premašuje tu cifru! To samo pokazuje koliko su - dugoročno gledano – ranjive one zemlje koje se nalaze nizvodno i koje računaju da svoje nepokrivene bilanse voda podmiruju iz tranzitnih voda međunarodnih reka. To samo još više pojačava opravdanost vodoprivredne strategija koja se zasniva na maksimalnom oslanjanju na domicilne vode.

⁴ Najveći deo javnosti ne poznaje tu činjenicu, i pored stalnih upozorenja stručnjaka. U okolnostima stvorene iluzije o navodnom vodnom bogatstvu Srbije, neformalne grupe medijskom i drugim kampanjama zaustavljaju realizaciju neophodnih, socijalno i ekološki pouzdanih vodoprivrednih projekata, nudeći uputstvo “nađite drugo rešenje”. Za razumevanje ozbiljnosti ovakve situacije, treba naglasiti činjenicu da postoji tendencija smanjivanja vode kao resursa tokom vremena, zbog sve oštrijih ekoloških, urbanih i socijalnih ograničenja.

⁵ Dobri znalci hidroloških fenomena i događanja na klimatskom planu jedinstveni su u oceni: da će u budućnosti biti pošteđene od velikih socijalnih, ekoloških i ekonomskih katastrofa samo one zemlje koje budu raspolagale sa velikim akumulacijama kojima mogu da ostvaruju i godišnje i višegodišnje regulisanje protoka domaćih vodotoka. To se posebno odnosi na zemlje južne Evrope, u kojima se, prema svim matematičkim modelima, očekuju vrlo nepovoljne posledice globalnih klimatskih promena: smanjenje padavina i do 30%, uz izrazito pogoršavanje ekstremnih fenomena, od kojih je posebno ozbiljan fenomen produžavanja razdoblja bez padavina. Apsolutnu višemesečnu sušu 2006 godine, Španija je prebrodila samo zahvaljujući činjenici da ima izgrađenih oko 1200 velikih akumulacija kojima kontroliše vodne režime na svim slivovima. No, te iste akumulacije su kasnije obavile još jedan važan posao: ublažile su katastrofalne posledice poplava, kada su se nakon dugih suša na područje Iberijskog poluostrva obrušile padavine nezapamćenog intenziteta.

⁶ Da bi elektroenergetski sistem (EES) pouzdano funkcionisao, i u slučaju kvarova i drugih nepredviđenih događaja, on mora da ima dve vrste rezervne snage: (a) rotirajuću, koji čine agregati koji proizvode, ali su samo delimično opterećeni, te mogu da povećaju opterećenje za vrlo kratko vreme (u hidoelektranama samo za nekoliko sekundi, što takve objekte čini najdragocenijim elementima EES), i (b) hladnu rezervu, koju čine elektrane koje su potpuno raspoložive za rad, ali koje se nalaze u stanju iščekivanja da budu uključene u rad. Sistem koji ima nedovoljne rezerve snage vrlo je ranjiv u slučaju vanrednih događaja (kvarovi, nepredviđeno povećanje potrošnje).

⁷ Vreme tokom koga je uz uredno održavanje moguća pouzdana eksploatacija turbina, generatora i druge opreme elektrana. Nakon isteka tog vremena je neophodna revitalizacija ili potpuna zamena opreme, što se upravo priprema na HE Bajina Bašta, uz povećavanje i instalisanih snaga proizvodnih agregata.

⁸ Radi se o poznatom dokumentu koga je uradila komisija OUN kojom je predsedavala gđa Gro Harlem Brundtland, bivša predsednica vlade Norveške, koji je pod naslovom “Our Common Future” objavljen kao finalni rezultat rada Komisije.

⁹ “The goal of sustainability requires that all countries rethink their policies and actions with respect to their impact on world ecology and economic development. Critical objectives in this process include:

- Reviving growth. Poverty reduces peoples' capacity to use resources wisely and intensifies pressures on the environment. The stagnant or declining economic growth trends of this decade must be reversed, especially undeveloped countries, where the links between economic growth, elevation of poverty, and improvement of environmental conditions are most apparent.
- Ecological and economic concerns are interdependent. Therefore environment and economic must be integrated from the start in decision making not just to protect the environment but to promote long-term economic and social development." ("Our Common Future - Sustainable Development",

The Report of the World Commission on Environment and Development, 1987)

10. OPŠTE KARAKTERISTIKE I SPECIFIČNOSTI BIOLOŠKE RAZNOVRSNOSTI I STANJA BIOLOŠKIH RESURSA U ZLATIBORSKOM REGIONU SA SEKTORSKOM SWOT ANALIZOM

Teritorija obuhvaćena opštinama Bajina Bašta, Kosjerić, Požega, Užice, Čajetina, Arilje, Priboj, Nova Varoš, Prijepolje i Ivanjica pripada najočuvanijim i najbogatijim delovima teritorije Srbije u pogledu količine i kvaliteta bioloških resursa i biodiverziteta u celini. U biogeografskom pogledu ovaj deo Srbije pripada istočno-dinarskoj provinciji dinarskog regiona sa izraženim florističkim, faunističkim i vegetacijskim uticajima zapadno mezijskog podregiona koji su sve očigledniji u pravcu istoka, odnosno Šumadije i centralne Srbije. Relativno mala visina planina koja ne prelazi 1800 mnv. ne omogućava potpuno visinsko zoniranje karakteristično za visoke dinarske planine i postojanje gornje šumske granice i alpske zone. Međutim, u brdskom, planinskom i delimično subalpijskom regionu zastupljeni su svi visinski šumski pojasevi karakteristični za opseg nadmorskih visina od 300-1800 m. Specifičnosti vegetacijskog pokrivača zapadne Srbije uslovljene su raznovrsnošću geomorfoloških oblika i rasporedom geološke podloge u kojoj dominiraju serpentiniti i krečnjaci. Posebno treba naglasiti fenomene planinskih površi na kojima se ispoljavaju inverzije vegetacijskih pojaseva i uopšte mešavina različitih tipova šumskih ekosistema. Postoji nekoliko biogeografskih i ekosistemskih (vegetacijskih) osobenosti teritorije zapadne Srbije koje treba imati u vidu.

- Čiste i mešovite šume belog i crnog bora na serpentinitima koje se protežu od Maljena i Divčibara preko Zlatibora, Murtenice, Tare i Mokre Gore na jug do planina u slivu Studenice. Ove šume su rasprostranjene još samo na serpentinitima istočne i severne Bosne.
- Reliktna vegetacija krečnjačkih i serpentinitičkih kanjona Drine, Dervente, Grlca, Đetine, Uvca, Belog i Crnog Rzava, Studenice, Lima i Mileševke sa brojnim endemičnim predstavnicima flore i faune.
- Mala glacialna jezera i tresave na planinskim površima Zlatibora, Tare, Mokre gore, Golije – refugijumi borealne flore na južnim granicama rasprostranjenja.
- Mešovite šume smrče, jele i bukve na planini Tari jedinstvene u Srbiji zahvaljujući specifičnoj orografiji blago zatalasane hladne planinske površi.
- Mešovite i čiste šume Pančićeve omorike na Zvijezdi i Tari.
- Mešovite šume bukve i jele na Goliji najočuvanije su u Srbiji;

Ovome treba dodati i to da se površine pod relativno dobro očuvanim livadma kosanicama sa izvornim diverzitetom flore i faune značajno smanjuju svuda u Srbiji, i da se ubrzano pretvaraju u fetrilizovane livade francuskog ljujla (*Arrhenatherum elatior*). Fertilizovanje prirodnih livada u Evropi u poslednjih 30 godina dovelo je

do njihovog skoro potpunog nestanka. Ova pojava je, srećom, još uvek u manjoj meri ispoljena u brdsko-planinskim regionima zapadne Srbije, gde su se održali tradicionalni načini košenja i korišćenja livada.

Posebna vrednost biodiverziteta Zlatiborskog regiona ogleda se u velikom broju različitih vrsta flore, faune i fungije, odnosno velikoj magnitudi specijskog diverziteta. Od specifičnosti ovog specijskog bogatstva navešćemo samo neke.

- Endemične vrste čije je ukupno raspostranjenje ograničeno na teritoriju zapadne Srbije i okolnih područja. U vaskularnoj flori to su znamenite Pančićeve vrste *Campanula secundiflora* čije se najgušće populacije nalaze u kanjonu Mileševke, *Picea omorika* na planini Zvijezdi, *Tari* i *Stolcu* i *Potentilla mollis* kod Kremne.
- Endemične vrste pretežno dinarskog raspostranjenja sa granicama areala u zapadnoj Srbiji (*Onosma stellulatum*, *Satureja subspicata*, *Daphne malyana*, *Stachys anisochila*, *Euphorbia subhastata*, *Reichardia macophylla*, *Gentiana dinarica*, itd.).
- Endemične i reliktno vrste serpentinijske flore (*Halacsya sendtneri*, *Gypsophila spergulifolia*, *Haplophyllum boissierianum*, *Euphorbia glabriflora*, *Euphorbia pancicii*, *Euphorbia serpentina*, itd.).
- Rariteti flore Srbije i Balkanskog poluostrva na krajnjim granicama raspostranjenja kao što su *Centaurea alpina*, *Waldsteinia geoides*, *Allium victorialis*, *Leontopodium alpinum*, *Viola biflora* itd.
- Dve kolonije beloglavog supa (*Gyps fulvus*) u kanjonima Mileševke i Uvca, pri čemu je poslednja, sa preko 40 gnezdećih parova, najjača kolonija ove ugrožene ptice u jugoistočnoj Evropi.
- Bogata ornitofauna četinarskih šuma borealne zone na južnim granicama areala ove ornitofaune u Evropi u okviru koje treba naglasiti sledeće vrste: *Tetrao urogallus* (prirodna retkost koja se u Srbiji očuvala samo na Mokroj Gori i Tari, kao i na nekim planinama severne Metohije), *Parus atricapillus*, *Picoides trydactylus*, *Dendrocopos martius*, *Nucifraga caryocatactes*, *Aegolius funereus*, *Strix uralensis*, itd.
- Jedinstvena staništa izuzetno retkog endemo-reliktnog skakavca *Pyrgomorphella serbica* u starim crnoborovim šumama na Zovinama i kod Kremne.

Sve napred navedene vrste biljaka i ptica nalaze se na Crvenim listama ugroženih vrsta Srbije i Evrope.

SWOT ANALIZA

Prednosti

Osnovna prednost zapadne Srbije u korišćenju komponenti biodiverziteta leži u specifičnim i srazmerno dobro očuvanim ekosistemima, vrstama i genetičkim resursima. Medjutim treba imati u vidu da nekontrolisano korišćenje ovih, po pravilu, neravnomerno i količinski ograničenih resursa nosi sa sobom velike rizike.

Održivo korišćenje resursa, uz sve dodatne mere koje idu u pravcu njegovog očuvanja i trajnosti mogu imati velike prednosti u odnosu na dosadašnje pristupe i načine korišćenja koji su prenebregavali specifičnosti relativno velike magnitude regionalnog biodiverziteta. Kao primer loših praksi navodimo korišćenje uvoznih sorti biljaka i rasa domaćih životinja ispošćenih genetičkih linija, introdukovane biljke i životinje, mikroorganizme itd., sa ciljem brze ekonomske koristi od njihove eksploatacije. To je povezano sa primenom neodgovarajućih agrotehničkih i uzgojnih mera (primena pesticida, unošenje velike količine fertilizatora, aditivne veštačke hrane itd.), a za posledicu ima ujednačavanje načina gajenja na širokim prostranstvima. Ovo je ekološki duboko neopravdan pristup koji je već doveo do zabrinjavajuće erozije diverziteta autohtonih sorti i rasa gajenih biljaka i životinja širom Evrope i sveta. Ove promene dovode do potiskivanja i erozije autohtonog genetičkog diverziteta i negativnih promena u agro- i prirodnim ekosistemima. Na sreću, postoje delovi Srbije, pre svega planinske oblasti, uključujući značajan deo Zlatiborskog regiona, gde su sačuvane stare i genetički stabilne populacije autohtone divlje flore i faune, divljih srodnika i izvornih sorti i sojeva gajenih biljaka i životinja. Ovakve populacije predstavljaju svojevrsne i vredne genetičke resurse koji se danas retko gde mogu naći u Evropi. Korišćenjem njihovog genetičkog potencijala, ali i njihovim sve većim favorizovanjem u veštačkom uzgoju, dobiće se produkti koji po svom kvalitetu nadmašuju one dobijene od stranih sorti i rasa. Imajući u vidu podatke Loftusa i Šerfa (1993) da je do sada nestalo 295 sojeva domaćih životinja koji su bili karakteristični za pojedine regione sveta, a da je 391 pod visokim rizikom da nestane, očuvanje genofonda naših izvornih sorti i sojeva treba da bude jedan od prioritarnih zadataka u politici očuvanja naših genetičkih resursa u okviru koje posebnu pažnju treba posvetiti:

- (a) starim i očuvanim sastojinama drveća i šumskih ekosistema koji predstavljaju ne samo izvor genetičkog materijala naše autohtone dendroflora, već i niza šumskih cenobionata koji mogu imati vrednost kao genetički resursi ili izvor sirovina;
- (b) očuvanim populacijama divljih biljaka i životinja koje imaju neposrednu vrednost kao resurs ljudske ishrane ili kao privredne sirovine (npr. u farmaceutskoj industriji);
- (c) očuvanim pojedinačnim stablima i populacijama autohtonih sorti gajenih biljaka (npr. voćaka) kao i populacijama divljih srodnika gajenih biljaka;
- (d) genetički očuvanim populacijama autohtonih rasa domaćih životinja koje su ostale pošteđene introgresije genetičkog materijala alohtonih sojeva;
- (e) nešumskim autohtonim ekosistemima i predelima (žbunaste zajednice, livade, krečnjačke i serpentinitske stene i kamenjari, tresave, močvare, bare i jezera) sa autohtonom florom i faunom koja ima dokazani ekonomski ili potencijalni značaj kao genetički resurs ili izvor sirovina.

Dokazano je da relativno laka i uspešna supstitucija gajenih prirodnim populacijama nekih vrsta naše autohtone flore i faune predstavlja veliku komparativnu prednost Srbije,

u konkretnom slučaju Zlatiborskog regiona. Ona može doneti značajne ekonomske efekte kroz lakše uključivanje naše zemlje u međunarodne ekonomske tokove (npr. tzv. “zdrava hrana”, lekovi, specifični produkti dobijeni korišćenjem novih biotehnologija itd.). Naravno, principe održivog korišćenja našeg biodiverziteta, zasnovane na valjanim procenama koje proizlaze iz intenzivnih fundamentalnih i primenjenih istraživanja, neophodno je ugraditi u sve sektorske politike koje imaju u osnovnoj delatnosti korišćenje bioloških resursa (šumarstvo, poljoprivreda, farmaceutska i prehrambena industrija itd.). Kao što je istaknuto naša osnovna prednost je veliki autohtoni biodiverzitet teritorije zapadne Srbije, u svakoj od njegovih komponenti, bilo da se radi o genetičkom, specijskom ili ekosistemskom diverzitetu.

Zaštita biodiverziteta

1. U Zlatiborskom regionu nalazi se srazmerno najveći broj zaštićenih objekata prirode u Srbiji (*Slika 4 u prilogu, str. 195*).

- Nacionalni park Tara sa 10 strogih prirodnih rezervata u okviru kojih su obuhvaćene skoro sve sastojine Pančićeve omorike.
- Park prirode Golija. Park prirode Zlatibor je u fazi proglašenja.
- Predeli izuzetnih odlika - Šargan-Mokra Gora (u postupku proglašenja).
- Specijalni prirodni rezervati - kanjon Mileševke, Zaovina sa kanjonom Belog Rzava, klisura reke Uvac, dve sastojine reliktnog večnozelenog drveta *Ilex aquifolium* Zelenika 1 i Zelenika 2 na Jelovoj gori.
- Oko 30 spomenika prirode u vidu zaštićenih stabala, geoloških objekata i šumskih sastojina.
- Znatno brojeva kulturno-istorijskih spomenika i dobara predeono je inkorporiran u zaštićene objekte prirode sa kojima čini neraskidivu celinu

2. Ratifikovane su osnovne konvencije koje se tiču zaštite biodiverziteta i održivog korišćenja njegovih komponenti - Konvencija o biološkoj raznovrsnosti, Ramsarska konvencija o močvarnim područjima, Vašingtonska konvencija o međunarodnoj trgovini divljom florom i faunom i Konvencija o prirodnoj i kulturnoj baštini. U postupku je ratifikacija Bonske konvencije o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja i Bernske konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa. Ratifikacijom i ove dve međunarodne konvencije, zaokružile bi se sve važnije međunarodne konvencije koje se odnose na biodiverzitet, u sklopu globalnih nastojanja očuvanja biodiverziteta, a u skladu sa međunarodnim kriterijumima i normama. Očuvanje biodiverziteta Zlatiborskog regiona neposredno je povezano sa poštovanjem ratifikovanih međunarodnih konvencija i legislativom zaštite prirode Srbije koja se (ili bi trebalo) na njih oslanja.

3. Postoje čvrste stručno-naučne osnove procene biološke raznovrsnosti prema važećim međunarodnim standardima i kriterijumima (IUCN 2001), kao i procene određenih bioloških resursa divljih i gajenih vrsta (Stevanović, 1999, Puzović, 2000, Jakšić, 2003, Stojanović, S., Đorđević-Milošević, S, 2003, Penčić, 2005, Lakušić, D., 2005.). Rad u

ovoj oblasti treba da bude osnažen novim mladim i školovanim kadrovima, bez kojih se ne može zamisliti veoma važan zadatak inventarizacije, procene i praćenja biodiverziteta.

4. Postoji legislativa, dokumenti i nacrti strategija na koje se može i mora osloniti u zaštiti biodiverziteta u onim delatnostima koje su usmerene ka korišćenju biodiverziteta i/ili njegovih komponenti.

5. Evidentno je jačanje i sve veći uticaj organizacija civilnog društva na planu očuvanja biodiverziteta.

Šumarstvo

1. Teritorija Zlatiborskog regiona najbogatija je šumama u Srbiji. Bogatstvo šumskog fonda ovog dela Srbije, koliko je odraz prirodnih činilaca, toliko je i posledica relativno promišljene i održive šumarske prakse u korišćenju šumskih resursa. Politika zaštite i postojanje srazmerno velikog broja zaštićenih objekata prirode, posebno onih višeg ranga (nacionalni park, park prirode, specijalni rezervat prirode) značajno su doprineli da ne dođe do drastične erozije biodiverziteta u ovom delu Srbije. Otud i mogućnosti da se područja pod specijalnim režimima zaštite proširuju bez većih negativnih ekonomskih efekata.

2. Raznovrsnost šumskih ekosistema koja omogućava diferencijalne pristupe u održivom šumarstvu, odnosno održavanju povoljnog proizvodnog i ekološkog statusa različitih šumskih ekosistema.

3. Stručni kadrovi koji mogu, da sprovedu koncept održivog šumarstva. Međutim, ovo podrazumeva preispitivanje nekih segmenata dosadašnje šumarske prakse i edukaciju stručnjaka u šumarstvu.

4. Korišćenje genetičkog materijala autohtone dendroflora u obnovi šumskog fonda što podrazumeva adekvatno pošumljavanje uništenih i devastiranih šumskih površina, ubrzanje sukcesija šumske vegetacije i supstituciju sastojina alohtonih vrsta tamo gde je to moguće.

5. Usvojena je deklaracija o održivom šumarstvu i rezolucija o šumskim ekosistemima u nacionalnim parkovima 1997. godine, koja se može primeniti i na ostala zaštićena šumska područja.

Poljoprivreda

1. Korišćenje genetičkog materijala naših autohtonih sorti poljoprivrednih kultura (Penčić, 2005).

2. Stručni kadrovi i duga tradicija u korišćenju genetičkih resursa glavnih poljoprivrednih kultura. Hrabro korišćenje naših autohtonih rasa domaćih životinja i kulturnih biljaka u poljoprivrednoj i stočarskoj proizvodnji čime će se postići višestruki efekti, od zaštite autohtonih genetičkih resursa do kvalitetnije hrane.

3. Relativno neiskorišćeni potencijali za organsku poljoprivredu, posebno u brdsko-planinskim regionima Srbije, uključujući povratak tradicionalnim poljoprivrednim delatnostima u skladu sa kapacitetima prirodnih ekosistema.
4. Povećanje stočnog fonda naših autohtonih rasa, što je već dalo zapažene rezultate. Ovo je komparativna prednost u odnosu na unesene široko gajene produktivne rase domaćih životinja (Stojanović, S., Đorđević-Milošević, S, 2003);

Lovstvo

Ova privredno-sportska delatnost u Zlatiborskom regionu ima svoja ograničenja, s obzirom na konfiguraciju terena i raspored prirodnih i veštačkih ekosistema. Ona se u regionima izvan zaštićenih objekata prirode (mada ne u svim) vrši na tradicionalan način stokiranjem pernate divljači (fazan) i čuvanjem i prehranom visoke lovne divljači, kakva je npr. srna. Pretrežno je ograničena na potolinsko i brdsko područje Zlatiborskog regiona. Mogućnosti za razvoj lovstva su približno slične kao i u drugim delovima Srbije.

1. Duga tradicija, stručni kadrovi i iskustvo u stokiranju lovne divljači i uopšte u organizovanju lovišta. Zlatiborski region poseduje potencijale za organizovano gajenje lovne divljači u okviru ograđenih lovišta, ali takav način gazdovanja nikako ne bi trebalo organizovati u zaštićenim objektima prirode, kakvi su nacionalni parkovi, parkovi prirode i rezervati.
2. Neiskorišćeni potencijali naše lovne faune u pogledu veštačkog uzgoja, čime bi se pritisak na prirodne populacije smanjio.

Ribarstvo

1. Reke u slivu Drine i Zapadne Morave karakterišu se ihtiofaunom oligotrofnih do mezotrofnih voda dunavskog sliva i nemaju kapacitete za veći privredni ribolov, osim eventualno u akumulacionim jezerima. Međutim, mogućnosti za sportski ribolov su velike naročito na većim rekama i akumulacionim jezerima.
2. Postoje velike mogućnosti veštačkog gajenja određenog broja vrsta autohtonih salmonidnih vrsta (npr. ugrožene i zaštićene mladice) gde su već postignuti opipljivi rezultati na kojima treba istrajati.
3. Stručnjaci obučeni da sprovode mere održivog korišćenja ribljeg fonda.

Farmacija

1. Veliki diverzitet farmakološke flore zapadne Srbije, koja je još nedovoljno farmakognosijski ispitana. Oficijelne droge iz prirode se za sada nesmetano sakupljaju u prirodi. Neke od njih se ne odlikuju toliko velikom brojnošću i gustinom populacija da bi mogle i dalje da budu nesmetano i bez kontrole sakupljane.
2. Veliki stručni i naučni potencijal u farmakologiji i farmakognosiji.

3. Iskustva u plantažiranom gajenju najvažnijih lekovitih biljaka, kao supstitucija prekomernom iskorišćavanju određenih lekovitih biljaka iz prirode.

Turizam

Neiskorišćeni potencijali specijskog, ekosistemskog i predeonog biodiverziteta za specifične i ekskluzivne vrste ponude kao što su seoski, planinarski i ekološki turizam, foto-safari itd. Obilazak rezervata, prikazivanje najstarijih stabala i sastojina, florističkih kurioziteta i retkosti, posebno endemične flore u rezervatima.

Slabosti

1. Odsustvo intersektorskog povezivanja ili usaglašavanja akcionih planova delatnosti koje koriste prirodne resurse (poljoprivreda, šumarstvo, vodoprivreda, energetika, prostorno planiranje, turizam, itd.).
2. Nesprovođenje zakonskih mera zaštite i neposredno oslanjanje na prirodne resurse u zaštićenim objektima prirode, pre svega u nacionalnim parkovima. Budući da su nacionalni parkovi bez odgovarajuće pomoći države, šume se seku radi ekonomske dobiti, drugim rečima radi opstanka. Tako da nacionalni parkovi više liče na šumska gazdinstva nego na institucije koje u svojoj osnovnoj delatnosti imaju zaštitu prirode.
3. Mali broj stručnih kadrova koji se bave očuvanjem biodiverziteta na terenu.
4. Niska svest građanstva o potrebi očuvanja biološke raznovrsnosti počev od nacionalnih političkih elita do lokalnog stanovništva.
5. Redukcionistički pristup u gazdovanju biološkim resursima i šumama i nedostatak inicijative za uvođenje novih pristupa i tehnologija u održivom korišćenju komponenti biodiverziteta.
6. Nedovoljna finansijska sredstava i ulaganja države da se sa “neodrživog” pređe na održivo korišćenje bioloških resursa.

Šanse

1. Primena novih pristupa u korišćenju komponenti biodiverziteta i bioloških resursa.
2. Stručna i finansijska pomoć inostranih partnera u sprovođenju novih pristupa i koncepcija održivog korišćenja bioloških resursa, uključujući i nove biotehnologije.
3. Veća finansijska podrška istraživanjima biodiverziteta i njegovih aplikativnih potencijala.
4. Obrazovanje kadrova koji se bave zaštitom ili korišćenjem bioloških resursa.

5. Ekonomska evaluacija biodiverziteta.
6. Veliki naučni i stručni potencijal u inventarizaciji, evaluaciji i praćenju stanja svih komponenti biodiverziteta.

Pretnje/ugrožavanje

Pretnja održivom korišćenju biodiverziteta je njegova antiteza - neodrživo korišćenje, što podrazumeva prekomernu eksploataciju bioloških resursa, uništavanje ili menjanje staništa, smanjenje opšte magnitude biodiverziteta i stvaranje antropogenih, ekološki uniformnih i nestabilnih, a samim tim i funkcionalno neefikasnih ekosistema na sve većim površinama. Ova opšta konstatacija važi i za teritoriju Srbije. Negativni efekti na biodiverzitet ogledaju se u skoro svakoj delatnosti koja se bavi korišćenjem bioloških resursa. Negde su oni neposredni i vidljivi, a negde posredni i prikriveni, i nesumnjivo sa negativnim kumulativnim efektom koji se ispoljava posle dužeg vremena.

Šumarstvo

1. Prekomerna eksploatacija šuma i opšte naglo smanjenje šumovitosti u poslednjem veku, naročito u poslednjih nekoliko decenija.
2. Stalna potreba za šumskim resursima koja u mnogim slučajevima dovodi do smanjenja vremena oplodnje.
3. Sanitarne i uređivačke mere koje dovode do stvaranja jednoličnih sastojina, što je sa šumarskog stanovišta povoljan, a sa ekološkog nepovoljan tretman šuma u pogledu očuvanja biodiverziteta.
4. Stvaranje monokultura u pošumljavanju, često neadekvatnim vrstama drveća kao što su različite neautohtone vrste četinara i lišćara.
5. Nastavljanje fragmentacije šumskih staništa i s tim u vezi ugrožavanje biodiverziteta šumskih ekosistema.
6. Promena strukture šumskih sastojina i smanjenje biodiverziteta (korespondentno sa tačkama 2.3. i 5).
7. Šumski požari predstavljaju najveću potencijalnu opasnost po prirodne šumske ekosisteme Zlatiborskog regiona, posebno za četinarske šume. Svi tipovi borovih šuma na serpentinima koji se protežu u velikom kompleksu od Tare do Mokre Gore, kao i na Zlatiborskom platou prema Novoj Varoši potencijalno su u najvećoj opasnosti od podmetnutih požara. O vome naročito treba povesti računa u merama zaštite šuma i predela Zlatiborskog regiona.

Poljoprivreda

1. Stvaranje sve kompaktnijih poljoprivrednih površina bez živica i poljozaštitnih pojaseva je karakteristično za brdsko-planinske krajeve Srbije pa i za Zlatiborski region.

2. Prekomerna i neadekvatna upotreba pesticida i veštačkih đubriva koji generišu zagađivanje zemljišta i okolnih voda, što ima nesumnjivi kumulacioni efekat u živim bićima, uključujući i kulturne biljke i domaće životinje.
3. Oslanjanje na strane sorte kulturnih biljaka i rase domaćih životinja što dovodi do unifikacije genofonda.

Lovstvo

1. Evidentan je nekontrolisan i prekomeran lov divljih životinja koje su zakonom zaštićene, kao i lov za vreme lovostaja (npr. skoro sve vrste ptica su trajno zakonom zaštićene, a neke, koje se tretiraju kao pernata lovna divljač, zaštićene su za vreme reprodukcije). Ova, krajnje opasna “lovna” delatnost se podvodi pod tzv. “lovni turizam” u kojem se organizatori takvog lova ne pridržavaju osnovnog zakona i koji se često pretvara u masakre svega živog što leti (slučaj-afeta balkanske ptice u kojima je u više navrata ubijeno preko milion ptica pevačica !!!). U potolinsko-brdskom delu Zlatiborskog regiona posebno je naglašen lov na prepelice i grlice, danas zbog prekomernog lova sve ugroženije, tako da su u većini zemalja EU skinute sa liste lovne divljači i uvršćene u kategoriju ranjivih vrsta.
2. Krivolov svake vrste, bilo da se radi o ubijanju divljači za vreme lovostaja, sakupljanja jaja i mladunaca i stavljanja u promet ili zbog kolekcionarstva, danas je veoma rasprostranjena delatnost i u Srbiji i u Zlatiborskom regionu.
3. Introdokcija stranih vrsta ili stranih genotipova autohtonih vrsta. Postoji sklonost stručnjaka u lovstvu prema introdokciji stranih vrsta, što je po svim međunarodnim konvencijama o zaštiti biodiverziteta nedopustivo.

Ribarstvo

1. Nedovoljna kontrola, a neki put i potpuni izostanak kontrole ribolovnih voda, kao što su Drina i akumulaciono jezero Perućac i reverzibilno Zaovinsko jezero, delimično reka Zapadna Morava i Đetina.
2. Masovna upotreba nedozvoljenih ribolovnih sredstava (zabranjenih mreža sa neadekvatnom veličinom okaca, elektroagregati, eksplozivna sredstva, itd.).
3. Krivolov tokom cele ribolovne sezone, posebno za vreme reproduktivnog ciklusa riba.
4. Introdokcija stranih vrsta koja, bez izuzetka, remeti faunističku strukturu ihtiofaune skoro svakog vodenog ekosistema. Posledice su vidljive u svakom vodotoku, jezeru, bari i močvari.
5. Sve veće zagađenje vodenih ekosistema, uključujući ubrzanu eutrofikaciju vodenih basena nutrijentima. U Zlatiborskom regionu su posebno ugrožene glavne rečne arterije i akumulaciona jezera u koje se ulivaju gradske otpadne vode.

Vodoprivreda

1. Izgradnja vršnih akumulacija u klisurama i kanjonima kojima se uništavaju možda najdragocinjiji ostaci refugijalne flore, faune i vegetacije. Tendencija izgradnje hidroakumulacija u malim vodotocima i dalje je aktuelna. Valja imati na umu da je to jedan od najdestruktivnijih pritisaka na izvornu prirodu i biodiverzitet. Uzgred rečeno, Drina je već pretvorena u sistem akumulacionih jezera. Zar nam treba još?
2. Smanjenje močvarnih područja u brdsko-planinskim regionima daljim melioracijama, irigacijama ili kaptiranjem izvora. Svuda u Srbiji je danas rasprostranjeno kaptiranje izvora pijaće vode i njeno flaširanje, pri čemu se ne vodi računa u kojoj meri će ovakvi zahvati uticati na regionalni bilans voda. Nema sumnje da će ovako nesavestan odnos prema prirodnim resursima još više pogoršati situaciju u hidrološkom i ekološkom balansu svakog regiona.
3. Zagađivanje akumulacionog jezera Perućac čvrstim otpadom.

Farmacija

1. Prekomerno i nekontrolisano iskorišćavanje naše farmakološke flore čime su već sada neke vrste dovedene do istrebljenja.
2. Nedovoljna kontrola i informisanost o tome koje, koliko i gde se neke lekovite biljke sakupljaju. Čini se da u ovoj delatnosti postoji pravi haos u opštoj poplavi vračara, priučenih travara i nadrilekara.

Turizam

1. Masovni, posebno loše koncipirani zimski turizam koji predstavlja ozbiljnu pretnju izvornim vrednostima biodiverziteta planina Srbije (na primer, Kopaonik). U planu je da se po istom principu pretvori u veliki ski-centar i “srce” Stare planine, da ne govorimo o velikim promašenim investicijama u izgradnji ski-centara na neadekvatnim mestima (na primer, Crni vrh). Razvoj zimskog turizama u Zlatiborskom regionu za sada je ograničen na nekoliko planina (Tara, Zlatibor-Tornik i Golija) i ne bi trebalo da sledi primere Kopaonika i Stare planine, tim pre što planine zapadne Srbije nemaju dovoljnu visinu, pa je i zadržavanje snežnog pokrivača kraće.
 2. Posebnu opasnosti civilizacijski nonsens predstavlja organizovanje auto-relija u Nacionalnom parku Tara. Ovo je, inače, nezamislivo u bilo kom nacionalnom parku u svetu.
- Akcentat treba dati seoskom, rekreativnom i planinarskom turizmu koji još nije došao do izražaja, uprkos izvanrednim mogućnostima.

ZAKLJUČAK

Region zapadne Srbije koji administrativno pripada Zlatiborskom okrugu odlikuje se srazmerno velikim i specifičnim biodiverzitetom, kao i značajnim biološkim resursima. Iz ovih činjenica proizilazi da ovo prirodno bogatstvo predstavlja veliki potencijal za razvoj ovog dela Srbije. Međutim, valja imati na umu da srazmerno veliki biodiverzitet istovremeno obavezuje na očuvanje i održivo korišćenje njegovih komponenti, bar iz osnovnog razloga što su one najčešće količinski ograničene i samim tim i osetljive na prekomerno i nekontrolisano korišćenje. Ovo se odnosi kako na organske vrste i njihove prostorno ograničene populacije (npr. endemične i reliktno vrste), tako i na čitave ekosisteme. S druge strane, važnu i perspektivnu komponentu ukupnog biodiverziteta predstavljaju autohtone rase domaćih životinja, sorte gajenih biljaka i njihovi divlji srodnici, ali i različiti mikroorganizmi koji se koriste u tradicionalnoj proizvodnji prehrambenih proizvoda. Ova komponenta biodiverziteta koja se uvršćuje u genetičke resurse predstavlja, ne samo specifični već i lako obnovljivi, a po ekonomskim efektima najisplativiji deo ukupnog biodiverziteta ovog dela Srbije.

Da bi se sprovela buduća strategija održivog korišćenja biodiverziteta neophodno je:

- (a) evidentirati komponente biodiverziteta u kvalitativnom i kvantitativnom pogledu;
- (b) utvrditi osetljivost komponenti biodiverziteta;
- (c) sprovesti mere zaštite najrepresentativnijih (nacionalni park, parkovi prirode, rezervati) i najugroženijih komponenti biodiverziteta (vrste, ekosistemi) unutar i / ili izvan zaštićenih objekata prirode;
- (d) utvrditi kvote i dinamiku korišćenja bioloških resursa;
- (e) sprovesti zakone o zaštiti prirode, lovu, ribolovu, vodoprivredi, šumarstvu, poljoprivredi itd. i iste međusobno uskladiti;
- (f) ugraditi principe zaštite i održivog korišćenja biodiverziteta u regionalni prostorni plan što, između ostalog, podrazumeva izbegavanje drastičnog uništavanja, narušavanja i iskorišćavanja prirode i prirodnih resursa.

Nema sumnje da je Zlatiborski region sa svojim prirodnim potencijalima veoma perspektivan u pogledu daljeg ekonomskog i društvenog razvoja, pod uslovom da je zasnovan na principima održivosti. Dosadašnja praksa razvoja regija u Srbiji bila je u velikoj meri zasnovana na ekološki neodrživim konceptima koji su davali kratkoročne efekte, ali su zato trajnim i/ili dugoročnim uništavanjem prirodnih resursa umanjivali mogućnosti njihovog trajnog i održivog korišćenja, a time i komparativne prednosti u odnosu na druge delove jugoistočne Evrope. Ovo se, naravno, odnosi i na očuvanje prirodnih izvornih vrednosti (vrste, ekosistemi i predeli) bez kojih svaki deo teritorije gubi svoju prepoznatljivost i identitet.

M. Vujošević, K. Petovar (eds.),

NEW THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES FOR REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF ZLATIBOR DEVELOPMENT REGION - EXTENSIVE SUMMARY

The key idea and intention of this book is to launch a sensitization process in the regional public at large for elaborating a new generation of sustainable development documents for the Zlatibor Development Region (in the sequel: ZDR). This is, on the one hand, to follow the givens, fixities and aspirations of regional actors of the ZDR, and, also, to reflect a more recent European trends in this sphere, on the other. In the last twenty years or so, the ZDR and its local communities have produced a number of development and similar documents and decisions (i.e., plans, programmes, policies, strategic projects, local action plans, various spatial and urban development plans, and similar), out of which, however, only few can be understood as sustainable proper, especially in a narrower spatio-ecological (environmental) sense. In general, the implementation of such documents is found grossly inefficient and incomplete. After the miss-events in the 1990s, and a considerable growth that was recorded in the period 2000-2007, now a new dialogue is needed on the key development problems and future prospects and options, in order to establish “a coalition for sustainable development of ZDR”, and concomitant partnership, to preferably result in an overall regional consensus on strategic development goals and policies. In parallel to this, an institutional capacity-building is also of necessity, to be supported by appropriate arrangements with regard to a new development governance model, both at the regional level and various local levels. The new model should serve three broad purposes: first, it ought to realize better spatial (strategic) positioning of the ZDR in its regional and national environs; second, it should provide for effective polycentric spatial development of the region; and third, it may establish a basis for cooperation with the neighbours in developing a common approach in implementing recent European schemes (IPA, INTERREG, etc.). Namely, the ZDR has to get prepared for applying for a number of predictable available European financial and other assistance sources, and to concomitantly develop institutional and other capacity to that purpose. Also, why not, it may also compete with other Serbian regions, for “a nationally replicable model of best sustainable development practice” (to be predictably established soon in few years to come)?

All the above is developed upon an extensive account of the idea of sustainable development, and some more recent lessons from EU and some other European countries, which may be of relevance also for the ZDR, also against the backdrop of development situation in this region. For that purpose, a rudimentary SWOT analysis of the ZDR options and

prospects has been undertaken, combined with some elements of the so-called “territorial impact analysis” (TIA), and “strategic environmental assessment” (SEA), in assessing the sustainable development chances of the ZDR. This also applies to four most critical aspects of the ZDR development, that are of particular and key significance for upgrading the so-called “territorial capital” of the ZDR, which are commented in more details, viz.: 1) Theoretical and methodological background for better understanding of socially sustainable development of the ZDR. 2) Its water management and water technical infrastructure. 3) The problems of protection and wise utilization of its biological resources and potential (biodiversity). 4) The problems of introducing the so-called “sustainable business”.

As for the general facts on the Zlatibor Development Region, an extensive account is given on all key development aspects. This region is located in the South-western part of Serbia, in the triangle adjoining the Republic of Montenegro, and Bosnia and Herzegovina. Its population is around 320,000, and the surface area of 6.172 km², which makes some 11% of the total territory of Serbia. The Zlatibor Region is one of the largest development regions of that rank in Serbia. Ten communes (municipalities) make this region, viz., Arilje, Bajina Bašta, Čajetina, Ivanjica, Kosjerić, Nova Varoš, Požega, Priboj, Prijepolje and Užice. As it relates to the administrative territorial division of Serbia, nine of them belong to the Zlatiborski District (*okrug*), and the commune of Ivanjica belongs to the Moravički District (*okrug*), districts (*okruzi*) being designated as administrative entities proper. (The commune of Sjenica, which also belongs to the Zlatiborski District, is however not a part of the Zlatibor Development Region, understood as a development region *per se*.) The surface area of the Zlatiborski District is similar to that of The Zlatibor Development Region, i.e., 6.141 km², being the largest district in Serbia, more than five times the size of the smallest Podunavski District. For this very reason, the ZDR is here taken as a substitute, *grosso modo*, of the Zlatibor District (*okrug*). The Zlatibor Development Region forms a larger part of the Macro Region Užice, as designated in the *Spatial Plan of the Republic of Serbia* (1996). According to the same *Plan*, the largest regional town of Užice belongs to the third rank of Serbia urban settlements, i.e., macro regional centres, with the size of ca. 55,000. Other towns in the region, mostly communal/municipal centres, are smaller, with their size ranking from 4,000 to 20,000 people.

Recently, the region experienced a rudimentary transformation which is compatible to more European trends, which, however, considerably varies in intra-regional terms. The ZDR belongs to the group of Serbian regions that reached an average (republican) level of development, with regard to all key socio-economic indicators (viz., GDP per capita, rate of economic growth, demographic growth, employment/unemployment, investments, average salary, etc.). Measured by a synthetic (composite) HDI (Human Development Index), in 2005 the average HDI for Serbia was 0,811, the largest being its value for the Belgrade Administrative Area (0,927), and the lowest for the Jablanički District (*okrug*), i.e., 0,570. After the social, economic, and other collapse in the 1990s, which followed the 1980s, effectively the years of economic stagnation, as from 2000 onwards a considerable

economic growth has been recorded in the ZDR, and a large amount of financial resources were invested in the maintenance of various segments of social and technical infrastructure, which had been grossly neglected in the 1990s. Apart from that, a number of steps have been undertaken with a view to embark upon institutional and organizational adjustments that are exacted in the process of preparation of Serbia (and the region) for joining the European Union, though predominantly in the commune of Užice, and to less extent in other locales of this region. However, the region still faces a number of development problems and conundrums, viz.: extremely dis-balanced growth among the communes (municipalities) within the ZDR: measured by the value HDI, communes of Kosjerić, Užice and Arilje belong to the most development municipalities in Serbia, Požega and Čajetina are in the group of developed ones, Bajina Bašta, Nova Varoš and Ivanjica have reached an average level of development, Priboj is an undeveloped commune, and Prijepolje belongs to the group of the most undeveloped communes in Serbia; social poverty, social exclusion and social polarization represent very complex, an extremely limiting factor (to note, according to many independent commentators, the extent and depth of poverty in Serbia are much larger than officially estimated, which also applied to unemployment level); the privatization and other process of the transition period have so far been run without proper societal dialogue and social and political consensus reached; despite the recent legal stipulations (*The Planning and Construction Act* of 2003), the illegal construction is ever more spreading, especially in the most developed tourist areas of this region; apart from and overall negative demographic trends (the so-called “demographic recession”), particularly negative is now already multi-decennial trend of emigration from the rural hinterland of communes to the communal (municipal) centres, and from those to regional largest town of Užice, further to Belgrade and other places; similarly, in conceptualizing and implementing transition adjustments, spatio-ecological (environmental) causes, principles and criteria have hardly been paid proper attention to; consequently, the rate of “eco-eco” restructuring or the ZDR economy and services is very slow, and lags far behind what is effectively needed in that respect; the social and economic investments are largely insufficient, both size- and structure-wise; within the investment portfolio, “green-field” investments prevail over the “brown-field” ones; etc.

To a large part, the improper spatial pattern of development, both in terms of intra-regional and inter-regional development, took place as a result of the almost totally failed national regional policy, and a lack of regional policy at the ZDR level too. Now, a long-decennial evidence has already been accumulated, and corresponding lessons learned from it, all indicating to a need for radically new approaches, concepts, measures and instruments to be introduced and applied, in order to at least alleviate in the first period, and later to revert the negative trends, over a longer period to come. As a consequence, the particular attention may have to be paid to the current socio-economic and spatial processes in the urban fringes of communal centres, which have been almost completely neglected and left run uncontrolled. New “rurbanism” (urban and rural planning) is urgently needed to that end.

The first part of the book is consisted of a number of contributions relating to the new planning approach and methodology, to be elaborated in full details during the preparation of a new generation of sustainable development documents for the ZDR and its locales, should this happen soon as it is expected. This part draws extensively on the recent European practices in the sphere of sustainable regional development, upon which a number of useful lessons and recommendations for the ZDR has been formulated, specifically regarding: the advantages of utilization of integrative social, economic, and spatio-ecological (environmental) approach; ways of striking a balance between the above listed various strands of sustainability, and concomitant necessity to strive for “trade-off” between them; the necessity to “translate” general principles and criteria of sustainable into concretized, more analytical and operative concepts of sustainability, which correspond to the development circumstances of the ZDR, with a view to avoid to use the paradigm of sustainability as an “empty shell” of sustainable development being not more than a mere professional and political mantra; benefits that may be acquired from using the scenario method in defining and evaluating development options; imperative for establishing a broad social and political dialogue within the regional community on all relevant issues, with a view of reaching overall consensus on the key development issues; possibilities regarding the type, role, structure and contents of a new generation of sustainable development documents; necessity of providing for a full support for the implementation of the development decisions passed (especially regarding the systems of indicators, supportive to the *ex ante*, *ex post* and *ex continuo* planning decisions evaluation); chances that are provided by using the concept of environmental absorptive capacity and ultimate thresholds, as well as of eco-indexing of territory; the necessity to join the European research and development programme ESPON 2013, in order to provide data and indicators which are compatible to European standard practices; etc.

The role of participation in decision-making for new generation of sustainable development of the ZDR is also discussed here, in parallel emphasizing its key theoretical, general methodological and practical strands. In Serbia, the recent (as from 2003) profusion of new laws, institutions and organizational arrangements is not synonymous with good regional and planning and urban management, especially regarding the provisions for a broad public participation in decision-making. For example, in spatial and urban planning, more involved public at large is stipulated for as late as when the draft version of plans is presented, through the public enquiry. In the case of the ZDR, however, the intention is to make a radical departure from such legal provisions and practices, and, consequently, to initiative broad and deep public participation of a wider range of actors at a much phase, that is, from the very beginning of the public discourse on the key development problems and goals and policy options. Participation is looked at in two main ways: first, participation as a “means” for better decision-making, which may, provided a number of preconditions is satisfied, considerably contribute to the efficiency and; and second, the participation is a very important mode of broader societal communication, interaction and mutual learning, which be established as a key legitimizing basis for more democratic, modernizing and emancipatory development planning. Apart from expert (“scientific”,

“professional”, “academic”, and so on) knowledge, other sorts of knowledge and experience are of equal relevance here, in the first place the so-called “laymen knowledge”, altogether to serve as a key medium for better social mobilization and mutual learning on development prospects, and to ultimately improve on collective understanding of the existing problems, as well as on the implications for further research, especially regarding the correspondence between the regional (local) circumstances and the new European development concepts. To render the participation both democratically legitimized and effective, as well as to strike a balance between “technocratic” and “socio-craic” strands of decision-making, a number of knowledge, procedural and substantive preconditions should be established, in order to veritably “empower” all involved to act in accord with a common perceivable goal. The idea is to, on the one hand, provide all participants with relevant knowledge that make them informed and competent to democratically deliberate the existing situation, development options, and ultimately pass the concrete decisions on development goals and policies of a good quality, and, on the other, to run the procedure in the way the incompetence does not “choke” the process itself. It applies to both public at large, and administrative cluster. This is of particular importance vis-à-vis the existing low average education level, and the ICT and the ePlanning practiced by the majority of people and institutional and organizational actors. It also applies to improving on the institutional capacity of the regional and local administration, which is to a large extent substandard and inferior as regards more recent and demanding European approaches and practices. Namely, the shift from “government to governance”, which has taken place in the majority of EU countries, is still lacking in Serbia, which particularly narrows the space for more participatory procedures, similarly in development planning and in many other areas of the public domain. In sense, this all equals to the process of common learning and interpreting of the key aspects.

A separate chapter is worked out on the principles of conflict resolution in the implementation of general principle and criteria of sustainable development in the ZDR. Here, the authors, following more recent European “good practice”, start from the postulate that general principles and criteria of sustainable development, however valuable, are not of a greater relevance if they are not concretized and elaborated by means of a number of more specific, analytical and operative concepts. In accord to this, few rules have been formulated with regard to balancing various sustainable development principles and criteria, which are – *nota bene!* – not always easy to coordinate and harmonize – viz.: “a grand sanitation of past spatio-ecological damages” (especially in the most contaminated locales); wise utilization of non-renewable resources, the priority to be given to the use of renewable ones; a broad application of the “precautionary principle”; radical improving of the existing, mostly un-sustainable, production and consumption practices; improving energy efficiency; more introducing of the “principle of minimal usage” and the “principle of recycling”; systematic and organized coordination of spatial/urban planning procedures, and environmental planning procedures, primarily via the harmonization and coordination of ex ante planning and environmental policy evaluation procedures (viz., SEA, TIA, SSIA, etc.); more intensive and broad introducing of the

so-called “eco-branding”, “eco-re-semantization”, “eco-packaging”, “eco-informing”, “eco-marketing”, and similar, in order to develop a number of “ZDR brands”; general improvement of the input-output ration (measured via the quantity of inputs used vis-à-vis the quantity of output generated); systematic implementation of the “principle polluter/consumer pays”; systematic introducing of spatio-ecological (environmental) risk minimization; etc. Namely, two factors are of crucial importance here: first, on the one hand, the paradigm of sustainable development, albeit ever more getting in relevance, is still not widely understood and practices; and, on the other, it is interest-loaded, which makes its implementation even more complicated. For that reason, while regional scale of development policy forming cannot be considered new, it is the shift towards inter-regional competition that lead to present challenges facing regional actors trying to bring their assets together in a competitive complex arena. The fragmentation of the ZDR, the multiplicity of scales, actors and interests and the distribution of resources necessitate regional actors to look for new innovative ways while cooperating regionally. Additionally, there is a need to involve a varied pallet of actors in order to bring knowledge and forces together in a locally adequate manner, and also a clear necessity among participants to record sufficient collective progress and to be able to achieve enough decisiveness within the coordination attempts. The imperative here is to develop a common understanding and denominator, as a basis for the integration of fragilised social groups into the regional polity regarding their collective future development causes, purposes and prospects.

In the next chapter, some open issues of regional planning and governance are discussed. Namely, at the beginning of 1990s Serbia was radically (re)centralized, and that model, with poorly developed sub-national levels of governance and planning (i.e., regional, metropolitan, and local) has been kept long until the most recent constitutional changes. *The Constitution of the Republic of Serbia* of 2006 opened new prospects for introducing an appropriate institutional and organizational arrangements for governance at the regional level, as well as for the coordination and harmonization of decisions at this level with those at various local levels. Following its general stipulations, various options for resolving the problem of regional governance for the ZDR have been discussed, viz.: regional development corporation (agency) for sustainable development and environmental protections; regional public enterprise; regional “field service” of the corresponding Republican institution; public-private partnership in running the regional body (institution) in question; type of organization that may be established and its key functions; arrangements for providing expertise, especially regarding the *ex ante*, *ex post*, and *ex continuo* evaluation in deliberating development options and decisions and their monitoring and implementation; channels for cooperation with republican level, on the one hand, and local actors, especially business community and the public at large, on the other; etc. Particularly, the imperative of introducing the EUROSTAT’s system NUTS in establishing new territorial organization in the ZDR (and Serbia) is pointed to. The European system is assumed as a facultative one, upon which the corresponding Serbian system would preferably have to approximate the nationally-best solutions of (from) the European Union.

In the part of the book discussing the relationship between the paradigm of sustainability and social development, first some general theoretical and methodological clarifications have been explicated, with regard to: key categories of social development; the notion of consolidated and robust legal order and the rule of law; the role of public authorities in guaranteeing of basic human rights (i.e., civil/political, economic, social, cultural, etc.); the correspondence between the respective practices in European Union, some post-socialist transition countries and Serbia, the notion of social capital (and the corresponding societal values and norms); the notion of public good, and related specific typologies; and various European models of social development.

Following a review of the key interpretations of the regional dimension of social development, and the schemes for territorial organization of the social services networks that were developed in *The Spatial Plan of the Republic of Serbia* (1996) and *The Regional Plan of the Administrative area of Belgrade* (2004), in the last part of this contribution a number of the above explicated concepts have been applied to a rudimentary SWOT analysis for the ZDR. It has been found that, in general, the situation in this sphere is better in the ZDR, as compared to the majority of other regional areas in Serbia. However, a large number of existing problems has also been enumerated and briefly commented, which will have to be controlled and at least partly resolved in the few years to come, in order to improve on the current situation, viz.: the shrinkage of public domain in the sphere of social solidarity and social cohesion; unbalanced system of social services, which still reflects the traditional monopoly of public (state) segment and low share of other modes, and altogether render the existing system and practices grossly non-effective, non-rational and expensive; poor development or more market-oriented and competition-driven solutions and schemes; poor information, research and other support to more modernizing models of social services; a low participation of various actors in the system and practices, which are in financial terms still largely based on budgetary schemes (at various levels), and lack other modes (e.g., sponsorship, trusts, special funds, etc.); the institutional (formalized) modes of social care and assistance prevail, over those more informal and less institutionalized; issues that are specific for the ZDR, in terms of regionally particular risk patterns (e.g., with regard to gambling among the youths), its demographic structure, marginalization of socially fragile groups, the hindrances relating to social and cultural development in local communities, especially with regard to the role of the civil society; poor institutional arrangements on the role of public sector vs. various non-public actors, relationships between profit and non-profit sectors, a lack of new forms of pre-primary school protection and care, poor solutions with regard to balancing various risks in the primary education, as well as with regard to introducing new forms of services, current practices in secondary education, current practices in integrative and interdisciplinary activities, etc.; and so on.

The part on water resources management and water technical infrastructure gives full details on the ZDR endowing in water resource. In relative terms, its significance surpasses that of a narrower regional importance, for the following key reason. Namely,

apart from the fact that Serbia is poor in water endowments, this natural resource is unevenly distributed, both regarding its territorial and time period (annual) distribution. Average discharge of domicile water is $508.8 \text{ m}^3/\text{sec}$, with specific module of 5.7 l/sec/km_2 . The best soils are in Vojvodina, which has however the lowest rainfall of ca. 500 mm, as compared to the average of 734 mm (out of which some 552 mm evaporates by transpiration), and which represents the most serious problem during the dry summer season. During the dry season, discharge may fall even below $50 \text{ m}^3/\text{sec}$. In general, providing for appropriate territorial and time distribution of water, both regarding its quantity and quality, ranks among the most important and complex development of Serbia. This all necessitates the formation of large water reservoirs in the regions best endowed in water, the hilly-mountainous ZDR being one of them. It is an imperative to provide for wise management of its water resources, in accord with the respective strategic guidances set forth by the key sectoral document, i.e., *Vodoprivredna osnova Republike Srbije*, and the overall document of sustainable spatial development, i.e., *The Spatial Plan of the Republic of Serbia* (1997). They should be fully and rigorously observed with regard to all their strategic stipulations, viz., water supply, irrigation and drainage, and hydroelectric power generation, via regional systems, reliability rates, flood control, water quality protection, ecological standards and regimes for specific areas, used water disposal and sanitation, and so forth. Especially, regional systems and their water reservoirs may prove decisive in protecting the biodiversity of water and soil eco-systems of Serbia, which requires introducing a number of systematic policies, measures and instruments. However, this also implies that concomitant policies, measures and instruments ought to be established in order to care for an appropriate compensation to the areas endowed in natural resources like water, should their utilization serve some common purposes and goals. All these direct to the key role of the ZDR in this respect, giving place to its particular importance against the following facts: first, a large part of the ZDR domicile water resource will have to be predictably transferred by appropriate water technical infrastructure to other part of Serbia, in the first place to the Central Serbia; second, a water reservoir with strategic reserve of water for the entire Serbia should preferably be built in this area; and third, water has already become the key strategic asset for the overwhelming majority of countries at the beginning of the XXI century. The predictable, though to a large extent unfavourable climate changes, have introduced new moments into this conundrum, rendering the problem of strategic water management even more complex and ponderable. All these factors have to be taken into account during the preparation of water management documents of the generation for the ZDR, i.e., plans, programmes, projects, etc., while applying complete and rigorous *ex ante* evaluation of the strengths, weaknesses, opportunities, and threats the ZDR is facing in this regard. The region has enormous water potential. However, while the water pollution is relatively low, as compared to other parts of Serbia, the treatment of polluted water is grossly insufficient, and is lagging far behind the legal stipulations and policy goals. This is to represent a key handicap for many years to come, lest considerable financial schemes and incentives are introduced, aiming at: a)

the reduction of relative usage of water input for generating production and services output (i.e., reducing the input/output ratio); b) economic and ecological restructuring of the ZDR economy, in order to reduce the share of water intensive activities; and c) radically increasing the treatment of used water, in order to satisfy the legally stipulated (non)pollution standards.

The same applies to the biodiversity of the ZDR (or, in other words, the protection of its bio-geo-diversity). In general, its relevance surpasses that of regional and national (state) significance. The region is rich in a large number of various species of flora, fauna and fungi, of a high magnitude of species diversity. The most specific are: endemic species which are characteristic only for the Western Serbia and its macro regional environs (*Campanula secundiflora*, *Picea omorika* and *Potentilla mollis*); some Dinaride endemic species ending in this part of Serbia (viz., *Onosma stellulatum*, *Satureja subspicata*, *Daphne malyana*, *Stachys anisochila*, *Euphorbia subhastata*, *Reichardia macophylla*, *Gentiana dinarica*, etc.); endemic and relic species of the serpentine flora (viz., *Halacsya sendtneri*, *Gypsophila spergulifolia*, *Haplophyllum boissertianum*, *Euphorbia glabriflora*, *Euphorbia pancicii*, etc.); rare species of the Balkan and Serbian flora ending in this part of Europe (viz., *Centaurea alpina*, *Waldsteinia geoides*, *Allium victorialis*, *Leontopodium alpinum*, *Viola biflora*, etc.); three communities (colonies) of *Gyps fulvus*; very rich ornithological fauna of the coniferous forests at the southern-most border of the boreal zone (viz., *Tetrao urogallus*, *Parus atricapillus*, *Picoides trydactylus*, *Dendrocopos martius*, *Nucifraga caryocatactes*, *Aegolius funereus*, *Strix uralensis*, etc.); and so forth. All above mentioned species have been Red-listed as the endangered species of Serbia and Europe.

In comparative terms to the rest of Serbia, ecosystems, species and genetic resources of the ZDR are fairly well preserved and protected, since this region carries the largest number of protected natural entities in Serbia (in relative terms). However, a part of its bio-geographical diversity has already been eroded, in the first place by introducing non-autochthonous (allochthonous) species (1) and inappropriate husbandry methods and practices in agriculture, forestry and fisheries (2). Also, giving a supremacy to mere economic criteria and purposes in the utilization of bio-resources, over the more rigorous spatio-ecological (environmental) criteria, has been systematically and broadly undermining the potential of this region. On the other hand, the natural givens and fixities of the ZDR are under-utilized, as compared to its overall opportunities, especially with regard to almost all kinds of the so-called alternative (“ecology-friendly”, and similar) modes of utilization. To care for veritably wise (prudent) and sustainable protection and utilization of bio-geographical potential of the ZDR, as well to preserve its genetic resources, it is of necessity to give priority the protection and dissemination of autochthons (“natural”, “unchanged”, etc.) ecosystems and species. The introduction of allochthonous species should be carefully scrutinized, performed selectively and specific programmes based, and kept to the necessary minimum. Albeit strengths and opportunities in the ZDR prevail over its weaknesses and threats,

completely new systems of biodiversity protection and utilization should be introduced, to be compatible to more recent European approaches and practices. In addition to this, the observance of the existing environmental protection laws, other legal regulations, and policy instruments and measures, will have to be significantly improved in the future, as the current implementation practice lags far behind the legal stipulations. An entire new generation documents of integrated and sustainable spatio-ecological protection and utilization of biodiversity and other natural resources for the ZDR is urgently needed. Based on a set of common criteria, the documents in question should integrate the respective strategic priorities from specific sectors (viz., forestry, agriculture, fisheries, wild life preservation and hunting, pharmaceutical industry, water management, tourism, etc.). Particularly, the share of financial funds and other resources spent on the bio-geo-diversity of the ZDR in total expenditures ought to radically increase in the few years to come, in order to fully satisfy both the national priorities in this sphere and the international responsibilities Serbian has taken on so far.

The ultimate part dwells on the role of the so-called “sustainable business”. In the most developed European countries, mostly those belonging to the EU, in recent thirty or so years at least three waves of “economic and ecological restructuring” have taken place, the so-called “sustainable business” being one of the key levers of such a progress. Contrary to this, Serbia has until recently missed these waves of restructuring, and almost nothing has been undertaken to that end. Even national strategic documents, that have been enacted in past few years, hardly mentioned this issue. As from the 1970s Serbia (Yugoslavia) used to be at the forefront of legal, institutional and organizational adjustments in environmental matters, followed by a period during which it was lagging far behind the contemporary EU trends in sustainable development. Now, Serbia, which also applies to the ZDR, is back to the European development planning scene, although not in its mainstream, but more at its backstage. There is an urgent necessity to undertake a number of organized and systematic measures with a view to introduce proper improvements in this field. These range from legal and institutional adjustments, via developing a new generation of sustainable business development documents, to introducing appropriate measures and instruments, now grossly missing. As for the ZDR, a reminder and guidance for establishing its sustainable business is put forth, comprising: improving on the territorial location and capital of the ZDR within Serbia and its neighbours (occupying a place of prime geopolitical importance at the crossroad of European corridors VII and X), now well endangered by the mis-events of the 1990s; assumptions on possible motifs of foreign partners to invest in Serbia and the ZDR; key issues that should be addressed within the new sustainable development documents (e.g., the proper account of contextual factors, methodological and related issues, information, knowledge and other support, procedural, interaction and communications aspects, implementation of decisions, etc.); possible roles of partnership between business community and other actors in the ZDR; examples of good practices in establishing sustainable business; factors which should be taken into account in order to make best of various options; etc.

LITERATURA/IZVORI

- Analiza socio-ekonomskog razvoja opštine Užice (2007), Beograd: Ekonomski institut, jun 2007. godine*
- Begović, B. (2007): *Ekonomska analiza korupcije, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije*
- Begović, B. i dr. (2006): *Lokalni ekonomski razvoj, Beograd: Centar za liberalno-ekonomske studije i Stalna konferencija gradova i opština, Beograd*
- Begović, B (1995): *Ekonomika urbanističkog planiranja, Beograd: CesMecon*
- Benić, N. (2007): *Privreda regiona Užice: opšte karakteristike, mimeo*
- Burdije, P. (1998/1999): *Signalna svetla. Prilozi za otpor neoliberalnoj invaziji, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva*
- Bourdieu, P. (1998): ‘Društveni prostor i simbolička moć’, u: Ivana Spasić, ur., *Interpretativna sociologija, Beograd: ZUNS (ss 143-158)*
- Bourdieu, P. (1985): *The forms of capital. u: J. G. Richardson, ed., Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, New York: Greenwood Press, (ss. 241–258)*
- Convention on Access to Information, Public Participation in Secision-Making and Access to Justice in Environmental Matter, UN ECE, Fourth Ministerial Conference “Environment for Europe”, Arrhus, Denmark, 23-25 June 1998*
- Crosland, A. (2006/1956): *The Future of Socialism, London: Constable*
- Dahl, R.A. (1989): *Democracy and Its Critics, New Haven and London: Yale University Press*
- Davis, G. (2004): *A History of the Social Development Network in the World Bank, 1973-2002. Paper No. 56., March 2004*
- Desai, M. (2003): ‘Public Goods: A Historical Perspective’, u: I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R. Mendoza, eds., *Providing Global Public Goods. Managing Globalization, The United Nations Development Programme, Oxford: Oxford University Press (ss. 63-77)*
- Diamond, P. (2006): *Nova politička ekonomija evropskog(ih) socijalnog(ih) modela, Beograd: Kancelarija Fondacije Fridrih Ebert (www.fes.org.yu)*
- Dimitrijević, V., D. Popović, T. Papić, V. Petrović (2006): *Međunarodno pravo ljudskih prava, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava*
- Dordjević, B. (1993): *Cybernetics in water resources management. Fort Collins: WRP & Book Crafters, 1993. - XXV, 650 str.*
- Dorđević, B.: ‘O strateškim rešenjima definisanim Vodoprivrednom osnovom Republike Srbije’, *Vodoprivreda, 195-200, 2002 (ss.13-33)*
- Dorđević, B. (2001) *Hidroenergetsko korišćenje voda, Građevinski fakultet, Beograd, str.542+VII,*
- Dorđević, B. (2004) ‘Strategija razvoja vodne infrastructure Srbije’, u: Spasić, N., ur.: *Strateški okvir za održiv razvoj Srbije, Beograd: IAUS (ss.119-130).*
- Dorđević, B. i T. Dašić, (2004): ‘Unapređivati životnu sredinu kroz aktivno upravljanje vodnim resursima’, u: M.Đurović, ur., *Energetski potencijali Crne Gore, Podgorica: Crnogorska akademija nauka i umjetnosti.*

- Dorđević, B. (2003): "Akumulacije i njihovo uklapanje u okruženje", *Međunarodni workshop Hidroakumulacije - Multidisciplinarni pristup održivom razvoju*, Zaječar, maj 2003
- Dorđević, B. i T. Dašić (2003): "Garantovani ekološki protok - efikasno sredstvo za očuvanje biocenoza nizvodno od brana i akumulacija", *Međunarodni workshop Hidroakumulacije - Multidisciplinarni pristup održivom razvoju*, Zaječar, maj 2003
- Dorđević, B. (2004): "Vrednovanje hidroenergetskih potencijala u poređenju sa drugim obnovljivim energijama", *Vodoprivreda*, 3 -4 / 2004 (ss. 234 – 259)
- Dorđević, B. i dr. (2004): "Optimizacija i estimacija pri planiranju i upravljanju u sistemu Drine", *Vodoprivreda*, 1-2 / 2004 (ss. 187-203)
- Dorđević, B. (2000): "Decision Support Models and Methods in Water Resources Planning and Management", *Scientific Review*, 25-26, Belgrade, 2000 (ss.125-145)
- Dorđević, B.: "Hidroenergetika Jugoslavije - Stanje i pravci daleg razvoja", *Energija*, 1 (1998) (ss. 35 – 40).
- Dorđević, B. (2005): "Sociološki fenomeni bitni za uspeh projekata u oblasti voda", *Vodoprivreda*, 213-215, 2005 (ss.35-52)
- Dorđević, B. i T.Dašić, (2004): "Razvojne projekte u slivu Drine uskladiti sa zahtevima očuvanja životne sredine", *Vodoprivreda*, 1-2 /2004 (ss. 63-76).
- Generalni (urbanistički) plan Beograda (2003)*, Beograd: Urbanistički zavod grada
- Heywood, V.H., Watson, R.T. eds (1995)–: *Global Biodiversity Assessment*. UNEP, Cambridge Univ. Press
- Edwards, M. and S. Zadek (2003): "Governing the provision of Global Public Goods: The Tole and Legitimacy of Nonstate Actors", u: I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R. Mendoza, eds., *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, The United Nations Development Programme. Oxford: Oxford University Press (ss. 200-224)
- Esping-Anderson, G., D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Mules (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- Evropska gradska povelja (The European Urban Charter)*, Savet Evropske stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE), Starazbur, 1992. Izdanje na srpskom: EXPEDITIO, Kotor, 2005.
- Friedmann, J. (1987): *Planning in the Public Domain*, Princeton: Princeton University Press
- Gams, A. (1990): *Društvena norma. Pojava, nastanak i značaj*, Beograd: Savremena administracija
- Giddens, A. (2004/2001): *The Third Way and its Critics*, Oxford: Polity Press
- Gilbert, R., D.Stevenson, H.Girardet and R. Stern (1996): *Making cities work. The Role of Local Authorities in the Urban Environment*. London: Earthscan
- Evropska socijalna povelja/ European Social Charter (Revised) (1996)*, Savet Evrope
- Jakšić, P. (2003): *Crvena knjiga dnevnih leptira Srbije, Lepidoptera: Hesperioidea i Papilionidea*. Beograd: Zavod za zaštitu prirode Srbije
- Janić, M., V. Trifunović V. i M. Ralević M. ur.(2007): *Investitori-investicije. Mesto i značaj u izradi Strategije prostornog i urbanog razvoja Srbije*. Beograd: Letnja škola urbanizma. Udruženje urbanista Srbije i Republička agencija za prostorno planiranje

Javne službe u opštini Užice, mimeo, nedatirano

Jensen, O.B. and T. Richardson, (2004): *Making European Space. Mobility, power and territorial identity*, London, New York: Routledge

Jokić, V. (2007): *Opšti demografski podaci za Užički region, mimeo, avgust*

Jeffrey, Michel H. (2005): *Status and Impact of the German Lignite Industry*, The Swedish NGO Secretariat on Acid Rain.

Kotkin, Joel (2005): *The City. A Global History*, A Phoenix Paperback

Kaul, I. (2003): *Introductory statement on The UNDP Forum on Global Public Goods for the Millenium Development Goals*

Kaul, I., I.Grunberg and M.Stern, eds., (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century*, New York: Oxford University Press

Kaul, I. (2001): "Global Public Goods: What Role for the Civil Society?". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 30, no.3, September 2001, Sage Publications (ss. 588-602)

Kuper, T. (1995): "Javne obeveze javnog administratora: Kontinuum javno-privatno u demokratskom društvu", u: M. Damjanović i S. Đorđević, *Izazovi modernoj upravi i modernom upravljanju. Hrestomatija*, Beograd: TIMIT (ss. 661-688)

Livada, Svetozar (1985): "Gradovi bez sela", *Split, Pogledi*, br.4, godina XV/1985 (ss. 73-84)

Loftus, R., Scherf, B. eds (1993): *World watch List for Domestic Animal Diversity. 1st. Ed. Food and Acriculture Organization pf the United Narions, Rome, Italy*

"Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2007. godinu, sa projekcijama za 2008. i 2009. godinu", *Službeni glasnik Republike Srbije*, 101/2006

Milanović, T. i B. Đorđević, (1999): "Dinamički procesi u akumulacijama i njihovo modeliranje za potrebe planiranja i eksploatacije vodoprivrednih sistema", *Vodoprivreda*, 177-182, 1-6 (1999) (ss. 23-36)

Nacionalni plan zapošljavanja za period 2006-2008. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2006

Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije 2006-2012, Ministarstvo privrede i Republički zavod za razvoj, Beograd, novembar 2006

Nations in Transit, Freedom House, 2007

Opštine u Srbiji 2005., Republički zavod za statistiku, Beograd, 2006

"Odluka o izradi Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog parka Tara" i "Program za izradu Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog parka Tara", *Službeni glasnik Republike Srbije*, 95/2006

Pejić, M., *Užice i regionalno područje. Obaveze, uslovi i smernice iz planskih dokumenata višeg reda, mimeo, nedatirano*

Penčić, M. (2005): *Biljni genetički resursi, izabrani radovi. Beograd: Jugoslovenska inženjerska akademija, Akademska izdanja*

Perišić, D. (1985): "O urbocentrizmu, diskontinuitetu i planiranju", *Split, Pogledi*, br.4, godina XV/1985 (ss. 41-51)

Petovar, K. (2003): *Naši gradovi između države i građanina, Beograd: Geografski fakultet, Arhitektonski fakultet i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije*

- Petovar, K. (1985): "Kvalitet svakodnevnog života kao kriterijum razvijenosti grada". *Split, Pogledi, br.4, godina XV/1985* (ss. 85-87)
- Petovar, K. (2004): "Socijalni razvoj i institucije na prostoru APB", *Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda, Beograd: Urbanistički zavod grada.*
- Petovar, K. (2007): "O kriterijumima definicije grada", u: *U susret novom statusu gradova u Srbiji. Realnost i potrebe, Beograd: PALGO centar*
- Petovar, K. (2005): "Urbanizacija bez urbanosti – bilanca rasta gradova u Srbiji", *Sociologija sela, godina 43, Zagreb, srpanj-rujan 2005, br. 169 (3)* (ss. 725-750)
- Stuck in the Past. Energy, Environment and Poverty. Serbia and Montenegro (2004), A. Kovačević, ur., Belgrade:UNDP (K. Petovar – poglavlje VI i VII-1).*
- Petovar, K. (2004): "Građanska inicijativa i koncept javnog dobra u planiranju i korišćenju prostora", *II naučno-stručni skup Lokalna samouprava u planiranju i uređenju naselja, Zlatibor, 13-15 maj 2004. godine*
- Petovar, K. (1998): "Usklađivanje javnih i pojedinačnih interesa u Generalnom urbanističkom planu Beograda", u: *Socioekonomski i ekološko-prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju (ur. M. Vujošević), Beograd: Urbanistički zavod* (ss. 29-29)
- Pihler, S. (1999): "Pretpostavke uspostavljanja pravne države i vladavine prava", u: *Građanin u pravnom sistemu SR Jugoslavije, Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji*
- Platzack, M. (s.a.): "Bolja socijalna država". U: *Materijali o socijalnoj Demokratiji. Beograd: Friedrich Ebert Fondacija*
- Prostorni plan Republike Srbije - Planska i analitičko-dokumentaciona osnova. (1996) Beograd: Službeni glasnik*
- Puzović, S. (2000): *Atlas ptica grabljivica Srbije. Beograd: Zavod za zaštitu prirode Srbije, (ss. 262)*
- Putnam R.D. (1995): "Bowling Alone. America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy, The John Hopkins University Press*
- Partnership for Sustainable Development. The Role of Business and Industry, UNEP et al., Paris, 1994*
- Plan za podsticanje razvoja MSPP 2005-2007. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2005*
- Privreda Užica. Opšti aspekti, mimeo, Privredna komora Užica, avgust 2007*
- Program održivog razvoja i zaštite životne sredine za opštine i gradove u Srbiji 2004-2006. godine, SKGO i Norveška asocijacija lokalnih i regionalnih vlasti, Beograd, 2004*
- Prostorni plan opštine Arilje. Strategija razvoja planskog područja, Nacrt, JP "Direkcija za izgradnju", Arilje, januar 2007. godine*
- Prostorni plan opštine Požega. Strategija razvoja, uređenja i korišćenja prostora, AD INFOPLAN, Aranđelovac, Aranđelovac, 2006*
- Prostorni plan područja izvorišta vodosnabdevanja Regionalog sistema "Rzav", Predlog plana, Republička agencija za prostorno planiranje, Beograd, juni 2004*

- Prostorni plan područja Nacionalnog parka Tara, Službeni glasnik Republike Srbije, 3/1989*
- Prostorni plan područja posebne namene Parka prirode Golija. Strategija zaštite, uređenja i razvoja, Radna verzija, CEP, Beograd, avgust 2004*
- Radelić, N. i Ž. Jovanović, Osnovni podaci o strukturi i funkcionisanju sistema socijalne zaštite regiona Užice, mimeo, juli 2007*
- Regionalna sanitarna deponija i reciklažni centar za Zlatiborski okrug. Prethodna studija opravdanosti, IC Integral Cvetković, Beograd, jun 2004*
- Samuelson, P.A. (1954): "The Pure Theory of Public Expenditure". Review of Economics and Statistics 36 (ss. 387-89)*
- Schroeder, W. (s.a.): "Novi akcenti u socijalnoj politici". U: Materijali o socijalnoj Demokratiji. Beograd: Friedrich Ebert Fondacija*
- Sennet, R. (1974): The Fall of Public Man: On the Psychology of Capitalism. New York: Vintage Books*
- Svendsen, Gunnar Lind Hasse and Gert Tinggard Svendsen (), The Creation and Destruction of Social Capital. Entrepreneurship, Co-operative movements and Institutions (internet)*
- Srednjeročni program razvoja Zlatiborskog okruga 2002-2006, mimeo, Užice, 2002*
- Stambolović, V., Okvir angažmana u zdravstvenom sektoru, mimeo, avgust 2007*
- Stevanović, V., Vasić, V. eds. (1995): Biodiverzitet Jugoslavije sa pregledom vrsta od međunarodnog značaja. Beograd: Biološki fakultet Univerziteta u Beogradu i Ecolibri*
- Stevanović, V. ed. (1999): Crvena knjiga vaskularne flore Srbije-iščekzli i krajnje ugroženi taksoni.- Biološki fakultet Univerziteta u Beogradu, Zavod za zaštitu prirode Srbije, Republičko mistarstvo za zaštitu životne sredine*
- Stojanović, S., Đorđević-Milošević, S, (2003): Autohtone rase domaćih životinja u Srbiji i Crnoj Gori. Beograd: Savezni sekretarijat za rad, zdravstvo i socijalno osiguranje, sektor za životnu sredinu (ss.250)*
- Strategija lokalnog održivog razvoja, Stalna konferencija opština i gradova, Beograd, 2005.*
- Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja, Službeni glasnik RS, 22/2006*
- Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Republici Srbiji 2003-2008, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2003*
- Strategija razvoja opštine Kosjerić, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Institut za prostorno planiranje, Skupština opštine Kosjerić, Beograd, novembar 2004*
- Strategija reforme sistema socijalne zaštite (nacrt), Vlada Republike Srbije, Beograd, 2005*
- Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine, Službeni glasnik RS, 21/2007.*
- Strategija za smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2003.*
- Studija razvoja lokalne ekonomije opštine Užice, Skupština opštine Užice, Užice, Beograd, decembar 2006*
- The Many Faces of Poverty (2004): Beograd: UNICEF*

- Ulrich, W. (1994/1983): *Critical Heuristics of Social Planning, A New Approach to Practical Philosophy*, Chichester: Wiley&Sons
- Vodoprivredna osnova Republike Srbije (2002), Beograd: Institut za vodoprivredu 'Jaroslav Černi'
- Vajdenfeld, V. i V. Vesels (izd.) (2002/2004) *Evropa od A do Š. Priručnik za evropsku integraciju*. Fondacija Konrad Adenauer
- Vujošević M. i K. Petovar (2006): "Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju", *Sociologija*, Vol.XLVIII, No.4, Beograd, Oktobar-Decembar 2006, (ss. 357-382)
- Vujošević, M. (2007): "The New Generation of European Sustainable Development Documents and Strategic Development Schemes of Serbia and Montenegro. The problem of correspondence", u: P. Getimis and G. Kafkalas (eds.), *Overcoming Fragmentation in Southeastern Europe: Prospects for Spatial Cohesion*, (pp. 191-233), Ashgate, Aldershot
- Vujošević, M. (2006): "Novija generacija evropskih dokumenata održivog razvoja, tranzicija u Srbiji i Crnoj Gori i pouke za planiranje", u N. Vučković i S. Vukomanović, ur., *Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici, EIF, Fond za evropske integracije i Fond Centar za demokratiju, Beograd* (ss. 65-108)
- Vujošević, M. (2006): "Novi evropski dokumenti održivog razvoja i prioriteti institucionalnog i organizacionog prilagođavanja u Srbiji i Crnoj Gori", u M. Vujošević i M. Filipović (red.), *Održivi razvoj u SCG: Institucionalno prilagođavanje rešenjima i praksi u EU, Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije* (ss. 301-374)
- Vujošević, M (2006): "Kako i koliko regionalizovati Srbiju sa stanovništa podrške održivom biznisu? Novije pouke iz Evrope". U: *Planiranje, investicije i realizacija u tranziciji ka evropskom zakonodavstvu. Zbornik Letnje škole, Beograd: Udruženje urbanista Srbije* (ss. 87-102)
- Vujošević, M. sa K. Petovar, (2002): "Implementacija Prostornog plana Republike Srbije u uslovima tranzicijskih promena. Predlog za prilagođavanje pristupa, metodologije i sadržaja", u: *Grupa autora, Planiranje i implementacija, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije*
- Vujošević, M. (2004): *Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka. Novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji, Beograd: IAUS*
- Vujošević, M. (2004): "Otvorena pitanja rekonstituisanja javnih interesa u Srbiji: narušeni legitimizacioni osnov i obnova proaktivnog planiranja". u: *Komunikacije 2004, Javno dobro, Beograd: CEP*
- Vujošević, M. (2003): *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije*
- Tomušat, K (2006): *Ljudska prava između idealizma i realizma, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava*
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS, 62/2006*
- Zakon o javnom dugu, *Službeni glasnik RS, 61/2005*
- Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS, 9/2002.*
- "Za svako novo radno mesto 10.000 evra državne pomoći", *Danas, BIZNIS, 13. avgust 2007*

Dr Ksenija Petovar je diplomirala, magistrirala i doktorirala sociologiju na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Kao korisnik Fulbrajtove stipendije, provela je 1976/77. godinu na Univerzitetu u Bostonu, SAD, na Programu za lokalne zajednice. Preko 20 godina radila je kao istraživač i viši naučni saradnik u Centru za stanovanje Instituta za ispitivanje materijala Srbije i Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije. Od 1997. godine radi kao profesor na Arhitektonskom i Geografskom fakultetu u Beogradu, na predmetima sociologija i urbana i ruralna sociologija. Oblast kojom se posebno bavi su ekonomska, socijalna i kulturna prava i programi socijalnog razvoja u urbanističkom i prostornom planiranju. Osnivač je i programski direktor, kao i ko-autor kurikuluma i brošura edukativnih programa u Fondu Centar za demokratiju. Autor i ko-autor je monografija i radova u oblasti urbanističkog i prostornog planiranja, socijalnog razvoja, javnih službi, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i siromaštva, među kojima izdajamo: “Naši gradovi između države i građanina” (2003.), “Prostorni plan Republike Srbije, skraćena verzija” (1997.), “Siromašna područja Beograda” (1997.), “Stuck in the Past. Energy, Environment and Poverty. Serbia and Montenegro” (UNDP, 2004), “Transformation of Settlements and Population in Large Lignite Basins. Case Study of Kolubara Basin” (2007).

Dr Miodrag Vujošević je ekonomist, prostorni i envajronmentalni planer. Diplomirao je na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, a magistrirao i doktorirao na Geografskom fakultetu UB. Radio je u državnoj upravi i u istraživačkim institucijama u Sloveniji, Srbiji, Grčkoj i Gvajani. Od 1994. godine stalno je zaposlen u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije, kao viši naučni saradnik. Ima obimno međunarodno iskustvo na pojedinačnim projektima u istraživanju, konsaltingu i drugoj saradnji (Slovenija, Grčka, Gvajana, Austrija, ECE/UN, Plavi plan Mediterana, CADSES/VISION PLANET, ESTIA, OSPE, SPOSE, INTEREG, PLANET SENSE i dr.). Povremeno je angažovan kao predavač na domaćim i inostranim univerzitetima u oblastima primene statističkih metoda u planiranju, prostornog i urbanističkog planiranja, planiranja održivog razvoja, evropskog iskustva u planiranju, institucionalnih aranžmana u politici razvoja i dr. Koordinator je, odnosno rukovodilac brojnih međunarodnih i domaćih naučnih projekata, prostornih planova i drugih strateških dokumenata na nacionalnom, regionalnom i gradskom nivou. Ekspert je u oblasti komparativne teorije i opšte metodologije planiranja održivog razvoja, planiranja u periodu tranzicije, evropskog planiranja, regionalnog prostornog planiranja, generalnog urbanističkog planiranja i implementacije planskih odluka. Član je nekoliko istraživačkih centara, profesionalnih udruženja, agencija i komiteta naučnih skupova u Srbiji i inostranstvu. Konsultant Interameričke banke za razvoj u Gvajani (1981-85), saradnik ECMR UN (1996-98) i Institute of Urban Environment and Human Resources, Panteion University of Athens (2001/02). Autor je sedam knjiga i preko 100 naučnih radova, na srpskom, engleskom i slovenačkom jeziku. Prevođen na grčki u nemački.

Dr Branislav V. Đorđević je diplomirao i doktorirao na Građevinskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, gde je do penzionisanja bio redovni profesor. Redovni je član Akademije inženjerskih nauka Srbije, član Naučnog društva Srbije, professor honoris causae. Kao utemeljivač Teorije vodoprivrednih sistema, kao nove grane Tehničke kibernetike, predavao na više univerziteta. Bio je šef Katedre za hidrotehniku. Njegova specijalnost su složeni hidrotehnički sistemi sa hidroelektranama, višenamensko korišćenje, uređenje i zaštita voda, i hidroekologija. Za knjige “Korišćenje vodnih snaga I i II” nagrađen Oktobarskom nagradom Beograda. Njegovo kapitalno delo iz oblasti teorije vodoprivrednih sistema, objavljeno u SAD - Cybernetics in Water Resources Management - bazna je monografija u svetu iz te oblasti i citira se u tom svojstvu. Najčešće citirane knjige: Vodoprivredni sistemi, Objekti hidroelektrana, Hidroenergetsko korišćenje voda. Radio je na planiranju svih većih hidroelektrana i vodoprivrednih sistema u SFRJ, kao i na izradi najvažnijih strateških planskih dokumenata u oblasti voda na prostoru bivše SFRJ.

Dr Vladimir Stevanović je diplomirao i doktorirao na Biološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu, na kome je profesor Ekologije i geografije biljaka, Biogeografije i Očuvanja biodiverziteta. Šef je Katedre za ekologiju biljaka Biološkog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Dopisni je član Srpske akademije nauka i umetnosti i brojnih stručnih udruženja u zemlji i inostranstvu. Autor je ili ko-autor većeg broja monografija, među kojima izdajamo: Biodiverzitet Jugoslavije, Crvena knjiga flore Srbije 1, Atlas Flore Evrope (regionalni savetnik za Srbiju, Crnu Goru, Makedoniju i Bosnu i Hercegovinu), Flora Hellenica Vol. 2 (rod. Draba), Flora Srbije 10 i 1 nov. ed. (autor priloga) i dr., kao i velikog broja naučnih radova stranim i domaćim časopisima (preko 130), referata na nacionalnim i međunarodnim naučnim skupovima (preko 75) i ekoloških studija i elaborata (22). Njegova osnovna naučna delatnost je kompleksna problematika rasprostranjenja i ekologije flore i vegetacije centralnog dela Balkanskog poluostrva, uključujući horologiju i kartiranje areala biljnih taksona vaskularne, posebno endemične flore poluostrva, fitogeografsku karakterizaciju i rejonizaciju orofitske flore, geoelemente vaskularne flore Srbije i Crne Gorre, ekologiju reliktnih vrsta, procenu i očuvanje biološke raznovrsnosti itd. Opisao je u saradnji sa drugim autorima 7 novih biljnih vrsta za nauku iz Srbije, Crne Gore i Grčke. Mentor je brojnih magistarskih radova i doktorskih teza iz oblasti ekologije, fitogeografije i zaštite životne sredine.

FOND CENTAR ZA DEMOKRATIJU

Fond Centar za demokratiju (FCD) je nevladina, nestranačka i neprofitna organizacija koju je 1994. godine osnovao profesor dr. Dragoljub Mićunović, sa nekoliko desetina drugih istaknutih intelektualaca. Misija FCD je doprinos razvoju modernog demokratskog društva u Srbiji putem jačanja ljudskih i institucionalnih kapaciteta kroz istraživačke, obrazovne i razvojne programe i unapređenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava građana. Ciljevi aktivnosti FCD su:

- razvoj demokratskog civilnog društva u Srbiji;
- razvoj demokratskih institucija, a naročito razvijanje modernog parlamentarizma, nezavisnog sudstva i moderne državne administracije, udruženja građana i slobodne javnosti;
- integracija Srbije u Evropsku uniju;
- stvaranje demokratske političke kulture, tolerancije i dijaloga kao osnovnog sredstva za rešavanje sporova u duštvu;
- uspostavljanje pravne države i vladavine prava;
- unapređivanje i zaštita ljudskih prava, građanskih i političkih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i envajronmentalnih;
- uspostavljanje otvorenog tržišta i razvoj autonomnih ekonomskih subjekata.

Aktivnosti FCD usmerene su na reforme i strateški razvoj našeg društva, promociju evropskih integracija i edukaciju o Evropskoj uniji i procesu pridruživanja, obrazovne programe i jačanje znanja i kapaciteta za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, programe za razvoj nevladinih organizacija i dr.

Ciljne grupe kojima se FCD obraća su: organizacije civilnog društva, političke stranke i sindikati; predstavnici lokalnih i centralne vlasti i zaposleni u državnoj aministraciji; sudije i sudska administracija, omladina, žene i osetljive društvene grupe.

(Adresa: Beograd, Maršala Birjuzova 16/III; e-mail: info@centaronline.org).

INSTITUT ZA ARHITEKTURU I URBANIZAM SRBIJE

Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS) osnovan je 1954 godine. U proteklih više od pola veka u IAUS-u su urađeni brojni projekti koji su Institut doveli u poziciju vodeće naučne ustanove u oblasti arhitekture, urbanističkog i prostornog planiranja u Srbiji. Delatnost IAUS-a obuhvata:

- naučni rad u oblasti arhitekture, stanovanja, izgradnje, urbanizma, prostornog planiranja i održivog razvoja, ekološki; socijalni, ekonomski i drugi specifični aspekti prostornog razvoja;
- prostorno i urbanističko planiranje i izrada regionalnih planova, planova područja posebne namene (rudarstvo, vodoprivreda, turizam, industrija, saobraćaj i dr.), planova infrastrukturnih koridora, generalnih i regulacionih urbanističkih planova, planova uređenja seoskih područja, izrada studijskih osnova za potrebe planiranja, izrada baza podataka i softverskih podrški planiranju, izrada programa, normativa i instrumenata za implementaciju planova;
- projektovanje arhitektonskih i arhitektonsko-urbanističkih celina, gradskih centara, stambenih naselja, objekata i kompleksa kulture, zdravstva, obrazovanja, poslovanja, sporta i dr., komercijalnih i proizvodnih objekata i objekata i površina specijalne namene;
- konsalting, inženjering i marketing u izgradnji i uređenju prostora;
- izrada investicionih i predinvesticionih studija i programa, procena izvodljivosti i procena uticaja na životnu sredinu;
- međunarodna saradnja, publicistika, informatika i edikacija iz delatnosti Instituta.

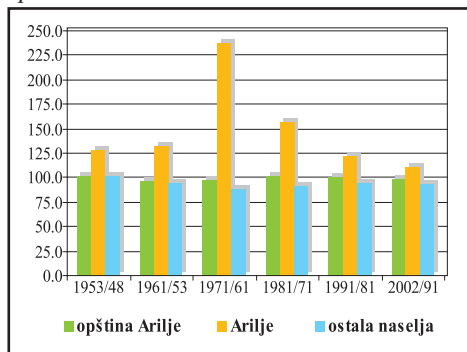
(Adresa: Beograd, Bulevar kralja Aleksandra 73/II; e-mail: iaus@iaus.org.yu)

PRILOZI

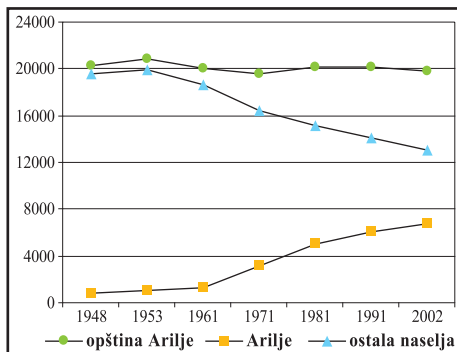
PODACI O STANOVNIŠTVU PO OPŠTINAMA

INDEKS PROMENA BROJA STANOVNIKA PO MEĐUPOPISNIM PERIODIMA
 KRETANJE BROJA STANOVNIKA – PO OPŠTINAMA I PREMA TIPU NASELJA
 (GRADSKA I OSTALA NASELJA)

Opština ARILJE

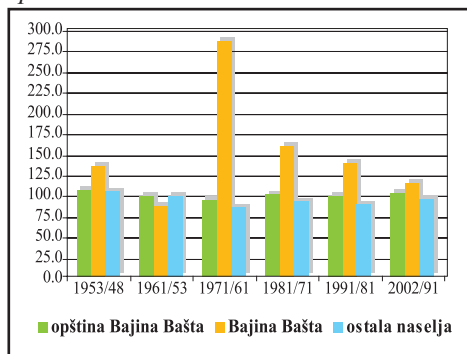


Indeks promena

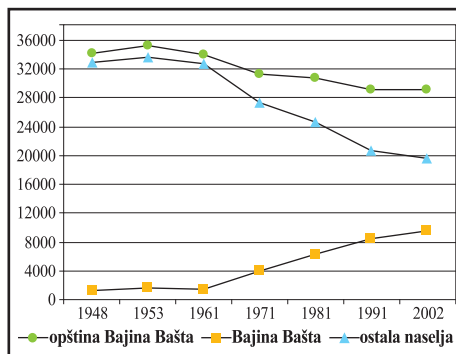


Kretanje broja stanovnika

Opština BAJINA BAŠTA

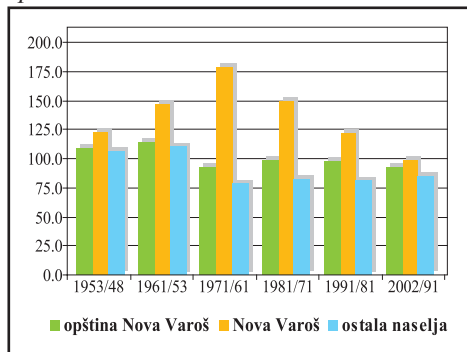


Indeks promena

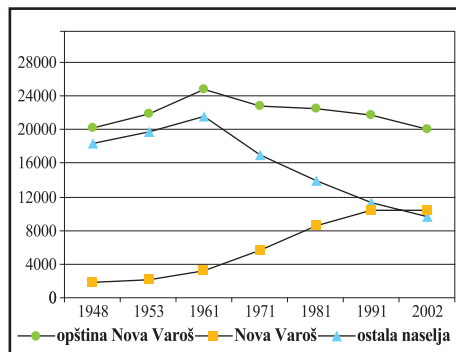


Kretanje broja stanovnika

Opština NOVA VAROŠ

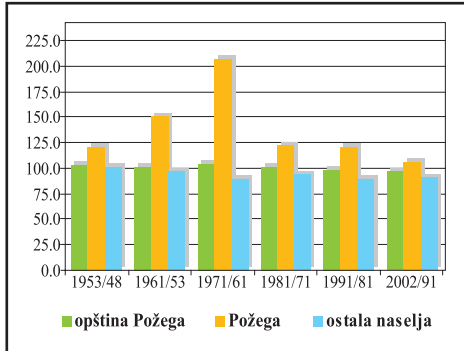


Indeks promena

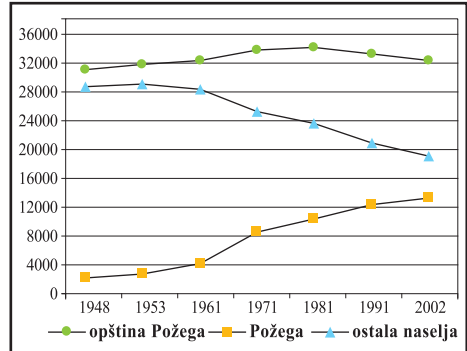


Kretanje broja stanovnika

Opština POŽEGA

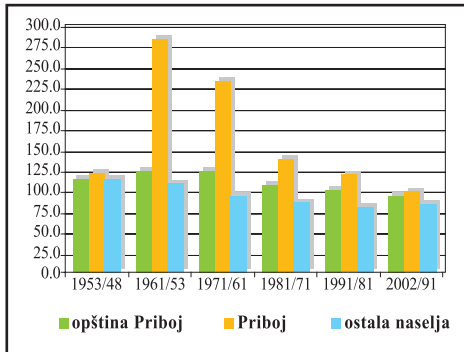


Indeks promena

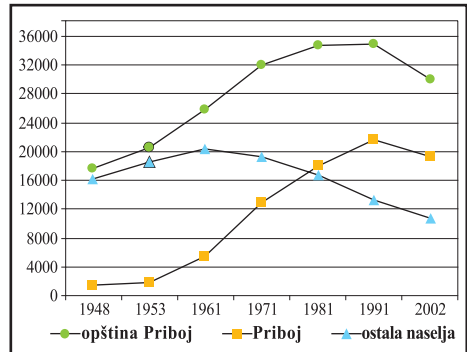


Kretanje broja stanovnika

Opština PRIBOJ

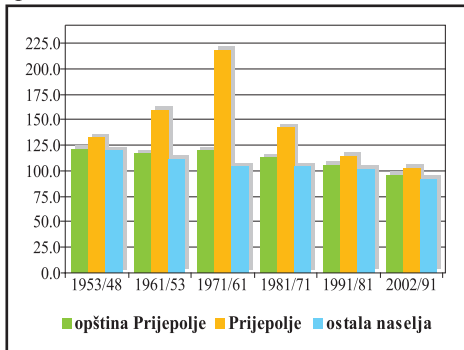


Indeks promena

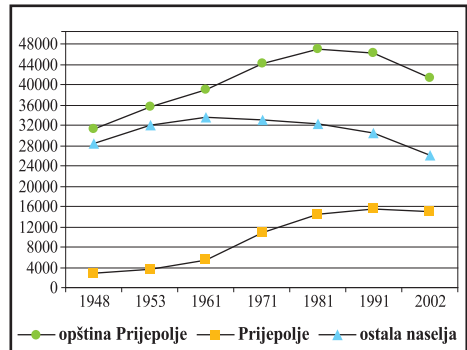


Kretanje broja stanovnika

Opština PRIJEPOLJE

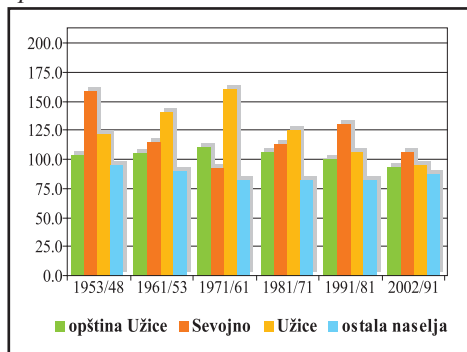


Indeks promena

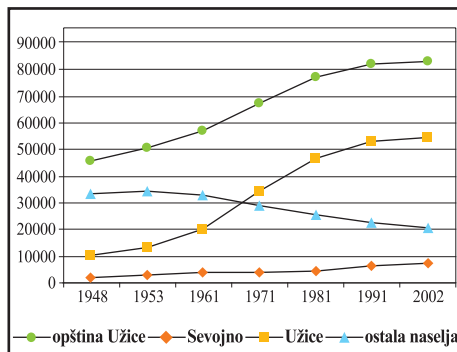


Kretanje broja stanovnika

Opština UŽICE

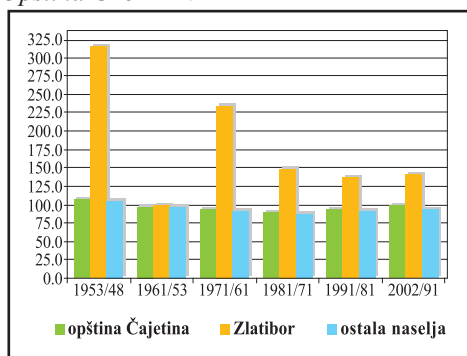


Indeks promena

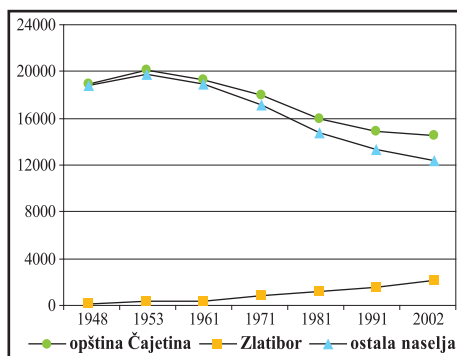


Kretanje broja stanovnika

Opština ČEJETINA

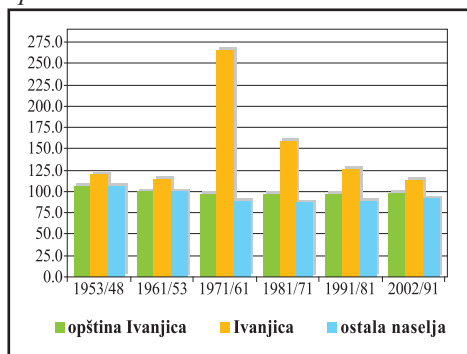


Indeks promena

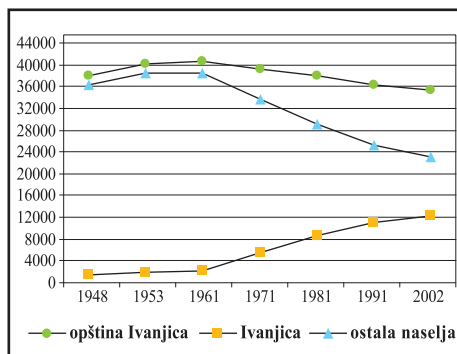


Kretanje broja stanovnika

Opština IVANJICA

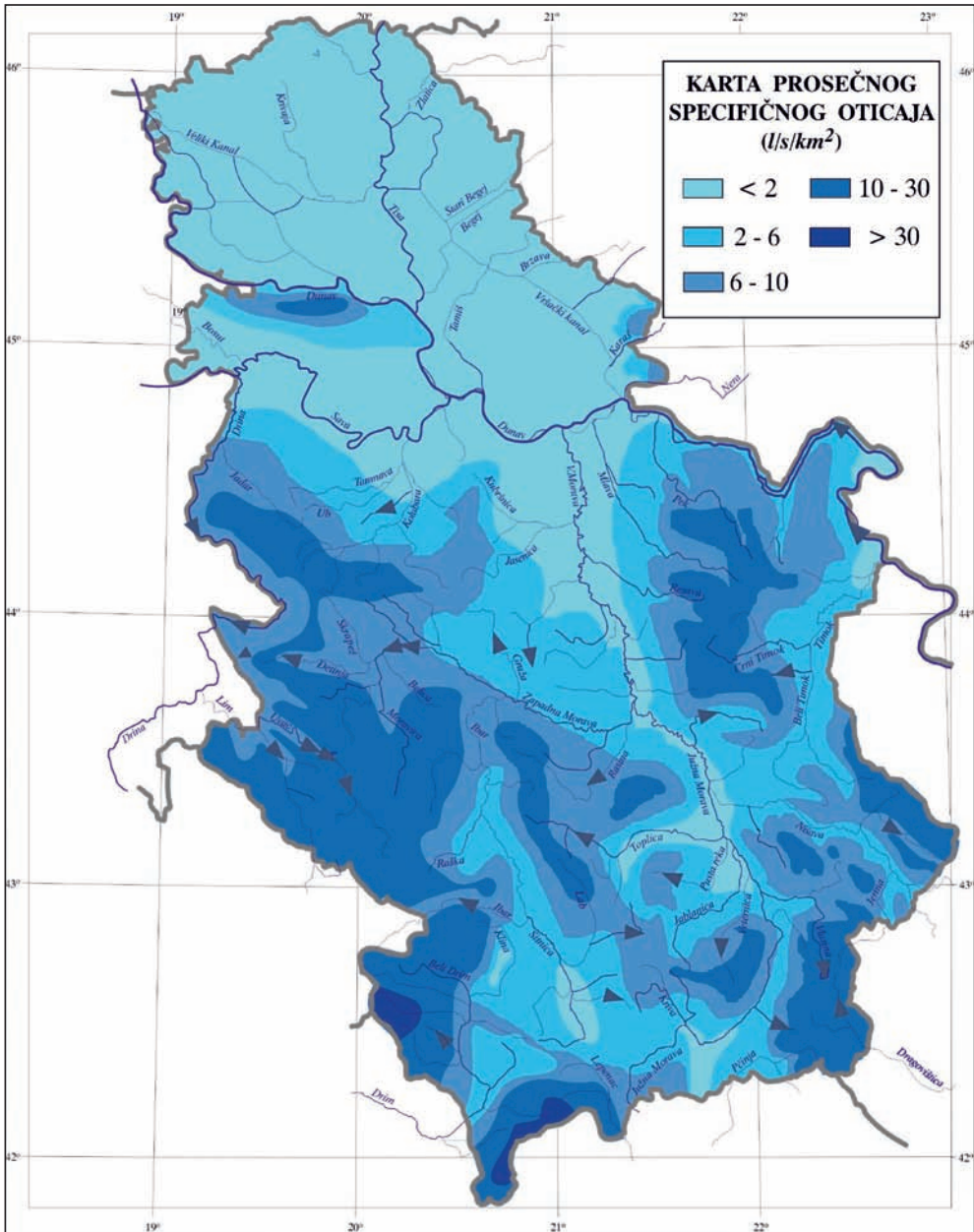


Indeks promena

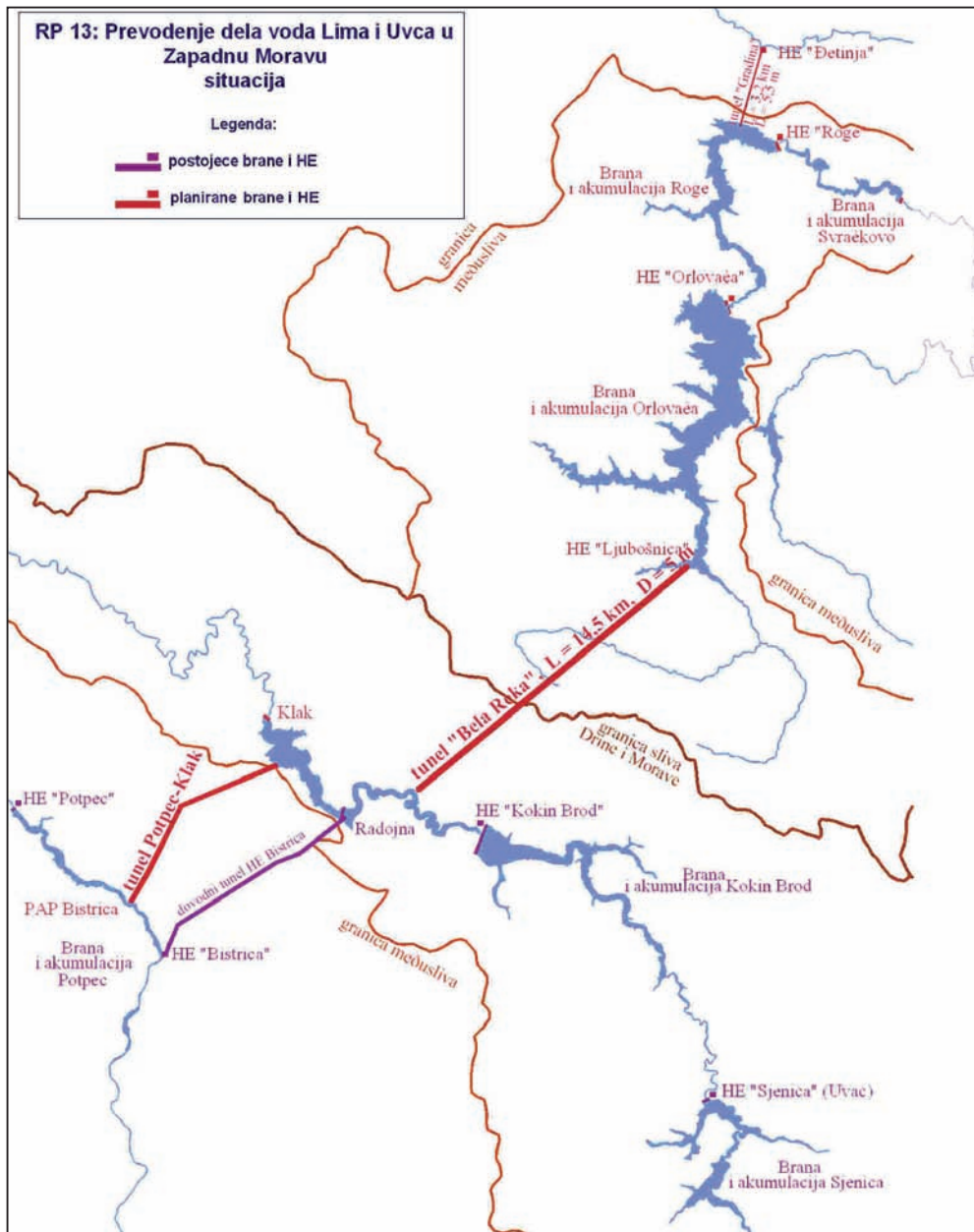


Kretanje broja stanovnika

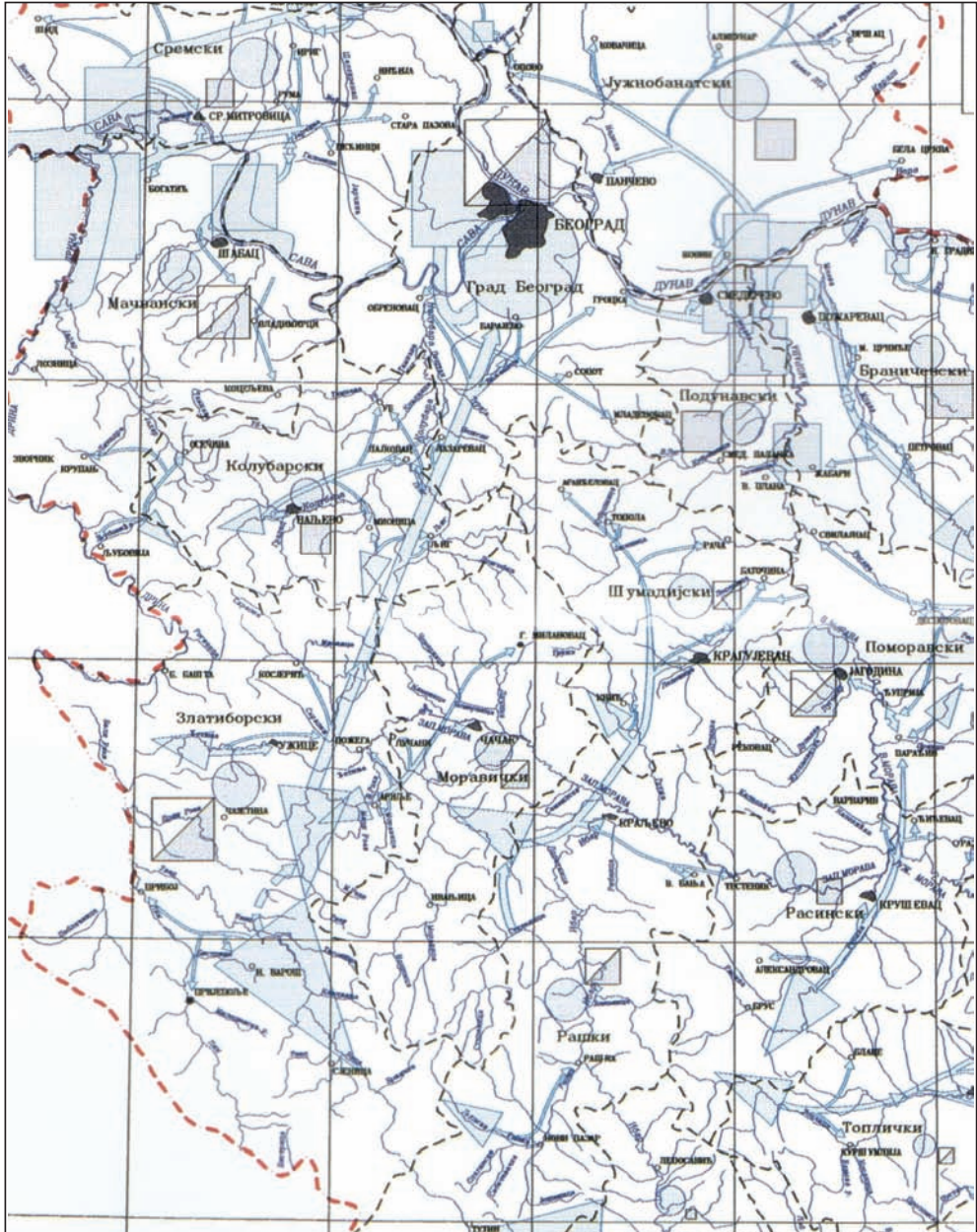
Slika 1: Specifični oticaji voda na teritoriji Srbije

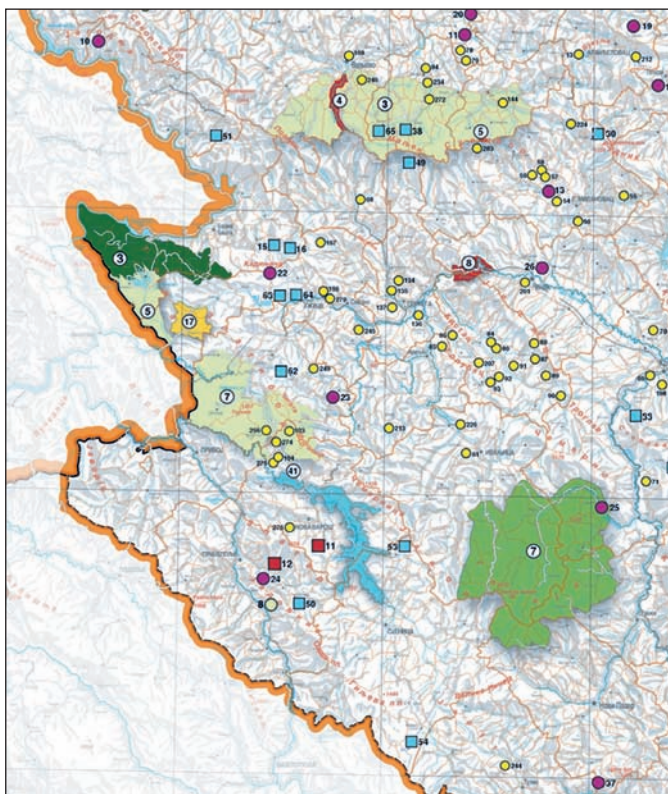


Slika 2: Rešenje prevođenja vode Uvca u sliv Velikog Rzava



Slika 3: Pravci razvoja regionalnih sistema koji imaju izvorište na području Zlatiborskog regiona





Slika 4: Karta zaštićenih objekata prirode u zapadnoj Srbiji

Izvor: Mapa je deo kartografskog prikaza zaštićenih objekata prirode u Srbiji, urađenog od strane Zavoda za zaštitu prirode Republike Srbije 2005, autora O. Miličić, S. Korolije i B. Milovanovića. Originalna razmera 1:300 000.

LEGENDA:

Nacionalni park Tara (3)

Park prirode Golija (7)

Područje od kulturnog i istorijskog značaja: Kadinjača (22), Staro selo u Sirogojnu (23), Manastir Mileševa (24)

Predeo izuzetnih odlika: Park šuma Ivlje (11), Kanjon reke Mileševke (12)

Područje predviđeno za zaštitu: Zaovine sa kanjonom Belog Rzava (5), Zlatibor (7), Slapovi Sopotnice (8)

Područje u postupku za zaštitu: Mokra Gora (17)

Specijalni rezervati prirode: Tesne jaruge (15), Iznad Tatalije (16), Klisura reke Uvac (41), Ravnište (50), Paljevine (53), Gutavica (54), Park šuma Ribnica (62), Zelenika 1 (63), Zelenika 2 (64)

Spomenici prirode: Grupa stabala hrasta cera – Bedina Varoš (61), Dva stabla hrasta lužnjaka u Donjoj Kravarici (83), Stablo breze u Donjoj Kravarici (85), Stablo drene u Viči (91), Stablo klenu u Viči (92), Stablo lipe u Pšaniku (93), Stablo crnog bora Lira u Draglici (103), Munika u selu Senište (104), Stablo hrasta lužnjaka Bele vode – Glumač (134), Stablo hrasta lužnjaka Ljutice–Tvrđici (135), Stablo hrasta cera Počea-Gorobilje (136), Grupa 8 stabala hrasta lužnjaka – Visibaba (137), Stablo divoleske – Užice (166), Stablo hrasta kitnjaka Debela granica –Ribaševina, Rdanske pećine (207), Kraški izvor Potajnica (213), Hadži-Prodanova pećina (226), Sopić pećina (249), 3 stabla crnog bora –Dobroselica, Stablo bor munika-Senište (275).

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
502.131.1(497.11)(082)

Novi teorijski i metodološki pristupi u izradi strategije održivog regionalnog razvoja : primer Zlatiborskog regiona / Miodrag Vujošević. Ksenija Petovar (urednici). - Beograd : Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije : Fond Centar za demokratiju, 2008 (Beograd : Grafolik). - III, 196 str. : graf. prikazi, geogr. karte ; 24 cm

“Knjiga čini prvu fazu projekta ‘Regionalno partnerstvo za razvoj’ koji su zajednički započeli Fond Centar za demokratiju iz Beograda i Regionalna privredna komora iz Užica ...” --> Predgovor. - Tiraž 500. - Str. 7-9: Predgovor / urednici. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Summary: New Theoretical and Methodologic Planning. - Bibliografija: str. 179-184.

ISBN 978-86-80329-56-7 (IAUS)

1. Вујошевић, Миодраг [уредник] [аутор додатног текста]

а) Златиборски регион - Одрживи развој - Зборници

COBISS.SR-ID 147851788