



Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici

Zbirka tekstova





Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici

**Zbirka tekstova sa programa za odbornike
iz opština Zlatiborskog okruga**



Beograd • 2006



Izdavač
Fond Centar za demokratiju
Terazije 3/II, Beograd
www.centaronline.org
e-mail: info@centaronline.org

Za izdavača
Dragoljub Mićunović

Urednici
Nataša Vučković
Svetlana Vukomanović

DTP
Propaganda

Štampa
Grafolik, Beograd

Tiraž
1000

Beograd, februar 2006.

Štampanje knjige omogućeno je donacijom Fonda za evropske integracije, sredstvima Evropske unije uz realizaciju Evropske agencije za rekonstrukciju i Evropskog pokreta u Srbiji.

ISBN 86-83675-09-2

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

352.07 (4 - 672EU) (082)

342.25 (4 - 672EU) (082)

338.43 (4 - 672EU) (082)

EVROPSKE strategije i politike u lokalnoj zajednici:
program za odbornike i predstavnike lokalne vlasti u
opštinama zlatiborskog regiona / [urednici Nataša Vučković, Svetlana
Vukomanović]. - Beograd : Fond Centar za demokratiju, 2006
(Beograd : Grafolik) . - 242 str. : graf. prikazi, fotogr. ; 24 cm

Tiraž 1.000. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 86-83675-09-2

a) Evropska unija - Agrarna politika - Zbornici b) Lokalne
zajednice - Zemlje Evropske unije - Zbornici

COBISS.SR - ID 129560844

Nataša Vučković	
Uvod – Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici	5
Dragoljub Mićunović	
Lokalna samouprava i demokratska participacija	11
Vesna Knežević-Predić	
Evropska unija: institucije i pravo	15
Radovan Vukadinović	
Pravne karakteristike unutrašnjeg tržišta Evropske unije	29
Srđan Majstorović	
Regionalna politika i strukturni fondovi EU	41
Snežana Đorđević	
Strateški razvoj i kreiranje politika u lokalnoj zajednici	49
Miodrag Vujošević	
Nova generacija evropskih dokumenata održivog razvoja, tranzicija u Srbiji i Crnoj Gori i pouke za planiranje	65
Fotografije	109
Ksenija Petovar	
Javne službe kao deo urbanističkog planiranja i politike jednakih mogućnosti	125
Anđelka Mihajlov	
Strategija EU o održivom razvoju i politika EU u oblasti zaštite životne sredine – izazovi za strategiju razvoja lokalne zajednice	145
Zoran M. Njegovan	
Agrarna politika Evropske unije (CAP)	153
Nataša Gospić	
Ulazak Srbije u informaciono društvo: Uloga info-komunikacionih tehnologija u razvoju lokalne uprave	177
Nives Radeljić	
Međusektorska suradnja i razvoj lokalne zajednice	193
Stevan Vujasinović	
Komunikacije s javnošću u službi javnih programa	207
Milena Mešanović	
Mali vodič kroz proces stvaranja brendova	221
Konferencija Zlatiborski region i evropski put razvoja	225
Spisak učesnika projekta	241

Nataša **Vučković** ►► |

Uvod

Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici

Publikacija „*Evropske politike i strategije u lokalnoj zajednici*“ proizašla je iz višemesečnog rada na istoimenom projektu i jedan je od svakako najznačajnijih rezultata brojnih aktivnosti Centra za demokratiju, stručnog tima, neposrednih učesnika projekta i saradnika iz lokalnih zajednica u regionu Zlatibora. Projekat *Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici* započet je maja 2005. a završen je februara 2006. konferencijom *Zlatiborski region i evropski put razvoja*. Projekat je finansirala Evropska agencija za rekonstrukciju kroz Fond za evropske integracije (EIF).

Osnovni cilj je bio da se neposredni predstavnici građana u lokalnoj zajednici bolje upoznaju sa procesom pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i razumeju funkcionisanje EU, kako bi kompetentno i argumentovano promovisali političke, ekonomske i socijalne reforme nužne u procesu pridruživanja. Centar za demokratiju je projektom sebi postavio zadatak da zainteresuje opštinske odbornike za ovaj program, da okupi njih šezdeset i da im, kroz seriju sastanaka, seminara, tribina i treninga, omogući da bolje upoznaju Evropsku uniju i da bolje razumeju proces pridruživanja i stabilizacije koji je pred nama. Međutim, nismo se na tome zaustavili, već smo zajedno radili analizu praktičnih politika EU koje su relevantne za region Zlatibora (strategija razvoja, ekologija, poljoprivreda, socijalna politika, intersektorska saradnja i dr.), želeći da podstaknemo ne samo kompetentnije praćenje reformskih politika od strane odbornika, već i njihovo neposredno učešće u formulisanju praktičnih politika. Takođe, ovakav pristup omogućio je odbornicima da steknu bolji uvid u potrebu za regionalnim pristupom u planiranju razvoja. Cilj ovog projekta bio je i da se odbornici, kao neposredni predstavnici građana u lokalnoj zajednici, osnaže da preuzmu aktivniju ulogu u lokalnoj javnosti, u lokalnoj zajednici i regionu, da sami podstiču veće učešće građana u poslovima lokalne zajednice.

Zato je bilo potrebno da odbornike osnažimo još jednom vrstom znanja i veština – u komunikaciji i prezentaciji, upravljanju projektima, osnovnim znanjima iz oblasti strateškog planiranja i sl. Smatrali smo da su upravo odbornici ti koji u neposrednom kontaktu sa građanima mogu efikasno da objašnjavaju važnost evropskog puta Srbije, da ukazuju na predrasude i nerazumevanje u vezi sa evropskom orijentacijom i reformama koje se sprovode. I na kraju, pored „osnaživanja“ odbornika za aktivnu proreformsku i proevropsku politiku u ovom regionu, projektom smo želeli da podstaknemo formiranje mreže ključnih aktera u regionu – privrednika, nevladi-

nih organizacija, medija, predstavnika lokalnih vlasti i, naravno, odbornika, koja bi uticala na formulisanje praktičnih politika koje su u skladu sa opredeljenjem našeg društva da se pridruži Evropskoj uniji. Cilj je bio da navedeni ključni akteri u lokalnoj zajednici počnu da deluju kao promoteri približavanja Srbije Evropskoj uniji i da se zalažu za bržu implementaciju proevropskih reformi u Srbiji.

Da bi se navedeni ciljevi ostvarili, projekat je realizovan u nekoliko faza.

Prva faza je obuhvatila predstavljanje projekta predstavnicima lokalne zajednice u opštinama u regionu (predsednicima opština, narodnim poslanicima iz regiona, članovima opštinskih veća, šefovima odborničkih grupa, predstavnicima civilnog sektora, medijima), obezbeđenje podrške za realizaciju projekta u regionu, animaciju odbornika kao neposrednih učesnika u projektu i pripremu grupe stručnih savornika, predavača i trenera.

Drugu fazu je činila serija sastanaka, treninga i tribina sa neposrednim učesnicima projekta i građanima i to: Javna tribina 29. septembra 2005. u Užicu, Sastanak i trening 30. septembar - 1. oktobar 2005. u Užicu, Sastanak i trening 28-29. oktobar 2005. u Arilju, Trening 25-26. novembar 2005. na Zlatiboru.

Treću fazu činili su zaključni sastanci sa učesnicima projekta i konferencija *Zlatiborski region i evropski put razvoja*, održani u Užicu 6. i 7. februara 2006. godine.

Projekat nije bio ograničen na opštine Zlatiborskog okruga, već je uključio i neke opštine iz drugih okruga koje po raznim osnovama (tradiciji, privrednoj delatnosti i dr.) imaju interes za direktnu saradnju sa opštinama iz samog okruga. Pored toga, projektom se želela naglasiti važnost regionalne saradnje i mišljenja smo da se takva saradnja ne iscrpljuje u okviru jednog okruga, jer regionalni pristup upravo promovise saradnju koja nije limitirana državnim administrativnim jedinicama. Tako su u projektu učestvovali odbornici iz Užica, Požege, Kosjerića, Arilja, Bajine Bašte, Čajetine, Prijepolja, Nove Varoši, Sjenice, Ivanjice i Priboja.

Početak rada u regionu nije bio jednostavan. Pošto postoje brojni programi i seminari, mnogi odbornici su nam rekli da su već malo zasićeni „raznim seminarima“, pa zainteresovati odbornike da učestvuju u projektu nije bio lak zadatak. Presudna je bila dobra komunikacija sa lokalnim odborima političkih stranaka, predsednicima opština i šefovima odborničkih grupa, kao i sa poslanicima iz regiona. S druge strane, politička scena u svakoj opštini je različita i program je zato bio otvoren za odbornike svih političkih stranaka. Različitost u pristupu svakoj političkoj grupaciji i svakoj opštini doprinela je verovatno tome da na kraju bude znatno više zainteresovanih odbornika za program nego što je to bilo očekivano. I, kad je jednom program dobio zamajac, septembra 2005. u Užicu, dobra komunikacija u grupi i dobra saradnja odbornika i stručnog tima učinila je da je svaki naredni sastanak bio iščekivan sa velikim interesovanjem i da se, bez osipanja učesnika koje uobičajeno prati ovakve projekte, ovaj projekat doživi kao proces. Posebno važnim smatramo želju odbornika da se uspostavljen saradnja ne prekine, već da se započeti proces nastavi na pretpostavkama i rezultatima ovog projekta, što je i inače praksa Centra za demokratiju – da se na rezultatima jednog projekta, razvije drugi.

Pored već istaknute odlične saradnje u regionu i podrške koju smo dobili u gotovo svim opštinama, Centar za demokratiju je sa svoje strane formirao kompetentan stručni tim predavača, uvodničara i trenera. Dobrom pripremom i razumevaјуći

opšte i pojedinačne ciljeve projekta, poznavanjem regiona s jedne strane i evropskih praktičnih politika s druge strane, oni su dali najznačajniji stručni doprinos svim aktivnostima. Taj doprinos je više nego vidljiv u ovoj publikaciji, iako u ovom obliku nije moguće preneti sve inicijative, savete, odgovore na brojna pitanja i, što je najvažnije, predanost čitavom procesu.

Proizašli iz prvog sastanka krajem septembra 2005, prva grupa tekstova u ovoj publikaciji odnosi se na Evropsku uniju i zadatke koji stoje pred nama na putu pridruživanja. Uvodna predavanja Dragoljuba Mićunovića o institucijama u Srbiji i važnosti participacije građana u modernoj demokratiji i Vesne Knežević-Predić o institucijama Evropske unije uspostavili su taj dualni okvir projekta – mi i Evropska unija. Radovan Vukadinović je tekstem o pravnim karakteristikama unutrašnjeg tržišta Evropske unije predstavio mehanizme harmonizacije tržišta naglasivši da „funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU na posredan način utiče i na ponašanje subjekata iz trećih država i unutrašnju organizaciju tržišta u državama koje nisu članice“ jer će „subjektima iz trećih država biti mnogo lakše da posluju na unutrašnjem tržištu EU ako slični uslovi vladaju i u njihovim državama“. Pored predstavljanja regionalne politike i strukturnih fondova EU, Srđan Majstorović je ukazao na problem nepostojanja regionalnih teritorijalnih administrativnih jedinica u Srbiji i ukazao na važnost da „usmeravanje i sprovođenje aktivnosti u vezi sa regionalnim razvojem mora imati svoje nosioce u lokalnim i regionalnim sredinama“.

Druga grupa tekstova odnosi se na problem održivog razvoja i na praktične politike koje su od posebne važnosti za region Zlatibora s jedne strane, ali su i od značaja za aktuelne reforme, jačanje lokalne samouprave i reformisanje javnih službi. Tako Snežana Đorđević naglašava da se „poslovi podsticanja ekonomskog razvoja prenose na lokalnu vlast jer ona lakše od drugih nivoa vlasti može da mobilizuje sve potencijale za razvoj, a lokalna vlast je važan integracioni i razvojni činilac Evrope“. Argumenti navođeni u prilog tome naročito su cenjeni od strane odbornika jer u uslovima sve veće centralizacije u Srbiji, teško da se može govoriti o lokalnoj vlasti kao značajnijem faktoru razvoja. Pored toga, Snežana Đorđević je prikazala glavne politike koje se u Evropi danas kreiraju u lokalnim zajednicama, pod uslovom da postoji decentralizacija i primena strateškog intersektorskog planiranja.

Ksenija Petovar problem razvoja javnih službi povezuje sa pitanjem socijalnih prava i naročitu pažnju posvećuje rizicima koje nosi privatizacija javnih službi, što je od posebnog interesa za lokalnu upravu. Takođe, ukazuje na mogućnost saradnje lokalne uprave i trećeg sektora u oblasti zaštite socijalnih prava i javnih službi. „Urbanistički i prostorni planovi kao instrument obezbeđivanja socijalnih prava još uvek nije dovoljno iskorišćen“, a „izrada urbanističkih planova jedna je od najvažnijih poluga kojima raspolaže lokalna vlast“.

Miodrag Vujošević u svom tekstu predstavlja nam novu generaciju evropskih dokumenata održivog razvoja, naglašavajući potrebu planiranja održivog razvoja time što „upoređuje relevantnost paradigme održivog razvoja u evropskim okvirima spram naših razvojnih politika“. Poseban deo ovog rada čini prikaz osnovnih problema koji se tiču participacije i javnog dobra (javnog interesa) kao ključnih legitimizacionih osnova planiranja i uloge moći u tome. Kao teoretičar i praktičar, Vujo-

šević nam na kraju navodi veći broj predloga u pogledu prioriteta institucionalnog i organizacionog prilagođavanja u ovoj oblasti.

Andelka Mihajlov u tekstu o strategiji održivog razvoja i politici EU u oblasti zaštite životne sredine, polazeći od koncepta održivog razvoja u EU, daje posebne preporuke odbornicima u regionu Zlatibora uz podsticaj da sami pokrenu inicijativu izrade lokalne strategije održivog razvoja.

Pored prezentacije razvoja i sadašnje poljoprivredne politike EU, a imajući u vidu značaj poljoprivredne proizvodnje u regionu Zlatibora, Zoran M. Njegovan posebno analizira uticaj tranzicije i evropske integracije na agrar i tržište agrarnih proizvoda, kao i posebno na trgovinske pregovore.

Tekst Nataše Gospić, „Uloga info-komunikacionih tehnologija u razvoju lokalne uprave“, polazi od Lisabonske strategije i koncepta društva znanja, strategije EU u ovoj oblasti i povezuje je sa izradom Nacionalne strategije za informaciono društvo u Srbiji (NSID). Imajući u vidu lokalni fokus našeg projekta, Gospić posebnu pažnju posvećuje reformi i modernizaciji javne uprave koja treba da bude zasnovana na širokoj upotrebi info-komunikacionih tehnologija jer one „omogućavaju širokopojasne servise i osnov za komunikaciju između organa uprave i organa uprave, građana i privrede“. Gospić dalje predstavlja koncept e-uprave „koja mora biti integrisana na svim nivoima javnog sektora“. Naravno, koncept e-uprave podrazumeva i pripremu stanovništva na korišćenje novih servisa gde posebno vidimo ulogu nevladinih organizacija u lokalnim zajednicama.

Na kraju, treća grupa tekstova proizašla je iz treće serije razgovora sa odbornicima, većinom posvećenih praktičnim veštinama – komunikacionim i prezentacionim „alatima“, metodologiji strateškog planiranja, pravljenju „brendova“ u industriji. Stevan Vujasinović tretira problem komunikacije s javnošću u službi javnih programa, želeći da približi „javnog programera“, u našem slučaju opštinskog odbornika, „dinamičnom ambijentu u kojem on-ona obavlja svoje javne poslove“. Stavljajući naglasak na prevashodnu potrebu „promovisanja znanja o problemu i performansama predloženog javnog programa, pa tek onda brinuti o dopadljivosti“, Vujasinović daje konkretne preporuke za odnose sa javnošću koje odbornici mogu koristiti u svakodnevnom političkom radu, a pre svega u promociji pridruživanja Srbije EU i promociji proevropskih praktičnih politika. Nadovezujući se logički na prethodni tekst, Milena Mešanović, predstavlja proces pravljenja brendova, tema koja već neko vreme zaokuplja našu političku i privrednu javnost. „Izazov za svaku zemlju je da odredi ne samo to kako želi da bude viđena danas, već i kako bi želela da je drugi vide za deset godina. To znači da sadašnjost mora da bude vođena budućnošću, i stoga moramo odrediti naše vrednosti za budućnost.“ I za svaki region pitanje autentičnih vrednosti koje možemo pretvoriti u svojevrsnu robnu marku jeste važno pitanje.

Konačno, seriju ovih tekstova zaokružuje tekst Nives Radeljić „Međusektorska suradnja i razvoj lokalne zajednice“ u kojem se preko pitanja saradnje javnog, privatnog i civilnog sektora razvija teza o potrebi strateškog planiranja lokalnog i regionalnog razvoja. Radeljić ističe da je planiranje timski rad naglašavajući da „zajedničko prolaženje kroz proces planiranja članova zajednice korisnika usluga ili građana, partnera i saradnika doprinosi boljoj komunikaciji svih kojih se planiranje ti-

če, svima otvara mogućnost viđenja vlastite pozicije i doprinosa, ujednačava slike i očekivanja, pojačava motivisanost i težnju svih ka zajedničkom cilju“. Zalažući se za ovakav participativni pristup, Radeljić ističe da „praksa donošenja planova od strane ekspertskih ili rukovodećih grupa s jedne strane i grupa koje ih samo sprovode s druge strane, ne daje dobre rezultate, ne daje posvećenost i da se sve manje koristi“. Želja odbornika koji su neposredno učestvovali u ovom projektu da na sebe preuzmu deo inicijative za promišljanje strateškog regionalnog razvoja proistekla je iz svih razgovora, treninga, tribina i konferencija kroz koje smo zajedno prolazili, učeći međusobno jedni od drugih u nameri da doprinesemo kako razvoju regiona Zlatibora, tako i našem društvu u celini.

Želeli smo da izlaganja i pisane priloge članova stručnog tima, kao i kratak izveštaj sa završne konferencije učinimo dostupnim odbornicima u drugim opštinama, pojedincima koji se bave formulisanjem praktičnih politika u lokalnoj zajednici, kao i svim drugim organizacijama i institucijama koje doprinose kako pridruživanju Srbije Evropskoj uniji, tako i razvoju demokratije i lokalne samouprave. Jer, pored svih ciljeva koje je ovaj projekat imao, možda je njegova najznačajnija komponenta što je u prvi plan stavio građane i odbornike kao njihove predstavnike želeći da ove aktere više uključi u proces lokalnog i regionalnog razvoja.

Dragoljub **Mićunović** ►► |

Lokalna samouprava i demokratska participacija

Prvobitno i najdublje značenje reči demokratija je vladavina naroda. Ali, reč narod nije uvek obuhvatala sve ljude u jednoj državi. Važno je naglasiti da su u prvobitnoj demokratiji samo punopravni građani, isključujući robove, strance i žene, činili narod. Demokratija je bila samovlada tako shvaćenog naroda. Države su bili mali gradovi u kojima su se ljudi uglavnom međusobno poznavali i direktno vršili vlast u skupštinama. Od te antičke neposredne demokratije do danas, promenile su se mnoge forme i sistemi demokratskog upravljanja.

Uprošćeno govoreći, današnju predstavničku demokratiju određuju dva elementa: broj i procedure. Ako malo analiziramo ovu definiciju videćemo da je potrebno da objasnimo šta ovde znači broj, a šta procedure, koji je to broj i kakve su procedure?

Odluke u svakom demokratskom procesu donose se glasanjem, a glasanje numerički potvrđuje opredeljenost učesnika za neku odluku. Najčešće je potrebna prosta većina glasova, a u nekim slučajevima i kvalifikovana većina. Važnost broja je u tome što nam otkriva stepen saglasnosti oko neke odluke, odnos većine i manjine, na osnovu čega ona dobija legitimnost.

Procedure su skup pravila kojih se moramo pridržavati u toku procesa odlučivanja. One mogu da budu zasnovane na zakonima ili običajima. Demokratske procedure zasnovane su na demokratskim principima ili zakonima političke i pravne jednakosti građana, učesnika u procesu odlučivanja.

Ako svedemo analizu vidimo da je demokratija samovlada ili samouprava u kojoj narod, građani upravljaju sobom. Ali važno je i da vladaju na zakonit način, da se pridržavaju pravila, odnosno procedura.

Tokom istorije menjale su se i države, uglavnom postajući sve veće, što je otežavalo i na kraju onemogućavalo neposrednu demokratiju. Jedinствене vlasti postale su centralne vlasti, što je podrazumevalo razvijanje lokalnih vlasti ili lokalne samouprave. Decentralizacija vlasti postala je neminovnost sve brojnijih država, bilo zbog teritorijalnih ili istorijsko tradicionalnih razloga. Ali nije svaka decentralizacija automatski značila i demokratizaciju. Pored broja i procedura za demokratsku samoupravu neophodna je i značajna participacija građana u vlasti.

Nedostaci posredne, predstavničke demokratije uočeni su veoma rano. Politički filozofi 18. veka još uvek su sa nostalgijom isticali primere neposredne antičke

demokratije, tvrdeći da se u posredničkoj demokratiji otuđuje suverenitet od naroda, da narodni predstavnici mogu da izigraju volju i interese naroda, da je narod u stvari slobodan samo na dan izbora.

Vremensko ograničenje mandata, podela vlasti, postojanje opozicije, nezavisnost glavnih institucija, ustavnost svih zakona trebalo bi da ublaže rizik davanja poverenja predstavnicima da u naše ime donose odluke koje se nas svih tiču.

Međutim, uvećanje stanovništva u državama i sve veća složenost organizacija vlasti i funkcionisanja društva povećala su moć administracije i birokratizovale institucije i organizacije. Sam izborni proces, kao takmičenje političkih partija, koje su takođe postale glomazne i birokratizovane organizacije, postao je sve više ritualna borba partijskih oligarhija i populističkih kampanja. Neki savremeni politički pisci modernu parlamentarnu demokratiju zbog toga nazivaju demokratijom bez naroda.

Pokazalo se da je osnovni problem savremene demokratije kako da se odupre oligarhijskoj i birokratskoj degeneraciji, kako da se vlast približi narodu, kako da građani participiraju u donošenju odluka koje ih se neposredno tiču. Prvi korak je uvek bio decentralizacija vlasti. Ali, to je samo prvi nužni uslov, ali ne i dovoljan uslov.

Jako centralizovane države uspevale su da, za izvesno vreme, učine upravljanje efikasnim i strogo kontrolisanim. Uveden je red i disciplina u institucije, povećana mogućnost generalnog planiranja i upravljanja resursima. Ali tendencija je svake vlasti da se sužava, pa je centralizovana vlast postajala sve uža i sve udaljenija od građana. Rezultat je uvek bio politička apatija, demotivisanost građana za brigu o javnom dobru, slabljenje društva u odnosu na državu.

Prvi oblici decentralizacije bili su prenošenje izvesnih ovlašćenja na vlasti određenih teritorija: pokrajina, provincija, regiona, gubernija, oblasti, kako se već gde nazivala teritorijalna administrativna podela u državnoj celini. Iako je na ovaj način delegiran deo centralne vlasti, na sam karakter vlasti to ne mora da ostavlja nikakav uticaj. Često se decentralizacija izrođivala u refeudalizaciju države, jer su provincijalne, lokalne vlasti nastojale da apsolutizuju vlast na svojoj teritoriji. Iako su fizički, teritorijalno bile bliže građanima od centralne vlasti politički su im bile jednako udaljene kao i centralna vlast. Dalja decentralizacija vlasti bila je prenošenje velikog dela ovlašćenja koja se tiču uređenja života građana i rešavanje njihovih konkretnih problema na lokalne mesne vlasti.

Da bi bila efikasna i prihvaćena, lokalnoj vlasti nije dovoljan samo „blagoslov“ ili podrška centralne vlasti, već i građana iz sredine u kojoj žive. Uvođenjem izbora za lokalne organe vlasti stvaraju se preduslovi za lokalnu samoupravu. Izabrane odbornike ili većnike gradske ili mesne skupštine građani poznaju. Njihov život, sposobnosti i privrženost lokalnoj sredini pred očima su građana. Lokalna vlast ima neposrednu legitimaciju u poverenju dobijenom od građana svoga mesta ili grada.

Da bi lokalna vlast postala lokalna samouprava neophodno je da građani što više u njoj participiraju, da imaju inicijativu u pokretanju pitanja od lokalnog interesa, da se izjašnjavaju o mnogim predloženim rešenjima koja se tiču poboljšanja uslova života u svojoj lokalnoj sredini. Lokalne vlasti tek osloncem na građane i na njihove inicijative, mogu uspešno da rešavaju goruće probleme svoje sredine.

Zbog činjenice da se lokalna vlast proteže na malom segmentu države njena delatnost je vidljivija i teže se sve zloupotrebe vlasti mogu sakrivati. Zato je lo-

kalna samouprava prava laboratorija demokratije u kojoj je ona po definiciji samovlada građana, koji aktivno učestvuju u očuvanju i unapređenju javnog dobra lokalne zajednice.

Demokratija kao politički poredak ne može opstati ako nema razvijeno društvo koje je podržava. To znači društvo u kojem postoje demokratski orijentisane i uređene demokratske stranke, brojna politička, kulturna, stručna, humanitarna i mnoga druga udruženja i nevladine organizacije, ako postoji slobodno i kritično javno mnjenje izraženo kroz medije i druge oblike formiranja javnosti. Tako razvijeno demokratsko društvo rađa se u lokalnim sredinama i dalje povezuje na opštijem nivou.

Razvijeno društvo, svojim višestrukim mrežama udruživanja, svojim inicijativama, brojnim institucijama i ogromnom participacijom građana u pokretanju životnih pitanja i njihovom rešavanju jeste pravi milje za razvoj demokratije.

Šta upravo znači razvoj demokratije?

Ljudska i građanska prava jesu temeljne, ali i zadane vrednosti u demokratskim društvima. Napredak čovečanstva meri se stepenom univerzalnosti ljudskih prava i humanističke kulture. Na primeru razvoja demokratije to se najbolje pokazuje. Od samovlade punopravnih muških građana, demokratija je postajala poredak sve šireg učešća građana, sve veće participacije „novih“ građana. „Stranci“, siromašni, žene, robovi, omladina, diskriminisanе osobe po rasnim, nacionalnim, verskim i drugim kriterijumima stižu jednaka prava. Širi se korpus korisnika ljudskih i građanskih prava, koja tako postaju univerzalna.

Osnovni problem demokratskog funkcionisanja vlasti bio je uvek: da li izabrani predstavnici građana zastupaju prave interese građana i da li se daleko od očiju građana donose neke odluke koje im nisu po volji. Drugim rečima, da li je „tehnologija donošenja odluka“ demokratska i valjana. Odluke su valjane ako su donete po demokratskoj proceduri. Ali, to ne znači da su one najbolje, da su samim tim racionalne i optimalne. Kvalitet odluka najčešće obezbeđuje argumentovana rasprava i razmatranje alternativa. Participacija građana i kompetentne javnosti omogućava dolazak do najboljih rešenja.

Zato lokalne vlasti treba da budu u stalnom dijalogu sa građanima, da čuju njihove potrebe, predloge i alternativna rešenja. Građani nemaju čestu priliku da se obraćaju centralnoj vlasti, ona im je daleka i, kad je arogantna ili neodgovorna, mogu da je kazne na sledećim izborima. Lokalne vlasti su mnogo više u direktnom kontaktu sa građanima koji im se obraćaju zbog svojih konkretnih životnih problema. Arogancija, osionost i potkupljivost lokalnih funkcionera biva vrlo brzo otkrivena i moralno sankcionisana u lokalnoj sredini, u lokalnom javnom mnjenju. Smanjenje ugleda ima i konkretne posledice na svakodnevno funkcionisanje lokalne vlasti i pre izbora. Lokalna vlast ima snažnu moralnu kontrolu sredine i moralni pritisak da sve bude „ispravno i pošteno“, a ne samo administrativnu kontrolu i strah od pravnih sankcija kojima je izložena centralna vlast.

Pored ovih neposrednih odnosa sa građanima i proširenja participacije, lokalne vlasti imaju i svoje „diplomatske“ aktivnosti koje se sastoje u proširivanju veza sa susednim lokalnim zajednicama. Svaka lokalna sredina nalazi se u širem sistemu, ne samo političkom i privrednom, već i ekološkom, kulturnom i infrastrukturnom. Zbog toga je izuzetno važna saradnja susednih opština i stvaranje zajednič-

kih projekata za rešavanje zajedničkih problema. Saradnja više opština na regionalnom nivou otvara još veće mogućnosti mobilisanja zajedničkih i objedinjenih resursa, ljudskih, materijalnih, ekonomskih, turističkih i kulturnih - ne samo zajedničke investicije u neophodne privredne grane i zajedničku saobraćajnu i energetsku infrastrukturu, već i u zajednička nastupanja na tržištu proizvodima, turističkom i kulturnom ponudom.

Objedinjavanje svih vrsta resursa na nivou regiona osnažuje svaku lokalnu zajednicu ponaosob. Širenje svih vrsta veza među opštinama pomaže da se pojedine lokalne zajednice izvuku iz ućaurenosti, zamrlosti i zaostalosti. Razmena ideja i uzajamnog učenja jednih od drugih i razmena iskustava kako se neki problem najbolje rešava obogaćuje zajedničko znanje i iskustvo lokalnih zajednica.

Evropska unija je uočila potencijale regionalne saradnje u podsticanju privrednog razvoja i otkrivanju skrivenih mogućnosti menjanja uobičajene slike pojedinih regiona. Mnoge inovacije i maštoviti projekti ujedinjenih lokalnih vlasti stvaraju nov izgled pojedinih regiona - od zaostalih, mnogi postaju atraktivni. Podsticanjem razvoja lokalne samouprave i regionalnog povezivanja, Evropska unija podstiče razvoj i povećanje mogućnosti investiranja i zapošljavanja.

Razvijajući regionalne osobenosti, podstiče se sa jedne strane ravnomerniji razvoj, a sa druge strane umanjuju negativni efekti globalizacije koja često potire kulturne i privredne posebnosti, omogućava razvoj i u različitosti.

Istovremeno to je i podsticaj razvoju demokratije jer proširuje participaju građana u pripremanju i donošenju odluka koje su za njih od životne važnosti. Za regione je to izlazak iz čamotinje i izolovanosti, uključivanje u evropske i svetske privredne tokove i razmena ideja, kultura i proizvoda. Samo učestvovanjem na svetском tržištu, izlaganjem konkurenciji, može se održati razvoj i izbeći zaostalost.

Vesna **Knežević-Predić** ►► |

Evropska unija: institucije i pravo

Zašto o institucijama i pravu EU?

Evropska unija (European Union, u daljem tekstu *EU*) dugo već nije predmet rasprave isključivo akademskih krugova. Ako ne duže, a ono svakako poslednjih pet godina, o njoj se intenzivno raspravlja u najširoj javnosti. Ekonomski razvoj i politička stabilnost koju ona oličava uzor su i cilj kome teže i Srbija i Crna Gora (u daljem tekstu *SCG*). Kako je uz to, EU glavni ekonomski partner SCG i sused koji će uskoro pokriti veći deo njenih granica,¹ sasvim je razumljivo zašto je približavanje, a potom i učlanjivanje u EU jedan od glavnih spoljno političkih ciljeva SCG. To je, međutim, samo deo razloga koji motivišu razgovore, pa i programe edukacije u ovom domenu. Drugi korpus razloga koji, sa podjednakom ubedljivošću, zahteva da se javne rasprave nastave i intenziviraju, vezan je za osobeni – kako često kažu ne samo pravnici – *sui generis* karakter same EU. Pogledajmo, dakle, u čemu leži ta jedinstvena „čar“ EU.

Pre svega, EU je složeni organizam, „kapa organizacija“ koju čine, da parafraziramo Ugovor o osnivanju EU, tri njena stuba. Prvi stub čine nekada tri, a sada dve zajednice: Evropska zajednica (European Community, u daljem tekstu *EC*) i Evropska zajednica za atomsku energiju (European Atomic Energy Community, u daljem tekstu *EAEC*).² Drugi stub čini saradnja država u oblasti Zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti, dok je u trećem stubu organizovana policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Ova struktura stubova, koju ozbiljno kritikuju neki teoretičari prava i institucija EU tvrdeći da stvarnom stanju stvari više odgovara opis strukture koncentričnih krugova bitna je stoga što su, kako se može naslutiti već iz naziva delova EU, odnosi između EU i država članica i između samih država članica, bitno drugačije organizovani. Druga dva stuba i inače se nazivaju stubovima saradnje jer su odnosi unutar njih bazirani prevashodno na sarad-

1 Mađarska, severni sused SCG, postala je članica EU 1. maja 2004. godine. Očekuje se da će 2007. godine njene članice postati i Rumunija i Bugarska. Status kandidata uživaju Hrvatska i Makedonija.

2 Ugovor o istorijski prvonastaloj zajednici – Evropskoj zajednici za uglj i čelik – zaključen je 1951. godine, a stupio na snagu 1952. To je jedini osnivački ugovor koji je bio zaključen na određeni rok (50 godina). Po isteku tog roka, 2002. godine, nadležnosti koje su ovim ugovorom bile poverene Evropskoj zajednici za uglj i čelik prenete su na Evropsku zajednicu.

nji država članica. Za odnose unutar prvog stuba, unutar Evropskih zajednica, kaže se, međutim, da su to odnosi naddržavnosti, odnosno da su EC i EAEC naddržavne/nadnacionalne/supranacionalne organizacije. Ta, na prvi pogled zastrašujuća odrednica, zapravo je zbirno ime za četiri bitne karakteristike institucionalnog mehanizma i načina delovanja ovog segmenta EU. Prvo, institucionalni mehanizam EC i EAEC, a preko njih i EU, poznaje organe koji učestvuju u procesu stvaranja obavezujućih pravila ponašanja u kome države nisu predstavljene. Drugo, odluke koje donose organi u kojima su države predstavljene obavezuju države bez obzira na to da li su one glasale za njihovo usvajanje ili ne, jednom kada su donele prema propisanoj proceduri. Treća bitna karakteristika delovanja EU jeste da donele odluke, odluke određenog tipa, obavezuju ne samo države članice i institucije EU, već i pravna i fizička lica na teritoriji država članica. Konačno, možda najspecifičnija i najbitnija odlika EU, jeste postojanje sada već pravosudnog sistema EU u kome je nadležnost pravosudnih organa za sporove iz domena EC i EAEC obavezna, a odluke ne samo obavezne već i konačne. Šta to znači za državu koja teži da se približi, a jednog dana i učlani u prvu i do sada jedinu međunarodnu organizaciju koja je ponela epitet naddržavne?

Može se slobodno reći da već proces pridruživanja, koji se danas naziva i procesom stabilizacije i pridruživanja i koji, između ostalog, pretpostavlja prilagođavanje nacionalne legislativne tj. komunitarnoj baštini, skupu pravila koja su na snazi u EU, a proces učlanjenja još i više, ne ostavlja netaknutim ni jedan deo pravnog poretka države i ni jednu sferu odnosa u kojoj ona deluje. Što se promena u domenu zakonodavne vlasti tiče, učlanjenje u EU znači da se iz nadležnosti nacionalne skupštine i vlade izuzimaju sva ona pitanja koja su uključena u oblast delovanja EU, a kojih nije malo i koja se tiču samih osnovna ekonomskog sistema. To, praktično, znači da vlada neće moći da odlučuje o carinama, taksama, uslovima kretanja robe, usluga, kapitala i radne snage ili da usvaja mere zaštite nacionalne industrije ili poljoprivrede. Naprosto, pravila o tome više ne piše vlada. Ona su zapisana ili u ugovorima o osnivanju EU ili ih donose organi EU.

Na državi nije ni da sudi da li se pravila sprovede ili ne sprovode. Odluka o tome, kao i sankcije za neizvršenje obaveza, donose organi EU, u kolokvijalnom jeziku zvani institucije. Da li država izvršava svoje obaveze ili ne – da li, na primer, neka njena mera predstavlja zbilja meru zaštite potrošača ili je, pak, necarinska barijera za slobodno kretanje roba, te predstavlja prekršaj obaveze države da obezbedi slobodno kretanje roba ili, drugi primer, da li je država obezbedila poštovanje prava na jednaku naknadu muškarca i žene za jednak rad ili da li poštuje ljudska prava – to pažljivo motre ne samo države i institucije EU, već i individualni subjekti. Zaštitu prava koje im je dodelila EU oni mogu tražiti i dobiti, čak i ako je navodni prekršilac „njihova“ država, na komunitarnom nivou.

Rekli bismo da pomenute odlike EU ubedljivo govore o potrebi upoznavanja institucionalnog mehanizma i pravnog poretka EU. No, to na prvi pogled zahteva ogroman napor i ogroman trud. Jer, EU, i to ne samo onima koji su izvan njenog blagotvornog uticaja, deluje kao ogromna, glomazna, komplikovana i neprohodna, gotovo kafijska tvorevina, koju je nemoguće opisati, a još manje brzo i lako shvatiti. Pa ipak, EU je tvorevina ljudskog duha i njegovog shvatanja interesa, pre

svoga ekonomskog. Nju su stvarale, i dalje je stvaraju države kao instrument koji treba da im omogućiti zadovoljavanje određenih potreba. Taj *spiritus movens* koji stoji iza ove grandiozne tvorevine sam po sebi već obećava da je reč o sistemu koji je istina složen, ali koji prati određenu logiku stvari. Uz to, zadatak ovog autora nije da EU i pravo nastalo u okviru njegovih zajednica – komunitarno pravo – predstavi predstavljanja radi, već da institucije i pravo opiše imajući u vidu specifičan položaj i interes SCG kao potencijalnog kandidata, ali i njegovih pravnih i fizičkih lica koji posluju na teritoriji EU ili tamo borave. Dakle, ova ograničena šetnja kroz pravo i institucije EU treba da odgovori na bitna pitanja:

1. Ko je ko u EU? Ko i kako stvara obavezna pravila ponašanja u EU?
2. Šta čini pravni poredak EU – komunitarno pravo? Gde su zapisana pravila ponašanja u EU?
3. Ko i kako kontroliše poštovanje pravila u EU? Ko i kako sankcioniše nepoštovanje komunitarnog prava?

Ko je ko u EU?

Ko i kako stvara komunitarno pravo?

Okosnicu inače složenog institucionalnog mehanizma EU i EC čini šest glavnih organa – institucija. To su Evropski savet, Savet (ministara), Evropska komisija (Komisija), Evropski parlament, Sud pravde EU i Računovodstveni sud. Od pobrajanih šest organa samo dve institucije – Evropski savet i Savet ministara – jesu organi u kojima sede predstavnici država članica, sa prevashodnim ciljem da štite interese svoje države. U sastav preostala četiri organa ulaze lica koja su, istina, državljani država članica, ali njihovo delovanje nije i ne sme biti zasnovano na instrukcijama njihovih vlada.

Evropski savet je organ koji zaokuplja najveću pažnju javnosti i to ne samo država članica, već celokupne svetske javnosti. A kako i ne bi kada u njemu sede šefovi država i vlada članica, zajedno sa predsednikom Komisije. U radu im pomažu ministri inostranih poslova i, po pravilu, jedan potpredsednik Komisije. Njih osnivački ugovori obavezuju da se sastanu najmanje dva puta godišnje. No, praksa je pokazala da se oni okupljaju najmanje četiri puta godišnje, jednom na početku i jednom na kraju „predsednikovanja“ svake države. Kada je to potrebno, Evropski savet se okuplja i češće. Samiti, po pravilu, traju dva dana, ali kada je to neophodno mogu trajati i duže. Samit u Nici, koji je trajao pet dana, neki kažu i pet dugih noći, dobra je ilustracija sposobnosti članova Evropskog saveta da se prilagode okolnostima.

Evropskim savetom predsedava ona država koja predsedava i Savetom ministara. U pripremi njegovih zasedanja učestvuju i drugi organi EU ali u samoj raspravi učestvuju samo šefovi država i vlada i predsednik Komisije. Rasprave su poverljive i ne vodi se zapisnik, ali je uobičajeno da se posle svakog samita objavljuju rezultati samita u formi zaključaka. Što se načina odlučivanja tiče, najčešće se kaže da Evropski savet odlučuje bez glasanja – konsenzusom, osim u malom broju izričito propisanih slučajeva kada se, po pravilu, zahteva jednoglasnost.

Šefovi država i vlada okupljeni u Evropskom savetu ne donose obavezujuće odluke. Da bi njihove odluke postale obavezujuće mora ih, po postupku koji je za to predviđen, usvojiti Savet.³ To je, međutim, negativna definicija njegovih ovlašćenja koja bi mogla navesti na pogrešan zaključak da je reč o istina glamuroznom, ali neobaveznom časkanju na vrhu. Pravo stanje stvari je, međutim, mnogo drugačije. Upravo su šefovi država i vlada ti koji odlučuju o daljem razvoju EU i EC, što zapravo znači da je u njihovim rukama odluka o svim eventualnim izmenama osnivačkih ugovora, a time i o eventualnim promenama nadležnosti i načinu odlučivanja u EU. Jednom rečju, odluka o budućnosti EU je na njima. Evropski savet vrši i političko usmeravanje EU i, kada je to potrebno, koordinira rad drugih glavnih organa. Konačno, iako se u ugovorima o tome čuti, Evropski savet funkcioniše i kao organ u kome se razrešavaju politički sporovi država članica i/ili Organizacije.

Koji to organi donose obavezujuće odluke? Koji to organi učestvuju u onome što Evropljani, s pravom ili ne, nazivaju legislativnim ili zakonodavnim procesom? To su Savet, Evropski parlament i Komisija.

Savet ili Savet ministara, kako se ovaj organ ponekad naziva da bi se podvukla razlika u odnosu na Evropski savet, čine ministri država članica. Ovde se, iako naziv na to upućuje, zapravo ne radi o organu stalnog sastava. Njegov se sastav menja u zavisnosti od pitanja koja se nalaze na dnevnom redu zasedanja: kada odlučuje o pitanjima iz oblasti poljoprivrede čine ga ministri poljoprivrede; kada odlučuje o socijalnim pitanjima, ministri zaduženi za socijalna pitanja itd. To su funkcionalni ili sektorski ili tehnički saveti. Postoji i takozvani Generalni ili Opšti savet koga čine ministri inostranih poslova i koji je zadužen da vrši koordinaciju rada sektorskih saveta, ali im nije nadređen.

Važnu ulogu u radu Saveta igra Komitet stalnih predstavnika država članica (po francuskom akronimu COREPER) u kome se razmatraju sva pitanja koja će doći pred Savet.⁴ Ukoliko se u COREPER postigne saglasnost o nekom pitanju, to se pitanje svrstava u prvi deo dnevnog reda (deo A) i Savet o njemu odlučuje bez rasprave. Tehničke poslove obavlja Sekretarijat Saveta, daleko malobrojniji od sekretarijata Komisije.

Radom Saveta rukovodi predsedavajući koji sednice saziva na sopstvenu inicijativu, na zahtev države članice ili Komisije. Funkcija predsedavajućeg traje šest meseci i predstavnici država članica se, po redosledu koji je utvrđen ugovorom, smenjuju. Da bi se izbegle manjkavosti relativno kratkog trajanja funkcije predsedavajućeg uveden je „trojka sistem“: sadašnji, prethodni i budući predsedavajući delaju zajedno.

Savet je, uz sve značajne i ponekad dramatične promene koje su se dešavale u okviru EC i EU, bio i ostao glavni zakonodavac. Sam, ili zajedno sa Parlamentom, on usvaja odluke koje obavezuju države članice, druge organe EC i EU i fizička i pravna lica. Način na koji Savet odlučuje predstavlja mešavinu gotovo svih poznatih sistema odlučivanja. Tako su kod odlučivanja o nekim pitanjima države potpu-

3 Izuzetak od ovog pravila jeste oblast monetarne unije kada Evropski savet zaseda kao Savet i odluke donosi kvalifikovanom većinom glasova ponderisanih kao u Savetu.

4 Postoje, zapravo, dva COREPER: COREPER I koji se bavi tehničkim pitanjima i u čiji sastav ulaze lica koja delegiraju stalni predstavnici i COREPER II koji čine predstavnici na nivou ambasadora.

no ravnopravne – svaka raspolaže sa po jednim glasom. Pri tom je potrebna većina za usvajanje odluka o proceduralnim i tehničkim pitanjima apsolutna većina, dok je jednoglasnost rezervisana za najznačajnija pitanja, uključujući i pitanja sastava drugih glavnih organa. No, načelo jedna država – jedan glas, posebno u varijanti jednoglasnosti, nije pravilo već izuzetak u odlučivanju Saveta. Najveći broj odluka Savet donosi kvalifikovanom većinom, s tim da su glasovi država članica ponderisani – države članice raspolažu nejednakim brojem glasova.⁵ Posle poslednjeg i najvećeg proširenja glasačka snaga država članica u Savetu izgleda ovako: Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija raspolažu sa po 29 glasova, Španija i Poljska sa 27, Holandija 13, Belgija, Grčka, Portugal, Češka i Mađarska sa po 12, Austrija i Švedska po 10, Danska, Irska, Finska, Slovačka i Litvanija po 7 i Luksemburg, Letonija, Slovenija, Estonija, Kipar i Malta sa po 4. Glasačka snaga Rumunije, kada bude primljena, procenjena je na 14, a Bugarske 10. Tek da se stekne neka, istina maglovita, predstava o tome gde bi se jednog dana SCG mogla naći u Savetu.

Recimo još i to da kvalifikovana većina sada iznosi 232 glasa od ukupnih 321(72,3) i obuhvata većinu država članica. Država članica može zahtevati da se proveri da li države koje su glasale u prilog odluke predstavljaju najmanje 62% stanovništva.

Iako glavni, Savet nije jedini i isključivi legislator. U toj se ulozi, istina samo zajedno sa Svetom, pojavljuje i *Evropski parlament*. Po svom sastavu, Parlament EU je jedinstvena pojava u međunarodnom organizovanju. Od 1979. godine njegove članove biraju birači država članica na neposrednim izborima svake pete godine. Pravo glasa državljanima država članica uživaju na čitavoj teritoriji EU, tako da će Britanac glasati u Nemačkoj ako ima prebivalište na njenoj teritoriji, a Francuz, na primer, u Španiji ako tamo trajno boravi. Broj predstavnika u Parlamentu razlikuje se od države do države. Tako Nemačkoj pripada 99 mesta, Britaniji, Francuskoj i Italiji 72, Španiji i Poljskoj po 50, Holandiji 25, Grčkoj, Belgiji i Portugalu po 22, Češkoj i Mađarskoj po 20, Švedskoj 18, Austriji 17, Slovačkoj, Danskoj i Finskoj po 13, Irskoj i Litvaniji po 12, Letoniji 8, Sloveniji 7, Estoniji, Kipru i Luksemburgu po 6 i Malti 5. Rumunija će dobiti 33, a Bugarska 17 mesta. Ovakva raspodela sedišta u Parlamentu obilato je kritikovana. Prigovara joj se da je u dubokoj nesrazmerni sa brojem stanovnika država članica. Efekte tog dispariteta značajno umanjuje, ali ne otklanja, činjenica da se poslanici u Parlamentu ne grupišu po nacionalnoj, već po političkoj pripadnosti. U prilog tome govori i činjenica da je preraspodela mesta u Parlamentu bila jedno od „vrućih“ pitanja u Nici o kome je kompromis postignut posle napornih i dugih pregovora.

Kako smo već kazali, Parlament se u zakonodavnom postupku pojavljuje kao saodlučilac, ali u ograničenom broju slučajeva. U postupku koji se i naziva saodlučivanje, Parlament, zajedno sa Svetom, usvaja obavezne odluke – komunitarna akta. Ukoliko se stanovište Parlamenta i Saveta i posle dugotrajnog postupka koji uključuje i formiranje komiteta za mirenje ne usaglase, komunitarni akt neće biti usvojen. Drugim rečima, kao što Parlament ne može usvojiti akt protivno volji Saveta, tako ga ni Savet ne može usvojiti protivno volji Parlamenta.

⁵ U odlučivanju u Savetu je još uvek prisutna i poštovana, iako mnogo napadana, takozvana “Luksemburška formula” koja omogućava članici da se pozove na vrlo važne državne interese i spreči donošenje odluke kvalifikovanom većinom.

Uloga Parlamenta u stvaranju komunitarnog prava ne završava se na procesu saodlučivanja. Važan instrument njegovog uticaja je i odobrenje koje se u određenim slučajevima zahteva i bez koga, na primer, nema prijema novih članica, niti pridruživanja trećih država. Nema ni odluke kojom se utvrđuje ozbiljno i trajno kršenje ljudskih prava. Za podcenjivanje nije ni njegova savetodavna funkcija. Kao i svakog drugog savetodavca, tako se ni mišljenje Parlamenta ne mora poštovati ali se mora pribaviti i razmotriti. U protivnom, Sud pravde Evropskih zajednica će poništiti takvu odluku Saveta.

Parlamentu je, takođe, poverena i funkcija nadzora. On prima izveštaje drugih institucija EU, ovlašćen je da postavlja pitanja Komisiji i Savetu, da formira istražne komitete i prima peticije. U toj lepezi ovlašćenja koja, zajedno uzeta, od Parlamenta čine organ političke kontrole, svakako je najznačajnije i najdalekosežnije pravo da izgasa nepoverenje Komisiji. Istina, Komisiji *en block*, a ne pojedinom njenom članu. To svoje pravo Parlament je po prvi put iskoristio tek pre neku godinu kada je namesto Komisije Žaka Santera došla Komisija Romana Prodića.

Drugi institucionalno-organizacioni unikum EU jeste *Komisija*. Čini je 25 lica, po jedan državljanin svake države članice, koji su, međutim, dužni da deluju samo i isključivo u interesu EU.⁶ Političko rukovodstvo Komisijom povereno je njenom predsedniku koji odlučuje o njenom unutrašnjem uređenju, vrši nadzor nad radom članova Komisije i ima pravo da od člana Komisije zatraži da podnese ostavku, po odobrenju kolegijuma. Predsednika Komisije, inače, imenuje Savet okupljen na nivou šefova država i vlada, kvalifikovanom većinom i uz odobrenje Parlamenta. U dogovoru sa njim Savet ministara kvalifikovanom većinom utvrđuje listu kandidata za članstvo u Komisiji. O sastavu Komisije izjašnjava se Parlament i tek pošto kolegijum, uključujući i predsednika, dobije podršku Parlamenta, Savet kvalifikovanom većinom imenuje Komisiju. Mandat Komisije traje pet godina. Ustaljena je praksa da svaki član Komisije bude zadužen za određenu oblast ili više njih. Raspodelu resora, kao i moguću preraspodelu, vrši predsednik. Resori se, dakako, razlikuju po značaju koji uživaju u EU, ali i po značaju koji imaju za svaku od država članica. Zato je rivalitet u raspodeli resora više nego izražen, kako u samoj Komisiji, tako i između država članica.

Kao legislator Komisija se pojavljuje samo izuzetno, kada je na to izričito ovlašti Savet. Pa i tada Savet osniva pomoćna tela – komitete – koji prate, a ponekad i kontrolišu da li Komisija postupa u skladu sa ovlašćenjima koja su na nju preneti. Daleko značajnija uloga Komisije je njena uloga ovlašćenog pregovarača. Uz par izuzetaka, samo je ona ovlašćena da predloži usvajanje komunitarnog akta. Predlog koji je podnela Savetu ili Savetu i Parlamentu, Komisija može menjati sve do samoga izjašnjavanja o njemu. Taj predlog može menjati i Savet. Ali takva izmena predloga Komisije pooštava zahteve za usvajanje odluke. Ako se Savet odluči da menja ili dopunjuje predlog koji mu je uputila Komisija, tada je za usvajanje odluke potrebna ne kvalifikovana većina, već jednoglasnost njegovih članova.

Komisiji su poverene i druge funkcije: izvršna funkcija, funkcija koordinatora. Jedna od njih se posebno ističe. To je funkcija obezbeđenja primene komunitarnog

⁶ Ovo je sastav Komisije od 2005. godine, odnosno od „petog proširenja“. Time je ukinut običaj da pet najmoćnijih država imaju dva svoja državljana u sastavu Komisije.

prava. Njena je obaveza, ali i pravo, da se stara o izvršenju odredaba ugovora i drugih mera koje su usvojene u skladu sa tim odredbama. U te druge mere spadaju zapravo odluke legislativnih organa, Saveta i Saveta i Parlamenta zajedno. Ali i presude Suda pravde Evropskih zajednica. Ugovor iz Mاستrihta je funkciju „čuvara poretka“ obogatio i ovlašćenjem Komisije da prati i kontroliše da li države članice izvršavaju presude i da, u slučaju neizvršenja, pokrene postupak pred Sudom i predloži iznos kazne. Naravno, tek pošto joj je priznao pravo da, kao tužilac, od Suda zahteva da presudi da li su države članice ili drugi organi EU prekršili komunitarno pravo. No, o tome nešto kasnije. Pogledajmo sada šta to čini pravni poredak EU.

Šta čini pravni poredak EU - komunitarno pravo? Gde su zapisana pravila o ponašanju u EU?

Iako ugovori kojima su osnovane EC i EU ne nude listu formalnih izvora komunitarnog prava, nije teško utvrditi da pravila koja uređuju odnose unutar EU potiču iz tri izvora: ugovora, odluka institucija i opštih pravnih načela.

Najvažniji međunarodni ugovori u kojima su zapisana pravila komunitarnog prava jesu ugovori kojima su osnovane tri Evropske zajednice (Evropska zajednica za uglj i čelik,⁷ Evropska ekonomska zajednica, sada Evropska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju⁸) i Evropska unija, kao i ugovori kojima su oni menjani i dopunjavani, zaključno sa Ugovorom iz Nice koji je stupio na snagu 1. februara 2003. godine. Valja reći da se u okviru EC moraju poštovati i neki drugi međunarodni ugovori kao što su, na primer, ugovori zaključeni u okviru Svetske trgovinske organizacije, Povelja UN, statut Organizacije za ishranu i poljoprivredu čiji je EC član i drugi, ili ugovori zaključeni sa državama nečlanicama, kao što su ugovori o pridruživanju.

Status primarnih, najznačajnijih izvora komunitarnog prava osnivački ugovori uživaju stoga što je njima definisana organizaciona struktura EC i EU, status i uzajamni odnos glavnih subjekata komunitarnog prava: država članica, institucija i individualnih subjekata. Njima je definisana i oblast delovanja EC i EU čime je, zapravo, dat ključ za odgonetanje osnovne dileme svake međunarodne organizacije, a posebno organizacije nadržavnog karaktera, a to je pitanje gde prestaje unutrašnja nadležnost države članice, a otpočinje nadležnost organizacije. Njima su definisani i instrumenti putem kojih organizacija ostvaruje svoju nadležnost, odnosno vrste i pravna priroda odluka koje organizacija donosi.

Zakonodavci EU – Svet, Svet i Parlament zajedno i Komisija – su slovom osnivačkog ugovora ovlašćeni da donose sledeće vrste *odluka*:

- a) regulative (*regulations*, u našoj teoriji zvane još i uredbe, pravilnici);
- b) direktive (*directives*, kod nas nazivane i uputstva);
- c) odluke;
- d) preporuke i savetodavna mišljenja.

⁷ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik zaključen je u Parizu 1951. godine, a na snagu je stupio 1952. godine.

⁸ Ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju zaključeni su 1957. godine. Stupili su na snagu naredne, 1958. godine.

Preporuke i savetodavna mišljenja, kao što im naziv i govori, nisu odluke obavezujućeg karaktera. Otuda se može reći da one i ne predstavljaju sastavni deo komunitarnog prava.

Regulative su, kako stoji u ugovoru o osnivanju EU, akti koji imaju opštu važnost. Šta to znači? To znači da se regulative neposredno primenjuju na teritoriji država članica i da nikakva legislativna intervencija države članice ne samo što nije potrebna, već nije ni dozvoljena. One se primenjuju na sve subjekte komunitarnog prava - i na države članice i na individualne subjekte, bez razlike.

Sa direktivama stvar stoji bitno drugačije. Direktive su upućene državama članicama, ali ih obavezuju samo u pogledu cilja koji treba postići i roka. Državi članici je prepušteno da sama izabere adekvatna sredstva i forme za izvršenje obaveze koja iz direktive proističe. Legislativna intervencija države je ovde ne samo poželjna, već i neophodna. Na kraju, odluka, koja može biti upućena i državi članici i individualnom subjektu, neposredno je i u celini za njih obavezujuća.

Ovako iščitano slovo osnivačkog ugovora EU upućuje na zaključak da su obavezujuće odluke institucija EU ne samo jasno omeđene već i poređane u hijerarhizovani sistem na čijem se vrhu nalaze regulative koje donose opšta pravila, neposredno se primenjuju i obavezuju sve subjekte. Potom slede odluke koje obavezuju u celini, istina, samo adresata, a na kraju dolaze direktive koje obavezuju samo države i to u pogledu cilja. Praksa delovanja EU, prevashodno judikatura Suda pravde, opovrgla je tu pretpostavku. Uz velike proteste i pokude, Sud je dopustio individualnim subjektima da štite i ona prava koja za njih proističu iz direktiva iako direktive, kako smo kazali, nisu upućene pojedincima, već državama članicama. U rastakanju predstave o hijerarhijskoj ustrojenosti tzv. sekundarnih izvora komunitarnog prava Sud će otići i dalje. Odbijajući da se zadovolji pukim nazivom koji akt nosi, Sud je kvalifikaciju akta vršio na bazi njegove sadržine. Tako je našao da postoje i drugi akti institucija koji proizvode pravne posledice po subjekte komunitarnog prava.

Inače, sve odluke koje se donose u okviru EU moraju ispoštovati određene formalne zahteve. Tako odluka mora sadržati obrazloženje, pozivanje na predlog ili obavezna mišljenja i, posebno, u njoj mora biti tačno naveden član osnivačkog ugovora na bazi koga je ona doneta. Propuštanje da se ispune svi formalni uslovi povlači za sobom poništaj odluke.

Treći izvor komunitarnog prava jesu *opšta pravna načela komunitarnog prava*. Ni u doba kada su ugovori o osnivanju Zajednica usvajani, pa ni danas, osnovni ugovori EC i EU ne nude listu ovih načela koja, osim što važe u nacionalnim, važe i u komunitarnom pravnom poretku. Kako se, onda, ona identifikuju? Ili, da pitanje preformulišemo, kako subjekti komunitarnog prava znaju da je neko pravno načelo, poznato u nacionalnom poretku, istovremeno i pravno načelo komunitarnog prava? Najkraći, najjednostavniji i istini verovatno najbliži odgovor jeste: tako što postojanje i sadržinu tog načela utvrđuje Sud pravde EU. Reč je, sa jedne strane, o načelima čije postojanje Sud izvlači iz pojedinačnih odredaba osnivačkih ugovora, a sa druge strane, o načelima koja su zajednička pravnim sistemima država članica. Tako je, kao jedno od bazičnih načela koje komunitarno pravo poznaje, a Sud štiti, priznato načelo zabrane diskriminacije, pravne sigurnosti, proporcionalnosti, kojih, kao takvih, zapravo nema u osnivačkim ugovorima. Tako je otpočela zaštita osnov-

nih ljudskih prava u okviru EU, da bi kasnije dobila ugovorni osnov.

Takvo koncipiranje trećeg izvora komunitarnog prava navelo je mnoge da zaključe da je izvor prava zapravo praksa Suda. I dalje, da je Sud pravde EU izašao iz okvira pravosudne funkcije i zakoračio u ulogu zakonodavca. Bilo je, dakako, i onih koji su poricali da je komunitarni pravni poredak precedensni pravni sistem. Drugi argument pristalica ovog shvatanja, istina, sve malobrojnijih, vezan je za *principe komunitarnog prava* koji definišu odnos između komunitarnog i nacionalnog prava.

Njih, takođe, nema u osnivačkim ugovorima. Kao i načela komunitarnog prava, iskristalisali su se u sudskoj praksi. A reč je o principu neposrednog delovanja i principu nadređenosti komunitarnog prava. Princip *neposrednog delovanja komunitarnog prava* nalaže nacionalnom sudu da u slučaju da mu se individualni subjekt obrati sa zahtevom da zaštiti neko njegovo pravo koje proističe iz osnivačkog ugovora, regulative, odluke ili direktive protiv države članice koja krši to pravo pruži zaštitu individualnom subjektu. *Princip nadređenosti komunitarnog prava* nacionalnom sudu nalaže da u slučaju sukoba nacionalnog i komunitarnog prava prednost da komunitarnom u odnosu na nacionalno pravo.

Ovaj autor nije sklon da preceni „balk judokratije“ koji periodično obuzima EU, a posebno države članice. Ali je sklon da istakne ulogu koju on ima u obezbeđenju poštovanja komunitarnog prava, pa i u njegovom oblikovanju.

Ko i kako kontroliše poštovanje pravila u EU?

Ko i kako sankcioniše nepoštovanje komunitarnog prava?

Videli smo da je jedna od funkcija koja je poverena Parlamentu nadzor nad radom ostalih institucija EU. Taj vid nadzora, politički nadzor, nije ni jedini, a verovatno ni najznačajni vid kontrole koji EU poznaje. Ono što EU razlikuje od drugih međunarodnih organizacija, ali i od dva stuba saradnje EU, što ih čini izuzetnim i što, u krajnjoj liniji, omogućava pravnom poretku EU da dopre do svih sfera pravnog poretka država članica, jeste sveobuhvatan sistem pravosudne kontrole sa Sudom pravde EU na njegovom vrhu. Nadležnost ovoga Suda, kao i Prvostepenog suda koji mu pomaže da obezbedi „poštovanje prava u tumačenju i primeni ugovora“, je, za sporove iz domena komunitarnog prava, obavezujuća a odluke i obavezujuće i konačne.

Sud pravde čini dvadeset pet sudija i osam pravobranilaca. Njih, zajedničkim sporazumom, imenuju države članice iz redova lica čija je nezavisnost izvan svake sumnje i koji ispunjavaju uslove za izbor u najviše pravosudne funkcije po nacionalnim propisima ili su istaknuti pravnici priznate stručnosti. Mandat im traje pet godina, a da bi se njihova nepristrasnost zaštitila, ugovori su predvideli da ih tokom mandata država članica ne može smeniti, ali to mogu učiniti ostale sudije i pravobranioци jednoglasnom odlukom.

Sveobuhvatnost sistema pravosudne kontrole EU ogleda se u činjenici da su svi njegovi subjekti – države članice, institucije, pa i fizička i pravna lica – istovremeno i subjekti ostvarivanja te kontrole i podvrgnuti kontroli poštovanja obaveza. Pogledajmo, najpre, ko i kako kontroliše ponašanje država članica.

Kao prvi i najrigorozniji kontrolor pojavljuje se EC, oličena u „čuvaru ugovora“ ili „psu čuvaru“, kako se ponekad zove Komisija. Ako Komisija posumnja da država članica krši neku ugovorom preuzetu obavezu ili obavezu koja je na osnovu ugovora nastala, ona će najpre, a po pravilu diskretno, ispitati navodni prekršaj i utvrditi da li postoji dovoljno dokaza da se i oficijelno pokrene postupak protiv države članice. Formalni, dakle javni, postupak otpočinje zahtevom koji se upućuje državi da se izjasni o navodnom prekršaju. Pošto je pružila priliku državi da se izjasni, Komisija usvaja obrazloženo mišljenje koje državu obavezuje. Ako država ne postupi u skladu sa njim i u roku koji je Komisija odredila, Komisija stiče pravo da pokrene postupak pred Sudom - pravo, ali ne i obavezu. Komisiji je, naime, ostavljen izvestan prostor da, prema svojoj proceni svrsishodnosti takvog čina, pokrene ili ne pokrene postupak pred Sudom. Kao što je, uostalom, njeno diskreciono pravo da pokrene ili ne pokrene postupak ispitivanja i utvrđivanja navodnog. To diskreciono pravo je Komisiji dato sa ciljem da način otklanjanja prekršaja komunitarnog prava prilagodi prirodi prekršaja.

Konačna odluka da li je država zbilja prekršila komunitarno pravo ili ne u nadležnosti je Suda. Iako Komisija pokreće postupak na bazi prethodno ispitanih činjenica, njeno stanovište iz obrazloženog mišljenja ni na koji način ne obavezuje Sud. Sud je taj koji će, na bazi raspoloživih dokaza, utvrditi da li je tužena država prekršila neku obavezu koja proističe iz komunitarnog prava ili ne.

I država članica može da tuži drugu državu članicu zbog neizvršenja obaveza koje proističu iz komunitarnog prava. No, pre nego što se obrati Sudu, država je dužna da se obrati Komisiji. Komisija će, opet, prvo pozvati državu članicu koja čini navodni prekršaj, da iznese svoje viđenje slučaja. Potom će doneti obrazloženo mišljenje i tek ako država ne postupi u skladu sa njim, država koja je postupak pokrenula stiče pravo da postupak pokrene i pred Sudom. Aktivnu legitimaciju država tužilac stiče i u slučaju da Komisija ne usvoji obrazloženo mišljenje.

U inače izuzetno obimnoj jurisprudenciji Suda, sporovi tipa država protiv države participiraju u izuzetno skromnom broju. Iz toga se može izvući zaključak da države članice nisu sklone uzajamnom „tužakanju“, odnosno, da su sklone da neprijatnu ulogu tužioca prepuste Komisiji, a da su sklone da za eventualne svoje sporove potraže druga, politička rešenja.

Pravosudnoj kontroli podvrgnute su i institucije EU. Sud pravde je ovlašćen da ceni zakonitost, što će reći saglasnost sa osnivačkim ugovorima, svih obavezujućih odluka institucija. Preciznije, svih akata koje donose zakonodavci EC, tj. Savet, Savet i Parlament zajedno i Komisija, ali i svih drugih akata koje ovi organi donose, a koji proizvode pravne posledice po prava i obaveze drugog subjekta komunitarnog prava. Pravo da pokrene postupak ocene zakonitosti komunitarnog akta – kako se naziva ovaj postupak – imaju države članice, Parlament, Savet i Komisija.

Kao subjekt kontrole zakonitosti rada institucija EU pojavljuju se i fizička i pravna lica, što je logična posledica (ili rezultat) ovlašćenja institucija da donose odluke koje individualne subjekte neposredno obavezuju. Istina, fizička i pravna lica spadaju u red nepriviligovanih subjekata. Kako je to u Ugovoru o EU rečeno, individualni subjekti mogu zatražiti poništaj odluke koja je doneta protiv tog lica, odlu-

ke koja je doneta u formi regulative ili odluke koja je upućena nekom trećem licu, a neposredno i direktno pogađa tužioca. Krug akata koji se podrazumevaju pod pojmom „odluke“ veoma je širok i obuhvata praktično sve one akte institucija koji, kao izraz njihove volje, utiču na prava i obaveze fizičkih i pravnih lica. Uključuje čak i pismo koje Komisija uputi nekom subjektu.

Ako Sud utvrdi da je akt doneo organ koji za to nije nadležan ili ako utvrdi da je došlo do povrede bitnih pravila postupka ili ugovorne ili bilo koje druge obaveze koja proističe iz nekog komunitarnog akta ili da je organ zloupotrebio poverena mu ovlašćenja, on će taj akt poništiti. Poništiće ga i u slučaju da se njime krši međunarodno ugovorno ili običajno pravo.

Ali, pravosudna kontrola rada institucija EU se ne završava na kontroli zakonitosti već usvojenih akata. Sud kontroliše i da li organ, ugovorom ovlašćen i obavezan da donese neki akt, tu svoju obavezu izvršava ili, pak, propušta da je izvrši. Krug potencijalnih tužilaca i tuženih je isti kao u postupku ocene zakonitosti. Reč je i o istim aktima. No, postupak je nešto drugačiji. Pre nego što pokrene postupak pred Sudom, tužilac je dužan da pozove nadležni organ da određenu meru usvoji. Tek ako institucija to ne učini, tužilac se može obratiti Sudu koji će, ako utvrdi da postoji uzdržavanje od delovanja, naložiti organu da odluku donese.

Postupci kontrole zakonitosti rada institucija EU, iako ne odveć česti u judikaturi Suda, poseduju jednu posebnu, na jugoslovenskim prostorima nekorišćenu „čar“, odnosno potenciju. Kao tužilac u ovom postupku može se pojaviti, kako rekosmo, svako fizičko ili pravno lice koje boravi, odnosno koje deluje na unutrašnjem tržištu. Potpuno neovisno od toga da li je državljanin države članice ili ne, odnosno, da li je registrovan na teritoriji države članice. Dovoljno je da deluje na unutrašnjem tržištu i da komunitarni akt proizvodi pravne posledice po njegov status. Ovaj autor nije u stanju da dokuči zašto jugoslovenska pravna lica, oštro pogođena odlukama kojima im je onemogućeno delovanje na unutrašnjem tržištu, nisu pokušala da zaštite svoja prava pred Sudom. To, uostalom, više nije ni bitno. Prilika je propuštena i ne može se nadoknaditi. Ali, ono što je bitno jeste da li će se raspoloživi postupci koristiti ubuduće. Iskreno verujemo da hoće.

Svojevrsnu kontrolu zakonitosti rada institucija EU Sud ostvaruje i kroz „savetodavnu nadležnost“. One koji tek upoznaju komunitarni pravosudni sistem ovaj bi termin mogao navesti na pogrešan zaključak, zaključak da su odluke Suda u ovom postupku neobavezne po svojoj pravnoj prirodi. Taj je zaključak, međutim, pogrešan. Odluke koje Sud donosi u ovom postupku obavezujuće su za organe EU. Ovaj postupak je vezan za pravo EU da sa trećim subjektima – državama i međunarodnim organizacijama – zaključuje međunarodne ugovore. Pravo da u ime EU zaključi ugovor pripada Savetu po čijim instrukcijama pregovore o zaključenju ugovora vodi Komisija. Država članica, Savet i Komisija su ovlašćeni da od Suda zatraže da oceni da li je ugovor koji EU treba da zaključi u skladu sa osnivačkim ugovorom. Ako se Sud izjasni negativno, ako, dakle, nađe da ugovor nije u skladu sa osnivačkim ugovorom, na Savetu je da izabere jednu od dve mogućnosti: da odstane od ugovora ili da pokrene postupak izmene i dopune osnivačkog ugovora.

Iako malobrojne, presude u postupku pribavljanja savetodavnog mišljenja mogu imati velike ekonomske, ali i političke efekte. Tako je, zahvaljujući jednoj od

njih, EU ostala izvan okvira Evropske konvencije o pravima čoveka, iako su sve njene članice - strane ugovornice - ove konvencije i iako je u okviru nekada EEC, sada EC i EU, oštro kritikovano odsustvo liste osnovnih ljudskih prava i sloboda koje komunitarni pravni poredak garantuje.

Poslednji postupak koji ćemo ovom prilikom pomenuti jeste postupak pribavljanja odluke o prethodnom pitanju. Reč je o još jednom mehanizmu kontrole izvršenja obaveza koje proističu iz komunitarnog prava kod koga se iza „benignog“ naslova krije instrument snažnog uticaja na države članice, pa i institucije i organizacije, instrument koji je, između ostalog, iznedrio osnovna načela komunitarnog prava i principe komunitarnog prava.

Ono što u procesnom smislu razlikuje ovaj postupak od ostalih postupaka je to što se spor, zapravo, ne vodi pred Sudom. Parnica otpočinje i okončava se pred nacionalnim sudom države članice. Ako u postupku pred nacionalnim sudom države članice bude pokrenuto neko pitanje vezano za primenu i tumačenje komunitarnog prava niži sudovi mogu, a sudovi poslednje instance moraju, zaustaviti postupak i od Suda zatražiti tumačenje sporne odredbe ili odredbi. Tumačenje Suda, koje se donosi u formi presude, vraća se nacionalnom sudu koji pravo primenjuje na konkretne okolnosti spora i donosi presudu. Sud pravde EU nije, dakle, ovlašćen da razmatra konkretni spor i na njega primeni komunitarno pravo. Ali je ovlašćen, u krajnjoj instanci jedini ovlašćen, da utvrdi šta jeste komunitarno pravo. Njegovo tumačenje komunitarnog prava obavezuje nacionalne sudove.

No, dobro, reći će neko. Sud je i u svim ostalim postupcima jedini ovlašćen da meritorno presudi šta jeste pravo. U čemu je onda specifičnost i značaj ovog postupka? Kao prvo, specifičnost i značaj ovog postupka leži u tome što on uspostavlja direktni i stalno otvoreni kanal komunikacija između pravosudnih organa država članica i Suda pravde EU. I to ne bilo kakav kanal komunikacija, već kanal komunikacija u kome je komunitarnom pravu i njegovom vrhovnom tumaču obezbeđen primat u odnosu na nacionalne pravosudne organe. Drugim rečima, iako formalno ne postoji odnos nadređenosti i podređenosti nacionalnih pravosudnih organa i Suda EU, postupak pribavljanja odluke o prethodnom pitanju faktički stavlja Sud u poziciju meritornog odlučioca kada je o komunitarnom pravu reč. Nije, verujemo, potrebno posebno napominjati da je time obezbeđena i uniformnost primene komunitarnog prava.

Izraziti značaj ovog postupka je i u tome što individualnom subjektu omogućava da zaštitu prava koje mu garantuje komunitarno pravo dobije na nivou koji mu je i u procesnom i u svakom smislu najpristupačniji, na nacionalnom nivou. Konačno, individualni subjekt dobija zaštitu svojih prava prema komunitarnim standardima i to ne samo u odnosu na organizaciju, već i u odnosu na države članice, pa i na državu članicu čiji je državljanin, odnosno u kojoj je registrovan.

Na kraju, a posle svega što je rečeno o ovom postupku, teško da će ikoga iznenaditi činjenica da broj postupaka pribavljanja odluke o prethodnom pitanju koji se pred Sudom pokreće predstavlja nešto oko, ponekad i preko, polovine ukupno pokrenutih sporova pred ovim organom.

Zaključak

Još je sada već davne 1963. godine u jednom od svojih legendarnih presuda donetih, nimalo slučajno, u postupku pribavljanja odluke o prethodnom pitanju, Sud kazao da su ugovori kojima su Zajednice osnovane ugovori posebnoga tipa, ugovori ustavi, a komunitarni pravni poredak specifični pravni poredak, drugačiji i od nacionalnog i od međunarodnog prava. Ova naša kratka šetnja kroz lavirinte tog poretka pokazala je da je pravo nastalo u okviru Evropskih zajednica zbilja jedinstvena pojava koja svojim dometima nadilazi sve ono što je do Zajednica bilo poznato u sferi međunarodnog organizovanja.

Komunitarni pravni poredak deluje na sve segmente pravnog poretka države članice i na sistem organizacije vlasti u celini. Romantici skloni rekli bi da posle njega ništa više nije isto. I nije. A posebno nije isti odnos nacionalne države i njenih fizičkih i pravnih lica. Vlast koju država nad njima vrši u velikoj i značajnoj oblasti odnosa prelazi na EU. Zaštita njihovih prava, proisteklih iz komunitarnog poretka, takođe se seli na nivo EU. Ta „seoba“, međutim, ima i drugu svoju stranu koju valja pomno izučiti. A ona se ogleda u činjenici da se centri odlučivanja, uz sve reforme i „demokratizaciju“ EC i EU, ipak udaljavaju od individualnih subjekata. Instrumenti njihovog uticaja na zakonodavnu vlast EU ipak su pre posredni nego neposredni i u velikoj meri zavisni od relativne snage „njihove“ države. Konačno, država članica je lišena klasičnih instrumenata zaštite ekonomskih interesa svojih privrednih subjekata kao što su carine, necarinske barijere, državne subvencije i slično. Njih komunitarno pravo naprosto zabranjuje, a odlučivanje o merama intervencije u ekonomske tokove, kako je Sud primetio u slučaju „pobune“ francuskih seljaka, izuzima iz nadležnosti države članice i seli na komunitarni nivo.

O autoru ►►|

Prof. dr Vesna Predić je diplomirala i magistrirala na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, a doktorirala na Pravnom fakultetu u Novom Sadu. Vanredni je profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu na predmetima – Međunarodno javno pravo, Pravo EU i Međunarodno humanitarno pravo. Predavala je i na Pravnom fakultetu u Nišu, Pravnom fakultetu u Beogradu, Alternativnoj akademskoj obrazovnoj mreži, Beogradskoj otvorenoj školi i Diplomatskoj akademiji Ministarstva spoljnih poslova SCG.

Član je Jugoslovenskog udruženja za međunarodno pravo i Udruženja za pravo Evropske unije.

Najvažnije objavljene knjige su joj: „Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija“ i „Kako deluje pravni poredak Evropske unije“.

Radovan **Vukadinović** ►► |

Pravne karakteristike unutrašnjeg tržišta Evropske unije

Pojam zajedničkog i unutrašnjeg tržišta

Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, pred Zajednicu su postavljeni brojni, pre svega ekonomski ciljevi. Uvodnim odredbama člana 2. Ugovora, ekonomski ciljevi Zajednice su u opštem smislu određeni kao uspostavljanje zajedničkog tržišta i postepeno usklađivanje ekonomskih politika država članica. O značaju zajedničkog tržišta i njegovom odnosu prema ostalim ciljevima Zajednice dovoljno govori činjenica da je Zajednica u svakodnevnom govoru dugo vremena poistovećivana sa njim, pa je nazivana jednostavno Zajedničko Evropsko Tržište (ZET). Međutim, Ugovorom o osnivanju nije bio određen pojam zajedničkog tržišta.¹ Iz odredbi Ugovora se jedino moglo zaključiti da funkcionisanje zajedničkog tržišta počiva na uspostavljanju carinske unije, zajedničkoj carinskoj tarifi i ukidanju kvantitativnih ograničenja u trgovini između država članica u rokovima koji su bili predviđeni Ugovorom o osnivanju, kao i na poštovanju jedinstvenih pravila konkurencije i zajedničke trgovinske politike. U praktičnom smislu, uspostavljanje zajedničkog tržišta je podrazumevalo da se obezbede uslovi za funkcionisanje četiri osnovne slobode, ili načela: slobodnog kretanja lica, slobodnog prometa robe, slobodnog vršenja usluga i slobodnog kretanja kapitala.

Kasnije proklamovano unutrašnje ili jedinstveno tržište je Jedinstvenim evropskim aktom definisano na funkcionalan i dosta uopšteni način, kao „prostor bez unutrašnjih granica u kome je obezbeđeno slobodno kretanje robe, lica, usluga i kapitala, u skladu sa odredbama Ugovora“.² Kako njegovo ostvarivanje podrazumeva ukidanje svih propisa „donetih od država članica kojima se direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno može osujetiti trgovina unutar Zajednica“,³ to je ovaj rad posvećen merama kojima je to ostvareno i načinima njihovog usvajanja.

1 K. Mortelmans, *The Common Market, Internal Market and the Single Market, What's in a Market?*, CMLRev. (1998), 101, str. 107.

2 Čl. 8a Jedinstvenog evropskog akta i čl. 7a Ugovora o Evropskoj uniji.

3 Slučaj 8/74, *Procureur du Roi v Dassonville*, [1974 ECR 837, navod br. 5.

Transformacija zajedničkog u unutrašnje tržište

Nakon što je sredinom 1968. godine konstatovano da su sprovedene mere za uspostavljanje zajedničkog tržišta, pred Evropsku zajednicu je, nakon izvesnog kolebanja oko pravaca daljeg razvoja, Belom knjigom I i Jedinstvenim aktom kao sledeći cilj postavljeno uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg ili jedinstvenog tržišta. Tome je 1980. godine prethodio politički dogovor šefova država i vlada koji su izrazili „jasnu političku volju“ o ubrzanom uspostavljanju unutrašnjeg tržišta, a konačnu političku odluku o tome su doneli na zasedanju Evropskog saveta, 25. i 26. juna 1984. godine u Fonteneblou. Evropski savet je istovremeno pozvao Komisiju da sačini detaljan program mera i akcija i odredi precizne rokove za njihovo ostvarivanje. Komisija je u rekordno kratkom roku od sedam nedelja sačinila tzv. „Belu knjigu“, sa popisom potrebnih mera i akcija i dinamikom njihovog usvajanja. Ciljevi iz Bele knjige su zvanično potvrđeni i „ozakonjeni“ u usvojenom Jedinstvenom evropskom aktu, koji u ustavno pravnom smislu predstavlja reviziju i dopunu osnivačkog ugovora iz 1957. godine.

Ovako formulisani politički ciljevi koji su operacionalizovani u Beloj knjizi su pravno „ozakonjeni“ u Jedinstvenom evropskom aktu (*Single European Act*),⁴ koji je usvojen 1986. godine, a stupio na snagu 1987. godine. U JEA je unutrašnje tržište (*internal market*, *Binennenmarkt*) definisano kao „područje bez unutrašnjih granica, na kome su obezbeđeni slobodno kretanje lica i promet robe, usluga i kapitala, u skladu sa odredbama ovog Ugovora“. Ovako široko određen pojam unutrašnjeg tržišta preuzet je i u Mastriškom Ugovoru o osnivanju Evropske unije,⁵ a zadržan je i u kasnijim revizijama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Međutim, konceptom unutrašnjeg tržišta iz Ugovora o Evropskoj uniji nije zamenjen prethodni koncept zajedničkog tržišta. Oni i dalje postoje kao paralelni ciljevi, pa se u Ugovoru koriste oba izraza. Otuda se pravne i ekonomske karakteristike zajedničkog i unutrašnjeg tržišta moraju tražiti u aktima koji su prethodili usvajanju Jedinstvenog evropskog akta i Ugovora o Evropskoj uniji, opštoj ekonomskoj teoriji i sudskoj praksi Suda Evropskih zajednica – Suda pravde. U ostalim dokumentima, pored izraza zajedničko i unutrašnje, koristi se i izraz jedinstveno tržište (*single market*).⁶

U političkom smislu, Jedinstvenim evropskim aktom je izvršena transformacija izražene političke volje u pravno obavezujući akt, sa ciljem da se ostvari najveća ekonomska integracija mirnim putem, oličena u unutrašnjem tržištu, „jedinstvenoj Evropi bez granica“, i „građaninu Evrope“.

U ekonomskom smislu, uspostavljanjem unutrašnjeg tržišta trebalo je stvoriti neophodne uslove i trasirati put za ekonomsku i monetarnu uniju. Naime, zbog postojećih barijera u međusobnoj trgovini, već osamdesetih godina je bilo jasno da se problemi sve veće nezaposlenosti i daljeg ekonomskog razvoja moraju rešavati novim merama, koje bi vodile postepenom stvaranju ekonomske i monetarne unije, što je podrazumevalo postojanje unutrašnjeg tržišta i jedinstvenog novca.

4 Vid. Suppl. 2/1986 of the Bull. of the EEC. Akt je usvojen 1986. godine, a stupio je na snagu 1. jula 1987. godine.

5 V. čl. 7A(2) Ugovora o osnivanju.

6 V. Kovač, Konstitutivni elementi jedinstvenog tržišta u Evropskoj uniji i u SR Jugoslaviji, u: Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije, Kragujevac, 1994, str. 25.

Unutrašnje tržište kao proces

Koncept zajedničkog tržišta nije ni nov, ni originalan. Istorija pokazuje da ovaj tip organizacije privrede karakteriše svaki federalni tip državnog uređenja, odražavajući ekonomsku protivtežu političkoj želji za zajedništvom.⁷ I pre osnivanja Evropske ekonomske zajednice bilo je raznih pokušaja uspostavljanja čvršćih ili labavijih ekonomskih i političkih veza između različitih država, počev od carinskog saveza nemačkih država (*Zollverein*), do unije država Beneluksa.

U teoriji su ovi i drugi oblici uspostavljanja institucionalnih veza označavani kao oblici međunarodne kooperacije, koje karakteriše sektorska integracija, i međunarodne ekonomske integracije, koje karakteriše globalna integracija. U okvirima i jednih i drugih moguće je ostvariti različit stepen povezanosti nacionalnih privreda. S obzirom da je Evropska ekonomska zajednica osnovana, pre svega, kao opšta ekonomska integracija, to su za njen razvoj od značaja samo oblici međunarodne ekonomske integracije, koji se u ekonomskoj teoriji prema stepenu povezanosti svojih članica mogu klasifikovati kao:⁸

1. *Zona slobodne trgovine*, u kojoj su uklonjene sve prepreke u trgovini između država članica, ali su članice zadržale slobodu vođenja sopstvene trgovinske politike prema trećim državama nečlanicama.⁹
2. *Carinska unija* je vrlo slična zoni slobodne trgovine, ali su države članice obavezne da vode zajedničku spoljnu politiku u trgovinskim odnosima, na primer moraju usvojiti zajedničku carinsku tarifu na uvoz robe koja vodi poreklo iz država nečlanica.
3. *Zajedničko tržište* predstavlja takav oblik ekonomskog povezivanja država u kome je, pored carinske unije, omogućeno slobodno kretanje i ostalih faktora proizvodnje: robe, usluga, radne snage i kapitala.¹⁰
4. *Ekonomska unija* podrazumeva da je između država članica, pored zajedničkog tržišta, ostvarena potpuna unifikacija monetarne i fiskalne politike, kao i da postoji centralna vlada koja to kontroliše kako bi postojeće države članice postale delovi ili regioni jedinstvenog entiteta.
5. *Politička unija* u pravnom i političkom smislu podrazumeva postojanje jedinstvene nacije i centralne vlasti, koja bi sa autoritetom (nad)nacionalne vlade potpuno kontrolisala monetarnu i fiskalnu politiku i koja bi u političkom smislu odgovarala centralnom parlamentu.

Navedeni oblici međunarodne integracije se mogu podeliti i na *pozitivne* i *negativne*.¹¹ Termin „*negativna integracija*“ upućuje na potrebu uklanjanja prepreka u trgovini između članica, ili na eliminisanje svih ograničenja u procesu liberalizaci-

7 Lasok and Bridge, *The Law of the Economy in the European Communities*, London, 1980, str. 51.

8 El-Agra, *Economics of the European Community*, 1990, str. 1,2.; Janča, *Osobnosti multilateralne saradnje u međunarodnim privrednim organizacijama integracionog karaktera*, Pravo, teorija i praksa, poseban broj iz septembra 1986, str. 28-30.

9 Primeri su: EFTA – Evropska zona slobodne trgovine, LAFTA – Latinoamerička zona slobodne trgovine i NAFTA – Severnoamerička zona slobodne trgovine.

10 Primeri su: Istočno afrička zajednica (EAC) i Evropska ekonomska zajednica.

11 El-Agra, (Ed.), n. delo, str. 2. navodi da podela potiče od J. Tiberngena.

je trgovine. Termin „*pozitivna integracija*“ se odnosi na promenu postojećih instrumenata i institucija i, što je važnije, stvaranje novih, kako bi se omogućilo da tržište integrisane zone funkcioniše na odgovarajući način i efikasno, kao i promovisanje ostalih širih ciljeva unije.¹² Sektorska integracija i zona slobodne trgovine čine međunarodnu ekonomsku integraciju koja podrazumeva samo „*negativnu integraciju*“, dok ostali oblici (i unutrašnje tržište) predstavljaju „*pozitivnu integraciju*“, pošto zahtevaju pozitivni akt usvajanja zajedničkih spoljnih odnosa ili, kao minimum, zajedničku spoljnu tarifu.

Zajednica je prošla kroz obe faze. U početnoj fazi tzv. negativne integracije, ukinute su prepreke slobodnom kretanju robe, usluga, lica i kapitala. Ovu fazu karakteriše i zajednička politika u oblasti poljoprivrede i transporta, institucionalizovanje sistema koji obezbeđuje poštovanje prava konkurencije i uspostavljanje posebnih odnosa sa trećim državama.¹³ Za ostvarivanje postavljenih ciljeva, Zajednica je donela niz propisa pravno tehničke prirode u industrijskoj i poljoprivrednoj proizvodnji i transportu.

U drugoj fazi, koja je označena kao pozitivna integracija, aktivnost organa Zajednice je bila usmerena više na usklađivanje stavova država članica nego na legislativnu delatnost, sa ciljem da se postepeno usklade nacionalne ekonomske politike.

Kao što se vidi, u postojećoj teoriji unutrašnje tržište nije bilo poznato kao institucionalizovani stepen ekonomske integracije. Otuda se može smatrati kao međufaza ili proces prerastanja zajedničkog tržišta u ekonomsku i političku uniju, a ne kao konačni i samostalni ekonomski cilj njegovih država članica. Razlog tome je što tržište kao ekonomska kategorija ili postoji u potpunosti, sa svim pratećim atributima, ili ne postoji. U tom smislu se ono poredi sa bremenitošću. A poznato je da se „ne može biti napola bremenit. Ili se jeste, ili nije.“ Stoga se ni sa uspostavljanjem tržišta ne može stati na pola puta. „Ako je tržište, mora biti jedinstveno. Ako nije jedinstveno, efekti su kao i da tržišta nema.“¹⁴

Od svakog oblika tržišnog povezivanja, pa i od unutrašnjeg tržišta u Evropskoj uniji, očekuje se da ostvari određene, pre svega ekonomske ciljeve, ali i da stvori pretpostavke za ostvarivanje drugih ciljeva. Tako se od uspostavljanja i funkcionisanja unutrašnjeg tržišta očekivalo da omogući postepeno stapanje različitih nacionalnih tržišta u jedno *jedinstveno* (*single market*) ili *unutrašnje* tržište (*internal market*), na kome će vladati isti uslovi za preduzimanje svih oblika ekonomskih aktivnosti za sve tržišne subjekte, bez obzira na njihovo državljanstvo ili nacionalnu pripadnost.

Iako će se pogodnostima od unutrašnjeg tržišta koristiti, pre svega, komunitarni subjekti privređivanja, njegovo funkcionisanje na posredan način utiče i na ponašanje subjekata iz trećih država i unutrašnju organizaciju tržišta u državama nečlanicama. Ovo poslednje je zbog toga što će subjektima iz trećih država biti mnogo lakše da posluju na unutrašnjem tržištu Evropske unije ako slični uslovi vladaju i u

12 El-Agraa, n. delo, str. 2.

13 V. Mathijsen, A Guide to European Community Law, London, 1985, str. 109.

14 Kovač, Konstitutivni elementi jedinstvenog tržišta u Evropskoj uniji i u SR Jugoslaviji, u: Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije, Kragujevac, 1994, str. 24.

njihovim državama. Tako unutrašnje tržište Evropske unije deluje kao faktor integracije, ne samo između država članica, već na posredan način podstiče takve procese i unutar trećih država. Stvaranje sličnih tržišnih uslova onda indukuje i političko zbližavanje. U tom smislu, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta „nije cilj za sebe“,¹⁵ pa se, osim kao međufaza ka stvaranju potpune ekonomske i monetarne unije, može posmatrati i kao pravni i politički proces¹⁶ čiji je cilj stvaranje političke unije sa usklađenim ili unifikovanim komunitarnim pravnim sistemom.

Mere za uspostavljanje unutrašnjeg tržišta

Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog i unutrašnjeg tržišta zavisi od stepena ostvarivanja četiri osnovne slobode i pravila o konkurenciji, odnosno od uspeha u otklanjanju zabrana i barijera u međusobnoj trgovini između država članica. Naime, pokazalo se da, i pored toga što je godinu i po dana ranije od predviđenog prelaznog roka uspostavljena carinska unija, što su eliminisana kvantitativna ograničenja i što je uvedena zajednička carinska tarifa prema trećim državama, nije u potpunosti omogućen slobodan promet robe, slobodno kretanje lica, slobodno vršenje usluga i slobodno kretanje kapitala. Ostale su brojne necarinske barijere, koje su se odnosile na različite oblasti privređivanja, kao što su npr. javne nabavke i državni monopoli, kojima su države članice pokušavale da zaštite domaća tržišta. U slučaju prometa robe, države članice su i nakon isteka prelaznog perioda i dalje pokušavale da ometu potpuno slobodno cirkulisanje robe nametanjem kvantitativnih ograničenja (kvota), zahtevanjem uvoznih dozvola, zahtevanjem sertifikata o poreklu, uslovljavanjem da roba bude određenog sastava, pakovanja, težine i slično. Nakon što je konstatovano da u okviru Zajednice postoje određene prepreke punom ostvarivanju navedenih sloboda, Komisija je dobila zadatak da sve te prepreke identifikuje i da predloži mere i akcije za njihovo uklanjanje čijom primenom bi se ostvarila zaista zona bez granica.

Sve te prepreke Komisija je u Beloj knjizi I grupisala u fizičke, tehničke i poreske prepreke. Kao primer postojanja fizičkih prepreka navedene su fizičke prepreke na carinskim ispostavama kao najočiglednija manifestacija da carinska teritorija Zajednice nije smatrana jedinstvenom. Kao tipičan primer postojanja tehničkih prepreka navedene su različite norme koje su na iste proizvode primenjivane u državama članicama, a opravdavane su različitim razlozima: higijenskim, bezbednosnim, zaštitom životne sredine ili zaštitom potrošača. Poreske prepreke su se manifestovale kroz različite vrste poreza koji su postojali u državama članicama kao i primenjivanje različitih osnova za njihov obračun i naplaćivanje, čime su istu robu ili usluge stavljali u različiti položaj na nacionalnim tržištima država članica. Da bi ovo sprečila, Komisija je u Beloj knjizi predložila konkretne mere i akcije koje su se sastojale u donošenju novih usklađenih ili unifikovanih propisa ili u ukidanju postojećih, čijom primenom bi se uklonile navedene prepreke.

15 Kovač, Evropa 1992, moguće posledice i opcije za Jugoslaviju, Beograd, 1990, str. 4.

16 McGee and Weatherill, The Evolution of the Single Market – Harmonisation or Liberalisation, 53 Modern Law Rev. (1990), str. 578.

Sam program uspostavljanja jedinstvenog tržišta okarakterisan je kao „najveći zakonsko-regulativni zahvat koji je Zajednica ikad preduzela“.¹⁷ Načelnim odredbama iz Osnivačkog ugovora nisu automatski uklonjene postojeće prepreke u trgovini između država članica, niti je uspostavljeno unutrašnje tržište. U velikom broju slučajeva, tzv. „negativnim odredbama“,¹⁸ državama članicama je bilo propisano da uklone postojeće barijere i da ne uvode nove u međusobnoj trgovini, ali to nije bilo dovoljno. Za njihovo sprovođenje bilo je potrebno preduzeti i „pozitivne mere“, tj. doneti i sprovesti niz propisa sekundarnog zakonodavstva, kako bi se propisi u državama članicama uskladili u meri u kojoj je to neophodno za uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.

Pri tome su korišćene različite tehnike obuhvaćene uglavnom pojmom harmonizacije, dok su u manjem broju slučajeva na nivou Zajednice usvajani jedinstveni propisi u formi komunitarnih uredbi.

Belom knjigom je bilo predviđeno da se do kraja 1992. godine donese oko 300 akata sekundarnog zakonodavstva, čijim sprovođenjem bi se obezbedili uslovi za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta. Otuda se u pravnom smislu, uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta može posmatrati kroz proces donošenja i sprovođenja navedenih mera¹⁹ „regulacije i deregulacije“²⁰ i preduzimanja odgovarajućih akcija od strane organa Zajednice. Povećana i ubrzana legislativna aktivnost zahtevala je i preraspodelu odgovarajućih ovlašćenja, pa su Jedinstvenim evropskim aktom osnovnim organima Evropske ekonomske zajednice: Savetu, Evropskom parlamentu i Komisiji, neka od postojećih ovlašćenja proširena ili su im dodata i nova.²¹ Tako je odredbama člana 95(1) dato pravo Savetu da donese najveći broj „mera“ koje se odnose na uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, uključujući i one kojima se reguliše pravo konkurencije, zaštita potrošača, slobodno kretanje radnika i pravo pojedinaca i kompanija da u drugoj državi članici preduzimaju određene poslovne aktivnosti, donosi većinom glasova. U nekim drugim oblastima, koje se posredno tiču uspostavljanja i funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, npr. u pogledu donošenja odgovarajućih mera za zaštitu životne okoline, zdravlja i sigurnosti radnika i slično, dato je pravo Komisiji da odgovarajuće propise donosi apsolutnom većinom. U materiji poreza, slobode kretanja lica i zaštite interesa zaposlenih lica, zbog osetljivosti pitanja, Svet može donositi odluke samo kvalifikovanom većinom.

Različiti pristupi i tehnike harmonizacije²²

Od mera harmonizacije se očekuje da ostvare dva, donekle različita i oprečna zadatka: da zamene neusklađene nacionalne propise kako bi se njihovom primenom ostvarili komunitarni ciljevi i da, sa druge strane, očuvaju i ispoštuju različitosti u

17 Nova Evropa, „Evropska zajednica 1992“ i nakon toga, (red. M. Crnobrnja), Beograd, 1992, str. 21.

18 Vid. Pelkmans and Robson, n. delo, str. 183.

19 Vid. Commission Eleventh Annual Report to the European Parliament, 1993, COM(94) 500 final, str. 6.

20 Majone, Deregulation or Re-regulation? Policy-making in the European Community since the Single Act, EUI Working papers in political and social sciences, 93/2, str. 11.

21 From Single Market to European Union, Publication of Commission of the European Communities, Luxembourg, 1992, str 10.

22 Opširno o harmonizaciji vidi R. Vukadinović, Kako harmonizovati domaće propise sa pravom Evropske unije, Kragujevac, 2004. odakle su i korišćeni neki delovi.

nacionalnim pravnim sistemima. To je moguće postići različitim metodima i tehnikama harmonizacije.

U teoriji se navode sledeći *metodi* harmonizacije: harmonizacija putem definisanja jedinstvenih normi na komunitarnom nivou, totalna harmonizacija, opciona harmonizacija, delimična harmonizacija, minimalna harmonizacija, alternativna harmonizacija, harmonizacija putem uzajamnog priznavanja nacionalnih propisa, harmonizacija putem priznavanja kontrole ovlašćenih organa drugih država članica i harmonizacija upućivanjem na standarde.

Novi pravac u harmonizaciji - horizontalna harmonizacija

Starom tehnikom, koja se označava i kao stari ili vertikalni pristup, usvajana su identična pravila koja su se primenjivala u celoj Zajednici. Negativna strana ovakvog pristupa je što su u takvim komunitarnim uputstvima morali biti formulisani svi tehnički detalji kojima se potpuno određuju tehničke karakteristike proizvoda u pitanju ili grupe proizvoda (uputstva ili direktive sektorskog pristupa) ili, što su morali biti određeni svi uslovi za pružanje određene usluge. Nalaženje takvih rešenja, međutim, znatno je usporilo proces harmonizacije pa je Komisija u cilju ubrzanja i pojednostavljenja harmonizacije u Beloj knjizi I o kompletiranju unutrašnjeg tržišta, preporučila novu tehniku ili „novi pristup“ (*new approach*).²³ Tako je Savet Evropske ekonomske zajednice Rezolucijom od 7. maja 1985. godine o „*Novom pristupu tehničkoj harmonizaciji i standardizaciji*“, preporučio da se kod donošenja i sprovođenja novih tehničkih propisa primenjuje nešto izmenjen postupak, označen kao novi pristup.

Novi pristup se zasnivao na usvajanju tzv. horizontalnih uputstava koja su se primenjivala u industriji kao celini, više nego u određenim granama u okviru industrije. Za razliku od detaljnih uputstava koja su karakterisala raniji ili stari pristup po sektorima, a koja su bila usmerena na konkretne proizvode, u horizontalnim uputstvima se utvrđuju samo osnovni zahtevi koji se tiču opštih pitanja, kao što su bezbednost, zdravlje i životna sredina i opšti rizici.

U pitanju su zahtevi koje moraju da ispune srodne grupe proizvoda da bi mogle biti u slobodnom prometu - zajednički ili horizontalni zahtevi za grupe proizvoda. Na taj način je zakonodavna harmonizacija ograničena samo na propisivanje onih tehničkih uslova i karakteristika koji se direktno tiču sigurnosti i javnog zdravlja, kao na primer kod prehrambenih proizvoda, lekova ili motornih vozila. Drugačije rečeno, ovakvim uputstvima se određuju samo bitni ili suštinski zahtevi koje određeni proizvodi moraju imati u prometu unutar Zajednice.

Novi pristup je zasnovan na 4 osnovna načela:

- a. Legislativna harmonizacija je ograničena na propisivanje ili usvajanje, putem uputstava iz člana 95. Ugovora o osnivanju, suštinskih *sigurnosnih* zahteva ili drugih zahteva koji imaju *opšti* značaj a koje moraju da ispune proizvodi stavljeni u promet u Zajednici da bi mogli da budu u slobodnom prometu. Tako proizvedenoj robi se mora osigurati slobodan promet u okviru Zajednice bez verifikacije.

- b. Kod određivanja tehničkih specifikacija koje se zahtevaju za proizvodnju i puštanje u promet proizvoda koji odgovaraju takvim zahtevima postavljenim u uputstvima, organizacije ovlašćene za standardizaciju će uzeti u obzir postojeće stanje tehnologije. Kao specijalizovane organizacije za standardizaciju su navedene CEN, CENELEC i ETSI.
- c. Ove tehničke specifikacije nisu obavezne i zadržavaju svoj status dobrovoljnih standarda. To praktično znači pravo proizvođača da optiraju ili da proizvode po ovim standardima, ili u skladu sa drugim standardima, ali onda moraju da dokažu da takvi proizvodi odgovaraju suštinskim zahtevima uputstava preko sistema testova i sertifikata.
- d. Pretpostavlja se da su proizvodi koji su proizvedeni u skladu sa harmonizovanim standardima usklađeni sa suštinskim zahtevima koji su postavljeni Uputstvom.

Da bi u pogledu tehničkih specifikacija zadovoljio osnovne (suštinske) zahteve, proizvod mora ispunjavati harmonizovane tehničke standarde određene u relevantnim komunitarnim uputstvima. Ovlašćena nacionalna tela vrše procenu saglasnosti u skladu sa tzv. „globalnim pristupom“ koji je definisan rezolucijom Saveta od 21. decembra 1989. godine. Iako je poštovanje harmonizovanih ili drugih standarda dobrovoljno, praksa pokazuje da se oni veoma poštuju jer samo proizvodi napravljeni u skladu sa osnovnim zahtevima uživaju slobodu prometa na celoj teritoriji Zajednice. Dobrovoljnost poštovanja harmonizovanih standarda se ogleda u tome što proizvođači mogu primenjivati i druge tehničke specifikacije ako na taj način mogu odgovoriti zahtevima. Međutim, samo za proizvode koji su proizvedeni u skladu sa harmonizovanim standardima važi pretpostavka da odgovaraju osnovnim suštinskim zahtevima. Da bi ovaj sistem mogao da funkcioniše, rezolucijom je određeno da je, na jednoj strani, neophodno da standardi garantuju kvalitet u pogledu suštinskih zahteva koji su određeni uputstvima i da, na drugoj strani, javne vlasti garantuju da će obezbediti očuvanje sigurnosti i drugih zahteva na svojoj teritoriji.

Na osnovu navedenih karakteristika, razlike između starog i novog pristupa se mogu rezimirati u sledećem:

1. Novi pristup se odnosi na velike grupe ili familije proizvoda, kao što su mašine, igračke i slično, ili na tzv. horizontalne rizike, kao što je elektromagnetska kompatibilnost, dok je stari pristup bio proizvodno usmeren pristup.
2. Novi pristup uspostavlja tešnju saradnju između javnih vlasti i učesnika na tržištu što standardima daje značajnu ulogu, dok organi koji su ovlašćeni da procenjuju usklađenost sa zahtevima iz uputstava (tzv. obaveštavajuća tela) mogu biti i privatna. Prema starom pristupu, tehničke specifikacije su usvajale javne vlasti koje su obavljale i poslove obaveštavajućih tela.
3. Novi pristup definiše bitne ili suštinske zahteve koje proizvodi koji su u prometu moraju da ispune ali, za razliku od starog pristupa, tehničke specifikacije nisu uključene.
4. Pošto uputstva novog pristupa ne sadrže tehničke specifikacije, onda ni ne zahtevaju njihovo prilagođavanje tehničkom progresu, kao što je to slučaj sa uputstvima iz starog pristupa.

5. Uputstva novog pristupa dozvoljavaju proizvođačima značajan stepen fleksibilnosti. Oni mogu izabrati i adaptirati tehnologiju kako bi zadovoljili suštinske zahteve. U pogledu ocene usklađenosti, uputstva novog pristupa pružaju različite opcije.
6. Uputstva starog pristupa se često zasnivaju na opcionalnoj harmonizaciji, tj. ostavljaju proizvođačima pravo da slede ili harmonizovana komunitarna pravila čime obezbeđuju slobodan promet, ili nacionalnu regulativu, ali im onda nije garantovan slobodan promet. Uputstva novog pristupa su zasnovana na totalnoj ili potpunoj harmonizaciji jer zamenjuju različite nacionalne propise. Danas se uputstva novog pristupa koriste za najveći broj industrijskih proizvoda.

Samu tehniku transponovanja uputstava novog pristupa karakteriše totalna ili potpuna harmonizacija tako da njene odredbe zamenjuju sve odgovarajuće odredbe nacionalnih propisa, a nacionalne implementirajuće mere kojima se transponuju uputstva moraju upućivati na uputstvo u pitanju i o njima mora biti obavještena Komisija.

Prelazni instrumenti i mehanizmi harmonizacije

Pre lansiranja tzv. „novog pristupa“ korišćeni su sledeći prelazni instrumenti ili mehanizmi harmonizacije:

- mehanizmi za *sprečavanje pojave novih prepreka* trgovini,
- načelo *uzajamnog priznavanja* legalno plasirane robe i
- *tehničko usklađivanje* zakonodavstava.

Sprečavanje nastanka novih prepreka trgovini je obezbeđeno na taj način što je na nivou Zajednice doneto komunitarno uputstvo Saveta EEZ broj 83/189 o postupku pružanja informacija i standarda i tehničkih propisa,²⁴ koje je kasnije zamenjeno Uputstvima broj 98/34. i 98/48.²⁵ Navedenim uputstvima je propisan postupak davanja informacija o standardima i tehničkim propisima. Uputstva se primenjuju na tehničke specifikacije čije je poštovanje obavezno *de iure* ili *de facto* u slučajevima plasiranja ili upotrebe proizvoda u bilo kojoj državi članici. Pod robom se podrazumevaju industrijski i poljoprivredni proizvodi i riba. Kasnijim izmenama, domašaj primene je proširen i na usluge. Uputstvima je propisana obaveza državama članicama da ustanove jedinstveno centralno telo koje bi informisalo Komisiju i koje bi bilo odgovorno za prijavljivanje nacrtu nacionalnih propisa koji sadrže tehničke specifikacije. Za treću državu ovo praktično znači obavezu da ustanovi, ako već ne postoji, uporedivi sistem za razmenu informacija sa pridruženim državama, a kasnije i da potpiše poseban ugovor sa Evropskom unijom kojim bi se obezbedio obostrani pristup informacijama (načelo transparentnosti) tehničkim propisima.

²⁴ Council Directive 83/189/EEC of 28 March 1983 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations Official Journal L 109 , 26/04/1983 str. 8 -12.

²⁵ Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations i Directive 98/48/EC of the European Parliament and of the Council of 20 July 1998 amending Directive 98/34/EC laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations.

Posao organizovanja odgovarajućeg nacionalnog tela još ne podrazumeva harmonizaciju domaćih propisa sa propisima u Evropskoj uniji, već ima za cilj da treća država ustanovi sličan ili isti postupak prijavljivanja nacrta propisa koji sadrže tehničke specifikacije koje određeni proizvod mora da sadrži da bi bio u prometu - *harmonizacija domaće procedure*.

U skladu sa definicijama iz uputstava, pod „tehničkom specifikacijom“ se podrazumevaju specifikacije sadržane u dokumentu kojima se za konkretni proizvod zahteva da poseduje određene karakteristike, na primer u pogledu nivoa kvaliteta, svojstava, sigurnosti ili dimenzija, terminologije, simbola, testiranja, pakovanja, obeležavanja ili označavanja. Pod „standardom“ se, pak, podrazumeva tehnička specifikacija koja je odobrena ili priznata od tela za standardizaciju za ponovljenu ili stalnu primenu, čije poštovanje nije obavezno. „Tehničko pravilo“ se odnosi na tehničku specifikaciju, uključujući relevantne administrativne odredbe čije je poštovanje *de iure* ili *de facto* obavezno u slučaju stavljanja u promet ili korišćenja odnosnog proizvoda, dok „programi standarda“ označavaju dokument u kome su nabrojani subjekti koji nameravaju da sačine ili izmene standarde.

Primenom uputstvima propisanog postupka za razmenu informacija zahteva se saradnja između različitih nacionalnih tela koja su ovlašćena da odlučuju o usvajanju tehničkih propisa. Radi lakše i jednostavnije komunikacije, Komisija zahteva da se u trećim državama osnuje, ako već ne postoji, jedinstveno centralno telo koje bi jedino kontaktiralo sa Komisijom.

Nakon što nadležno centralno telo dostavi potrebne informacije Komisiji i drugim državama partnerima, usvajanje predloženog tehničkog pravila se mora odložiti za tri meseca kako bi se ostavilo vremena zainteresovanima da dostave svoje primedbe. Ako u ovom roku neka država članica ili Komisija dostavi „detaljno (obrazloženo) mišljenje“ koje mora da sadrži upozorenje da bi takva mera mogla predstavljati prepreku slobodnoj trgovini robom ili uslugama, država članica je obavezna da izvesti Komisiju o akcijama koje u tom pogledu namerava da preduzme. U tom slučaju se usvajanje tehničkog pravila odlaže za još tri meseca.

Ako Komisija obavesti domaću državu da ima nameru da predloži ili da će usvojiti obavezujući komunitarni akt u odnosnoj oblasti, ili ako smatra da u oblasti na koju se odnosi predloženi nacionalni akt već postoji predlog obavezujućeg komunitarnog propisa, država članica mora odložiti usvajanje predloženog tehničkog pravila za 12 meseci od dana notifikacije.

Samo u izuzetnim i hitnim slučajevima ozbiljnih i nepredvidivih okolnosti koje se odnose na zaštitu javnog zdravlja, zaštitu životinja ili očuvanje biljaka, nacionalna mera (tehničko pravilo) se može odmah usvojiti. U tom slučaju se u obaveštenju moraju navesti razlozi koji opravdavaju usvajanje akta po hitnom postupku, a Komisija će odlučiti o opravdanosti takvog postupka.

Proizvodi na ovaj način proizvedeni mogu se prodavati na teritoriji cele Zajednice bez bilo kakvih ograničenja, osim onih koja su dozvoljena samim Ugovorom o osnivanju. Takvi proizvodi, dakle, moraju biti *uzajamno priznati* od svih država, a to podrazumeva njihovu obavezu da na svojoj teritoriji dozvole

promet takvih proizvoda. U tom smislu i Sud pravde je u čuvenom slučaju *Cassis de Dijon* zauzeo stav da se proizvodima koji su na legalan način stavljeni u promet u jednoj državi članici mora obezbedi slobodan promet i u svim ostalim državama članicama. Ovako određena sloboda prometa se može ograničiti jedino tzv. nacionalnim imperativnim razlozima. Sud je pošao od toga da pojam onoga što predstavlja zdrav i siguran proizvod ne treba u principu mnogo da se razlikuje od države do države članice.

U strogom smislu reči, ovo i nije metod harmonizacije prava, već tehnika koja treba da dovede do eliminisanja prepreka u trgovini. Međutim, korišćenje takve tehnike može dovesti do praktične harmonizacije nacionalnih propisa. Kao primer ovog metoda se navodi Uputstvo Saveta broj 89/48 o opštem sistemu priznavanja diploma više sprema dobijenih nakon okončanja profesionalne obuke u trajanju od najmanje tri godine.

O autoru ►►|

Prof. dr Radovan Vukadinović je diplomirao, magistrirao i doktorirao na Pravnom fakultetu.

Bio je prodekan i dekan Pravnog fakulteta u Kragujevcu, direktor Instituta za pravne i društvene nauke, a od 2000. godine direktor Centra za pravo Evropske unije.

Redovni je profesor za Međunarodno trgovinsko pravo i Pravo Evropske unije i šef katedre za Međunarodno pravo na Pravnom fakultetu u Kragujevcu. Gostujući je profesor na Fakultetu za menadžment u Beogradu, Fakultetu političkih nauka u Beogradu, Ekonomskom fakultetu u Kragujevcu i poslediplomskim studijama na pravnim fakultetima u Beogradu, Banja Luci, Podgorici i Novom Sadu.

Pokretač je i glavni urednik „Revije za evropsko pravo“. Osnivač je i direktor Zimske škole evropskog prava. Rukovodilac je Odeljenja za pravne, ekonomske i demografske nauke Centra Srpske akademije nauka i umetnosti u Kragujevcu.

Ekspert je Savezne vlade za Pravo evropske unije i Međunarodno poslovno pravo, arbitar pri Spoljnotrgovinskoj arbitraži u Beogradu i član Pravnog saveta Ministarstva inostranih poslova.

Autor je 10 knjiga i preko 130 članaka u domaćim i međunarodnim časopisima.

Srđan **Majstorović** ►► |

Regionalna politika i strukturni fondovi EU

Uvod

Od samih početaka procesa integracije evropskog kontinenta postojale su neodumice u kojem pravcu bi trebalo da se kreće ovaj proces. Osnovna dilema je bila da li proces integracije usmeriti isključivo ka oblastima tzv. funkcionalne integracije koja bi bila ograničena na integraciju država članica u oblasti privrede, ili se pak orijentisati ka čvršćem političkom integrisanju. Države članice su odlučile da proces integrisanja ograniče na saradnju u predominantno privrednim pitanjima, odnosno oblastima vezanim za funkcionisanje carinske unije i, kasnije, zajedničkog tržišta. Ideja o čvršćem političkom povezivanju, iako prisutna od početka procesa, realizovana je tek početkom 90-ih godina dvadesetog veka potpisivanjem Ugovora o Evropskoj uniji (Mastriht 1992).

Postepenim razvojem privredne saradnje i ukidanjem prepreka slobodnom kretanju roba, kapitala, usluga i ljudi, tradicionalno prisutne razlike u razvoju pojedinih država članica i njihovih regiona postale su izraženije. Zakonitosti privrednog razvoja uticale su na izdvajanje pojedinih regiona u kojima se koncentrisala industrija. Takođe, carinska unija i postepeni razvoj zajedničkog tržišta uticali su na centralizaciju tržišta, što je neposredno uticalo na dalje zaostajanje perifernih regiona koji su bili u manje povlašćenom položaju u odnosu na centar u kojem je bio koncentrisan razvojni potencijal. Drugi uzrok koji je uslovio pojavu manje razvijenih regiona jeste stalna industrijska evolucija, unapređivanje proizvodnje i gašenje tradicionalnih industrijskih centara i regiona. Potreba za transformacijom tradicionalnih sektora proizvodnje uzrokovala je strukturne probleme i zaostajanje u razvoju regiona koji su bili pogođeni restrukturiranjem privrede.

Regionalna politika EU i strukturni fondovi

Kako bi odgovorila ovim izazovima i ostvarila tzv. ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, EU (tada Evropska ekonomska zajednica) je postepeno razvijala svoju regionalnu politiku i definisala određene finansijske instrumen-

te čiji je osnovni cilj pomoć manje razvijenim regionima i borba protiv negativnih posledica restrukturiranja privrede i neravnomernog učešća u zajedničkom tržištu rada. Ovi finansijski instrumenti nazivaju se strukturnim fondovima Evropske unije.

Danas u EU postoje četiri strukturna fonda - Evropski socijalni fond, Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi (deo za upravljanje) i Finansijski instrument za smernice u ribarstvu. U periodu od 1994. do 1999. godine oko 35% budžeta EU (208 milijardi evra) izdvojeno je za pomenuta četiri strukturna fonda. Približna sredstva (oko 232 milijarde evra) izdvojena su za ovu namenu i u periodu od 2000. do 2006. godine. Kako bi se omogućilo pristupanje Grčke, Irske, Portugalije i Španije Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU), u periodu od 1993. do 2000. godine, pomenutim državama su odobrena dodatna sredstva u okviru Kohezionog fonda.

Evropski socijalni fond je najstariji strukturni fond EU, osnovan 1958. godine sa ciljem borbe protiv nezaposlenosti. Glavni zadatak ovog Fonda je obezbeđivanje sredstava za usavršavanje radne snage i unapređivanje veština neophodnih za zaposlenje. Fond ima odlučujuću ulogu u sprovođenju evropske strategije za zapošljavanje. Osnovne delatnosti Socijalnog fonda su: borba protiv nezaposlenosti, pomoć pri ponovnom zapošljavanju, poboljšanje kvaliteta stručne obuke i stručno usavršavanje tokom čitave karijere, podrška zapošljavanju žena, borba protiv neravnopravnosti na poslu itd.

Evropski fond za regionalni razvoj osnovan je 1975. godine sa ciljem uspostavljanja ravnoteže u razvoju evropskih regiona i pružanja finansijske pomoći manje razvijenim regionima EU. Fond novčano pomaže projekte u okviru programa regionalnog razvoja koje sprovode institucije EU, države članice, regionalne i lokalne vlasti. Glavne oblasti finansiranja Evropskog fonda za regionalni razvoj su: stvaranje ili održavanje trajnih radnih mesta, jačanje infrastrukture neophodne za regionalni razvoj, prenos tehnologije, obuka zaposlenih i olakšavanje pristupa izvorima finansiranja za preduzeća. Evropski fond za regionalni razvoj sadrži 60% ukupnih finansijskih sredstava strukturnih fondova EU.

Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi je finansijski instrument Regionalne i Zajedničke poljoprivredne politike EU. Osnovni zadatak Fonda predstavlja pružanje podrške poljoprivrednom tržištu (deo za garanciju) i razvoju ruralnog sektora (deo za upravljanje). Deo za garanciju u potpunosti i isključivo finansira organizaciju poljoprivrednog tržišta u oblastima kao što su podrška određenim seoskim područjima, veterinarska kontrola i iskorenjivanje i kontrola bolesti životinja, pošumljavanje, pružanje određenih socijalnih povlastica poljoprivrednicima itd. Deo namenjen usmeravanju pruža podršku ulaganjima u seoski sektor, radi na unapređenju kvaliteta poljoprivrednih i prehrambeno-poljoprivrednih proizvoda, kao i na poboljšanju seoske infrastrukture, obnovi i razvoju sela, zaštiti seoske baštine i prirodne sredine, tehničkoj obuci i poboljšanju uslova života.

Finansijski instrument za smernice u ribarstvu osnovan je 1993. godine i namenjen je restrukturiranju sektora ribarstva u EU. Ovaj fond bi trebalo da doprine se unapređenju konkurentnosti preduzeća i razvoju čitavog sektora ribarstva i revitalizaciji primorskih regiona EU.

Ciljevi regionalne politike EU i principi rukovođenja strukturnim fondovima

U cilju ostvarivanja sistematskog pristupa razvoju teritorije EU i ostvarivanja ekonomske i socijalne kohezije, Evropska komisija je definisala ciljeve regionalne politike EU za čije ostvarenje će se koristiti strukturni fondovi u periodu 2000 - 2006:

- *Cilj 1* – pomoć najsiromašnijim regionima čiji je BDP manji od 75% proseka EU,
- *Cilj 2* – pomoć regionima koje očekuje ekonomsko i socijalno restrukturiranje (industrijski regioni u opadanju i razvoj ruralnih oblasti),
- *Cilj 3* – pomoć državama članicama u razvoju ljudskih resursa i borbi protiv nezaposlenosti.

Osnovni principi na kojima se zasniva rukovođenje strukturnim fondovima EU su:

1. Programiranje

Evropska komisija za svaki budžetski period definiše oblasti i parametre za određivanje regiona u kojima će biti dozvoljena upotreba strukturnih fondova. Razvojni projekti koje države članice predlažu za finansiranje sredstvima iz strukturnih fondova moraju biti deo širih, nacionalnih razvojnih programa. Na ovaj način se ostvaruje sistemski pristup razvojnim pitanjima, te osigurava vlasništvo nad projektima i održivost postignutih rezultata.

2. Koncentracija

Evropska komisija pri izradi gore navedenih programa definiše manji broj ciljeva kako bi se sredstva koncentrisala i fokusirali naponi za ostvarivanje navedenih ciljeva.

3. Dodavanje

Strukturni fondovi EU ne zamenjuju nacionalne, lokalne fondove za razvoj. Sredstva iz strukturnih fondova dodeljuju se na već postojeće iznose lokalnih fondova koji su namenjeni finansiranju razvojnih programa u državama članicama.

4. Partnerstvo

Proces korišćenja strukturnih fondova zasnovan je na principu partnerstva. Od samog početka programiranja pa sve do konačne realizacije projekata, Evropska komisija insistira na uključenosti svih nivoa vlasti (nacionalni, regionalni i lokalni nivo), socijalnih partnera i nevladinih organizacija u ovaj proces. Ovakvim pristupom obezbeđuje se vlasništvo nad projektima i održivost njihovih rezultata.

Pored navedenih strukturnih fondova, 1993. godine osnovan je *Kohezioni fond* EU. Osnovni cilj ovog fonda je pružanje podrške državama članicama u procesu pristupanja Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) radi dostizanja kriterijuma konvergencije, a čiji je BDP ispod 90% proseka BDP EU. U trenutku formiranja fonda to su bile Španija, Grčka, Irska i Portugalija. Za razliku od strukturnih fondova, sredstvima Kohezionog fonda finansiraju se projekti (a ne programi) u oblasti zaštite životne sredine i izgradnje saobraćajne infrastrukture, koji čine najveći deo budžetskih izdataka i time predstavljaju prepreku za dostizanje pomenutih kriterijuma konvergencije za pristupanje EMU.

	1988	1998
Grčka	58,3%	66,0%
Španija	72,5%	81,1%
Irska	<u>63,8%</u>	<u>108,2%</u>
Portugalija	59,2%	75,3%

Rast BDP država članica EU koje koriste sredstva iz Kohezionog fonda EU (u % proseka EU)

Pretpristupni fondovi EU

U cilju pružanja pomoći državama kandidatima, EU je uspostavila finansijske instrumente čija je osnovna namena priprema kandidata za buduće članstvo. Osnovni cilj ovih instrumenata je pomoć usmerena ka rekonstrukciji privrede, dostizanju određenih standarda, usvajanju pravnih tekovina EU i osposobljavanju kandidata da preuzmu svoje obaveze koje proističu iz članstva.

Prvi pretpristupni fond namenjen ostvarivanju gorenavedenih ciljeva bio je *Far* (PHARE – *Poland and Hungary Assistance for Reconstruction of Economy*). Prioritetne oblasti u kojima je korišćen finansijski instrument *Far* su bile: finansiranje investicionih projekata namenjenih izgradnji infrastrukturnih objekata, projekata prekogranične saradnje i izgradnje institucionalnih kapaciteta kandidata.

Po svojoj strukturi i kriterijumima za odabir projekata, finansijski instrument *Ispa* (ISPA – *Instrument for Structural Policy for pre-Accession*) najsličniji je Kohezionom fondu EU čija su sredstva namenjena državama članicama. Poput Kohezionog fonda, sredstva *Ispa-e* se koriste za finansiranje projekata u oblasti zaštite životne sredine (upravljanje vodama, snabdevanje pijaćom vodom, odlaganje i upravljanje otpadom) i izgradnju infrastrukturnih objekata (unapređenje postojeće saobraćajne mreže i povezivanje sa transevropskim saobraćajnim mrežama).

Sapard (SAPARD – *Support for Agriculture and Rural Development*) je treći od pomenutih pretpristupnih fondova. Sredstva iz ovog finansijskog instrumenta namenjena su pružanju pomoći državama kandidatima u cilju njihovog prilagođavanja pravnim tekovinama i standardima u oblasti Zajedničke poljoprivredne politike EU. Projekti koji su finansirani ovim finansijskim instrumentom imaju za cilj razvoj i diversifikaciju poljoprivredne proizvodnje u državama kandidatima, razvoj poljoprivredne proizvodnje i zaštitu životne sredine, te upravljanje vodama i razvoj infrastrukture sela.

Pomoć EU namenjena zemljama zapadnog Balkana ostvaruje se u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja kroz finansijski instrument *Kards* (CARDS – *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Osnovni cilj ovog instrumenta je pružanje podrške pomenutim zemljama u Procesu stabilizacije i pridruživanja, a usmeren je na ekonomsku obnovu, demokratsku stabilizaciju (uključujući modernizaciju državne uprave), pomirenje i povratak izbeglih i interno raseljenih lica. Poseban deo sredstava namenjen je programima u oblasti prekogranične i regionalne saradnje. U periodu od 2001. do 2006. godine, EU će u okviru *Kardsa* izdvojiti 4,65 milijardi evra pomoći za zemlje zapadnog Balkana.

Novi pretpristupni instrument – IPA

Evropska komisija je u procesu izrade predloga novog budžeta EU za period 2007-2013. predložila objedinjavanje postojećih pretpristupnih fondova u jedan Novi pretpristupni instrument - *Ipa* (IPA – *Instrument for Pre-Accession*). Jedinstveni pretpristupni instrument će značajno unaprediti efikasnost programa pomoći EU, obezbediti bolju koordinaciju između različitih projekata, pojednostaviti postojeće procedure i budžetiranje programa/projekata.

Prema trenutnom predlogu Evropske komisije, države koje će koristiti *Ipa-u* razvrstane su u dve grupe. Prvu grupu čine države kandidati (Hrvatska, Turska i Makedonija), a drugu države potencijalni kandidati za prijem u EU (Albanija, BiH i SCG). U skladu sa ovom podelom, definisane su i oblasti u kojima će države imati mogućnost korišćenja sredstava. Potencijalni kandidati će imati mogućnost da koriste sredstva namenjena izgradnji institucija i pružanju pomoći u tranziciji i regionalnoj i prekograničnoj saradnji. Pored navedenih, države kandidati će imati mogućnost da koriste i dodatna sredstva namenjena regionalnom i ruralnom razvoju i razvoju ljudskih resursa. Ovakva podela uzrokovana je obimom i karakterom potreba država na različitim nivoima procesa pristupanja EU. Naime, što je država bliža trenutku pristupanja EU, njene potrebe za usklađivanjem i usvajanjem standarda EU zahtevaju veće izdatke što utiče da i pomoć EU bude značajnija.

Kako se pripremiti za korišćenje strukturnih fondova EU

Korišćenje pretpristupnih i strukturnih fondova EU podrazumeva adekvatnu pripremu država kandidata i postojanje neophodnih strateških dokumenata, institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Osnovni dokument koji objedinjava sve razvojne potrebe ovih država je Nacionalni program razvoja. U ovom dokumentu navedene su strateške smernice razvoja države, konkretne aktivnosti, projekti koji će realizovati navedene smernice i nadležne institucije za njihovo sprovođenje, kao i domaći i inostrani izvori finansiranja razvojnih projekata. Izrada ovakvog sveobuhvatnog programa razvoja zahteva postojanje društvenog konsenzusa o prioritetima države. Poželjno je da u njegovoj izradi učestvuje široki krug zainteresovanih aktera – državne institucije, organi lokalne samouprave, akademski krugovi, socijalni partneri i nevladine organizacije.

Takođe, za primenu fondova EU neophodno je uspostaviti profesionalni, efikasni, depolitizovani administrativni aparat i uspostaviti neophodne institucije. Neophodna je reforma administracije i njena „evropeizacija“, odnosno usvajanje postojećih standarda i znanja kako bi spremno odgovorila na izazove pristupanja i efikasne primene različitih politika i instrumenata EU. Neophodno je podsticati sticanje novih veština, poput pisanja programskih i projektnih dokumenata, i kontinuirano unapređivati postojeća znanja državnih službenika i organa lokalne samouprave. Takođe, neophodno je podsticati korišćenje već postojećeg znanja i iskustva nevladinih organizacija koje se kontinuirano bave određenim segmentima procesa evropskih integracija.

Strukturni fondovi i slični instrumenti namenjeni regionalnom razvoju moraju imati i institucionalnu i budžetsku osnovu. S tim u vezi, neophodno je pristupiti sistematičnom programiranju državnog budžeta koji će uvažiti sve potrebe regionalnog razvoja. Predviđeno je da programiranje budžeta u Republici Srbiji započne 2007. godine.

U cilju lakšeg programiranja, neophodno je osnovati i organe koji će se baviti međuresorskom koordinacijom potreba, interesa i aktivnosti resornih ministarstava u vezi sa pitanjem regionalnog razvoja. U državama koje su 2004. godine pristupile EU, ovu ulogu su imale Nacionalne agencije za regionalni razvoj. U Srbiji bi ovu ulogu mogao preuzeti nedavno formiran *Savet za ravnomerni regionalni razvoj i kapitalne investicije* Vlade Srbije. Na regionalnom nivou je neophodno formirati Agencije za regionalni razvoj koje bi imale zadatak da izrađuju razvojne programe u skladu sa potrebama regiona. Takođe, neophodno je ostvariti bolju saradnju sa organima lokalne samouprave, nevladinim organizacijama kao i sa drugim predstavnicima civilnog društva (npr. univerziteti, privatni preduzetnici) u cilju jasnog definisanja razvojnih potreba i projekata u regionima.

Jedno od najvažnijih otvorenih pitanja u vezi sa regionalnim razvojem i priprema za korišćenje instrumenata regionalne politike EU i sličnih pretpristupnih instrumenata je nepostojanje regionalnih teritorijalnih administrativnih jedinica u Srbiji. Prema dokumentu Evropske komisije *Evropsko partnerstvo za SCG za 2006. godinu* koji je Savet EU usvojio 12. decembra 2005. godine i koji predstavlja „putokaz“ za reforme u procesu pridruživanja EU, navedeno je da će jedan od srednjoročnih prioriteta u Srbiji biti „usvajanje i primena reformi u oblasti decentralizacije“.

Usmeravanje i sprovođenje aktivnosti u vezi sa regionalnim razvojem mora imati svoje nosioce u lokalnim i regionalnim sredinama koje su egzistencijalno zainteresovane za to. Bez jačanja administrativne i fiskalne decentralizacije, organi lokalne samouprave i dalje neće moći da preuzmu odgovornost i vlasništvo nad procesom regionalnog razvoja.

Pored administrativne decentralizacije neophodno je izvršiti i statističku regionalizaciju teritorije Republike Srbije kako bi se osigurao pristup objektivnim podacima koji predstavljaju tzv. NUTS kriterijume za analizu razvojnih potreba pojedinih delova teritorije (broj stanovnika, veličina teritorije, BDP *per capita*).

Zaključak

Evropska unija je obezbedila adekvatnu pomoć regionima koji su manje razvijeni i imaju poteškoća u restrukturiranju vlastite privrede. Međutim, ova pomoć nije dovoljna za prevazilaženje postojećih strukturnih problema u manje razvijenim područjima EU i država kandidata. Pomoć EU predstavlja samo dodatni element ozbiljnim, programski osmišljenim razvojnim planovima država članica i regiona EU, kao i država kandidata. Bez adekvatne reforme fiskalne politike (uključujući unapređenje fiskalne autonomije regiona), reforme politike državne pomoći, unapređenje investicione klime, administrativne i statističke decentralizacije, unapređe-

nja institucionalnih i administrativnih kapaciteta na svim nivoima vlasti, preuzimanja vlasništva i odgovornosti lokalnih organa vlasti za pitanja regionalnog razvoja, kao i strateški osmišljene reforme školstva, država kandidat/potencijalni kandidat koja pretenduje na ovu vrstu pomoći neće biti u mogućnosti da koristi navedena sredstva.

U velikom broju slučajeva razvojna pitanja država kandidata/potencijalnih kandidata su u direktnoj vezi sa dostizanjem određenih evropskih standarda i ukupnim privrednim razvojem pomenutih država. Upravo zbog toga, država koja ima ozbiljnu nameru da u dogledno vreme dostigne pomenute standarde i postane država članica EU mora ozbiljno da se pripremi za korišćenje pretpristupnih fondova koji će joj to omogućiti i posredno je pripremiti za korišćenje instrumenata regionalne politike EU.

Koraci koje je neophodno preduzeti već su opisani, iskustvo nekadašnjih država kandidata je u najbližem susedstvu naše zemlje, neophodna sredstva je moguće obezbediti iz fondova EU – čini se da je krajnje vreme da se krene u ozbiljnu raspravu na temu administrativne i fiskalne decentralizacije u cilju jačanja kapaciteta organa lokalne samouprave i stvaranja institucionalnih i administrativnih kapaciteta regiona Srbije!

O autoru ►►|

Srđan Majstorović je rođen 13. juna 1972. godine u Puli, Hrvatska, gde je završio osnovnu i srednju školu. Diplomirao je 2000. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, smer Međunarodni odnosi.

Od 2001. do 2003. godine zaposlen u Saveznom ministarstvu za međunarodne ekonomske odnose, Sektor za evropske integracije i multilateralnu saradnju u regionu. Od februara 2003. godine zaposlen u Ministarstvu za ekonomske veze sa inostranstvom Republike Srbije, u Sektoru za evropske integracije koji je u to vreme bio glavni koordinator procesa evropskih integracija u Republici Srbiji. Bio je koordinator komunikacionih aktivnosti Sektora. Sektor je po formiranju Vlade u februaru 2004. godine izdvojen iz Ministarstva i organizovan kao stručna služba Vlade. Srđan Majstorović trenutno obavlja i funkciju šefa Odseka za komunikacione aktivnosti i odnose sa evropskim institucijama u Kancelariji.

Od 1997. do 2001. godine bio je asistent na predmetu Evropske integracije u Beogradskoj otvorenoj školi. Kao stipendista *Fondacije Robert Šuman*, 2001. godine proveo je tri meseca na stažu u Evropskom parlamentu u Briselu, u političkoj grupaciji *Evropske narodne partije – Evropske demokrate*. U školskoj 2003/04. odslušaio poslediplomske studije na temu *Evropske integracije i regionalizam* koje je organizovao Pravni fakultet *Karl Frances* iz Graca, Evropska akademija iz Bolcana i Evropski institut za javnu administraciju iz Luksemburga. Predavač na brojnim seminarima, autor brojnih članaka na temu evropskih integracija i autor jedne televizijske emisije na istu temu.

Snežana **Dorđević** ►► |

Strateški razvoj i kreiranje politika u lokalnoj zajednici

Standardi Evrope u oblasti lokalne samouprave

Evropa decenijama predano radi na afirmaciji lokalne vlasti (projekti: Evropa gradova, Evropa regiona). Ova afirmacija znači s jedne strane decentralizaciju u smislu približavanja procesa odlučivanja građanima i podsticanje njihove participacije. Sa druge strane, ona znači prenošenje poslova podsticanja ekonomskog razvoja na lokalnu vlast jer lakše od drugih nivoa vlasti može da mobiliše sve potencijale za razvoj. Lokalna vlast je danas važan integracioni i razvojni činilac Evrope.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi utvrđuje najvažnije standarde koje sve lokalne vlasti moraju ispuniti, bez obzira na specifičnosti političkog sistema ili tradicije. Ti standardi se tiču:

1. obima nadležnosti i poslova
2. lokalnih izbora
3. modela organizacije vlasti
4. svojine i finansijske autonomije
5. pružanja usluga
6. udruživanja i saradnje
7. odnosa lokalnih vlasti i države

Lokalna vlast u Evropi dobija strateški važne nadležnosti i punu slobodu odlučivanja, važnu ulogu u podsticanju ekonomskog razvoja, razvijanju međunarodnih odnosa, razvoju raznovrsnih oblika saradnje (bratimljenje, projekti prekogranične saradnje, stvaranje evroregiona itd.) i lokalna vlast postaje važan razvojni motor Evrope.

Lokalna vlast proširuje krug svojih nadležnosti i dobija veću finansijsku autonomiju. Razvija se mreža lokalnih vlasti (opštine, gradovi, okruzi, regioni), nastaju novi modeli organizacije vlasti, modernizuje se način rada (e- lokalna vlast), afirmiše se profesionalizacija u radu i naglašava značaj unapređivanja načina rada stalnim praćenjem kvaliteta usluga, izradom analiza oslonjenim na najnovija znanja i istraživanja u radu lokalnih vlasti kao i stalnim merenjima efekata tih usluga (cost benefit analize).

Jedna od najznačajnijih novih funkcija koje preuzima lokalna vlast je podsticanje ekonomskog razvoja i privlačenje kapitala, investicija, novih projekata, ideja i

kreativnih ljudi. U tom ambijentu se podstiče razvoj preduzetničkih aktivnosti, razvija saradnja sa privatnim sektorom i neprofitnim organizacijama i kreiraju raznovrsna privatno - javna partnerstva i aranžmani radi realizacije projekata za koje, samo na osnovu sredstava u budžetu, ne bi bilo prostora. Otuda se često ovo vreme naziva vremenom *renesanse lokalne vlasti* i jedna od novih karakteristika je bogata saradnja između opština i drugih nivoa organizacije vlasti, kao i između opština raznih zemalja, pa i kontinenata.

Savremena demokratija zahteva partnerski tip odnosa između svih nivoa vlasti i nestanak starih odnosa hijerarhije. U Evropi su ovi procesi praćeni uvođenjem principa subsidijariteta pri podeli nadležnosti i uspostavljanjem funkcionalnih odnosa raznih nivoa vlasti. Ovaj princip znači da se određen krug nadležnosti daje nivou vlasti koji je najbliži građanima i koji može najefikasnije i najkvalitetnije da realizuje te poslove. Standardi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u isto vreme znače obezbeđivanje svakom stanovniku Evrope sličnih uslova i šansi da zadovolji svoje potrebe i učestvuje u procesu odlučivanja o javnim stvarima.

Decentralizacija, priroda države i lokalne vlasti u Srbiji

U Srbiji i dalje postoji centralizacija i hijerarhijski odnos između centra i lokalnih vlasti i tek predstoje reformske promene u pravcu jačanja autonomije lokalnih vlasti i kreiranju partnerskih odnosa između lokalnih vlasti i države. Lokalne vlasti moraju predstojećim reformama ojačati svoje kapacitete da bi uspešno vršile niz važnih poslova bez kojih moderna društva ne mogu funkcionisati. Osnovni interes lokalnih vlasti mora biti pružanje usluga građanima u cilju rešavanja problema i zadovoljavanja njihovih potreba, što čini osnovni sadržaj društveno odgovornog razvoja.

Proces modernizacije države i administracije je na početku i slabo regulisanje ove oblasti ima neposredne posledice i na lokalnom nivou. Država i dalje ima previše nadležnosti (ona vesla umesto da krmari) dok sa druge strane lokalna vlast nema dovoljno nadležnosti.

Država ima slabe kapacitete, nije razvijeno strateško planiranje i upravljanje, funkcioniše u vidu vlasti koja se rukovodi ulogama umesto misijama, nedostaje koordinacija između resora (ministarstava) ali i između raznih nivoa vlasti (ministarstva, vlade i odgovarajućih resora lokalne vlasti). Lokalne vlasti su primorane da se, za rešavanje niza pitanja obraćaju za dozvolu ministarstvima i republičkim organima, koji su zagušeni operativnim poslovima i najčešće uopšte ne reaguju, čime se sistem blokira. Naša država ima izuzetno slabe potencijale i umesto efikasnih državnih institucija u praksi se koriste privatne veze i partijski kanali što i dalje održava postojanje partijske države.

Mreža različitih nivoa lokalnih vlasti u Srbiji nije razvijena. U postojećem sistemu postoje opštine, gradovi i pokrajina ali ne postoje regioni ili okruzi. Okruzi u Srbiji trenutno predstavljaju oblike ispostave centralne vlasti. I dalje dominira sistem hijerarhije i preterane centralizacije, a uvođenje principa subsidijariteta je do sada odlagano.

Lokalna vlast nema dovoljno *nadležnosti* u oblastima osnovnog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalnih poslova i usluga i u podsticanju ekonomskog razvoja. Neophodno je doneti set zakona kojima će se precizirati podela poslova između države i lokalnih vlasti u ovim važnim oblastima.

Opštine i gradovi još nemaju *svojину* jer im je oduzeta 1995. godine. Lokalnim vlastima je, tako, ozbiljno ugrožen pravni i poslovni subjektivitet, što je jedinstvena situacija u Evropi. Model zakona o imovini lokalnih vlasti je predugo u proceduri i stalno se odlaže njegovo donošenje. Napravljena je studija 2005. godine kojom je izračunata i finansijska šteta koju društvo ima, između ostalog i gubitkom direktnih investicija jer opština nije vlasnik imovine. Na osnovu tih proračuna, ne računajući gubitke po osnovu nerealizovanih investicija, koji su najveći, u poslednjih 10 godina smo izgubili oko 1,3 milijardi evra i više hiljada radnih mesta. Ako se ovo stanje ne promeni, svaka naredna godina bi donosila najmanje po 103 miliona evra gubitaka.

Lokalne finansije su još uvek previše zavisne s obzirom na vrstu poreza, stope koje reguliše centralna vlast, kao i načina prikupljanja lokalnih poreza (centralno).

Finansijski i fiskalni sistem je izuzetno centralizovan, uz postojanje brojnih nagađeno destimulativnih instrumenata za lokalnu vlast, kao što je na primer ograničavanje visine bruto budžeta lokalnih vlasti od strane Ministarstva finansija. Kulminaciju ovakve politike finansijske zavisnosti lokalnih vlasti od države predstavlja praksa uvedena 2004. godine da se Godišnjim zakonom reguliše distribucija u proseku oko 80% budžeta svih lokalnih vlasti uz velike mogućnosti zloupotreba, politizovanja i arbitrarnosti. Tokom 2005. godine je pripremljen model Zakona o lokalnim finansijama koji bi obezbedio neophodan stepen finansijske autonomije lokalnim vlastima. Njime bi lokalne vlasti dobile pravo na izvorne lokalne poreze, na utvrđivanje stope poreza i na samostalno prikupljanje poreza. Sistem državnih davanja se objektivizira u pogledu ukupne visine sredstava (zakonom bi se utvrdio procenat sredstava koji se iz državnog budžeta odvaja za lokalne vlasti, kao i kriterijumi raspodele) čime bi se izbegla arbitrarnost. Ovaj sistem bi se uveo, kako za opšta državna davanja, tako i za davanja za ujednačavanje (davanja za siromašnije opštine). Na ovaj način lokalne finansije postaju predvidljive jer lokalne vlasti mogu na osnovu visine budžeta Republike Srbije izračunati na koliki deo državnih davanja mogu računati. Time lokalne vlasti mogu (što bi trebalo da postane regularna praksa) uključiti građane i lokalnu zajednicu u kreiranje budžeta. Zakon o zajmovima bi precizirao uslove uzimanja zajmova i olakšao realizaciju investionih projekata koji su neophodna osnova razvoja. Sve to zajedno je preduslov ambicioznijeg stvaranja privlačnijeg ambijenta za investicije, privlačenje kapitala i ljudi sa idejama i za podsticanje ekonomskog razvoja uopšte.

Organizacija vlasti i preduzetnički instituti

Važan deo autonomije lokalne vlasti podrazumeva njihovu slobodu izbora optimalnog *modela organizacije vlasti*. Optimalnost se meri mogućnošću određenih organizacionih rešenja da doprinesu što efikasnijem i što kvalitetnijem zadovoljavanju potreba građana i obezbeđuje razvoj zajednice. Preporuke i rezolucije Saveta Evrope ukazuju na nesumnjivu komparativnu prednost modela u kojima *direktno birani gradonačelnik* ima daleko veće nadležnosti, odgovornost i važan je instru-

ment podsticanja transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti rada uz stalnu transparentnost i dijalog sa građanima. Zakon o lokalnoj samoupravi se rukovodio ovim preporukama i uspešnim iskustvima ovih modela u svetu pa je uveo model direktno biranog gradonačelnika kao mogućnost. Njega bi dalje trebalo dograđivati davanjem prava gradonačelniku da sam postavlja i razrešava opštinsko veće kao svoj tim, što značajno povećava šanse za boljim efektima rada.

Pored toga u skladu sa preporukama o značaju profesionalizacije rada lokalnih vlasti u svetu, a pogotovu u tranzicionim zemljama, uveden je kao opcioni model i *gradski (opštinski) menadžer*. Funkcija menadžera je da kreira i realizuje razvojne projekte, podstiče strateško planiranje i razvoj i pomaže stvaranju javno - privatnih partnerstava. Svojim profesionalnim znanjima menadžer olakšava rad opštine, podiže kvalitet rada stručnih službi, kvalitet odlučivanja i rešavanja konflikata i brine se za standarde društveno odgovorne vlasti. Važan deo njegovih aktivnosti se odnosi na podsticanje participacije građana i obezbeđivanje transparentnosti rada opštine (grada). U skladu sa našim zakonima, menadžer je dobio pre svega funkciju podsticanja ekonomskog razvoja. U daljem razvoju treba postojećim nadležnostima dodati i funkciju postavljanja, kontrole i koordinacije rada administracije čime se zaočružuje prava priroda ovog instituta.

Modernizacija administracije

U našoj zemlji veoma sporo dolazi do promene filozofije upravljanja i do neophodne promene sistema upravljanja od hijerarhijskog ka demokratskom. Uprava, kao sistem autoritativnog administrativnog odlučivanja i realizacije nadzora kao sprovođenja vlasti nad građanima (građani su predmet i podređeni subjekti), sporo prelazi na upravu kao *javnu službu* i *servis građana*. U novom sistemu, građanin treba da ima centralnu poziciju korisnika usluga uprave i aktivnog subjekta koji povratno utiče na te usluge. Prema potrebama građana se kreira čitav set usluga „države tj. uprave“, građani su pozvani da ocenjuju kvalitet i efikasnost usluga i traže korekcije.

Upravni organi su razni *sekretarijati* ili *odeljenja* nadležni za određene oblasti rada. Kvalitet i način rada ovih organa je od izuzetnog značaja jer oni ostvaruju direktan kontakt sa građanima. Od velikog značaja je uvođenje *standarda* radi obezbeđivanja što kvalitetnijih usluga i smanjivanje neprijatnosti vezanih za šalterski rad. Kod nas predstoji decentralizacija poslova uprave u raznim oblastima, modernizacija i debirokratizacija rada uz davanje veće autonomije i kreativnosti lokalnim organima. U tom smislu, a povezano sa proširivanjem kruga poslova koje treba da obavlja lokalna vlast, veoma je važno da ona ima svoje inspekcije za sve te oblasti.

Jedan od važnih zakona koje treba doneti je Zakon o službenicima u lokalnoj vlasti (Zakon o državnim službenicima je usvojen). Smisao novog zakona je da doprinese jačanju profesionalizacije, modernizacije rada i pretvaranju opštinske uprave u pravi uslužni servis građana.

Danas se veliki deo izvršnih i *upravnih poslova* pojednostavljuje uvođenjem informacione tehnologije (elektronska vlada). Formiranje informacionih centara (*one stop shop*) skraćuje procedure i olakšava građanima obavljanje ranije veoma komplikovanih i mukotrpnih poslova. Veliki deo dokumenata se može dobiti *on-line*.

Ovi procesi su kod nas u začetku i tamo gde se primene ova rešenja, rezultati su odlični.

U sistem lokalne vlasti je uveden još jedan institut koji bi trebalo da doprinese većoj transparentnosti rada i demokratizaciji - ombudsman. Ovaj institut se još zove i građanski branilac i predstavlja fakultativni institut koji dopunjava sistem zaštite prava građana, snažno podstiče javnost rada, participaciju građana i demokratizaciju sistema u celini. Mnogim rezolucijama Saveta Evrope je istaknut značaj postojanja ovog organa na lokalnom nivou blizu građanima. Lokalni ombudsman svojim neposrednim kontaktom sa građanima dobija bolji uvid u nepravde, zloupotrebe i sve propratne oblike socijalne patologije i naponi ombudsmana da to koriguje snažno jačaju poverenje građana u pravednost sistema i emotivnu identifikaciju sa njim. Izuzetno je važno da ombudsman bude biran i da je finansijski nezavisan od lokalnih vlasti (finansiranje iz centralnog fonda).

Strateško planiranje i kreiranje politika lokalnih vlasti u raznim oblastima

Strateško planiranje i upravljanje

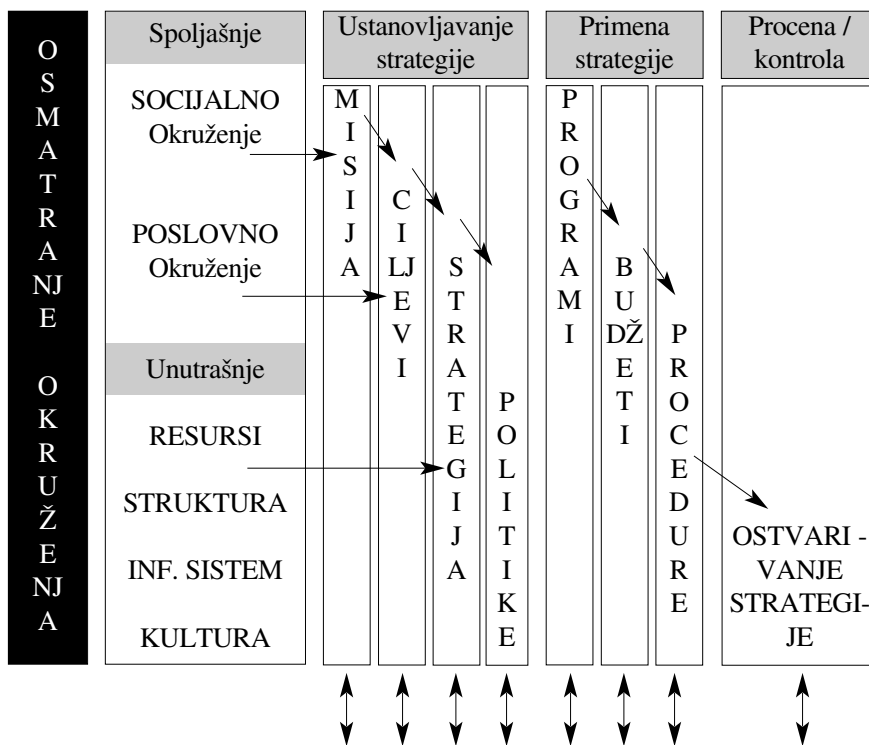
Strateško upravljanje je savremeni način uspešnog rešavanja raznovrsnih problema društva. To je mehanizam kojim lokalne vlasti mogu efikasno i na sistematičan način aktivirati sve svoje potencijale, znanja i veštine, kao i svoje komparativne prednosti u odnosu na druge. Ovaj način planiranja i rada podstiče povezivanje i saradnju sa brojnim akterima kako u opštini, tako i van nje. Umesto hijerarhije, nadređenosti i podređenosti koja je dominantna u našem sistemu upravljanja, otvara se mogućnost uvođenja fleksibilnijeg i kooperativnijeg sistema odnosa, jačanje horizontalne linije organizovanja, uz podsticanje inicijativnosti, veće participacije građana i raznih organizacija i interesnih grupa u procese odlučivanja.

Recesija na svetskom nivou nameće odgovorniji odnos svih društava prema budućnosti. U lokalnim, pogotovo urbanim sredinama, javljaju se brojni problemi: siromaštvo, beda, nezaposlenost, neadekvatno stanovanje i slab kvalitet usluga, nedostatak investicionog kapitala, nedostatak poslova, novih ideja, inicijativa i znanja, kriza i neizvesnost razvoja, kriminal itd. Proces *prestrukturiranja sveta rada* koji je u svetu, pod uticajem informacione tehnologije, odavno otpočeo, kod nas takođe počinje. On će tražiti uključivanje ljudskog znanja i visoke tehnologije gde god je to moguće, fleksibilniji način organizovanja vlasti, veću inovativnost i participaciju građana u rešavanju brojnih i raznovrsnih problema. Nova preduzetnička filozofija vlasti postaje sve značajnija i postepeno potiskuje filozofiju i praksu države blagostanja svuda u razvijenim zemljama sveta.

Strateško upravljanje pomaže lokalnim vlastima i drugim akterima da se prilagode okolini s naraslim turbulencijama i velikim neizvesnostima, promenljivim uslovima poslovanja i života, ali još više od toga da same kreiraju viši kvalitet i promenu. Lokalne vlasti mogu da naprave izbor između uspeha i neuspeha, da usmere pažnju na kritična mesta donošnja važnih odluka i uključuju sve važne aktere u procese odlučivanja u raznim fazama.

Strateški menadžment obuhvata četiri osnovna procesa: skeniranje okoline, formulisanje strategije, primenu strategije i vrednovanje i kontrolu. Za lokalne vlasti, pogotovu u Srbiji, izuzetno je važno da shvate sve prednosti ovakvog pristupa jer je znanje i ovih metoda jedna od važnih komparativnih prednosti u razvoju.

Model strateškog upravljanja



Lokalne vlasti postaju svojevrsna „preduzeća“ koja svakodnevno rešavaju izuzetno kompleksne i teške zadatke. Da bi se što kvalitetnije kreirala politika i donosile odluke, jedan broj opština u Srbiji je uveo *Socio - ekonomski savet* kao važan centar razvoja strategije upravljanja opštinom. U Savet se, pored predstavnika vlasti po resorima, uključuju predstavnici institucija i organizacija kao što su: privredne komore, profesionalna udruženja, škole, domovi zdravlja, centri za socijalni rad, pozorišta, nevladine organizacije itd. Koji je smisao njihovog okupljanja i rada? Ova tela pomažu razvijanju planiranja koje je bliže realnim potrebama građana, koje je integralnog karaktera jer ima u vidu celinu života zajednice, isprepletanost i povezanost svih oblasti života i omogućava daleko kvalitetniju realizaciju programa, uz uključivanje građana u kreiranje konkretnih projekata, njihovu realizaciju i vrednovanje.

Ovakav pristup znatno olakšava kompleksan, frustrirajuće obiman i nesiguran rad izvršnih funkcionera kao što su gradonačelnici i menadžeri i daje im koliko - toliko sigurne orijentire i oslonce u rešavanju izuzetno teških problema sa garancijom uspeha, daljeg razvoja i obnove datih naselja i gradova.

II Kreiranje politika u raznim oblastima

Jedan od važnih aspekata modernizacije je kreativnija uloga lokalnih vlasti u kreiranju i realizaciji politika u svim oblastima u kojima lokalne vlasti imaju nadležnosti. Decentralizacija i obezbeđivanje neophodnog kruga nadležnosti je preduslov ovih procesa, ali njihov razvoj podrazumeva primenu strateškog, intersektorskog planiranja, timskog rada, javnost i otvorenost rada, uključivanje stručnjaka i građana u procese odlučivanja, uz stalno merenje kvaliteta rada i podizanja kvaliteta usluga.

a. Nadležnosti opštine u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj zaštiti

Sve lokalne vlasti u svetu imaju značajne nadležnosti u oblasti osnovnog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite i socijalnih poslova i zaštite. Kod nas je u ovim oblastima izvršena centralizacija. Zakon o lokalnoj samoupravi vraća opštini ove nadležnosti ali još nisu doneti adekvatni resorni zakoni koji bi to precizno uredili, kao što su Zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju, Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju i Zakon o socijalnoj zaštiti.

Obrazovanje

Ulaganje u obrazovanje je dugoročna investicija i bitan je preduslov razvoja društva. Poboljšanje usluga obrazovanja otuda predstavlja jedan od važnih strateških, razvojnih ciljeva Srbije. Dosadašnja centralizacija nadležnosti, kao i veliko osiromašenje celog društva, dovelo je do izuzetnog pada kvaliteta usluga što se manifestuje zapuštenim objektima (nedostatak investicija i vrlo slabo održavanje), nedostatkom ili dotrajalošću opreme i učila, slabo plaćenim nastavnim kadrom, malobrojnim treninzima i dodatnim obukama za nastavnike, zastarelim i preobimnim programima, nepovezanošću sa upotrebnom vrednošću znanja koja se stiču, autoritarnim tipom odnosa profesor - učenik itd.

Osnovno obrazovanje kao nova nadležnost lokalnih vlasti za koje se opštine pripremaju, obuhvata obezbeđivanje infrastrukture i objekata, ali i alternativnih obrazovnih i vaspitnih programa. Priprema za ovaj posao je olakšana time što su opštine pre 1990. godine imale ovu nadležnost pa već postoje iskustva iz ove oblasti rada.

Najvažniji akteri u ovoj oblasti su opštinski organi vlasti (skupština, izvršni organi i sekretarijat za obrazovanje) kao i škole, profesionalne prosvetne organizacije i NVO koji se bave ovim pitanjima. Korisnici usluga (učenici i roditelji) treba da dobiju važno mesto u procesu reforme obrazovnog sistema i aktivno se uključe u proces njegovog kreiranja i sprovođenja. Intersektorskim i timskim, problemskim radom, svi akteri u opštini imaju mogućnost da identifikuju slabosti i probleme, da identifikuju prioritete u ovoj oblasti, kreiraju projekte i utvrde najoptimalniji način realizovanja utvrđenih projektnih ciljeva. Smatra se da bi uvođenje sistema finansiranja škola po korisniku usluga (per capita) doprinelo podizanju kvaliteta rada a učenicima i roditeljima dalo veće mogućnosti izbora dobrih škola.

Zdravstvo

Od 1990. godine sistem zdravstva je pretrpeo ozbiljnu krizu uništavanjem zdravstvenih fondova za potrebe društva ratne privrede pod sankcijama. Slaba finansijska izdvajanja u ovoj oblasti su bila podloga za nastanak niza ozbiljnih problema kao što su: drastično pogoršanje uslova rada, propadanje objekata usled hroničnog nedostatka investicija i lošeg održavanja, nedostatak ili zastarelost opreme, hronični nedostatak i najosnovnijeg materijala, kao i drastičan pad plata zaposlenih. Sa druge strane rat, stresna vremena i godine nemaštine ostavile su dubok trag na zdravstvenom stanju građana tako da je zabeležen znatan porast apsolutnog broja obolelih i umrlih lica.

Primarna zdravstvena zaštita spada u nove nadležnosti lokalnih vlasti (obezbeđivanje infrastrukture i objekata), uz neophodnost davanja finansija nužnih za realizaciju ovih poslova. Reforma zdravstva podrazumeva jačanje primarne zdravstvene zaštite i prevencije, kao i promene sistema finansiranja (po glavi korisnika usluga). Sada je stanje nešto poboljšano, ali će tek *novim zakonima* u ovoj oblasti biti preciznije uređena podela nadležnosti raznih nivoa vlasti i način finansiranja (Zakon o primarnoj zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom fondu, Zakon o zdravstvenom osiguranju).

Zakon o koncesijama bi trebalo da otvori prostor da deo poslova prevencije i primarne zdravstvene zaštite mogu obavljati i privatne ordinacije, po precizno utvrđenim standardima od strane stučnih tela (Lekarske komore, Zavod za zdravstveno osiguranje itd.). Zadatak opštine bi bio kontrola kvaliteta rada svih subjekata. Način finansiranja po korisniku otvara mogućnost građanima da idu u privatne ordinacije i tako uvodi korisnu konkurenciju i u ovo polje rada.

Socijalni poslovi i zaštita

Socijalni poslovi i zaštita su delimično u nadležnosti opština i u periodu od 1990. godine potreba za ovom vrstom pomoći je stalno rasla usled drastičnog pada standarda, velikog broja nezaposlenih, velikog priliva izbeglica i raseljenih lica (oko 600 000) koji su ostali bez stanova, imetka, posla itd. Oblici pomoći su: stalna socijalna pomoć, ishrana u narodnoj kuhinji, pomoć u robi, hrani i lekovima, smeštaj u domove ili porodice, jednokratna novčana pomoć, nadoknada pogrebnih troškova itd. Karakteristične grupe korisnika socijalne pomoći su: staračka domaćinstva, Romi, nekvalifikovani, nezaposleni, izbeglice, nesposobni za rad i deca bez roditeljskog staranja.

Najvažniji nosioci poslova socijalne zaštite u opštinama su organi vlasti (skupština, izvršni odbor, sekretarijat za socijalna pitanja), Centar za socijalni rad, jedan broj socijalnih ustanova, kao i brojne humanitarne i nevladine organizacije. Centar za socijalni rad je organ opštine specijalno formiran za obavljanje ovih poslova i on je glavni nosilac i realizator socijalne politike na nivou opštine. U opštini postoji niz klasičnih humanitarnih organizacija (Crveni krst) i NVO koje se bave poslovima u ovoj delatnosti. Komesarijat za izbeglice i Zavod za zapošljavanje takođe prikupljaju deo podataka i prave deo analiza koje mogu biti relevantne za rešavanje problema siromaštva.

Skupština opštine tek treba da preuzme ulogu lidera i da inicira strateški, razvojni, intersektorski rad sa drugim subjektima u opštini, ne samo iz ove uže oblasti

već i šire, uključivanjem škola, domova zdravlja, privredne komore, sindikata i NVO (Socio-ekonomski saveti). Na ovaj način se institucionalizuje strateški, intersektorski i održivi razvoj. Problemski pristup u radu i uključivanje građana predstavlja veliki korak napred u modernizaciji načina rada.

I u ovoj oblasti privatna inicijativa je značajna i Zakon o koncesijama treba da otvori mogućnost formiranja privatnih staračkih domova, centara za lica sa posebnim potrebama, centara za dnevnu negu itd. U mnogim zemljama je to dalo odlične rezultate.

b. Prostorno planiranje, urbanistički plan i zemljišna politika

Gradovi su složeni i veoma dinamični socijalni, ekonomski, politički, kulturni i prostorni sistemi i veoma je komplikovano upravljati njima. To se pre svega odnosi na veće gradove ali je struktura problema slična i u manjim naseljima.

Savremena naselja i gradovi imaju jedan krug stalnih problema koje proces planiranja mora imati u vidu: prenaseljenost, neadekvatno stanovanje, višespratnost, zastarela ili ruinirana infrastruktura, zagađenje, saobraćajno zagušenje, divlje parcelisanje i divlja gradnja, neuređeno zemljište, siromaštvo, beda, kriminal itd.

Za svaku opštinu ovo predstavlja vrlo složen posao. U tom cilju, skupština mora osmisliti politike planiranja, upravljanja zemljištem, zoniranja, gradnje, donositi norme i odluke i kontrolisati sprovođenje odluka i realizaciju poslova.

Lokalna vlast osmišljenim planiranjem usmerava razvoj grada, vrši funkcionalno zoniranje, podstiče razvoj određenih aktivnosti na određenom prostoru, otklanja spontano nastale negativne pojave, vrši prevenciju mogućih problema i dimenzionira određene delatnosti na optimalnu meru, imajući pri tom u vidu razvoj svog naselja i potrebe građana. U tržišnim zemljama na razmenu zemljišta i nepokretnosti utiču zakonitosti ponude i tražnje tržišta zajedno sa planiranjem, što i kod nas treba u većoj meri dopustiti.

U većini zemalja planiranje je otvoreno i uključuje pored stručnjaka i političara, i građane, sa ciljem da se pronađu optimalna rešenja za razvoj grada. Veoma je važno da planovi budu zaista javni dokumenti otvoreni za promene i prilagođavanje potrebama. Kod nas treba posebno raditi na obezbeđivanju javnosti, na jačanju svesti o značaju ovih dokumenata, na građenju javnog mnjenja o značaju participacije građana i obavezi lokalnih vlasti da suštinski uključuju građane u procese planiranja i odlučivanja o pitanjima razvoja grada.

Skupština opštine donosi *prostorni plan* kojim bliže uređuje načela prostornog uređenja, ciljeve prostornog razvoja, organizacije, zaštite, korišćenja i namene prostora i on sadrži tekstualni i grafički deo. Skupština usvaja prostorni plan po izvršenoj stručnoj kontroli i javnom uvidu. *Javni uvid* je, nažalost, birokratizovan i objektivno je daleko od očiju javnosti (ne retko i stručne javnosti). Ovaj dokument bi trebalo praviti merenjem potreba stanovnika (ankete i drugi instrumenti, javne rasprave oko spornih pitanja itd.) i kao konačni dokument treba ga „prevesti“ na običan jezik, praviti javne emisije u kojima se građanima i javnosti obrazlažu ponuđena rešenja, njihovi efekti, alternative uz davanje detaljnih podataka o ceni i troškovima svakog od rešenja,

pojedinačno i skupa. Ovakvo objavljivanje dokumenta predstavlja poziv javnosti da daje svoje mišljenje, predloge, sugestije i da pomogne što boljem rešenju za podizanje kvaliteta života i razvoja grada.

Neuvažavanje zakona i planskih rešenja koja su kod nas česta, vode *urbanističkom haosu, divljoj parcelaciji i gradnji* i nastanku mnogih konflikata i problema (urbanistički nered, nefunkcionalna rešenja, ugrožavanje bezbednosti ljudi), čije je kasnije korigovanje putem sanacionih planova, veoma skupo. Naša naselja su, nažalost, prebogata ovim lošim pojavama.

Otuda je veoma bitno pojačati kaznenu politiku pri kršenju planova i voditi kampanje za očuvanje profesionalnih standarda. Glavni arhitekta, koji je danas opciono institut, bi u tom smislu bio dodatni garant dobrog sprovođenja politike i vraćanja urbanističkog reda.

Među najozbiljnije probleme spadaju nerešena imovinska pitanja i katastar. Oni ozbiljno onemogućavaju normalan ekonomski i prostorni razvoj društva. Problem *imovine* znači da veliki broj parcela i objekata nema jasan imovinski status (posledica nacionalizacije). S druge strane, oduzeta imovina lokalnim vlastima 1995. godine stavila je opštine u pasivnu poziciju zavisnosti od republike u čitavom nizu pravnih i komercijalnih poslova.

Rešavanje ovih pitanja je sistemske prirode i rad na njima je otpočeo. Predlog Zakona o imovini lokalnih vlasti je u Skupštini, a otpočeo je i proces sređivanja katastra. *Katastar* je javna knjiga koja predstavlja osnovnu državnu evidenciju o zemljištu i nepokretnostima, kao i pravima na njima (tip svojine). Katastar upisuje parcelu sa svim njenim odlikama i sa kopijom plana (izgled parcele). *Zemljišna knjiga* je javna knjiga koja upisuje parcelu (broj), objekte koji na njoj postoje i precizira vlasničko pravni odnos na osnovu validne dokumentacije.

Zemljišna politika se definiše prostornim, a razrađuje urbanističkim planovima. Na osnovu urbanističkih planova se uređuje zemljište i sprovodi kontrola nad zemljištem.

U svim opštinama i gradovima, agencije ili direkcije za građevinsko zemljište imaju pravo i dužnost da gazduju zemljištem. Zemljište se kod nas retko unapred priprema za gradnju i tek treba uvesti praksu da gradovi i opštine blagovremeno formiraju rezerve zemljišta za građenje - *banke zemljišta*. U zemljama tržišne ekonomije se u ove procese uključuju i privatne organizacije tzv. "promoteri" građevinskog zemljišta. Njihov posao je da pronalaze zemljište koje je profitabilno, upoznaju se sa planovima i uslovima za gradnju, zatim kupuju zemljište i konačno ga parcelišu i prodaju parcele. Ovo spada u veoma unosne i cenjene poslove, a ljude koji ih rade zovu i „*land developer*“ (onaj koji razvija grad i prostor). Ovaj posao zahteva finansijska ulaganja koja kod nas ima malo privatnika (obračun troškova pripremanja, opremanja zemljišta i ostalih troškova), dok je tehnika pripremanja zemljišta potpuno ista kao i u javnom sektoru.

Opština (grad) treba da definiše zone prioritete urbanizacije i tako usmerava proces investiranja a sa njim, kasnije, i kretanje preduzeća, radnih mesta i stanovništva. Bitno je da se razmatranje i donošenje investicionih i razvojnih odluka ne završava u zatvorenom krugu moćnih i uticajnih i odgovornost je skupštine, kao i drugih organa lokalne vlasti, da utiču na uključivanje javnosti u ove procese.

Analiza zakona u ovoj oblasti ukazuje da je problem manje u kvalitetu (mada se mnoga rešenja mogu i poboljšati), već u kršenju tih zakona bez ikakvih posledica (neadekvatna kaznena politika). Izdavanje licenci za rad pojedincima (Inženjerska komora) i organizacijama (Ministarstvo za kapitalne investicije i građevinu) kao potvrda stručnosti, ali i etičnosti i pridržavanja standarda profesije u obavljanju ovih poslova, je odlično rešenje. Licence onemogućavaju rad na nelegalnim projektima. Ipak, praksa obiluje nestručnošću i kršenjem standarda profesije jer u svim takvim slučajevima izostaje sankcija.

Modernizacija rada u ovoj oblasti podrazumeva decentralizaciju i prenošenje određenih nadležnosti na lokalni nivo, jačanje profesionalnih principa i standarda, sprovođenje zakona i uvođenje konkurencije. Naš sistem je centralizovan, još uvek i u ovoj delatnosti postoje razne vrste monopola jer se državne ili opštinske institucije monopolski bave ovim pitanjima. Monopol i kod nas, kao i u drugim društvima, prati neefikasnost, skupe usluge, često odstupanje od profesionalnih standarda i izuzetno visoka korumpiranost.

Zatvorenost i neuključivanje javnosti u ove važne procese je dugogodišnji princip rada i veoma je važno menjati ga, uz afirmaciju javnosti rada i uključivanje građana i stručnjaka. Modernizacija rada u ovoj oblasti podrazumeva raspisivanje *konkurs*a i uključivanje i privatnih stručnih agencija u takmičenje za izradu planova kao i planova realizacije projekata. To uvek stvara obilje ideja, borbu stručnim kvalitetom, pojeftinjuje i podiže kvalitet konačnog proizvoda rada.

c. Izgradnja i održavanje infrastrukture i reforma javno komunalnih preduzeća

Važan deo poslova skupštine i drugih organa opštine je briga o infrastrukturi. Stvaranje pogodne infrastrukture je preduslov, pored drugih činilaca, za privlačenje kapitala, novih ideja, otvaranje radnih mesta itd.

Veština savremenih lokalnih vlasti se upravo ogleda u njihovoj sposobnosti da kreiraju povoljan poreski ambijent (za to moraju imati pravo da odlučuju o vrsti i stopi poreza), privlačan za nove razvojne investicije i projekte, da obezbede pravnu zaštitu imovine i poslova, da pružaju raznovrsne usluge, a u novije vreme i da obezbeđuju tzv. „meke usluge“ u smislu podizanja ukupnog kvaliteta života u opštini, obezbeđivanja raznovrsnih kulturnih sadržaja, lepote prostora, alternativnih vidova obrazovanja i obezbeđivanja socijalne i svake druge sigurnosti. Meke usluge su ona magija koja privlači ljude da rado žive u jednoj sredini i u njoj stvaraju.

Izgradnja i razvoj infrastrukturnih sistema je važan i kompleksan deo poslova opštine jer je za njih potrebno obezbediti velika finansijska sredstva. Novim *Zakonom o koncesijama* data je takođe mogućnost privatnicima da se uključuju u izgradnju i održavanje infrastrukturnih sistema po modelu „izgradi, koristi pa prenesi na opštinu“. Koncesija se može dati na rok do 30 godina.

Važan deo ovih reformi se odnosi na tržišnu reformu i sistemsko podsticanje konkurencije, jačanje privrednog i poslovnog ambijenta, liberalizaciju politike cena, sprovođenja privatizacije, uključivanje i privatnog sektora u pružanje ovih usluga putem konkursa itd.

Reforma javno komunalnih preduzeća

Opštine i gradovi su osnivači javno komunalnih preduzeća radi obezbeđivanja usluga građanima kao što su: snabdevanje i dostavljanje električne energije, gasa, snabdevanje vodom, rad toplana, čišćenje i skladištenje smeća, kanalizacija, saobraćaj itd. Za lokalne vlasti je veoma važno pitanje načina organizacije, rada i odlučivanja javno komunalnih preduzeća, kvalitet i cena usluga koje pružaju građanima, kao i odgovornost i uticaj koji lokalna vlast ima na ove procese.

U Srbiji je reforma javno komunalnih preduzeća na početku. Ova preduzeća su decenijama monopolski obavljala poslove, ekonomski kriterijumi su slabo prisutni što za posledicu ima nerealne cene (opština često daje subvencije) i slab kvalitet usluga.

Stanje ovih preduzeća je manje - više svuda slično: zapušteni kapaciteti, loša organizacija, opremljenost i menadžment, višak zaposlenih, veoma niska produktivnost, neefikasnost, nerealne cene, nekonkurentnost. Reforma JKP mora obuhvatiti modernizaciju organizacije i menadžmenta, otpuštanje velikog broja zaposlenih, zapošljavanje stručnih ljudi, uvođenje pravila i principa rada u tržišnim uslovima i time podizanje produktivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti rada.

Za ovakve reforme su neophodne velike investicije u postrojenja, oprema i tehnološke inovacije pa treba koristiti zakonske mogućnosti za davanja komunalnih preduzeća, ili nekih njihovih delova, u *koncesiju*.

Otvaranje naše zemlje prema svetu će nas suočiti sa raznim multinacionalnim korporacijama koje daleko efikasnije i produktivnije obezbeđuju komunalne usluge. Važno je podizati kvalitet naših preduzeća, podsticati konkurenciju i uticaj tržišta i učiti iz iskustava reformi drugih zemalja koje daju važna upozorenja. Funkcija *utvrđivanja i garantovanja standarda* (stalna kontrola kvaliteta usluga) je od velikog značaja.

d. Zaštita čovekove okoline

Ideal savremenog društva je razvoj privrede i usluga u skladu sa prirodnim bogatstvima i potencijalima, razvoj čiste tehnologije kojom se bez ostataka (otpad koji nije moguće reciklirati, štetne materije itd.) zatvara ciklus razmene materija sa prirodom. Najrazvijenije države su se tek donekle primakle tom idealu, iako imaju najviše finansijske moći da se upuste u proces uvođenja čiste tehnologije. Kako to znatno smanjuje profite, otpor je očekivano veliki i, na žalost, životna sredina se i dalje ugrožava: ozonska rupa se širi, fenomen staklene bašte izaziva globalno otopljanje koje preti otapanjem glečera i poplavama, emituju se razni vidovi zagađenja itd. Naša zemlja, kao i većina tranzicionih zemalja, ima prljavu tehnologiju, ima u velikoj meri narušenu prirodnu ravnotežu i ugrožen živi svet i životnu sredinu u celini. Zastarela tehnologija je stvorila mnoge izvore zagađenja (fabrike bez filtera, zagađivanje vazduha, reka i podzemnih voda i tla, itd.). Opštine dugo nisu imale nadležnosti, niti sredstava da zaštite, ili bar očiste, deo zagađenog tla, vode ili vazduha. Posle bombardovanja 1999. u jednom broju opština je izazvana prava ekološka katastrofa (Pančevo, Kragujevac, Novi

Sad, Bor itd.) dok je korišćenje projektila sa nezasićenim uranijumom direktno uticalo na porast broja malignih oboljenja. Pogoršano zdravstveno stanje građana je alarmantan pokazatelj ugroženosti našeg okruženja.

Opštine, međutim, treba da počnu sa ozbiljnim radom na identifikaciji realnog stanja i opasnosti zagađenja po zdravlje i život ljudi, da otpočnu rad na izradi i primeni lokalnog ekološkog akcionog plana i da razvijaju ekološku svest građana.

Uspesna realizacija ove nadležnosti zahteva partnerske odnose između države i lokalnih vlasti, kao i saradnju susednih opština. Zakon zahteva saradnju u programu zaštite vazduha, voda, zemljišta, šuma, biljnog i životinjskog sveta i prirodnih dobara. Pored toga, opština ima pravo da, po svojoj proceni, stavi pod zaštitu prirodna dobra koja nisu od izuzetnog, ali jesu od lokalnog značaja, da reaguje na neke nove vidove zagađenja kao što su zaštita od jonizujućih zračenja, da se štiti od otpadnih i opasnih materija, kao i da nezavisno sprovodi inspeksijski nadzor nad primenom zakona.

Lokalni ekološki akcioni plan (LEAP) služi za identifikaciju stanja ekologije u lokalnoj zajednici, utvrđivanje konkretnih problema, utvrđivanje ekoloških prioriteta, kreiranje akcionog programa kojim će se ti problemi rešiti uz procenu mogućnosti realizacije i za stalno praćenje i ocenjivanje rezultata tih aktivnosti. Izrada i realizacija ovog plana podrazumeva široko učešće različitih učesnika u procesu planiranja i podrazumeva dugotrajniji rad na njemu - projektuje se na oko 3 godine. Svaka opština ili grad će napraviti specifičan ekološki plan u skladu sa svojom procenom i potrebama, ali osnovna vizija ovog programa je izgradnja održive zajednice, zadovoljavanje potreba stanovnika za održivim kvalitetom života i razvoj privrede uz poštovanje ograničenja prirodnog okruženja.

e. Lokalni ekonomski razvoj

Lokalni ekonomski razvoj je tesno povezan sa strateškim upravljanjem, prostornim i urbanističkim planiranjem, sa održavanjem infrastrukture i sa reformom pružanja usluga u opštini. Ipak, postoji niz poslova i delatnosti koje su specifične za podsticanje ekonomskog razvoja. Ove aktivnosti su od izuzetnog značaja za građane i razvoj društva u celini.

U sistemskom smislu je bitno dovršiti reformu ekonomskog sistema i podići potencijale lokalne vlasti donošenjem i efikasnom primenom razvojnih zakona: Zakon o opštinskoj svojini, Zakon o osnivanju preduzeća, Zakon o hipoteci, Zakon o stečaju, Zakon o hartijama od vrednosti, Zakon o berzi, Zakon o cenama, Zakon o porezu na dodatu vrednost, Zakon o industrijskim, tehnološkim i naučnim parkovima, Zakon o inkubatoru biznis centrima, ali i niz drugih poreskih zakona čija rešenja bi išla u pravcu decentralizacije finansijskog sistema i uvođenja fleksibilnijih kategorija.

Između republičke i lokalne vlasti je važno da postoje odnosi partnerstva i saradnje. Bitno je da centralna vlast utvrdi i promoviše strategiju ekonomskog razvoja, identifikuje komparativne prednosti, podstiče i pomaže primenu strategije od strane lokalnih vlasti i da donese zakone kojima se menja privredni i poslovni ambijent. Zadatak lokalnih vlasti je da osmisle razvojnu strategiju uz identifikaciju sopstvenih prednosti, da naprave ambijent podsti-

cajan za investicije i preduzetništvo i da okupe sve lokalne snage i potencijale za razvoj. Ove aktivnosti mogu podstaći ekonomski razvoj i doneti preporod lokalnoj zajednici.

Prvi zajednički posao centralne i lokalne vlasti je stvaranje mreže agencija za mala i srednja preduzeća i on je u jednom broju opština završen. Lokalna vlast treba da preuzme aktivnu ulogu u daljem podsticanju ekonomskog razvoja i u tome joj mogu pomoći iskustva uspešnih zemalja koje su taj put prošle.

1. Važna aktivnost je stvaranje *inkubator biznis centra*. Ovaj centar je poslovni prostor koji opština obezbeđuje pojedincima koji počinju sopstveni biznis po izuzetno povoljnim uslovima. U tu svrhu, na primer, opština može preurediti zapuštene i napuštene poslovne prostore ili velike površine napuštene zemlje i pretvoriti ih u ogledne, inkubatorske industrije, ili u domaću radinost, što predstavlja rešenje za armiju nazaposlenih. Opština bi time dala šansu velikom broju preduzetnika da oprobaju nove poslovne ideje uz minimalne rizike i probleme. Za te poslove je, pored prostora, ljudima neophodna i oprema, novac za sirovine i rad kao i saveti, informacije i znanje šta i kako da proizvedu i za koje tržište. Opština može obezbediti i te usluge.
2. Novom biznisu koji nije preterano atraktivan za investiranje a i rizičan je, nedostaje jeftin novac sa nižim kamatama i dužim periodom vraćanja, kao i povoljniji krediti. Zato opština može da napravi *lokalne finansijske institucije* kao što je *lokalni fond*, zatim kreditne institucije, kreditne zadruge i kooperativne mreže preduzeća jedne grane i to je nezamenljiva pomoć novim malim i srednjim preduzećima. Taj novac je bitno uložiti u lokalne proizvođačke sektore i razvoj tehnologije koji su u dugoročnom smislu izuzetno važni za privredu, a komercijalno nisu atraktivni za kreditiranje, zbog velikog rizika i niske profitabilnosti. Kod nas su neke opštine već formirale lokalne fondove i mnoge zemlje su imale izuzetno dobra iskustva sa ovim fondovima. U podsticanju dugoročnog razvoja i u restrukturiranju postojećih preduzeća treba pokazati veće strpljenje. Pored toga, od izuzetnog značaja za razvoj mogu biti *regionalne banke* i *kreditne institucije* u vlasništvu države koje usmeravaju povoljne kredite na lokalna mala i srednja preduzeća. Formirani *zanatski fondovi* bi bili od neprocenjivog značaja za nabavku mašina i modernizaciju radionica. *Štedionice* su na primer u Nemačkoj bile glavni donatori povoljnih kredita malim preduzećima i njihov cilj je bila dugoročna održivost stvaranjem solidne baze klijenata. Afirmacija *zadruga* u raznim oblastima, kao i stvaranje „grozdova“ za kooperaciju u jednoj privrednoj oblasti, znatno je ojačalo lokalnu privredu i njenu održivost.
3. Za obezbeđivanje novih znanja, informacija i saveta opština treba da formira *servisne centre za savete i pomoć* (tehnička, tehnološka, itd). Ovi servisni centri bi značajno doprineli uspešnijem radu i sigurnijem napretku. U svim zemljama koje su uspešno koristile ovakav model, na-

ići ćemo na razne oblike decentralizovane tehničke pomoći i podrške kao i na razne obrazovne i trening centre u kojima se mogu sticati nova znanja i veštine neophodne za uspešno vođenje poslova. U većini zemalja su značajno ojačane istraživačke institucije, veze univerziteta i lokalnih vlasti, stvarani su obrazovni i istraživački programi u skladu sa konkretnim potrebama privrede i uporno se ulagalo u tehnološki razvoj. Ovaj rad se isplatio jer je značajno podigao kompetitivnost privrede. *Tehnološki inkubatori* su u jednom broju zemalja koje su ih koristile, tako postali važan deo razvojnog ciklusa. To je osnova za dalje formiranje tehnoloških, naučnih i industrijskih parkova koji su svuda u svetu važni stimulatori razvoja.

O autoru ►►|

Prof. dr Snežana Đorđević je profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Stručnjak je u oblasti lokalne samouprave, urbane politikologije i javne uprave. Direktor je departmana za lokalnu samoupravu u PALGO Centru od njegovog osnivanja. 1997. je bila savetnik za oblast lokalne samouprave, gradonačelniku Beograda Zoranu Đinđiću. Predsednik je resornog odbora za lokalnu samoupravu i državnu upravu u Demokratskoj stranci. Angažovana je u programima obuke i treninga u oblasti lokalne samouprave, decentralizacije, lokalnih finansija i javnih usluga.

Ima bogato istraživačko iskustvo. Magistratura i doktorat urađen u oblasti urbane politikologije pripremani su u USA a odbranjeni u Beogradu. Predavala je na Fakultetu političkih i pravnih nauka, Giles Verne Universite, Amiens. Tokom 2004. radila je kao istraživač na GSPIA, Pittsburgh, USA. Koristila je Fulbrajtovu stipendiju na Maxwell School, Syracuse, USA, 2002-2003. godine, a na Eberhard Karl Universität, Tübingen, Nemačka u jesen 1998. i 1999. istraživala je sistem lokalne samouprave i upravljanje gradovima u Nemačkoj, DAAD, i Konrad Adenauer Stiftung.

Objavljene knjige: „Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli“ (2003), „Upravljanje Megalopolisom - City manager model“, (1998), „Izazovi modernej upravi i upravljanju“ (1995), Uredili Snežana Đorđević, Mijat Damjanović i „Politička zajednica velikog grada“ (1993).

Najvažniji projekti u Srbiji posle 2000. godine: „Primena novih modela urbane kulturne politike“, Izrada predloga Zakona o lokalnoj samoupravi i javnoj upravi, „Transformacija Javnih komunalnih preduzeća u Srbiji“, „Podizanje kapaciteta lokalnih zajednica“, Reforma socijalne politike, Strategija smanjivanja siromaštva, Zakon o opštinskoj imovini, Izrada priručnika za lokalne odbornike, Rad na zakonu o industrijskim, tehnološkim i naučnim parkovima, Rad na modernizaciji rada opština Bujanovac, Preševo - studijska poseta Norveškoj (grad Lilehammer), Decentralizacija na Kosovu, Brošura o realizaciji lokalne vlasti, Rad na Zakonu o Beogradu itd.

Miodrag **Vujošević** ►► |

Nova generacija evropskih dokumenata održivog razvoja, tranzicija u Srbiji i Crnoj Gori i pouke za planiranje

Uvodne napomene

Stagnacija u 1980-tim godinama, kolaps u 1990-tim godinama i produžena kriza u poslednjih nekoliko godina učinili su da se Srbija i Crna Gora (u nastavku: SCG) u današnje vreme suočavaju sa mnoštvom razvojnih problema. Kako je to pokazano, na primer, u Vujošević (2003), nijedan od ključnih problema ne čini se rešivim na kratak rok, najveći broj bilo bi moguće rešiti na srednji rok (naravno, ako se tome pristupi blagovremeno i na organizovan način), a rešavanje nekoliko problema ove vrste zahteva duži vremenski period.

Tranzicija u SCG odvija se uz velike zastoje, uz podeljena mišljenja o njenoj uspešnosti, odnosno neuspešnosti, dominaciju novih ideoloških i političkih dogmi i bez društvenog konsenzusa o strateškim pravcima razvoja, sadržaju transformacije i raspoloživim i dozvoljivim sredstvima. Mnogi autoritativni komentatori nalaze da se odvija, zapravo, jedna „blokirana transformacija“, „tranzicija bez rasta i razvoja“ i sl.¹

S druge strane, na novi način otvorilo se i pitanje sadržaja i načina integracije zemlje u razne sveevropske i regionalne razvojne inicijative i sheme. Naime, u oblasti prostornog razvoja, kraj 90-tih godina beleži velik porast broja ovakvih inicijativa i shema, a nekoliko takvih dokumenata sadrži i mnoge propozicije koje se, direktno ili indirektno, tiču i izgleda SCG da se znatnije prilagodi dominantnim evropskim trendovima.² Ovde se u prvom redu imaju na umu dva doku-

1 Videti Vujošević (2003); i Lazić i Cvejić (2004). M. Lazić i S. Cvejić detaljnije komentarišu neke faktore koji su uticali na produženo trajanje tzv. „blokirane transformacije“ kod nas.

2 Ako je imperativ da se zemlja evropeizuje, bez obzira na to da li će u dogledno vreme biti primljena u Evropsku uniju, ili, pak, neće, uvek je dobro ne smetnuti s uma da ni „Evropa nije od jednoga komada“. Naime, evropski „narrativ“ je višesmislen i protivurečan. Trkulja (2000) ukazuje na glavne antinomijske u evropskom identitetu. Naime, ni Evropa nije „od jednoga komada“, već je protivurečna, budući da istorija obiluje periodima trijumfa evropskog duha, ali i mnogobrojnim tragičnim epizodama. U naznačenom okviru za najmanje dve konstelacije se može reći da predstavljaju pozitivne i negativne konstante evropskog identiteta, a to su: 1) Dominacija privatne svojine i bogata istorija raznih oblika svojine, njihove ko-habitacije i saradnje (partnerstva). 2) Jačanje tenzije između *Gesellschaft-a* (društva tržišta i preduzetništva) i *Gemeinschaft-a* (civilnog društva i zajednice). Bez obzira, dakle, da li će SCG u dogledno vreme biti primljena u Evropsku uniju, ili neće, ona se ima „evropeizovati“, pa se samim time i očekuje pozicioniranje između navedenih konstanti.

menta. Prvi je dokument Evropske unije, *Evropska perspektiva prostornog razvoja* (*European Spatial Development Planning, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*; u nastavku: *ESDP*), svojevrsan „prostorni plan“ najrazvijenijih zemalja Evrope, koji je donet 1999. godine. Drugi je dokument Saveta Evrope iz 2000. godine, *Vodeći principi održivog prostornog razvoja evropskog kontinenta* (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*; u nastavku: *Vodeći principi*), koji je donet na sastanku CEMAT-a (European Conference of Ministers responsible for Regional Planning) u Hanoveru, 2000. godine.

Oba dokumenta pružaju velike mogućnosti za integraciju ciljeva iz odgovarajućih razvojnih i environmentalnih dokumenata naše zemlje u razne strateške okvire i sheme na supranacionalnim nivoima, kao i za ostvarivanje uticaja pojedinih prostornih ciljeva Evropske unije i Saveta Evrope, u nacionalnim okvirima, ali imaju i svojih znatnih ograničenja. Centralni problem predstavlja stepen (ne)korespondentnosti između pojedinih propozicija evropskih dokumenata, s jedne strane, i naših dokumenata, s druge, kao i odnos odredbi iz ovih shema prostornog razvoja u odnosu na socioekonomsku realnost i ključne probleme SCG. Komentarišući navedena dva evropska dokumenta (*ESDP* i *Guiding Principles*), naglasili smo da oni, kao i većina drugih sveevropskih i regionalnih inicijativa, strategija i shema, predstavljaju jedno od ključnih sredstava za pripremanje zemalja – kandidata za Evropsku uniju, pa i za njihovo svojevrsno „testiranje“ i „disciplinovanje“. U takvoj situaciji, imperativ je da se izradi odgovarajući „odgovor“, to jest, skup nacionalnih strategija koje omogućavaju bolju integraciju u evropske i regionalne sheme, s jedne strane, ali kojima se, s druge strane, takođe i „parira“ strategijama drugih aktera koje nisu za nas povoljne.

Polazeći od navedenih pretpostavki, u ovom radu je najpre ukratko prikazana uloga i sadržaj dvaju novih evropskih razvojnih dokumenata, nakon čega je data sumarna ocena njihove relevantnosti, mereno razvojnim prioritetima SCG. U drugom delu je ukazano na značaj jednog novijeg razvojnog koncepta, to jest, paradigme održivog razvoja. Izvršeno je poređenje njene relevantnosti u evropskim okvirima, naspram naših razvojnih prilika. Zatim je ukazano na ključne probleme razvoja i postsocijalističke tranzicije u SCG, pri čemu je posebno komentarisano pitanje očuvanja i korišćenja bio- i geodiversiteta SCG, kao jedne od njenih glavnih komparativnih prednosti. Sledi kratka analiza planskog sistema i prakse, sa stanovišta njihove prilagođenosti novim potrebama u oblasti upravljanja razvojem. Posebno prikazujemo osnovne probleme koji se tiču participacije i javnog dobra (javnog interesa), kao ključnih legitimizacionih osnova planiranja, i uloge moći u tome. U zaključnom delu rada naveden je veći broj predloga u pogledu prioriteta institucionalnog, organizacionog i drugog prilagođavanja u ovoj oblasti.

Pretežna pažnja posvećena je sledećim *pitanjima*:

- Kako povratiti barem neke od komparativnih razvojnih prednosti SCG koje su ozbiljno ugrožene (a pojedine i trajno izgubljene) od kraja 1980-tih godina naovamo?
- Kako na srednji i dugi rok povisiti konkurentnost SCG u globalnoj ekonomskoj i političkoj utakmici, na način da se zemlja prilagodi dominantnim

evropskim razvojnim i drugim shemama?

- Kako, u tome, uspostaviti održivi rast i razvoj u široj oblasti magistralnih koridora VII i X, imajući u vidu da oni u geostrateškom prostornom pogledu predstavljaju glavni razvojni potencijal SCG?
- Kako na najbolji način koristiti biološki, geografski i pejzažni diverzitet zemlje, koji takođe čini jednu od njenih najvažnijih komparativnih prednosti?
- Kako, u svemu tome, izraditi skup nacionalnih strategija razvoja, pomoću kojih se može uspostaviti „dijalog sa Evropom“?

Noviji evropski dokumenti održivog razvoja

Nastanak, uloga i osnovni sadržaj Perspektiva evropskog prostornog razvoja

Perspektiva evropskog prostornog razvoja (ESDP, European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU), koja je usvojena u maju 1999. godine, predstavlja jedan od ključnih planskih i razvojnih dokumenata Evropske unije. *ESDP* je u mnogo čemu svojevrsan „krovni“ („umbrella“) dokument, jer mu je cilj da, do određenog stepena, bude objedinjujući i za politike EU u drugim oblastima, na primer, politiku jačanja konkurentnosti, politiku socijalne kohezije, zajedničku poljoprivrednu politiku, zaštitu životne sredine, regionalnu politiku, saobraćajnu politiku, politiku u oblasti naučnih i drugih istraživanja, tehnologije i razvoja i dr. Od početne ideje iz 1989. godine, da se pristupi određenoj prostorno-planskoj koordinaciji na evropskom nivou, pa do zaokruženog dokumenta kakav je *ESDP* iz 1999. godine, predstave i naglasci o pravcima i sadržaju zajedničke akcije znatno su se promenili. U poslednjoj verziji, *ESDP* predstavlja jedan plansko-razvojni dokument indikativne i integrativne vrste, dakle, jedan „dugoročni plan“ („strategiju“, „strateški okvir“ i sl.) na supranacionalnom nivou, iako to možda njegov naziv ne kazuje na direktan način.³

ESDP je nastao kao rezultat delovanja većeg broja faktora:

- U prvom redu, on predstavlja „odgovor“ najrazvijenijih evropskih zemalja na neke globalne trendove, među kojima su najvažniji sledeći: 1) Odnos između globalizacije i nejednakog ekonomskog rasta u raznim regionima. 2) Napredak informatičkih tehnologija. 3) Porast značaja znanja. 4) Porast mobilnosti ljudi i kapitala. 5) Velike promene u životnim stilovima. 6) Napredak u pogledu odnosa među polovima. 7) Ugrožavanje životne sredine. 8) Narastajući konflikti između kratkoročnih i dugoročnih ciljeva i, u tom smislu, porast značaja tzv. „održivog razvoja“.

³ O tome svedoče i različita imena koja se za ovaj dokument koriste u raznim jezicima: dok je to „perspective“ u engleskom izrazu, u francuskom je „schéma“, a u nemačkom „Konzept“. Verovatno se osnovni razlog zbog kojeg se ne koristi izvorni pojam „plan“ tiče ideološkog nasleđa u zemljama tzv. „tržišne privrede“, koji se dovodi u vezu sa različitim i ne uvek pozitivnim iskustvom u stvarima planiranja u raznim političkim sistemima. S druge strane, u ovom kao i u drugim srodnim dokumentima, veoma često se koristi izraz „politika razvoja“, kao, nema sumnje, prihvatljiviji od reči „planiranje“.

- Druga grupa faktora tiče se nastojanja da se iznađe novi način kolektivnog delovanja, nekakav „srednji“ put između prenaplašenog tržišno-liberalnog odlučivanja koje je dominiralo u 1980-tim i prvom delu 1990-tih godina i prenaplašenog planskog odlučivanja iz ranijeg perioda, što predstavlja posledicu spoznaje da su skoro dve decenije naglašene deregulacije i privatizacije u mnogim najrazvijenijim zemljama dovele do niza negativnih efekata, s jedne strane, kao i da raniji „maksimalistički“ planski pristupi nisu od koristi u uslovima promenjene političke, tržišne i svojinske ravnoteže na kraju 1990-tih godina, s druge strane.
- Treća grupa faktora odnosi se na izgradnju novog modela („postvelferističke“) države, u uslovima krize tradicionalnog modela države blagostanja i traženja pogodnih institucionalnih, organizacionih i drugih aranžmana između tzv. „prvog“ („biznis“), „drugog“ („država“) i „trećeg“ sektora („civilno/građansko društvo“). U tome, poseban značaj se pridaje saradnji između aktera u javnom i privatnom sektoru, novom odnosu između države i pojedinca i novom odnosu između raznih nivoa upravljanja (u skladu sa jačanjem tzv. „principa supsidijarnosti“). Radi se na novim institucionalnim i organizacionim aranžmanima koji bi omogućili ostvarivanje navedenog, sve sa ciljem da se ojača tzv. „socijalna kohezija“ u okviru Evropske unije.
- Iako se to ređe formalno i eksplicitno naglašava, nema sumnje da se od *ESDP* očekuje da poveća konkurentnost EU u odnosu na druge „mega-igrače/regione“ savremenog sveta, to jest, SAD, Kinu, Japan i zemlje Jugoistočne Azije, kao i da olakša pristup zemalja EU resursima u azijskom delu Rusije.
- *ESDP* i sastavne regionalne inicijative i sheme⁴, zajedno sa drugim inicijativama, strategijama i politikama, treba da odigraju odlučujuću ulogu u pripremanju novih zemalja koje će u dogleđno vreme pristupiti EU („pre-accession countries“), kao i u njihovom svojevrsnom „testiranju“ i „disciplinovanju“ prema meri evropskih vrednosti, pravila i institucionalnih aranžmana.⁵

Sumarno, *ESDP* predstavlja jedan od izraza strateškog interesa najbogatijih zemalja Evrope, čiji društveni proizvod po stanovniku, to jest, BDP *per capita* dostiže i nekoliko desetina hiljada američkih dolara, što je mnogo više od velike većine drugih evropskih zemalja koje su znatno manje razvijene. Dodatno i posebno je ovaj problem kontroverzan kada je u pitanju SCG, gde BDP *per capita* jedva da premašuje 2500 američkih dolara.

Propozicije *ESDP* i razvojni prioriteti SCG – Problem korespondencije

ESDP predstavlja, dakle, jedan integrativan i indikativan planski dokument, u tom smislu što, pored prostornih aspekata razvoja u užem smislu, obuhvata i veći broj drugih elemenata najšire shvaćenog održivog razvoja (1), te

4 O problemima integrisanja zemlje u jednu posebnu shemu ove vrste, to jest u ESTIA/OSPE koja čini sastavni deo velikog regionalnog programa CADSES/VISION PLANET, izvestili smo u M. Vujošević, P. Getimis (2003).

5 *Nota bene*: O naznačenom „disciplinovanju“ može se, naravno, uglavnom zaključivati samo posredno, jer „politička korektnost“ nalaže evropskim institucijama i političarima da ovaj momenat ne spominju. Ako se nešto od navedenog istorijskog „bagaža“ u ovom kontekstu uopšte spominje, to je teza o modernizatorskoj i emancipatorskoj ulozi EU u bivšim socijalističkim zemljama, kroz „prenošenje“ evropskih vrednosti, institucionalnih i organizacionih aranžmana i pravila.

i u tom smislu što nije obavezujući za zemlje članice EU (2). On će, nema sumnje, biti ostvarivan primenom niza indirektnih mera i instrumenata i to u meri do koje su one spremne da prihvate i integrišu ciljeve evropske politike prostornog razvoja u svoje nacionalne politike. Osnovne propozicije *ESDP* iskazane su u formi ključnih opštih ciljeva (1) i mogućnih, odnosno poželjnih politika za njihovo ostvarivanje (2), čime se upravo naglašava neobavezujući karakter propozicija, odnosno pravo izbora zemalja članica u pogledu njihovog prihvatanja/neprihvatanja.⁶

Svaki od tri osnovna opšta cilja razložen je na nekoliko sastavnih ciljnih propozicija, uz koje su navedene i moguće politike za njihovo realizovanje:

- „*Policentričan prostorni razvoj i novi odnosi između urbanih i ruralnih područja*“, kao jedan od tri osnovna opšta cilja, dakle, razložen je na četiri sastavna cilja („*potcilja*“): 1) Policentričan i uravnotežen prostorni razvoj u EU. 2) Dinamični, atraktivni i konkurentni gradovi i urbanizovani regioni. 3) Indigena/autohotona, raznovrsna i produktivna ruralna područja. 4) Partnerstvo između urbanih i ruralnih područja.⁷
- Drugi osnovni opšti cilj, „*jednakost u pristupačnosti infrastrukture i znanja*“, razložen je na četiri sastavna cilja: 1) Integrisani pristup poboljšanim saobraćajnim vezama i pristupačnosti znanja. 2) Policentrični model razvoja kao osnov bolje pristupačnosti. 3) Efikasno i održivo korišćenje infrastrukture. 4) Širenje inovacija i znanja.⁸
- Treći osnovni opšti cilj, „*mudro upravljanje prirodnim i kulturnim nasleđem*“, razložen je na pet „*potciljeva*“: 1) Prirodno i kulturno nasleđe kao razvojni resurs. 2) Očuvanje i unapređenje kulturnog nasleđa. 3) Upravljanje vodnim resursima kao poseban izazov prostornog razvoja. 4) Kreativno upravljanje kulturnim pejzažima. 5) Kreativno upravljanje kulturnim nasleđem.⁹

Ako ostavimo po strani pitanja koja su od značaja samo za poneku od zemalja-učesnica, dosadašnje iskustvo u izradi naznačenih i sličnih dokumenata u prvi plan je stavilo pojedine probleme koji su se mogli samo naslućivati prilikom koncipiranja inicijalnih ideja o integralnom evropskom prostornom razvoju, uz to i održivom. Za naše razmatranje, najvažnije su dve grupe problema, naime, oni koji se odnose na pitanje razumevanja opštih principa i kriterijuma održivosti u konkretnim nacionalnim i regionalnim okvirima, i oni koji se tiču pitanja korespondencije (podudaranja/nepodudaranja) između sveevropskih i

6 U ostvarivanju poslednje od navedenih misija *ESDP*, posebnu i naročitu ulogu imaju one regionalne inicijative i sheme prostornog razvoja koje obuhvataju i pojedine zemlje-članice EU i pojedine zemlje-kandidate za prijem u EU. Među većim brojem raznih regionalnih shema (za pribaltičke zemlje, područje Severnog mora, zemlje Mediterana i dr.), za SCG je od najvećeg značaja projekt CADSES/VISION PLANET, zapravo, jedan od pet makro programa kroz koje se realizuje *ESDP*, sveevropska regionalna inicijativa INTEREG i razni regionalni projekti kao što su ESTIA, OSPE, SPOSE i sl. ESTIA je akronim za *European Space and Territorial Integration Alternative, Spatial development strategy and policy integration for the Southeast Europe*, a OSPE za *Spatial Planning Observatory Network for SE Europe* (inicijalni razvojni i istraživački projekti), kao i SPOSE (novi istovrsni projekt).

7 Za četiri naznačena „*potcilja*“, navedeno je preko 20 mogućnih politika.

8 Ovde je navedeno petnaestak mogućnih politika.

9 Sastavne moguće politike implementacije obuhvataju dvadesetak posebnih stavki.

regionalnih inicijativa i shema prostornog razvoja, na jednoj strani, i nacionalnih prioriteta, na drugoj.¹⁰

Nezavisno od razloga koji se tiču različitih strateških interesa, već same velike razlike u pogledu institucionalnog, ekonomskog i kulturnog nasleđa između najrazvijenijih evropskih zemalja oličenih u EU, na jednoj strani, i manje razvijenih zemalja evropskog kontinenta, na drugoj, mogu ukazivati na prioritete prvih i drugih koji ne moraju biti međusobno podudarni. Upravo je to slučaj sa odnosom nekih ciljeva i politika *ESDP* i razvojnih prioriteta SCG. Primera radi, u republičkim prostornim planovima Srbije (1996.) i Crne Gore (1997.), dakle, pre donošenja *ESDP*, navedeni su, kao svojevrsna anticipacija, mnoge odredbe koje predstavljaju manje ili više verne „kopije“ odnosnih evropskih i regionalnih ciljeva prostornog razvoja.¹¹

Reč je, međutim, o dugoročnim ciljevima, koji mogu biti u znatnoj koliziji sa onim što je prioritarno u ovom času, naime, sa stanovišta kratkog i srednjeg roka (1), sa stanovišta dostupnosti finansijskih i drugih sredstava (naročito inostranih) koja su neophodna za realizaciju ciljeva (2) i sa stanovišta onoga što je moguće ostvariti u razumno kratkom vremenu kroz saradnju sa partnerima u najbližem regionalnom okruženju (3). U nastavku ćemo se pozabaviti sa ova tri primera:

- Propozicije o pristupačnosti znanja mogu, naravno, imati veći broj interpretacija. Za naše razmatranje su najvažnije one koje se tiču dostupnosti znanja. U situaciji kada je naša javnost duboko podeljenja u pogledu pitanja „pristupanja Evropskoj uniji“, odnosno uključivanja u savremene svetske tokove, za podršku modernizatorskim i emancipatorskim trendovima u društvu, najvažnije je sledeće razumevanje propozicija o pristupačnosti znanja: 1) Pristup pouzdanim, otvorenim i transparentnim informacijama o uslovima za pristupanje EU, odnosno u pogledu uslova uključivanja/isključivanja SCG u evropske integracione procese. 2) Pomaganje demokratizacije u SCG putem pružanja nepristrasnih informacija o svim relevantnim evropskim pitanjima. 3) Mogućnosti za formiranje svojevrsnih „koalicija za Evropu“, odnosno za stvaranje odgovarajućih mreža onih aktera u SCG koji su zainteresovani za evropeizaciju zemlje (u najboljem značenju ovog izraza) i koji su kadri da realizuju razne evropske inicijative i sheme u zemlji. 4) Jačanje institucionalne sposobnosti u SCG za prihvatanje evropskih vrednosti, pravila i procedura. 5) Definisane razvojnih perspektiva zemlje, naporedo sa zakonskim, institucionalnim, organizacionim i drugim prilagođavanjem za pristupanje EU.¹²
- Srbiji i Crnoj Gori je preko potrebna, doslovce, „dobra i jeftina“ ekspertiza stranih partnera o nizu pitanja za čije se definisanje i rešavanje u zemlji još uvek ne raspolaze dovoljno kvalitetnom i širokom saznavnom građom. (*Nota*

10 Značaj oba problema, međutim, potenciran je upravo time što *se razvijene i nerazvijene zemlje Evrope međusobno znatno razlikuju*, kao što se međusobno razlikuju i zemlje iz grupe manje razvijenih, a naročito u pogledu: 1) Institucionalno-pravnog nasleđa. 2) Planskog sistema i prakse. 3) Dominantnih kulturnih obrazaca. 4) Ranije i sada dominantnog modela razvoja. 5) Strateških interesa. 6) Načina (ne)prihvatanja nacionalnih manjina. 7) Brzine kojom se odvijaju reforme u periodu tranzicije; itd.

11 Za detaljnu raspravu o posebnim opcijama, odnosno politikama koje su naznačene u *ESDP* i *Guding Principles*, videti Vujošević (2002) i Vujošević (2003).

12 U Vujošević (2003) detaljno se bavimo prioritetima ove vrste.

bene: Ovde se na tome insistira u svetlu najnovijeg iskustva mnogih manje razvijenih evropskih zemalja, gde nivo ekspertskih usluga koje pružaju akteri „sa Zapada“ često nije visok, a uz to su njihovi troškovi enormno visoki, dotle da neretko absorbuju veliki deo pružene pomoći.)¹³

- Za SCG je od strateške („životne“) važnosti da iskoristi tzv. komparativne prednosti svog geografskog i saobraćajnog položaja. U tome je važno i da konceptori *ESDP* (i *Vodećih principa*) razumeju da će konkurentska sposobnost EU biti poboljšana u odnosu na druge „velike igrače/makro regije“ (to jest, SAD, Kinu, Japan sa Jugoistočnom Azijom itd.) samo ako se naporedo radi i na jačanju konkurentske sposobnosti sastavnih evropskih regija. Sumarno, dugoročne strateške šanse SCG mogu biti veoma ugrožene, ili čak sasvim izgubljene, ako ovaj region bude efektivno zaobiđen u evropskim prioritetima, naročito ako se ne realizuje potencijal u trouglu Beograd – Solun – Bar.

Nastanak, uloga i sadržaj vodećih principa održivog prostornog razvoja evropskog kontinenta (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent) i njihov značaj za SCG

Vodeći principi predstavljaju svojevrsno pojmovno i strateško proširenje *ESDP*, sa teritorije EU i još nekoliko rubnih velikih regiona, na čitavu Evropu. *Vodeći principi* (*Hanoverska povelja*) pripadaju istoj generaciji novih evropskih dokumenata održivog razvoja kao i prethodno komentarisane *Perspektive*, pa su i mnoge njihove odredbe u velikoj meri podudarne sa onima iz *Perspektiva*.¹⁴ Oni su napravljeni tokom nekoliko godina intenzivnog ekspertskog rada i političkog dogovaranja, nakon početne ideje koja je izneta na 11. sastanku CEMAT-a u Limasolu (Kipar), oktobra 1997. godine, a usvojeni su na 12. sastanku CEMAT-a u Hanoveru, septembra 2000. godine, od strane 35 zemalja, učesnica konferencije. Dokument se takođe označava i kao *Hanoverska povelja*.

13 Ovde ćemo ukazati na jedan važan momenat koji prati korišćene reči „ekspert“. Naime, kod nas se on najčešće koristi neodgovarajuće. Podsećamo da su H. i S. Dreyfus (1986; 1988), navodeći da kompetentnost ima najmanje pet nivoa koji obuhvataju sledeće stupnjeve ljudskog iskustva, odnosno sposobnosti u učenju i praksi, ponudili sledeću gradaciju: (1) Novajlija. (2) Napredni početnik. (3) Kompetentni izvršilac (4) Umešni izvršilac („majstor“). (5) Ekspert (prema Pjeru Burdijeu: „virtuoz/virtuoso“), što označava najviši stepen ljudskog iskustva i umešnosti. Njihove sposobnosti se bitno razlikuju u svakom pogledu, tj. po tome kako kombinuju prethodno naučeno i iskušeno, kako prepoznaju dejstvo situacionih faktora, da li im je neophodno fazno sekvencionisanje u istraživanju, koliko eksperimentalnih podataka im je potrebno za uopštavanje i zaključivanje, kojom vrstom racionalnosti se pretežno služe, kako koriste intuiciju, kako uravnotežuju konkretne i apstraktne slojeve u prosuđivanju i odlučivanju, da li mogu obavljati aktivnosti „sa laškoćom“, koliko im je u svemu tome potrebno vremena i dr. Što je veća ekspertnost, to je i veća uloga intuicije. Nobelovac H. Simon (1957) navodio je četiri osnovna tipa intuicije, koji su od značaja za ovaj kontekst. 1) Intuicija I: sposobnost da se bez napora, neposredno i bez korišćenja racionalnog mišljenja/zaključivanja razume fenomen. 2) Intuicija II: sposobnost da se izvede aproksimacija ili „grub“ odgovor bez korišćenja formalnih postupaka/tehnika. 3) Intuicija III: potpuno razumevanje metoda pomoću kojeg se problem može rešiti, čak i ako bi samo rešavanje iziskivalo korišćenje formalnih postupaka/tehnika. 4) Intuicija IV: sposobnost da se obrazloži odgovor do kojeg se došlo na neki drugi način: „Izgleda da je u redu.“ (Mnogi autoritativni komentatori, na primer, baš H. Simon, smatraju da se vrhunaska intuicija u menadžmentu može razviti tek nakon desetak godina odgovarajuće prakse.)

14 U nastavku su komentarisane samo one odredbe *Vodećih principa* koje su specifične u odnosu na *Perspektive*.

Vodeći principi imaju za cilj da definišu mere politike prostornog razvoja čije ostvarivanje omogućava da ljudi u svim zemljama-članicama Saveta Evrope ostvare prihvatljiv životni standard - što se smatra suštinskom pretpostavkom za stabilizaciju demokratskih struktura u regionima i lokalnim zajednicama Evrope. Principi se zasnivaju na *Evropskoj povelji o regionalnom/prostornom planiranju* (tzv. *Povelji iz Toremolinosi*), koja je doneta 1983. godine, dakle, kada je Savet brojao svega 22 člana. Tada je zamisao bila da se poboljša prostorna organizacija zemalja Saveta, odnosno da se rešavaju i oni problemi koji prevazilaze nacionalne granice. Danas, kada Savet Evrope obuhvata 45 zemalja (uključujući tu i velike delove severne Azije), sa 770 miliona stanovnika, što čini skoro 14% ukupnog svetskog stanovništva (2000. godine), takva misija *Povelje*, odnosno *Principa* je još više potencirana, budući da još veći broj ljudi dobija šansu da aktivno učestvuje u procesima evropske integracije i demokratizacije i, posebno, u smanjivanju razlika u stepenu razvijenosti između „dve Evrope“.

Sumarno, *Principi* se zasnivaju na četiri osnovne ideje (*Integration of The Greater European Spaces*, 2003), koje obuhvataju sledeće:¹⁵

- Jačanje socijalne kohezije među evropskim zemljama i regionima iziskuje politiku održivog prostornog razvoja koja je usklađena od strane svih aktera (to jest, zemalja-članica i regiona).
- Odredbe o održivom prostornom razvoju treba da obuhvate što veći deo prostora Saveta Evrope, te da omogućе održivi razvoj čitavog evropskog kontinenta.
- Planske perspektive održivog prostornog razvoja moraju se zasnivati na integralnom i obuhvatnom političkom pristupu, što će reći da, pored poboljšanja uslova življenja u evropskim regionima i subregionima, moraju da poboljšaju i saradnju među raznim sektorskim politikama.
- Sve što je napred navedeno, a najpre integralan i sveobuhvatan politički pristup, nalaže da se pristupi preispitivanju postojeće raspodele moći, na sveevropskom nivou i u okviru zemalja-članica. Ovo se odnosi i na pripremanje sveevropske perspektive prostornog razvoja i na njenu implementaciju.

Polazeći od navedenih osnova, *Principi* obezbeđuju veći broj *smernica*. Za potrebe našeg razmatranja od naročitog značaja su one smernice koje se odnose na novu ulogu prostornog planiranja, kao integrativnog strateškog okvira za opšte i posebne (sektorske) politike u drugim sektorima. Naime, ističe se da planovi, programi i projekti prostornog razvoja treba da budu implementirani u tesnoj vezi i saradnji sa raznim sektorskim politikama (na primer, saobraćajnom, urbanom i prostorno-planskom politikom). Uz to, prostorno planiranje mora preuzeti novu ulogu u privlačenju privatnog sektora da finansira projekte prostornog razvoja.

15 Okosnicu *Principa* čini šest delova, sa većim brojem sastavnih elemenata: 1) Doprinos *Principa* implementaciji politike socijalne kohezije Saveta Evrope. 2) Izazovi i perspektivi u definisanju novih politika prostornog razvoja u Evropi. 3) Posebna uloga privatnog sektora u prostornom razvoju. 4) Principi planiranja/politike održivog razvoja u Evropi. 5) Mere prostornog razvoja za razne tipove evropskih regiona (područja). 6) Jačanje saradnje između zemalja-članica Saveta Evrope i učešće regiona, lokalnih zajednica („municipalities“) i građana.

Ovo je naročito važno u slučaju stvaranja povoljnih uslova na regionalnom i lokalnom nivou za privlačenje direktnih stranih investicija, budući da se ovi uslovi veoma razlikuju u raznim delovima Evrope. U istom kontekstu, prostorno planiranje mora da omogući uslove za ostvarivanje efikasnog ortakluka/partnerstva između javnog i privatnog sektora, kao i za veće učešće privatnog sektora u odnosu na prethodni period. Povećanje kvaliteta i efikasnosti uprave predstavlja neizostavan uslov da bi ovaj cilj bio ostvaren, kao i aktivno učešće građana u procesu pripremanja i donošenja odluka, što sve više postaje svojevrsan imperativ u vođenju politike u mnogim razvijenim zemljama.

U pogledu *implementacije smernica*, na sastanku u Hanoveru 2000. godine usvojen je i *Program od 10 tačaka za veću koheziju među regionima Evrope (10-point programme for greater cohesion among the regions of Europe)*. Između ostalog, preporučuje se nacionalnim vlastima u oblasti prostornog planiranja da *Principe* na odgovarajući način koriste kao osnov za: 1) Nacionalnu politiku prostornog planiranja. 2) Preduzimanje razvojnih mera. 3) Uspostavljanje saradnje u međunarodnim projektima (naročito u uspostavljanju policentričnog razvoja u Evropi).¹⁶

Slično *Evropskoj perspektivi prostornog razvoja*, ni *Principi* nisu u pravnom pogledu obavezujući dokument. Oni, zapravo, predstavljaju fleksibilan dugoročni okvir za buduću saradnju među zemljama-članicama, odnosno regionima i lokalnim zajednicama. Oni su svojevrsna vizija, odnosno zamisao o održivom prostornom razvoju, kojom najrazličitiji akteri iz raznih vladinih i nevladinih sektora treba da se rukovode u svojim aktivnostima i to na dobrovoljnoj osnovi.¹⁷

Nema sumnje da integrisanje SCG u evropske strateške sheme ne mora da podrazumeva i formalno pristupanje zemlje EU, ali svakako iziskuje da se prihvati veći broj prioriteta EU i Saveta Evrope. Na drugoj strani, međutim, prioriteti Unije ne moraju uvek biti u skladu sa prioritetima pojedinačnih nerazvijenih evropskih zemalja, pa tako i naše zemlje. Bilo kako bilo, i bez formalnog ulaženja u Uniju zemlji predstoji tegoban i dug put „evropeizacije“, što obuhvata sledeće:

- Stvaranje institucionalne i druge kulture koja je kompatibilna sa uspostavljenim standardima i praksom u EU.
- Prihvatanje i primena (barem selektivno) onih odredbi evropskih dokumenata, programa i inicijativa koji su nedvosmisleno podudarni sa prioritetima tranzicijskih reformi i razvoja u našoj zemlji.
- Izgradnju savremene materijalne i informacione infrastrukture.
- Stvaranja povoljne klime za inostrane investicije.

¹⁶ Iako nisu dalje razrađivane, važnost svih navedenih odredbi *Perspektiva* i *Vodećih principa* potvrđena je i na 13. sastanku CEMAT-a, koji je održan u Mariboru 16. i 17. septembra 2003. godine na kojem su prisustvovali predstavnici 45 zemalja-članica Saveta Evrope (videti: Consequences of the EU Enlargement, Proceedings of the International Seminar, Maribor, 17 and 18 September 2003, Ministry of the Environment, Spatial Planning and Energy of the Republic of Slovenia, Ljubljana, 2003).

¹⁷ *Perspektive* su, međutim, znatno „čvršće“ u odnosu na *Principe*, što se postiže primenom većeg broja posebnih instrumenata. Sveukupno, zamišljeno je da se evropska prostorna integracija ostvari postupno, kao „stalan proces malih koraka“ („an on-going process of small steps“), polazeći od navedenih referentnih dokumenata u kojima su definisane razne, međusobno kompatibilne i uzajamno podržavajuće opšte politike (s. 21 *Principa*).

- Obnavljanje konkurentne prednosti privrede Srbije (pored komparativnih prednosti preduzeća).
- Donošenje nove, kompleksne razvojne politike.
- Pripremanje, donošenje i ostvarivanje važnih društvenih odluka u skladu sa boljim demokratskim principima i kriterijumima.

Navedeni uslovi mogu se činiti previše zahtevnim, ali su svakako manje strogi od formalizovanih uslova za prijem u EU. Da ovde ukratko podsetimo, prema *Odluci iz Kopenhagena* (1993), uslovi za prijem novih zemalja u Evropsku uniju bili su dosta neodređeni, u tom smislu da nisu bili formalizovani eksplicitno kao skup zahteva. Ali, već tada je formulisano nekoliko opštih zahteva, dok je kasnije, *Ugovorom iz Mastrohta*, precizno definisano još pet uslova konvergencije.¹⁸ Nema sumnje, međutim, da SCG još uvek ne ispunjava većinu uslova na koje se ovde misli, budući da je reč o jednoj nerazvijenoj zemlji, sa velikim brojem složenih razvojnih i prostorno-ekoloških („envajronmentalnih“) problema.

Tranzicija i razvoj u SCG

Opšte prilike u kojima se preduzimaju tranzicijske reforme

Polazeći od teze o neodređenosti razvoja u post-boljševičkom periodu, pre desetak godina (Vujošević, 1997, na osnovu Čaha, 1994) smo skicirali *tri bazna scenarija razvoja* u ovim oblastima:

- 1) Zamisliv je *status svojevrstne „ekonomske i envajronmentalne kolonije“* - koji ima prikrivene i otvorene zagovornike u mnogim krugovima na Zapadu - što bi za zemlje bivšeg socijalizma bilo relativno prihvatljivo na kratak rok, ali zato pogubno na srednji i dugi rok. Ova alternativa pretpostavlja: (a) „meko“ envajronmentalno i prostorno-urbanističko zakonodavstvo; (b) odustajanje od znatnijeg i sofisticiranijeg planiranja, osim u oblastima/sektorima prioritetne eksploatacije resursa; (c) nastojanje da se minimizuju stvarni troškovi eksploatacije prirodnih resursa (to jest, da se oni prikažu manjim nego što stvarno jesu) i lakši pristup eksploataciji domicilnih prirodnih resursa za strane investitore, u prvom redu za multinacionalne kompanije (uz depresirane cene resursa, manja ograničenja u pogledu stepena eksploatacije, manje obaveze u pogledu saniranja negativnih posledica eksploatacije itd.).¹⁹

18 Istini za volju, u poslednjih nekoliko godina pojedini od uslova su unekoliko ublaženi. Za detaljnu raspravu o ovom pitanju, videti: Vujošević (2005). Osim toga, članice-kandidatkinje moraju se pridržavati određene osnovnih ugovora i zajedničkih propisa EU, kojih se kroz 40 godina postojanja Unije/Zajednice nakupilo više stotina, sa preko 100 000 stranica „zajedničkih tekovina“ („acquis communautaire/aki kominter“). O ovom pitanju videti: *Bela knjiga. Priprema pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije* (2003).

19 Ovaj model neposredno korespondira na navedenom dominacijom tranzicijskih dogmi, te je izgledno da bi nastao upravo njihovom nekritičnom primenom. Arhitekti reformi u tranziciji, inače mahom ekonomisti i politikolozi neoliberalne provenijencije, u svoje modele promena teško uključuju socijalne i prostorno-ekološke aspekte. Oni pretpostavljaju da će privrednom reformom biti stvorena materijalna osnova za kasnije regulisanje socijalnih i prostornih/ekoloških konflikata, odgovarajućom preraspodelom dohotka. To doduše zvuči razumno, ali pod pretpostavkom da socijalna i prostorno-ekološka diferencijacija ne premašuju prag kontrolisanosti pre nego što bude dostignuto materijalno obilje koje je potrebno za savladavanje tog problema!

- 2) *Razvoj potrošački orijentisane tržišne ekonomije, uz pretpostavljen nizak stepen planske i druge regulacije.* I ovaj scenario je verovatan u nekoj fazi, u pojedinim elementima je kompatibilan (komplementaran) sa prvim, a na srednji i dugi rok je svakako veoma štetan. Nakon svekolikog lišavanja tokom socijalističkog perioda, u skoro svim zemljama većina pojedinaca i grupa u društvu željna je „modernih“ roba i usluga. U ideološkoj racionalizaciji ovakvih zahteva prednjače vodeće političke i ekonomske grupe (političke/ekonomske elite).
- 3) Iako je najpoželjniji sa stanovišta dugoročnih interesa najvećeg broja pojedinaca i društvenih grupa i društva kao celine, na kratak i srednji rok najmanje je izgledan *razvoj ekološki, prostorno, urbano i socijalno održive ekonomije i društva.* U bivšim socijalističkim društvima još uvek ima veoma malo grupa koje se bave ovim problemom, a dominantne političke i ekonomske interesne grupe (političke, ekonomske, akademske i kulturne elite) politizuju/ideologizuju ova pitanja i nastoje da ih prikažu prevashodno kao politička i ekonomska, čak i do ismijavanja pokušaja „trećeg puta“ (to jest, nečega što treba da zadovolji i druge, pored ekonomskih i političkih kriterijuma). U prvi red po važnosti stavljaju se ekonomski i politički razlozi, principi i kriterijumi transformacije, dok se socijalne i prostorno-urbano-ekološke implikacije ekonomskih i političkih reformskih poteza sistematski „guraju pod tepih“, osim u onim slučajevima kada se njima manipuliše u konfrontacijama u političkoj areni.

Sada se već može konstatovati da su dosadašnje tranzicijske promene protekle većinom u kombinaciji elemenata iz prvog i drugog scenarija, dok se tek naziru pojedini elementi iz trećeg scenarija (demokratsko društvo u čijoj je osnovi razvoj održive privrede).

Pokazalo se da „ružičaste scenarije“ nije moguće ostvariti brzo i lako, što samo još jednom ukazuje na težinu i složenost socijalne, političke i ekonomske realnosti društava koja su se u periodu od više decenija razvijala prema tzv. „paradigmi Oktobra“. Tome je u velikoj meri doprinelo što su sve vlasti od kraja 1980-tih/početka 1990-tih na ovamo više nekritički primenjivale neke oveštale *dogme* u koncipiranju društvene transformacije, nego što su koristile nove i kreativne pristupe. Narečene nove dogme (zapravo, novo dogmatsko mišljenje, koje je mahom neoliberalne provenijencije), u najvećem broju slučajeva pripisuje se „ekonokratima“/„ekonomisticima“ među ekspertima, kao i nemalom delu političkih i ekonomskih elita.²⁰

20 Dogme o kojima je reč predstavljaju jednu od manifestacija novijih trendova u liberalnoj politikologiji, socijalnoj filozofiji i političkoj filozofiji. Nekritičnom primenom navedenih dogmi, naročito kada je na njih gledano kao na „panaceju“ za sve probleme, društveni konstruktivizam je redukovano na nedozvoljivo mali broj pravaca akcije i implementacionih sredstava, čime su suštinski osujećeni procesi šire društvene mobilizacije i društvenog učenja. Reforme se koncipiraju i izvode u uskom krugu nominalne političke elite („političke kaste“), bez aktivnog učešća aktera izvan postojećih partijsko-političkih afilijacija. Tipično, strateške implikacije i konsekvence raznih reformskih „paketa“ i pojedinačnih mera se ne istražuju, čime se, takođe nedozvoljivo, ignorišu složeni aspekti oportunitetnih društvenih troškova i koristi. Za detaljniju raspravu o ovom pitanju, videti Vujošević (2003).

Nadasve, dosadašnje reforme nisu omogućile brži oporavak privrednog rasta i socijalnog prosperiteta. I kada ima rasta, ostaje pitanje da li on doprinosi dugoročnom društvenom razvoju, a naročito onom koji bi bio u skladu sa principima i kriterijumima održivog razvoja. Sve donedavno, reformske vlasti su skoro potpuno zapostavljale razvojnu problematiku, pa zemlja još uvek nema konzistentnu strategiju integralnog razvoja, a najmanje strategiju održivog razvoja. Posebno, umesto da održava svoju jaku ulogu u oblasti razvoja, država se sve više povlači iz ove sfere, u skladu sa diktatom neoliberalnog diskursa. Kao rezultat toga, u zemlji se danas događaji odvijaju prema obrascu „malo rasta, uz nimalo razvoja“, iako skorašnja *Strategija Srbije za priključivanje SCG Evropskoj uniji* iziskuje nešto sasvim drugo, suprotno postojećem trendu.²¹ Kod nas su u poslednjih 10-15 godina skoro svi ključni problemi upravljanja i planiranja razvoja zapostavljeni, što se manifestuje na više načina i, po svemu sudeći, direktna su posledica ignorantskog odnosa naših političkih elita prema ovom pitanju.

Sumarno, od početka tranzicije dominiraju *četiri strateška pravca promena*, koji neretko dobijaju prizvuk svojevršnih tranzicijskih mantri, odnosno dogmi (prema: Vujošević, 2003, na osnovu: Pajestka, 1992):²²

- 1) *Prema dogmi o minimalnoj ulozi („vidljive ruke“) države i maksimalnoj ulozi („nevidljive ruke“) tržišta*, odnosno, o neophodnosti tek minimalnog učešća države u organizovanju društvenog i privrednog života, ekonomski oporavak bi bio „spontana“ posledica institucionalne reforme (to jest, liberalizacije, jačanja tržišnog mehanizma, privatizacije itd.), znači, bez ikakvog uplitanja države u odvijanje ekonomskih tokova.²³
- 2) *Dogma o prioritetu antiinflacione politike u odnosu na politiku ekonomskog prestrukturiranja i razvoja, a tako i u odnosu na planiranje razvoja*, predstavlja izraz shvatanja jedne ekonomske škole (monetarističke), koja je obezbedila dominaciju u okviru Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke.²⁴

21 S. Stojanović (2005) komentariše karakteristike i ulogu naše političke, ekonomske i druge elite u izvodenju tranzicijskih reformi i strukturnih transformacija. Za našu raspravu na ovom mestu zanimljiva je teza da, moguće, naša „politička kasta“ i nema emancipatorski i modernizatorski potencijal za koncipiranje i izvođenje tranzicijskih reformi od kojih bi koristi imao najveći deo stanovništva, niti raspoláže političkom kulturom koja omogućava pripremanje, donošenje i ostvarivanje demokratskih odluka.

22 Period od kraja 1970-ih godina do početka 1990-ih godina obeležilo je frontalno povlačenje, premda ne u istom stepenu u svim državama, zagovornika države blagostanja i naporedan uspon neokonzervativne misli i institucionalne prakse. Potonja je nastojala na ukidanju većine prerogativa države blagostanja, ili barem na radikalnom redefinisaniu granica primene njenih mehanizama. Ovakav trend poznat je pod zbirnim imenom deregulacija i privatizacija, a nosi i jedan broj dodatnih, specifičnih oznaka (de-etatizacija, de-planifikacija, liberalizacija, tačerezizam/reganizam i sl.). Ovaj pojam označava skup od preko deset pojedinačnih ciljeva, o kojima detaljno raspravlja, na primer, J. Rees (1989).

23 Nema sumnje da iskustvo mnogih novorazvijenih zemalja (u prvom redu pojedinih evropskih i azijskih zemalja) direktno protivreči ovoj dogmi, budući da su u tim zemljama upravo od države definisane institucionalne pretpostavke i utvrđene i sprovedene mnogobrojne politike (industrijska, poljoprivredna, urbanistička, naučnotehnološka i dr.) - bile neizostavan uslov ekonomskog rasta i drugog razvoja. Naime, iako je razumljivo da konceptori tranzicije imaju otpor prema većem državnom uplitanju, nema sumnje da „vidljiva ruka“ države mora u prvim fazama da bude prisutnija, da bi na srednji i dugi rok dovela do većeg značaja „nevidljive ruke“ tržišta. Ovo, pak, zahteva manje doktrinarn pristup nego u odnosu na ono što je bilo praktikovano na početku tranzicije, a u svakom slučaju traži i znatiji otklon od „novog konfuznog liberalizma“, odnosno pukog „antiliberalnog antikomunizma“ (prema: Lazić et al., 1994: 225).

24 Ovakvo tvrdoglavo insistiranje na jednom pristupu direktno se kosí sa zahtevima elastičnosti i pragmatičnosti, koji su preči i osnovaniji, s obzirom na specifičnosti uslova pojedinačnih zemalja.

- 3) Za tvrdnju o *dovoljnosti tržišta za ostvarivanje efikasnog socioekonomskog i drugog razvoja* - kada se ono uvodi neusklađeno sa drugim mehanizmima, prema neodgovarajućem „tajmingu“ i u sfere gde ono ne može biti glavni regulator - već je ranije pokazano da nije valjan pristup, koji na srednji i dugi rok može izazvati mnogo negativnih posledica. Naime, kako je to rekao jedan komentator, „...zbog velike fizičke distance u odnosu na svet tržišne privrede, slobodno tržište je pre pokretna meta nego trenutno ostvariv cilj“. Na drugoj strani, tzv. hipermarketizacija, to jest, podvrgavanje svih vrednosti merilima tržišne utakmice, u principu je socijalno, politički i ekološki neprihvatljiva.²⁵
- 4) Poslednja od dogmi tiče se uverenja da sistemaska transformacija iziskuje *brzu, radikalnu i univerzalnu (re)privatizaciju* (denacionalizaciju, restituciju i sl.). Nema sumnje da je programski osmišljena i selektivna privatizacija progresivna na srednji i dugi rok i da čini jedno od uporišta strukturnih promena u periodu tranzicije, ali ona ne sme biti sprovedena neselektivno i na način da se pri tom propuste mogućnosti za reformisanje onih oblasti/sektora koji će ostati u javnoj/državnoj svojini. Naime, u velikom broju slučajeva i preduzeća u javnoj (državnoj) svojini mogu biti efikasna, ako se za to obezbede odgovarajući uslovi.

Ključni razvojni problemi SCG

Od *većeg broja razvojnih problema SCG*, šest ima najsloženije implikacije za koncipiranje i ostvarivanje nove generacije dokumenata održivog razvoja i zaštite i održivo korišćenje biološke raznovrsnosti, odnosno za ekonomsko-ekološko restrukturiranje privrede (to jest, siromaštvo, nezaposlenost, prostorno-ekološka zapuštenost, zastarelost većeg dela privrede, regionalne neravnomernosti i nepovoljni ključni socijalni, kulturni, obrazovni i zdravstveni indikatori):

- U pogledu *siromaštva*, nasuprot zvaničnim interpretacijama koje govore o svega 10% siromašnih (što označava, zapravo, onaj procent stanovništva koje povremeno gladije, dok je još dvostruko više građana to jest, oko 30% koji su „...blizu povremenog gladovanja...“) taj procent je mnogo veći. U Srbiji, mereno bilo kakvim evropskim kriterijumom, makar i za nerazvijenu zemlju na periferiji Evrope, što ona i jeste, siromašno je čak 80% stanovništva. Naime, u zvaničnim interpretacijama je primenjen kriterijum za najsiromašnije zemlje, dok za evropske prilike treba primenjivati višestruko više nivoe (pragove), a potrebno je obuhvatiti i druge stavke.²⁶ Uz to, od kraja 1980-tih/početka 1990-tih godina traje proces *intenzivnog socijalnog raslojavanja i polarizacije*, pa u tom pogledu Srbija stoji veoma loše među svim zemljama u tranziciji.

²⁵ Samo se po sebi razume da čitava organizacija društvenog života nikako ne sme počivati samo na tržišnim inicijativama i tržišno zasnovanim motivima i odlukama, uz to u krajnjem ishodu potpuno monetarizovanim, već i na principima solidarnosti i ravnopravnosti, koje počivaju na saradnji sa drugim akterima u lokalnim i drugim akterima izvan usko tržišnih shema i aranžmana.

²⁶ Prema: *A ko će to narod pozlatiti?* Ekonomist magazin, 245, 31. januar 2005).

- *Nezaposlenost* po zvaničnoj proceni iznosi 15% u 2004. godini, dok je po procenama nezavisnih stručnjaka znatno, pa i višestruko veća. Zapravo, nezaposlenost je u porastu, sa 24,7% u 2001. godini, na 28,0% u 2004. godini (videti Filipović, 2005).
- *Ekološko-prostorna zapuštenost najvećeg dela teritorije SCG*, koja je već u podužem periodu jedno „...veliko i neorganizovano predgrađe“, predstavlja jedno od najvećih ograničenja budućem razvoju zemlje, najpre zbog toga jer svestrana sanacija prostora implicira podnošenje ogromnih troškova, što je ostvarljivo tek manjim delom u zemlji gde su društvo, država i najveći broj socijalnih grupa veoma siromašni.
- 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 smo, pitajući se o opcijama koje zemlji stoje na raspolaganju u pogledu restrukturiranja privrede (Vujošević, 1989), konstatovali da centralni problem predstavlja to što nedostaju finansijska i druga sredstva, na primer, osposobljene institucije i organizacije i kritična masa ljudskog kapitala, (znanja i kompetencije) za ostvarivanje šire strategije prostorno-ekološke zaštite, u uslovima relativno visoke (to jest, u odnosu na dostignuti stepen razvoja) zagađenosti i degradiranosti sredine, s jedne strane, i povišenih standarda i pooštrenih normi, s druge.
- *Regionalne disproporcije su ogromne, 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 SCG: 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 i prateću atomizaciju naselja na seoskom području. 3) Traje produženo ekonomsko zaostajanje nerazvijenog područja. 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 resursa, javnih prihoda, institucionalne osposobljenosti i dr., što bitno doprinosi da se neravnomernost i razlike u razvojnim šansama i razvojnim performansama stalno reprodukuju.

U celini gledano, dok su tokom 1990-tih godina pogoršani svi ključni indikatori socijalnog, ekonomskog i kulturnog razvoja, oporavak u poslednjih nekoliko godina je spor i selektivan. Program za razvoj Ujedinjenih nacija u SCG (UNDP) predstavio je *Izveštaj o humanom razvoju za Republiku Srbiju 2005*. u kojem je Srbija 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.²⁷

27 Prema prikazu *Više srednje. Izveštaj o humanom razvoju Srbije* (10. oktobar 2005). Situacija je slična, ili još gora, u Crnoj Gori.

Biodiverzitet Srbije i Crne Gore, jedna od glavnih komparativnih prednosti zemlje, i njegovo korišćenje u okviru paradigme održivog razvoja i održivog biznisa

Uz sve navedene probleme razvoja, teritorija SCG odlikuje se velikim specijskim, ekosistemskim i predeonim diverzitetom, koji je relevantan i u evropskim razmerama, a u većem broju slučajeva i u svetskim razmerama. Od šest biogeografskih regiona Evrope, pet postoji u SCG, pa je, tako, naša zemlja jedan od najbogatijih „prirodnih rezervata“ u Evropi. Osim toga, svi osnovni tipovi ekosistema i predela u SCG koji imaju odgovarajući biotski ekvivalent u Evropi, ekološki i biogeografski gledano, u mnogo čemu 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 (sve prema: Stevanović, Vasić, 1995; Stevanović, 2005; i *Plant Areas in Central and Eastern Europe. Priority sites for Plant Conservation*, 2005.).

Biodiverzitet SCG se, međutim, jedva koristi kao komparativna razvojna prednost zemlje, dok njegovo očuvanje prate veliki broj složenih institucionalnih, istraživačkih, informatičkih i drugih problema.²⁸ 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 povećanju konkurentne sposobnosti velikih regionalnih asocijacija, država i pojedinačnih regiona (na osnovu njihovih tzv. „komparativnih prednosti“) u međunarodnoj političkoj, kulturnoj i ekonomskoj utakmici (videti: Vujošević, 2002).

Naime, 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 reč o slojevitom i višeznačnom pojmu, odnosno kategoriji velikog simboličkog naboja.²⁹ *Među mnogim nedostacima koji prate primenu koncepta održivosti kod nas, dva su posebno značajna:*

- Nama još uvek nedostaje najveći deo *statističke, informatičke i programske podrške* koja je neophodna za izradu traženih dokumenata.³⁰
- U pogledu *privlačenja strateških partnera za tzv. održivi biznis i održivo korišćenje biodiverziteta*, treba istaći da se sve do sada politika privlačenja stranog kapitala u SCG nije zasnivala na nekoj elaboriranoj tipologiji i strožijoj evaluaciji motiva koji razni strani akteri mogu imati da bi investirali u Srbiji,

28 Za detaljnu raspravu o otvorenim pitanjima očuvanja i održivog korišćenja biodiverziteta SCG, videti navedene izvore.

29 Kako to kaže G. Esteva (2001), reč „razvoj“ je u središtu jednog „moćnog semantičkog sklopa“ i deli sudbinu svih takvih pojmova/reči sa velikim nabojem i širokom konotacijom i denotacijom. Za širu i detaljniju raspravu o istoriji ovog pojma („razvoj“), koji se u raznim značenjima koristi već skoro dva veka, videti: Č. Očić (1987); i Vujošević (2004).

30 Primera radi, naš statistički sistem nije ustrojen prema strukturi koja se već naveliko koristi od strane *EU-ROSTAT-a*, to jest, *NUTS*. Uz to, mi još uvek ne učestvujemo u programu *ESPON*, kao ni u mnogim drugim srodnim istraživačko-razvojnim programima, pa tako i nemamo uvida u neophodne osnovne podatke, indekse, indikatore i ekološko-prostorni kapacitet i pragove održivog razvoja.

već je polazila od nepotpunih, jednostranih i fragmentisanih, a ukupno, manje ili više, anegdotskih uvida.³¹

Naime, dok je u Evropskoj uniji, ali i u mnogim drugim zemljama, paradigma održivog razvoja zadobila nadmoć u odnosu na druge koncepcije u oblasti razvoja i zaštite životne sredine („envajronmentalne politike“) u poslednjih petnaestak godina, kod nas to još uvek nije slučaj. O konceptu održivog razvoja, koji je, nema sumnje, „neautohton“ („alohton“) u SCG, 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 prihvaćen (osim, „na rečima“), a njegova primena je veoma skučena, 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 reflektovala je stvarne probleme sa kojima se sreće većina pojedinaca, organizacija i institucija u našoj zemlji, te je i bila suštinski povezana s njihovim interesima i aspiracijama.

Nastanak ideje održivog razvoja i glavne kontroverze koje prate njenu primenu

Nastanak ideje održivog razvoja, njena osnovna značenja i novije evropsko i drugo iskustvo u njenoj primeni

Iako je *ideja održivosti* bila rudimentarno skicirana još od tzv. prve „ekološke/envajronmentalne revolucije“ s početka 1960-tih godina, svoje razvijeno, današnje značenje, duguje tzv. Izveštaju G.H. Brundtlandove (1987), a potonju razradu u materijalima Svetske konferencije o životnoj sredini, koja je 1992. godine održana u Rio de Žaneiru. Prema tim dokumentima, *održivi razvoj označava kvalitativan rast odnosno razvoj*, to jest, socioekonomski i kulturni razvoj koji je usklađen sa uslovima, ograničenjima i kapacitetom životne sredine, odnosno, koji treba da se odvija na način da se budućim generacijama ne pogoršavaju uslovi opstanka. Vrlo brzo se pokazalo, međutim, da opšti principi i kategorije paradigme održivosti nisu neposredno

31 Pojedinačno: 1) Mi još uvek ne raspoložemo sistematskom tipologijom motiva stranih aktera da investiraju u Srbiji i Crnoj Gori. 2) Evidentno je da Srbija ne raspoláže ni odgovarajućim 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 svakakvih poslovnih strategija, pa i za one koje nisu u skladu sa nacionalnim strateškim interesima. 3) Mere i instrumenti regionalne politike razvoja obuhvataju većinom tradicionalni „arsenal“, a noviji teorijski i empirijski uvidi nemaju većeg uticaja na koncipiranje i vođenje te politike. Uzimajući sve napred navedno u obzir, mi se i dalje suočavamo sa osnovnim problemom koji još uvek nije koncepcijski rešen, što se može formulirati na sledeće načine: 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 i kriterijumima održivog razvoja, odnosno u skladu sa strateškim opredeljenjima i evropskih dokumenata? Koje konkretne strategije pri tom koristiti i kako doći do njih? Nadase, kako doći do razvojnih koncepcija koje sadrže konkretizovane odredbe održivom razvoju?

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 ljude koji ga naseljavaju.³²

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

- 1) socijalno prihvatljivo, odnosno što doprinosi socijalnoj integraciji zajednice;
- 2) omogućava trajan ekonomski rast/razvoj;
- 3) sadržaj i meru socijalnog i ekonomskog razvoja usklađuje prema ekološko-prostornim kapacitetima/pragovima datog područja;
- 4) politički 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).

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 je u njoj više naglašen princip budućnosti nego kod prve grupe.

Koncept održivosti nalazi se negde „na sredini“, između u osnovi *ekocentričnog koncepta kvaliteta sredine* i *antropocentričnog koncepta kvaliteta življenja* (prema: Voogd, 1994; Voogd, 1995). 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 fizičku, socijalnu, ekonomsku, političku i drugu), itd.³³

Dok neki komentatori smatraju da je paradigma održivosti samo još jedna teorija (doktrina) razvoja, nemali broj nalazi da je reč o *kvalitativno novom konceptu*, čija

32 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*. U praksi je veoma mali broj situacija u kojima je moguće realizovati sve slojeve održivosti, što upućuje na nužnost da se napravi neki „trade-off“ između raznih slojeva.

33 Ovdje je važno naglasiti da *koncept održivog razvoja nije jedina relevantna paradigma društvenog dobra*. Po svom istorijskom poreklu 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, univerzalizam, savladavanje („pokoravanje“) prirode i naglašena racionalnost (i to pretežno tzv. „instrumentalna racionalnost“, naime, ona koja se bavi istraživanjem najboljih sredstava za postizanje određenog, unapred definisanog cilja). Samo naoko slučajno, paradigma održivosti pojavila se nakon toga što je već uveliko bila deklarirana tzv. „kriza developmentalizma“, naime, kriza raznih ranijih koncepcija razvoja (videti: Zaks, ur., 2001). U mnogim drugim kulturama odnosno civilizacijama, međutim, težnja ka dobrom životu, blagostanje, društveno dobro i druge vrhovne vrednosti definišu se pomoću drugačijih kategorija, kao što su „procvat“, „harmonija između društva i prirode“, „poboljšanje društva i ukupnih društvenih uslova, „društvena/socijalna kohezija“, „harmonični odnosi između ljudi“ itd. Uzev pojedinačno, neki elementi iz navedenih koncepcija mogu biti u saglasju i sa nekim elementima iz koncepcije održivosti.

bi šira implementacija imala značaj svojevrsne kulturne revolucije u obrascima proizvodnje, potrošnje i svakidašnjeg života, u jednom delu i zbog toga što polazi od nove generacije normativnih etičkih teorija. Opet, s druge strane, nije dobro ako se doktrina održivog razvoja koristi kao nova politička ideologija. Naime, većina komentatora slaže se u tome da ona ima najveći potencijal kao nova kritička svest o ograničenjima postojećih modela razvoja, te i kao orijentir („asimptotski ideal“), sa svojim posebnim principima i kriterijumima. Mi smo pristalice upravo prikazanog opšteg razumevanja i od njega polazimo u razvijanju praktičnih koncepcija održivosti.

Paradigma održivosti, dakle, predstavlja najnoviju fazu u dugoj istoriji envajronmentalne problematike u Evropi.³⁴

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 još veći broj tih interpretacija ukazao na veći broj protivrečnosti u inicijalnoj zamisli. Zajednički imenitelj većine novijih interpretacija jeste nastojanje da se napravi otklon od ranije dominantnog, pojednostavljenog razumevanja koje preneglašava značaj razumevanja koncepta održivosti prevashodno kroz međugeneracijske aspekte održivosti. Ovde je najvažnije sledeće:

- Vrlo brzo se pokazalo da opšti principi i kategorije paradigme održivosti nisu neposredno upotrebljivi u pripremanju, donošenju i sprovođenju planskih odluka, odnosno drugih odluka koje se tiču održivosti.³⁵
- Među svim interpretacijama održivosti, najveća metodska i sadržinska „napestost“ postoji između *ekonomski shvaćene* i *ekološki shvaćene održivosti*. Na-

34 Kada je reč o zemljama Evropske unije, ključne *faze envajronmentalizma* su sledeće: 1) Zaštita i kontrola 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 „sprečavanja, smanjivanja ili ublažavanja negativnih posledica industrijskog razvoja“. 2) Envajronmentalizam kao socijalni i politički pokret, okrenut kritičkom ispitivanju ekonomskog rasta sa stanovišta odnosa između čoveka i prirode, nastao šezdesetih godina prošlog veka, praćen je definisanjem odgovarajuće politike zaštite životne sredine u najvećem broju evropskih zemalja od početka 1970-ih godina. 3) Od početka 1980-ih 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-ih godina. Ovde je, međutim, neophodno naglasiti dve *važne stvari*: (1) Prvo, u svim periodima je bilo znatnih raskoraka između deklarisanе politike i prakse. (2) Drugo, na međunarodnom planu envajronmentalna politika je skoro uvek bila dovođena u vezu sa nizom drugih aktivnosti koje su se nje neposredno ili posredno ticale. Njena konceptualizacija nakon svetskog samita u Rio de Žaneiru (1992. godine) teče naporedo sa odlukama drugih velikih svetskih skupova pod pokroviteljstvom agencija UN, kao što su onaj o stanovništvu (Kairo, 1994. godine), socijalnom razvoju i ljudskim pravima (Kopenhagen, 1995. godine), ženskom pitanju (Peking, 1996. godine), naseljima (Istanbul, 1996. godine), zaštiti vazduha (Kjoto, 1997. godine), upravljanju vodnim resursima i korišćenju i zaštiti vode (Johanesburg, 2002) itd.

35 Tipično se navode sledeći *opšti principi i kriterijumi održivosti*: princip predostrožnosti i princip strogog očuvanja i zaštite najvrednijih odnosno najfragilnijih elemenata prirodne sredine; princip racionalnog korišćenja neobnovljivih resursa, odnosno programiranog korišćenja obnovljivih i delimično obnovljivih resursa; princip smanjenja rizika; princip „zagađivač plaća“ i princip „korisnik plaća“; kombinovana primena planskih, tržišnih i principa regulativne kontrole; analiza troškova i dobiti za alternativne/varijantne opcije u korišćenju resursa; princip trajnosti (proizvoda, usluga itd.); princip ponovne upotrebe/korišćenja i recikliranja; princip demonstracionih i pilot-efekata; i dr.

ime, suštinu problema čini traženje nekakve ravnoteže, ili „trade-off-a“, između: 1) envajronmentalno (ekološki) prihvatljivog ekonomskog rasta i razvoja, 2) socijalno pravičnog razvoja/rasta, 3) prostorno uravnoteženog razvoja. Nažalost, praksa pokazuje da je najteže usklađivati i postići i ekonomski prihvatljivu i ekološki opravdanu održivost.

- Odluke treba, u što većoj meri, da se zasnivaju na pouzdanim i sistematskim uvidima u ekološko-prostorne kapacitete i krajnje pragove (naročito oni apsorptivni/asimilativni), kao opštoj i referentnoj osnovi za ex ante evaluaciju odluka ocenjivanja.³⁶
- 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 najvažnije 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.³⁷
- Navedeni opšti principi i kriterijumi održivosti (socijalni, ekonomski, politički, ekološko-prostorni i međugeneracijski) nisu, dakle, 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. Oni variraju brojem i sadržajem, u zavisnosti od toga na koji konkretan problem se primenjuju, te i na kom nivou planiranja i upravljanja.
- Odluke o planovima, programima i projektima razvoja i zaštite treba donositi najpre na osnovu odgovarajućih analiza uticaja na sredinu (na primer, EIA/Environmental Impact Assessment, SIA/Strategic Impact Assessment, SEA/Strategic Environmental Assessment, TIA/Territorial Impact Assessment itd.).

36 Prostor/sredina ima svoj tzv. *noseći (apsorptivni, asimilativni i sl.) kapacitet*, tj. „granicu“ do koje može podnositi promene i poremećaje. Četiri osnovna praga razvoja/rasta su: 1) Teritorijalni, koji se tiču (ne)adekvatnosti tipa prostora/lokacije. 2) Kvalitativni, koji se tiču (ne)adekvatnosti vrste aktivnosti. 3) Kvantitativni, koji se tiču (ne)adekvatnosti intenziteta/nivoa aktivnosti. 4) Vremenski, koji se tiču (ne)adekvatnosti dužine trajanja odnosno perioda zbiljavanja određene aktivnosti. Dostizanje, održavanje i prekoračivanje praga/kapaciteta podrazumeva podnošenje određenih troškova. Ultimativni/krajnji pragovi odnosno kapaciteti su oni koji se ne mogu prevazići primenom dostupnih tehničkih sredstava, ili to mogu samo uz nepodnošljivo velike društvene i individualne troškove. Ako se oni prekorače, nastaje nepopravljiva šteta po sredinu, time što se prekoračuje ono što sredina/prostor može primiti a da ne bude nepovratno oštećena odnosno uništena. Navedenu analizu treba specifikovati za razne tipove ekosistema.

37 Ovde su najvažniji: 1) Novi zakonski i institucionalni aranžmani (pri čemu je u zemljama EU pokrenut ogroman upravljački aparat radi realizacije paradigme održivosti u planiranju razvoja i envajronmentalnoj politici). 2) Odgovajući finansijsko-ekonomski aranžmani. 3) Nova tehnološka i tehnička rešenja (neretko skupa). 4) Obrazovanje i promocija. 5) Novi način javnog komuniciranja i interakcije, sa naglaskom na otvorenosti, participativnosti i transparentnosti. 6) Nove koalicije za održivi razvoj. 7) Nova generacija dokumenata stvarno održivog razvoja.

- Još jedna šira promena koja se desila u politici razvoja veoma je uticala na razumevanje, predviđanje i politiku održivog razvoja, a to je pomak od dominacije tzv. racionalističkih pristupa, ka tzv. kvazi-racionalističkim, odnosno ka većem uvažanju drugih, ne-racionalnih momenata u odlučivanju.³⁸ Danas dominiraju kombinovani pristupi tzv. „ograničene racionalnosti“ i „komunikacijske racionalnosti“, bilo da se odnose na ponašanje pojedinaca, ili ponašanja i strategija organizacija i institucija.
- Pripremanje, donošenje i sprovođenje odluka o razvoju i zaštiti sredine treba da se ostvaruje polazeći od principa javnosti, otvorenosti, demokratičnosti i participativnosti. Ovime se potencira značaj otklanjanja što većeg broja distorzija iz procesa odlučivanja, u skladu sa habermasovskim razumevanjem tzv. „komunikacijske ograničenosti“. Iako je, dakle, imperativ da bude što manje iskrivljavanja, odnosno da se stalno nastoji da se smanje tzv. distorzije 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 epistemološka i metodološka „napetost“ postoji 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 održivosti. Na primer, kada se insistira na supremaciji ekonomskih kriterijuma u odnosu na sve druge, reč je, po mnogim autorima, 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.

38 Naime, dok su u ranim, „entuzijastičkim“ i „optimističkim“ fazama doktrine održivosti dominirale predstave o, u osnovi, racionalnim akterima, docnije je u tom pogledu napravljen veliki pomak u razumevanju održivosti. U novijem periodu, klasične pretpostavke o pretežno racionalnim akterima (pojedincima, organizacijama, institucijama itd.) u pripremanju, donošenju i ostvarivanju odluka, manje ili više su napuštene, jer je „velika konstrukcija“ o, u osnovi, racionalnim akterima (pojedincima, organizacijama, institucijama itd.) dobila nepopravljive napukline. Danas se smatra realističnijom sledeća interpretacija: *kognitivne aktivnosti (i odlučivanje koje se zasniva na prethodnom prosuđivanju ograničenja i mogućnosti i donošenju sudova u tom pogledu) nisu sazdate od dihotomije na dvoma suprotnim polovima (to jest, formalizovane analize u analitičkim eksperimentalnim naukama, nasuprot „iracionalnoj“ intuiciji), već predstavljaju kontinuum, tzv. „kvazi-racionalni kompromis“ („quasi-rational compromise“) intuitivnog i analitičkog. Otklon od navedenog modela išao je ka usvajanju realističnijih empirijsko-biheviorističkih pretpostavki o akterima (donosiocima odluka). O otklonu od pretpostavki „klasičnog“ modela, pa i o napuštanju pojedinih pretpostavki, detaljno se raspravlja u Vujošević (2004).*

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 njih jeste to što imaju izvor u tzv. modelu „podele kolača“ („cake-eating model“), koji je formulisao J. Hartwick.

U 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, dakle, označava sposobnost povratka u stanje ravnoteže 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.³⁹

Na drugoj strani, ekonomska koncepcija održivosti (koja, dakle, ima izvor u tradicionalnom ekonomskom modelu „podele kolača“) 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). Nasuprot ovoj koncepciji, u kojoj glavnu ulogu imaju ljudski interesi i „održavanje“ ekonomskih procesa i tržišta, nalazi se ekološka (biološka) paradigma održivosti, koja 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.

Sumarno, mogućnosti za održavanje stabilnosti i gipkosti, odnosno za povratak sistema u ranije stanje nakon 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

³⁹ Ovde treba naglasiti da ima *raznih ekoloških tumačenja održivosti*, čak međusobno veoma različitih, već zavisno od toga na kojoj od doktrina o odnosu između čoveka i prirode se zasnivaju. Vladajuće doktrine smeštaju se na širokom potezu od, na jednom kraju, strogo antropocentričnih teorija, preko onih u kojima su kombinovani antropocentrični i neantropocentrični elementi, do strogo neantropocentričnih, na drugom. Slično, u mnoštvu međusobno različitih razumevanja osnovnog problema, na razne načine se isključuju (dočim, ponekad i kombinuju) slojevi dveju krajnosti, od tzv. „duboke ekologije“ („deep ecology“), do tzv. „plitke ekologije“ („shallow ecology“), što dobija konkretniji izraz u raznim specifičnim paradigmama.

moгуćno otkloniti, ili je to moгуćno samo uz izuzetno velike ekonomske i druge društvene troškove.

Iako je u poslednje vreme došlo do tzv. „velikog približavanja“ između ekonomije 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 insistiraju na „mekim“, „plitkim“ i sličnim tumačenjima održivosti.⁴⁰ Među ekonomskim tumačenjima, veće mogućnosti usklađivanja sa ekološkim pristupima pružaju upravo 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. S druge strane, 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.⁴¹ Pristupi iz prve od navedenih ekonomskih paradigmi (održivi razvoj), nažalost, još uvek čine manjinu u envajronmentalnoj politici, a najveći broj pristupa zasniva se na jednom ili više parcijalnih tumačenja ovog problema iz druge grupe ekonomskih tumačenja održivosti (to jest, redukovani održivi rast).

Upravo je tokom poslednjih dvadesetak godina veoma 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 („monetizacija“, „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, niti se troškovi tekuće proizvodnje i potrošnje raspodeljuju pravično među sadašnjim akterima, niti se

40 Ovo približavanje zbiva se u situaciji kada još uvek dominira tzv. „sukob metoda“ (prema Maksu Veberu: „Methodenstreit“), odnosno „borba između paradigmi“ („paradigmatic struggle“), za koji je karakteristično sukobljavanje između ekonomike, s jedne strane, i nekih drugih nauka, s druge, a u prvom redu sociologije, psihologije i ekologije. Za detaljnu raspravu o raznim novim konceptima i pristupima rešavanju ekološko-prostornih i drugih problema savremenog razvoja, na primer, tzv. „ekološke modernizacije“, „tržišnog envajronmentalizma“ („market-based approaches to environmental values“), „envajronmentalizma slobodnog tržišta“ („free market environmentalism“), „škole envajronmentalne ekonomike“, i dr, videti Vujošević (2003).

41 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, dobara i usluga) za trajan (neprekinut, potojan 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 neobnovljivih resursa ka eksploataciji obnovljivih resursa, i to na način koji omogućava njihovo održavanje i obnavljanje na datom (zatečenom) nivou.

oni razumno raspoređuju između sadašnjih i budućih generacija. U jednom delu, to je upravo 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 planu razmatranja mogu izgledati jasna i nedvosmislena - u praksi postaju zamućena i neretko nerazmrsiva.

Planski sistem i praksa u SCG

Kolaps starog planskog modela, „deficit“ demokratskog i efikasnog planiranja za postsocijalističku tranziciju Srbije i implikacije za novo etičko utemeljenje planske profesije

U već podužem periodu pojedini autori ukazuju na to da su, sa sunovratom starog („socijalističkog/komunističkog“) modela planiranja, prestale biti važne neke, donedavno skoro samorazumljive pretpostavke starog planskog angažmana, te da su u prvi plan došle brojne druge i nove pretpostavke (videti, na primer: Vujošević, 1997, Vujošević, Spasić, Petovar, 2000, Vujošević, 2003). Reč je najpre o sledećem:

- Na javnoj sceni dominira tzv. „sistematska i organizovana mobilizacija pristrasnosti“ protiv planiranja, kao rezultat raširenog anti-planskog i anti-razvojnog stava kod najvećeg broja „arhitekata tranzicije“ (mahom ekonomista liberalne teorijske provenijencije), i, u najboljnju slučaju, promovisanje supstandardnih i inferiornih planskih pristupa iz registra tzv. „liberalnog planiranja“. U suštini, u već podužem periodu odustaje se od bilo kakvog strateškog planskog usmeravanja u upravljanju društvom i njegovim razvojem, prepuštanjem događaja njihovom „spontanom“ odvijanju, to jest, polazeći prevashodno od tržišno motivisanih i zasnovanih odluka individualnih (privatnih) aktera.
- Kod nas još uvek nisu razvijeni planski pristupi koji bi bili kompatibilni dejstvu glavnih faktora tranzicije, to jest, političke pluralizacije, privatizacije i izgradnje tržišnih institucija i mehanizama („marketizacije“), na stranu to što se svi ovi procesi još uvek nalaze u početnim fazama i što su sve institucije razvijene tek u rudimentarnom („proto“) obliku. Stoga planska praksa opstaje kao apartan spoj raznorodnih elemenata iz raznih „modela“: 1) planiranje kao upravljanje krizom; 2) planiranje kao mehanizam za racionalizovanje i potpomaganje „nekontrolisane privatizacije i divlje marketizacije“; 3) najmanje je, pak, one vrste planiranja koje je, inače, najneophodnije a to je institucionalni okvir i mehanizam za olakšavanje socijalne, ekonomske, kulturne i ekološko-prostorne transformacije društva u periodu tranzicije.⁴²

42 Navodimo tri glavne karakteristike postojećeg sistema i prakse planiranja: 1) Legitimitet planiranja je generalno nizak (čak i u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, gde zakoni barem nominalno institucionalizuju obavezu da se planira), u uslovima raširenog antiplanskog stava među „arhitektima“ tranzicijskih reformi i dominacije navedenih tranzicijskih profesionalnih i političkih mantri i dogmi. 2) U pogledu tipa planske kontrole, još uvek dominira restriktivna kontrola (iako je potrebno da je nje manje, a više promotivne kontrole). 3) U pogledu tipa planskih instrumenata, učinjen je veoma mali pomak od dominantnog korišćenja direktivnih instrumenata ka onim pretežno indikativnim.

- Nasuprot navedenim nepovoljnim trendovima, najvažnija promena koja se zbilila poslednjih godina jeste barem delimičan otklon od svojevrsnih „ekstremizama“ koji su dominirali kod nas tokom 1990-tih godina u oblasti usklađivanja politike razvoja i zaštite životne sredine (uključujući i zaštitu biološke raznovrsnosti), to jest, od „ekonomizma“ u planiranju rasta i razvoja, „ekologizma“ i „zaštitarstva“ u zaštiti životne sredine i „fizikalizma“ u prostornom i urbanističkom planiranju (za detaljnu raspravu videti: Vujošević, Spasić, Petrovar, 2000).⁴³ Sumarno, reč je o aktivnostima, odnosno odlukama koje imaju za cilj uspostavljanje sistema i prakse integralnog upravljanja zaštitom životne sredine („environmental policy-making governance“), i povezivanje zaštite sa pripremanjem, donošenjem i implementacijom odluka o održivom strateškom razvoju, prema boljim evropskim novijim iskustvima. S druge strane, primena novih instrumenata ide sporo, najpre zbog toga što kasni izrada većine podzakonskih akata. Takođe, u pravnom pogledu, zaštita životne sredine regulisana je i u većem broju drugih („sektorskih“) zakona odnosno propisa (otpadne materije, promet eksplozivnim materijama, prevoz opasnih materija, energetika, rudarstvo, geološka delatnost, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne delatnosti, vode, šume, ribarstvo, lov, zaštita bilja, posebni envajronmentalni/ekološki zakoni itd.), što u prvi plan stavlja problem koordinacije u pripremanju odluka, a time i veoma komplikuje primenu sistema. Nadasve, kod nas prostorno planiranje još uvek nije definisano na način kako se formira u Evropskoj uniji, to jest, kao „opšti strateški okvir za koordinaciju odluka o razvoju i zaštiti“.⁴⁴ Takva prilika propuštena je tokom pripremanja i donošenja *Za-*

43 Taj *otklon* se manifestuje na više načina: 1) Doneto je nekoliko ključnih zakona u oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja, gde je naročito značajno uvođenje instrumenata kao što je tzv. „strateška procena uticaja“. 2) Preduzeta je izrada većeg broja pratećih podzakonskih akata, iako je to, nema sumnje, nedovoljno u odnosu na ono što je planirano i što je stvarno potrebno. 3) Počelo je sistematsko i trajno rešavanje problema deponovanja i prerade opasnih i drugih otpadnih materija. 4) Preduzeta su odgovarajuća institucionalna i organizaciona prilagođavanja, u skladu sa boljim iskustvima iz Evrope i sveta, kao, na primer, osnivanje i organizaciono i kadrovsko osposobljavanje Republičke agencije za životnu sredinu. 5) U toku su pripreme za ratifikaciju Kjoto protokola. 6) Od 2004. godine radi se na Strategiji za održivi razvoj SCG, koja treba da bude završena 2006. godine. 7) Od 2003. godine realizuje se nekoliko grupa aktivnosti u okviru NEAP-a (National Environmental Action Programme/Nacionalni akcioni plan zaštite životne sredine). 8) Od 2003. godine radi se na projektu „Formiranje indikatora održivog razvoja“, koji je trebalo da bude završen ove godine. 9) U Srbiji je preduzeto niz mera koje imaju za cilj jačanje lokalnih organa (opštinske samouprave) da se nose sa problemima održivog razvoja i zaštite. Kao jedan od rezultata, doneta je Strategija lokalnog održivog razvoja, Program zaštite životne sredine i održivog razvoja u gradovima i opštinama Srbije 2004-2006. Time su, nema sumnje, veoma intenzivirane aktivnosti lokalnih vlasti na pripremanju Lokalnih agendi 21. 10) Po prvi put kod nas, iako još uvek skromno u odnosu na praksu u razvijenim zemljama, barem je predviđeno šire korišćenje ekonomskih instrumenata u oblasti envajronmentalne politike i održivog razvoja.

44 Kao rezultat privatizacije, deregulacije, deetatizacije i srodnih procesa, u najrazvijenijim evropskim zemljama planiranje se od početka 1980-ih godina našlo na „rubu događaja“ („limb“). Tada je u prostornom, urbanističkom i regionalnom planiranju naglasak stavljan prevashodno na razvojne i druge projekte (naročito u obnovi zaostalih delova gradova i restrukturiranju regiona), kao i na fizičku regulaciju korišćenja zemljišta („land use regulation“). Nakon toga, to jest, već od sredine 1990-ih godina došlo je do novih promena, a do kraja iste decenije i do niza otklona od prethodne paradigme. Najvažnije otklone ove vrste, a posebno stvaranje novog evropskog prostornog planiranja („spatial planning“), detaljno komentarišu Albrechts, Healey and Kunzmann (2003). Oni ove promene dovode u vezu sa stalnom borbom koja se dešava u uslovima krize reprezentativne demokratije i *pomaka ka novim oblicima* tzv. „hibridne demokratije“, odnosno političke modernizacije (1), traženjem novog modela tzv. „postvelferističke države“ (2) i sa po-

kona o planiranju i izgradnji (2003), naročito u pogledu ubrzanja priprema za veće korišćenje sredstava iz izvora Evropske unije.⁴⁵

- U praksi dominiraju tzv. „pseudo-planovi“ i pojedinačni projekti i programi, koji ostaju međusobno nepovezani i neusklađeni, kao posledica izostajanja opšteg strateškog razvojnog okvira.⁴⁶
- Institucionalna i organizaciona prilagođenost u oblasti planiranja nije adekvatna dejstvu navedenih faktora. Naime, prenebregava se da upravljanje razvojem u novim uslovima, i u pogledu predmeta regulacije i u pogledu metoda regulacije, mora biti radikalno različito u odnosu na minuli socijalistički (komunistički) period, i da modeli upravljanja i tehnike vladanja iz prethodnog perioda nisu od koristi u razvoju modernog građanskog društva. Naime, na javnoj sceni, a i „ispod površine“, pojavilo se mnoštvo novih parcijalnih interesa, uglavnom legitimnih, pa je stari mehanizam za upravljanje konfliktima i traženje ravnoteže u odnosu na javne interese, naprosto, *passé*.
- Sistem je previše centralizovan, iako je to delimično ublaženo donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi. Naročito je zapostavljeno planiranje i upravljanje na regionalnom i metropolitanskom nivou, posebno u pogledu imple-

makom od „vladanja ka upravljanju“ („from government to governance“) (3). Sve navedene promene ponovo su pokrenule suštinska pitanja o smislu planiranja, to jest - šta planiranje treba da postigne (uloga i cilj), i kome da služi (kojim interesima, kakva mu je vrednosna osnova i pozadina, kako se uravnotežuju javni i privatni interesi itd?) (poslednje prema: Mark Tewdwr-Jones, 2001). Inače, u Evropi je očita konvergencija raznih nacionalnih rešenja prema sve ujednačenijim evropskim obrascima. S druge strane, praksa je veoma različita među raznim evropskim zemljama i regionima i, zapravo, nosi pečat konkretnih prilika, problema, dominantne strukture moći, pravne tradicije, dominantnih oblika društvenog organizovanja u rešavanju konflikata, sredstava koja su na raspolaganju, kvaliteta političkog vođstva, tradicionalne i nove uloge države, institucionalne i organizacione osposobljenosti itd. (P. Balchin, L.Sykora, with G. Bull, 1999) Prema *The Compendium of Spatial Planning (1997)*, među raznim planskim pristupima (*tradicionama*) u Evropi, dva su najvažnija odnosno najrasprostranjenija: tip francuskog *aménagement du territoire*, koji predstavlja poseban i svojevrsan pristup planiranja regionalnog ekonomskog razvoja, i pristup integralnog komprehenzivnog planiranja, koji dominira u tradiciji fizičkog planiranja („land-use planning“) zemalja kao što su Holandija, Danska i Nemačka. Prvi tip se zaniva na primeni raznih indikativnih planskih shema, koje nemaju moć kontrole nad drugim akterima (iako ih podržavaju), dok se drugi zasniva na dokumentima koji su obavezujući za razne teritorijalne entitete koji se nalaze „ispod“ (na različite načine, od zemlje do zemlje). U sistemima koji pripadaju ovom tipu, nastoji se na koordinaciji i harmonizaciji svih prostornih politika na datoj teritoriji (u razvoju, infrastrukturi itd), uključujući tu i envajronmentalnu politiku, odnosno politiku održivog razvoja (u novije vreme). U tome, Velika Britanija predstavlja „slučaj za sebe“, gde planovi takode nisu obavezujući u onom smislu kako su u većini evropskih kontinentalnih zemalja. Stoga se i *ESDP (Perspektive)* različito razumeju: u Nemačkoj (ali ne i u svim nemačkim pokrajinama/državama!), više nego drugde, kao svojevrsan obavezujući „master plan“; u mnogim drugim državama, kao neobavezujuće smernice; itd.

⁴⁵ Donošenje *Zakona o planiranju i izgradnji* iz 2003. godine, koje je sprovedeno suprotno mišljenju najvećeg broja kompetentnih stručnjaka u oblasti prostornog, urbanističkog i envajronmentalnog planiranja. Na stranu to što sada planske vlasti na svim nivoima upravljanja imaju ogromnih problema u njegovom sprovođenju, dotle da se već govori o njegovoj promašenosti i o neophodnosti izrade potpuno novog „paketa“ pravnih propisa; nas ovdje najpre interesuju motivi za njegovo svojevremeno donošenje. Dok su mogućni, a tokom pripremanja *Zakona* skriveni politički razlozi, za širu javnost mogli i ostati nepoznati, sada se o njima već može zaključivati na osnovu većeg broja očiglednih događaja i činjenica. Među njima je od naročito značaja to što će, po svemu sudeći, jedina interesna grupacija koja će ucelo legalizovati ono što je bilo građeno od početka 1990-ih godina, velikim delom „prljavim i krvavim novcem“, biti najmoćniji privatni „divlji graditelji“ i glavni protagonisti tzv. „investitorskog urbanizma“ (dakako, i na strani „ponude“ i na strani „tražnje“), što je, pak, samo benigni eufemizam za pljačku, odnosno za prisvajanje bez odgovarajuće nadoknade, urbanih javnih dobara u navedenom periodu.

⁴⁶ Za detaljniju raspravu o ulozi ove vrste dokumenata, videti: Sillince (1986).

mentacijskih sredstava.⁴⁷ Nešto su povoljnija zakonska rešenja u pogledu *lokalnog nivoa upravljanja i planiranja*.⁴⁸

- Nadasve, većina starih („socijalističkih“) javnih interesa je uzdrmana, ili je, naprosto, nestala, a na javnoj sceni i „iza scene“ odvija se nemilosrdna borba mnoštva parcijalnih interesa za prisvajanje imovine i dohodaka, te i za zadobijanje suprematije nad drugima, odnosno za zadobijanje statusa novih javnih interesa. U uslovima veoma šarolike i raznolike interpretacije šta je to, zapravo, stvarni javni interes, teče nekontrolisano prisvajanje evidentno javnih dobara, koje je velikim delom omogućeno upravo nerazvijenošću političkih, tržišnih i svojinskih institucija. U mnoštvu interpretacija sadržaja i poželjnih načina regulisanja javnih interesa i javnih dobara, mnoge su međusobno protivurečne, pa i direktno suprotne. Društvo je suočeno sa osnovnim pitanjima (uporediti: R. Dahl, 1989: 280-98; 367): 1) Čije (kojih aktera) dobro je ujedno i zajedničko dobro? 2) Kako se na najbolji način dolazi do saglasnosti o zajedničkom dobru u procesu donošenja kolektivnih odluka? 3) Šta je sadržaj zajedničkog dobra, to jest, u čemu se ono sastoji?
- Posebna manifestacija krize planiranja ogleda se u svojevrsnom društvenom autizmu i kratkovidosti planera (i drugih stručnjaka u planiranju). Odavno je uočeno da su prostorni, urbanistički i drugi planeri razvili veći broj odbrambenih mehanizama pomoću kojih, na sociopsihološkom planu, legitimišu svoj nastup na javnoj sceni. Najveći deo „planskog lobija“ (naime, tzv. „planske birokratije“, planera, eksperata i drugih) nastoji da legitimizuje ulogu planiranja i time konsoliduje svoju sociopolitičku poziciju kao eminentno tehničku (ne-političku).⁴⁹ Stubovi takve ideologije (iako nikad potpuno uobličeni, to jest, nikad dovedeni do potpune i koherentne teorije) su fizikalizam, holizam i tehnicizam, s jedne strane, kao i odbojnost planera prema tome da njihova uloga i zadaci budu konkretno definisani, budući da je među njima široko rasprostranjena sklonost da se granice planskog zadatka utvrđuju „prema prilici“, kako bi obezbedili što širi manevarski prostor.⁵⁰ Reč je, zapravo, o svojevrsnom „zamršenom

47 Nasuprot evropskim trendovima u ovim oblastima, skoro svi ključni problemi regionalnog upravljanja i planiranja kod nas su zastavljeni, što se manifestuje na više načina i, po svemu sudeći, direktna su posledica ignorantskog odnosa naših političkih elita prema ovom pitanju, jednako kad su na vlasti i kad su u opoziciji, naime, prema svemu iz tog opsega što se ne može neposredno dovesti u vezu sa pitanjem odvajanja Kosova i Metohije, „autonomaštva“ u Vojvodini, i sl.

48 Na lokalnom nivou, te nadležnosti su takođe sužene (iako ne kao i na regionalnom/metropolitenskom), najpre zbog siromaštva velikog broja lokalnih vlasti (opština) u SCG (1) zbog toga što je skoro sva javna imovina državna, pa lokalne vlasti ne raspolažu sopstvenom imovinom (2) kao i stoga što centralne vlasti prenose lokalnim vlastima veoma mali deo određenih prihoda, na primer, svega 5% od prihoda stečenih privatizacijom, takođe 5% od koncesija na korišćenje prirodnih resursa itd. (3)

49 Ovakvo pisani profesionalni i društveni autizam i auto-protekcijonizam nije karakterističan samo za planere u Srbiji. Tako, Tewdrw-Jones (1996) pokazuje da to predstavlja trajnu karakteristiku planera i u Velikoj Britaniji, pa navodi razloge za svojevrsno bekstvo britanskih planera tokom 1980-ih i u prvoj polovini 1990-ih godina u svojevrsni „protekcijonizam profesionalizma“, nakon toga što je kriza planiranja bila „ozvaničena“, kao i glavne karakteristike takvog „autizma“ i bega u „tehnokratizam“.

50 Navedeni pojmovi imaju sledeće značenje: 1) *Fizikalizam*, kao skup neodređenih pojmova o pretežnoj važnosti fizičke sredine (okruženja) i planskih intervencija u fizičkoj sredini (na primer, tzv. „fizičke regulacije“), u odnosu na sve druge momente, a najpre u odnosu na socijalne i kulturne vrednosti. 2) *Holizam*, to jest, sklonost ka sveobuhvatnosti planske intervencije (rešavanje „svih“ problema, tobožnje obezbeđivanje koristi za „sve“ interesne grupe i sl.), uz upotrebu za to pogodnih i odgovarajućih pojmova („komprehen-

čvoru“ *planske profesije*, koji je velikim delom posledica društvene, odnosno političke uloge planera i koji ima jednu važnu posledicu, naime, da planeri često nisu na strani slabih aktera u planskoj zajednici, već, zapravo, „...štite moćnike i zbunjuju one koji tu moć nemaju...“ (prema J. Forester, 1991).⁵¹

- Među drugim ne-održivim stvarima, kod nas je najpre neodrživo to što u društvu uopšte još nije postignut konsenzus između svih ključnih aktera u pogledu pravca budućeg razvoja i mehanizama koji su na raspolaganju – ili koji su dozvoljeni – za ostvarivanje razvoja. Osim toga, velike socijalne grupe (na primer, nezaposleni, nepismeni itd.), potpuno su isključeni iz, inače jasnog i nedovoljnog, javnog diskursa o modelu tranzicije i razvoja. Time će, verovatno, obnavljanje rasta i razvoja biti sporije, što će u prvi plan postaviti *problem određivanja prioriteta* i izbora među njima, u uslovima naglašene oskudice resursa.

Od navedenih faktora, naročito je nepovoljno za izgled planiranja izmicanje javnih interesa kao glavnog legitimizacionog osnova planiranja. Samo je po sebi razumljivo da bez jasne predstave o tome šta javni interes jeste, a šta nije, kao i bez odgovarajućeg planskog pristupa, nije moguća ni obnova planiranja. Naime, planeri deluju na potpuno novoj društvenoj „mapi interesa i moći“, često nedovoljno preglednoj, što veoma otežava novo konstituisanje planiranja kao društveno neophodne discipline. U navedenim okvirima, još uvek nema pouzdanih i jednoznačnih odgovora na ključna pitanja iz dveju grupa: 1) Koja je politička uloga planiranja i plana? 2) Na osnovu kojih kriterijuma se pripremaju, donose i ostvaruju planske odluke? Čiji su to kriterijumi, to jest, koje vrednosti i interesi stoje u njihovoj osnovi? Ko odlučuje o relevantnosti kriterijuma?⁵²

zivnost“, „ravnoteža“, „koordinacija“, „integracija“ itd.). Nasuprot deklarisanom zastupanju interesa „svih“ aktera, ili i opštih/javnih interesa, međutim, evidentna je sklonost većine planera ka korporativizmu, naime, ka priklanjanju razlozima, kriterijumima i interesima krupnog i drugog biznisa. 3) *Tehnicizam*, to jest, prenaplašavanje tzv. ekspertskih (u mekšoj i benignijoj varijanti: „profesionalnih“) kriterijuma i razloga, i insistiranje na „objektivnosti“ i „nepristrasnosti“ koje, tobože, sežu s onu stranu sociopolitičkih razloga, kriterijuma, interesa i ciljeva. Sve na osnovu: Reade (1987: 33-5; 130-7).

51 Ogromna većina planera, i kada neposredno ne predstavljaju deo tzv. „politokratije“, „tehnokratije“ i „ekonomokratije“, pre je sklona da se privoli njihovim razlozima i kriterijumima, nego razlozima i kriterijumima „običnih“ ljudi. Nastup političkih, ekonomskih i tehničkih elita odvija se u stalnoj borbi pod okolnostima krize reprezentativne demokratije i pomaka ka novim oblicima tzv. „hibridne demokratije“, odnosno političke modernizacije (ka državi koja mora služiti svim građanima, a posebno najugroženijim, te u tome pokazivati sasvim drugu vrstu odgovornosti), to jest, između pluralističkih demokratskih tendencija u upravljanju i onih tehničko-korporativističkih (koje hoće same da vladaju, dominiraju i kontrolišu društvene procese), što svoju moć i kontrolu zasnivaju na ekonomsko-tehničkoj analizi i upravljanju i rutinskoj saradnji između vlade, biznisa i sindikata. Dakako da ni planeri veoma često nisu u stanju da izbegnu zamke koje pruža povlašćeni status u tom trouglu.

52 Ovdje, međutim, treba ukazati na to da je *javni interes, odnosno javno dobro zbilja teško postići u mnogim situacijama* (videti: E. Alexander, 1992: 129-133). U tom pogledu, između planera i političara postoje različita očekivanja: dok planeri od političkih faktora očekuju da ciljevi budu što jasnije formulisani, te uz to i obezbeđeni odgovarajući instrumenti za njihovo ostvarivanje, političari su radiji da to, kao „tehničko“ pitanje, utvrde planeri, budući da time skidaju sa sebe teret odluka koje mogu biti sasvim nepopularne. Ovdje je još uvek paradigmatički važno ono što je utvrdio G. Albers (1986: 34) kada je rekao „...čini se da i jedni i drugi očekuju previše.“

Problem participacije u planiranju i imperativ da se ona proširi, produbi i ojača u uslovima tranzicijskih prilagođavanja

Uvodne napomene o participaciji

Reči „participacija“ i „participativan“ prvi put su se u žargonu razvoja pojavile kasnih šezdesetih godina 20. veka, a pratile su nastojanja da se prvi veliki neuspesi pristupa odozgo-naniže u razvojnim projektima izbegnu u novim projektima, uključivanjem „svih“ aktera, to jest, pristupom odozdo-naviše (naročito od časa kada je nastupila kriza ranijeg „developmentalizma“, pa su nacionalne i lokalne elite uvođenjem participacije, zapravo, pokušale da prošire krug aktera koji su odgovorni za odlučivanje). Ranije subverzivna, participacija (naročito ona „kontrolisana“) postala je prihvatljiva za sve (ekonomiste, planere, političare, međunarodne i nacionalne institucije, itd.), iz mnogo razloga.⁵³

Naročito se mnogo polagalo na ulogu tzv. „popularne participacije“ (Rahnema, 2001: 80-3), ali pod uslovom da se uspe u tome da obični ljudi ne budu podvrgnuti hegemonističkim zamislima političara i planera (to jest, razvojnog establišmenta), već da se uspostavi istinski dijalog i interakcija. I tada je, međutim, naglašavano da ostaje veliki problem kako integrisati dve vrste znanja - ekspertskog, tehnokratskog i ekonokratskog, s jedne i popularnog („zdravorazumskog“, lokalnog, laičkog), s druge strane. Tada je već utvrđeno da bez rešavanja ovog pitanja nije moguće postići stvarnu, već samo lažnu legitimizaciju razvojnih koncepata. U tome, posebno je naglašavana važnost *dijaloškog delovanja i prosvetavanja*, kao ključnog oruđa interakcije, kao najbolje zaloge protiv raznih iskrivljavanja autentične komunikacije i interakcije.⁵⁴

Naravno, participacija je „sredstvo“ koje nije jednako važno u svim situacijama i u vezi sa svim pitanjima, ali čini se da je među najvažnijim upravo u pitanjima održivog razvoja. Salet et al. (2003: 112) naglašavaju da je visoka participativnost naprosto neophodna za: (1) uspostavljanje socijalnog dijaloga i izgrađivanja konsenzusa o razvojnim problemima i mogućnim pravcima zajedničkog delovanja; (2) osposobljavanje („empowerment“) aktera da imaju stvaran uticaj u odlučivanju; (3) administrativnog i drugog osposobljavanja planskih i drugih vlasti da se mogu kom-

53 Za raspravu o tradicionalnim razlozima u korist veće participacije najšireg kruga aktera u odlučivanju, vidi Rahnema (2001: 76-82).

54 Rahnema je to formulisao na sledeći način (87): „Samo aktomanijak, misionar, opsesivni intervencionista i mentalno programirani dobročinitelj misle da se samo oni brinu o situaciji, a ne i njene žrtve. A zbog arogancije i nedostatka osetljivosti koje ovakav stav podrazumeva, njihovo posredovanje obično biva manipulativno i kontraproduktivno.“ Mi smo na drugom mestu (Vujošević, 1997), analogno, insistirali na neophodnosti kombinovanja tzv. „nemanipulativnog ubeđivanja“ i „ekspertske racionalnosti“. Uz to, neophodno je zadovoljiti još veći broj uslova za uspešnu participaciju (prema: Rahnema, 2001; Vujošević, 1997): (1) U političkom smislu: da legitimizuje demokratsku akciju u korist „svih“. (2) U kognitivnom smislu: da omogući novi diskurs/dijalog, razne interpretacije problema i usklađivanje profesionalnog („ekonokratskog/tehnokratskog“) i prostorazumskog („običnog“) znanja. (3) U instrumentalnom smislu: da proširi mogućnosti za donošenje demokratskih i kvalitetnih odluka. (4) U ekonomskom smislu: da bude efikasna i efektivna. (5) U komunikaciono-interakcijskom smislu: nužnost kombinovanja tzv. racionalne persuazije i nemanipulativnog ubeđivanja, umesto prinude, manipulacije i sistematske mobilizacije pristrasnosti od strane najmoćnijih na javnoj sceni. (6) U najširem društvenom smislu: da omogući zadovoljavanje potreba i interesa što većeg broja aktera. (7) U „metafizičkom smislu“: da uravnoteži prinudu i slobodu (programiranost i spontanost).

petentno nositi sa problemima strateškog upravljanja;⁵⁵ 4) uspostavljanja neophodne ravnoteže između „tehnokratskih“ i „sociokratskih“ pristupa u odlučivanju.⁵⁶

55 Participaciji u planiranju najveći značaj se pridaje u nordijskim zemljama, a u nešto manjoj meri i u Francuskoj, Velikoj Britaniji i još nekim zemljama. Ona je u tim zemljama veoma razgranata i u institucionalnom i 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, sve to traži vremena, novca, znatnog napora, kompetencije, sposobnosti planera i uprave za nove oblike komunikacije, spremnosti da se čuju i slabije grupe, ali, tipično, u skandinavskim zemljama se mnogo „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. Pojedini autori, na primer Alexander (2002), ukazuju na veću važnost *konsultacija* kao posebnog komunikacijsko-interakcijskog instrumenta, koji može bitno pomoći da participacija ne ostane prevashodno „formalistička“ (na primer, ako se svede samo na javne uvide, mogućnost stavljanja prigovora i slično). Ako konsultacije u pogledu forme i sadržaja imaju karakteristike stvarnog društvenog diskursa o svim ključnim pitanjima razvoja, one mogu suštinski doprineti poboljšanju vertikalne i horizontalne koordinacije. Da bi bile od veće koristi, one moraju početi i pre definisanja ciljeva, to jest, kao inicijalni dijalog o problemima među raznim akterima i pokušaj dolaženja do zajedničkog razumevanja mogućnosti, ograničenja i resursa za njihovo rešavanje. Ovdje nije neinteresantno da se navede (prema: A. Holt-Jensen, 2003), da je participativno planiranje ozakonjeno u norveškom zakonodavstvu kao obaveza tek 1986. godine, dakle, u vreme kada je teritorijalno i proizvodno samoupravljanje u SFRJ odavno već bilo mrtvo (iako su hipertrofirani sistem i praksa nominalno i nadalje održavani)!

56 Porast participacije u evropskom planiranju prate i veoma raširena nastojanja da se ostvari otklon od ranijih, dominantno tehnokratskih pristupa, *ka boljim oblicima saradnje između stručnjaka i „običnog“ građanstva*. Naime, nastup planske tehnokratije i ekonomkratije („tehnostrukture“) dešava se, zapravo, u stalnoj borbi koja se odvija u uslovima krize reprezentativne demokratije i pomaka ka novim oblicima tzv. „hibridne demokratije“ odnosno političke modernizacije. Liberalno-demokratski akteri teže izgradnji države koja mora služiti svim građanima, a posebno najugroženijima, te u tome pokazivati sasvim drugu vrstu odgovornosti. Glavni front sukoba je između pluralističkih demokratskih tendencija u upravljanju, s jedne strane, i tehničko-korporativističkih struktura, s druge. Potonje bi da dominiraju u vlasti i kontroli društvenih procesa, a svoju moć u tome zasnivaju na ekonomsko-tehničkoj analizi i upravljanju i rutinskoj saradnji između vlade, biznisa i (neretko korumpiranih) sindikata. Prema F. Fischeru (1990: 17) i J. Parkinu (1994: 21-3), iako „tehnokratija“ (u značenju uverenja/pristupa) nastoji da se predstavi drugačije, ona je u biti jedna eminentno politička teorija: tiče se sistema vladavine u kojem tehnički obrazovani stručnjaci („eksperti“) vladaju uz pomoć specijalističkih znanja i na tom osnovu stečenih pozicija u dominantnim političkim i ekonomskim institucijama. Parkin navodi da tehnokratija (kao društveni sloj) može imati različite uloge: „benigni tehnokrati“; vladajuća klasa (deo inteligencije u socijalizmu); „stari klasni saveznik“; „sluge vlasti“; „napukla univerzalna klasa“ („flawed universal class“) i dr. R.R. Putnam (1977) navodi sledeća *tipična uverenja tehnokratskog sloja*: (1) „Tehnika“ treba da zameni „politiku“. (2) Političari se nisko kotiraju (u jednom stvarno demokratskom procesu odnosno društvu). (3) Socijalni i politički konflikti su nepotrebnii, budući da se svi problemi mogu rešiti tehničkim sredstvima, to jest, na osnovu profesionalnih/ekspertskih uvida, procene i predloga. (4) Politika je pragmatičko pitanje („tehnologija vlasti i vladanja“), a ne ideološko. (5) Tehnološki progres je sam po sebi dobar. (6) Pitanja socijalne pravde su nevažna, a i ako dođu u prvi plan, takode ih treba rešavati primenom tehničkog racija i sredstava. U jednom ranijem radu, J. Parkin (1993: 3-4) definiše *pet sociopolitičkih principa na kojima treba da se zasniva generalni otklon od tehnicizma u evaluaciji razvojnih i drugih planova, programa i projekata u javnom sektoru* (odnosno odluka uopšte): (1) Društvene posledice odluka o alokaciji resursa toliko su raširene i važne da ne dozvoljavaju da ove (odluke) nastanu kao proizvod kakve nejasne („opaque“) procedure u kojoj politički razlozi i kriterijumi nisu uzeti u obzir. (2) Zbog toga, konačna odluka o datom projektu mora biti političke prirode, što implicira da takvu odluku moraju doneti oni koji su nadležni za utvrđivanje i sprovođenje politike i preuzeti odgovornost za njeno ostvarivanje. (3) Za pravljenje konačnog izbora neophodno je da budu obezbeđena viđenja (mišljenja, stavovi itd.) svih pogođenih strana. (4) Da bi se izbegle manipulacije u proceduri i evaluaciji opcija, politički izbor mora biti izvršen između više stvarnih razvojnih alternativa, a ne prema pravilu „sve ili ništa“. (5) Konačan izbor mora se zasnivati na javnom interesu kao vrhovnoj vrednosti i kriterijumu. A. Faludi i A. van der Valk (1994: 11) navode *razlike između tehnokratskog i sociokratskog pristupa* za sledeća pitanja, respektivno: (1) Predmet (sadržaj) planiranja: monolitnost/koalicija. (2) Uloga eksperta/profesionalca: „klin“/„jedan-od-mnogih“. (3) Step centralizacije odluka: visok/nizak. (4) Plan kao rezultat procesa: dominantan/relativan. (5) Forma plana: detaljan/direktivan/indikativan. (6) Merilo efikasnosti: usaglašenost sa planom/performansa. (7) Obim i obuhvat: komprehenzivno/selektivno. (8) Shvatanje racionalnosti: potpuna racionalnost/kontekstualna racionalnost. (9) Planski proces: linearan/kružan (iterativan i sl.)

Tradicionalno tumačenje planske participacije i docniji korektivi

Sa izuzetkom planskih pristupa koji se zbirno mogu opisati kao „tehnokratski“ (videti: A. Faludi&A. van der Valk, 1994), u okviru kojih se uvek insistiralo na „optimalnoj“ (čitaj: „minimalnoj“) participaciji širokog kruga učesnika u planskom procesu, u svim drugim pristupima već od ranih dana planiranja naglašavan je značaj participacije i insistirano je na što širem krugu participanata. Ovo je karakteristično naročito za tzv. „sociokratske“ pristupe, takođe od prvih dana planske teorije i prakse. Docnije iskustvo, međutim, unelo je mnogo više realističnosti u prosuđivanju ovog problema, sa tendencijom da se načini otklon od svakovrsnih preterivanja, odnosno ekstremnih rešenja u bilo kojem pravcu.⁵⁷

Radikalno zagovaranje maksimalno moguće participacije ostalo je samo u okviru onih pristupa gde se sadržaj, obim i intenzitet komunikacije, pre nego njegov ishod (rezultat), naglašavaju kao prvi kvalitet planske interakcije. Najvažniji korektivni momenti su sledeći:

- U „klasičnoj“ interpretaciji i argumentaciji, smatrano je da široka participacija, pored nedvosmislenog javnog interesa, čini *najbolji legitimizacioni osnov planiranja*, pa je navođen veći broj razloga za što intenzivniju participaciju.
- Nasuprot uvreženom mišljenju da intenzivnija komunikacija - a u tome naročito što iscrpniji i što kvalitetniji podaci - pozitivno utiče na smanjivanje konflikata u planskom procesu, u praksi je zabeležen veliki broj slučajeva u kojima je efekat upravo suprotan. Tako, razlozi za participaciju u planiranju i razlozi protiv nje mogu se sumirati u okviru sledeće dihotomije: komunikacija i participacija u planiranju mogu u velikoj meri pomoći kontrolisanju međusobno suprotstavljenih konflikata, ali je za efikasno rešavanje konflikata koje bi bilo postignuto na demokratskim osnovama neophodno obezbediti čitav niz dodatnih uslova (E.R. Alexander, 1977: 287-304; i T. Sager, 1994: 161-170).
- *Nove tehničke i tehnološke mogućnosti* takođe mogu imati protivurečno dejstvo: s jedne strane, one unose u razmatranje problema participacije nove perspektive u rešavanju pojedinih tradicionalnih problema participacije, ali njihova primena izaziva nastajanje nekih novih problema, s druge.
- Deo problema koji se tiču participacije u planiranju, naročito u planiranju u razvijenim zapadnim zemljama, ima izvor u tzv. „strukturnim ograničenjima“ tih društava. Prema R. Dahlu, ograničenja su rezultat pojedinih fenomena sekularnog značaja, iz triju velikih grupa: tehnoloških promena, promena u strukturi moći, i organizaciono-institucionalnog konteksta.⁵⁸

57 Veći broj razloga, a najpre neretko neuspešna planska participativna praksa, doveli su do toga da je u 1980-im i prvoj polovini 1990-ih godina u razvijenim zapadnim zemljama opalo interesovanje za participaciju u planiranju.

58 Sve prema: R. Dahl (1993: 261-270). Drugi autori, na primer, J.E. Gruber (1987), kažu da novi pristupi iziskuju znatne promene. Navedena autorka kao okosnicu novog pristupa (koji se, inače, tiče javnih/državnih službenika uopšte, a ne samo planera) definiše veći broj *pojedinačnih metoda i postupaka koji omogućavaju realizovanje glavnih ciljeva odnosno kriterijuma koji bi se imali primenjivati*, naime: (1) Visok stepen participacije građana. (2) Odgovornost. (3) Uvažavanje javnog interesa. (4) Ograničavanje vlastitog uticaja na obim profesionalnih kompetencija. (5) Orijentisanost na potrebe građanstva i njihovo zadovoljavanje. T. Sager (1994: 77) takođe navodi nekoliko *opštih postupaka pomoću kojih se može povećati participativna moć učesnika*, a u prvom redu onih slabih (sa stanovišta neutralizovanja strukturnih ograničenja, to jest, samog mehanizma vladanja): (1) Generalno, bolje upo-

- U isti red strukturnih ograničenja spada i ono što su uočili još M. Veber i J. Šumpeter, naime, da veoma često većina građana uopšte nije zainteresovana da učestvuje u pripremanju i donošenju odluka. Sama ova okolnost premešta osnovni problem na jedan drugi plan, a to je, kako kombinovati elemente reprezentativne i participativne demokratije kako bi se došlo do ujedno i demokratski legitimisanih i kvalitetnih odluka. (P. Allmendinger, 2002: 207).
- Skoro uvek postojeća asimetrija moći u društvu veoma otežava ostvarivanje nekih ključnih zahteva koje treba da ispuni jedno dobro participativno planiranje, na primer: (1) Generalno uzev, uopšte nije lako koncipirati i voditi planski proces koji bi bio, istovremeno i inkluzivan (za sve učesnike kojih se tiče) i efikasan (to jest, koji ne bi bio rastrošan u pogledu trošenja raspoloživih resursa, odnosno koji ne bi bio „zagušen“ preteranom participacijom). (2) Uvek postoji „napetost“ između stvarno strateških interesa aktera i njihove spremnosti da se uključe u istinsku plansku komunikaciju. (3) Zahtevi koji se postavljaju pred „obično“ građanstvo u pogledu kompetentnog učestvovanja često su veoma visoki, a neretko i prohibitivno visoki za mnoge (na primer, u pogledu motivisanosti, informisanosti, pregovaračke/komunikacijske sposobnosti, itd.) (videti K. Martens, 2002).⁵⁹
- Ponovo obnovljeno interesovanje za participaciju, barem u najrazvijenijim delovima Zapada, ide u korak sa intenzivnim traženjem alternativnih oblika demokratije.⁶⁰ Naročito je na udaru kritičara američki model elitne demokratije, u kojem je ona tzv. „cilj po sebi“, a ne sredstvo za postizanje zajedničkog dobra, u korist raznih aktivističkih koncepcija civilnog društva i kritičke uloge građana, naročito protiv koncepcije

znavanje učesnika sa problemom. (2) Stvaranje svesti kod učesnika o tome da su eksperti (planeri) u ogromnom broju slučajeva skloni da prihvataju samo onaj model rezonovanja koji se uklapa u njihove analitičke tehnike. (3) Menjanje tzv. obima i sadržaja problema, kako bi planeri bili „naterani“ da tome prilagode svoje metode/tehnike. (4) Traženje konsultacija iz drugih/nezavisnih izvora. (5) Privremeno prekidanje komunikacije sa planerima (ekspertima), kako bi se dobilo na vremenu koje je neophodno za razvijanje alternativnih pristupa, metoda i tehnika. A. Faludi je, već pre više od trideset godina (1973: 113-126), utvrdio da je obezbeđenje odgovarajućih informacija centralni problem teorije i prakse planiranja. Naoko jednostavan problem - kako obezbediti informacije koje odgovaraju u pogledu izbora, kvaliteta i kvantiteta i ekspertima/planerima i „običnim“ učesnicima i onima koji donose odluke - u realnoj praksi postaje jedno od njenih najkontroverznijih pitanja.

59 Ipak, praksa beleži mnoštvo primera u kojima su stvoreni novi i složeni institucionalni, organizacioni i drugi aranžmani koji omogućavaju lakše i efikasnije rešavanje navedenih problema, a koji ne iziskuju radikalne promene u postojećoj strukturi moći. Generalno uzev, naporedo su se *pooštravali zahtevi koji se postavljaju pred participaciju*. Dok se, s jedne strane, insistira na manjem obimu kvalitetnije participacije, slično onome kako je to nekad tražio V. I. Lenjin („Bolje manje, a bolje!“), s druge, pred participaciju se postavljaju veoma složeni zahtevi koje u praksi uopšte nije lako ispuniti.

60 Ovde samo usput ukazujemo na jednu pojavu, samo naoko začuđujuću, naime, da je čak i u Sjedinjenim državama, zemlji gde je liberalni korporacijski kapitalizam najrazvijeniji, i gde ima najviše predrasuda prema planiranju, a u prvom redu prema socioekonomskom planiranju/politici, značaj participacije u planiranju u porastu. Tako, Udruženje kolegijuma planerskih fakulteta Amerike, u strateškom dokumentu iz 1997. godine, utvrđuje šest ključnih pitanja koja definišu posebnost i izvornost („identitet“) planiranja: (1) Ljudska naselja. (2) Veze i povezivanja. (3) Budućnost(i) (Futures). (4) Raznolikost. (5) Povezivanje znanja i akcije. (6) *Otvorena participacija*.

društvenih dobara kao sredstva dominacije i koncentracije političke moći, bogatstva i poželjnih službi u istim rukama.⁶¹

- Na koncu, treba naglasiti da ima mnoštvo upozorenja, čak i među onim autorima koji su veliki privrženici participacije, da je s njom „uputno postupati pažljivo“. Ovde su od naročite važnosti sledećih pet momenata, odnosno uslova, 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 (na osnovu: A. Holt-Jensen, 2001: 209-229; i A. da Rosa Pires, 2001: 181-208): 1) Izgleda da postoji empirijski potvrđeno pravilo da previše naglasaka na samoj participaciji, kao osnovi za pravljenje strategije, teži da se više posveti starim ili sadašnjim problemima, nego budućim vizijama.⁶² 2) Bez obzira na navedenu ogradu, najveći broj autoritativnih autora slaže se u tome da je participacija nezaobilazna u procesu gde se teži i demokratski donetim i kvalitetnim odlukama (videti: Salet et al, 2003). U tome, odlučujuće je važno da participacija počne veoma rano, naime, i pre razmatranja ciljeva, a znatno pre nego što se konvencionalno organizuje kao „javna rasprava o nacrtu plana“.⁶³ 3) Participacija, dakako, treba da bude zakonski dobro regulisana (naime, treba da postoji

61 Primera radi, Z. Golubović (2003: 57-58), u istraživanju tzv. „minimalnog modela demokratije“ navodi nekoliko alternativnih modela koji polaze od ograničenja jednoobraznog pojma demokratije i razvijaju *pluralističke modernije tipove*, gde su *najvažnije opcije*: 1) Radikalna demokratija, gde se stavlja naglasak na pozitivnu ulogu i inicijativu građana, nasuprot pasivnoj (biračkoj) ulozi konvencionalnog koncepta demokratije. 2) Ekonomska demokratija, to jest, prevazilaženje jednostranog koncepta političke demokratije i traženje više od toga, to jest, i ekonomske jednakosti u pristupu materijalnim uslovima za samo-razvoj. 3) Participativna demokratija, prema njenom izvornom značenju „vladavine ljudima od strane ljudi i za ljude“. 4) Socijaldemokratski model demokratije, to jest, promovisanje opšteg dobra preko državne regulacije i programa u tradiciji države socijalnog blagostanja („države socijalnog staranja“). 5) Demokratija socijalnog liberalizma, koja se zasniva na socijalnoj tržišnoj privredi. Autorka naglašava da u ovome veliku ulogu ima i spoznaja o neuspeholj primeni tradicionalnih modela demokratije u Trećem svetu, kao i loša iskustva iz tranzicije zemalja bivšeg socijalizma. Ovde je, međutim, nužno ukazati da upravo u okviru liberalizma nisu svi jednako oduševljeni neposrednom (participativnom) demokratijom. Dok neki u tome vide odstupanje od liberalno-demokratske teorije, R. Dahl smatra da je određena mera neposredne demokratije poželjna, dakle, u ograničenom opsegu. Od klasičnih mislilaca, toj ideji je bio najprivrženiji Džon Stjuart Mil, koji je smatrao da donošenje vladinih odluka od strane obrazovanih ljudi treba kombinovati, kada je to izvodljivo, sa neposrednim učešćem ljudi u političkom životu, i da to ima pozitivna svojstva za javni život u predstavničkoj demokratiji. Mil je mislio da formalno i neformalno obrazovanje ljudi mogu doprineti kvalitetu saradnje među ljudima i kvalitetu odluka koje se donose. Drugu struju liberalnog mišljenja čine Jozef Šumpeter i njegovi sledbenici, koji je bio pesimista u pogledu mogućnosti da se građani obrazuju za učestovanje u kompetentnom donošenju odluka, koje bi doprinosilo efikasnosti vlasti odnosno upravljanju (sve prema: F. Kaningam, 2003: 59-60; i 66).

62 Stoga je upravo ovde odlučujuće važno da *planeri pomognu „običnim“ akterima kompetentnim, verodostojno interpretiranim i korektno evaluiranim uvidima u moguće opcije budućeg razvoja, u procesu nemani-pulativnog ubeđivanja i diskusije*. Problem je potenciran i samo činjenicom da je kompetentan dijalog teško strukturisati i voditi na velikim javnim razmatranjima (naročito na otvorenim skupovima), jer tu najčešće svako najpre hoće da kaže svoje, dok, tipično, ima malo onih koji hoće da saslušaju argumente drugih.

63 *Pojedinačni zahtevi* ove vrste obuhvataju sledeće: 1) Zajednička identifikacija i definicija problema od svih zainteresovanih aktera, uz to postignuta blagovremeno i na osnovu konsenzusa. 2) Saglasnost o ograničenjima, mogućnostima i raspoloživim i dozvoljivim sredstvima („upravljačko-planskim razvojnim instrumentima“). 3) Definisavanje stvarnih (a ne fingiranih) alternativnih rešenja (opcija) i njihova preliminarna ocena, od strane stručnjaka i vlasti, za najširu javnost, u uredenom, jasnom i koherentnom obliku, uz to u jeziku koji je razumljiv tzv. „običnim ljudima“. 4) Predlaganje najboljeg rešenja – nakon istraživanja razloga za i razloga protiv, za svako predloženo rešenje. 5) Odlučivanje o predlogu, u postupku koji teži uslovima „nesputane komunikacije“ i uz korišćenje tzv. „ne-manipulativnog ubeđivanja“ i nepristrasne i nezavisne ekspertize kao glavnih komunikacijskih sredstava. 6) Formulisavanje ciljeva i sredstava za njihovu primenu, na način da se postigne konsenzus o raspoloživim i dozvoljivim ciljevima. 7) Primena (ostvarivanje) odlučenog: ono što je odlučeno treba da bude i sprovedeno, a imajući u vidu i izgledne promene uslova, treba nastojati na ostvarivanju najvažnijih, to jest, strateških elemenata.

„...stvarna i dobra politička volja koja se odražava i u zakonu...“), ali to nije dovoljno. Osim toga, neophodno je i mnoštvo drugih stvari (resursa).⁶⁴ 4) Generalno uzev, integralni planovi, to jest, oni u kojima se insistira na uporednom i usklađenom rešavanju svih ključnih socijalnih, ekonomskih, envajronmentalnih i fizičko-prostornih problema date zajednice, mnogo su stimulativniji 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. 5) Iako je tokom više decenija kritika razvejala mnoga uverenja, pa i predrasude, o pretežnoj važnosti sofisticiranih tehničkih znanja u planiranju u odnosu na svako drugo teorijsko i praktično 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“ („future studies“) i sastavne metode, odnosno tehnike (prognoze, projekcije, predviđanja, predskazivanja, scenariji, vizije, prospekti, perspektive, istraživanje mišljenja/“polling“ itd.).⁶⁵ 6) Jedno dobro heurističko pravilo kaže da treba naći nekakvu ravnotežu između što šire i produbljenije planske komunikacije, s jedne strane, i raznih pragmatičnih razloga i kriterijuma, s druge; naime, 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 uvek lako naći 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“.⁶⁶

Završavam raspravu u ovom delu s dve kratke napomene. Prvo, kod nas i planske vlasti i većina planera neguje svojevrstu odbojnost prema široj i dubljoj participaciji u planiranju. Ova odbojnost se manifestuje na različite načine, a najčešće je verbalizovana kroz apodiktički stav da „...treba već jednom prestati sa socijalističkim samoupravljanjem“, odnosno, definitivno odustati od nekadašnjeg „samoupravnog p(l)andemonijuma“!⁶⁷

64 Ovdje se ima na umu sledeće: (1) Vreme. (2) Finansijska sredstva („novac“). (3) Kvalitetna saznanja građa iz više izvora. (4) Planeri koji su stvarno osposobljeni sa participativno planiranje. (5) Institucije i organizacije koje su takođe stvarno osposobljene za participativno planiranje, a u tome naročito za međusobnu saradnju i prevazilaženje toliko česte sektorske „kompartmentalizacije“. (6) Uspostavljen i dobro uhodan sistem koji omogućava razne vrste planske koordinacije. (7) Obrazovano i kompetentno građanstvo.

65 Upravo je bogata „istorija beščašća“ u mnogobrojnim zloupotrebama matematičko-statističkog modelovanja i kompjuterskoj i informatičkoj podršci pokazala da su pretpostavke mnogo važnije od samih metoda odnosno tehnika. I dalje centralno mesto po važnosti imaju pretpostavke, jer nema samo „jedne koncepcije budućnosti“ (kao, uostalom, ni prošlosti niti sadašnjosti), već se na nju gleda različito od strane raznih aktera, što samo po sebi nameće da se odluke o tome moraju doneti na osnovu nekakvog sporazuma o pravcu i sadržaju budućih akcija (naime, barem u demokratskom i participativnom planiranju). Svoj vrh oni imaju u razvijanju kompleksnih heurističkih metoda koje omogućavaju evaluaciju i stapanje kvalitativnih i kvantitativnih podataka i ideja i barem grubo *ex ante* skiciranje mogućih implikacija i konsekvenci, što sve treba da posluži kao „uvod“ za participaciju među akterima.

66 Vujošević (2004), na osnovu M. Tewdrw-Jones (2002: 65-92).

67 U jednom delu, ovo je posledica *nedovoljne samokritičnosti i autorefleksivnosti u planerskoj struci*. Kada se tome doda da većina onih koji sada odlučuju pamte planiranje iz socijalističkog perioda prevashodno po njegovim neuspesima, a uz to većinom i ne poznaju novije evropske trendove u emancipatorskom i modernizatorskom planiranju, možda i ne čudi što su anti-planski stav i skoro neprikriivena i jedva kontrolisana averzija prema participaciji toliko rašireni među političkim i ekonomskim elitama.

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 raspolazu, 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, „jeftina“ 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 srpsko-crnogorsko društvo, koje još uvek nije konstituisano kao jasan i nedvosmislen politički entitet (političko društvo), već se emancipuje sporo, tegobno i nesigurno, u uslovima dominantne ideologije antiindividualizma, antiliberalizma i antidemokratizma, sve takoreći tradicionalnih karakteristika političkog mentaliteta našeg društva

Drugo, završna poenta ovog dela našeg rada je u sledećem: 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. Naime, 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 projektantskih 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 s tim se prenebregava da su u tim zemljama odavno izvršena stroga razgraničenja u vršenju raznih javnih i privatnih funkcija, pa se u njima društveni uticaj vrši pomoću potpuno drugih mehanizama.

Zaključni komentari i predlozi

Naša analiza pokazala je, na osnovu novije evropske prakse, da paradigma održivosti ima produktivni potencijal uopšte i specifično na raznim upravljačkim nivoima (dakako, na različite načine). Takođe je pokazano da su i novi evropski razvojni dokumenti, koji se velikim delom zasnivaju na konceptu održivosti, relevantni i u našim prilikama, ali da je ta relevantnost uslovna. S druge strane, niz postojećih okolnosti ne ide na ruku skorom rešavanju naših ključnih razvojnih problema. Podsećamo 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, 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 svojevrsan „zaštitorski“ pristup, što se manifestuje i u envajronmentalnoj politici. Ono što najviše odudara od novije evropske prakse jeste pet stvari:

- 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 preduzimanje opsežnijih i ambicioznijih aktivnosti u ovoj 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).
- 5) Nadasve, inače neophodnim i radikalnim promenama ne ide na ruku ni široko rasprostranjen anti-planski stav ekonomskih i političkih elita, s jedne strane, kao i nepostojanje konsenzusa među ključnim akterima o najprihvatljivijem modelu planiranja za period tranzicije, s druge.

Velikim delom, ovo je posledica dejstva faktora iz dveju grupa:

- 1) Najpre, nekoliko ideoloških odnosno političkih dogmi dominira 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 klijentelizma. 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 kritični deo aktera izvrši pritisak da se uspostave institucionalni i organizacioni aranžmani, odnosno prilagođavanja koja omogućavaju što nesmetaniju komunikaciju u javnom diskursu. Tzv. „nemanipulativno ubeđivanje (persuasija)“ predstavljalo bi glavnu polugu u širem mobilisanju građanstva.⁶⁸

Poseban problem predstavlja to što je kod nas prenebregnut pomak „od vladanja ka upravljanju“ („from government to governance“), i to u svakom od tri osnovna značenja pojma „upravljanje“ („governance“), koji se zbio u razvijenim zemljama i koji je imao bitnog uticaja i na upravljanje razvojem.⁶⁹

68 Naime, sve je veće povlačenje građana iz javnih poslova, što prati preteći porast apatičnih, što govori o mnogim karakteristikama političkog života i vođenja javnih poslova u Srbiji, ali najpre o sve većem otuđenju vlasti i političkih elita („političke kaste“). Nasuprot tome, imperativ mora biti 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 (videti: Sager, 1994).

69 Za detaljniju raspravu o ovom pitanju, videti W. Salet, A. Thornley and A. Kreukels (2003: 3-19), a za raspravu o modifikovanju standardnih kriterijuma vođenja javne politike u novijem periodu, videti M. Hollanders, W. Molle (1999).

Bez obzira na navedeno, treba nastaviti sa uvođenjem promena u oblasti planiranja održivog razvoja, zaštite životne sredine i očuvanja biodiverziteta.⁷⁰ Osnovno što bi za uspostavljanje novog sistema i prakse u ovom času trebalo preduzeti jeste sledeće:

- Najpre, neophodna su potpuno 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 metropolitenski nivo upravljanja i planiranja.
- Neophodno je hitno definisati novi sistem svojine koji omogućava postojanje raznih oblika svojine (privatne, javne, zadružne, mešovite i dr.) i partnerstvo među njima. U tome, treba pristupiti diversifikaciji u oblasti javne svojine kroz njene razne oblike (naime, državna, lokalna, opštinska, 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 itd.) individualnih (privatnih) interesa i javnih interesa.
- Za izradu nove generacije dokumenata održivog razvoja, najvažnije je da se prvo 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.
- Posebno, neophodna je izrada svojevrstne „nacionalne strategije saradnje sa strateškim partnerima sa stanovišta održivog razvoja“. Uopšte uzev, nužno je započeti sistematski i programirani rad na formiranju tzv. „koalicija za održivost“, to jest, lociranje i aktiviranje onih aktera koji su zainteresovani za pitanje 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. 5) Nova strategija održivog privrednog i, posebno, industrijskog razvoja.
- Svakako treba preduzeti reviziju ključnih programa i projekata infrastrukture i suprastrukture, sa stanovišta njihovih direktnih i indirektnih troškova i koristi, odnosno sa stanovišta, upravo, njihovog „strateškog uticaja na sredinu“, i, još šire, uticaja na održivost razvoja i na očuvanje biološke raznovrsnosti.
- Hitno treba izraditi novu generaciju planskih pristupa i metodologije, koja je kompatibilna sa konkretnom primenom opštih principa i kriterijuma održivosti.
- Takođe treba intenzivirati rad na započetim informacionim sistemima o prostoru, naseljima, životnoj sredini i prirodnim resursima, primenom za to po-

70 Ovdje bi, na primer, bile od koristi *prve povratne informacije iz primene ocene strateškog uticaja na sredinu* (po našim zakonskim propisima, dočim trapavo i neadekvatno, „strateške procene uticaja“), što je nedavno stipulisano u odgovarajućim zakonskim i drugim propisima (1), ali još više primeri dobre prakse iz Evrope (2). Za trajno održiva rešenja, međutim, neophodna su složenija i dublja prilagođavanja.

godnih pristupa. Prioritet je i da se izvrši prilagođavanje u statističkom sistemu, sa ciljem da se uvede evropski sistem NUTS, kao i da se uključimo u program ESPON.

- Treba bitno 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 s ovim treba izraditi normativne sisteme pokazatelja za: 1) kvalitet življenja; 2) ekološko-prostorne kapacitete, konačne/krajnje pragove i rizike (preliminarno); 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.
- Treba intenzivnije raditi na raznim lokalnim agendama održivosti, kao i na drugim odgovarajućim strategijama, usklađeno sa upravo naznačenim projektima obnove i rehabilitacije privrede.
- Treba kandidovati pojedina regionalna područja, gradove, druga naselja i posebna, ekološki važna područja, za dobijanje statusa pilot-područja i demonstracionih područja u procesu pripremanja 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 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.
- 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 kaste“, na svim nivoima upravljanja, 2) upravu, i 3) „edukaciju edukatora“.
- Potrebno je potpuno novo zakonsko i institucionalno regulisanje planske komunikacije i participacije.⁷¹
- Slično, treba razviti nove ekspertske sisteme i novi „jezik planiranja“, da budu od pomoći u izgradnji emancipatorskog, modernizatorskog i participativnog planiranja.

Sve što je napred rečeno, međutim, iziskuje da se što pre dođe do kako-tako izrađene koncepcije novog planiranja, odnosno upravljanja razvojem, koje bi bilo pri-

⁷¹ Ovdje je, svakako, neophodno potrebna određena mera realističnosti. Naime, u situaciji kada Habermasov koncept „nesputane komunikacije“ može služiti samo kao svojevrsan „asimptotski ideal“, uvek je dobro računati s tim da su *kommunikacijske distorzije nužne do određenog stepena*.

lagođeno dejstvu ključnih faktora tranzicije, a uz to i prihvaćeno od većine političkih, profesionalnih i drugih aktera. Mi nalazimo da se *nova* planska heuristika mora zasnivati na modelu proaktivnog planiranja, koje je, opet, u skladu sa ključnim tranzicijskim faktorima (naime, političkom pluralizacijom i demokratizacijom, dominacijom privatne svojine, privatnom inicijativom i dominacijom tržišno zasnovanih odluka, selektivnom re-regulacijom, u uslovima sve šire liberalizacije odlučivanja itd.), te i podržava dejstvo ovih faktora. U tom smislu, rezolutno smo protiv minimizovanja uloge planiranja, kojem je toliko sklona većina „arhitekata“ tranzicijskih reformi u našoj zemlji, naime, 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.⁷²

72 U takvom pristupu, naglasak se takođe stavlja na regulisanje eksternalija, ali u jednoj mnogo široj interpretaciji, u čemu su definisani sledeći *pojedinačni zadaci planiranja i politike održivog razvoja*: 1) Planiranjem se stvara strateški okvir za delovanje raznih aktera. 2) Planiranjem se „odgovara“ na promene koje su stvorene delovanjem drugih upravljačko-regulativnih mehanizama, npr. na one izazvane tržišnim odlukama, odlukama državnih tela itd. 3) Planskim odlukama izazivaju se („stvaraju“) nove promene, dakle, selektivno i programirano. 4) Planskom akcijom teži se ostvarivanju određenih budućih stanja, to jest, ciljeva, koji se mogu razumeti na razne načine (kao „optimalni“, ili „zadovoljavajući“, ili „racionalni“ na koji drugi način). 5) Prilikom pripremanja, donošenja i ostvarivanja planskih odluka, neophodno je voditi računa i o posledicama planskih odluka i promena koje su njima izazvane na tzv. „treća lica“ (to jest, na aktere koji nisu uključeni u pripremanje i donošenje odluka). 6) Planskom akcijom organizuje se korišćenje raspoloživih prirodnih, stvorenih i ljudskih resursa, zarad realizovanja prethodno naznačenih ciljeva/uloga planiranja odnosno planova. 7) Uopšte uzev, planskim odlučivanjem se, posredno ili neposredno, uvek vrši i određena kontrola tzv. „političkog dnevnog reda“ (npr. preko legitimisanja određenih problema, sprečavanja da pojedini problemi postanu predmet razmatranja u političkim institucijama, tzv. „ne-odlučivanjem“/„non-decision making“ itd.). U navedenim i sličnim slučajevima, upravo planiranje može predstavljati jednu od emanacija tzv. „skrivenih lica moći“. U naznačenim okvirima, planiranje i politika održivog razvoja će u periodu tranzicije, kad će vremenom dominirati tržišno zasnovane odluke, privatna svojina i demokratski politički pluralizam, imati *četiri osnovne i opšte uloge* (u širem, političkom i društvenom smislu): 1) Regulisanje i zaštita imovinsko-vlasničkih prava i konflikata u korišćenju resursa planskog područja, u uslovima datih odnosa moći. 2) Plansko odnosno strateško regulisanje ekonomski, sociopolitički i ekološki-prostorno održivog razvoja, na osnovu konsenzusom donetih političkih odluka. 3) Zaštita javnih dobara i kvaliteta življenja pojedinaca, grupa i čitave zajednice. 4) Ostvarivanje ekvivalentnih uslova života i rada svim akterima planskog područja (u smislu obezbeđivanja barem približno jednakih mogućnosti za produktivno zapošljavanje, stanovanje, obrazovanje, snabdevanje robama i uslugama, rekreaciju, kvalitet „fizičke“ životne sredine i dr.). Konsekventno, u planiranju i upravljanju pogodno se kombinuju *dve velike grupe aktivnosti*: 1) Restriktivne (reaktivne, kontrolne i sl.). 2) Inovativne (promotivne, koaktivne, proaktivne i sl.). Za detaljnu raspravu o ovom pitanju, videti Vujošević (2003).

Literatura/Bibliografija

- A ko će to narod pozlatiti? Ekonomist magazin, 245, 31. januar 2005.
- L. Albrechts, J. Alden, A. da Rosa Pires (eds) (2001), *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ashgate, Aldershot.
- E.R. Alexander (1992), *Approaches to Planning, Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*, Second Edition, Gordon and Breach Science Publishers, Philadelphia.
- P. Allmendinger (2002), *Planning Theory*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
- E.B. Barbier (ed.) (1993), *Economics and Ecology*, Chapman and Hall, London.
- Bela knjiga. Priprema pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije (2001), Institut ekonomskih nauka, u saradnji sa Fondacijom Fridrich Ebert, Beograd.
- A. Blowers (ed) (1993), *Planning For a Sustainable Environment, A Report by the TCPA*, Earthscan, London.
- M. Caha (1994), *Understanding Environmental Issues in Central and Eastern Europe, A Study Based on the Situation of the Czech Republic*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Prague, Budapest.
- M. Common (1995) *Sustainability and Policy, Limits to Economics*, Cambridge University Press, Cambridge
- *Competitiveness, Sustainable Development and Cohesion in Europe, From Lisbon to Gothenburg* (2003), European Commission, Regional Policy, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, No. 12.
- *Consequences of the EU Enlargement* (2003), Proceedings of the International Seminar, Ministry of the Environment, Spatial Planning and Energy of The Republic of Slovenia, Ljubljana.
- R. Constanza (ed.) (1991), *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, New York.
- R.A. Dahl (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London.
- B. Drašković (red.) et al. (1998), *Ekonomija prirodnog kapitala. Vrednovanje i zaštita prirodnih resursa*, Institut ekonomskih nauka, Beograd.
- H. and S. Dreyfus (1986; 1988), *Mind over Machine: The Power of Human Intuition and Expertise in the Era of Computer*, New York, Free Press.
- G. Esteva (2001), *Razvoj*, u V. Zaks, *Rečnik razvoja, Vodič kroz znanje kao moć*, 196-218, Svetovi, Novi Sad.
- A. Etzioni, P.R. Lawrence (eds.) (1991), *Socio-Economics, Toward a New Synthesis*, M.E. Sharp, Inc., Armonk.
- *European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU* (1999), Committee on Spatial Development EU, Potsdam.
- A. Faludi (1973), *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press.
- A. Faludi, W. Zonneveld (1998), *Shaping Europe: European Spatial Development Perspective: Introduction, Built Environment* (23) 4, pp. 257-266.
- A. Faludi and A. van der Valk (1994), *Rule and Order, Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- M. Filipović (2005), *Structural Transformation and Transition in Serbia*, Second Pan-Hellenic Conference on International Political Economy „Global Political Economy and the New Challenges for Development“, Athens.
- F. Fischer (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise*, Sage, Newbury Park, California.
- J. Friedmann (1987), *Planning in the Public Domain*, Princeton University Press, Princeton.
- V. Gligorov (2005), *Balkan na početku 2005. U Evropi do 2015, Evropske perspektive*, s. 17-22, Ekonomist magazin.

- V. Gligorov (2004), Gde greši Srbija, *Ekonomist magazin*, 199, 15. mart.
- Global Biodiversity Assessment (1999), Cambridge University Press, UNEP, Cambridge.
- Z. Golubović (2003), *Demokratija u savremenom svetu*, Centar za kulturu Požarevac, Požarevac.
- J.E. Gruber (1987), *Controlling Bureaucracies, Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press, Berkeley.
- *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*, (2000), CEMAT, 12th Session, Hanover, Council of Europe, 7-8 September.
- M. Hollanders, W. Molle (1999), *Creating the Conditions for Improved Cohesion in an Enlarged EU. The Crucial Role of Institutional Development*, in: R. Domanski (ed), *The Competitiveness of Regions in the Polish and European Perspective*, pp. pp. 47-65, Polish Academy of Sciences, Committee for Space Economy and Regional Planning, Warszawa.
- A. Holt-Jensen (2001), *Pitfalls in Communicative Planning: The Case of Landas Township Plan in Bergen, Norway*, in Albrechts, Alden and da Rosa Pires (eds.), pp. 209-29.
- B. Horvat (2001), *Da li će Hrvatska ući u Evropsku uniju*, *Danas*, 29. oktobar-3. novembar.
- *Important Plant Areas in Central and Eastern Europe. Priority Sites for Plant Conservation* (2005), *PLANTLIFE*, Salisbury.
- A.M. Janson, M. Hammer, R.A. Constanza (eds.) (1994), *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach to Sustainability*, Island Press, New York.
- L. Johansen (1985), *Predavanja iz makroekonomskog planiranja*, Cekade, Zagreb.
- F. Kaningam (2003), *Teorije demokratije. Kritički uvod*, Filip Višnjić, Beograd.
- *Kašnjenje u modernizaciji statističkog sistema, Studija izvodljivosti pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji* (17) (2005), *Danas*, 5. maj.
- *Komentari Nacrta Zakona o planiranju i izgradnji, 2002-2003*, Dokumentacija Instituta za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.
- *Kuda dalje?*, *Ekonomist magazin*, 19-20. decembar 2003.
- M. Lazić, S. Cvejić, *Promene društvene strukture u Srbiji: slučaj blokirane post-socijalističke transformacije* (2004), u: A. Milić (prir.), *Društvena transformacija i strategija društvenih grupa: svakodnevnica Srbije na početku trećeg milenijuma*, Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta, Beograd.
- M. Lazić et al. (1994), *Razaranje društva, Jugoslovensko društvo u krizi 90-ih*, Filip Višnjić, Beograd.
- *Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development* (2003), Resolutions (1-5) adopted by the Ministers responsible for Regional Planning at the 13th Session of CEMAT, 17th and 18th September, Ljubljana.
- J. Kozlovski&G. Hill (eds) (1993), *Towards Planning for Sustainable Development, A Guide for the Ultimate Environmental Threshold (UET) Method*, Avebury, Aldershot.
- D. Miller, G. de Roo (1996), *Integrated Environmental Zoning. An Innovative Dutch Approach to Measuring and Managing Environmental Spillovers in Urban Regions*, *Journal of the American Planning Association* (62) 3, pp. 373-80.
- *Na delu društveni darvinizam*, *Danas*, 10. oktobar 2005.
- *National Biodiversity Planning, Guidelines Based on Early Experiences Around the World* (1995), WRI, UNEP and IUCN, Washington D.C.
- Z. Nedović-Budić, Miodrag Vujošević (2004), *Interplay Between Political, Governance, Socio-economic and Planning Systems: Case Study of Former Yugoslavia and Present Serbia and Montenegro*, International Conference 'Winds of Societal Change: Remaking Post-Communist Cities', pp. 111-132, University of Illinois at Urbana-Champaign, Russian and East European Center.
- Č. Očić (1987), *Kratka istorija ideje razvoja*, *Gledišta*, 3-4, s. 65-88.
- *Osnivački ugovori Evropske unije. Ugovor o Evropskoj uniji. Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU* (priredio dr Duško Lopandić) (2003), Kancelarija za pridruži-

- vanje Srbije i Crne Gore EU, Evropski pokret u Srbiji, Ministarstvo za ekonomske veze sa inostranstvom Republike Srbije, Beograd.
- J. Pajestka (1992), *Global Change and Systematic Transformation*, World Economic Research Institute, Centre for International Comparative Studies, Warsaw School of Economics, No. 62, Warsaw.
 - J. Parkin (1994), *Public Management. Technocracy, Democracy and Organizational Reform*, Avebury, Aldershot.
 - J. Parkin (1993), *Judging Plans and Projects, Analysis and Public Participation in the Evaluation Process*, Avebury, Aldershot.
 - R. Pešić (2005), *Finansiranje zaštite životne sredine: uloga ekonomskih instrumenata u Srbiji*, u J. Teokarević (prir), *Evropeizacija institucija: zaštita životne sredine u Grčkoj i Srbiji*, Evropski centar za evropske integracije (BeCEI), Beograd.
 - *Partnership for Sustainable Development, The Role of Business and Industry* (1994), UNEP et al., Paris.
 - *Planning for Sustainable Development, Country Experiences* (1995), OECD, Paris.
 - *Pravci razvoja Crne Gore ekološke države* (2002), Evropski centar za mir i razvoj UN i Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora Republike Crne Gore, Beograd, Podgorica.
 - *Prostorni plan Republike Crne Gore do 2000. godine, Izmjene i dopune*, Službeni list RCG, 17/1997.
 - *Prostorni plan Republike Srbije* (1996), Službeni glasnik, Beograd.
 - R.R. Putnam (1977), *Elite Transformation in Advanced Industrial Societies. An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy*, *Comparative Political Studies*, 10, No. 3.
 - E. Reade (1987), *British Town and Country Planning*, Open University Press, Milton Keynes.
 - E. Reade (1983), *An Analysis of the Use of the Concept of Rationality in the Literature of Planning*, University of Reading, Department of Land Management and Development, Reading.
 - J. Rees (1989), *Water Privatisation, a Final Report of a Research Project Supported by the Leverhulme Trust*, London, School of Economics, Department of Geography.
 - D. Reid (1995), *Sustainable Development, An Introductory Guide*, Earthscan, London.
 - I. Rosić (red) (2004), *Strategija regionalnog razvoja Srbije*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac.
 - T. Sager (1994), *Communicative Planning Theory*, Avebury, Aldershot.
 - W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels (eds.) (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning, Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London and New York.
 - A. Schafer (1974), 'Citizen Participation, Democratic Elitism, and Participatory Democracy', in D. Thompson (ed.), *The Allocative Conflicts in Water Management*, University of Manitoba Press, Winnipeg, pp. 487-508.
 - J. Sillince (1986), *A Theory of Planning*, Gower, Aldershot.
 - H. Simon (1957), *Models of Man*, New York, Wiley.
 - H. Skolimowski (1995), *In Defence of Sustainable Development, Environmental Values* 4, 1995, pp. 69-70.
 - N. Smelser, E. Swedberg (eds.) (1994), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton.
 - *Spatial Policy Integration Framework in SE Europe, ESTIA* (2000), Thessaloniki, March.
 - V. Stevanović (2004), *Procena biodiverziteta - od interpretacije do konzervacije*, na primeru endemične vaskularne flore Balkanskog poluostrva, saopštenje za Naučni skup „Biodiverzitet na početku novog milenijuma“, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd.
 - V. Stevanović, V. Vasić (1995), *Pregled antropogenih faktora koji ugrožavaju biodiverzitet Jugoslavije*, u: V. Stevanović, V. Vasić (prir/red), 19-42.

- V. Stevanović, V. Vasić (prired.) (1995), Biodiverzitet Jugoslavije, sa pregledom vrsta od međunarodnog značaja, Biološki fakultet Univerziteta u Beogradu, Ecolibri, Beograd.
- S. Stojanović (2005), Politički interesi Zapada. 5. oktobar - pet godina posle, Politika, oktobar 2005.
- R. Swedberg (1991), The Battle of the Methods, Toward a Paradigm Shift, in: A. Etzioni, P.R. Lawrence (eds.), pp. 3-33.
- R. Swedberg (1993), Economics and Sociology, Redefining the Boundaries: Conversations with Economists and Sociologists, Princeton University Press, Princeton.
- The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (1997), DGVI, CEC, Brussels.
- Lj. Topisirović i V. Stevanović (ur.) (1998), Kriterijumi valorizacije aplikativnih potencijala komponenti biodiverziteta SRJ, Centar za genetičko inženjerstvo i molekularnu biologiju, Beograd.
- M. Tewdrw-Jones (2001), Complexity and Inderdependency in a Kaleidoscopic Spatial Landscape for Europe, 8-34, in L. Albrechts, J. Alden, A. da Rosa Pires (eds.), The Changing Institutional Landscape of Planning, Ashgate, Aldershot.
- M. Tewdrw-Jones (2002), Personal Dynamics, Distinctive Frames and Communicative Planning, in: P. allmendinger and M. Tewdrw-Jones (eds.), Planning Futures. New Directions for Planning Theory, Routledge, London and New York.
- J. Trkulja (2000), „Da li naša zvezda fali Evropi?“, Danas, 25. jul.
- R.K. Turner (ed.) (1993), Sustainable Environmental Economics and Management, Belhaven Press, London.
- W. Ury (1991), Getting Past No. Negotiating with Difficult People, Century Business, London.
- H. Voogd (1995), Environmental Management and Social Dilemmas, European Spatial Research and Policy, 2, pp. 5-16.
- H. Voogd (1994), The Environment as an Object of Planning, in H. Voogd (ed.), Issues in Environmental Planning, pp. 9-30, Pion, London.
- M. Vujošević (2005), Paradigma održivosti, razvoj Srbije i problemi očuvanja i korišćenja njenog biodiverziteta: ocena strateških mogućnosti i ograničenja, u: Naučni skup „Biodiverzitet na početku novog milenijuma“, Zbornik uvodnih refereta, M. Anđelković (ur.), s. 129-178, SANU, Beograd.
- M. Vujošević (2005), Održivi prostorni i drugi razvoj u novim evropskim dokumentima, „deficit“ održivog razvoja u Srbiji i uloga biznisa. Heuristička pravila za uspostavljanje održivog biznisa, u: Naučni skup „Srbija i savremeni procesi u Evropi i svetu“, 931-944, Faculty of Geography, University of Belgrade, Faculty of Natural Science and Mathematics, University of Novi Sad, Faculty of Natural Science and Mathematics, University of Niš, Belgrade-Tara.
- M. Vujošević (2005), Održivi regionalni i urbani razvoj u Srbiji: još jedna tranzicijska mantra, ili koncept koji ima produktivni potencijal?, u: R. Bogdanović, M. Ralević (ur.), Planiranje i menadžment gradova i regiona, Zbornik radova, 10-54, Kruševac.
- M. Vujošević (2004), Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka, Novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji, s. 1-8, Institut za arhitekturu i urbanizam, Srbije, Beograd.
- M. Vujošević (2004), Institucionalni i organizacioni aranžmani za upravljanje razvojem Beograda: Podela nadležnosti i ovlašćenja između lokalnog/opštinskog, metropolitenskog i regionalnog nivoa, u: Grupa autora, Planiranje razvoja lokalne zajednice, 60-97, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Asocijacija prostornih planera Srbije, Beograd.
- M. Vujošević (2004), Otvorena pitanja rekonstituisanja javnih interesa u Srbiji: narušeni legitimizacioni osnov i obnova proaktivnog planiranja, u: Komunikacije 2004, Javno dobro, Zbornik radova, 7-18, Centar za planiranje urbanog razvoja, Beograd.
- M. Vujošević (2004), The Search for a New Development Planning/Policy Mode: Problems of Expertise in the Transition Period, SPATIUM, 10/March, pp. 12-18, Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia, Belgrade.

- M. Vujošević (2003), Politika održivog razvoja i zaštite životne sredine - Ekonomske kategorije, u: Enciklopedija Životna sredina i održivi razvoj, Knjiga tačnih odgovora, 363-416, Ecolibri, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Republike Srpske, Beograd, Srpsko Sarajevo.
- M. Vujošević (2003), Tranzicija bez rasta i razvoja? Još jednom o novoj planskoj heuristici i uskladjivanju razvojnih politika, u: S. Stanković, D. Filipović i V. Šećerov (ur.), Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine, 129-146, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu i Asocijacija prostornih planera Srbije, Beograd.
- M. Vujošević (2003), Implikacije novijih evropskih dokumenata održivog razvoja za planiranje i uređenje prostora koridora magistralne infrastrukture u Srbiji, Prvi deo, u: Prostorni razvoj magistralnih koridora, Posebna izdanja, 41, ss. 3-32, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.
- M. Vujošević (2003), Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji, Posebna izdanja, 40, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.
- M. Vujošević (2001), 'Geography Lost and Found' - Integrating Six Balkan Countries through the Co-projects ESTIA and OSPE, Early Experience, Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia, Belgrade.
- M. Vujošević (2000) Pristupi i kategorije dokumenata ESDP i ESTIA i plansko-razvojna realnost Jugoslavije, u: R. Bogdanović i B. Stojkov (ur.), Principi i praksa održivosti u razvoju naselja u Srbiji, p. 23-40, Udruženje urbanista Srbije, Beograd.
- M. Vujošević (1999), Reintegrating Montenegro into Europe - Problems of Its „Eco-Eco“ Redevelopment, International Adriatic Conference, Proceedings, p. 302-10, Vision Planet, EC, MLP, RAFVG, UST, Trieste.
- M. Vujošević (1997), Planiranje održivog razvoja, Deo prvi, Novije zapadno iskustvo u planskoj evaluaciji, metodama i tehnikama, u: Korišćenje resursa, održivi razvoj i uređenje prostora, 2, s. 3-32, Posebna izdanja, 35, IAUS, Beograd.
- M. Vujošević (1997), Uloga prostornog planiranja u odnosu na druge instrumente razvoja, doktorski rad, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
- M. Vujošević (1996), Integralno planiranje, zaštita i uređenje prirodnih predela, u: M. Lješević i D. Dabić (ur.), Planiranje i uređenje predela, 41-52, Udruženje urbanista Srbije, Beograd.
- M. Vujošević (1995), Pouke iz novijih iskustava razvijenih zemalja u oblasti prostornog, urbanističkog i planiranja zaštite sredine, u: Dugoročni razvoj, organizacija i korišćenje prostora Srbije, s. 187-206, IAUS, Beograd.
- M. Vujošević (1989), Koncipirati i izgrađivati sistem prostornog i urbanističkog planiranja iznova i otpočetak, Komuna, XXXVI, 6.
- M. Vujošević, M. Filipović (2002), Serbia at the Turn of the XXI Century – The Spatial and Urban Development Policies of the 1990s Failed and a 'New Beginning'?, EURA Conference 'Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government', Turin.
- M. Vujošević, P. Getimis (2003), Developing New Schemes for the Integration of the Balkan Space/Environment: First Experience from the OSPE Project, in: G. Petrakos and P. Liargovas (eds.), Regional Development and Cross-Border Cooperation in Southeastern Europe, pp. 125-145, SEED, University of Thessaly Press, Volos.
- M. Vujošević, N. Spasić, K. Petovar (2000), Reintegrating Yugoslavia into European Development Schemes - the Urge to Reform the Planning System and Planning Practice, Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia, Belgrade.
- M. Vujošević, N. Spasić (1998), Institucionalni, organizacioni i metodološki aspekti planiranja održivog razvoja, u: Korišćenje resursa, održivi razvoj i uređenje prostora, 3, IAUS, Beograd.
- M. Vujošević, N. Spasić (1996), Opšti principi održivog razvoja i perspektive planiranja, u: Korišćenje resursa, održivi razvoj i uređenje prostora, s. 3-20, Posebna izdanja, 30, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.
- Zakon o planiranju i izgradnji, 2003, Ministarstvo urbanizma i građevina Vlade Republike Srbije, Beograd.
- V. Zaks (ur.) (2001), Rečnik razvoja, Vodič kroz znanje kao moć, Svetovi, Novi Sad.

O autoru ►►|

Dr Miodrag Vujošević je ekonomist, prostorni i envajronmentalni planer. Diplomirao je na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, smer ekonomske statistike i kibernetike, a magistrirao i doktorirao na Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

Ekspert je u oblasti komparativne teorije i opšte metodologije planiranja održivog razvoja, planiranja u periodu tranzicije, evropskog planiranja, regionalnog prostornog planiranja, generalnog urbanističkog planiranja, institucionalnih aranžmana u planiranju i implementacije planskih odluka.

Radio je u državnoj upravi i u istraživačkim institucijama u Sloveniji, Srbiji, Grčkoj i Gvajani. Od 1994. godine stalno zaposlen u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije u Beogradu 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/VISSION PLANET, ESTIA, OSPE, SPOSE, INTEREG, PLANET CENSE i dr.).

Povremeno je angažovan kao predavač (Poslediplomski kurs za Državnu plansku komisiju Gvajane, Univerzitet u Beogradu, AAOM Beograd, SAS Novi Sad, POLITEIA, Perikles i dr.), 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. Održao je veliki broj predavanja po pozivu u Jugoslaviji i inostranstvu. Učesnik većeg broja međunarodnih naučnih kongresa (seminara, kolokvijuma itd.).

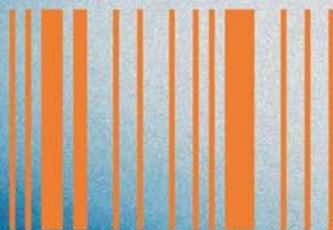
Učestvovao je u većem broju naučnih istraživanja u zemlji i inostranstvu. Koordinator/rukovodilac u nekoliko domaćih i međunarodnih projekata. Rukovodi istraživačkim projektom „Planiranje i upravljanje održivim razvojem u uslovima prelaska na tržišnu privredu – institucionalno prilagođavanje praksi i standardima Evropske unije“ (IAUS, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i Ekonomski institut, Beograd). Nacionalni koordinator za SCG istraživačkog projekta SPOSE (u okviru evropske inicijative INTERREG).

Učestvovao je u izradi dvadesetak strateških planskih dokumenata na nacionalnom/državnom, regionalnom i gradskom nivou (generalno urbanističko planiranje), prevashodno u delu metodologije, usklađivanja socioekonomskog razvoja i ekološko-prostorne zaštite, izrade ciljeva i implementacije planskih propozicija.

Član je nekoliko profesionalnih udruženja i agencija i komiteta naučnih skupova u Jugoslaviji (SCG) i inostranstvu. Član više komisija za reformu sistema prostornog i urbanističkog planiranja u Jugoslaviji (SCG). Saradnik nekoliko istraživačkih centara u zemlji i inostranstvu. Konsultant Interameričke banke za razvoj u Gvajani (1981-1985). Saradnik ECMR UN (1996-1998) i Institute of Urban Environment and Human Resources, Panteion University of Athens (2001/2).

Autor je sedam knjiga i preko 100 naučnih radova, na srpskom, engleskom i slovenačkom jeziku. Prevođen na nemački i grčki.

foto ▶▶



I sesija

Užice

II sesija

Arilje

III sesija

Zlatibor

konferencija

Užice

sesija I • II • III



Tribina „Evropski put Srbije“
Nataša Vučković, Dragoljub Mićunović i Oliver Dulić



Prof. dr **Dragoljub Mićunović**, Beograd



Učesnici programa



Prof. dr **Vesna Knežević-Predić**, Beograd



Učesnici programa



Prof. dr **Snežana Đorđević**, Beograd



Prof. dr **Nataša Gospić**, Beograd



Učesnici programa





Nives Radeljić



Učesnici programa



Nives Radeljić



Prof. dr **Ksenija Petovar** i **Milijan Nedeljković**, odbornik, Arilje



Učesnici programa



Učesnici programa





Učesnici programa



Učesnici programa



k o n f e r e n c i j a



Konferencija
"Zlatiborski region i evropski put razvoja"



Milomir Sredojević,
zamenik predsednika opštine Užice

Učesnici Konferencije



Dragomir Papić, izvršni direktor
Centra za ekonomiju i razvoj privrede,
Regionalna privredna komora, Užice



Učesnici Konferencije





Prof. dr **Ksenija Petovar**,
Centar za demokratiju i
Milijan Nedeljković, odbornik, Arilje



Srđan Majstorović, zamenik direktora
Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji



Organizatori Konferencije

Miroslav Tomić,
zamenik generalnog direktora, FAP, Priboj



Svetozar Krstonić, odbornik, Požega



Ksenija Petovar, Centar za demokratiju,
Stanika Žunić, odbornica, Užice i
Milijan Nedeljković, odbornik, Arilje





Zdenka Kovačević, predsednica
Udruženja građana "Sretenje", Požega



Učesnici Konferencije



Zdenka Kovačević, predsednica
Udruženja građana "Sretenje", Požega

Mirjana Nikolić,
Menadžer ljudskih resursa i PR, "Jelen Do"



Milijan Nedeljković, odbornik, Arilje



Milovan Marković, odbornik, Ivanjica





Miladin Zeković,
predsednik Skupštine opštine Nova Varoš



Nives Radeljić, nezavisni konsultant i
Milojica Čojbašić, odbornik, Ivanjica



Željko Prodanović,
predsednik opštine Kosjerić

Ljubica Bogosavljević,
predsednica Skupštine opštine Arilje



Diskusija: **Budimir Tešević,**
član Opštinskog veća, Prijepolje



Mileva Mališić, Forum žena, Prijepolje





Organizatori Konferencije



Sanja Mešanović, Centar za demokratiju



Učesnici Konferencije



Ksenija **Petovar** ►► |

Javne službe kao deo urbanističkog planiranja i politike jednakih mogućnosti

Ovaj rad će se baviti sledećim temama:

1. Socijalna prava i politika jednakih mogućnosti
2. Javne službe i socijalna prava
3. Lokalna uprava i organizacija javnih službi
4. Urbanistički planovi kao podrška organizovanja javnih službi
5. Modaliteti i programi za povećanje prostorne dostupnosti socijalnih prava na lokalnom nivou

Socijalna prava i politika jednakih mogućnosti

Temu o urbanističkom i prostornom aspektu politike jednakih mogućnosti započecemo sa nekoliko pitanja o naizgled nepovezanoj temi o socijalnim pravima. Ta pitanja bi bila: Da li znamo kakvo je stanje socijalnih prava danas u Srbiji? Da li je istinita tvrdnja neoliberalnih autora da u Evropi postoji jednoglasnost o ukidanju države sa socijalnim staranjem? Da li postoje dostupne i pouzdane informacije o obimu i kvalitetu zadovoljavanja socijalnih prava u Evropskoj uniji i u državama u tranziciji? Da li smo suočeni sa poništavanjem nekih važnih socijalnih prava izbornih u vreme socijalizma? Koja i čija prava se poništavaju? Da li je poništavanje ovih prava rezultat socio-ekonomskih analiza, ekonomske krize ili nečeg drugog? Kakva je uloga političke moći i lobi grupa u ostvarivanju, odnosno poništavanju, socijalnih prava? Zašto ostvarivanje socijalnih prava povezujemo sa politikom jednakih mogućnosti?

Socijalna prava okvirno su definisana međunarodnim konvencijama i pakto-vima, kako na globalnom tako i na regionalnom nivou. Najopštiji je Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹. Među regionalnim dokumentima, pomenućemo Evropsku povelju o socijalnim pravima (*European Social Charter, 1961; European Social Charter Revised, 1996*)². Na tradiciji države sa

1 Usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikovanje ili pristupanje rezolucijom Generalne skupštine UN od 16 decembra 1966, a stupio na snagu 3. januara 1976. godine (Dimitrijević i Lazin, 1993:83).

2 Dokument Saveta Evrope, koji je naša država bila obavezna da ratifikuje u roku od dve godine po prijemu u Savet Evrope (24 marta 2003. godine).

socijalnim staranjem, izgrađivane u evropskim državama nakon Drugog svetskog rata, oblikuje se novi koncept transformisane, razumno jeftine države blagostanja (*affordable welfare state*) sa modifikovanim formama ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i podsticanjem partnerstva državnog/javnog, komercijalnog i trećeg sektora. Vršiti se i redefinisane ciljnih grupa kojima su namenjeni programi socijalne zaštite označenih kao ranjive/osetljive (*vulnerable*) društvene grupe, kao što su: siromašni, lica sa posebnim potrebama, lica sa umanjnim sposobnostima i drugi koji u tržišnim okolnostima (neprekidno ili u nekom kraćem ili dužem vremenskom periodu) ne mogu ostvariti neke od svojih osnovnih socijalnih i kulturnih potreba.

Socijalna prava spadaju u kategoriju osnovnih ljudskih i građanskih prava i omeđena su nivoom civilizacijskog i ekonomskog razvoja, s jedne strane, i osobenostima političkog sistema, s druge. Za razumevanje stanja ekonomskih i socijalnih prava u postkomunističkim zemljama nužno je imati u vidu bitnu razliku između koncepta države sa socijalnim staranjem (*welfare state*) u tržišnim demokratijama, naročito u Zapadnoj Evropi, u poređenju sa sistemom socijalnih prava u socijalističkim/komunističkim državama. U zemljama Zapadne Evrope, koncept socijalnih i ekonomskih prava definisan je kao pravo građanina. Ukoliko se jedno pravo definiše kao obaveza države, odnosno javnog sektora, onda ono mora biti dostupno svim građanima te države pod približno jednakim uslovima. U socijalističkim/komunističkim zemljama, ekonomska i socijalna prava su bila utemeljena kao pravo društvenih grupa/klasa, a ne kao pravo građanina. Pojedine društvene grupe koristile su širok spektar ekonomskih i socijalnih prava, kako na osnovu zakonskih odredbi, tako i na osnovu teritorijalne pripadnosti odnosno mesta stanovanja, dok su druge društvene grupe bile isključene kao korisnici pojedinih socijalnih i ekonomskih prava. Tako na primer, zaposlenima u državnim i paradržavnim ustanovama bila su garantovana mnoga socijalna prava na način koji je čak poprimao i formu privilegovanog statusa – radna sigurnost kroz zagarantovanost radnog mesta, sigurnost zarade bez obzira na kvalitet rada i učinak, pravo na bolovanje i nekontrolisanu zloupotrebu tog prava, pravo na porodijsko odsustvo u trajanju od godinu dana i pravo na odsustvo zbog bolesti deteta, itd. Zaposleni u privatnom sektoru i poljoprivrednici, nisu mogli da ostvare većinu ovih prava. Na primer, prilikom uvođenja obaveznog zdravstvenog osiguranja za poljoprivrednike u Drugoj Jugoslaviji (1980. godine), iz skupa prava bilo je isključeno pravo na plaćeno bolovanje, na plaćeno porodijsko odsustvo, na naknadu troškova sahranjivanja i na paketić za novorođeno dete.

S druge strane, postojale su velike razlike u izgledima da se ostvare socijalna i kulturna prava u zavisnosti od mesta stanovanja. Žitelji gradskih naselja, naročito većih gradova (republički, pokrajinski, kao i regionalni centri), imali su znatno bolju prostornu dostupnost javnim službama u poređenju sa građanima seoskih naselja. Pored prostorne dostupnosti, postojale su (i danas postoje) ogromne razlike između gradskih i seoskih naselja u kvalitetu usluga, građevinskim i tehničkim standardima i opremljenosti objekata javnih službi i drugim obeležjima. Urbocentrični koncept organizacije javnih službi doprinio je neprekidnom uvećavanju razlika u

kvalitetu življenja u gradskim i seoskim naseljima i bio jedan od važnih generatora migracija ka gradskim naseljima³.

U drugoj Jugoslaviji (SFRJ) sistem socijalnih prava bio je veoma razgranat, znatno iznad ekonomskih mogućnosti i realnog dohotka. Istovremeno, sistem socijalnih prava bio je selektivan u ostvarivanju, tako da su pojedine društvene grupe imale visoku dostupnost i pogodnosti u ekstenzivnom korišćenju mnogih socijalnih prava, a druge su u tom pogledu bile uskraćene, pa čak i lišene nekih osnovnih prava (Pošarac, 1995; Petovar, 1980; 1990; 2000; 2001). Iako je prošlo skoro dve decenije od rušenja Berlinskog zida i započinjanja procesa tranzicije, u Srbiji nisu oblikovani novi i konzistentni sistemi zakonodavstva u oblasti socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava, a u oblastima u kojima su usvojena nova zakonska rešenja nisu obezbeđeni efikasni mehanizmi implementacije i efektivne zaštite prava definisanih u zakonskim propisima. Sve veći broj zaposlenih nalazi se u radnoj situaciji koju potpuno proizvoljno utvrđuje vlasnik preduzeća, bez definisanog radnog vremena, ugovora o radu, radnim uslovima itd. Neefikasnost sudstva i sudske zaštite u ostvarivanju prava iz radnog zakonodavstva omogućavaju da bogati i moćni poslodavci obezbede potrebnu zaštitu od pravne norme. S druge strane, zaposleni u državnim i paradržavnim službama i dalje uživaju gotovo sva ona prava koja su im bila zagantovana u socijalističkom/komunističkom sistemu. Broj zaposlenih sa takvim statusom se sužava, ali je i dalje srazmerno veliki u strukturi zaposlenih u Srbiji. Gašenje tzv. društvenog sektora u proizvodnoj sferi, odnosno smanjivanje radnih mesta u tom segmentu zaposlenosti, uz istovremeno zadržavanje širokog spektra socijalnih i ekonomskih prava za zaposlene u državnom sektoru koja su dobrim delom definisana kao privilegije, produbljuje jaz između građana i formira društvenu podelu sa uskim ali moćnim i privilegovanim slojem birokratije, činovnika i upravljačkog sloja, i ostatkom građana upućenih na tradicionalne oblike solidarnosti i snalaženja. Ovakva dualna situacija proizvodi mnoge loše posledice. Zaposleni u državnom sektoru, a među njima su svi oni koji imaju uticaj na donošenje zakona i njihovo sprovođenje, i dalje žive u zaštićenom sistemu širokog kruga ekonomskih i socijalnih prava nasleđenih iz socijalizma/komunizma (besplatne bolničke usluge u specijalizovanim kliničkim centrima i bolnicama, pravo na nekontrolisano bolovanje⁴, zagantovano radno mesto i druge vrste pogodnosti). U takvim okolnostima, oni ne mogu biti kreatori nove politike u oblasti ekonomskih i socijalnih prava, niti se ti problemi uopšte postavljaju u njihovom vidokrugu. S dru-

3 Primer za ovo su uslovi osnovnog (obaveznog) obrazovanja. I pored toga što je osnovno obrazovanje ustavna obaveza i što je 1963. godine ustanovljena obaveza osmogodišnje osnovne škole, razlike u kvalitetu i dostupnosti osnovnog obrazovanja u Srbiji i danas se mere vekovima. Pojedine osnovne škole građene u centralnim beogradskim opštinama sedamdesetih godina („Sedam sekretara SKOJ-a“, „20 oktobar“) bile su po nekim elementima opremljenosti iznad elitnih privatnih škola u bogatim evropskim državama. Istovremeno, neke osnovne škole u prigradskim zonama Beograda radile su u tri smene. Gotovo četvrtina školskih zgrada u Srbiji izgrađena je pre 1945. godine (4,5% u 19 veku, i 19,5% između 1901. i 1945. godine). Čak tri od deset škola nemaju klozet u zgradi. Posebno su dotrajale, slabo opremljene i zapuštene škole u seoskim naseljima, mahom izgrađene prema skromnim standardima. U projektu „Škole za demokratiju“ (Town and Schools for Democracy Programme, European Agency for Reconstruction, 2000-2001.), uključen je određen broj škola u seoskim naseljima. S obzirom na sistematsko zapuštanje škola u ovim naseljima, pa čak i u selima u blizini velikih gradova, ovaj napor Evropske agencije za rekonstrukciju ohrabruje i ukazuje na razumevanje nužnosti razvoja seoskih područja u ovakvim i sličnim programima.

4 Čak i u zemlji čuda nevericu izaziva informacija da je građanka L.M., rođena 1954. godine, zaposlena u JP „Vodovod“ u Kruševcu bila neprekidno 21 godinu na bolovanju (Politika, 13. januar 2006, str.19.)

ge strane, redukuju se mnoga ekonomska i socijalna prava koja su tokom proteklih decenija postala civilizacijska norma, bar za veliki deo građanstva (zaštita trudnica, materinski dodatak, porodiljsko odsustvo, zaštita starih i nemoćnih lica). Privatizacija javnih službi najavljuje se već nekoliko godina, ali do sada nije obelodanjen ni osnovni koncept tog poduhvata.

Redukcija socijalnih i ekonomskih prava naročito će pogoditi mlade, radnoaktivne žene u fertilnom periodu, koje su sve više prinuđene da biraju između alternative supruga/majka/domaćica, ekonomski i u svakom drugom pogledu zavisna od muža/hranitelja, ili uloge zaposlene i profesionalno uspešne žene bez dece, ili ne retko samohrane majke na granici siromaštva. Kvalitetna zaposlenost žena ne može se ostvariti bez dostupnih i kvalitetnih obdaništa, osnovnih škola u sistemu celodnevne nastave, različitih servisa za olakšavanje dnevnih obaveza zaposlene žene itd. Uklanjanje ovih socijalnih prava u znatnoj meri otežava, pa čak i ograničava pravo na rad žene-majke, i vraća je na ulogu supruge-majke-domaćice, pod starateljstvo muža-hranitelja. U raspravama o socijalnim pravima zaboravlja se da su države sa socijalnim staranjem uvodile ove institute prvenstveno s ciljem podizanja efikasnosti ekonomije države. Nije filantropski stav prema ženama bio presudan za formiranje različitih sistema usluga radi podrške zaposlenim ženama, nego potreba za ženskom radnom snagom. Osnovna funkcija, svrha i cilj formiranja države sa socijalnim staranjem bila je podizanje ekonomske efikasnosti. Utoliko će redukcija socijalnih prava nužno imati za posledicu snižavanje ekonomske efikasnosti i obnavljanje kruga siromaštva i nerazvijenosti.

Javne službe i socijalna prava

Javne službe su značajan oslonac i akter države sa socijalnim staranjem, a u okolnostima nerazvijenog civilnog društva osnovni medijum u ostvarivanju socijalnih prava.

Dobro organizovane i funkcionalne javne službe su od suštinske važnosti za rodnu ravnopravnost zato što, naročito zaposlenim ženama (koje i dalje zadržavaju mnogo više porodičnih obaveza prema deci, starim roditeljima, bolesnim članovima porodice itd.), obezbeđuju kvalitetan rad u profesiji i bolju zaradu, a time i ekonomsku situaciju, vreme za dopunsko obrazovanje, dokvalifikaciju, itd. Bez obzira na zakonsku garanciju rodne ravnopravnosti, ona neće moći da bude ostvarena ako ne bude obezbeđeno kvalitetno funkcionisanje javnih službi u sektoru obrazovanja, zdravstvene zaštite, brige o deci, socijalne zaštite itd.

U odnosu na ustavne odredbe i zakonsku regulativu, javne službe u kojima se ostvaruju socijalna prava mogu se klasifikovati u dve osnovne grupe⁵:

- Obavezne službe, u kojima se ostvaruju socijalna prava utvrđena ustavom kao obavezna i stoga nužno dostupna pod približno jednakim uslovima svim građanima, odnosno ciljnim grupama. Prema odredbama Ustava Republike Srbi-

⁵ Ovo je modifikovana klasifikacija javnih službi koju je autorka uradila za projekte: Strategija razvoja javnih službi za Generalni urbanistički plan Beograda 2021. i za Regionalni prostorni plan Administrativnog područja Beograda (Petovar, 2001; 2002).

je, u ovu klasu spadaju osnovno obrazovanje i primarna/osnovna zdravstvena zaštita, iz čega sledi da se mora obezbediti dostupno osnovno obrazovanje, relativno ujednačenog kvaliteta i standarda za svu decu na teritoriji Republike, odnosno lokalne zajednice. Takođe, iz ustavnih i zakonskih odredbi sledi da se objekti i službe primarne zdravstvene zaštite, odgovarajuće dostupnosti, kvaliteta i standarda, moraju obezbediti svim građanima opštine. U tekućim i predstojećim izmenama sistemskih zakona u Srbiji, ne bi trebalo očekivati redukciju ova dva osnovna socijalna/kulturna prava. Može se, međutim, očekivati postavljanje strožih zahteva lokalnim vlastima u pogledu obaveznosti ostvarivanja postavljenih standarda i kvaliteta usluga, i, naročito, obezbeđivanje bolje prostorne dostupnosti ovih sadržaja građanima u lokalnim sredinama. To podrazumeva nove i raznovrsnije oblike rada i organizovanja obaveznih sadržaja javnih službi i njihovu reorganizaciju.

- Standardne javne službe u kojima se ostvaruju socijalna prava koja se utvrđuju kao civilizacijska tekovina i kao takve su poželjne i uobičajene u naseljima, iako zakonom nisu propisane kao obavezne. Standardne ustanove, odnosno službe, se podrazumevaju u naselju kao plod civilizacijskog razvoja i ostvarenog nivoa kvaliteta življenja. Ove službe obuhvataju: predškolsku zaštitu dece, srednje obrazovanje, ustanove sekundarne zdravstvene zaštite, ustanove kulture, zdravstvenu zaštitu životinja i fizičku kulturu. Njihovo organizovanje regulisano je zakonom (građevinski, tehnički i higijenski standardi i norme i sl.), ali ne postoji obaveza njihovog organizovanja niti obezbeđenja dostupnosti za sve građane, odnosno ciljne grupe⁶. Planiranje prostornog rasporeda ovih službi vrši se na osnovu nekoliko kriterijuma (broj građana, gravitaciono područje), ali je prostorna udaljenost jedan od najčešćih razloga lišenosti građana usluga ovih službi u pojedinim tipovima naselja (seoska naselja, naročito u brdskim i planinskim područjima, varošice i manji gradovi), ili pak njihova prebukiranost u pojedinim gradskim područjima (obdaništa, domovi za stare i sl.). Treba očekivati da će se redukcija socijalnih prava naročito osetiti u ovoj grupi javnih službi.

Zakon o javnim službama iz 1991. godine, omogućio je uključivanje aktera iz privatnog sektora u organizovanje javnih službi. Javne službe u državnoj svojini, zadržale su međutim monopolsku poziciju, naročito u pogledu pristupa javnim fondovima za finansiranje rada ovih službi. Takva dualna/paralelna pozicija državnog i privatnog sektora onemogućava integraciju sistema javnih službi i ujednačavanje dostupnosti u ostvarivanju socijalnih prava, s jedne strane, i zadržava privilegovanu poziciju građana koji imaju mogućnosti da koriste državne javne službe koje, po pravilu, imaju subvencionirane cene, bolju opremljenost i uslove rada, na drugoj strani. Takva paralelna situacija odlaže prelazak na sistem finansiranja programa a zadržava finansiranje organizacije kao osnovni oblik finansiranja sektora socijalnih prava.

6 U Republici Sloveniji, na primer, lokalna vlast je obavezna da obezbedi mesto u predškolskoj ustanovi za svako dete čiji roditelji to traže. Ukoliko postojeći kapaciteti u javnom sektoru obdaništa nisu dovoljni, lokalna vlast je obavezna da da koncesiono pravo privatniku da organizuje obdanište, ali po standardima koji važe za javni sektor (građevinski, sanitarni, finansijski, subvencije itd.).

Postoji i treća kategorija ustanova/javnih službi koja je vrlo heterogena po sadržaju, finansira se iz budžeta i perspektivno sve više iz privatnih izvora (fondacije, privatne neprofitne organizacije), a posredno se može povezati sa konceptom socijalnih i kulturnih prava. To su elitne (nestandardne, unikatne) ustanove - pozorišta, muzeji, galerije, univerziteti, specijalizovane obrazovne ustanove i sl. Njihovo postojanje određuje *nivo urbanosti naselja*. Osnov za formiranje ustanova iz ove kategorije jeste potencijalno veliki broj korisnika, najčešće sa specifičnim zahtevima, očekivanjima i vrednosnim merilima, kao i srazmerno visoka sredstva za funkcionisanje ovih ustanova. Manji gradovi i seoska naselja su po pravilu lišeni ove vrste ustanova, ali to ne mora da bude pravilo. Lokalne vlasti u saradnji sa komercijalnim i trećim sektorom mogu da ponude znatno bolje ekološke, prostorne, finansijske i druge pogodnosti za pojedine aktivnosti u poređenju sa velikim gradovima. Mogu se navesti različite aktivnosti kao što su: fakulteti sa kampus-sistemom odnosno celovito organizovanom ponudom koja obuhvata učionice, biblioteke, prostorije za rad, stanove za nastavnike, stanove i domove za studente, terene i prostorije za sport i rekreaciju, restorane, ambulante itd.; srednje škole internatskog tipa; rehabilitacioni centri i druge specijalizovane medicinske ustanove sa stacionarnim boravkom; naučno-istraživački centri sa velikim zahtevima u pogledu potrebnog prostora i sl. S obzirom da je gotovo nemoguće čak ni ovlašno naznačiti moguće zainteresovane aktere za ovu klasu javnih službi, čini se da bi tokom izrade prostornih i urbanističkih planova mogle da se identifikuju određene zone u odnosu na nekoliko kriterijuma (ambijentalna privlačnost, vlasnički status zemljišta, raspoloživa površina, saobraćajna pozicioniranost...), te da se takve zone/lokaliteti evidentiraju kao moguća ponuda uz specifikaciju uslova korišćenja.

Normativi i standardi za pojedine klase/grupe ustanova definišu se u odnosu na stepen njihove obaveznosti. Standardi i normativi diferenciraju se na sledeći način: (1) Za obavezne sadržaje definišu se jedinstveni standardi i normativi (primer: osnovne škole ili ambulante/domovi zdravlja). (2) Za standardne sadržaje utvrđuju se minimalni standardi i normativi koje je obavezno ispuniti da bi se aktivnost/sadržaj mogao organizovati (srednja škola, obdanište). (3) Za treću kategoriju (elitne, nestandardne, unikatne sadržaje) gradska uprava, odnosno lokalne vlasti i zainteresovani akteri/investitori, utvrđuju zahtevani nivo kvaliteta prema svom nahodanju, odnosno lokalnim potrebama i mogućnostima.

U vezi predstojeće privatizacije javnih službi treba skrenuti pozornost na nekoliko rizika koji se mogu blagovremeno izbeći i na koje lokalna vlast može da utiče, odnosno da predupredi neželjene posledice privatizacije na kvalitet življenja u lokalnoj zajednici i smanjivanje ostvarenog nivoa socijalnih i kulturnih prava građana. Posebno želimo da upozorimo da najavljena privatizacija javnih službi nosi izuzetnu opasnost otuđivanja i promene namene objekata koji se danas koriste za potrebe javnih službi⁷. Važeća zakon-

7 Autorka je o ovom problemu javno govorila u više navrata: na stručnim i naučnim skupovima, na stručnim sastancima prilikom javne rasprave o Zakonu o planiranju i građenju. Nakon odluke Vlade Republike Srbije, odnosno resornog Ministarstva za prosvetu, u junu 2001. godine, o ukidanju devet osnovnih škola u Beogradu koje su radile u jednoj smeni i prebacivanje ove dece u okolne škole na udaljenim lokacijama, koje su zbog prijema novih učenika počele da rade u dve smene, autorka je u nekoliko tekstova u dnevnim novinama upozorila na necivilizacijsku prirodu ove odluke i njene negativne posledice, kao i na posledice otuđivanja objekata namenjenih obrazovanju.

ska regulativa ne ograničava pravo vlasnika/zakupca objekta da promeni njegovu namenu. Takva situacija može da stvori mnoge razvojne i pravne probleme, od kojih ćemo istaći sledeće:

- Promena namene objekata javnih službi i uopšte objekata za javnu namenu ograničiće izgled za ostvarivanje socijalnih i kulturnih prava, naročito onih koja nisu lukrativna i komercijalna, i suziće korisnike na one koji mogu finansijski da izdrže tržišnu cenu ovih usluga.
- Zakon o eksproprijaciji (2001. godina) se ne bavi ovim problemom. Zadržana je odredba iz prethodnih zakona o korisnicima eksproprijacije⁸. Važno pitanje kakve mogu biti posledice promene svojinskog statusa objekta (i parcele), koji su za tu, prvobitnu namenu pribavljeni po osnovu instituta eksproprijacije, za sada nema odgovor.
- Zakon nije regulisao da li i pod kojim uslovima novi vlasnik može promeniti namenu objekta. Da li novi vlasnik objekta u kome je bila bolnica može posle nekoliko godina da tu organizuje neku drugu aktivnost ili da je da u zakup za neku drugu aktivnost (kockarnica, salon lepote, hotel....)?
- U Zakonu o eksproprijaciji nije preciziran svojinski status tzv. opšteg interesa (član 20 Zakona). Da li privatno vlasništvo može biti u statusu opšteg/javnog interesa? Iskustva u evropskim zemljama pokazuju da i nakon privatizacije neki objekti od javnog interesa mogu ostati u režimu javnog korišćenja (muzeji, istorijski spomenici, privatne zgrade zaštićene kao kulturna dobra...), odnosno objekat ostaje u statusu javnog dobra, bez obzira na svojinski status. U Srbiji to nije regulisano i stoga su izgledne velike zloupotrebe javnih dobara.

U postojećim okolnostima, jedini mehanizam zaštite namene objekta je urbanistički plan. S obzirom da lokalna vlast organizuje izradu i donosi urbanističke planove, ona može putem instituta namene zemljišta i svojinskog statusa zemljišta (javno i ostalo) da uspostavi kontrolu i obezbedi potrebne površine za javne službe. S jedne strane, lokalna vlast može na taj način da postavlja i ostvaruje normative i standarde za javne službe u lokalnoj zajednici (opština, naselje, mesna zajednica), bez obzira da li će one biti organizovane od strane javnog ili privatnog sektora. S druge strane, lokalna vlast može, korišćenjem instituta „namene površina“ i „statusa zemljišta“ (javno – ostalo), da predupredi i onemogućiti promenu namene objekta, odnosno aktivnosti koje se u njemu obavljaju. To je važno zbog zaštite postignutih standarda u oblasti socijalnih i kulturnih prava (obrazovanje, dečja i socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, kulturne aktivnosti, humanitarne organizacije...). Podrazumeva se da lokalna vlast ovo može da učini ako se rukovodi načelima javnog dobra i javnog interesa, a ne načelima nelegitimnih interesa partijskih koterija i lokalnih moćnika i tajkuna.

⁸ U članu 8 zadržana je odredba kojom se utvrđuje da se eksproprijacija može vršiti za potrebe federacije(?), Republike, pokrajine, grada, opštine, društvenih (?) i državnih fondova i javnih preduzeća, ako zakonom nije drugačije određeno.

Lokalna uprava i organizacija javnih službi

Koje su nadležnosti lokalne samouprave u oblasti javnih službi. Mogu se razlikovati dva nivoa aktivnosti:

- Urbanistička regulativa i planovi
- Organizacija i režimi rada javnih službi

Kako je pomenuto, lokalna vlast može da kontroliše namenu površina i javnog zemljišta putem urbanističkih planova i regulative. To je izuzetno važan i, u datim okolnostima, jedini instrument kojim lokalna vlast može da obezbedi zaštitu javnog dobra i javnog interesa u prostoru naselja.

S druge strane, efikasno ostvarivanje garantovanih socijalnih prava (obavezne službe) i onih u kategoriji civilizacijskih tekovina (standardne službe) podrazumeva odgovarajuće institucionalne izmene, širenje nadležnosti i jačanje kapaciteta lokalne uprave i lokalnih potencijala. Naznačićemo neke od mogućih promena:

- *Jačanje lokalne samouprave je zahtev koji se podrazumeva u demokratskom i pluralističkom društvu.* U većem delu Srbije lokalna uprava još uvek funkcioniše po staroj shemi centralizovane jednopartijske države, u kojoj je lokalna uprava puka transmisija odluka i naloga sa viših instanci (tačnije: u višepartijskoj državi partijskih centrala i partijskih nomenklatura). Lokalna uprava mora napraviti radikalnan otklon od naznačene sheme i okrenuti se građanima i lokalnim interesnim grupama, kao osnovnim referentnim skupinama i akterima. Takva pozicija lokalne uprave nužno će promeniti i odnos javnih službi prema građanima i njihovim interesima i potrebama. Službenički (činovnički) mentalitet transformiše se u javnog delatnika („*public servant*“), zato što u transformisanim okolnostima pozicija činovnika i zaposlenog u javnim službama zavisi od kvaliteta pružene usluge građanima. Provera i verifikacija odigrane uloge vrši se na lokalnim izborima, pod pretpostavkom da se usvoji većinski izborni sistem i glasanje za kandidata a ne za stranku.
- *Preispitivanje standardnih, dominantno urbocentričnih modela organizacije javnih službi prilagođenih sredinama sa visokim gustinama naseljenosti i izgrađenosti i njihovo prilagođavanje osobenostima i potrebama lokalnih zajednica.* Najčešće se nezainteresovanost lokalnih vlasti za rešavanje određenih problema i primenu prilagođenih i novih formi organizacije opravdava time da to nije predviđeno ili omogućeno zakonskim propisima. Odgovor može da glasi i da takvi novi predlozi i forme nisu ni zabranjeni. Upravo u tome što nisu zabranjeni, treba tražiti deo prostora za lokalnu autonomiju i delanje koje će voditi ka podizanju kvaliteta življenja i urbanosti lokalnih zajednica. Višedecenijsko iskustvo pokazuje da je dominacija urbocentričnih modela i monopolska pozicija državnog sektora u javnim službama, koncentrisala javne službe u opštinskim centrima. Takvu praksu nužno je napustiti, ukoliko se želi ostvariti kvalitativni preobražaj uslova življenja i sektora javnih službi u perifernim i prigradskim zonama i u seoskim naseljima.
- *Definisanje osnovnih ciljnih grupa prema kojima će biti usmereni prioritetni programi oživljavanja privrednog i socijalnog razvoja.* Mladi i obrazova-

ni građani moraju dobiti status prioritetne ciljne grupe, budući da će oni biti nosioci svekolikog privrednog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja opštine. Ovo tim pre što se unazad deceniju i nešto više iz Srbije i Beograda najviše iseljavalo mlado i obrazovano stanovništvo. To podrazumeva između ostalog: (a) Uključivanje i stipendiranje srednjoškolaca i studenata u redovne i alternativne obrazovne programe koji sadrže različita specijalizovana i nova znanja od značaja za razvojne programe u lokalnim zajednicama. Aktivna saradnja sa osnovnim školama i uvođenje alternativnih programa za različite oblasti profesionalnog rada (novi programi u poljoprivredi, nova primenjiva znanja, ekologija, preduzetništvo, učenje stranih jezika i dr.) koji će interesovati tinejdžere; (b) Podrška organizovanju nevladinih organizacija, naročito u sektoru socijalnih i kulturnih programa, zaštite i očuvanja okoline, organizovanja građana na poboljšanju kvaliteta življenja u lokalnoj zajednici itd. Finansiranje društvenih organizacija iz budžeta grada i opština treba napustiti i umesto toga finansirati programe do kojih će se doći javnim konkursima i otvorenim raspravama, definisanim merilima vrednovanja programa, nakon kojih se prave ugovori sa organizacijom ili udruženjem građana čiji programi su prihvaćeni⁹; (c) Saradnja sa specijalizovanim naučnim ustanovama i sličnim organizacijama radi primene novih znanja i uključivanja mladih stručnjaka u programe njihove primene. Težište mora biti na transferu novih znanja, projekata i programa, koji se mogu direktno primenjivati ili doradivati. Mlada generacija se ne može stimulisati za rad u poljoprivredi i drugim sektorima klasičnim metodama i standardnim programima. Oni se mogu zainteresovati samo u meri u kojoj će njihov profesionalni angažman biti ne samo ekonomski isplativ, već i dovoljno izazovan, statusno privlačan i kreativan; (d) Prioritetna ciljna grupa u programima stanovanja (davanje stanova u zakup, subvencionirane stanarine, hipotekarni, subvencionirani krediti i dr.) su mladi i obrazovani građani, koji su, ili će biti, nosioci razvojnih programa i kvalitativnog socijalnog i ekonomskog preobražaja Srbije. To se naročito odnosi na seoska naselja i male i srednje gradove, sa hroničnim nedostatkom mladih, kvalifikovanih i inovativnih stručnjaka. Podrazumeva se da naznačeni i drugi programi treba da uključe mlade generacije oba pola (u skladu sa njihovim interesovanjima i preferencijama), kao i žitelje i gradskih i seoskih naselja. Uključivanje seoske omladine u ovakve programe je među prioritetima, jer su oni osnovni akter oživljavanja sela i primene novih tehnologija i znanja u razvoju seoskih područja.

- *Podsticanje razvoja trećeg sektora* (udruženja građana, nevladine organizacije i dr.) od interesa je za razvoj opštine, naročito organizacija koje su usmerene

9 U ovom pogledu ohrabruje javni poziv Ministarstva za socijalna pitanja Republike Srbije, udruženjima i organizacijama osoba sa invaliditetom, na Konkurs za finansiranje u 2002. godini, u kome se kaže: „Ministarstvo za socijalna pitanja Republike Srbije, u 2002. godini u okviru procesa reformi u sektoru socijalne zaštite i podršci alternativnom, vaninstitucionalnom pružanju usluga, posebnu pažnju posvećuje potrebama osoba sa invaliditetom. (...) Ministarstvo će podržavati unapređenje rada udruženja i organizacija osoba sa invaliditetom, posebno dajući prioritet udruženjima i organizacijama na lokalnom nivou“. U detaljno opisanom pozivu navodi se šta će finansijski biti podržavano, ko može da konkuriše, kako konkurisati, kako će izgledati proces odobravanja programa, obrazlaže se koje su prednosti ovakvog načina finansiranja i šta se očekuje. (Politika, 30 april – 2 maj 2002.)

na programe kojima se podiže kvalitet življenja u lokalnoj sredini. Opština može deo budžetskih sredstava da plasira kroz različite programe poboljšanja kvaliteta življenja, socijalnog razvoja, kulture i sl. i da uključi različita udruženja građana u ostvarivanje ovih programa. Ovakva praksa pokazala je odlične rezultate, budući da nije u pitanju samo ekonomski interes, nego i motivacija građana da unaprede uslove življenja u svojoj lokalnoj zajednici, čime indirektno podižu vrednost svojih nekretnina i čine uslove življenja raznovrsnijim, kvalitetnijim i osmišljenijim. Neke veoma važne javne službe, kao što je predškolska zaštita dece, briga o starima i dr, mogu biti organizovane u okviru privatnog sektora, pod uslovom da imaju podršku opštine i da im se obezbedi pristup javnim fondovima za subvencioniranje usluga. Pod takvim uslovima, privatni sektor može ove usluge da pruži kvalitetnije i jeftinije od javnog sektora. Ovo je naročito važno za podsticanje socijalnog razvoja i podizanje kvaliteta življenja u seoskim područjima. Lokalna uprava i treći sektor su ravnopravni akteri na poslovima poboljšanja kvaliteta življenja, uključivanja građana i korišćenja građanske energije, pameti i znanja u programima i projektima od interesa za razvoj lokalne zajednice. Otuda se oni nalaze u partnerskom, a ne konkurentskom odnosu. Izgradnja partnerskih odnosa između tri bazična sektora (državnog/javnog, komercijalnog i trećeg) može da poboljša kvalitet njihovog rada i efekte na kvalitet življenja u lokalnoj zajednici.

- *Niska gustina izgrađenosti i naseljenosti u seoskim područjima jeste objektivno ograničenje za organizovanje javnih službi.* No, to nije problem samo u Srbiji, nego i u seoskim područjima svih drugih evropskih država, premda na drugačiji način. Ti problemi rešavaju se prilagođenim modalitetima organizacije javnih službi i obezbeđivanjem njihove efektivne dostupnosti. Jedan element je prostorna dostupnost, odnosno ostvarivanje usluga u okviru utvrđene prostorne razdaljine, koja se rešava (a) organizovanjem novih, prilagođenih formi u ostvarivanju usluga i (b) poboljšanjem saobraćajne infrastrukture i kvalitetno i efikasno organizovanim javnim i specijalizovanim prevozom (đački autobusi, subvencionirane đачke karte u javnom prevozu). Drugi element je organizaciona dostupnost koja podrazumeva prilagođavanje organizacionih formi ustanova i aktivnosti javnih službi osobenostima lokalne sredine (na primer, uvođenje mobilnih zdravstvenih službi, reorganizacija osnovnog školstva uvođenjem mobilnih vidova nastave, organizovanje i obezbeđivanje internatskog smeštaja uz srednje škole i umrežavanje privatnih stanodavaca i privatnih pansiona u internatsku ponudu, umrežavanje privatnog sektora u mrežu organizacija javnih službi itd.). Slabo funkcionisanje i nizak kvalitet javnih službi u seoskim naseljima najčešće se opravdava nedostatkom novca. Praksa razvijenih zemalja pokazuje, međutim, da se odgovarajućom reorganizacijom i prilagođavanjem javnih službi osobenostima i specifičnim obeležjima lokalnih sredina može postići znatno bolji kvalitet usluga, čak i bez znatnijeg povećanja finansijskih sredstava. To podrazumeva da se ustanovama javnih službi postave odgovarajući zahtevi u pogledu kvaliteta usluga, vrste ponude i metoda rada, kao i da se na lokalnom nivou privatni sektor ohrabri i stimuliše različitim poreskim i drugim olakšicama da ponudi nove programe u ovoj oblasti.

- *Reorganizovanje i prilagođavanje osnovnog obrazovanja osobenostima lokalne zajednice.* Mora se napustiti urbocentričan model organizovanja osnovnog obrazovanja i uspostaviti sistem koji će obezbediti kvalitetno i dostupno osnovno i srednje obrazovanje za decu iz grada, sa gradske periferije i iz seoskih naselja. To se jednako odnosi na osnovno i srednje obrazovanje, kao i na različite vrste specijalizovanog, stručnog i alternativnog obrazovanja. Efikasan sistem javnog gradskog i međunaseljskog prevoza, prilagođen potrebama i dnevnim ritmu dece i omladine (školske i vanškolske aktivnosti), mora biti jedna od osnovnih i prioriternih obaveza lokalne uprave. Ove programe i aktivnosti poželjno je raditi u saradnji sa kontaktnim opštinama, zato što je to racionalnije, obezbeđuje veći broj korisnika i zainteresovanih za različite programe i što se umanjuju administrativni i drugi troškovi. Organizovanje internatskog smeštaja za srednjoškolce i učenike starijih razreda osnovne škole može se potpunije, kvalitetnije i jeftinije obezbediti u saradnji sa privatnim sektorom i podsticanjem formiranja zadužbina i fondacija. Treba pomenuti i mobilne profesorske ekipe koje će pružati specijalizovana znanja koja učenici ne mogu dobiti od redovno zaposlenog nastavničkog kadra. Takođe i mobilne kompjuterske laboratorije, biblioteke i druge slične forme, koje mogu opsluživati nekoliko naselja tokom nedelje. *Isti zahtev postavlja se i sektoru zdravstvene zaštite.* Lokalna uprava mora da podržava i ohrabruje umrežavanje privatnog i javnog sektora, umesto njihovog paralelnog postojanja. Ako je javni sektor u primarnoj zdravstvenoj zaštiti trom i imobilan i ukoliko ne želi da se približi korisnicima u seoskim i udaljenijim naseljima, lokalna vlast ima razloge da stimuliše i finansijski podrži privatni sektor u takvim programima. Razvojni cilj je postizanje višeg nivoa kvaliteta i obuhvata primarne zdravstvene zaštite. Operativni mehanizmi za postizanje tog cilja mogu biti efikasni ako se obezbedi ukidanje monopolskih pozicija i ostvari pouzdana kontrola kvaliteta pruženih usluga, bez obzira da li je reč o javnom ili privatnom sektoru.
- *Programi stanovanja moraju imati naglašenu razvojnu dimenziju i funkciju.* Prioritetna ciljna grupa u programima subvencioniranog stanovanja su mladi, obrazovani građani. Drugi postulat je regionalna usmerenost programa stanovanja i stimulisanje stambene izgradnje i obnove stambenog fonda u područjima prioriternog razvoja (seoska naselja, manji i srednji gradovi, usklađivanje sa investicionim programima i ponudom radnih mesta itd.). U seoskim područjima je neophodno podržavati različite modalitete stanovanja, od dugoročnih hipotekarnih kredita za unapređivanje poljoprivredne proizvodnje i poljoprivrednih gazdinstava, do subvencioniranja ostalih oblika stanovanja (prilagođenih profesionalnim interesima vlasnika). Takođe, treba podsticati primenu montažnih stambenih objekata i stambenih objekata kraćeg amortizacionog perioda.
- *Institucionalna podrška privatnoj inicijativi,* naročito ohrabrivanje privatnih investicija i jačanje mera sigurnosti privatne svojine. To podrazumeva ohrabrivanje privatnih investicija i programa za primenu novih tehnologija i inovacije u poljoprivredi, malim i srednjim preduzećima i dr. Jedan od aktera u promovisanju ovih programa jeste lokalna uprava. S druge strane, lokalna

uprava mora da nastoji na višestrukoj zaštiti pravne sigurnosti i vrednosti nekretnina građana. Ta zaštita ne podrazumeva samo pravni aspekt (koji je mahom u nadležnosti državne regulacije) nego i aspekt kvaliteta nekretnina, čije održanje ili unapređenje umnogome zavisi od odluka lokalnih organa vlasti (regulacioni planovi, obezbeđenje poštovanja vertikalne i horizontalne urbane regulacije, obezbeđenje poštovanja urbanog reda i urbanističke norme dr.).

- *Vraćanje pravne sigurnosti zadužbinama i podizanje poverenja u formiranje novih zadužbina i fondova.* Bilo bi važno da lokalne vlasti, ukoliko na njihovoj teritoriji postoje nekretnine i imovina koja je pripadala zadužbinama, pokrenu postupak za vraćanje tih objekata (zgrade, stanovi, poljoprivredne površine i sl.) zadužbinama i da se angažuju na njihovom obnavljanju ili aktiviranju. U razvijenim državama, zadužbine su danas veoma važan, a negde i dominantan oblik/izvor finansiranja mnogih aktivnosti (obrazovanje, kultura, nauka, socijalno staranje, humanitarni projekti, uređenje naselja itd.). Veći su izgledi da se neki program finansira i da se dobije donacija ukoliko je u pitanju pouzdana fondacija, sa transparentnim računom, javnim uvidom u delatnost i kvalifikovanim osobljem i članstvom.
- *Povećanje efikasnosti poslova sa građanima.* Lokalna uprava treba da uradi analizu poslova i potreba koje građani završavaju u opštinskom centru. Potom treba da istraži mogućnosti efikasnog završavanja takvih poslova reorganizacijom rada svojih službi (na primer, mobilna opštinska služba koja će dolaziti u naselje jednom nedeljno, ili širenje i osposobljavanje lokalne uprave za upotrebu kompjutera i elektronske pošte u komunikaciji sa građanima). Takva analiza neophodna je za oblikovanje novih programa i reorganizacije lokalnih javnih službi. Pozitivna iskustava sredina koje su uspele da zaustave migracije ka opštinskom centru ili velikim gradovima mogu biti podsticajna za ostale lokalne zajednice.

Urbanistički i prostorni planovi kao instrument obezbeđivanja socijalnih prava

Urbanistički i prostorni planovi su navedeni kao važan instrument lokalnih vlasti koji još uvek nije dovoljno iskorišćen, kako u razvojnom pogledu, tako i u pogledu podizanja kvaliteta življenja u lokalnoj zajednici. Važno je da se izrada urbanističkih i prostornih planova ne razumeva kao nametnuta obaveza koja se mora „odraditi“, već da se koristi kao jedna od najvažnijih razvojnih poluga kojima raspolaže lokalna vlast. U tome, neophodno je napustiti danas uvrežen koncept „investitorskog urbanizma“, koji široko zagovaraju instrumentalizovani urbanisti sledeći u mnogome nelegitimne interese lokalnih tajkuna i investitora. Cilj lokalne uprave ne sme biti da „puni“ opštinski budžet ustupanjem građevinske parcele za koju naplaćuje jednokratnu naknadu. Naprotiv, cilj je da se dobrim planiranjem povećava vrednost zemljišta i podstiču aktivnosti u prostoru opštine, a time i kvalitet življenja i dobrobit građana. Raubovanje i razgradnja urbanog prostora Srbije u poslednjih 15 godina, koje je rezultat tzv. „investitorskog urbanizma“ i generalno smanje-

nje vrednosti gradskog zemljišta i nekretnina rezultat su primitivnog i talibanskog razumevanja i interpretacije tržišne ekonomije¹⁰. Opština ima nadležnosti u oblasti urbanističke regulative, u utvrđivanju načina i režima korišćenja gradskog zemljišta i definisanju njegove namene i veoma je važno da to svoje pravo iskoristi na način da obezbedi dugoročnu dobrobit i zaštitu javna dobra i legitimne interese građana u prostoru lokalne zajednice.

Modaliteti i programi za povećanje prostorne dostupnosti socijalnih prava na lokalnom nivou

U ovom delu rada skicira se nekoliko prioriternih programa u osnovnim oblastima socijalnog razvoja, kojima je cilj da obezbede ostvarivanje osnovnih socijalnih i civilizacijskih prava građana i ciljnih grupa, koja se danas podrazumevaju u evropskim državama, a za koja postoji uverenje da su kod nas takođe ostvarena u visokom obimu. Treba podsetiti da se objedinjeni podaci o nivou zadovoljavanja socijalnih prava građana ne evidentiraju u statističkim izveštajima, niti su dostupna kao javna informacija u opštinskim i republičkim službama.

Predškolska zaštita dece: Pravo na subvencioniranu cenu u predškolskoj ustanovi moraju ostvarivati i deca u privatnim ustanovama, kako bi se ostvarila zakonska jednakost dece, budući da se deca u državnim ustanovama subvencioniraju iz javnih fondova, koji se namiruju iz budžeta, odnosno poreza građana. Ovo se naročito odnosi na privatne ustanove organizovane u naseljima u kojima ne postoji javna ustanova. Budući da u dogljedno vreme neće biti finansijskih sredstava za izgradnju novih predškolskih ustanova, a da će potražnja za smeštajem dece u predškolske ustanove biti sve veća (realna je pretpostavka da će ekonomski boljitak doneti povećano zapošljavanje, naročito mladih roditelja) valja se osloniti na modalitete organizacije predškolskih ustanova koji ne zahtevaju veća investiciona ulaganja, kao što su zakonsko regulisanje dugoročnog zakupa, smanjivanje poreskih stopa za izdavanje u zakup objekata/prostora namenjenih javnim potrebama, kao što je zdravstvo, predškolska zaštita i dr, odnosno smanjene poreske stope zakupcima koji u zakup daju prostore za nekomercijalne i neprofitne aktivnosti, korišćenje montažnih objekata itd. Neophodno je omogućiti organizovanje predškolskih razreda u saradnji sa privatnim akterima u prostorijama osnovnih škola, ukoliko za to postoji interes i raspoloživ prostor. Ovaj zahtev naročito se odnosi na seoska naselja, deficitarna predškolskim ustanovama. Ako se iskreno nastoji na zadržavanju mladog, kvalifikovanog i radnokompetentnog stanovništva u zemlji i njegovom zapošljavanju (ako je to jedna od razvojnih ciljnih grupa u Srbiji), onda je organizovanje predškolskih ustanova jedan od osnovnih preduslova za takve programe. S druge strane, iskustvo nam govori da su deca i mladi roditelji grupe bez moći lobiranja, sa vrlo slabim uticajem u medijima. Na ovo skrećemo pažnju, zato što se problem deč-

10 Dovoljno je uporediti cene nekretnina u Zagrebu i Beogradu da bi se potražio odgovor na pitanje zašto Beograd počinje da zaostaje sa cenama nekretnina u poređenju sa glavnim gradovima država u okruženju. Izvesno je da cene nekretnina i zemljišta u srbijanskim naseljima neće ići na gore dok se u urbanističku praksu ne vrati urbanistička norma i poštovanje osnovnih civilizacijskih standarda evropskih gradova.

jih predškolskih ustanova ne može rešiti medijskim pritiskom i medijskom podrškom, već isključivo sadržajno, vremenski i institucionalno omeđenim programima, koje će usvojiti i na čijoj realizaciji će raditi lokalna uprava, u saradnji sa republičkom upravom i trećim sektorom.

Mora se otvoriti pitanje da li će predškolske ustanove biti privatizovane i koji bi bili stvarni razlozi za takvu odluku? Ako znamo da su kapaciteti državnih obdaništa nedovoljni, da su državna obdaništa danas prebukirana, da je veliki broj dece na listama čekanja, da su ona subvencionirana, da je postignut relativno zadovoljavajući nivo kvaliteta rada i da deca dobijaju kvalitetnu hranu, moramo postaviti pitanje šta će se dogoditi ako se donese odluka o privatizaciji obdaništa? Koliko se o tome zna, da li se o tome javno govori? Može se očekivati da će republička vlada (bilo koja) nastojati da smanji budžetske troškove i da se može odlučiti na privatizaciju. Kako preduprediti gubljenje sigurnosti i kvaliteta ovih ustanova u procesu privatizacije? Kako preduprediti promenu namene objekta obdaništa nakon privatizacije?

U većini zemalja Evropske unije obdaništa, predškolske ustanove i zabavišta koja je osnovala lokalna zajednica pružaju *javnu uslugu*. Lokalna zajednica upravlja ovim institucijama direktno ili putem ugovora angažuje javnu ili privatnu službu, uključujući tu i neprofitna udruženja, da obezbede programe za predškolsku decu. U Sloveniji postoji zakonska odredba kojom se svakom detetu garantuje pravo na mesto u javnom programu obdaništa. Ukoliko nema dovoljno mesta, lokalna vlast je dužna da obezbedi dodatna mesta u javnom obdaništu ili da objavi poziv za koncesione ponude radi otvaranja novih programa u roku od trideset dana. Javni programi obdaništa finansiraju se iz državnih fondova, resursa lokalnih zajednica, uplata roditelja, donacija i drugih izvora. Cene su regulisane Propisima o plaćanju za programe obdaništa. Cena pokriva obrazovanje, staranje i ishranu. Roditelji plaćaju između 15% i 85% cene. Iznos koji plaćaju pojedinačni roditelji određuje se na osnovu prihoda, vrednosti imovine i broja dece upisane u takve programe.

Osnovno obrazovanje: Posledice dugogodišnje krize na kvalitet objekata i organizaciju osnovnog obrazovanja pokazuju se u hroničnom nedostatku (nedovoljnosti) prostora i, što je veći problem, lošem građevinskom stanju i opremljenosti velikog broja osnovnih škola. Sredinom osamdesetih godina 20. veka u Srbiji se odustalo od širenja mreže celodnevno organizovanih osnovnih škola, što je za posledicu imalo smanjenje investicija za izgradnju novih osnovnih škola i rekonstrukciju postojećih. I pored toga što se neprekidno smanjuje broj dece stasale za osnovno obrazovanje i što se neprekidno smanjuje broj odeljenja u razredima osnovnih i srednjih škola, nije došlo do povećanja standarda u osnovnim školama. Migracije iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i sa Kosova i Metohije, povećale su unekoliko broj dece upisane u osnovne škole, naročito u prigradskim i seoskim naseljima, u kojima je jedan broj područnih osnovnih škola počeo da radi u dve smene.

Poboljšanje kvaliteta školovanja u osnovnim školama podrazumeva programe prilagođene osobenostima naseljskog prostora. Obeshrabrujuće su zvučale izjave o navodnom višku prostora i objekata osnovnih škola u Beogradu, eventualnoj prodaji ovih objekata ili promeni njihove namene, koje su se 2001. godine mogle čuti od tadašnjeg ministra za obrazovanje Republike Srbije i nekih funkcionera ovog Ministarstva. Reforma obrazovanja u prostorno skućenim školama unapred je osuđena na ne-

uspeh. U okolnostima kada najveći broj osnovnih škola radi u dve smene, a jedan broj čak u tri smene, kada su prostorni parametri znatno ispod minimalnih važećih normativa i standarda, kada je opremljenost većine škola daleko ispod evropskih standarda, govoriti o viškovima prostora i objekata osnovnih škola naprosto je neshvatljivo. Ako u nekoj lokalnoj zajednici nema dovoljno dece stasale za osnovnu školu, ili neki od razreda, onda se može organizovati specijalizovani prevoz iz gradske zone ili seoskog naselja u kojima je školski prostor nedovoljan i na taj način iskoristiti takva škola. To je već decenijama praksa u svim razvijenim zemljama. Nema razloga da se u Beogradu i Srbiji konačno ne uvede takva praksa, umesto da se loši uslovi školovanja dece u seoskim i prigradskim područjima neprekidno opravdavaju nedostatkom školskog prostora. U seoskim naseljima, pored unapređenja objekata, nužna je i reorganizacija osnovnog obrazovanja radi podizanja kvaliteta nastave.

U bliskoj budućnosti, neophodan je prelazak (a) na režim celodnevne nastave u osnovnim školama i (b) produženje trajanja obaveznog obrazovanja. Jedan od osnovnih ciljeva osnovnog obrazovanja mora biti povećanje broja škola sa celodnevno organizovanom nastavom. Režim celodnevne nastave, kao civilizacijska tekovina u razvijenim društvima, usklađen je sa radnim vremenom roditelja, i stoga obavezujući u sredinama gde je ostvaren visok stepen zaposlenosti žena i uopšte mladih ljudi i roditelja. Ukoliko ekonomski oporavak zemlje i povećanje zaposlenosti, naročito među mladim i kvalifikovanim građanima, počne da se ostvaruje, zahtev za celodnevnom školama će od opravdanog postati obavezan za javnu upravu, jer je to jedini način usklađivanja radnog vremena zaposlenih roditelja i zbrinjavanja dece tokom radnog dana. Škola nema samo obrazovnu funkciju, u njoj dete radi domaće zadatke, druži se, obeduje i zbrinuto je dok su roditelji na poslu. Cilj organizovanja odnosno transformacije dvosmenih osnovnih škola u celodnevne škole, jednako se odnosi na gradska i seoska naselja. Ne postoje razlozi koji bi opravdavali održavanje područnih, slabokvalitetnih osnovnih škola u seoskim naseljima, budući da se proizvodna, socijalna i profesionalna struktura sela radikalno menja. Međutim, treba reći da se ni u jednoj strategiji razvoja osnovnog obrazovanja u Srbiji ne pominje celodnevna nastava kao cilj. Ne postoji analiza troškova celodnevnog osnovnog obrazovanja i efekata koji će se dobiti njegovim uvođenjem (bezbednost dece, kvalitetniji rad roditelja na poslu...). Nema sumnje da bi veliki broj roditelja prihvatio da participira u troškovima celodnevne nastave. Srbija pripada grupi evropskih država sa *najkraćim trajanjem obaveznog obrazovanja (osam godina)*. Ovo se, takođe, morati menjati, ako se bude nastojalo na harmonizaciji zakonodavstva sa državama Evropske unije. Sve to iziskuje promišljene i celovite promene u sistemu obrazovanja (a ne samo reformu nastave), što obuhvata opremljenost i standarde kvaliteta školskih objekata, njihov prostorni raspored i dostupnost za učenike. U važećem Zakonu o osnovnom obrazovanju ne pominje se problem dostupnosti, niti ujednačavanje uslova osnovnog obrazovanja. Zadržane su odredbe iz prethodnog (prethodnih) zakona.

Specifični problemi osnovnog obrazovanja u prigradskim područjima i seoskim naseljima mogu se rešavati na različite načine, ali uvek koordiniranim aktivnostima republičkih i lokalnih vlasti i uz primenu modaliteta prilagođenih osobenostima lokalnih sredina. Izvesno je da kvalitetno školovanje u naseljima sa niskim gustinama naseljenosti mora biti skuplje nego u standardnim gradskim sredinama. To je činje-

nica sa kojom se suočavaju druge države i nije nikakva specifičnost naše zemlje. Ta činjenica se mora uvažavati u okviru izrade budžeta za osnovu obrazovanje na nivou Republike, budući da je ustavna obaveza da se obezbede relativno približni uslovi osnovnog obrazovanja za sve učenike osnovnih škola. U rešavanju ovog problema za sada se vide dva moguća rešenja. *Prvo je* ukрупnjavanje osnovnih – područnih škola, što podrazumeva: (a) izgradnju novih objekata osnovnih škola za nekoliko seoskih naselja (u centrima zajednice sela) ili rekonstrukciju nekih od sadašnjih objekata; (b) odgovarajuće opremanje ovih škola savremenim nastavnim i drugim sredstvima; (c) izgradnju stanova za nastavno osoblje ili kredite za izgradnju privatnih kuća; (d) obezbeđivanje pouzdanog, redovnog i subvencioniranog specijalizovanog đačkog prevoza koji će svakodnevno prevoziti učenike od mesta stanovanja do škole. *Drugo je* zadržavanje postojeće sheme područnih škola sa uvođenjem novih programa kojima bi se poboljšao kvalitet nastave u područnim školama, kao što je uvođenje mobilnih nastavnih ekipa specijalizovanih za pojedine programe, kako bi se učenicima područnih škola obezbedili novi oblici nastave i znanja koja su pristupačna deci iz matičnih škola. Programi rekonstrukcije i obnove područnih škola su neophodni zbog poboljšanja uslova nastave i boravka dece u školama.

Drugi problem o kome treba doneti odluku odnosi se na minimalne standarde i normative školskog prostora. Važeći normativi za izgradnju objekata osnovnih škola poštuju se prilikom izgradnje i rekonstrukcije objekata, ali je evidentno da najveći broj osnovnih škola, naročito u prigradskim i seoskim naseljima ne ostvaruju propisane normative, kako u pogledu površine učioničkog prostora po učeniku, tako i u pogledu opremljenosti škola specijalnim nastavnim prostorijama i instalacijama. Dodatan problem je kako u doglednom roku obezbediti prelazak svih škola na rad u režimu celodnevne nastave. To se jednako odnosi i na gradske i na seoske sredine, naročito ako se bude nastojalo na kvalitativnom preobražaju seoskih područja, zauzavljanju emigracije mladih iz sela i podsticanju otvaranja novih radnih mesta i investicija koje će omogućavati zapošljavanje kvalifikovane (i ženske i muške) radne snage. Takođe, očekivano produženje obaveznog obrazovanja bar na devet godina zahtevaće povećanje kapaciteta objekata osnovnog obrazovanja.

Prema važećim propisima, *obezbeđivanje subvencija* za prevoz učenika osnovnih škola je u nadležnosti opština. Bogatije opštine obezbeđuju ova sredstva, pa učenicima osnovnih škola koji žive u ovim opštinama mogu da ostvare niže cene u javnom prevozu. U siromašnim opštinama, međutim, učenici ne mogu da ostvare ove subvencije, pa su prinuđeni da plaćaju punu cenu karte, u ne uvek redovnom i pristojnom javnom prevozu (što može da košta i nekoliko desetina evra mesečno), ili da pešače desetak i više kilometara do prve škole.

Bez obzira na izabrani modalitet (ili neki treći) obezbeđivanja boljih uslova osnovnog obrazovanja i povećanja dostupnosti kvalitetnog osnovnog obrazovanja i za učenike iz seoskih naselja i sredina sa nižom gustinom izgrađenosti i naseljenosti, jedan zahtev se čini opravdanim i teško oborivim. Radi se o vraćanju na primenu tipskih objekata osnovnih škola, montažnog ili nekog drugog tipa, kraćeg veka amortizacije, jeftinijih u građenju i održavanju. Ta praksa je neopravdano napuštena u Beogradu i Srbiji sedamdesetih godina, kada su pod uticajem različitih investitorskih želja, građevinskih lobija i projektantskih imaginacija, društvenim

sredstvima građene luksuzne i skupe osnovne škole, koje se danas suočavaju sa visokim troškovima održavanja.

Srednje obrazovanje: Većina opštinskih centara u Srbiji ima jednu ili više srednjih škola. Jačanje postojećih srednjoškolskih centara i eventualno otvaranje novih, podrazumeva razvijanje novih sadržaja u ovim školama. Nužno je, pre svega, povećati gravitaciono područje ovih škola, čime se povećava broj kandidata koji će konkurisati za školovanje, a samim tim će kriterijumi selekcije moći da budu strožiji i objektivniji. Preduslovi povećanja gravitacionog područja škole su nekoliko: (a) organizovanje đačkog internata pri školi i postepena transformacija škola po kampus sistemu, tako da školu mogu da pohađaju i srednjoškolci koji ne žive na dnevnoj gravitacionoj izohroni od škole; (b) umrežen i organizovan sistem privatnih stanodavaca, koji će na ugovornoj osnovi izdavati sobe srednjoškolcima i imati određene mogućnosti i obaveze kontrole ponašanja (supervizije ponašanja učenika kojima daju sobu u zakup); (c) opremljenost škole potrebnim sadržajima, kao što su specijalne nastavne prostorije, biblioteke, trpezarije i restorani, sportski tereni i prostori i ostale prateće usluge; (d) poboljšan kvalitet nastave i ponuda adekvatnog i modernog znanja i veština u skladu sa savremenim srednjoškolskim obrazovanjem, (e) uvođenje privatnih srednjih škola specifičnih profila i znanja, (f) podsticanje donatorstva za obezbeđivanje stipendija, i najzad, ali ne i najmanje važno (g) formiranje kompletnih škola koje će pružiti ne samo kvalitetna znanja i komfor učenicima, nego obezbediti i brigu, staranje i superviziju maloletnim tinejdžerima u ne baš mirnim godinama sazrevanja. Primetna tendencija u evropskim državama je produženje obaveznog obrazovanja i na srednjoškolski nivo, specijalizacija obrazovanja, znanja i veština koji se na tom nivou ostvaruju, kao i opadanje interesovanja za nastavljavanje školovanja na univerzitetima. Srednja škola je sve manje karika ka univerzitetским studijama, a sve više izvor specijalizovanih znanja sa kojima se mlad čovek može zaposliti i početi samostalan život i specijalizovanje u profesiji.

Zaštita starih: Potrebe za različitim oblicima zaštite starih povećavaće se bar iz sledećih razloga: (1) već sada je prosečna dob stanovništva relativno visoka, naročito u seoskim naseljima, a demografske projekcije ukazuju na nastavljavanje trendova starenja stanovništva; (2) povećava se udeo staračkih (samačkih i dvočlanih) domaćinstava koja će sve teže rešavati tekuće probleme svakodnevnog života (snabdevanje, zdravstvena zaštita, druge vrste usluga); (3) penzionerska populacija je već sada velikim delom u kategoriji siromašnog stanovništva i nema izgleda da se njena ekonomska situacija u dogledno vreme popravi; (4) usled ekonomskih okolnosti u poslednjih desetak godina u gradskim naseljima je povećan udeo tzv. prinudnih proširenih porodica, sastavljenih od tri pa čak i četiri generacije, zbog ekonomskih i stambenih ograničenja za mlade odrasle građane da se odvoje i zasnuju samostalno domaćinstvo. Poboljšanje ekonomske situacije ubrzaće tendencije odvajanja mlađih generacija, što će dovesti do povećanja broja staračkih domaćinstava. Otuda bi valjalo razmotriti modalitete ponude penzionerima i starim licima različitih oblika smeštaja i brige o starima (zajednice stanovanja starih ljudi, modifikovani tipovi domova za stare, forme doživotnog izdržavanja uz kontrolu i superviziju nadležnih službi i specijalizovanih organizacija) koje bi bile ekonomski isplative i održive. Lokacije za ovakve zajednice mogle bi biti u manjim naseljima, u blizini domova zdra-

vlja, ili uz posebno organizovane mobilne i patronažne zdravstvene službe. Inicijalno, ovakav program mogao bi da bude započet kao pilot program u nekoliko gradskih i seoskih naselja, u saradnji sa institucijama koje imaju iskustvo, znanje i kadar neophodan za definisanje i operacionalizaciju ovakvih programa. Ima razloga da se osnivaju i nove službe za podršku porodice u okviru socijalnog staranja (Nacionalni program socijalnog staranja, Program razvoja brige o starim ljudima). Program socijalne brige o starim ljudima sadrži kako mogućnosti institucionalnog staranja, tako i plan za razvoj usluga u kućnom okruženju kojim će biti pokriveno oko 15% starijeg stanovništva. To obuhvata: stambeni smeštaj, dnevne centre, rezidencijalne domove za starije, pomoć u kući, usluge na veliku daljinu i osnivanje centara za pomoć u kući kao dela mreže javnih socijalnih i zdravstvenih usluga. Korisnici plaćaju punu cenu za najveći broj oblika kućne pomoći, zavisno od finansijske situacije korisnika, a opština može subvencionisati te usluge¹¹.

Osobe sa smetnjama u kretanju: Neprilagođenost objekata za javne namene potrebama osoba sa invaliditetom i drugim teškoćama u kretanju je poseban aspekt prostorne dostupnosti. Procenjuje se da u razvijenim zemljama danas oko 8% građana ima teškoće u kretanju i druge fizičke hendikepe, te stoga i potrebu za prostorom u kojem nema fizičkih barijera (stepenica, prolaza neprilagođenih širini invalidskih kolica, neprilagođenih sanitarnih prostorija itd). Obezbeđenje pristupačnosti za lica u invalidskim kolicima danas je u većini evropskih zemalja, SAD, Kanadi, Australiji, zahtev koji se, naprosto, podrazumeva za sve objekte i prostore u javnom režimu korišćenja, bez obzira na svojinski status. Takva regulativa postojala je u SAD čak pre četvrt veka i svi univerziteti (državni i privatni) morali su da obezbede licima u invalidskim kolicima dostupnost svim tačakama na univerzitetu. Inicijativa da se minimum odredbi (rampe na ulaznim stepeništima, odgovarajuća veličina lifta, ulazna i unutrašnja vrata u stanu i sl.) unese u Uslove i tehničke normative za projektovanje stanova i stambenih zgrada za grad Beograd (1982. godina) i Zajednicu stanovanja JNA (godinu dana kasnije) nisu uspeali. U beogradske normative uneta je fakultativna odredba u preambuli, a u dokumentu kojim je regulisana izgradnja stanova u JNA čak ni to¹².

Zdravstvena zaštita: Privatne klinike i zdravstvene ustanove obezbeđivaće prostor: uzimanjem zemljišta za izgradnju u zakup (izgradnja objekta ili postavljanje montažnog objekta), dugoročnim zakupljivanjem objekata namenski građenih za zdravstvo, dugoročnim zakupljivanjem objekata za koje se dobije odobrenje o promeni namene u zdravstvenu ustanovu, ili izgradnjom novog objekta na odgovarajućoj lokaciji pribavljenoj utvrđenom zakonskom procedurom. Otvoreno je pitanje režima korišćenja zdravstvenih objekata koji su u svojini države (gradske ili lokalne vlasti?). Najave prodaje nekih objekata (navodno suvišnih) ukazuju na opasnost od brzopleitosti i posledice promene namene objekta, što se može pokazati kontraproduktivnim u bliskoj budućnosti. U tome treba imati na umu da su parcele za izgradnju zdravstvenih, obrazovnih i drugih ustanova od javnog interesa dobijene putem eksproprijacije,

¹¹ I ovde navodimo primer iz Slovenije.

¹² Rasprave na tu temu sa naručiocima trajale su mesecima. Kao kuriozitet navodimo „argument“ potekao od jednog oficira iz Građevinske uprave JNA, koji je na naše objašnjenje da u savremenim državama oko sedam procenata stanovnika ima probleme sa kretanjem, prvenstveno zbog posledica saobraćajnih nesreća i drugih akcidenata, odgovorio da smo „mi zdrava nacija“.

odnosno netržišnim postupkom po tzv. pravičnoj naknadi, koja je uvek bila ispod tržišne cene ekspropisane nekretnine, odnosno parcele. Poboľšanjem ekonomske situacije povećavaće se tražnja usluga u sektoru javnih službi (privatna ili državna ponuda), što će povećati potražnju za objektima ovakve namene. Stoga bi nameravanoj prodaji objekata za obrazovanje, zdravstvo, kulturu i sl. trebalo prići znatno obazrivije i te objekte, ukoliko u ovom času za njima ne postoji potreba, davati u kratkoročan zakup kao jedan od načina zadržavanja takvih objekata za buduće potrebe u sektoru javnih usluga. Ovaj stav odnosi se i na druge objekte različitih namena koji se danas nalaze u državnoj svojini (visoko obrazovanje, nauka, i sl.).

Literatura i izvori podataka:

- Dimitrijević, Vojin i Đorđe Lazin (1993), Ljudska prava – međunarodni dokumenti. Beograd: Centar Marketing.
- Vodič kroz studentski i učenički standard Republike Srbije. Beograd: Ministarstvo prosvete Republike Srbije i Dom kulture Studentski grad, 1998.
- Eide, Asbjorn, Catarina Krause and Allan Rosas (1995), Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook. Dodrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- European Social Charter (Revised). Strasbourg, 3.V.1996. European Treaties Series No. 163.
- Petovar, Ksenija (2002), „Socijalni razvoj i institucije na prostoru Administrativnog područja Beograda“. Regionalni prostorni plan Administrativnog područja Beograda. Beograd: Urbanistički zavod grada.
- Petovar, Ksenija (2001), „Konceptija razvoja javnih službi u Generalnom urbanističkom planu Beograda“. Studija za Generalni plan. Beograd: Urbanistički zavod grada.
- Petovar, Ksenija (2001, 2000) Ostvarivanje socijalnih prava – izveštaji za 2001. i 2000. godinu. Analiza rađena za Beogradski centar za ljudska prava.
- Petovar, Ksenija (1990) Mreža objekata društvenih delatnosti. Tematski izveštaj/studija u okviru priprema za izradu Prostornog plana Republike Srbije. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Petovar, Ksenija (1980), „Uporedna analiza demografskih i socio-profesionalnih obeležja stanovništva i socijalnog standarda u gradskim i prigradskim opštinama u Beogradu“. Simpozijum: Urbanizacija prigradskog područja velikih i srednjih gradova. Knjiga A. Beograd: Zavod za planiranje razvoja grada Beograda, 23-25 april 1980. (str. 80-107).
- Pošarac, Aleksandra (1995) Socijalna sigurnost – civilizacijska tekovina. Ekonomska politika, 2251, 29. maj 1995 (str. 33-37).
- Položaj dece u ustanovama socijalne zaštite u Srbiji. Jugoslovenski centar za prava deteta, Beograd, 2001.
- Popis školskog prostora osnovnih i srednjih škola 1994. Statistički bilteni 2067 i 2068. Beograd, Savezni zavod za statistiku. 1995.

O autoru ►►|

Prof. dr Ksenija Petovar je diplomirala, magistrirala i doktorirala sociologiju na Filozofskom fakultetu u Beogradu. Kao korisnik Fulbrajtove stipendije, provela je 1976/77. godinu na Univerzitetu u Bostonu, SAD na Programu za lokalne zajednice.

Preko 20 godina je radila 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 ekspertize joj je program socijalnog razvoja u prostornim i urbanističkim planovima. Direktor je, 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 izdvajamo „Naši gradovi između države i građana“ (2003.), „Prostorni plan Republike Srbije“, skraćena verzija (1997.), „Siromašna područja Beograda“ (1997.) „Studija o energiji, životnoj sredini i siromaštvu u SCG“ (UNDP, 2004)

Od 2000. do 2004. godine bila je odbornik i član Izvršnog odbora Skupštine opštine Savski venac.

Andelka Mihajlov ►► |

Strategija EU o održivom razvoju i politika EU u oblasti životne sredine – izazovi za strategiju razvoja lokalne zajednice

Uvod

Nekoliko osnovnih postavki treba istaći na samom početku¹ - održivi razvoj nije isto što i održivost (ekonomskog) razvoja. Održivi razvoj je: a) harmonizovan razvoj sa ekonomskom, socijalnom i komponentom životne sredine, uz političku podršku; b) uključenje životne sredine u sve sektorske politike (zato najčešće počinje od nje) i c) vizija za budućnost.

Održivi razvoj je *koncept* i nema jednoznačnu, jednostavnu, jasnu i univerzalnu formulu: govori se o *filozofiji* životne sredine i razvoja, kao načinu shvatanja i razmišljanja. Održivi razvoj karakteriše solidarnost među generacijama i među nacijama*.

Samit UN, koji je održan u Njujorku 2005, reafirmisao je Milenijumske ciljeve razvoja (jedan od ciljeva je i „održivost životne sredine“), Monterej i Johanesburski plan akcije (2002), uz reafirmisanje fundamentalnih vrednosti kao što su na primer: ljudska prava, poštovanje prirode i podeljena odgovornost.

Reafirmisan je koncept održivog razvoja: ekonomski razvoj, socijalni razvoj i zaštita životne sredine. Postavljeni su posebno ciljevi za životnu sredinu, pre svih suzbijanje klimatskih promena i osposobljavanje za ranu najavu udesa. Zaštita prirodnih resursa je istaknuta kao osnova za pomoć u razvoju. U završnom dokumentu Samita stoji da svaka zemlja mora preuzeti odgovornost za sopstveni razvoj i da nacionalne strategije moraju biti u skladu sa dostignućima održivog razvoja.

Sastavni deo navedenih dokumenata je i da do 2005. godine svaka zemlja treba da ima Nacionalnu strategiju održivog razvoja, a do 2006. godine Nacionalni plan sprovođenja Milenijumskih ciljeva razvoja.

Strategija održivog razvoja EU

Lisabonska strategija, koju je usvojio Evropski savet u Lisabonu 2000, ima za cilj da EU postane „*najkonkurentnija i najdinamičnija, na znanju zasnovana ekonomija na svetu, sposobna za održiv ekonomski rast*“. Savet iz Getebor-

¹ A. Mihajlov, Životna sredina i održivi razvoj ka Evropi u 95+ koraka, Ambasadori životne sredine/Privredna komora Srbije (www.ambassadors-env.org), Beograd (2005)

ga je dodao da Strategija održivog razvoja (kao ekološki² stub napredovanja Lisabonske strategije) treba da se razmatra svakog proleća na Evropskom savetu, uz niz pokazatelja.

„Održiva Evropa za bolji svet - Evropska strategija održivog razvoja“ doneta je 2001. godine³. Ona se sastoji iz tri dela: 1) skup predloga kojima se osigurava da buduća politika bude mnogo koherentnija i efektivnija u pogledu troškova sa dugoročnim fokusom, kao i da se promovišu tehnološke inovacije i više uključe civilno društvo i biznis u formulacije politika; 2) skup centralnih ciljeva i mera u celoj Evropskoj uniji koje predstavljaju najveće izazove održivog razvoja, koje ne tretira Lisabonska strategija: klimatske promene, pretnje po javno zdravlje, uništavanje prirodnih resursa, problemi saobraćaja i problemi u vezi sa korišćenjem zemljišta; 3) koraci neophodni za implementaciju strategije i praćenje njenog napredovanja.

Evropska komisija je 2005. godine⁴ postavila glavne principe za sprovođenje održivog razvoja: identifikovani su glavni ciljevi politika razvoja Evropske unije, kao i aktivnosti i načini ostvarivanja ovih ciljeva.

Glavni ciljevi su: zaštita životne sredine, socijalna jednakost i kohezija, ekonomski prosperitet, kao i sprovođenje međunarodnih obaveza.

Glavni principi za politike razvoja su: promocija i zaštita osnovnih prava, intra- i intergeneracijska jednakost, otvoreno i demokratsko društvo, uključenost građana, uključenost partnera iz biznisa i socijalni dijalog, koherentnost i systemska politika, integracija različitih sektorskih politika, korišćenje najboljeg raspoloživog znanja, preventivni pristup i ostvarenje principa „zagađivač plaća“.

Na osnovu praćenja sprovođenja Strategije održivog razvoja⁵ za mart 2006. godine na nivou EU se sprema odluka za koju se očekuje da će ojačati rešenost za opredeljenje održivog razvoja.

Ostale tematske strategije EU

Šesti akcioni program za životnu sredinu EU (6th EAP) koji je usvojen 2002. godine, a obuhvata period do 2012. godine, zahteva od Evropske komisije da pripremi sedam tematskih strategija koje se odnose na sledeće oblasti: zagađenje vazduha (usvojena 21.09.2005.), prevenciju i reciklažu otpada, zaštitu i konzervaciju mora (usvojena 24.10.2005.), tlo/zemljište, održivo korišćenje resursa, održivo korišćenje pesticida, kao i životnu sredinu urbanih naselja (predviđena za kraj 2005. godine).

2 Misli se na životnu sredinu

3 COM (2001) 264 final

4 COM(2005) 218 final

5 - Commission Communication „The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations“ COM(2005)37

- Commission Communication „The World Summit on Sustainable Development one year on: implementing our commitments“ COM(2003) 829 final

- Commission Communication „Towards a global partnership for Sustainable Development „COM(2002) 82 final, adding a global dimension to the EU Sustainable Development Strategy

Ove tematske strategije (od kojih su različite strategije u različitim stepenima izrade) predstavljaju novu generaciju politike životne sredine. One sadrže dugoročnu perspektivu (do 2020. godine) u postavljanju jasnih ciljeva za životnu sredinu, kao i okvire za sprovođenje. One se fokusiraju ka identifikaciji najprikladnijih instrumenata uz racionalne troškove.

Životna sredina u EU

Na početku nekoliko važnih pojašnjenja: životna sredina (sistem zaštite životne sredine) nije isto što i zaštita životne sredine, kao što ni ekologija nije isto što i životna sredina. Suštinski, trebalo bi govoriti o životnoj sredini i sistemu zaštite životne sredine.

Činioci životne sredine su: vazduh, voda, zemljište, biljni i životinjski svet.

U Evropskoj uniji termin *životna sredina* podrazumeva sledeći skup: 1) opšte (horizontalne) sistemske postavke kao što su: dostupnost informacija i podaci i procene uticaja na životnu sredinu, održivo korišćenje prirodnih resursa, održivi razvoj, održiva proizvodnja i potrošnja, uključivanje životne sredine u ostale sektorske politike i dr; 2) zagađenje i praćenje (nuklearna bezbednost i radioaktivni otpad, zaštita voda i upravljanje, monitoring zagađivanja atmosfere, vazduh - klima - ozonski omotač, prevencija zagađenja bukom, hemikalije, industrijski rizik i biotehnologija); 3) prostor, životna sredina i prirodni resursi (upravljanje i namensko korišćenje prostora, životnog okruženja i prirodnih resursa, zaštita divlje flore i faune, upravljanje otpadom i čistije tehnologije) i 4) međunarodna saradnja (međunarodni ugovori i njihovo sprovođenje).

Od kontrole činilaca životne sredine do održivog razvoja

Sedamdesetih godina u razvijenim zemljama: Koncept kontrole zagađivanja životne sredine po svakom činiocu životne sredine nezavisno (činioci životne sredine su: vazduh, voda, zemljište i biljni i životinjski svet).

Osamdesetih godina u razvijenim zemljama: Koncept integracije procesa i praćenje zagađena životne sredine celovito preko svih činilaca životne sredine: vazduh, voda, zemljište i biljni i životinjski svet.

Devedesetih godina u razvijenim zemljama: Koncept planiranja celog postrojenja (pored ispuštanja zagađujućih materija u vazduh, vodu, zemljište i biljni i životinjski svet, posmatraju se i bilansi energije i otpada).

Od dvehiljadite godine u razvijenim zemljama: Koncept industrijske ekologije (pored ispuštanja zagađujućih materija u vazduh, vodu, zemljište i biljni i životinjski svet, i bilansa energije i otpada, posmatraju se i bilansi materijala/sirovina/resursa).

Od dvehiljadedesete godine u razvijenim zemljama: Teži se konceptu održivog razvoja koji pored koncepta industrijske ekologije uključuje i protok kapitala (uključujući i prirodna bogatstva), radne snage i socijalne komponente.

Od globalnog ka lokalnom održivom razvoju

Prema Nacionalnoj strategiji pridruživanja EU⁶ potrebno je završiti i usvojiti strateške dokumente (NESAP, o održivom razvoju, o klimatskim promjenama, šumama, otpadnim vodama, zaštiti vazduha od zagađenja, održivom korišćenju vodnih resursa i dr.) i usvojiti strategije o zaštiti prirode i biodiverziteta, održivog korišćenja prirodnih resursa i druge strategije od važnosti u izgradnji sistema zaštite životne sredine.

Radi obezbeđenja strateškog opredeljenja za pristupanje EU, pored institucionalnih, potrebno je obezbediti i odgovarajuće tehničke i ljudske kapacitete za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU u oblasti životne sredine, kao i radi obezbeđivanja njihovog sprovođenja.

Na bazi analize,⁷ oblasti koje se najčešće prate u održivom razvoju (prema redosledu) su: klimatske promene, obnovljivi izvori energije, energetska efikasnost i konzervacija, korporativna odgovornost, efekti zagađenja životne sredine na ljudsko zdravlje, vodosnabdevanje, bezbednost od biotehnologija (genetski modifikovani organizmi), održiva potrošnja, rasprostiranje bolesti kod ljudske populacije, razlike između bogatih i siromašnih, biološka raznovrsnost, bezbednost od hemikalija, bezbednost od nanotehnologija i zaštita eko-sistema okeana.

Veliki broj država u svetu uradio je ili radi na izradi nacionalnih strategija održivog razvoja⁸. Do kraja 2001. godine i neke susedne zemlje su usvojile nacionalne strategije održivog razvoja (na primer Bugarska, Mađarska, Hrvatska), dok se u mnogim zemljama radi na njihovoj izradi.

I na nivou lokalnih vlasti takođe se beleže značajna dostignuća. Broj opština u svetu koje su uključene u proces Lokalne Agende 21 porastao je sa 1812 u 1996. godini na 6416 u 2001. godini.

Obzirom na kompleksnost i sveobuhvatnost održivog razvoja (kao *kišobrana* svih ostalih strategija i sektorskih pristupa) mogu se dati elementi okvirne lokalne strategije održivog razvoja.⁹

Akcioni plan lokalnog održivog razvoja sadrži: viziju lokalne zajednice koja je razvijena od svih zainteresovanih učesnika; strateške ciljeve za svaki problem koji su u saglasnosti sa vizijom; očekivane specifične rezultate; opis ključnih partnerstava koje treba uspostaviti u cilju implementacije, kao i ocenu postignutih rezultata.

6 Nacionalna strategija približavanja EU (2005)

7 Videti A.Mihajlov, Životna sredina i održivi razvoj ka Evropi u 95+ koraka, Ambasadori životne sredine / Privredna komora Srbije, Beograd (2005)

- A. Mihajlov, H.Stevanović-Carapina, Sustainable Development: Time for Active Steps, Scientific Symposium: Danube Basin and Sustainable Development, Novi Sad 2005

- Zbornik radova sa Simpozijuma EnE05 – „Životna sredina ka Evropi“, Ambasadori životne sredine / Privredna komora Srbije, Beograd (2005)

8 World Resources 2004 „Serbia 2002 is on the right track“, Ministarstvo za zaštitu prirodnih bogatstava i životne sredine Srbije, 2002

9 Strategija lokalnog održivog razvoja, Stalna konferencija gradova i opština (2005)

Zašto je sve ovo važno za rešavanje problema u lokalnoj opštini

Srbija i Crna Gora bi trebalo da u potpunosti iskoriste prednosti saradnje u oblasti životne sredine u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU, što će zahtevati saradnju u borbi protiv degradiranja životne sredine i unapređenje dodele sredstava za poboljšanje stanja u ovoj oblasti. U isto vreme, regulatorne i institucionalne reforme u Srbiji i Crnoj Gori se moraju ubrzati radi jačanja osnove za implementaciju konzistentne i efektivne politike životne sredine.¹⁰

U EU je ustanovljena praksa, potvrđena kroz Lisabonsku strategiju, da se finansijski tokovi obezbeđuju samo za aktivnosti koje sigurno doprinose održivom razvoju (održivom korišćenju prirodnih resursa i održivoj proizvodnji i potrošnji).

U sastavu dokumentacije neophodne za traženje finansijskih sredstava međunarodne finansijske organizacije propisuju brojne procedure koje se primenjuju, kako u pripremljenoj fazi, tako i u ostalim fazama projekta.

Kao primer mogu poslužiti procedure Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj/EBRD (slična je procedura i Svetske banke, UN, EU). Naime, formular za aplikacije za finansiranje projekata sadrži uslove i procedure koje se odnose na životnu sredinu i održivi razvoj; politika životne sredine EBRD jedan je od ključnih dokumenata Banke (1996) i sadrži okvire po kojima projekti moraju da zadovolje uslove Banke, kao i nacionalne propise u oblasti životne sredine i održivog razvoja (napomena: zato je važno imati savremene nacionalne propise i njihovu primenu na nacionalnom nivou); instrumentu javne rasprave daje se značaj; propisane su detaljne procedure koje se odnose na zahteve životne sredine i na kraju, sama Banka se trudi da sprovodi, po životnu sredinu „prijateljske“, javne nabavke roba, usluga i radova.

Prilikom podnošenja dokumentacije kod zahteva za finansiranje projekta moraju se priložiti i sledeća dokumenta koja su uslov za finansiranje (vrsta dokumenta zavisi od kategorije projekta): *procena uticaja na životnu sredinu EIA* (procena stanja životne sredine); *analiza stanja životne sredine* (auditing) se sprovodi radi procene uticaja prošlog i sadašnjeg rada postojećeg projekta i/ili postrojenja kompanije; *akcioni planovi zaštite životne sredine* EAPs (za mnoge projekte neophodno je da se uradi Akcioni plan zaštite životne sredine, odnosno potrebno je uraditi „EAP“ koji se ponekad takođe naziva Plan upravljanja životnom sredinom); „*Environmental Due Diligence*“ EDD (uključuje procenu postojeće politike zaštite životne sredine i postupaka u odnosu na zahteve za zaštitu životne sredine i kapacitet da ih implementira, kao i opštu procenu pitanja životne sredine sa aktivnostima); *strateška procena životne sredine* SEA (pored procene uticaja na životnu sredinu EIAs za specifične projekte, EBRD može takođe sprovesti stratešku procenu životne sredine SEAs o verovatnim posledicama po životnu sredinu predloženog plana ili programa sektora ili zemlje/regiona, koji ima potencijal da značajno utiče na životnu sredinu); *uticaj na održivi razvoj* SDI.

¹⁰ Studija izvodljivosti (2004) o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)

Za izradu ovih analiza potrebni su podaci, znanje, stručnost i iskustvo.

U ovom kontekstu postaje jasno zašto je, osim razloga da sami strateški uređujemo svoj razvoj, važno imati i Strategiju održivog razvoja, kako nacionalnu (NSOR), tako i lokalnu (LSOR).

Kada imamo Strategiju održivog razvoja, to znači da znamo prioritete i da smo postigli konsenzus pošto je Strategija održivog razvoja (NSOR ili LSOR) doneta demokratski i u partnerskom odnosu, što predstavlja garanciju za efikasniju finansijsku pomoć.

I u ovom kontekstu, a radi izbegavanja zabune, treba reći da Strategija lokalnog održivog razvoja i Akcioni plan za njeno sprovođenje nije isto što i Lokalni ekološki akcioni plan, ali se iz njega može razviti. Isto tako, LSOR nije isto što i Strategija razvoja industrije u opštini, ili pak Strategija ekonomskog razvoja.

Preporuka odbornicima u lokalnim skupštinama

Svoju opredeljenost održivoj budućnosti pokažite započinjanjem izrade Strategije održivog razvoja vaše opštine. Evo nekoliko početnih koraka na tom putu: pročitajte, između ostalog Strategiju smanjivanja siromaštva, Nacionalnu strategiju upravljanja otpadom, LEAP ako ste ga uradili i usvojili, i druge strateške dokumente koji su vam na raspolaganju i postoje. Naravno, upoznajte se i sa Strategijom lokalnog održivog razvoja i njenim okvirom koji je postavila Stalna konferencija gradova i opština 2005. godine. Zatim utvrdite stanje u opštini, utvrdite lokalne prioritete, pitajte i uključite građane, uvažite građane (ankete, tribine...), uvažite struku i, na kraju, napravite i usvojite dokument.

Paralelno, tražite od Vlade da sagleda da su održivi razvoj i životna sredina prioritet, da donete zakone učini primenljivim i da se ponovo osnuje posebno ministarstvo. Između ostalog i zato što se kod dobijanja finansijske pomoći iz međunarodnih izvora ceni da li je nama u zemlji nešto prioritet – ako životna sredina i održivi razvoj nama u zemlji nisu među prioritetima, zašto bi nekom drugom to bili.

Obavezno proverite da li gradovi/region imaju strateške planove razvoja, zatim da li opštine imaju listu prioriteta, da li se nacionalni dokumenti i planovi primenjuju (uključujući i zakone - na primer za kamenolome, krečane...), da li su opštine preuzele svoje obaveze po osnovu decentralizacije nadležnosti u oblasti životne sredine, da li ste svesni gubitaka zbog toga što još nije regulisano održivo korišćenje prirodnih resursa (šljunka na primer), kao i da li staraoci (država/lokalna samouprava) prirodnih dobara znaju i obavljaju svoje dužnosti (na primer Nacionalni park).

Kao *indikator* održivog razvoja najčešće se navode: emisije gasova sa efektom staklene bašte, porast globalne temperature, porast nivoa mora, emisije ugljen-dioksida od strane krajnjih korisnika, smanjenje rezervi fosilnih goriva, energija iz obnovljivih izvora, stanje u vezi nuklearnih objekata ukoliko ih ima, količine radioaktivnog otpada, koncentracije trajnih organskih zagađujućih materija (POPs hemikalija), prisustvo opasnih supstanci u vodi, populacija divljih pti-

ca, pejzažne vrednosti, pristup selima i kvalitet života na selu, sprovođenje akcionog plana za zaštitu biodiverziteta, rizik za vrste, životinje i biljke, gubitak zelenih površina, koncentracija organskih materija u površinskom sloju poljoprivrednog zemljišta, količine ribljeg fonda, broj dana sa zagađenjem vazduha višeg od dozvoljenog zakonskog nivoa, koncentracije zagađenja vazduha selektovanim zagađujućim materijama, acidifikacija, smanjenje ozona, emisije sumpordioksida i azotovih oksida, reke sa dobrim kvalitetom vode, dostupnost vode kao resursa, gubici vode, nutrijenti u vodi, pokrivenost šumama, površina saniranog zemljišta nakon eksploatacije mineralnih sirovina, količina supstitucije mineralnih sirovina drugim materijalima, i drugi.

Ako se u vašoj opštini još uvek ne radi Lokalna strategija održivog razvoja, pokrenite inicijativu i pridružite se „familiji opština“ koje imaju Lokalnu Agendu 21, odnosno lokalni plan aktivnosti za 21. vek.

O autoru ►►|

Prof dr. Anđelka Mihajlov je ekspert EU i UN za pitanja životne sredine i održivog razvoja. Diplomirani je inženjer tehnologije (smer za hemijsko inženjerstvo) i doktor tehničkih nauka. Predaje na Fakultetu tehničkih nauka Univerziteta u Novom Sadu.

Predvodila je reforme u Srbiji u oblasti životne sredine od 2001. do 2004. godine. Bila je ministar za zaštitu prirodnih bogatstava i životne sredine u Vladi Zorana Đinđića, a zatim Zorana Živkovića. Zastupa strateški pristup ovom problemu i ima bogato iskustvo partnerstva sa međunarodnim organizacijama kao što su Svetska banka, Globalni ekološki Fond, Program UN za životnu sredinu, OEBS, EU, Regionalni centar za životnu sredinu i dr.

Angažovana je kao konsultant u brojnim međunarodnim, regionalnim i nacionalnim projektima u oblasti održivog razvoja, upravljanja životnom sredinom i otpadom, kao i u oblastima sa tim u vezi.

Ima oko 200 naučnih i stručnih referenci.

Savetnik je direktora Gradskog zavoda za zaštitu zdravlja u Beogradu, član Saveta za životnu sredinu i održivi razvoj Privredne komore Srbije i član Saveta Glavnog arhitekta grada Beograda. Jedan je od osnivača i prvi predsednik nevladine organizacije „Ambasadori životne sredine“. Član je Saveta za životnu sredinu Evropske banke za obnovu i razvoj u Londonu.

Zoran M. Njegovan ►► |

Agrarna politika Evropske unije (CAP)

Osnovna načela zajedničke agrarne politike (CAP)

Dobro poznatim članom 39 Rimskih pregovora iz 1957. godine, utvrđeni su osnovni ciljevi, ali ne i priroda zajedničke agrarne politike.¹ Zbog toga je u Strezu, u Italiji, 1958. godine uglavnom izgrađena arhitektura CAP-a. Šest vlada² se saglasilo o uspostavljanju politike koja je u osnovi predstavljala podsticanje agrara putem politike cena primarnih poljoprivrednih proizvoda praćena uklanjanjem carina na međusobnu trgovinu zemalja članica i uvođenjem zajedničke eksterne carinske politike. Porodičnom gazdinstvu (kako se na osnovu Streza konvencije u EZ smatralo: „esencijalnoj osnovi poljoprivrede Zapadne Evrope“) bilo je neophodno omogućiti okruženje sa stabilnim cenama što se smatralo ključem ukupne Zajedničke politike.

CAP je predstavljala kulminaciju politike državnog podsticanja poljoprivrede u zemljama Zapadne Evrope koje je trajalo više od 100 godina. U tom periodu je većina evropskih zemalja tretirala poljoprivredu kao privrednu oblast sa specifičnim karakteristikama, kako iz političkih, tako i iz praktičnih razloga. Zbog toga je uvođenje CAP-a trebalo da omogući sigurnosnu mrežu i sačuva poljoprivredni sektor od potencijalnog kolapsa kakav su doživljavale neke od zemalja, npr. Argentina 1950. godine.

¹ Član 39 rimskih pregovora zahtevao je „prilagođavanje zajedničke politike u oblasti agrara“. Član 38 je definisao „poljoprivredne proizvode“ i uspostavljao vezu između zajedničke agrarne politike sa uspostavljanjem zajedničkog tržišta, posmatrano generalno. Članom 40 bila je regulisana potreba „zajedničke organizacije agrarnog tržišta“ koja je bila postavljena tako da ne vrši diskriminaciju proizvođača ili potrošača unutar Zajednice. Takođe u njemu je bilo ukazano na „zajedničke kriterijume i uniformne metode kalkulacije“ za bilo koju „zajedničku politiku“ koja se kreira. Članovi 42 i 47 sadrže elemente neophodne za proces evolucije i tranzicije početnog stanja u pravcu uspostavljanja CAP i zajedničke organizacije tržišta. Član 110 ukazuje na uspostavljanje carinske unije. Države članice iskazuju takođe svoju opredeljenost da, u zajedničkom interesu harmonizovanog razvoja svetske trgovine, progresivno ukidaju restrikcije u okvirima međunarodne trgovine i smanjuju carinske barijere. Ovo poslednje je svakako izraz volje, međutim, ceo koncept CAP ukazuje na veoma jak protekcionizam i upravo je imao suprotne efekte.

² U Rimu, 25. marta 1957. godine potpisan je, a stupio na snagu 1. januara 1958. godine, dogovor šest zemalja o formiranju Evropske Zajednice (EC), i to: Zapadna Nemačka, Francuska, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg.

Osnovni ciljevi CAP-a, uspostavljeni članom 39, su:

1. da se poveća produktivnost putem promoviranja tehničkog progressa i osiguranjem razvoja poljoprivredne proizvodnje na racionalnim osnovama i optimalnom korišćenju svih faktora proizvodnje, posebno radne snage;
2. da se na taj način osigura fer životni standard za poljoprivrednu zajednicu, posebno putem povećanja pojedinačnih zarada osoba zaposlenih u poljoprivredi;
3. da se stabilizuje tržište;
4. da se omogući izvesnost u snabdevanju;
5. da se osigura snabdevanje potrošača po prihvatljivim cenama.

Iz ovoga se može zaključiti da se u središtu pristupa nalazi opredeljenje da se zarade na farmama održavaju na takvom nivou da se omogući ruralnim Zajednicama da ostvaruju potpunije efekte prosperiteta koji se ostvaruje u zemljama zajednice kao i da se stvore uslovi za snabdevanje stanovništva Zajednice poljoprivrednim proizvodima po prihvatljivim cenama. Međutim, iako je CAP kreirana kao izbalansirana ekonomska politika u oblasti agrara koja u sebi sadrži i elemente strukturne politike, ona je u praksi bila usredsređena na cenovnu podršku kao primarni instrument koji je predstavljao suštinu robnih režima koji su se za potrebe CAP-a izgradili. Stoga su se teškoće koje su se pojavljivale tokom vremena njene implementacije, uglavnom adresirale na relativno visok nivo cena koje su se inicijalno formirale, demonstrirajući tako činjenicu da je, uprkos svemu, politika CAP-a bila pod uticajem samo nekoliko instrumenata kojima su se postizali ciljevi. Tako su institucionalno ustrojene cene propustile da pruže odgovarajuću sigurnosnu mrežu, ali su zato postale tržišne cene.

Ovaj problem je dosta rano uočen, međutim, uprkos permanentnim pokušajima za reformama CAP-a, podsticanje agrara putem politike cena poljoprivrednih proizvoda ostaje osnovni instrument agrarne politike već gotovo 30 godina uprkos činjenici da je broj primenjenih ostalih mera agrarne politike stalno rastao. Sagledavanje konsekvenci ovakvog pristupa bi se moglo razmotriti na različite načine. Međutim, svakako je najadekvatnija analiza preko postavljenih osnovnih ciljeva CAP-a:

1. Kao prvo, sasvim je jasno da je zacrtani cilj CAP-a da se povećanje produktivnosti ostvari putem primene tekovina tehničkog progressa, u potpunosti ostvaren. Kao posledica, prinosi su rasli po prosečnoj stopi od 2.1% godišnje u periodu 1973-1989. godine. Međutim, ovo je više bila posledica prirode inovacija koje su vršene no što je bila tekovina CAP-a. Ona se objašnjava logičnim ponašanjem farmera da u takvim uslovima brže prihvataju tehnike koje redukuju troškove proizvodnje i daju veće proizvodne efekte. Tako je politika podsticaja predstavljala samo jednu komponentu, jedan faktor progressa koji je ostvarivan. Pritom su visoke cene uspevale da održe relativno visoke zarade farmera što je smanjivalo inicijativu za napuštanjem poljoprivrede ali je uticalo na kapitalizaciju ovih podsticaja u vrednosti zemljišta, povećanje cena i smanjivanje inicijative za konsolidacijom i mnogo efikasnijom primenom resursa, posmatrano sa aspekta mogućnosti njihove efikasne alokacije u okviru ukupne privrede.

2. Sa aspekta drugog postavljenog cilja CAP-a, o uspostavljanju pristojnog životnog standarda farmera, treba istaći da je politika to i omogućavala, međutim, realna podloga za ispunjenje ovog cilja bila je vezana za razvoj i unapređenje konkurencije. Pa, pošto su visoke cene usporavale ovakvo tržišno prilagođavanje, prosečne zarade na farmama su verovatno bivale niže nego što bi bile kada bi se dozvolila slobodnija alokacija resursa. Na to upućuje i činjenica da je realna kupovna snaga evropskih farmera do 1981. godine bila statična, dok su zarade u ostalom delu ekonomije porasle za 30%.
3. U praksi, stabilizacija tržišta kao cilj, mogla bi se prevesti i kao stabilizacija cena. Ovaj cilj se svakako najbolje ispunjava ako je finalna cena garantovana. Tako se obezbeđivala potrebna proizvodnja ali i adekvatne zarade farmera. No, pritom je moguće uočiti dva pristupa. Prvo, podsticanje cena u funkciji povećanja zarada ima smisla kada se postiže zasićenje tržišta proizvodima što, bar u početku, nije bio slučaj. Ukoliko je ponuda manja, institucionalne cene nisu od velikog značaja za povećanje zarada farmera. Drugo, stabilnost ne bi smela da se uzima kao ciljno opredeljenje, obzirom da je veoma važno i to na kom su nivou cene stabilizovane. U tom smislu, Henri Nallet, bivši francuski ministar poljoprivrede je istakao da je propisivanje cena fundamentalna greška CAP-a zbog čega se njena istorija sve do kasnih 80-tih može obeležiti kao pokušaj da se ova greška ispravi.
4. Kroz obezbeđenje izvesnosti snabdevanja kao jednog od ciljeva formulisan je u stvari zahtev za samodovoljnošću. CAP je uspeo da obezbedi ispunjenje ovog cilja na segmentu snabdevanja bazičnim poljoprivrednim proizvodima iako je postojao permanentni deficit u oblasti trgovine poljoprivrednim proizvodima. Ova sigurnost je obezbeđena putem politike cena, kao i upravljanjem zalihama i otkupom viškova poljoprivrednih proizvoda, što je kao skupa mera dostizalo 20% ukupnih izdataka za CAP ili 5.5 milijardi ekija u 1993. godini.
5. Konačno, krajnji cilj, obezbeđenje poljoprivrednih proizvoda za potrošače po prihvatljivim cenama, u najvećoj meri nije ispunjen. Čak bi se moglo reći da su potrošači predstavljali grupu najvećih gubitnika od primene CAP-a. Tako je britanski nacionalni odbor potrošača procenio da CAP košta svakog britanskog potrošača oko 250 funti godišnje. Pritom se opterećenje polako pomeralo od potrošača sve više ka poreskim obveznicima. Takođe, treba istaći da je određena neusaglašenost cena proizvođača i cena potrošača u zemljama članicama, upućivala na zaključak da je određeni promašaj napravljan ne samo u vezi sa CAP-om, već i sa aspekta ukupne ekonomske politike.

Navedeno upućuje na zaključak da je CAP fokusirala svoju pažnju na tri osnovna problema: zajedničke cene; zajedničke fondove; i preferencije Zajednice u izgradnji i vođenju agrarne politike. Ovi, moglo bi se pre reći slogani a ne ciljevi, formirali su kriterijume na kojima je počivala evolucija zajedničke politike kroz period u kome se sama Zajednica uvećavala i doživljavala specifične krize. Tek su kroz uspostavljanje kompleksnog sistema tzv. zelenih valutnih kurseva i monetarnih kom-

penzacionih plaćanja (MCAs), uvedenih u novije vreme, potkopani temelji CAP-a i njegovih prvoformiranih opredeljenja koja su između ostalog, unutar zemalja zajednice, omogućavala transfer resursa od siromašnih potrošača sa juga ka bogatim farmerima sa severa Zajednice. Takođe, sve vreme je postojalo i različito opterećenje pojedinih zemalja članica kao korisnika zajedničkih fondova što je ukazivalo na činjenicu da je CAP neefikasan metod za ostvarivanje regionalnih transfera, a što je u krajnjoj liniji zahtevalo reformu CAP-a.

Nakon toga, uprkos permanentnim pokušajima za reformama CAP-a, podsticajne agrara putem politike cena poljoprivrednih proizvoda ostaje osnovni instrument agrarne politike EEZ, uprkos činjenici da je broj primenjenih ostalih mera agrarne politike stalno rastao. Ako bi se pratila evolucija CAP-a, moglo bi se uočiti nekoliko perioda.

Razvoj zajedničke agrarne politike (CAP) u periodu od 1962. godine

U periodu od 1962. godine, nakon uspostavljanja politike CAP-a, nacionalni sistemi podsticaja putem cena su se konsolidovali na lokalnom nivou (nivou opština) i koristili kao dominantni instrument u organizaciji zajedničkog tržišta u većini zemalja EZ za glavne poljoprivredne proizvode. Alternativne forme intervencije kao na primer tzv. *deficiency payments* (kompenzacija farmerima za iznos tržišnih cena koji se ostvarivao kao niži od pre-determinisanih nivoa), bile su mnogo veće od inicijalno formiranog budžeta EZ. Osim toga, šest država nije posedovalo administrativnu infrastrukturu koja bi bila u stanju da obezbedi direktna plaćanja farmerima kao realnu opciju koju su predvideli tvorci CAP-a. Zbog toga je u ranim 60-tim, EZ uspostavila sistem zaštite tržišta za skoro sve poljoprivredne proizvode, baziran na tzv. fiksnim cenama („*target prices*“). Ekonomski pritisak na potrošače je bio veliki i oni su skupo plaćali hranu što ih je u to vreme podsećalo na skorašnju prošlost (Drugi svetski rat).

Sistem podupiranja tržišnih cena je bio i ostao implementiran uz korišćenje tri osnovna instrumenta:

- I Oprezivanje uvoza, koje je bilo uređeno na bazi dnevnog variranja u zavisnosti od nivoa uvoznih cena. Ono je bilo usmereno na proizvođače van EZ koji prodaju na tržištu zajednice iznad tzv. „*threshold prices*“. U osnovi, ovaj mehanizam je štitio EZ od fluktuacije cena na svetskom tržištu koje su bile pod značajnim uplivom SAD. Kao sledeći benefit ovakvog instrumenta, mogao bi se navesti efekat porasta novčanih sredstava koja omogućuju uspešniju podršku politici cena na tržištu EZ.
- II Eksportna refundacija, koja je slično prethodnom mehanizmu varirala u zavisnosti od uslova na tržištu. Na osnovu ovog mehanizma su bili zaštićeni izvoznici iz EZ i to za razliku u ceni na svetskom tržištu između cena koje se postižu u EZ (obično nešto niže od tzv. „*threshold prices*“) i niže svetske cene. Razlika je takođe išla u budžet EZ kao osnova za nadoknadu za eventualne podbačaje u žetvi, kao i za promene kursa, obzirom da je ovakve pro-

mene teško unapred predviđati sa velikom izvesnošću.

- III Interventne cene su predstavljale osnovu kupovine poljoprivrednih proizvoda EZ u slučajevima kada velika ponuda poljoprivrednih proizvoda izaziva potrebu pada cena ispod nivoa tzv. „*intervention*“ levels. Cena ovakvih kupovina i skladištenja rezervi je takođe padala na budžet EZ, pojačavajući politiku *trade-off* između izvoznih podsticaja i domaće intervencije.

Ovi instrumenti su bili uspostavljeni i funkcionisali su preko državnih carinskih organa i agencija za intervenciju i bili su finansirani preko budžeta EZ.³

Stimulisanjem relativno izdašnim podupiranjem cena, ali i promenama u tehnologiji, došlo je do značajnijeg porasta u stočarstvu i biljnoj proizvodnji (za 30% u desetogodišnjem periodu nakon 1963. godine). EZ je postala samodovoljna u jednom broju poljoprivrednih proizvoda dok je u proizvodima kao što su govedina, sveže voće i povrće za kojima je stalno rasla tražnja uslovljena porastom životnog standarda, još uvek deficitarna. Takođe, opšta tražnja za prehrambenim proizvodima je uslovlila brz porast izdataka EZ za interventnu kupovinu i izvozne subvencije za pšenicu, mlečne proizvode i šećer.

Proces uspostavljanja cena na godišnjem nivou od strane EZ, bivao je pod stalnim pritiskom relativno limitiranih mogućnosti za povećanje budžeta i izdašno podupiranje agrara putem politike cena i zahteva agrarnog lobija da se takva politika sprovedi. U toj borbi, Agrarni fond je do 1972. godine iznosio dve trećine ukupnog budžeta EZ dok je iznos od poreskih zahvatanja vezanih za poljoprivredu bivao na nivou manjem od polovine fondovskih izdataka. U prilog ovome je išla i činjenica da sistem glasanja u EZ nije bio u saglasnosti sa određenjem koje je originalno planirano, već se za „veoma važne odluke“ u 1965. i 1966. godini mogao koristiti nacionalni „veto“. To je komplikovalo efikasnije upravljanje zajedničkom organizacijom agrarnog tržišta i to u uslovima kada se dešava da zajedničko tržište biva pod uticajem nestabilnosti valutnih kurseva. Nestabilnost francuskog franka i nemačke marke iz 1969. godine uslovlila je pojavu tzv. „*green exchange rates*“ za preračunavanje cenovnih podsticaja koji se ostvaruju iz CAP-a u nacionalne valute. Ovo je omogućavalo stabilizovanje nacionalnih cena poljoprivrednih proizvoda u odnosu na

3 Ukupni obim sredstava koji se kumulirao na osnovu poreskih zahvatanja na uvezenu robu kao i od poreza od proizvođača je stalno rastao i to od jedne milijarde ekija u ranim sedamdesetim godinama do preko četiri milijarde u 1991. i 1992. godini, da bi nakon reforme CAP-a od 1992. godine i dalje, pao opet na oko 1.5 milijardi ekija. Takođe, izdaci pokriveni EAGGF (European Agricultural Guarantee and Guidance Fund) na godišnjem nivou, rasli su od tri milijarde ekija u 1974. godini (EC-9) na preko 30 milijardi ekija za EC-12 u 1990. godini. U realnim brojevima iskazano, prosečna stopa rasta je bila 7.6%. Dodatno, oko tri milijarde ekija je trošeno na mere strukturnog upravljanja i druge poljoprivredne izdatke.

Tri osnovne komponente dela za pružanje garancija EAGGF-a su varirale po značaju od vremena do vremena. U realnim izrazima iz 1985. godine to izgleda ovako:

- I Troškovi skladištenja su se tokom 70-tih godina značajno povećavali - sa jedne na dve milijarde, da bi u 1985. godini iznosili 5.5 milijardi ekija, pre no što su ponovo pali na tri milijarde u 1988. godini.
- II Eksporno refundiranje je raslo veoma brzo od 1974 do 1980 godina na osam milijardi ekija da bi 1988. godine iznosilo devet milijardi.
- III Tzv. ostala plaćanja, uglavnom direktna podupiranja cena kao što su npr. proizvođačke i potrošačke subvencije, fluktuirale su oko šest milijardi ekija u periodu od 1974 do 1983. godine da bi se u narednih osam godina duplirale na oko 13 milijardi ekija u kojima ponovo dominiraju navedene dve kategorije.

fluktuiranje valutnih kurseva. Ovakva politika je izazvala diferenciranu politiku podsticaja u pojedinim zemljama, dok je istovremeno trebalo obezbediti novac za kompenzaciju (*MCA – Monetary Compensatory Payments*) kao carine i subvencije na granicama zemalja članica kako bi se sprečile distorzije u trgovini kao posledica primene ovakve politike. Zeleni kursevi i novčani iznosi za kompenzacije su predstavljali napuštanje principa jedinstvenog tržišta i uvele novi elemenat nacionalnog diskrecionog prava u primeni CAP-a kao i značajne mogućnosti za arbitražu i obmanu.

Prema originalnom planu CAP-a oko jedna trećina sredstava je bila predviđena za uspostavljanje i uvođenje tzv. strukturnih mera kako bi se šire primenjivao koncept ukрупnjavanja evropskog farmerstva i promovisao koncept efikasnijeg agrarnog privređivanja i jačanja farmi. Proces je bio podržavan kroz fond CAP-a za doobuku i kapitalne investicije. Međutim, u početnoj fazi efekti su bili relativno ograničeni. Mansholtov plan iz 1968, kao destruktivan za mnoge porodične farme i kao pokušaj da se uspostavi fleksibilnija politika cena radi boljeg balansa između ponude i tražnje, promovisao je politiku izbacivanja pet miliona hektara zemlje i isto toliko ljudi iz poljoprivrede EC-6 tokom sedamdesetih godina. Kao suviše radikalno, ovaj plan nije bio politički prihvatljiv.

Tek su 1972. godine prihvaćeni strukturni ciljevi i ugrađeni u socio-strukturne direktive izvedene iz Mansholtovog plana. One su obuhvatale neophodnost modernizacije farmi, prestanak bavljena farmerstvom i realokaciju zemljišta kao i sprovođenje upravljanja i obuke u novim veštinama. Ipak, subvencije za modernizaciju farmi kao najuspešniji deo direktiva su uglavnom preduzimane u bolje strukturiranim poljoprivrednim zonama severnog dela EZ i tako pridodate problemima tržišnog disekvilibriruma.

Razvoj CAP-a u periodu od 1973. do 1983. godine

U periodu od 1973. do 1983. godine propuštena je mogućnost za reformu CAP-a. Naime, u vreme kada je Zajednica proširena 1973. godine, postojala su bar tri razloga da se CAP reformiše. Prvi se vezuje za činjenicu da bi Velika Britanija kao neto uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda bila neto gubitnik u budžetiranju EZ, odnosno, jednostavnije rečeno, ne bi ostvarivala značajnije efekte od prihoda koji se zemljama članicama obezbeđuju po osnovu politike podrške agrarnih cena. A pošto je glasanje u EZ na bazi većine još uvek bila neuobičajena praksa, za očekivati je bilo da će u takvim uslovima jedna zemlja biti u mogućnosti da sputava ostale. Drugo proširenje Zajednice je u određenom smislu uticalo na izmenu ekonomskih karakteristika njene poljoprivrede.⁴ I dok je uvećanje produktivne površine EZ ostvareno za skoro 50%, broj gazdinstava je porastao za samo 15%, što je povećalo veličinu prosečne farme za oko 30%. Ovo je svakako moralo voditi u pravcu povećanja efikasnosti što je dalo veći efekat uspehu poljoprivrede EZ nego što je to ostvareno redistribucijom pretpostavki CAP-a. Treće, proširenje Zajednice je učinilo da ona posta-

⁴ Od 1. januara, 1973. godine Zajednici se priključuju Velika Britanija, Danska i Irska, a od 1. januara, 1981. godine i Grčka.

ne mnogo značajniji učesnik na svetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda. Tako je devet zemalja ostvarivalo učešće od gotovo jedne trećine svetske trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima. Sa aspekta uticaja CAP-a, treba istaći da je njegov uticaj na dugoročne modele trgovine poljoprivrednim proizvodima bio jedan od osnovnih razloga koji je držao Ujedinjeno Kraljevstvo, kao značajnog uvoznika poljoprivrednih proizvoda, da ostane van originalne – prvobitno uspostavljene Zajednice. Njegov eventualni pristup u 1973. godini je zahtevao određeni broj značajnih koncesija s ciljem da prilagodi specijalne trgovinske relacije UK sa članicama Komonvelta kao što su Novi Zeland (buter i ovčje meso), a afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (*ACP countries*) kada je u pitanju šećer.

U samom startu, očekivalo se da će zbog svega navedenog, proširenje EZ iza-zvati promenu politike CAP-a. Otuda je odmah po prijemu nove tri zemlje (Velika Britanija, Irska i Danska) od komisije Zajednice zatraženo da ponudi predloge za unapređenje CAP-a. Ona je 1975. godine napravila izveštaj koji je nazvan „Stocktaking of the common agricultural policy“ i koji je prezentiran Parlamentu i Savetu. Izveštaj je predstavljao veoma značajnu i sofisticiranu analizu, i ocena efektivnosti različitih instrumenata CAP-a je od važnosti praktično i danas.⁵

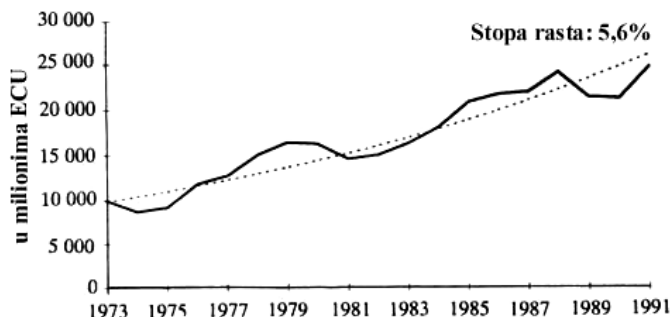
Tako se umesto reforme događa da dolazi do povećanja podrške i troškovi CAP-a stalno rastu. Stoga, predložene promene politike nisu bile tako dalekosežne kao što je bila rigorozna analiza u navedenom Izveštaju. Poljoprivredni sektori novopriključenih zemalja – Velika Britanija, Irska, Danska, značajno su podstaknuti višim nivoom podrške cena⁶ EZ, pri čemu je tržište UK zatvoreno za mnoge snabdevače van EZ. Kao rezultat toga, povećanje broja članova EZ je samo privremeno uticalo na porast viškova pod dejstvom CAP-a. Politika je ostala praktično nepromenjena a stepen samodovoljnosti EZ u širem smislu značajnije je porastao.

Ovakva kretanja su uslovlila porast troškova CAP-a u 80-tim godinama, i to dvostruko u odnosu na sredinu 70-tih (vidi grafikon koji sledi)

5 Tačke 74, 75 i 76 Izveštaja su od posebne važnosti. U tački 74, intervencije postepeno udaljavaju farmere od potrošača na taj način što cene koje plaća potrošač u izvesnom smislu falsifikuju ekonomsku kalkulaciju omogućujući tako da sistem cena koji se primenjuje praktično ne informiše proizvođače o preferencijama potrošača, ali ni potrošača o relativnim troškovima različitih proizvoda. Pritom se korišćenje proizvođačkih i potrošačkih subvencija ne može koristiti kao instrument snižavanja cena u odnosu na zarade ili troškove života osim u kratkom periodu sa ciljem da se izvrši korekcija efekta aksidentalnih viškova (za meso) ili manjka (šećera) u „unutrašnjem“ sistemu snabdevanja za dati proizvod. Tačka 75 - proizvodne kvote koje ograničavaju konkurenciju između proizvođača i omogućavaju da se odvija proizvodnja i na farmama i u regionima u kojima su troškovi viši. Zaključak je svakako da se ostvaruju više cene za potrošače i bonus za bolje situirane proizvođače. Konačno, član 76 - subvencije za zarade upućuju na zaključak da optimum korišćenja radne snage na farmama nije uspostavljen. On može samo biti verifikovan posmatrano u ekonomskim relacijama kao proviziono rešenje u još nedovoljno naglašenom procesu modernizacije farmi i koji upućuje farmere na ostale vrste aktivnosti.

6 Samodovoljnost UK u poljoprivrednim proizvodima je porasla sa 65% sredinom 60-tih na 75% početkom 80-tih.

Grafikon: Promene agrarnog budžeta EZ u realnom izrazu od 1973. do 1991. godine



Izvor:
The agricultural
situation in the
Community,
različite publikacije

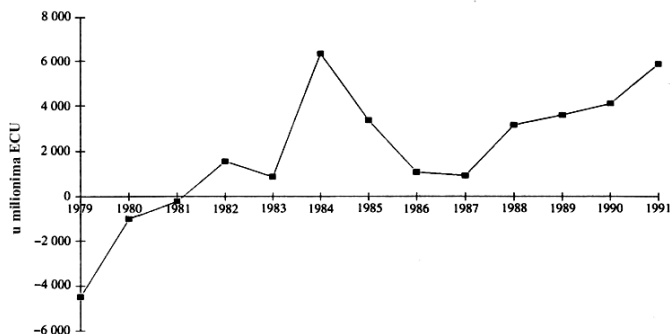
Takođe dolazi do dodatnog pritiska na troškove usled povećanja MCA izdataka izazvanih nestabilnošću valutnih kurseva, a posle 80-tih, prijemom Grčke. Nivo realnih poljoprivrednih zarada je opao za 10% u periodu između 1978. i 1980. uprkos prosečnom opadanju broja farmi u EZ od 3% godišnje (1975-80.).

Ukupnu situaciju vezanu za viškove olakšavale su relativno loše žetve 1978 i 1980. godine kao i kratkoročni efekti politike generalnog ekonomskog ozdravljenja. Dalje, određena pomoć je dolazila i sa terena obnove svetskog tržišta, delom kao posledice snažnog rasta američkog dolara koji je povremeno snižavao troškove subvencioniranja izvoza. Kao rezultat, neophodnost da se rešava strukturni problem robnih viškova se odlagao, a budžetski izdaci su bivali manje urgentni. Ipak, posle 1980-ih, prethodni problem politike CAP-a za šest zemalja EZ sada je proširen na deset zemalja.

Period u razvoju CAP-a između 1983. i 1991. godine se najčešće naziva periodom eksperimentisanja, obzirom da su se nerešeni problemi CAP-a povećavali. To se pre svega odnosi na:

- I Ubrzani rast budžetskih troškova za interventni otkup viškova proizvoda i njihov subvencionirani izvoz.
- II Narastanje viškova u svim osnovnim proizvodima biljne i stočarske proizvodnje (videti grafikon koji sledi).
- II Raznolikost nekoordiniranih pokušaja da se destimuliše prekomerna proizvodnja.

Grafikon: Kretanja poljoprivrednih viškova* EZ od 1979. do 1991. godine

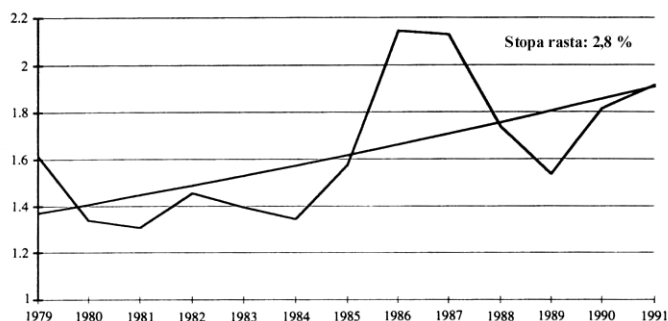


* Proizvodnja minus potrošnja proizvoda koji ulaze u obračun PSE po svetskim cenama (mil. ekija)

Izvor: OECD, PSE database, obračun u European Economy No 4, 1994. godine, str. 15.

Kako se budžetska kriza stalno produbljavala, Zajednica je bila u situaciji da u sve manjim iznosima povećava nominalnu podršku putem cena, izazivajući tako značajno smanjenje realno posmatrano. Pravila intervenisanja su se sužavala i slabila efektivnost tržišnog podupiranja agrara. Međutim, sa daljim padom svetskih cena nije došlo do porasta nominalne zaštite tokom cele dekade (grafikon koji sledi). Ipak, diskontinuitet u odnosu na proizvođače se ispoljavao, stalno ih gurajući u neefikasnost obzirom na rast troškova i stagnantne cene.

Grafikon: Kretanje nominalne stope zaštite EZ* za poljoprivredne proizvode, od 1979. do 1991. godine



* Domaće cene proizvođača u relativnom odnosu sa svetskim cenama

Izvor: OECD, PSE database, obračun u European Economy No 4, 1994. godine, str. 16

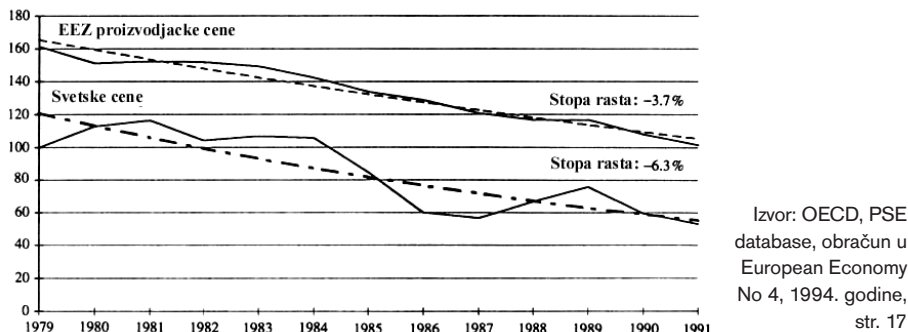
Jasno je bilo da rigorozna politika cena nije uticala na porast političkog pritiska kao i na budžet. U različito vreme, ali sa ubrzanim tempom, EZ je uspostavila mehanizam različitih mera koje je trebalo da relativiziraju rastuće troškove i viškove:

- I Porezi sa karakterom zajedničke odgovornosti, kao forma tržišnog oporezivanja proizvođača, postojali su od samog početka primene CAP režima, prvo za šećer, zatim su 1977. godine uvedeni za mleko, a 1986. godine za žita. Oni su ostvarivali određeni doprinos u pokriću troškova režima za mleko i žita – oko 20% u slučaju žita i oko polovine za šećer u periodu između 1989. i 1991. godine. Predlog Komisije za uvođenje ekstra poreza na mleko za visoko intenzivne farme nije bio prihvaćen. Ova vrsta poreza je vodila smanjenju proizvodnje i tako možda za nijansu povećavala nivo svetskih cena nakon pada izvoznih viškova. Međutim, u praksi su ovi porezi uglavnom konstituisani kao dodatni porezi na potrošače i kao mogućnost za izbegavanje.
- II Garantovani nivo cena je primenjivan za čitav niz proizvoda, uključujući žita, neke vrste uljarica i određene vrste voća. U okviru ovog sistema je bilo predviđeno da se podsticajne cene za nastupajuću godinu moraju redukovati automatski, ako agregatna proizvodnja dostigne prethodno određeni nivo. Očigledno, uspostavljanje ovih nivoa je bilo uslovljeno efektivnošću i stepenom redukcije podsticajnih cena u slučaju ekscesnih situacija.

- III Stimulisanje domaće potrošnje je ostvareno na nekoliko proizvoda, preko potrošačkih subvencija ili kroz marketing kampanje financirane iz fondova Zajednice. Međutim, administrativni troškovi su često bili visoki, kao i primeri lažnog prikazivanja. Takođe, nije bilo mnogo izvesnosti da subvencionirana tražnja neće zameniti normalnu potrošnju istih ili nekih drugih proizvoda.
- IV Tržišne kvote su bile karakteristične za režim šećera od vremena njihovog uvođenja 60-ih godina i zajedno sa međusobnom poreskom odgovornošću ograničavale su neto budžetske troškove samoga režima. Proširivanje sistema na ostale robe je opstalo dosta dugo usled svoje kompleksnosti i nefikasnosti. Međutim, ubrzano pogoršavanje situacije u kompleksu mleka u ranim 80-tim godinama dovelo je do primene kvota za individualne privatne farme mleka ili kooperative, praktično preko noći (u aprilu 1984. godine). U narednim godinama, ovaj sistem je bio predmet velikog broja prilagođavanja koja su proizilazila, delom od originalnog nivoa kvota koje su se ostvarivale, a delom od pravnog regulisanja koje se odnosilo na posebne grupe proizvođača.
- V Diversifikacija proizvodnje je bivala povremeno uspostavljena kao sredstvo smanjenja pritiska vezano za osnovne tržišne proizvode. Nekoliko shema je podsticalo preorijentaciju govedarskih preduzeća sa proizvodnje mleka na proizvodnju mesa (junetina) ali sa ograničenim uspehom. Kao posledica embarga SAD na izvoz soje, u EZ je kao odgovor data snažna podrška proizvodnji uljarica kao supstitutu za žita, obzirom da je Zajednica bila veliki uvoznik proteinske hrane za potrebe stočarstva. Ali režim baziran na subvencijama za prerađivače i proizvođače je postao veoma skup i izvor osnovnih političkih neslaganja sa SAD obzirom da se Zajednica još 1962. godine obavezala na veoma male carine i/ili na nivou nula za uljarice i ostale proizvode, sem žitarica, koji se koriste za ishranu stoke kao npr. manioka. Od 1980-te godine pokazan je povećani interes za bio-masu i bio-energiju iz tradicionalnih ili „novih“ biljaka, kao i veliki broj eksperimentalnih programa za potrebe tzv. *set-aside* (izbacivanje iz poljoprivredne proizvodnje za ljudsku ishranu) i ruralni razvoj koji su bili inicirani od strane pojedinih zemalja članica.

Uprkos veoma velikom broju primenjenih različitih mera, one nisu rešile fundamentalne probleme politike CAP-a. Zarade koje su se ostvarivale na farmama su stagnirale, a budžetski problemi su ostali i dalje, uprkos suši koja je zadesila SAD u 1988. godini i uvođenju institucije ograničavanja izdataka od te godine pa nadalje. Uvođenje „zelenog ekija“ u 1984. godini je bio pokušaj da se izbegnu određene teškoće u vezi sa monetarnim kompenzatornim plaćanjima ali koje su verovatno ostavile mrlju na transparentnost ovakve politike. Slabi rezultati su ostvareni na svetskom tržištu u uslovima rastuće diferencijacije u pogledima između zemalja EZ i svetskih cena tokom cele dekade (videti grafikon koji sledi).

Grafikon: Kretanje cena proizvođača u EZ i svetskih cena
za poljoprivredne proizvode u realnom izrazu, od 1979. do 1991. godine



Višak, koji je bio redukovan tokom kasnih 70-tih, dostigao je stalan nivo u nekim sektorima, sa sektorom žita koji se pridružio sektoru mleka kao takođe sektor sa velikim problemima. Od 1988. do 1989. godine neto izvoz cerealija je narastao do 27.5 miliona tona dok je u ranim sedamdesetim EZ bila neto uvoznik na nivou 10 miliona tona. Takođe, krajem osamdesetih CAP-ov tzv. „beef mountain“ pojavio se kao predmet javnog podrugivanja. Dalje, pristupanje Španije i Portugalije u 1986. godini, zahtevao je nove odgovornosti za politiku podsticaja u oblasti mediteranskih proizvoda. Na kraju, u 1990. godini u javnim skladištima se našlo čak 14.4 miliona tona cerealija, 600.000 tona mlečnih proizvoda i 530.000 tona govedeg mesa.

Dok je samodovoljnost bila dostignuta u velikoj meri i tržište stabilizovano, narednih 30% porasta troškova politike CAP-a u periodu 1989-1991. godine nije zaštitilo farmere od pada farmerskih zarada što je svakako uticalo da značajan broj njih napusti poljoprivredu. Tako je, još jednom, CAP bio izvor žalbi, prevara i neefikasnosti.

Do kraja dekade, spoljni pritisci za reformu CAP-a su postali veoma intenzivni. Zajednica se suočila sa mišljenjem i utvrđenim jasnim zahtevom za promene i u pregovorima koji su se odvijali unutar GATT-a, Urugvajaska runda pregovora. To je u decembru 1990. godine dovelo do situacije da je Zajednica, sem u manjem delu zahteva, odbila da zadovolji zahteve ostalih poljoprivredno izvoznih zemalja, naročito SAD i grupe zemalja CAIRNS.⁷

Pod pritiskom za smanjenje budžetskog opterećenja Evropska komisija je u februaru 1991. godine sačinila Primedbe - Reflections on CAP (Commision, 1991a) u kojima se da uočiti da dostignuća postojeće politike nisu dalje održiva. Analiza i dalje preporuke Komisije u julu 1991. godine (Commision, 1991b), dovele su u maju 1992. godine do saglasnosti Saveta (Council) na tzv. „Mac Sharry“ paket reformi politike CAP-a (Commision, 1992a).

⁷ U vreme trajanje Urugvajске runde pregovora formirana je koalicija trinaest zemalja koje su se nazvale *Cairns group* i to: Indonezija, Malezija, Filipini, Tajland, Novi Zeland, Australija, Brazil, Argentina, Kanada, Urugvaj, Čile, Kolumbija, i Mađarska. One su, uz SAD, vršile znacajan pritisak, pre svega, na zemlje EZ i Japan u pravcu ukidanja protekcionizma i uspostavljanja svetskog trgovinskog sistema na liberalnijim osnovama.

Neophodnost reformisanja CAP-a

Pored navedenih osnovnih nedostataka same politike CAP-a, što je izazivalo pritisak „iznutra“ za njenom izmenom, treba navesti da je u novije vreme potreba za njenim reformisanjem usledila kao posledica pritiska „spolja“, odnosno, približavanja zajedničkim rešenjima u pregovorima u okviru GATT-a, Urugvajске runde pregovora koja je završena 1994. godine. Stoga su nešto ranije pokrenute radikalnije reforme CAP-a kroz tzv. Mac Sharry reforms ili New CAP, u junu 1992. godine.⁸ One su predstavljale značajno redizajniranje postojeće politike i rešenje za budžetsku krizu u EU, menjajući nadležnosti i ciljeve vezane i za svetsku trgovinu. Osnovu promena čini uvođenje direktnih plaćanja i smanjenje cenovnih podsticaja što je svakako u relaciji sa dostignutom samodovoljnošću. Pritom se kao slogani uvode: *jedinstveno tržište; preferencije Zajednice; i finansijska solidarnost*. Prvi podrazumeva otklanjanje trgovinskih barijera između zemalja članica, harmonizaciju regulative i funkcionisanja zajedničkih intervencionih sistema. Drugi se u praksi postiže kroz zaštitu na „eksternim“ granicama, dok se finansijska solidarnost postiže participacijom u troškovima mera agrarne politike.

Pored ovih osnovnih principa, osnovne karakteristike *New CAP-a* su:

Biljna proizvodnja

- I Redukcija u oblasti cena žita za jednu trećinu, koja je trebalo da se ostvari do 1995-96. godine, na nivo od green ECU 100 za tonu, u tri koraka. Kao značajan instrument zaštite su zadržane prag cene (*trashold prices*) na nivou green ECU 155 za tonu;
- II Predviđena je eliminacija cenovnih podsticaja za semena uljarica i proteinske kulture;
- III Kompenzacije putem direktnih plaćanja za isključivanje zemljišta (*set-aside*) bazirane na istorijskoj osnovi i regionalnim prinosima, 15% isključivanja zemljišta uz princip rotacije⁹ za kulture koje gaje svi, osim malih farmera (ispod 92 tone žitnog ekvivalenta).

Stočarstvo

- I Redukcija na interventnim cenama za 15% od jula 1993. godine za kategoriju junećeg mesa, i to u tri faze;
- II Kompenzacija kroz direktna plaćanja premije za maksimalnu visinu koncentracije grla od dva uslovna grla – LU, za hektar pod stočnom hranom, do 1996. godine;
- III Povećanje premije za mušku junad i telad koja su predmet pojedinačnog ograničavanja za gazdinstvo i regionalnih referentnih ograničavanja veliči-

⁸ Pod dejstvom unutrašnjih i spoljnih pritisaka Evropska komisija je u februaru 1991. godine sačinila dokument koji je nazvan „Reflections on the CAP“, u kome je zaključeno da dotadašnja politika nije više održiva. Nakon toga je u julu 1991. godine usledio odgovarajući predlog, da bi do 12. maja 1992. godine bio uspostavljen dogovor o Mac Sharry reformama.

⁹ U 1993. godini uvedeno je bilo isključivanje zemljišta na obimu 18% ili 21% na opcionalnim osnovama i bez primene principa rotacija.

ne stada, koja, ukoliko se dogodi da budu premašena, moraju da se svedu na odgovarajući broj životinja po proizvođaču. Postoji i posebna premija za ekstenzifikaciju ukoliko proizvođač redukuje broj grla do koncentracije 1.4 LU – uslovnih grla na hektar zemljišta pod krmnim biljem;

- IV Redukcija limita za normalnu intervencijsku kupovinu od 750.000 tona na 350.000 tona, do 1997. godine.

Prateće mere

- I Implementacija programa pomoći farmerima za uvođenje proizvodnih tehnika koje su u funkciji zaštite čovekove okoline, pejzaža i prirodnih resursa. Njih moraju da prihvate sve zemlje članice i regioni u Zajednici koji su odgovorni za njihovu primenu i koji se finansiraju sa 50% iz budžeta CAP-a (75% u regionima koji se nalaze evidentirani kao prioritetni – *Objective 1*). Osnovni cilj ovakvih mera je da se farmer ne oseća samo kao proizvođač već i kao čuvar čovekove sredine, kulturnog i istorijskog nasleđa;
- II Poljoprivredno-ekološki paket podsticaja koji je usmeren na ekstenzivniji način proizvodnje i zaštitu zemljišta i prirodnih resursa;
- III Pomoć za investiranje u šumarstvo i upravljanje ovim resursom koja podrazumeva kompenzacije za izgubljenu zaradu u periodu od 20 godina;
- IV Različite forme kompenzacije za prevremeno penzionisanje, bilo jednokratnom isplatom ili u godišnjim iznosima, za farmere ili radnike na farmama preko 55 godina starosti.

Uvođenje kompenzacionih plaćanja kao sasvim novog instrumenta CAP-a, imalo je za cilj da obezbedi efikasniji agrar i tako utiče na ukupnu ekonomiju Zajednice. Mogući efekti ovog instrumenta se mogu iskazati na više načina:

1. povećanje zarada i blagostanja farmera (zemljovlasnika);
2. izmena strukture poljoprivredne proizvodnje;
3. izmena uslova za strukturno prilagođavanje;
4. povećanje vrednosti zemljišta i tražnje za kreditima;
5. smanjivanje ponude radne snage na poljoprivrednim gazdinstvima;
6. uticaj na konkurentsku poziciju;
7. uvođenje „političke“ neizvesnosti u vezi sa budućim nivoima zarada;
8. povećanje potražnje korisnika kompenzacionih plaćanja za uslugama i robama; i
9. uticanje na ekonomske uslove u ostalim privrednim sektorima i makroekonomsko uravnoteženje.

Generalno posmatrano, ovo je svakako najradikalnija reforma CAP-a od vremena kada je ona uvedena. Na nju su uticali navedeni interni i eksterni pritisci, međutim, treba istaći i činjenicu da je u svemu značajan uticaj imalo i političko opredeljenje. Naime, ocenjeno je da snaga agrarnog lobija, koji je sve vreme sprovođenja CAP-a imao veoma značajan uticaj, opao. Na to su, pre svega, ukazivale činjenice da je relativno učešće poljoprivrede u kreiranju ukupnog GDP u EU opalo na oko 2% (E-15), a da je učešće zaposlenih u poljoprivredi na nivou od oko 5% ukupno zaposlenih. S druge strane, ori-

jentacija na dalje uvećanje broja članica, takođe je faktor koji utiče na neophodnost reformisanja CAP-a i uvođenja tzv. New CAP-a. Međutim, ovaj proces reformisanja se nije pokazao kao jednokratno, već je nužno zahtevao dinamički pristup – modeliranja, a na osnovu monitoringa i evaluacije u toku sprovođenja New CAP-a. To je dovelo do dalje orijentacije na smanjivanje cenovnih podsticaja i ozbiljnijeg pristupa regionalnom, ruralnom razvoju u uslovima sprovođenja politike očuvanja čovekove sredine.

Politika EU za 21. vek - CARPE¹⁰

Uzimajući u obzir gornju analizu i efekte New CAP-a, određeno nezadovoljstvo ovom politikom, zatim međunarodni kontekst evropske poljoprivrede u narednih par decenija, kao i prioritete u vezi sa doprinosom poljoprivrede ruralnom okruženju i razvoju, postalo je veoma brzo jasno, da se New CAP mora dalje menjati. Postao je jasan i pravac u kome se ona mora menjati. Naime, poljoprivredna politika ne sme više ostati sektorska politika koja podstiče zarade farmera kroz tržište poljoprivrednih proizvoda. Ona se mora usmeravati kao jedna integrisana politika koja doprinosi ostalim elementima društvene politike, u pravcu razvoja ruralnih područja.

U traženju osnovnih principa i elemenata ovakve politike, jasno se uočava da se mora uključiti koordinacija mnogih standarda društvene politike kao što su regionalni, sobračajni, aspekti stanovanja, zaštite čovekove okoline i socijalni. To podrazumeva da podrška CAP-u kroz tržište robe i cene poljoprivrednih proizvoda mora sve više da se usmerava na direktna plaćanja u oblastima definisanih kulturnih, regionalnih i ekoloških standarda. *Otuda je osnovni slogan politike CARPE da obezbedi ekonomski efikasnu i ekološki održivu poljoprivredu u uslovima stimulisanja integralnog razvoja ruralnih područja u EU.*

Politika koja se na ovaj način zagovara zahteva sistematizaciju i vremensko programiranje sledeća četiri elementa:

1. Stabilizaciju tržišta (*Market stabilisation – MS*)
2. Nadoknade za ekološki i kulturni ambijent (*Environmental and cultural landscape payments – ECLP*)
3. Podsticaji za ruralni razvoj (*Rural development incentives – RDI*)
4. Izdvajanja za pomoć u prilagođavanju tokom tranzicionog perioda (*Transitional adjustment assistance – TAA*)

Relacija između navedena četiri elementa i postojeće strukture CAP-a je prikazana na sledećem grafikonu.

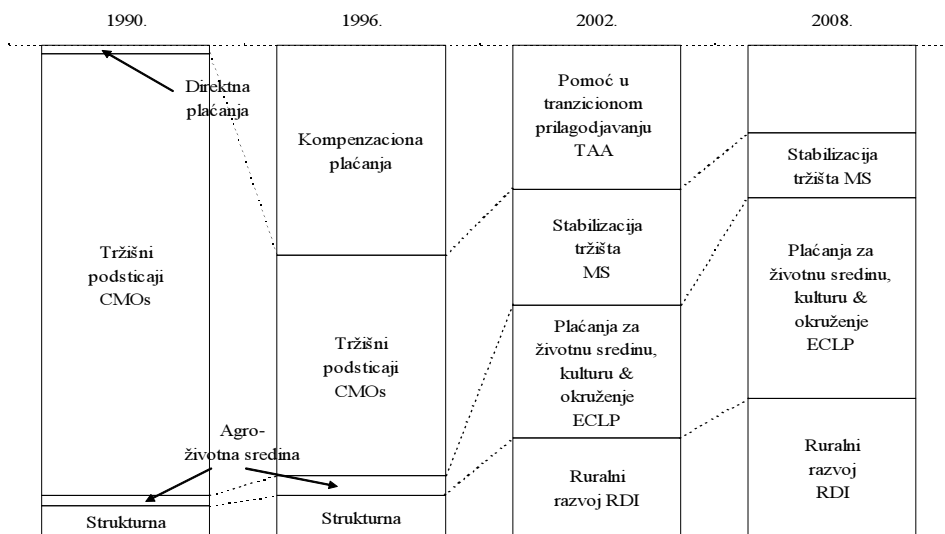
- I Prvi element (MS) vraća politiku zajedničkog tržišnog organizovanja svojim bazičnim opredeljenjima, uglavnom iz razloga da obezbedi sigurnosnu mrežu za proizvode u slučaju nekontrolisanih tržišnih fluktuacija.

¹⁰ U postupku reformisanja CAP-a u New CAP i njene dalje izgradnje, formulisana je Zajednička agrarna i ruralna politika EU. Pritom, želelo se i samim izborom naziva i skraćenice CARPE, postići bolji efekat u prepoznavanju njene suštine i izražavanju njene prirode. Zbog toga se, uzimajući značenje latinskog prevođa izreke "carpe diem", ili "larning by doing" (učenje uz rad) želelo ukazati da nova politika predstavlja integrisanu politiku koja ne može biti iskazana navođenjem seta ciljeva i političkih akcija. Ona reprezentuje koncept permanentnog učenja, iz dana u dan, pokušaje i greške, jednu dinamičku politiku.

- II Drugi element (ECLP) bi trebalo da zaštiti ruralne resurse i kulturno okruženje u ruralnim predelima i podstakne razvoj ovih resursa. To su plaćanja za usluge jer se plaćaju iz javnih izvora onima koji ugovore da obezbede neku od ekoloških usluga koje imaju javni karakter. Pošto se plaća usluga, to podrazumeva da ECLP mora biti objektivno procenjen i verifikovan, u relaciji sa specifikovanim ciljevima i mora uključivati odgovarajući monitoring.
- III Treći element (RDI) se odnosi na sve aspekte ruralnog razvoja, uključujući i razvoj poljoprivrede, ali je naglasak na stimulanju mogućnosti za nepoljoprivredno korišćenje resursa na farmama, odnosno, mogućnosti da se resursi više ne koriste za poljoprivredne potrebe. Ovo je u korelaciji sa dosadašnjim strukturnim merama CAP-a.
- IV Svrha četvrtog elementa (TAA) jeste da potpomogne tranziciju poljoprivredne u ruralnu politiku, dakle iz CAP-a u CARPE.

Grafikon: Elementi CAP-a i CARPE

Vertikalni stub predstavlja učešće u nacionalnom budžetu



Kao što se može videti, primena nove politike će zahtevati postepeno napuštanje esencijalnih mehanizama koji su važili više decenija, omogućavajući farmerima jedan sasvim drugačiji pristup u zaštiti njihovih zarada putem podsticanja efikasnosti i u okruženju koje stimuliše lokalne kulturne vrednosti i ispoljavanje jedinstvenog stila življenja. U tom smislu, EU će pružati pomoć svojim članicama ali i novim, iz Centralne i Istočne Evrope.

Tranzicija i evropske integracije: implikacije na agrar i tržište agrarnih proizvoda, politiku i trgovinske pregovore

Pad berlinskog zida je obeležio početak suštinskih promena u praktično svim zemljama Centralne i Istočne Evrope (CEEC). Tranzicija i reforme koje su se u međuvremenu sprovodile uslovile su značajne promene. U inicijalnom periodu dolazi do pada društvenog proizvoda u svim zemljama što predstavlja zajedničku karakteristiku, međutim, ono po čemu su se razlikovale sve ove zemlje jeste proces oporavka, njegov kvalitet i brzina. Neke od zemalja u tranziciji su uspele da u roku od gotovo deset godina naprave značajne rezultate u reformi svojih ekonomija i društva u celini tako da su već posle relativno kratkog vremena postale članice Evropske unije (EU) – tzv. uvećanje sa istoka¹¹.

Poljoprivreda u ekonomijama ovih zemalja ima veoma značajnu ulogu pa su one morale da izvrše prilagođavanje svojih agrarnih sistema kako bi bile u stanju da uđu u konkurentsku borbu unutar EU i da svoje agrarne politike učine kompatibilnim sa CAP-om. Otuda je poljoprivreda i poljoprivredna politika bila veoma značajno pitanje vezano za pristup ovih zemalja i obrnuto, za EU, i to iz nekoliko razloga. Prvo, dok su trgovinske barijere između zemalja CEEC i EU u gotovo svim sektorima privrede bile uklonjene, u sektoru agrara one su i dalje igrale značajnu ulogu. Drugo, agrar zemalja CEEC je bio u situaciji da mora da se integriše u kompleksnu agrarnu politiku EU veterinarske, fitosanitarne i komercijalne politike koje izazivaju specifične i politički osetljive aspekte pristupa EU (budžet EU, WTO pravila, itd.). Treće, u dve najveće zemlje CEEC koje su bile u postupku pristupanja, Poljskoj i Rumuniji, poljoprivreda još uvek ostvaruje značajan udeo u zaposlenosti. Tako su ove dve zemlje zajedno imale ukupan broj farmera kao polovina EU-15. Istovremeno, poljoprivrede ovih zemalja se odlikuju relativno malom produktivnošću i skrivenom nezaposlenošću, stvarajući tako mogućnost izbijanja ozbiljnih društvenih i ekonomskih problema nakon pristupanja EU.

Da je situacija vezana za priključenje ovih zemalja bila veoma složena, ukazuje i činjenica da je paralelno sa procesom priključenja i sama CAP bila izložena značajnim pritiscima. Naime, još od vremena uspostavljanja, CAP je bila izložena permanentnim reformama, da bi od 1992. godine u vreme kada se mogao sagledati kraj pregovora u okviru GATT-a, bila pokrenuta ozbiljnija reforma CAP-a - MacSharry reforme. Takođe, nakon berlinskog sastanka 1999. godine doneta je konačna odluka o izradi reformskog dokumenta Agenda 2000, i već ubrzo nakon toga Franz Fishler, evropski komesar zadužen za poljoprivredu, ruralni razvoj i ribarstvo podvrgao je Agendu 2000 rigoroznoj evaluaciji i predložio novi set reformi tzv. srednjoročne reforme. U vezi sa tim, agrarna politika EU je bivala veoma živa a različitost pristupa i zahteva za reformama koje su dolazile iz različitih izvora, činile su ovu debatu ekstremno kompleksnom – i njen konačni rezultat teškim za predviđanje.

Sve ovo ukazuje da su pitanja vezana za poljoprivredu politički veoma osetljiva u međunarodnim pregovorima pa otuda nije bio drugačiji ni slučaj sa tzv. istočnim uve-

11 Eastern Enlargement (Slovenija, Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka, Litvanija, Letonija i Estonija, Kipar i Malta kao i Rumunija i Bugarska čije je priključenje nešto odloženo posmatrano u odnosu na pomenute.).

ćanjem. U stvari, istovremeno su bila kreirana očekivanja ali i odgovarajuća zabrinutost kako na strani kreatora politike tako i na strani farmera na istoku ali i na zapadu. Niže cene i troškovi radne snage u zemljama CEEC prouzrokovale su zabrinutost u EU-15 ne samo zbog potencijalne konkurencije sa farmi u CEEC već i zbog mogućeg uticaja na CAP. Prilagođavanje visokim cenama CAP-a u CEEC prilikom prisajedinjenja su se sagledavale kao mogući značajan porast produktivnosti ali i kao mogući dramatični porast budžeta za CAP. Zbog toga će u nastavku biti prvo diskutovani mogući pritisci za reformama CAP-a a onda i promene koje su nastale u poljoprivredama zemalja CEEC. Takođe, biće govora o sudbini direktnih plaćanja u vezi sa pristupanjem zemalja CE-EC, o pro- i anti- reformskim koalicijama kao i lekcijama koje se mogu naučiti iz istorije reformi CAP-a, odnosno, suštini Fishler-ovih reformi 2004. godine.

Pritisci za budućim reformama CAP-a

Pritisci za reformama CAP-a mogu se sistematizovati na sledeći način:

- WTO pregovori
- Ostali trgovinski pregovori
- Prehrambena sigurnost i zabrinutost za životnu sredinu
- Istočno uvećanje EU

Interesantno je napomenuti da su ovi pritisci gotovo istovetni sa izazovima za reformom CAP-a istaknutim u vezi sa Agendom 2000 (razvijenost tržišta – uključujući zdravstvenu bezbednost agrarnih proizvoda, rastuća zabrinutost za stanje životne sredine, neophodnost za ruralnim razvojem, povećanje trgovinske liberalizacije i ublažavanje načina na koji će se vršiti dalja integracija¹²). Tačnije rečeno, novija događanja u vezi sa bezbednošću hrane i problemima životne sredine i njihovim političkim implikacijama, učinili su ove pritiske nešto istaknutijim u odnosu na ostale, međutim, ostali pritisci i dalje egzistiraju u nepromenjenom obliku.

Kada se govori o WTO pritisku, treba istaći da je do sada URAA¹³ iz 1992. godine donela neophodnost povezivanja „domaće politike“ CAP-a sa međunarodnim trgovinskim implikacijama. U tom smislu, EU je pokrenula inicijativu za MacSharry reforme, kreirala pravila za agrarnu trgovinsku politiku i omogućila osnovu za buduće pregovore i redukciju u podsticajima u nastupajućoj rundi pregovora. To je takozvana *Millennium Round* pregovora u okviru koje su pregovori usmereni u tri glavna područja i to na: indikatore za merenje „pristupa tržištu“, agregatne mere podsticanja „AMS“ i ukupan nivo eksportnih podsticaja. Ovako formirana platforma za pregovore ukazivala je na optimistički scenario, međutim, neki događaji su ga ozbiljnije ugrozili: prvo, sastanak u Seattle-u je ukazao na različitost pristupa i interesa koji su ispoljile nerazvijene zemlje u vezi sa WTO pregovorima. Uprkos činjenici da su one po mnogo čemu heterogene u zahtevima i neki događaji u EU u vezi sa zdravstvenom bezbednošću i bolestima npr. „ludih krava“ i sl., podstakle su potrošače unutar EU tako da su se po ovom osnovu dalje komplikovali trgovinski pre-

12 Ahner and Scheele (2000)

13 Uruguay Round Agreement on Agriculture - URAA

govori. Osim toga, tada još uvek nije postojala agenda za nastupajuće milenijumske pregovore kao ni jasna pozicija SAD u vezi sa budućnošću pregovora¹⁴. Ni Bush-ova administracija u pregovorima nije iskazala kakav će stav imati u pregovorima u odnosu na domaći pritisak u EU za uključivanjem aspekata životne sredine i standarda za radnu snagu.

Pregovori u okviru WTO-a nisu jedini pregovori koji imaju uticaj na politiku EU. Mnoge nerazvijene zemlje imaju preferencijalni pristup tržištu EU po osnovu specijalnih ugovora¹⁵. U novije vreme Pascal Lamy, komesar EU za trgovinu je pokretao nekoliko inicijativa, prvo sa zemljama Mercosur, gde Brazil i Argentina imaju veliki značaj, ali i inicijativu u vezi sa trgovinskim predlogom zvanim EBA¹⁶ za 48 najsiromašnijih zemalja koje bi imale pravo da trguju sa EU bez restrikcija. Ovaj sporazum je iniciran pre svega od strane zemalja iz tzv. sektora šećera, sektora pirinča i sektora banana.

Problemi zdravstvene bezbednosti izazvane krizom BSE i FMD pokrenute su u Ujedinjenom kraljevstvu i brzo se raširile po celom kontinentu. Kao posledica u odnosu na tradicionalno pasivan stav javnosti o postojanju CAP-a, oko 46% stanovništva očekuje značajnija izdvajanja u budžet vlade za potrebe farmera iz EU jer smatraju da dosadašnja izdvajanja nisu uspela da omoguće bezbednost poljoprivrednih proizvoda na potrebnom nivou. Sve je to vršilo dodatni pritisak za reformama CAP-a.

Istočno uvećanje EU je bilo jedan od dodatnih pritisaka za reformama. Pre svega, priključenje zemalja CEEC je podrazumevalo uklanjanje važnih barijera za trgovinu agrarnim proizvodima između CEEC i EU, uvođenje kompleksnih političkih mera (budžetskih, WTO zahteva, veterinarskih i fitosanitarnih mera, komercijalnih politika) a sve one su izazivale politički veoma osetljiva pitanja priključenja. Otuda su dva veoma značajna argumenta za neophodnost sprovođenja reformi iz ovog aspekta: prvo, izloženost visoko podsticajnih cena unutar EU priključenju CEEC zemalja sa njihovom jeftinom radnom snagom i zemljištem. Priključene zemlje su povećale neto eksportnu snagu uvećane EU i za izvoz viškova će biti potrebno obezbediti nove eksportne podsticaje što će sve biti u suprotnosti sa pravilima WTO. Drugi argument je ležao u činjenici da uvećanje EU sa istoka povećava budžetski pritisak CAP-a do te mere da bi pretio bankrot budžeta uvećane EU (izdaci značajnije rastu, a kontributora je relativno malo). Ocenjuje se da bi osnovna tri izvora trošenja budžeta u tom slučaju bila: interventni otkup, izvozni podsticaji i direktna plaćanja.

Treba istaći da je najčešće centralna debata vezana za evropske integracije i poljoprivredu usmerena na budućnost direktnih plaćanja. Ona su okosnica reforme CAP-a ali i pregovora unutar WTO. Međutim, stručnjaci najčešće vode diskusije oko ovog problema usmeravajući se na prethodno pitanje, a to je pitanje koji će cilj direktna plaćanja imati u budućnosti¹⁷. Da li su direktna plaćanja neka vrsta kompenzacije za pad

14 Dok je predsednik Bush nekoliko puta nastupao sa platforme o slobodnoj trgovini, njegova administracija je relativno malo novca uložila u podsticanje sledeće runde pregovora.

15 Dok je u okviru WTO 141 nerazvijena zemlja, sporazum sa EU o preferencijalnoj trgovini ostvaruje oko 100 zemalja.

16 Everything but Arms - sve sem oružja

17 Buskwell and Tangermann (1999), Njegovan (2001, 2002)

cena koji je u prošlosti ostvarivan, da li ona predstavljaju meru podrške dohotka farmi ili su nagrada farmerima za to što su ostali da se bave specifičnom aktivnošću¹⁸.

No, bez obzira na brojne diskusije vezane za podršku u direktnim plaćanjima koje po pravilu očekuju zemlje kandidate za priključivanje, gotovo je potpuno sigurno da ovih plaćanja, kao najatraktivnijeg mamca za ulazak u EU kada je agrar u pitanju, neće biti. Kao glavni argumenti se uglavnom navode:

- Nema potrebe za ovakvom vrstom kompenzacija obzirom da zemlje kandidati sa procesom pristupa neće iskusiti smanjenje institucionalnih cena.
- U slučaju primene direktnih plaćanja (DP) došlo bi do ozbiljnih distorzija u dohocima ruralnog stanovništva između onih koji bi bili korisnici i ostalih. Kako su DP povezana sa agrarnom specijalizacijom i strukturom farmi, ona bi bitno uticala na uspostavljanje značajnijih regionalnih razlika u ruralnom dohotku u zemljama sa značajnim agrarnim sektorom. Tržište faktora proizvodnje, posebno tržište zemljišta bi bilo pod jakim uticajem ovakve mere što bi sve uticalo na mogućnost daljeg restrukturiranja i prilagođavanja radne snage.
- Beneficije po osnovu DP bi ostvarivali i mnogi ne-ruralni stanovnici obzirom da su vlasnici zemljišta često naseljeni u gradovima.
- Treba pomenuti i probleme primene ovakve mere i administrativne troškove koji nisu tako mali.
- Postoje mnogo efektivniji načini da se unaprede ruralna područja kroz investicije u ruralnu infrastrukturu, institucije, strukturne reforme, i sl. što budžetska ulaganja čini mnogo više održivim nego da se ona odvijaju kroz DP.

Naravno da postoje i argumenti za primenu DP, kao npr. jednakost i fer odnosi unutar novointegrirane Evrope. Ovakva i druga značajna pitanja unutar EU uvođe značajne rasprave i stvaranje pro i anti reformskih koalicija.

„Pro“ i „anti“ reformske koalicije

Još za vreme diskusija oko Agende 2000, postojala je relativno jaka koalicija koja je podržavala predloge Evropske komisije u pravcu reformi. Ona je u svojim zalaganjima išla čak i dalje no što je mandatom na Berlinskoj konferenciji bilo određeno. Ovu koaliciju su sačinjavale Danska, Holandija, Ujedinjeno Kraljevstvo i Švedska. Međutim, uprkos činjenici da je predlog za reformama usvojen od strane Saveta ministara za poljoprivredu, oponenti predvođeni Francuskom, našli su svoj način da otvore nove diskusije i blokiraju reforme u ključnim aspektima (odlažući ih).

Od tada je reformska koalicija unekoliko narasla. Portugal je dao svoje predloge ukazujući na probleme životne sredine i potrebu većeg dekomponovanja

¹⁸ Uvedena u vreme MacSharry reformi kao kompenzatorna plaćanja za redukovanje gubitka koji je izazvan redukcijom institucionalnih cena (1991), u Agendi 2000 koriste se termini direktna plaćanja, direktna dohodovna plaćanja i direktna kompenzaciona pomoć. Ova promena termina svakako nije koincidencija već reflektuje razmišljanja koja su se pojavila u vezi sa prirodom ovih plaćanja (Beard and Swinbank - 2001).

CAP-a. No, mnogo su ipak važnije inicijative koje dolaze od tzv. „većeg prijatelja“. Naime, Nemačka vlada od skoro podržava ozbiljniju reformu CAP-a mada njene ideje o reformi ne moraju da idu ruku pod ruku sa idejama ostalih članova proreformske grupe. Posebno treba istaći mogućnost prehrambene krize kao argument koji pojačava urgentnost reformi, a koji je uslovljen aktivnostima potrošača i boraca za životnu sredinu. Pritisak je prisutan i od strane nepoljoprivrednih grana koje očekuju brzu penetraciju na tržištu novih članica, zatim grupe koje žele da zaustave potencijalne migracije ka EU, i zemlje koje imaju određene budžetske probleme u odnosu sa EU - i neto budžetski kontributori kakva je npr. Nemačka, itd. Zbog svega, postoje određeni aspekti koji ujedinjuju Nemačku i Francusku mnogo više no što je jako njihovo uverenje za neophodnošću liberalizacije agrarnog tržišta. To su, pre svega, problemi životne sredine i problemi zdravstvene bezbednosti hrane koji umanjuju značaj tzv. „industrijskom modelu poljoprivrede“ ovih zemalja. Stoga ove dve zemlje nalaze poseban interes da se okupe oko problema kao što su npr. problemi organske poljoprivrede i njenog finansiranja za šta obezbeđuju značajne fondove. Na to upućuje i napis francuskog i nemačkog ministra za poljoprivredu Jean Glavany i Renate Kunast u časopisu „Le Mond“ koji stavljaju naglasak na modulacije (restrikcije po veličini), degressivnost (restrikcije po vremenu), ko-finansiranje (restrikcije EU budžeta) i tzv. *cross-compliance* (ekstra uslovi)¹⁹.

Kada se u ovu priču uvedu zemlje CEEC, moguće je očekivati određeni uticaj ovih zemalja na reformu CAP-a. Naime, postoje indikatori da će dalja reforma CAP-a postati još više komplikovana obzirom da se zemlje kandidati mogu grupisati u one koje su više i one koje su manje protekcionistički opredeljene u dosadašnjem periodu *vis-a-vis* agrara. Zbog toga se ocenjuje da Poljska može igrati značajnu ulogu. Naime, Poljska kao relativno velika zemlja sa oko 40 miliona stanovnika predstavlja značajnog partnera ostalim velikim zemljama u EU, npr. Francuskoj, što ima značajan uticaj na buduću reformu CAP-a.

Stanje agrara u zemljama CEEC pre priključenja i iskustva dosadašnjih reformi CAP-a, ukazuju na nekoliko važnih aspekata:

- Prvo, do sada su sprovedene značajne reforme CAP-a što upućuje na zaključak da uprkos snažnom opiranju farmera ovakvim tokovima, postoji jasno uverenje da se uvek kada je pritisak za reformama postajao dovoljno jak, bilo iznutra bilo spolja, reforme su se i događale.
- Drugo, reforme nisu uvek potvrdile efikasnost CAP-a i evropske poljoprivrede. Na primer, kvote za mleko uvedene 1984. godine su rešile samo pitanje simptoma kao što su strukturni viškovi i porast budžetskih rashoda. S druge strane, pre su zacementirani nego razrešeni problemi ekonomske neefikasnosti sistema proizvodnje mleka u EU.
- Treće, teško je izbeći zaključak da je sistem CAP-a koji odlučuje o svojoj reformi u stvari veoma otporan na promene.

¹⁹ Dogovor postignut u julu 2001. godine je dozvolio da samo 2% sredstava DP ode u druge namene u 2003. godini za projekte ruralnog razvoja.

Postavlja se pitanje, šta je to što može uticati na budućnost zemalja kandidata?

Pre svega, javlja se kao nezaobilazno pitanje razrešenje problema životne sredine i zdravstvene bezbednosti agrarnih proizvoda što u igru uvodi potrošače i organizacije iz oblasti životne sredine. Dalje, WTO pregovori u milenijumskoj rundi svakako će biti značajna odrednica položaja pojedinih zemalja u EU nakon prisajedinjenja. Konačno, postepeno će rasti pritisak na budžet EU što će neke zemlje svrstavati u neto kontributore a druge u neto korisnike. Otuda će rasti i pritisak za daljim reformama CAP-a kako bi se zemlje kontributori rasteretili. U tome je moguće sagledati šansu za pojedine zemlje akcesore kao članove različitih pro- i anti grupa, koalicija i lobija da određene probleme rešavaju političkim sredstvima. Ovo su samo neki od značajnijih aspekata koji se moraju rešavati reformama CAP-a kako bi evropske integracije imale smisla za sve učesnike. Zemlje kandidata moraju pratiti ove događaje aktivno i davati svoj doprinos.

Postoji veliki broj napisa u štampi i aktivnosti u ostalim medijima vezanih za neophodnost reformi. Takođe, prvi post krizni pokušaj nakon BSE/dioxin/FMD problema da se reforme sprovedu, jeste pokušaj Frantz-a Fishler-a naslovljen kao „Put za agrarnu i ruralnu politiku EU“ predstavljen na kongresu partije CDU u Berlinu, 7. maja 2001. godine. Neki su ovo istupanje ocenili i kao „Zbogom Agendi 2000 i pozdrav Agendi 2003“.

Principi Fishler-ove reforme su sledeći:

- ozbiljnija pomoć u rešavanju problema životne sredine/zdravlja životinja kroz podršku CAP-a za uvođenje „dobre farmerske prakse“;
- podizanje nivoa zdravstvene bezbednosti i zahteva za kvalitetom putem praćenja i primene rešenja koje nameće tržište, uključujući izgradnju robnih marki;
- pravljenje modulacija koje već postoje u iznosu do 20% za one članice koje žele da ih koriste;
- prebacivanje ovih 20% (5 milijardi evra) u ruralni razvoj;
- prebacivanje celokupne kompenzacione pomoći za prostorne i probleme životne sredine unutar komponente ruralnog razvoja;
- simplifikovanje i dekomponovanje podrške za mala domaćinstva omogućujući im određeni nivo plaćanja za korišćenje prirodnih tehnologija u svojoj agrarnoj proizvodnji;
- omogućavanje da se fondovi za ruralni razvoj koriste i van poljoprivredne delatnosti.

Kao što se može na prvi pogled videti, ovo je od velikog značaja za sadašnje i buduće zemlje kandidate obzirom na enormne probleme sa kojima se susreću u ruralnim područjima. Međutim, treba istaći da još ne postoje jasne vizije o toku srednjoročnih reformi obzirom da se ne pominju specifični robni režimi kao što su npr. za mleko i šećer. Iako i Fishler ovo spominje, moguće je ipak izvući zaključak da još uvek ne postoje indikatori za ocenu da li se očekuju ili ne reforme u ovim oblastima. To unosi dosta neizvesnosti među učesnike, međutim, moguće je da se aktivnim učesćem upravo ova neizvesnost na strani pojedinih zemalja CEEC, pretvori u šansu. U tom smislu, ostaje otvoreno da one svojom aktivnom ulogom u procesima, zajedno

sa svojim koalicionim partnerima unutar EU, dođu do jasnih predloga koje ostali članovi moraju respektovati bilo zbog uslova na tržištu, bilo zbog procesa uvećanja EU – integracionih procesa, bilo zbog neizvesnosti koje donose pregovori u WTO, bilo zbog budžetskih implikacija.

Konačno, reforme ne treba posmatrati samo kao deo političkih ciljeva pojedinih zemalja ili EU u celini. Činjenica je da su problemi ruralnog razvoja, životne sredine i sl. koji se pominju, stvarno realni problemi sa kojima se susreću i EU i zemlje kandidati. Zato ovu priču treba posmatrati i kao priču koja kao takva ima puno smisla, a ne kao instrument za ostvarenje sopstvenih ciljeva jer kao takva, ona svakako nije održiva. Ono što je mnogo važnije, jeste da treba da dođe do relativnog pomeranja u podsticanju između poljoprivrednih i nepoljoprivrednih delatnosti u ruralnim područjima kako bi se ostvario istinski, sadržajniji, efikasniji i kompleksan integralni razvoj ruralnih područja umesto njihove degradacije sa mnogo dalekosežnijim implikacijama po celu zajednicu.

Literatura

- Ahner, D. and M. Scheele, (2000) The common agricultural policy: An overview from where we come, Where we are, Tasks ahead, paper, Wageningen University, 15, September
- Ekelmans J. (1993) Green Europe, The new regulation of the agricultural markets, Vademecum, No 1, European Commission, Luxembourg
- European Commission (1996) The Agricultural situation in the European Union, 1995 Report, Brussels * Luxembourg
- European Commission (1997) European Economy, Towards a common agricultural and rural policy for Europe, No 5, Brussels
- Genario Rado (2002) Accession to the EU, Activities and Experiences from a candidate country, Excellency network for EU-Integration, SCEPP, Igalo
- Grope of authors (1994) Reports and studies, EC agricultural policy for the 21st Century, No 4, European Commission, Brussels, Luxembourg
- Njegovan Z. (2003) Tranzicija i evropske integracije: implikacije na agrar i tržište agrarnih proizvoda, politiku i trgovinske pregovore, EI, Beograd
- Njegovan Z. (2004) Lobbying kao pretpostavka razvoja „novog“ sektora, biznis forum „Oživljavanje privrede i ubrzanje tranzicije“, SES, Kopaonik
- Njegovan, Z. (2001) Evolucija zajedničke agrarne politike Evropske unije kao osnova za redefinisanje agrarne politike Jugoslavije, Savez Ekonomista Jugoslavije – SEJ, Kopaonik
- Njegovan, Z. (2002) Održivost Zajedničke agrarne politike Evropske unije (CAP) u uslovima sprovođenja procesa priključenja zemalja Centralne i Istočne Evrope (CEEC)
- Swinnen F.M. Johan (2002) Transition and Integration in Europe: Implications for agricultural and food markets, policy and trade agreements, The World Economy 25(4)
- Tangermann, S. and J. Swinnen, (2000) Conclusions and Implications for Food and Agricultural Policy in the Process of Accession to the EU, Chapter 8 in: Tangermann, S. and M. Banse (eds) Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union, CAB International
- Uvalić Milica (2002) EU integration – especially the four freedoms, Excellency network for EU-Integration, SCEPP, Igalo

O autoru ►►|

Prof. dr Zoran M. Njegovan je naučni savetnik u Ekonomskom institutu u Beogradu gde je direktor Centra za strateške i razvojne studije. Takođe, profesor je na Beogradskoj bankarskoj akademiji, a angažovan je i na poslediplomskim studijama Poljoprivrednog fakulteta u Novom Sadu i Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Član je nekoliko naučnih i stručnih organizacija u zemlji i zvanični predstavnik Srbije i Crne Gore u Svetskoj asocijaciji agrarnih ekonomista. Bio je Savetnik ministra za poljoprivredu Republike Srbije, član komisije za priključenje Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji i predsednik komisije za društvene nauke u Ministarstvu za nauku i tehnologiju Srbije.

Oblasti profesionalnog interesovanja i ekspertize su mu: tehnološki, regionalni, ruralni i lokalni razvoj, strukturno prilagođavanje privrede, planiranje, ekonomika prirodnih izvora, ekonomska i agrarna istorija. U okviru mikroekonomskog usmerenja, njegov angažman je uglavom vezan za investicije, vlasničku transformaciju, mala i srednja preduzeća, kao i ekonomiku preduzeća uopšte.

Autor je dve samostalne knjige i koautor više monografija i knjiga, kao i više desetina članaka u inostranim časopisima i domaćim časopisima i zbornicima sa savetovanja.

Nataša **Gospić** ►► |

Ulazak Srbije u informaciono društvo: Uloga info-komunikacionih tehnologija u razvoju lokalne uprave

Uvod

Kraj 20. i početak 21. veka obeleženi su ubrzanim procesima globalizacije i uvođenjem info-komunikacionih tehnologija - IKT¹. Svetska proizvodnja se sve više transformiše od industrijske u proizvodnju usmerenu ka masovnoj proizvodnji znanja. Nova proizvodnja se bazira na korišćenju modernih IKT, informacija i ljudi koji organizovano misle u deljenom virtuelnom prostoru za kreiranje znanja [1].

Globalno društvo je prepoznalo da IKT mogu biti snažan alat u izgradnji bogatijeg društva, odnosno da one predstavljaju pokretačku snagu u socijalnom, ekonomskom i političkom životu i da će mogućnosti pristupa i korišćenja IKT razdvajati države i ljude na bogate i siromašne u odnosu na pristup i raspolaganje informacijama, što će predstavljati veću podelu nego što je to današnja podela na bogate i siromašne. Pored ovog tzv. digitalnog jaza, postoji i osnovana bojazan da će se žene naći u nepovoljnom položaju, kako u pogledu pristupa tako i u pogledu korišćenja IKT i da ovaj jaz predstavlja ozbiljnu opasnost u razvoju Informacionog društva - ID.

Ove konstatacije predstavljale su osnovu za preduzimanje akcija od strane Ujedinjenih nacija koje su na svojoj Generalnoj skupštini, 21. decembra 2001. godine Rezolucijom br 56/183 donele odluku o organizovanju Svetskog samita o Informacionom društvu (World Summit on Information Society – WSIS). Samit je održan pod patronatom Generalnog sekretara OUN Kofi Annana, a organizacija je poverena Međunarodnoj uniji za telekomunikacije (International Telecommunication Union –ITU)². Zbog kompleksnosti problema koje je Samit trebalo da razmatra, određeno je da se, za razliku od ostalih samita UN, ovaj održi u dve faze. Prva faza je održana u Ženevi od 9. do 12. decembra 2003. a druga u Tunisu od 16. do 18. novembra 2005. godine. Rezultate Samita predstavljaju Deklaracija principa i Akcioni plan iz Ženeve 2003. kao i obaveze i agenda iz Tunisa 2005. koji su potpisani od strane najviših predstavnika država članica OUN (predsednici država, premijeri i/ili resorni ministri).

1 Info-komunikacione tehnologije – IKT obuhvataju konvergenciju tehnologija telekomunikacija, računara i difuzije (telekomunikacioni fiksni, mobilni i satelitski sistemi, kompjuterski hardver i softver, Internet, digitalni TV sistemi, kablovski TV sistemi).

2 www.itu.int

Diskusije vođene tokom Samita naglašavale su da zemlje koje ne budu kapitalizovale zamah IKT rizikuju da budu duže vreme marginalizovane i da državne politike i strategije izgradnje Informativnog društva, u skladu sa ukupnom situacijom u zemlji, treba da daju okvire za uključenje u globalne procese transformacije industrijskog u informativno društvo. Većina zemalja je izradila svoje strategije izgradnje ID i definisila načine njihove implementacije. Zemlje u razvoju su takođe inicirale niz aktivnosti u pogledu uvođenja i korišćenja IKT i njihovog približavanja novom društvu i ekonomiji znanja kao deo ukupnih strategija u smanjivanju siromaštva, a u skladu sa ciljevima milenijumske deklaracije UN³ i integracijama u evropske i svetske ekonomije.

Nacionalna strategija za informativno društvo (NSID) u Srbiji je u procesu usvajanja i daje okvire razvoja ID u Srbiji u skladu sa usvojenim principima EU i zemalja jugoistočne Evrope.

Osnovni ciljevi implementacija održivog razvoja ID treba da ostvare pogodnosti koje će dobiti cela zajednica. Osnovni uslovi za njihovu realizaciju zahtevaju aktivno uključivanje cele zajednice u svakom od procesa izgradnje ID. Vrlo često se ID naziva i društvo znanja. Međutim, u suštini postoji razlika između značenja ova dva termina jer društvo znanja ukazuje na to da je znanje osnova, a ne informacije i IKT. Informativno društvo je jedna od komponenti društva zasnovanog na znanju što nije čudno, jer je informacija jedna od komponenti znanja. Informativno društvo je potreban, ali ne i dovoljan uslov za postojanje društva zasnovanog na znanju, koje zahteva više od aktivne primene novih tehnologija.

U daljem tekstu, posebna pažnja biće posvećena znanju i društvu baziranom na znanju. Međutim, kako je cilj ovog rada da doprinese boljem razumevanju procesa ulaska i izgradnje ID, rad se neće baviti razlikama već zajedničkim karakteristikama društva znanja i ID. Rad će takođe uključiti i osnovne postavke iz Nacionalne strategije za informativno društvo u Srbiji kao i poseban aspekt razvoja „e-uprave“ kao strateškog pravca razvoja i funkcionisanja lokalne uprave.

Društvo znanja

Nije neobično da se u mnogim papirima (strategije i politike), tekstovima u novinama ili u običnom govoru koristi niz skraćenica kao što su: „i“ za informacije, „d“ za digitalno, „e“ za elektronsko, „m“ za mobilnost, „k“ za znanje (od eng. reči *knowledge*) i druge, kao deo terminologije koja govori o pojedinim aspektima IKT i njihovim uticajima na naše živote. Ovi prefiksi kvalifikuju i važne termine - „društvo“ (društvo znanja), „zajednica“ (elektronska zajednica), „vlada“ (e-vlada), „lokalna uprava“ (e-lokalna uprava), „građani“ (e-građani), „biznis“ (m-biznis), „ekonomija“ (k-ekonomija), dajući im onu dimenziju koja nas uvodi u ID.

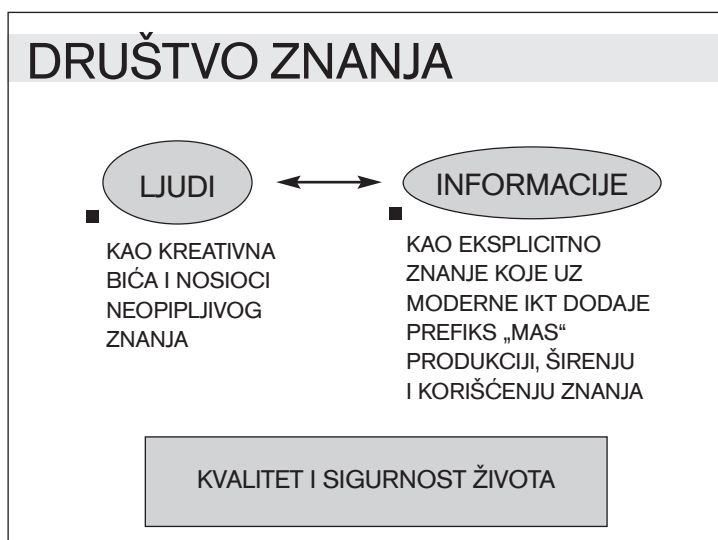
Istorijski posmatrano, znanje je definisano na različite načine (slika 1). Danas se znanje posmatra kroz svoju eksplicitnu i implicitnu ili nemerljivu (tacit) formu. Eksplicitna forma znanja (informacije) upućuje na izvesnost izraženu definisanim formalnim jezikom. Ova forma znanja može biti relativno lako kombinovana, skladištena, pretra-

živana, i prenošena različitim načinima, uključujući i IKT. Nemerljiva forma podrazumeva informacije kombinovane sa iskustvom, kontekstom, interpretacijom i procenom. Ona je nedodirljiva, bez granica i dinamike, vrlo je lična i teško se može formalizovati što je čini nepogodnom za komunikaciju ili deljenje sa drugima. Lepo upoređenje ove dve forme znanja [1] je preko ledenog brega. Deo iznad vode predstavlja eksplicitno znanje dok je deo ispod vode (koji je veći i važniji), nedodirljiv i nevidljiv i predstavlja nemerljivo (implicitno) znanje.

ZNANJE JE:
 „Potvrđena istina“ – *Platon*
 „Rezultat iskustva“ – *Aristotel*
 „Proizvod sopstvenog mišljenja“ – *Dekart*
 „...Rezultat logičkog razmišljanja o racionalnom i empirijskog iskustva koji se radi zajedno...“ – *Kant*
 „Nemerljivo znanje i eksplicitno znanje“
 (Znamo više nego što možemo da kažemo). – *Polanyi*
 „Ledeni breg“ (eksplicitno znanje je vrh iznad vode a nemerljivo znanje je deo ispod vode) – *Nonaka, Takeuchi, Konno*

Slika 1. Definicije znanja

U procesu razvoja društva znanja, čiji je osnovni cilj osiguravanje kvaliteta i sigurnosti ljudskog života, dve su glavne vrednosti: ljudi kao kreativna bića i nosioci neopipljivog znanja i informacije kao eksplicitno znanje (videti sliku 2).



Slika 2. Vrednosti društva znanja

Društvo znanja se bazira na obe forme znanja (eksplicitno i tacitno). Ono se postavlja kao dinamičko i razmatra proces masovnog razvoja znanja kroz kreiranje, širenje i korišćenje znanja. Zato se najčešće za društvo znanja koristi ova definicija: „Društvo u kome institucije i organizacije omogućavaju ljudima i informacijama da se razvijaju bez ograničenja i u kome su otvorene mogućnosti za sve vrste znanja, masovno proizvedenog i masovno korišćenog u okviru celog društva“ [1].

Razvoj Interneta omogućio je lakše pristupe širenju i korišćenju znanja. Generalno, definiciju Interneta nije moguće dati i u različitim literaturama on se definiše različito ali sa osnovnom namenom da služi kreiranju, širenju i korišćenju znanja. Najčešće definicije Interneta su: *mreža svih mreža, najveća biblioteka na svetu, globalni kanal vesti, društveni klub, arhiva istraživanja, „šoping erija“, multimedijalni kiosk.*

Komunikaciona infrastruktura za Internet predstavlja preduslov za razvoj društva znanja pa su u daljem tekstu ukratko opisane IKT.

Info-komunikacione tehnologije

U najširem smislu, IKT uključuju fiksne, bežične i satelitske telekomunikacije, računarske mreže, sisteme za prenos i distribuciju, digitalnu televiziju, terminalnu opremu kao i softverske usluge i aplikacije, baze podataka, elektronske zapise i digitalne arhive (biblioteke). IKT predstavljaju infrastrukturu koja omogućava brzo, jednostavno i jeftino skladištenje informacija, povraćaj, prenos i obradu digitalizovanih podataka u formi govora, podataka, videa, animacija itd.

Uloga telekomunikacija je esencijalna. Globalno tržište telekomunikacija se širi izuzetno brzo, i bez sumnje se može reći da su telekomunikacije jedan od vodećih privrednih sektora u svetu (vrednost telekom tržišta je 2002. godine prešla 1000 milijardi USD, a zajedno sa prodajom telekom opreme, difuzijom i softverskom industrijom čini 2,5 biliona USD). S druge strane, njihova socijalna komponenta stavlja ih u centar društvenih, kulturnih i političkih aktivnosti i zahteva da budu dostupne što širem krugu ljudi.

Kao i u svakom tržišnom segmentu, i u telekomunikacijama su osnovne pokretačke snage „zahtevi“ i „zadovoljavanje zahteva“ tj. „ponuda i potražnja“. One su postale posebno izražene liberalizacijom telekomunikacionog tržišta i razvojem informatičkih tehnologija, njihovih proizvoda i servisa. Kao rezultat tog trenda najveći deo telekomunikacionih mreža je privatizovan, kako u pogledu vlasništva, tako i u pogledu eksploatacije. Uvođenje konkurencije je postalo globalni proces, a u tome je posebnu ulogu odigrao Sporazum Svetske trgovinske organizacije (STO) oko liberalizovanja trgovine osnovnim telekomunikacionim servisima. Novi okviri sporazuma za telekomunikacije Svetske trgovinske organizacije vode trgovinu i regulativu telekomunikacija prema daljoj globalizaciji, ne samo telekomunikacionih mreža i servisa već i informacionih tehnologija koje se sve više vezuju za telekomunikacije. Konkurencija više nije politički alat koji se može uvesti na kontrolisani način. Naprotiv, novi razvoj telekomunikacija zahteva fleksibilnu regulaciju koja ga neće ograničavati, već

usmeravati i ubrzavati. Govoreći o liberalizaciji tržišta telekomunikacija u smislu uvođenja novih učesnika, treba naglasiti da liberalizacija telekomunikacija ne podrazumeva kraj regulacije, ali kada je primenjena, menja i ulogu države i prirodu regulative. Zemlje koje su uvele konkurenciju u telekomunikacije pre 10 ili 20 godina mogle su to da urade na planirani način i to: prvo terminalna oprema, onda servisi sa dodatim vrednostima - VAS, pa međugradski servisi i, konačno, servisi na lokalnom i međunarodnom nivou. U tom početku, konkurencija je bila dozvoljena između različitih davalaca servisa s tim da koriste istu infrastrukturu. U takvom okruženju regulator je imao ulogu da osigura prava novim učesnicima, zaštiti konkurenciju, osigura i kontroliše interkonekciju i međusobni rad sa ciljem da se omogući širok i povoljan pristup neophodnim servisima. Danas je konkurencija postala osnovni faktor uređivanja telekom tržišta i u Evropi⁴ za sve vrste mreža i servisa.

Razvoj procesa tehnološke konvergencije telekomunikacionih, difuznih i informatičkih tehnologija, kao i liberalizacija drugih tržišta u telekomunikacionom okruženju, dovodi do toga da zemlje koje sada uvode konkurenciju nisu više u prilici da to urade evolutivno i kontrolisano.

Čak i zemlje koje imaju iskustva u konkurenciji i ponudi servisa, kao i regulativi u tržišnim uslovima, nalaze se u situaciji da sve manje mogu striktno da se primenjuju „pravila igre“, jer se okruženje sve brže menja i konkurencija dolazi iz neočekivanih pravaca. Još jednom treba napomenuti da, više od bilo kog drugog fenomena, Internet simbolizuje prirodu promena u telekomunikacijama. Baziran je na različitoj tehnologiji, različitoj arhitekturi mreže, drugoj standardizaciji i šemi adresiranja, njegove ekonomske osnove i principi tarifiranja su potpuno različiti od onih koje imaju javni komunikacioni operateri, a Internet doživljava neočekivan razvoj van vladine regulative. I kao što smo rekli, on postaje najozbiljnija alternativa klasičnim davaocima telekomunikacionih servisa u svakom segmentu, od intra-korporativnih komunikacija do prenosa signala govora.

U zemaljama u razvoju postaje vidljivo da razlike u odnosu na razvijene zemlje u ponudi servisa počinju da se smanjuju. Međutim, pojavljuju se druge razlike i to:

- U pristupu Internetu, tako da informacioni jaz „postaje sve dublji“;
- U primeni regulative između zemalja koje su pristupile sporazumu Svetske trgovinske organizacije i onih koje to nisu. Ako konkurencija donese sve očekivane prednosti prvoj grupi zemalja, znači potpisnicima Sporazuma, u smislu investiranja, transfera tehnologije i novih servisa sa manjim cenama, ova regulatorna razlika postaće novi uzrok povećanja jaza između razvijениh i zemalja u razvoju u odnosu na razvoj novih modernih telekomunikacionih servisa koji predstavljaju infrastrukturu ID.

Radi toga, zemlje u razvoju, u koje spada i Srbija, moraju da naprave posebne napore u strukturiranju sektora telekomunikacija da bi se što više približile razvijenom delu sveta. Nadalje, proces približavanja Srbije EU nameće obaveze koje se odnose na regulisanje sektora telekomunikacija u skladu sa direktivama EU, čime će se

4 Osim u nekoliko zemalja, gde spada i Srbija, gde, i pored zakonske osnove, nije primenjena.

osigurati ravnomerniji razvoj i smanjivanje jaza koji sada postoji. Sadašnje stanje sektora telekomunikacija u Srbiji može se ukratko ilustrovati sledećom slikom (slika 3):



Slika 3. Stanje IKT sektora u Srbiji

Kako su moderne telekomunikacije osnovna infrastruktura ID, njihovo zaostajanje direktno će se odraziti na zaostajanje u procesu informatizacije društva u izgradnji održivog ID. Iz narednog poglavlja videće se kašnjenja u pristupu izgradnje ID u odnosu na EU.

Razvoj informacionog društva u EU

Savet ministara EU na svojoj sednici održanoj 1999. godine u Lisabonu doneo je dokument o strategiji izgradnje informacionog društva u EU poznat pod imenom Lisabonska strategija. Ona obuhvata ciljeve i strategije za pripremu za tranziciju privrede i društva u privredu i društvo koji su zasnovani na znanju, uz bolju politiku rada za izgradnju informacionog društva i istraživanja i razvoj. Izgradnja ID je za EU u direktnoj vezi sa raspoloživošću i dostupnošću info-komunikacionih tehnologija građanima, organizacijama i čitavom društvu. Glavni fokus EU je bio na IKT i stvaranju informacione infrastrukture i povezanosti. EU je diskusiju o informacionom društvu prihvatila kao jednu od politika za proširenje infrastrukture i jačanje jedinstva država članica. Akcioni planovi implementacije strategije doneti su u 2000. godini za *eEvropu 2002*⁵ i u 2002. godini za *e-Evropu 2005*. U 2005. godini donet je akcioni plan EU za *eEvropu 2010*.

Akcioni plan *eEvropa 2002* imao je sledeće ciljeve:

1. Jeftiniji, brži i sigurniji Internet
2. Investiranje u ljude i veštine
3. Stimulisanje upotrebe Interneta

Napredak postignut ovim akcionim planom ogledao se u sledecem: udvostručenom broju Internet korisnika po domaćinstvu, jeftinijem pristupu Internetu, novom telekomunikacionom okviru, povezivanju gotovo svih kompanija i škola, izgradnjom najbrže mreže za pretraživanje, postavljanjem zakonskog okvira za e-trgovinu, uvođenjem e-uprave i dr.

Akcioni plan *eEvropa 2005* dao je prednost razvoju:

- Stimulativnih usluga
- Aplikacija i sadržaja koji stvaraju nova tržišta
- Smanjenju troškova i povećanju produktivnosti celokupne ekonomije

Osnovne aktivnosti u okviru ovog plana odvijale su se kroz uvođenje širokopoljnih servisa, programa *eObrazovanja*, formiranja virtuelnih kampova za studente, podršku univerzitetima i istraživačkim projektima i postavljanju planova za dodatno obrazovanje za društvo znanja.

Evropska komisija je 1. juna 2005. godine usvojila petogodišnju strategiju „*Evropsko informaciono društvo 2010*“ (*i2010*) kako bi osnažila rast i otvorila radna mesta u oblasti informacionog društva i industrije medija. Inicijativa *i2010* je sveobuhvatna strategija za modernizaciju i postavljanje svih instrumenata poslovne politike EU kako bi se ohrabrio razvoj digitalne privrede kroz izradu zakonskih instrumenata, istraživanja i partnerstva s industrijom.

Kao član Inicijative za elektronsku jugoistočnu Evropu⁶ (*e-JIE*) koja funkcioniše u okviru Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, Srbija je krajem 2002. godine potpisala Agendu za razvoj informacionog društva u jugoistočnoj Evropi⁷. Svrha Agende je definisanje prioriteta državne politike i ohrabriranje države da preuzme odgovornost za brži razvoj informacionog društva u zemlji i regionu, modeliranom prema uspešnim inicijativama EU – *e-Evropa 2002* i *e-Evropa 2005*. Agenda *e-JIE* za razvoj informacionog društva poziva na usvajanje i primenu zakonodavne infrastrukture za informaciono društvo. Konferencija ministara jugoistočne Evrope, na svom zasedanju u Solunu 30. juna 2005. godine postavila je nove rokove (slika 4) za ispunjavanje agende za razvoj ID. Ovi rokovi moraju biti ispoštovani i od strane vlade Srbije, odnosno do definisanih rokova moraju biti pripremljeni i zakonski i regulatorni uslovi.

6 Electron South Eastern Europe Initiative, <http://www.eseeinitiative.org>

7 „eSEEurope Agenda for the Development of the Information Society: a cooperative effort to implement the Information Society in South Eastern Europe“, <http://www.eseeuropeconference.org/agenda.html>

Ministarska konferencija u Solunu 30. juna 2005.

OBAVEZA	NOVI ROK
Usvajanje nacionalnih strategija za razvoj ID na osnovu zajedničkih uputstava koje je pripremila radna grupa e-JIE	Decembar 2005.
Osnivanje kabineta ili ekvivalentnog organa za razvoj ID	Mart 2006.
Zakonski okvir za e-potpis	Mart 2006.
Zakonski okvir za e-trgovinu	Mart 2006.
Zakon o telekomunikacijama	Jun 2006.
Zakon o zaštiti personalnih podataka	Jun 2006.
Zakon o sajber kriminalu	Jun 2006.

Slika 4. Obaveze u realizaciji agende e-JIE

Nacionalna strategija za informaciono društvo (NSID) u Srbiji

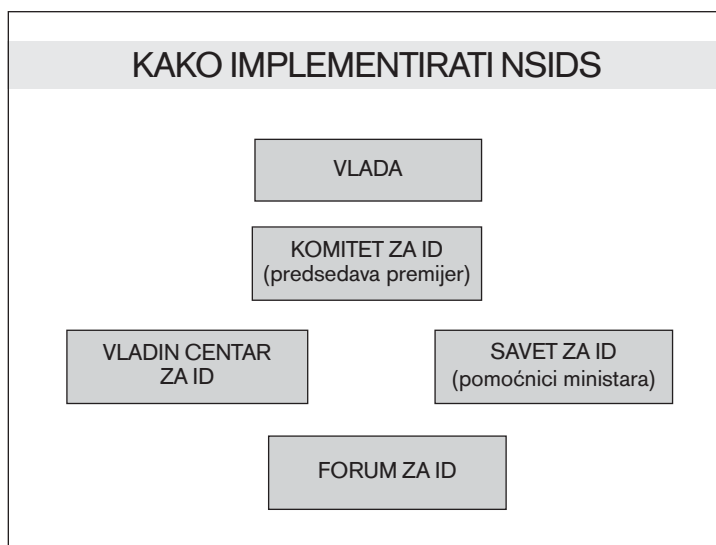
Kreiranje strateškog dokumenta „Nacionalna strategija za informaciono društvo (NSID) u Srbiji“⁴⁸ realizovano je kroz projektni zadatak pod nazivom „Formulacija nacionalne strategije za informaciono društvo“ čiju realizaciju su podržali UNDP i Fond za otvoreno društvo. Glavne uloge ovog dokumenta su da:

- podigne svest, poveća sredstva i podstakne posvećenost radu;
- izgradi saveze za političke i institucionalne reforme;
- razjasni uloge, izgradi partnerstvo između privatnog i javnog sektora i olakša učešće svih ključnih aktera, uključujući i nevladine organizacije (NVO);
- usmeri postojeća oskudna sredstva na korišćenje IKT za nacionalne prioritete i pomogne utvrđivanje dinamike dopunskih ulaganja;
- upotpuni uticaj tržišta, promovise društvene promene, omogući lokalnu inicijativu, osigura zajedničko učenje i omogući širenje uspešnih rešenja;
- ukaže na posebne potrebe i snagu važnih delova industrije IKT za izvoz i konkurentnost privrede;
- preusmeri nacionalni sistem inovacija tako da zadovolji suštinske i dugoročne tehnološke zahteve IKT (kao tehnologije opšte namene);
- ukaže na propuste u koordinaciji, istraži mrežne efekte i obezbedi dopunska ulaganja za korišćenje IKT kao infrastrukture koja osposobljava i pruža potrebne usluge.

Vizija izgradnje ID u Srbiji realizovaće se:

- u ekološki održivom društvu zasnovanom na znanju;
- u socijalno održivom društvu zasnovanom na znanju, gde žene i muškarci imaju ravnopravan pristup informacijama;
- u ekonomski održivom informacionom društvu,
- u društvu koje je bazirano na primeni principa rodne ravnopravnosti;
- u kulturno održivom društvu zasnovanom na znanju.

Postizanje gore pomenutih ciljeva neće biti moguće bez osnivanja odgovarajućeg institucionalnog okvira, koji bi organizovao, usmeravao, pospešivao i pomagao budući razvoj u oblasti ID. Osnovni institucionalni okvir predložen u NSID prikazan je na slici 5.



Slika 5. Institucionalni okvir za implementaciju NSID u Srbiji

Za uspešno funkcionisanje informacionog društva „u kome svako može da stvara, koristi i razmenjuje informacije i znanje, omogućavajući time pojedincima, zajednicama i narodima da dostignu svoj puni potencijal u promovisanju održivog razvoja i unaprede kvalitet svog života“⁹, neohodno je stvoriti odgovarajuće zakonsko okruženje.

NSID posebnu pažnju posvećuje zakonskom okviru. Pri tome se navodi da:

„Zakonodavstvo za informaciono društvo ima za cilj da ukloni prepreke konkurenciji, inovaciji i razvoju i primeni naprednih usluga, imajući u vidu globalni trend konvergencije tehnologija za prenos glasa, podataka i videa.

Pravne dokumente neophodne za neometan razvoj informacionog društva treba pripremiti za mnogo oblasti. Zakonodavstvo o telekomunikacijama mora da utre

⁹ Declaration of Principles, World Summit on the Information Society, International Telecommunication Union, Geneve, 2003 www.itu.int

put aktivnom uključenju nadležnih organa u stvaranje otvorenog i konkurentnog tržišta za telekomunikacije, investicijama u ovoj oblasti, privatizaciji državnih monopola i razvijanju pristupačne infrastrukture elektronskih komunikacionih mreža.

Kada se radi o kompjuterskom kriminalu, neophodno je doneti propise koji će regulisati mehanizme međunarodne saradnje u identifikovanju i sprečavanju krivičnih dela koja su propisana Konvencijom Saveta Evrope o kompjuterskom kriminalu. U vezi sa ovim, posebnu pažnju treba posvetiti javnosti podataka, njihovoj zaštiti i pravu pristupa bazama podataka, zajedno sa načinima korišćenja biometrijskih metoda identifikacije i elektronskih dokumenata, kako bi se mogli koristiti kao dokaz u sudu.

Zakonodavstvo koje se tiče Interneta treba da pruži rešenja koja bi omogućila neometanu razmenu informacija i transakcije putem Interneta. Neophodno je pokrenuti korišćenje elektronskog potpisa, dozvoliti identifikaciju i autorizaciju učesnika u transakciji, operacije s kreditnim karticama i uspostaviti nadležnost nad Internet transakcijama. Uz to, neophodno je osigurati zaštitu ličnih podataka i privatnosti, prenos informacija kroz međunarodne sisteme, kriptografsku zaštitu i zaštitu korisnika od uvredljivog, nezakonitog i neželjenog Internet sadržaja. Nova pravila moraju takođe da pruže zaštitu od terorizma, pranja novca, zaštitu intelektualnih prava, kao i propise koji regulišu Internet sadržaj. Za kupovinu i prodaju putem Interneta trebalo bi obezbediti odgovarajuće poreske mehanizme.

Takođe je neophodno definisati metode za zaštitu IKT rešenja i patenata kako bi se sprečila kršenja autorskih prava i patenata priznatih u zemlji i inostranstvu. Sledeći prioritet je podsticanje odgovornosti i podizanje svesti kako bi se smanjila zloupotreba informacionih i komunikacionih tehnologija.

Da bi se omogućila elektronska uprava, trebalo bi promeniti čak i neke zakone koji s njom nisu u neposrednoj vezi (na primer Zakon o upravnom postupku i niz drugih propisa koji je čak onemogućavaju). Treba definisati i odgovornost i finansiranje institucija nadležnih za ažuriranje podataka i uslove pod kojima će ti podaci biti dostupni.

Ključnu ulogu u iniciranju i koordinaciji aktivnosti koje imaju za cilj da stvore nove propise o informacionom društvu i uspostave aktivnu međunarodnu saradnju (u okviru Svetskog samita UN o informacionom društvu, projekata EU o informacionom društvu, regionalnih inicijativa kao što je elektronska jugoistočna Evropa itd.) treba dati instituciji koja bi, sa finansijskom i organizacionom potporom, razvila konsultativne mehanizme za uključivanje svih aktera direktno zainteresovanih za razvoj informacionog društva u Srbiji.

Cilj je stvaranje zakonodavnog okvira koji bi obuhvatio pravne teme vezane za elektronske javne usluge i široku upotrebu IKT u javnom sektoru. Zakonodavne aktivnosti na nacionalnom nivou trebalo bi sprovesti u tesnoj saradnji s međunarodnim aktivnostima i inicijativama kako bi se obezbedila usklađenost domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim normama kao što je *acquis communautaire*, čije implikacije čine najvažnije principe za zemlju koja izražava želju da se pridruži Evropskoj uniji. Dostignuća IKT treba da budu korišćena u najvećoj mogućoj meri i u samom stvaranju delotvornog pravnog okruženja.“[3]

U okviru NSID posebno su obrađeni e-uprava, e-obrazovanje, e-zdravstvo, e-poslovanje, e-bankarstvo. Kako je za funkcionisanje lokalne uprave i njen dalji razvoj bitno i razumevanje razvoja e-uprave, u daljem tekstu su dati osnovni ciljevi iz NSID i prednosti koje donosi njihova realizacija.

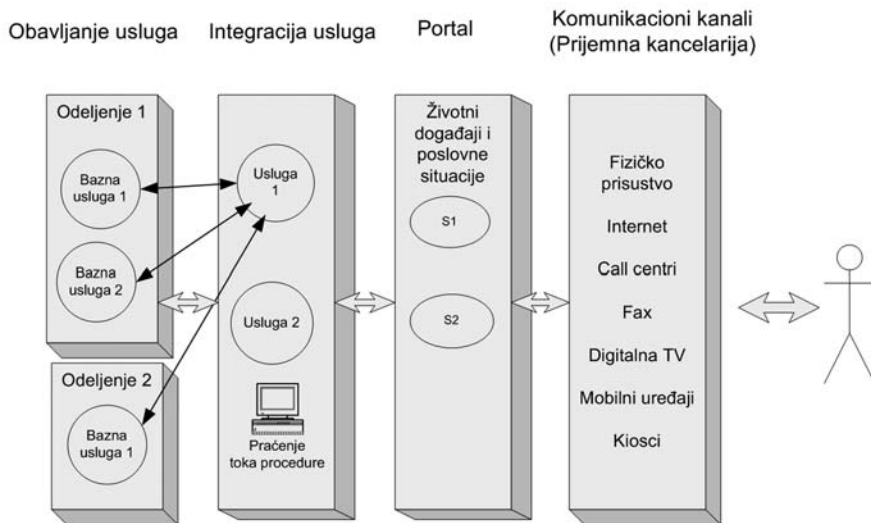
E-uprava

Reforma i modernizacija javne uprave zasnovana na širokoj upotrebi IKT predstavlja jedan od ključnih elemenata ulaska Srbije u ID. Pravci koje je zacrtala i u velikoj meri ostvarila EU u razvoju e-uprave predstavljaju strateška opredeljenja u pogledu modernizacije državne uprave i poboljšanja usluga koje ona pruža javnosti. Uvođenje savremenih informacionih sistema povećava kvalitet usluga i poboljšava efikasnost, transparentnost, odgovornost i efektivnost rada uprave. Moderna telekomunikaciona infrastruktura koja omogućava širokopojsne servise je osnova za komunikaciju između organa uprave, organa uprave i građana i privrede. Tako se ubrzanim administrativnim procedurama i smanjenim troškovima poslovanja stvara bolji poslovni ambijent za dalji ekonomski razvoj. Mogućnost da svi građani dobiju elektronski pristup javnim uslugama, učestvuju u procesu donošenja odluka i nadgledaju aktivnosti državne uprave doprinosi daljoj i kvalitetnijoj *demokratizaciji* društva i poboljšanju odnosa između državne uprave i građana. Međutim, slaba institucionalna, pravna i tehnološka infrastruktura, manjak finansijskih i ljudskih resursa, otpor birokratije prema promenama, kao i nedostatak liderstva i strateškog razmišljanja, čine glavne prepreke efikasnom uvođenju e-uprave u Srbiju. Zato se sa najvišeg vrha države moraju postaviti jasni ciljevi koji su vremenski oročeni i u funkciji širih ekonomskih i društveno-političkih ciljeva. Prema NSID to su [3]:

- modernizacija javne uprave;
- razvoj nacionalne ekonomije;
- šire angažovanje i veće učešće građana u demokratskim procesima.

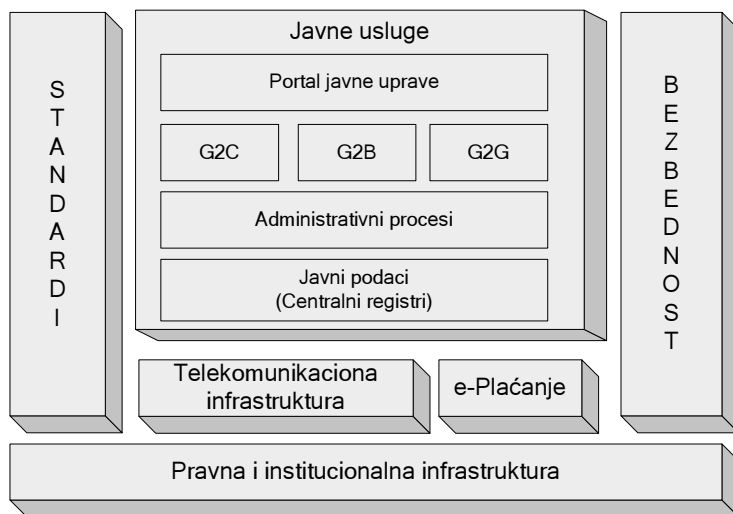
Koncept e-uprave

Koncept e-uprave predviđa interaktivne elektronske usluge prilagođene potrebama građana i privrede, koje su integrisane na svim nivoima javnog sektora. Slika 6 ilustruje ovaj koncept.



Slika 6. Koncept e-uprave

Pri realizaciji navedenog koncepta e-uprave treba da bude primenjen metodološki okvir prikazan na slici 7. Ovaj okvir identifikuje ključne komponente e-uprave.



Slika 7. Metodološki okvir e-uprave

Elektronske javne usluge: Javne usluge moraju da budu racionalizovane, organizovane prema potrebama korisnika, automatizovane i dostupne elektronskim putem. Potrebno je razviti sledeću grupu usluga orijentisanih prema korisnicima:

- *Portal vlade/lokalne uprave* sa svim važnim informacijama o javnoj upravi i vezama ka pod-portalima.
- *Građani:* Usluge uprava–građani (*eng. G2C*), jednostavni za nalaženje, jednostavni za korišćenje i dostupni u jednom koraku kako bi se građanima olakšao pristup administrativnim uslugama koje pruža javna uprava.
- *Privreda:* Usluge uprava–privreda (*eng. G2B*) smanjuju administrativno opterećenje privrednih subjekata pojednostavljenjem administrativnih procedura, eliminisanjem prikupljanja suvišnih podataka i boljom komunikacijom i korišćenjem odgovarajućih tehnologija e-poslovanja.
- *Uprava:* Usluge uprava–uprava (*eng. G2G*) omogućavaju organima centralne i lokalnih uprava da kao punopravni partneri učestvuju u pružanju javnih usluga građanima.
- *Unutar uprave:* Automatizacijom internih administrativnih procedura i omogućavanjem pristupa zajedničkim bazama podataka i centralnim registrima, unutar-državne usluge predstavljaju osnovu za sve druge elektronske javne usluge.

Telekomunikaciona infrastruktura: Digitalna telekomunikaciona infrastruktura sa širokopojasnim servisima omogućava građanima, privredi i državnim organima brz i jeftin pristup elektronskim javnim uslugama i predstavlja komunikacionu osnovu za e-upravu. Primena ove infrastrukture je, prema tome, važna za ciljeve e-uprave, posebno u udaljenim i nerazvijenim oblastima zemlje.

E-plaćanje: Elektronske javne usluge koje se protežu preko različitih državnih organa zahtevaju elektronski metod plaćanja. Ovakve metode plaćanja moraju se definisati i unaprediti. Međutim, e-uprava treba da zadrži i tradicionalni metod plaćanja da bi omogućila postepenu tranziciju i sprečila digitalnu podelu među građanima.

Bezbednost: Bezbednost transakcija i zaštita informacija igraju značajnu ulogu u uspešnoj realizaciji e-uprave. Postoji nekoliko aspekata bezbednosti, ali je posebno značajno uspostaviti uzajamno poverenje da bi se podržalo široko korišćenje elektronskih interakcija, kako između korisnika i uprave, tako i unutar same uprave, tako što će se koristiti zajednička rešenja za uspostavljanje identiteta učesnika u elektronskim transakcijama.

Standardi: Standardi su izuzetno važni za uspešan razvoj i integraciju javnih usluga i informacija. Standardi imaju dvostruku namenu: (1) da obezbede zajedničko funkcionisanje između heterogenih IKT rešenja primenjenih u različitim oblastima e-uprave i (2) da omoguće koordinaciju razvoja aktivnosti e-uprave.

Zakonska infrastruktura: E-uprava zahteva novi zakonski okvir koji bi adekvatno regulisao široko korišćenje elektronskih javnih usluga i IKT u javnoj upravi i u odnosima uprave sa stanovništvom i privredom. Prvi koraci prema definisanju zakonskih okvira su načinjeni usvajanjem Zakona o elektronskom potpisu, ali se zakonski okvir mora razviti mnogo dublje da bi obuhvatio sve aspekte e-uprave.

Institucionalna infrastruktura: Uspešan razvoj e-uprave zahteva efikasnu upravljačku strukturu koja će planirati, koordinirati, izvršavati i vrednovati prihvaćenu strategiju e-uprave.

NSID posebno naglašava da je među ključnim učesnicima među kojima su: centralna vlada, lokalna samouprava, civilno društvo (nevladine i organizacije civilnog društva), privreda, akademska/naučna zajednica i ukupni IKT sektor, neophodno strateško partnerstvo koje osigurava zajednički dogovor svih učesnika o ciljevima i viziji e-uprave i njihovom aktivnom učestvovanju u aktivnostima razvoja.

Razvoj javnih usluga uprava–građani i uprava–privreda

Sve državne organizacije i organizacije u javnom sektoru trebalo bi da postignu inicijalni nivo razvoja e-uprave, a to je dostupnost informacija na Internetu. Ostali nivoi u razvoju se postepeno stvaraju u skladu sa definisanim i usvojenim globalnim i lokalnim planovima razvoja e-uprave.

Kao jednu od prvih aktivnosti u ovoj oblasti, kroz probni projekat, trebalo bi razviti neke složenije usluge koje zahtevaju učešće institucija i centralne i lokalne uprave. Glavni cilj aktivnosti je demonstrirati u praksi definisani koncept e-uprave i ustanoviti „dobru praksu“ za dalji razvoj.

Planovi razvoja i centralne i lokalne e-uprave bi kao prioritet trebalo da imaju sledećih 20 servisa (12 za građane i 8 za privrednike) definisanih od strane Evropske unije:

Servisi uprava–građani:

1. Porez na promet (poreska prijava, obaveštenje o proceni)
2. Servisi traženja zaposlenja pri biroima za rad
3. Socijalno osiguranje
4. Lična dokumenta (pasoš i vozačka dozvola)
5. Registracija automobila (novih, korišćenih i uvezenih)
6. Dobijanje građevinske dozvole
7. Prijava policiji (npr. u slučaju krađe)
8. Javne biblioteke (dostupnost kataloga i alata za pretragu publikacija)
9. Izvodi iz matičnih knjiga (krštenica, venčanica)
10. Prijava na konkurs za više obrazovanje/fakultet
11. Obaveštenje o preseljenju (promena adrese)
12. Usluge u vezi za zdravstvom (interaktivni saveti u vezi sa dostupnošću usluga u različitim bolnicama; zakazivanje pregleda u bolnicama)

Servisi uprava–privreda:

1. Socijalni doprinosi za zaposlene
2. Porez na dobit preduzeća: poreska prijava, obaveštenje
3. Porez na dodatu vrednost (PDV): poreska prijava, obaveštenje
4. Registracija novog preduzeća

5. Podnošenje podataka kancelarijama koje se bave statistikom
6. Carinske deklaracije
7. Dozvole u vezi sa životnom sredinom (uključujući i izveštavanje)
8. Javna nabavka

Ovi servisi su široko prihvaćeni kao najvažniji i koriste se u Evropskoj uniji (agencija IDA) da bi se merio napredak u određenim zemljama u oblasti e-uprave.

Posebno treba povesti računa da javne usluge postanu dostupne ne samo u glavnim urbanim oblastima, već da su takođe dostupne i u seoskim oblastima i udaljenim krajevima. Realizacija koncepta e-uprave trebalo bi da da prioritet uslugama lokalne uprave[3] .

Literatura

- [1] „Understanding Knowledge Society“ Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2005.
- [2] „ICT Policy: A Beginner’s Handbook, APC, edited by Chris Nicol, 2003 (<http://www.apc.org.books>)
- [3] Nacionalna strategija za informaciono društvo u Srbiji, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine i UNDP
- [4] www.itu.int
- [5] www.wsis.org

O autoru ►►|

Prof. dr Nataša Gospić je diplomirala i magistrirala na Elektrotehničkom fakultetu. Doktorirala je na Saobraćajnom fakultetu u Beogradu gde i radi kao redovni profesor. Predavala je na Elektrotehničkom fakultetu u Banja Luci i na više od 30 radionica i seminara organizovanih od strane ITU iz Ženeve.

Predsednik je udruženja „Jednake mogućnosti“ i predsedavajući Svetske komisije za pitanja žena u sektoru telekomunikacija pri Međunarodnoj uniji za telekomunikacije širom sveta iz Ženeve (ITU).

Radila je u sektoru telekomunikacija više od 30 godina na visokim rukovodećim mestima - od pomoćnika generalnog direktora Zajednice JRIT, direktora mobilnog operatera MONET iz Crne Gore i savetnika generalnog direktora za strateška pitanja Telekoma Srpske iz Banja Luke.

Autor je tri knjige i više od 60 naučnih i stručnih radova.

Nives **Radeljić** ►► |

Međusektorska suradnja i razvoj lokalne zajednice

Uvod

Razvoj suvremenog društva odvija se uz istovremeno djelovanje procesa globalizacije i potrebe razvoja manjih zajednica i regija sa specifičnostima koje ih definiraju. Tako se cjelokupni razvoj zasniva na razvoju lokalnih zajednica, malih životnih cjelina koje otvaraju prostor za aktivno i neposredno djelovanje građana i potpuno preuzimanje građanske odgovornosti, bilo da se radi o zaposlenima u državnim službama, predstavnicima lokalnih vlasti, građanskim inicijativama ili građanima pojedincima. Lokalne zajednice imaju cijeli niz sličnosti i razlika u potencijalima, potrebama i izazovima s kojima su suočene. Neposredno sagledavanje svega ovog na nivou lokalne zajednice omogućuje bolje uočavanje razpoloživih potencijala i predlaganje podesnijih rješenja.

Međuodnos i suradnja svih segmenata unutar lokalne zajednice važan su resurs svake zajednice. Ne postoji tako siromašna zajednica, a da pored prirodnih ne posjeduje i kapacitete u ljudima i odnosima. Ono što ih razlikuje jeste odnos prema vlastitim ukupnim resursima i načini na koje ih se stavlja u funkciju razvoja. Ustaljeni i dugo na isti način korišteni pristupi (načini) uvijek daju i iste rezultate, samo u određenom periodu odgovarajuće. Nemoguće je zamisliti promjenu koja će se dogoditi sama od sebe (i u nama samima) sa statično postavljenim elementima unutar uporno održavajuće stabilne strukture. Za stvarne i efikasne promjene potrebno je stalno unošenje novih elementata, dostupnih u užem i širem okruženju. Novi elementi kao pokretači individualnog i zajedničkog razvoja svakako su nove informacije, nova znanja i novi odnosi. Oni čine moderni kapital, srećom, sve lakše dostupan i siromašnim zajednicama. Da bi bio stavljen u funkciju potreban je svjesni pomak poretka stvari sa „Imam, pa učim da bih stvarao“ u „Znam, pa stvaram da bih imao“.

Također važnim se čini postići određenu zrelost odgovornog odnosa prema sebi i drugima, da bi se što ravnopravnije ušlo u partnerske i suradničke odnose. Partnerstvo i suradnja su procesi koji se odvijaju pod utjecajem različitih socijalnih odnosa i interesa. Zato je potrebno neprestano podržavati ih, preispitivati, usklađivati i voditi ka jednom cilju: općem dobru svih građana. Ovaj cilj postavlja se kao najviša vrijednost u razvoju zajednice. Nemoguće ga je ostvariti bez provođenja odgovarajućih razvojnih i socijalnih programa koji će podmirivati, često samo osnovne, po-

trebe građana. Također, nemoguće je osmisliti programe na odgovarajući način i provoditi ih bez zajedničkog djelovanja svih nosioca razvoja lokalne zajednice.

Suočeni smo ne samo sa potrebama suvremenog razvoja, već i sa procesom tranzicije, koji sa sobom nosi i cijeli niz izazova. Došlo je do izmjena u vlasničkim i društvenim odnosima, kao i u sistemu vrijednosti. Društvene promjene su otvorile nove procese i svaki dio zajednice je u početnoj fazi novog načina djelovanja i novih pozicija u socijalnoj strukturi.

Dok državne službe i lokalne vlasti redefiniiraju svoju ulogu, nevladin sektor je svoj razvoj počeo spontano. Ipak, svima njima su potrebne nove informacije i znanja, te razmjena iskustava sa drugima kao podrška u pronalaženju vlastitog puta razvoja.

Dobro su već poznati društveni problemi koji prate tranziciju: siromašenje države i građana, nezaposlenost zbog promjena u privređivanju, društvene tenzije nastale zbog izmijenjenih odnosa i kao krajnja posljedica - porodični odnosi opterećeni svim ovim problemima. Nemoguće ih je rješavati bez odgovarajućih razvojnih programa na nacionalnom, ali i na lokalnom nivou. Programi se, pak, moraju zasnivati na objektivno i sistematično utvrđenim potrebama i mogućnostima. Sa ovim zadatkom, ali i nedostatkom iskustva i znanja, suočene su državne službe, lokalne vlasti i nevladine organizacije.

Pored toga, nedostaju informacije i znanja o drugim dijelovima sistema i mogućnostima njihovog zajedničkog djelovanja. Traženje parcijalnih rješenja i djelovanja unutar svog vlastitog podsistema neće dati željene rezultate.

Objektivno sagledavanje sebe, i predrasudama neopterećeno poznavanje drugih, presudno je u rješavanju konflikata i animiranju drugih na suradnju.

Međusektorska suradnja

- Tko? - Zašto? - Kako? -

Obrada teme o suradnji i razvoju lokalne zajednice u ovom (kon)tekstu za cilj ima podizanje nivoa svijesti o odgovornosti za vlastito ponašanje, bilo u odnosu na sebe same, bilo u odnosu na druge. Ukazuje i na udio odgovornosti u izgradnji svakog odnosa i osjetljivosti osobnih granica među ljudima i granica interesa između grupa. Ovo područje zato nužno zahtjeva utvrđivanje „pravila ponašanja“ .

Iz ljudskih prava i odgovornosti proizlazi mogućnost, pravo, ali i obaveza participacije u procesima razvoja novih odnosa u užoj i široj lokalnoj zajednici te društvu u cjelini.

Organizirani dijelovi zajednice elementi su strukture koja bi trebala služiti zadovoljenju potreba građana. Osnovna podjela ovih struktura može se predstaviti kroz tri sektora: javni, privatni (profitni) i nevladin (neprofitni) sektor.

I – Tri sektora

a) Prava na kojima se zasnivaju

Demokratski odnosi u zajednici zasnivaju se, pored ostalog, i na tri prava iz kojih se definiraju tri glavna sektora djelovanja. To su *pravo na izbor*, *pravo na ulaganje* i *pravo na udruživanje*.

- Pravo na izbor = javni sektor
- Pravo na ulaganje = privatni, nevladin, profitni sektor
- Pravo na udruživanje = nevladin, neprofitni sektor

Na osnovi *prava na izbor* građani biraju one političke opcije čije programe prepoznaju kao najbližije svom promišljanju. Kako je demokracija zapravo vladavina većinskog mišljenja nad manjinskim, pobjeđuje ona politička opcija za koju se opredijeli većina. Ova većina djeluje kroz javni sektor te kreira politike i utječe na strukturu i uloge sva tri sektora. Odluke donesene i provođene kroz javni sektor mogu biti restriktivne ili poticajne za razvoj ostala dva sektora (profitni i neprofitni), ali i za reformiranje i prilagođavanje samog javnog sektora.

Na *pravu na ulaganje* razvija se privatni, profitni sektor (biznis sektor) ulažući privatni financijski kapital uz rizike uspješnog ili manje uspješnog poslovanja. Osim uloge nosioca ekonomskog razvoja, ovaj sektor sve više se suočava sa zahtjevima odgovornog ponašanja i u području socijalnog razvoja zajednice.

Na *pravu na udruživanje* razvija se nevladin, neprofitni sektor. I ovaj sektor je ujedno i privatni, jer se pojedinci udružuju radi zajedničkih interesa, odnosno ciljeva. Ono što ga, između ostalog, razlikuje od profitnog sektora jesu početna ulaganja. To su znanja, vještine i vrijeme koje je potrebno uložiti kako bi se napravio konkurentan proizvod, odnosno prijedlog projekta koji će naći sredstva za realizaciju na tržištu donatora, sponzora i drugih izvora.

b) Sličnosti i razlike između sektora

Koje su sličnosti ili što je zajedničko za sva tri sektora, a što ih čini različitima bilo je jedna od tema za razmišljanje ponuđena učesnicima obuke u okviru teme kojom se ovaj tekst bavi¹ i može nam poslužiti kao dobra ilustracija. Tom prilikom, dobiveni su sljedeći odgovori:

Zajedničko za sektore	Razlike između sektora
<ul style="list-style-type: none"> uloga: poboljšanje uslova života u zajednici novac kao interes ljudski resursi materijalni resursi rad u skladu sa zakonom saradnja pružanje usluga promocija određenih vrednosti uspostavljena pravila ponašanja međusobna zavisnost 	<ul style="list-style-type: none"> motiv postojanja struktura organizacije izvori finansiranja stepen autonomije delovanja načini postavljanja ciljeva delovanja načini ostvarivanja ciljeva načini finansiranja stepen samostalnosti definisana nadležnosti uticaj politike

¹ Učesnici su bili zaposleni u lokalnoj samoupravi u 5 gradova u Srbiji u okviru projekta „Građanski nadzor opštinskih budžeta“ koji finansiraju Fond za otvoreno društvo i Freedom House, a implementira CRNPS sa partnerima.

Rezimirajući, može se reći da je za sva tri sektora zajedničko ili bi trebalo biti: djelovanje na osnovi zakona (zakonom definirano i regulirano djelovanje), pružanje usluga građanima, stvaranje novih vrijednosti, logika organizacijskog razvoja, standardi poslovne kulture, međusobni utjecaji, razvojna povezanost, participacija u razvoju zajednice i *zajednički cilj (iako im se misije razlikuju): održivi razvoj zajednice.*

Razlike su sljedeće: prava na kojima se zasnivaju, izvori sredstava, načini prikupljanja sredstava, načini ulaganja sredstava, načini raspodjele sredstava i novostvorenih vrijednosti, unutrašnje ustrojstvo, različito poslanje - misija (sektorska pripadnost, uloga i nadležnost, direktne ciljne grupe i aktivnosti).

c) Sadašnje stanje i buduće promjene u odnosu na sva tri sektora

Javni sektor

Pozivajući se na iskustva i mišljenja grupe američkih autora (Donald F. Kettl, Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders and Constance Horner) objavljena u knjizi „Reforma javnih sevisa - Izgradnja države koja funkcionira“ (Brookings Institute Press, 1996) kao i na osnovi vlastitih iskustava, možemo reći da je organiziranost i djelovanje javnog sektora univerzalno, kao i nužnost reforme javnog sektora kako bi odgovorio izazovima budućnosti.

Javni sektor izgrađen je na hijerarhijskoj strukturi i upravljan autoritetom. Država je ta koja kroz djelovanje javnog sektora kao „jedna strana podmiruje sve“. Počiva na jasnoj organizacijskoj strukturi, ulogama i rukovodećim odnosima naređivanja i kontrole svojih programa. U prethodnim vremenima bila je to nužnost i odgovor tadašnjim potrebama.

Suvremeni razvoj zahtjeva neke nove pristupe i ono što je nekad bila nužnost, danas postaje nedostatak. Tako su i nedostaci javnog sektora univerzalni i djeluju ograničavajuće na uvođenje novih ideja i rješenja, što može usporavati socijalni razvoj.

U okruženju se pojavljuju novi organizirani oblici djelovanja grupa i pojedinaca. Uspostavljaju se sve dinamičniji odnosi. Pojavljuju se novi davaoci usluga i u djelatnostima u kojima su do sada usluge pružale samo javne službe. One time gube monopol, ali i dio moći i kontrole, čega se nije lako odreći, kratkoročno gledano. Ali dugoročno gledano, time javne službe jačaju svoje resurse i što je još važnije dijele odgovornost za razvoj zajednice sa drugim socijalnim akterima.

Kao odgovor na pitanje na čemu bi se trebala zasnivati reforma javnog sektora, odnosno kakav sistem graditi, navedeni autori iznose sljedeće: „Državni službenici i teoretičari slažu se o pet fundamentalnih načela:

- sistem koji gradi višenamjenske i često nedostajuće kapacitete kako bi riješili niz novih problema;
- sistem koji nagrađuje kreativne i kvalitetne javne službenike višim plaćama;
- sistem koji osigurava fleksibilne javne službenike nasuprot postojećem rigidnom i disfunkcionalnom sistemu;
- sistem koji podržava javne službenike u njihovoj prilagodljivosti mjereći kvalitetu njihovog rada razrađenim mehanizmima, i
- sistem koji razvija i ohrabruje službenike liderskih osobina, sposobnih da štite i zagovaraju javne interese“

Sve navedeno odnosi se i na lokalne samouprave kojima se u procesu decentralizacije u sve većoj mjeri delegiraju ovlasti i odgovornosti. Postavlja se zahtjev odgovornog upravljanja lokalnim resursima, efektivnih ulaganja i vođenja računa o općem dobru. Nova uloga traži nova upravljačka znanja, kao i znanja o planiranju razvoja, o načinima suradnje sa drugim sektorima, o načinima raspodjele i dodjele sredstava, nadgledanja potrošnje i mjerenja uspješnosti (evaluacija). Nadgledanje provođenja aktivnosti i potrošnje financiranih sredstava te mjerenje uspješnosti postignutog trebale bi biti svakako uvedeni kao praksa javnih službi i lokalnih samouprava za razliku od dosadašnje dodjele sredstava za programe bez dobro osmišljenih standarda nadgledanja i mjerenja efektivnosti.

Privatni (profitni) sektor

Zajednica čiji se resursi smanjuju sve će teže podržavati individualne interese u području ekonomskog razvoja. Također neće biti sklona podržavati razvoj onih aktivnosti koje povratno osiromašuju prirodne i društvene resurse zajednice. Svaka okrenutost samom sebi i svrhovitost samom sebi sa vremenom stvara animozitet u okruženju. Luksuz je to kojega ni profitni sektor neće moći sebi priuštiti na duže vrijeme. Okrenutost ne samo svojim interesima, već i uvažavanje interesa drugih u okruženju zahtjev je koji se postavlja prema ekonomskim akterima i postaje dio odgovornog poslovanja. Tako privatni (profitni) sektor ne prepoznaje oko sebe samo resurse koje će crpiti, već i resurse čiji razvoj treba podržavati. Održivi razvoj upravo podrazumijeva da ekonomski razvoj bude usklađen sa socijalnom i ekološkom komponentom. Kada se radi o odnosu profitnog prema nevladinom (neprofitnom) sektoru uspostavljaju se novi odnosi kroz donacije i sponzorstva, ali i ugovaranje različitih usluga, obostrano podržavajućih.

NVO sektor

Razvijenost nevladinog (neprofitnog) sektora nije ujednačena u geografskoj zastupljenosti i rasprostranjenosti. Među organizacijama unutar samog sektora također postoje značajne razlike koje se očituju u:

- pokrivenosti ili zastupljenosti po vrstama i brojnosti aktivnosti
- raspoloživim znanjima i dostupnosti informacijama
- organizacijskim kapacitetima i raspoloživim resursima
- afirmiranosti pojedinih organizacija

Pored objektivnih i realno raspoloživih resursa, bitan utjecaj na ovakav razvoj sektora imaju politike i prioritete utvrđeni od strane donosioca odluka o financiranju na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou.

Na razvijenost sektora djeluju i kapaciteti lokalnih zajednica koji su također neujednačeni i postoje izrazite razlike u pojedinim područjima. Ni jedan od sektora nije dovoljno pripremljen za preuzimanje buduće uloge u procesu decentralizacije. Otvorena su pitanja definiranja uloga nosioca razvoja u lokalnoj zajednici. Stepem suradnje između nevladinih organizacija, lokalnih vlasti i državnih službi različita je u različitim sredinama (i podložna često osobnim stavovima odgovornih osoba).

Nedovoljno su razrađeni kriteriji za utvrđivanje i objektivnu procjenu razvijenosti organizacija unutar sektora kao i samog sektora.

Uloga NVO sektora u zajednici

Ipak, nevladin (neprofitni) sektor ima svoje mjesto i ulogu u upravljanju lokalnim resursima i podizanju kvalitete života, tako da:

- pomaže rad javnog sektora pružajući nove usluge koje su povremenog ili privremenog karaktera, snima potrebe građana i predlaže rješenja, oslobađajući javni sektor potrebe dugoročnog reorganiziranja;
- nadzire rad javnog sektora u ime građana iz čijih se sredstva financira rad javnih službi i lokalnih samouprava, prati načine raspolaganja sredstvima i kvalitetu usluga;
- pokreće inicijative za društvene promjene zagovarajući interese različitih interesnih skupina i ranjivih grupa, kao i interese zajednice;
- informira javnost o radu javnog sektora kroz lokane medije, tribine i informativne materijale;
- podržava demokratizaciju procesa u društvu postajući „kanal“ komunikacije između građana i javnih službi, odnosno lokalnih samouprava;
- participira u procesima planiranja razvoja zajednice;
- nudi nova znanja i vještine iz područja planiranja projekata i programa, odnosno sa javnošću i modela dobrog upravljanja manjim resursima;
- pruža nove usluge građanima koje su komplementarne uslugama javnog sektora;
- otvara nove izvore financiranja kroz različite međunarodne i domaće fondove, te donacije i sponzorstva od strane profitnog sektora, čineći poslodavce odgovornim građanima u zajednici;
- aktivno sudjeluje u razvoju zajednice preuzimajući dio građanske odgovornosti.

Pred nevladin sektor, pa tako i organizacije unutar njega, postavljaju se sve više standardi organiziranja i djelovanja jednako zahtjevni kao i za ostale sektore. Nevladine organizacije nalaze se na tržištu usluga i sredstava, koje ima svoja pravila ponašanja.

Sve su to izazovi pred kojima se nalazi nevladin (neprofitni) sektor, ali i kreatori i donosioci politika razvoja.

II – Razvoj zajednice

Zajednica

Postoji više polaznih kriterija po kojima se pokušava definirati što je to zajednica, a time i više definicija same zajednice. One se kreću od fizički vrlo bliskih do najudaljenijih, od porodične do globalne zajednice, odnosno svih nivoa koji utječu na naš život. Kada se govori o strateškom planiranju zasnovanom na zajednici, onda se pod zajednicom podrazumijeva direktno dostupno nam okruženje. Okruženje koje nam je blisko, koje poznajemo, koje ne samo da utječe na naš život, već i mi možemo utjecati na to okruženje. To su: organizacija u kojoj radimo, lokalna zajednica u kojoj živimo, regionalno okruženje sa kojim direktno komuniciramo i dr-

žava kao važan okvir usklađenog djelovanja nižih nivoa. Procesi planiranja na ovim nivoima mogu se odvijati istovremeno ili u vremenskom slijedu, ali treba voditi računa da budu komplementarni. Sljedeći kriterij za definiranje zajednice kao predmeta planiranja jesu prepoznati zajednički izazovi, što nadilazi administrativne granice i slijedi logiku praktičnosti uspostavljanja kvalitetnijeg života.

Organiziranje lokalne zajednice na principima decentralizacije je u procesu, kao i početna pozitivna iskustva suradnje između lokalnih vlasti i nevladinih organizacija. Također, postojeći oblici i procedure suradnje nisu ustaljeni te su otvoreniji za promjenu i implementaciju novih ideja uz poštovanje specifičnosti lokalnih zajednica.

Da bi se ovi potencijali što optimalnije iskoristili potrebno je pristupiti sistemskom rješavanju problema kao i sistemskom učenju i razmišljanju. To znači imati uvid u vlastitu ulogu, ali i u uloge ostalih podsistema, kao i u posljedice interakcije.

Uspješni razvojni procesi slijede logiku ciklusa učenja, inovaciju u pristupu i znanju te participaciju što šireg kruga socijalnih aktera. Krajnji rezultat jednog ciklusa je uvijek novo znanje kao kapital za sljedeći ciklus i novo stanje (proizvedena promjena) kao novi izazov za novi ciklus razvoja.

Područja izazova, a samim time i ciljevi promjene mogu se sistematizirati na sljedeće:

<p><i>Vrijednosti i zakoni</i> Vrijednosni sistemi promoviraju se kroz zakone, kao što i zakoni oslikavaju koje to vrijednosti njegujemo. Sistem vrijednosti kojeg jedna zajednica promovira treba biti dogovoren, kao i ponašanja koja ih pokazuju i dokazuju. Izložen je promjenama i nije uvijek jednoznačan. Upravo zato treba biti preispitivan i dogovaran. Zakoni trebaju osigurati provođenje dogovorenih ponašanja unutar dogovorenog sistema vrijednosti.</p>	<p><i>Ljudski kapaciteti</i> Informiranost i kontinuirano učenje neminovno jačaju ljudske kapacitete u kvaliteti, što je za razvoj zajednice često važnije od jačanja u brojnosti. Ako brojčano jačanje ljudskih kapaciteta nije istovremeno praćeno i podizanjem kvalitete kapaciteta, može djelovati upravo obrnuto – kao kočnica razvoju zajednice.</p>
<p><i>Sistemi, sektori i strukture</i> Organizirani elementi čine sisteme i podsisteme unutar sektora, a sektori osnovne elemente strukture zajednice. Promjene su moguće povećanjem ili smanjenjem, kao i uvođenjem ili dokidanjem određenih elemenata i unutar sistema kao i unutar sektora, odnosno konačne strukture zajednice.</p>	<p><i>Odnosi (partnerstva i suradnja) kao osnova izgradnje socijalnog kapitala</i> Uspostavljeni kvalitetni odnosi stavljaju u optimalnu funkciju resurse i tako socijalni kapital ugrađuju u razvojne procese. Odnosi su izloženi raznim utjecajima i nisu statična kategorija. Zato su nešto što se može ukidati, uspostavljati i mijenjati u svojoj brojnosti i kvaliteti.</p>

Pri uočavanju izazova, traženju odgovora i postavljanju ciljeva važno je imati definirana ova područja. Svako od njih ili sva zajedno mogu biti područja na kojima želimo izazvati promjenu.

Promjena izazvana u bilo kojem od ovih područja neminovno vodi promjeni u ostalim područjima. Međusobni utjecaji promjena među područjima trebaju biti unaprijed prepoznati, planirani, vođeni i mjerljivi.

Planiranje razvoja zasnovano na zajednici

Radi se o metodološkom pristupu planiranju u kojem se planiranje shvaća kao proces otvoren za učešće svih aktera (predstavnik aktera ili reprezentativnog uzorka) u zajednici. To su ne samo oni koji donose odluke, već i oni kojih se odluke odnose, kao i onih koji će ih provoditi. Ovako mješovita grupa u mogućnosti je sagledati objektivnije izazove u zajednici sa svih strana, objediniti postojeće resurse u traženju i provođenju rješenja, te odgovorno se odnositi prema zajedničkom dogovoru – usuglašenom planu razvoja.

Ovakvi participativni procesi ujedno su podržavajući za razvoj demokracije, upravo zato što omogućuju učešće građana, naravno u okviru njihovih kompetencija.

Planiranje je strukturiranje budućnosti kroz aktivnosti i vrijeme. Ono uključuje sagledavanje sadašnje situacije, utvrđivanje potreba i izazova, predviđanje budućih okolnosti i događaja, postavljanje ciljeva, definiranje željenih promjena i aktivnosti koje će do njih dovesti. Objektivno sagledavanje ovih činjenica omogućuje realno planiranje. To znači da procjene svih elemenata sadržanih u planiranju ne smiju biti ni previše optimistične, ali ni pesimistične, jer će obje varijante biti izvor frustracije.

Učesnici u planiranju razvoja zajednice su: lokalne vlasti, javne službe, privatne (profitne) organizacije, nevladine (neprofitne) organizacije, građani, lokalni mediji, crkva...

Planiranje je timski rad. Zajedničko prolaženje kroz proces planiranja članova organizacije ili zajednice, korisnika usluga ili građana, partnera i suradnika doprinosi boljoj komunikaciji svih kojih se planiranje tiče, svima otvara mogućnost viđenja vlastite pozicije i doprinosa, ujednačava slike i očekivanja, pojačava motiviranost i težnju svih ka zajedničkom cilju.

Prvi korak ka uspješnosti je prepoznavanje vlastitih potreba, prepoznavanje tuđih potreba i usklađeno ponašanje koje vodi njihovom podmirenju, ne šteteći drugima. Ovo je jedino moguće postići neposrednim kontaktima koje upravo omogućuju participativne metode planiranja. Praksa donošenja planova od strane ekspertskih ili rukovodećih grupa s jedne strane i grupa koje ih samo provode sa druge strane sve se manje koristi. Pokazalo se da ovaj pristup ne osigurava posvećenost i ne daje željene rezultate. Uspješnost planova donesenih uz zajedničko učešće obje grupe u okviru njihovih kompetencija opravdava primjenu participativnih metoda i sve više potvrdu dobiva u praksi. Razloge za uspješnost participativnog pristupa ovom prilikom pokušat ćemo objasniti kroz osvrt na osnovne postavke o ljudskim potrebama i motivaciji iz ugla realitetne terapije.

Participativne metode planiranja upravo udovoljavaju osnovnim ljudskim potrebama po postavkama realitetne terapije. Kako?

Uključivanje u proces planiranja ne samo onih koji donose odluke, već i onih na čije živote će te odluke utjecati, uvažava da svatko ima nešto i može nešto učiniti za sebe i druge, da podmiruje *potrebu za moći* na prihvatljiv i koristan način. Ve-

liki broj učesnika i predstavnika različitih socijalnih aktera sam proces planiranja čini javnim, a informacije dostupnima svakom zainteresiranom. Tako se u organizaciji ili zajednici gradi povjerenje i ostvaruje *sigurnost*. Učešće u procesu i doprinos u znanju, informacijama i prijedlozima jačaju *pripadanje* svakog učesnika dogovorenom. Time se povećava i stepen zalaganja za ostvarenje planiranog. Razmjenom u procesu planiranja uspostavljaju se novi i osnažuju postojeći dobri odnosi među učesnicima. Udovoljava se potrebi za *ljubavlju* i prihvaćanjem u najširem smislu riječi. Same metode planiranja zahtijevaju puni angažman i učesnika i voditelja procesa u traženju kreativnih rješenja, a odnose čine dinamičnima i zanimljivima. Udovoljava se potrebi za *igrom* (kreativnošću, zanimljivim sadržajima..).

Iako namijenjena pojedincima, osnovne postavke realitetne terapije moguće je prepoznati i u potrebama i ponašanjima grupa. Ove postavke podržavaju i primjenu participativnih metoda planiranja i evaluacije, čineći ih životno prihvatljivima i uspješnima.

Za razliku od postavki realitetne terapije, može se reći da sloboda sama po sebi nije potreba, jer nije ni sama sebi svrha. Ali odsustvo slobode znači nemogućnost zadovoljenja drugih osnovnih potreba.² Prostor koji koristimo za zadovoljenje potreba je prostor slobode. Sloboda je naše pravo na naš prostor. Ako neko za sebe koristi više prostora nego što mu pripada, ugrožava pravo na slobodu drugih. Zalaženje u tuđi prostor nakon dužeg ili kraćeg razdoblja izazvat će reakciju (otpor, agresiju, povlačenje, napuštanje).

Prvi uvjet za realizaciju potreba je imati kontrolu nad raspoloživim prostorom. Kontrolirajući prostor pokušavamo da pronađemo puteve do podmirjenja naših potreba. Ti putevi (načini) zadovoljenja mogu biti prihvatljivi ili neprihvatljivi za okolinu, a samog pojedinca ili grupe mogu voditi do uspješnog ili neuspješnog zadovoljenja potreba. Participativni procesi upravo otvaraju prostor za individualno djelovanje, podmirenje već navedenih potreba, usklađivanje „crta razdvajanja“ individualnih i grupnih sloboda, te podržavaju zaštitu ljudskih prava.

Ovaj pojednostavljeni pregled individualnih potreba i motivacije, čini se primjenjiv i na ponašanja grupa (udruženih pojedinaca), pa i sektora, posebno iz ugla sagledavanja njihovih međusobnih odnosa, također čineći ih više ili manje uspješnima.

Najčešće zapreke djelotvornom planiranju su: nezainteresiranost i nedostatak predanosti poslu, inertnost i usvojena rutina kao otpor svakoj promjeni, nedostatak vodstva, slaba informiranost, nepovoljno prognoziranje koje se često poistovjećuje sa planiranjem.

Osvrt na strateško planiranje razvoja zajednice zasnovano na međusektorskoj suradnji i participaciji građana

Posebnu vrstu planiranja čini *strateško planiranje*. Strateški plan se pravi slijedeći logiku razvojne faze u kojoj se organizacija ili zajednica nalazi. Pri planiranju koriste se participativne metode, koje omogućuju objektivno sagledavanje sadašnje situacije i budućih rješenja.

² Ovakvo razmatranje participativnih metoda i slobode kao potrebe, autorsko je promišljanje i izlazi iz okvira Realitetne terapije (William Glasser), koja slobodu, pored moći, sigurnosti, pripadanja ... također svrstava u osnovne ljudske potrebe, svrhovite same sebi. Realitetna terapija namijenjena je iznalaženju individualnih uspješnih odgovora na životne izazove.

Strateški planovi konstruiraju budućnost i aktivnosti, daju mogućnost racionalnog određivanja prioriteta, verifikaciju obavljenog, uočavanje problema pri realizaciji plana i pokazuju efikasnost. Tokom i nakon realizacije daju potpunu informaciju i osnova su za daljnje planiranje.

Strateški plan je dokument koji se donosi na period od sljedećih 3 do 5 godina.

Operativni plan sastavni je dio dokumenta, donosi se na 1 godinu i operacionalizira prioritete strateške odluke, odgovornosti za njegovo provođenje, okvirnu procjenu kapaciteta i potrebnih dodatnih resursa. Na osnovu toga se radi financijska projekcija za navedeni period.

Akcioni plan sadrži detaljnu razradu aktivnosti u najbližem razdoblju, vremenski raspored i odgovorne za provođenje.

Rezultati participativnog procesa strateškog planiranja

Rezultat ovog procesa je usuglašeni i u formatu standardizirani dokument Strateškog plana razvoja sa djelovima razrađenim na tri nivoa: strateški pravci razvoja (3-5 godina), operativni plan za 1. godinu i akcioni plan za prvih 6 mjeseci. Akcioni plan znači daljnju detaljnu razradu aktivnosti, vremenski raspored i odgovorne za provođenje. Uz njega se razrađuje i budžet po stavkama.

Dokument naravno nije svrha sam sebi. On svjedoči o poštovanju demokratskih principa. Upravo zato nosiocima procesa i dokumenta omogućuje direktniji pristup evropskim fondovima.

Skraćena verzija dokumenta ujedno je i promotivni materijal za predstavljanje javnosti i potencijalnim korisnicima, suradnicima i partnerima. Potencijalnim donatorima govori o ozbiljnosti upravljanja razvojem i pouzdanosti djelovanja.

Projekti kojima se aplicira na različite fondove, kao i projekti koji se nude zajednici trebaju biti u skladu sa dogovorenim strateškim pravcima razvoja. Time se postiže javnost djelovanja ulagača i donosioca odluka, a ulaganjima daje veću garanciju uspješnosti i isplativosti. Jednom uloženo vrijeme i trud u sami proces planiranja vraća se kasnije uštedom vremena i resursa pri donošenju mnogih odluka.

Utvrđeni prioriteti olakšavaju godišnju raspodjelu budžeta, uspostavljanje kriterija i donošenje odluka o dodjeli sredstava.

Strateški plan također osigurava kontinuitet u djelovanju i razvoju, jer je „otporniji“ na različite i česte promjene u zajednici. Zbog učešća svih aktera on je „vlasništvo“ svih, a negirati ga ili olako odbaciti bez argumenata, značilo bi negirati vlastiti doprinos u njegovom donošenju.

Pored dokumenta strateškog plana sa razrađenim koracima implementacije, proces planiranja postiže i još neke rezultate već tokom odvijanja samog procesa. To su:

- Uspostavljanje kontakata između učesnika u procesu, razmjena informacija, bolje upoznavanje drugih i prevladavanje predrasuda
- Bolje usklađivanje i balansiranje različitih interesa
- Dokidanje autoritarnosti i samovolje te odmjerenost snaga pojedinih grupa tražeći odgovore kroz dijalog i zajedničko zalaganje
- Objektivno sagledavanje i evaluacija dosadašnjih akcija u zajednici (organizaciji)
- Uočene uzročno – posljedične veze izazova sa kojima se zajednica suočava
- Odabir prioriteta u zajednici zasnovan na konsenzusu

- Odabrani prioriteti smjernica su za raspodjelu lokalnih sredstava (budžeta)
- Prepoznati potencijalni resursi u širem okruženju i mogućnosti suradnje
- Definirani su sadržaji partnerskih i suradničkih odnosa
- Sinergija grupa stavljena je u funkciju iznalaženja optimalnih rješenja
- Omogućena je socijalna inovacija (novi pristupi i nova rješenja)
- Uspostavljena je međusektorska suradnja i dogovorene uloge u implementaciji razvojnih planova
- Lokalna i međunarodna ulaganja imaju veću garanciju održivosti

Procesi strateškog planiranja koji se odvijaju na nivou lokalnih zajednica u vrijeme kad još nisu donesene nacionalne strategije, mogu i prije donošenja konačnih dokumenata dati važne informacije i artikulirati zahtjeve na lokalnom nivou kao osnovu za izradu nacionalnih strategija. Postoje dakle, pogodni momenti otpočinjanja i odvijanja procesa planiranja na višim i nižim nivoima, koje bi bilo poželjno pravovremeno planirati i metodološki uskladiti, bez obzira na kom nivou su otpočeli. U suprotnom, oni postaju jedni drugima ometajući i blokirajući.

Svi nivoi planiranja svakako podrazumijevaju učešće sva tri sektora.

Uključivanje različitih socijalnih aktera u procese planiranja i odlučivanja:

Omogućuje	AKTIVNO UČEŠĆE
Daje	ZNANJA I VJEŠTINE
Mijenja	STAVOVE I SISTEM VRIJEDNOSTI
Prepoznaje	POTENCIJALE
Nudi	RJEŠENJA ZA SADAŠNJU SITUACIJU
Predlaže	PROMJENE ZA BUDUĆNOST

Neke od razlika između strateškog planiranja i akcionog planiranja

<i>Strateško planiranje</i>	<i>Akciono planiranje</i>
Dugoročno	Kratkoročno
Uključenost širokog kruga socijalnih aktera	Uključenost zainteresiranog užeg kruga aktera
Planiranje promjena u budućnosti	Odgovaranje na akutne probleme
Odabiranje više prioriteta i ciljeva	Usmjerenost na jedan od prioriteta i ciljeva
Veća usmjerenost ka razvojnim akcijama	Manja usmjerenost ka razvojnim akcijama
Šire sagledavanje potencijala	Uže sagledavanje potencijala
Specifična logika i slijed primjene participativnih metoda	Specifična logika i slijed primjene participativnih metoda
Nosioci i koordinatori planiranja	Nosioci i koordinatori planiranja
Planiranje dugoročnih partnerstava, suradnje i procedura	Planiranje kratkoročnih partnerstava, suradnje i procedura

Navedene razlike odnose se na sama akciona planiranja kojima ne prethodi i nisu dio procesa strateškog planiranja. Činilo se važnim navesti ove razlike, jer se obje vrste planiranja događaju u praksi, često bez dovoljno jasnog razlikovanja.

Mehanizmi partnerstva i suradnje između nevladinog sektora i drugih sektora

Na nivou partnerstva: „Socijalni ugovori“

Uvjeta ugovora trebaju biti precizno definirani, kao što su: vrijeme, predmet, sadržaj posla, mjesto i financijski iznos.

Projekti partnerstva u lokalnoj zajednici

Partnerstvo među organizacijama civilnog društva i tijelima lokalne samouprave/institucijama u provođenju raznih aktivnosti u zajednici – zajedničko ulaganje financijskih, ljudskih i materijalnih resursa, preuzimanje udjela u proračunu projekta, pružanje komplementarnih usluga, zajednička odgovornost i zasluga za postignute rezultate.

Partnerstvo među organizacijama civilnog društva

Projekti partnerstva s raznim organizacijama civilnog društva posebno su poželjni na području zagovaranja zajedničkih interesa u odnosu na sam nevladin sektor, na interese grupa građana ili lokalne zajednice u cjelini.

Na nivou suradnje – razmjena informacija, udruživanje resursa

- Financijski aspekti suradnje (financijske potpore)
- Novi mehanizmi za poboljšanje partnerstva i suradnje
- Radne grupe za socijalno i ekonomsko planiranje, definiranje prioriteta i uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva u proces izrada strategija razvoja na lokalnoj razini
- Osoba zadužena u lokalnoj samoupravi za suradnju/kontakte s organizacijama civilnog društva
- Razvoj pravnog okvira za definiranje odnosa i procedura
- Evaluacija projekata/programa i partnerstava
- Nadgledanje (monitoring) programa i usluga
- Jasna definicija strukture, uloga, odgovornosti i područja rada za sve
- Međusobna razmjena informacija i koordinacija programa
- Kontinuirana edukacija i prijenos znanja između predstavnika organizacija civilnog društva i institucija
- Razmjena informacija i iskustava
- Zajednički pristup evropskim fondovima

Uzroci nedovoljno razvijenog međusektorskog partnerstva i suradnje:

- Nedovoljno kvalitetna komunikacija
- Nedovoljno međusobno poznavanje uloga, područja rada, strukture, obaveza i odgovornosti, resursa i potencijala za razvoj
- Konkurencija i promjena pozicija u zajednici
- Neiskustvo u partnerskom ugovaranju i djelovanju
- Nedovoljno razlikovanje značenja i sadržaja pojmova: partnerstvo, suradnja, pružanje usluga (izvođenje)
- Promjene u upravljačkim strukturama koje su dogovorile suradnju

Pravni okvir djelovanja

- Nedostatak pravnog okvira
- Neobavezujući dogovori i ugovori
- Nedostatak poticaja za partnerstvo
- Nerazvijene procedure i protokoli suradnje
- Kompleksno državno tijelo koje samo sebe opslužuje, njegova neefikasnost
- Nepoznavanje propisa na području vlastitog djelokruga rada
- Pomanjkanje spremnosti da se dio financijskih resursa dodijeli organizacijama civilnog društva
- Pomanjkanje transparentnosti u načinu rada i donošenju odluka o financiranju
- Nedostatak koordinacije među svim socijalnim subjektima.

Znanje i profesionalizam u radu

- Profesionalizam u strukturi i poslovanju organizacija civilnog društva
- Nedovoljno znanja o načinima i procedurama apliciranja na fondove
- Nedovoljno informiranosti o potencijalnim izvorima sredstava i metodama prikupljanja sredstava
- Nedostatak znanja o metodama i potrebi mjerenja postignutih rezultata
- Nedostatak prezentacijskih vještina u nevladinim organizacijama i u javnim institucijama (servisnim službama)

Kako lokalna samouprava može osigurati učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou:

Komunikacijski alati - ispitivanje mišljenja građana; sastanci sa odbornicima; otvoreni telefoni i kutije sa prijedlozima građana; tribine.

Alati za informiranje – sastanci otvoreni za javnost; informativne brošure; oglasne table; gradska internet stranica; brošure o gradu (općini); informacijski centri; glasnik lokalne samouprave; često postavljana pitanja.

Savjetničke grupe – fokusne grupe; poslovni forum; radne grupe za strateško planiranje.

Administrativni alati – javna politika prema sudjelovanju građana u razvoju zajednice; odeljenje za suradnju sa građanima; uspostava administrativnih procedura.

Alati međusobne suradnje – prezentacijski sajmovi; programi lokalnog partnerstva; planiranje korišćenja lokalnih resursa; povelja o nevladinim organizacijama; sistem za finansiranje civilnih inicijativa

Budžetski alati – Postupak pripreme budžeta otvoren za javnost; gradonačelnikova budžetska poruka; sažetak budžeta kao javna informacija

Neki od rezultata suradnje između nevladinih organizacija i lokalne samouprave:

- Poznavanje razvoja civilnog društva
- Definirane uloge u procesima planiranja i nosioci provođenja
- Uspostavljena stabilna procedura suradnje na lokalnom nivou

Uspostavljena suradnja između sva tri sektora podiže kvalitetu usluga i zaštitu ljudskih prava i kreira stabilno okruženje čineći život u zajednici podržavajućim za razvoj prirodnih i ljudskih resursa.

O autoru ►►|

Nives Radeljić je diplomirala na Pravnom fakultetu u Zagrebu (Studij za socijalni rad). Od 1981. do 1994. godine radila je kao socijalni radnik u Centru za socijalni rad u Zagrebu, a od 1994. do 1996. bila direktor Centra za socijalni rad u Velikoj Gorici.

Od 1996. do 2000. godine bila je izvršni direktor nevladine organizacije Centar za razvoj nevladinih organizacija iz Zagreba. Već gotovo 10 godina radi u regionu kao trener i konsultant za mnoge domaće i međunarodne organizacije – UNICEF - Podgorica; CRS – Beograd; OPTO International – Topola; UNDP – Beograd; NVO NIT – Zagreb, ICMC – Kosovo, DFID – Beograd, Urban institute – Zagreb, EAR - Beograd i dr.

Oblasti ekspertize su joj: razvoj civilnog društva, izgradnja tima i timski rad, socijalno preduzetništvo u lokalnoj zajednici, razvoj novih socijalnih usluga u okviru reforme socijalne zaštite, smanjenje siromaštva, filantropija u lokalnoj zajednici, razvoj lokalnih izvora finansiranja, ispitivanje potreba i društvena istraživanja, razvoj i upravljanje projektnim ciklusom na osnovu logičke matrice, monitoring i evaluacija, proces strateškog planiranja, upravljanje znanjem, međusektorska saradnja i participacija građana u lokalnoj zajednici i dr.

Trenutno radi kao vođa tima u okviru Konzorcijuma Centra za razvoj neprofitnog sektora i Fonda Centar za demokratiju na projektu Evropske agencije za rekonstrukciju „Fond za podršku civilnom društvu u Srbiji“.

Stevan **Vujasinović** ►► |

Komunikacije s javnošću u službi javnih programa

Uvod

U okviru projekta „Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici“ namenjenog predstavnicima lokalnih vlasti, odbornicima skupština opština i predstavnicima civilnog sektora (Zlatiborskog okruga), učesnicima stručnog seminara pružana je i obuka iz oblasti *Komunikacija s javnošću u službi javnih programa*. Ovim tekstom se objedinjuju teorijska analiza i praktične preporuke za efikasno komuniciranje s javnošću koji su činili sastavni deo predavanja tokom realizacije projekta.

Vodeći se potrebama, iskustvom i praktičnim veštinama koje se traže od polaznika u njihovom svakodnevnom delovanju, ovaj tekst teži da temu koju obrađuje u najvećoj mogućoj meri približi praktičnoj primeni. Koristeći se primerima javnih ili društvenih pojava, problema i strategija, to jest programa za njihovo rešavanje, autor će učiniti napor da iz većeg broja naučnih disciplina i oblasti kao što su politika, ekonomija, sociologija, komunikacije, marketing, odnosi s javnošću, i druge, izdvoji pre svega ona saznanja koja u objedinjenoj celini učesnicima javnog diskursa nude praktični okvir za efikasno i produktivno komuniciranje s javnošću.

Kako i sama konstrukcija naslova sugerise, komunikacije s javnošću ovde se gledaju kao veština u *službi* javnih programa. Zato je prvi deo ovog teksta posvećen definisanju upravo pojma „javnih programa“ čime se postavljaju osnove za bolje razumevanje i pristup veštinama komunikacije, koje su obrađene u drugom delu teksta.

Javno protiv privatnog

Pojam „javnosti“ ili „javnog“ koristi se u svakodnevnom jeziku političkog diskursa. Ipak, samo po sebi to nije dokaz suštinskog razumevanja njegovog značenja, a još manje njegovog značaja. Šta više, rastući broj aktera koji drže da je njihov rad posvećen ili doprinosi zaštiti „javnosti“ ili „javnog“ može se uzeti i kao simptom ugroženosti „javnog“, jer, u suprotnom, „javnosti“ zaštita ne bi bila potrebna.

Umesto citiranja definicija iz rečnika, objašnjenje ovog pojma za potrebe ovog teksta, može se postići jednostavnom spoznajom da se radi o suprotnosti pojmu „privatnog“. Treće dimenzije nema, pa je tako posvećenost „javnom“ na drugoj strani od „privatnog“, i obrnuto.

Koji su to primeri „javnog“ sa kojima imamo svakodnevni kontakt? Javni interes, javno mnjenje, javna preduzeća, javni sektor, javna rasprava, odnosi s javnošću (često nazvani „*Public Relations*“), i sl. Ovim terminima je zajedničko to što su suprotstavljeni privatnom interesu, privatnom mišljenju, privatnim preduzećima, privatnom sektoru, privatnom razgovoru i sl.

Privatne stvari, ambicije, motivacije, razgovori, mišljenja, preduzeća, interesi stvar su pojedinca ili pojedinaca kojima pripadaju. I društvo, to jest javnost, ne učestvuje u njima. Barem ne direktno. Od interesa za ovu analizu jeste, međutim, sledeće pitanje: Gde se završava „privatno“ i počinje „javno“?

Na primeru privatnih kompanija treba pojasniti da njihovu poslovnu politiku zaista određuju njeni vlasnici, ali u okvirima zakona i druge regulative koju je ustanovila javnost (ili društvo) posredstvom svojih predstavnika na različitim nivoima vlasti. Postoje, dakle, dimenzije poslovanja privatnih preduzeća koje ipak nisu isključivo stvar njihovih vlasnika.

Ovaj primer ilustruje činjenicu da između javnog i privatnog postoji linija razgraničenja. I ovde dolazimo do zaključka od suštinskog značaja za učesnike u javnom diskursu: Sve što nije privatno, neophodno je regulisati ili „programirati“. Dakle, „privatno“ se ostavlja pojedincu na „uređenje“. Pa tako članovi jedne porodice sami uređuju ili programiraju međusobne odnose. Ali, ko uređuje „javno“?

Razumevanje „javnog“ i „privatnog“ bilo bi prilično jednostavno kada bi linija razgraničenja između ovih pojmova bila ucrтана, fiksna i konstantna. Međutim, to nije tako. Ta linija je u konstantnom pokretu u svakom društvu. Šta više, ta linija se razlikuje od društva do društva.

Evo primera linije u pokretu u Srbiji. Prošle, 2004. godine, javnost u Srbiji bila je šokirana izveštajem o slučaju čedomorstva u seoskom naselju u opštini Jagodina. Istražujući ovaj slučaj, mediji su došli do saznanja da je majka koja je učinila čedomorstvo dobro poznata lokalnom Centru za socijalni rad gde su znali za njeno nestabilno psiho-fizičko stanje, kao i za dimenzije njenog siromaštva. Šta više, javnost je doznala i to da ovo nije prvo dete koje je ova majka usmrtila. Takođe, doznali smo i to da su mnoge njene komšije znale i za ovaj i za prethodne slučajeve čedomorstva koje je počinila ista osoba, a ipak, tim povodom ništa nisu preduzele.

Nakon nekoliko dana, ova priča napustila je dnevnike i naslovne stranice, sve dok nekoliko meseci kasnije na dečijoj klinici u Beogradu nije primljeno dete sa znakovima seksualnog zlostavljanja. Istražujući ovaj slučaj, mediji su došli i do informacije da je istom detetu ranije već pružana medicinska pomoć na istoj klinici zbog čudnih povreda za koje su njegovi roditelji imali neobična objašnjenja.

To što je javnost bila šokirana ovim pojavama ne znači da se slične stvari nisu događale i ranije. Pre bi se moglo govoriti o tome da je linija razgraničenja između javnog i privatnog pomerena, kao posledica prisustva ovih događaja u javnom meniju (posredstvom medija). Ove i slične vesti postale su učestalije dovodeći ove godine, između ostalog, i do usvajanja *Zakona o sprečavanju nasilja u porodici* – akta koji teži da „uredi“ ili „programira“ javni interes ili odgovor javnosti na problem koji je završio svoj život u domenu „privatnog“ i prerastao u „javno“. Kao i kod politike privatnih preduzeća, odnose i život u porodici više ne uređuju samo njeni članovi, već se isti moraju uređivati i u okviru javnih normi, odnosno programa.

Evo i primera različitosti u linijama razgraničenja između javnog i privatnog između različitih društava: jedna od ključnih tema izbora u Americi često je pitanje abortusa, na kojem su se suprotstavili, sa jedne strane, konzervativni političari koji smatraju da abortus nije privatna stvar trudnice, te da se takav stav mora i javno urediti i liberalni političari, sa druge strane, koji drže da je društvo, to jest javnost, već uredilo to pitanje u zadovoljavajućoj meri, te da javnost ne treba dublje da zalazi u privatni izbor odluke o abortusu. Ovo pitanje u javnom diskursu u Srbiji uopšte i nije tema. To ipak ne znači, kao što su prethodni primeri pokazali, da jednog dana i u Srbiji pitanje abortusa neće dobiti veći značaj ili proizvesti oprečna mišljenja o načinu i meri u kojoj se to pitanje javno uređuje.

U zaključku osvrta na liniju razgraničenja između javnog i privatnog treba naglasiti da navedeni primeri služe kao ilustracija javnih problema ili tema koje se nalaze na samoj granici. Kao takvi, oni nisu ni česti ni najvažniji u našem društvu, ali pomažu čitaocu da sagleda izloženi koncept „razgraničenja“, koji jeste od važnosti za celokupno delovanje u domenu uređivanja i onih pojava u našem društvu koje se daleko lakše i prepoznatljivije mogu uočiti kao važne ili dominantne. U nastavku teksta, okrećemo se upravo takvim temama.

Javni programi

Čiji je, dakle, posao da uređuje, to jest programira sve ono što spada u domen javnog? Predstavnici opština, lokalni odbornici, ali i narodni poslanici i članovi vlade na nacionalnom nivou nalaze se na prvoj liniji uređivanja, to jest programiranja „javnog“. Ovi akteri se upravo i nalaze na ovim funkcijama blagodareći mandatima koje su dobili od javnosti za „programiranje“ javnog života. U nastavku ovog teksta njima se dodeljuje zajednički naziv, to jest funkcija: „javni programeri“.

Suštinski gledano, javni programeri su političari. Međutim, ceneći okolnost da su „politika“ i „političari“ u Srbiji daleko češće prisutni u medijima kao predstavnici svojih političkih stranaka nego kao predstavnici svojih ili stranačkih politika, to jest programa, ovde je neophodno bliže definisati pojam „programa“, odnosno politike.

Program je više od pojedinačne odluke. Program predstavlja svrhu, smer delovanja, željeni pravac, plan, strategiju ili drugi širi okvir koji motiviše pojedinačne odluke. Program, odnosno politika, predstavlja stav koji daje kontekst pojedinačnim odlukama. Program je suprotan nedostatku cilja ili neorganizovanom, ad hoc delovanju. Još direktnija definicija programa u analizi modernog javnog političkog ili programskog diskursa može se dati i na sledeći način: Program je etiketa za neku oblast ili smer delovanja, i/ili izraz opšte svrhe ili željenog stanja stvari.

Problem u adekvatnom shvatanju „programa“ predstavlja i činjenica da je moderna nauka o javnim programima nastala na engleskom govornom području, pre svega u Americi i Velikoj Britaniji, gde engleski jezik prepoznaje razliku između politike (*politics*) i programa (*policy*). U srpskom jeziku i jedno i drugo označava jedna reč – politika, pa je razlika teže uočljiva. Suštinski, politika bi trebalo da označava proces nadmetanja između programera. Ipak, mnogi naši poli-

tičari ne prepoznaju ovu razliku pa se često nadmeću u političkom procesu bez programa, odnosno suštinske politike. Ova konstatacija biće posebno obrađena i opravdana u nastavku teksta.

Imati program znači imati racionalne razloge ili argumente koji sadrže:

- Tvrđnju da razumete *problem*, i
- Tvrđnju da razumete rešenje za taj *problem*.

Imati program znači razumeti kako stvari jesu, i kakve bi trebalo da budu. Šta više, programom se prepoznaju i uzročno-posledične veze između sugerisanih poteza i odluka, sa jedne strane, i javnog problema koji treba rešiti, sa druge strane.

Od političara se očekuje da ima program (politiku) kao što se od apotekara očekuje da u apoteci ima lekove. Od javnog programera (političara) se očekuje da ima program kao što se od pekara očekuje da u pekari ponudi hleb.

Ako je politika proces nadmetanja konkurentskih programa, onda je za očekivati da se mandati za javno programiranje na izborima dobijaju na osnovu izloženih programa koji se javnosti nude kao konkurentski okviri za rešavanje najvažnijih javnih problema. Kod nas je neretko slučaj da uprkos ovoj logičnoj konstataciji predizbornim kampanjama dominiraju „liste želja“ ili deklaracije ciljeva kao što su radna mesta i investicije. Umesto programa ili strategije za ostvarivanje ovih ciljeva, kandidati za status javnog programera nadmeću se u citiranju što lepših želja umesto kvalitetnijih programa.

O tome najbolje svedoči činjenica da, kako na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou, javni programeri donose strategije tek nakon što dođu na vlast, pa se tako govori o tome da je vlada usvojila nacionalnu strategiju zapošljavanja ili opština strategiju lokalnog razvoja. Odluke, mehanizme, pravce delovanja, uzročno-posledične veze i druge elemente takvih strategija javnost, po pravilu, nema priliku da čuje u predizbornim kampanjama.

Da bi javni programer mogao da sačini javni program i isti kredibilno predstavio javnosti, taj program mora biti utemeljen u znanju. Znanje je neophodno razvijati u dva smera:

- Programska analiza: *Znanje o temi* koja je sadržaj programa. Primer: ekonomski program – politiku – koncipiraju ekonomisti, i
- Analiza za programiranje: *Znanje o procesu*, formulaciji i sprovođenju programa. Primer: Ministarstvo inicira debatu, prevede program na jezik zakona, pa se isti uputi na zakonodavni odbor, vlada ga usvoji i pošalje skupštini na usvajanje, zakon se usvoji i počinje faza njegove primene, izgradnja kapaciteta institucija da ga sprovedu i sl.

Primena ovog znanja odvija se u procesu programiranja koji se može modelirati, a to znači pojednostavljeno predstaviti, kao aktivnost koju definišu, određuju i stimulišu *input-i* i koja generiše ishode, rešenja, odluke, delovanje kao *output-i*.

Šta su *input-i* programskog procesa? Štrajk u javnom preduzeću generiše potražnju od programera za određenim odlukama ili *output-ima*. Medijski izveštaj o slučaju nasilja u porodici generiše potražnju od programera za adekvatnim rešenjem (*output-ima*) koje se može manifestovati i Zakonom o sprečavanju nasilja u porodi-

ci. Nedavno je u jednom od seoskih naselja u opštini Trstenik predsednik opštine došao na sastanak radi rasprave o rešenju problema koji seljanima predstavlja opštinska deponija smeća locirana u blizini njihovih njiva. Seljani su predsednika opštine zaključali u učionici seoske škole pod pretnjom da ga neće „osloboditi“ dok ne obeća da će deponija biti izmeštena na drugu lokaciju. Artikulacija tražnje kao *input-a* ovih seljaka (segmenta javnosti) prilično je jasna i direktna.

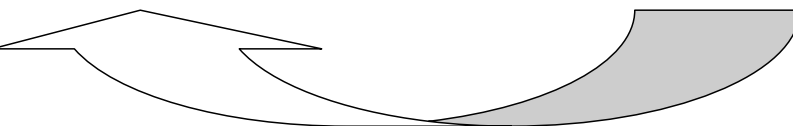
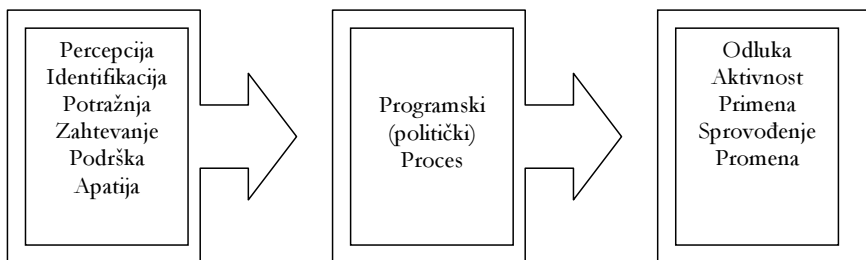
Šta su *output-i* programskog procesa? Odluka o povećanju plata ili odlaganja restrukturiranja javnih preduzeća, na primer, može biti programski *output* kao ishod štrajka zaposlenih u tom preduzeću. Ipak, druga vrsta *input-a* kao što je rastuća inflacija može proizvesti drugačiji *output* programskog procesa kao što je, na primer, odluka o zamrzavanju plata u javnim preduzećima.

Konačno, *output-i* programskog procesa utiču na okruženje u kojem se isti proizvode i povratno utiču na inpute, rešenjem problema, njegovim ponovnim razmatranjem ili kreiranjem novih inputa tako da se programski proces može posmatrati kao ciklus koji nema jasno definisani početak ili kraj.

Umesto zaključka vezanog za definisanje javnih programa, adekvatno može biti i osvrtanje na teoriju „pozitivizma“ koja drži da je programsko okruženje, svet u kojem živimo, zasnovan na činjenicama koje je potrebno poznavati, izučavati i na tom znanju onda zasnovati programe koji će proizvesti željenu promenu. Sir Francis Bacon (1561 – 1626), jedan od začetnika teorije pozitivizma, sugerise da racionalni izbor odluka i postupaka (javnih programera) mora biti utemeljen u poznavanju činjenica. Bacon naglašava potrebu za obezbeđenjem podrške i sporazuma – koje sledi iz znanja - umesto antagonizma radi održavanja autoriteta i legitimiteta i zato zaključuje: „*Znanje je moć!*“

Model procesa programiranja

Programsko okruženje



Programsko okruženje

Marketing i javni programi

Radi uvoda u oblast komunikacija, analiza koja sledi osloniće se u velikoj meri na teoriju i praksu marketinga ili marketinških komunikacija kao referentnog polja za komunikacije u službi javnih programa, to jest proizvoda programskog procesa.

Marketing komunikacije su sastavni deo marketinga koji se uobičajeno prepoznaje kao komercijalni trud usmeren ka tržištu proizvoda i usluga. Komunikacije su u tom smislu jedna od četiri sfere ili aspekta marketinga:

<i>Marketing</i>	<i>Na engleskom: „4P“</i>
Proizvod	Product
Cena	Price
Mesto / distribucija	Place
Promocija	Promotion

Marketing komunikacije, to jest promocija, ovde služe istoj svrsi kao i preostali elementi marketinga: radi komercijalnog efekta, odnosno radi prodaje proizvoda ili usluge potrošaču.

Prodaja se postiže tako što se posredstvom komunikacije kod potrošača stvara stav o proizvodu ili usluzi. Taj stav se kreira na dva nivoa:

1. Razmišljanje: šta znam o proizvodu
2. Osećanja: kako se osećam u vezi sa proizvodom

Ukoliko se kod potrošača razvije stav o tome da proizvod zadovoljava njegove potrebe („šta znam o proizvodu?“), a pri tome mu se proizvod i dopada („kako se osećam u vezi sa proizvodom?“) potrošač reaguje pozitivnom odlukom, to jest kupovinom proizvoda.

Automobili su dobar primer proizvoda za ilustraciju razlike u dva nivoa stavova potrošača prema proizvodu. Potencijalni kupac automobila se po pravilu prvo interesuje za njegove performanse: potrošnja, maksimalna brzina, kubikaža, tip goriva, veličina (gepeka), preglednost instrument table, muzički uređaj, klima uređaj, a tek zatim bira boju automobila koja mu se najviše dopada. Boja automobila nema uticaja na njegove performanse, pa opet, kupac pre odluke o kupovini izražava stav i o ovoj karakteristici proizvoda. Postoje i drugi elementi koji utiču na „dopadanje“ kao što su zatamnjena stakla, spojleri koji daju sportski izgled automobilu, baš kao i aluminijumske felne.

Iz prethodne analize sledi da uticanjem na nivo „znanja“, kao i na nivo „osećanja“, komunikacije mogu stimulisati kupovinu. Svrha svih aktivnosti komunikacija jeste da proizvede reakciju ili odgovor *ciljne grupe* na jednom ili oba nivoa. Model „hijerarhije efekata“ u različitim formama, predstavlja ponašanje potrošača kao fazi proces: prvo saznam za proizvod, on mi se sviđa, pa tek onda kupujem.

Implikacije navedenog za društvene programere mogu se identifikovati kroz metaforični pogled na javne programe kao proizvode koji se nude političkom tržištu. Tako promocija javnih programa u javnosti predstavlja veštinu koja podrazume-

va sposobnost programera da ciljnoj grupi ili političkom tržištu komunicira PRVO (i važnije) znanje o problemu i „performansama“ predloženog programa koje bi identifikovani javni problem trebalo da reše, ali i - DRUGO – da to učine na način koji program tržištu čini „dopadljivim“.

U svetlu kritičkih osvrta autora na kvalitet javnih programa u Srbiji sledi i ovaj pogled na primenu teorije marketinga u sferi javnih programa: ukoliko se programi posmatraju kao konkurentski proizvodi na političkom tržištu onda su izbori mesto na kojem i vreme kada javnost (ili potrošači) glasanjem donose svoje odluke o kupovini. Ono što karakteriše sve skorije izbore u Srbiji, i to na svim nivoima, jeste relativno mala izlaznost birača. Ovo svedoči o tome da programeri ili nisu ponudili programe, pa stoga mali broj ljudi dolazi „u kupovinu“, ili ponudeni programi ne zadovoljavaju potrebe tržišta. Drugim rečima, ponuda ne zadovoljava tražnju. Ovakav pogled konzistentan je sa trendom da se u vreme političkih kampanja programeri više bave kritikom svojih suparnika nego promocijom sopstvenih programa. Čak i ta kritika najčešće nije usmerena na program konkurenta (jer ga ovaj najčešće i nema) već na ličnost i karakter suparničkog konkurenta tako da se ovaj ne sviđa tržištu. Zaključak je da je prvo i važnije promovisati znanje o problemu i performansama predloženog programa, što kod nas nije čest slučaj, pa tek onda brinuti o „dopadljivosti“.

Komunikacije u službi javnih programa

Da bi se koristile u službi javnih programa, komunikacije prvo moraju biti adekvatno shvaćene. Komunikacija nije sve što se emituje u pravcu ciljne grupe ili publike. Do komunikacije dolazi isključivo onda kada publika kojoj se komunikator obraća čuje, vidi, razume baš ono što je i bila namera komunikatora - drugim rečima kada publika razume baš onu *poruku* koju je komunikator želeo i da uputi. U suprotnom, ne dolazi do komunikacije nego do *buke*.

Takođe, potrebno je prepoznati i načine na koje javni programeri mogu komunicirati sa svojim tržištem:

- Direktno: govori, seminari, događaji, prezentacije, sajmovi, kokteli, sastanci, posete, i
- Indirektno: tako da neko drugi prenese poruku javnosti, dakle preko posrednika, to jest preko medija, što znači da bolje poznavanje medija vodi boljoj sposobnosti da se isti koriste kao komunikaciono sredstvo u službi javnih programa.

Brojni su činioци koji komunikaciju čine teškom, a veštinu komuniciranja tako važnom za javne programere. Prvo, ni jedan programer ne poseduje monopol nad tržištem javnih programa već se na istom mora takmičiti sa konkurencijom koja takođe nastoji da sa tržištem ostvari sopstvenu komunikaciju. Drugo, veliki broj neuspelih komunikacija proizvodi prisustvo buke koja dodatno opterećuje pažnju tržišta. Treće, prostor u kome se odvija najveći deo komunikacija sa tržištem, dakle u medijima, jeste ograničen. Zato se dalja pažnja usmerava upravo na medije kao ključnu kariku u komunikaciji između javnosti i javnih programera.

Mediji

Mediji su komercijalne institucije, ali i most između javnosti i „snabdevača“ javnih programa. Mediji obezbeđuju inpute za programski proces artikulisanjem javne tražnje, prepoznavanjem i izveštavanjem o javnim problemima. Da bi javnost mogla da donosi sopstveni sud i odluke o „kupovini“ programa, ona mora da dobija činjenice - kredibilne informacije, a mediji su sredstvo za obezbeđenje takvih informacija. Novinarima je potrebna interpretacija programa, a programeru je potreban novinar da interpretaciju prenese javnosti.

Mediji su, dakle, važni zato što kroz svoju ulogu posrednika u oba smera („glas javnosti“ i „glas programera“) u stvarnosti a) artikulišu javno mnjenje i b) utiču na javno mnjenje shodno cikličnoj prirodi procesa programiranja u kojoj *outputi* utiču na kreiranje novih *input-a*. Javno mnjenje je na političkom i programskom tržištu isto što i potražnja za proizvodom na ekonomskom tržištu.

Posmatrajući javne programe kao proizvode, programer mora imati spoznaju o ograničavajućim faktorima koji utiču na mogućnosti i kvalitet komunikacija u službi njegovih/njenih programa. Večernji dnevnik traje 30 minuta svakoga dana bez obzira na broj i važnost događaja koji su se odigrali tog dana. Novine imaju jednak broj strana bez obzira na broj i važnost događaja. Šema radio programa (npr. trajanje vesti) je fiksirana bez obzira na broj i važnost događaja.

Ovaj prostor je dodatno ograničen činjenicom da je pažnja javnosti ograničena. Ljudi ne mogu i ne žele koncentrisano da prate sat vremena dnevnika, niti za to imaju vremena. Pri tome i televizija, i novine, i radio, kao komercijalne organizacije, svakog dana moraju da emituju komercijalne reklame.

Javnost je dakle svakodnevno „bombardovana“ porukama, i to ne samo porukama javnih programera, već i porukama proizvođača čokolada, piva, automobila i sl. Izazov za javnog programera je zato u velikoj meri sličan onome sa kojim se suočavaju proizvođači „konvencionalnih“ proizvoda: Kako da najbolje iskoristi ograničene mogućnosti za komunikaciju i pažnju publike?

Kako u ograničenom vremenu i pažnji za javne programe komunikaciju pokušavaju da ostvare i drugi programeri, prvi i najvažniji posao jeste izdvajanje iz konkurencije ili sopstveno diferenciranje na tržištu. Ono se postiže promovisanjem znanja o problemu koji program treba da reši. Definisanje problema u ogromnoj meri definiše i način na koji se sagledavaju opcije za njegovo rešenje. Značajan deo komunikacija veštog programera uvek se odnosi na definisanje javnog problema koji javnosti saopštava da programer ima neophodno znanje za njegovo rešavanje.

Definisanje javnog problema

U službi praktičnog vodiča kroz potrebu i značaj definisanja javnog problema u javnim komunikacijama mogu se iskoristiti i stvarni primeri aktuelnih medijskih naslova.

Usidren čistač

Brod-čistač, dar Vlade Norveške vredan oko 50.000 dolara, koji je u aprilu ove godine porinut u akumulaciju „Drinskih hidroelektrana“ Perućica da bi sakupio ogromne količine otpada, korišćen je samo do jula i od tada je, zbog simboličnog učinka, usidren kod brane.¹

Osavremenjen Bioktoš

Opštinsko Javno komunalno preduzeće Bioktoš kupilo je specijalno vozilo za pražnjenje kontejnera, čija je vrednost oko 120.000 evra.²

Niko neće da čisti reke

Smeće bačeno u reke svima smeta ali za čišćenje niko nije odgovoran³

Ovi naslovi (i celokupni članci koji ovde nisu citirani u celosti) izveštavaju o istoj pojavi – zagađenju životne sredine. Međutim, njima nisu definisani problemi koji su prouzrokovali identifikovanu pojavu. U nastavku ilustrujemo hipotetičkim primerima kako ista pojava može biti rezultat različitih problema:

Programer A: Problem je u tome što opština nije u stanju da efikasno iskoristi pomoć Norveške u uklanjanju otpada iz jezera a za to je najpre odgovoran predsednik opštine. Skandalozno je da brod-čistač bude usidren umesto da bude u funkciji!

Programer B: Problem je u tome što oblast čišćenja reka i jezera nije adekvatno uređena, a odgovornosti institucija jasno definisane. Zato je neophodno doneti novi pravilnik o radu ili sličan dokument koji će doprineti efikasnijem uklanjanju smeća. Kod nas se ne zna kome je šta posao!

Programer C: Suštinski problem nije u načinu i organizaciji čišćenja već u činjenici da mi uopšte nemamo strategiju za sprečavanje okolnosti u kojima otpad završava u našim rekama. Ovde se govori o rekama i jezeru a niko ne pominje činjenicu da ovde nema apsolutno nikakve reciklaže, da se otpad odlaze nekontrolisano i to ne samo u plovne puteve nego i na divlje deponije koje imaju daleko veći uticaj na životnu sredinu. Konačno, i da organizujemo strateški pristup tretmanu i uklanjanju otpada to neće biti moguće bez promene svesti naših građana pa tako strategija mora uključiti i element javne kampanje usmerene na promenu naših navika i odnosa prema otpadu koji stvaramo.

Jedna pojava, a tri problema. Svaki problem, pak, može imati više rešenja. Organizacija i delegiranje odgovornosti za čišćenje može se koncipirati i sprovesti na različite načine. Tim pre je za programera koji promoviše svoj program

1 Užicki portal www.ue.co.yu, 12. decembar 2005.

2 Užicki portal www.ue.co.yu, 15. decembar 2005.

3 Glas javnosti, 15. decembar 2005.

znanjem bitno da definiše problem koji program tretira, jer definicija problema, kao što je već rečeno, uslovljava i način na koji će se ceniti programi namenjeni njegovom rešenju.

Ukoliko programer C ima najbolju definiciju problema i istu uspe da efikasno prenese javnosti, onda programi programera A i programera B ne zadovoljavaju „zahtevane performanse“, to jest ne rešavaju problem.

Tek definisanjem problema, ili drugim rečima prepoznavanjem zahtevanih „performansi“ koje program mora da zadovolji može početi i razumevanje i usvajanje predloženog programa, nakon čega isti treba i pozicionirati tako da se tržištu i „dopadne“. Programer C tako treba i da zaključi:

Kratkom, jasnom, razumljivom i kredibilnom *PORUKOM*:

Na primer: „Pametnije nam je da rešimo uzroke, nego da se doveka bavimo posledicama – uvek je bolje sprečiti nego lečiti“.

Programski marketing, posebno kroz medije, ne predstavlja samo identifikaciju potreba, želja tj. javnih pojava i problema, već i korišćenje tehnika za *stimulisanje* javnog mnjenja u pogledu nekog problema. Time se proaktivno učestvuje u stvaranju *input-a* za proces javnog programiranja, a definisanjem problema proces se usmerava ka željenim *output-ima*.

Tehnika javnog nastupa

Javni programer u najvećem broju slučajeva poseduje bolje kvalifikacije i više iskustva iz oblasti kojom se bavi nego novinar sa kojim razgovara. U pristupu razgovoru za novine ili gostovanju u televizijskoj emisiji ovo je neohodno imati u vidu jer novinari, a još manje javnost, ne poseduju uvek neophodne kvalifikacije i znanja da razumeju komplikovane stručne, na primer ekonomske mehanizme, kojima se rukovodi jedan društveni ili javni program.

Kako javnost niti ima, niti je zanima da stekne, neophodna stručna znanja i kvalifikacije, neophodno je da programer prilagodi svoju komunikaciju i medijima i javnosti. Televizijski nastup, saopštenje za javnost, radio intervju, konferencija za novinare – prilike su da se i novinaru, a posredno i javnosti, olakša posao tako što će se ponuditi više od informacije.

Vešt javni programer u stanju je da proizvodi vesti, a to čini primenom jednostavne formule:

- Informacija + Poruka = Vest

Javnost u Srbiji se u velikoj meri „zasipa“ informacijama, ali ne i porukama. Ovo dovodi do toga da u nedostatku poruke javnog programera, mediji javnosti prezentiraju vesti sa sopstvenim porukama kao tumačenjem određene informacije. Prvo pravilo kojeg javni programer treba da se drži u primeni efikasne tehnike komuniciranja s javnošću jeste sledeće: *ne čekaj da drugi definišu, već definiši prvi – ne čekaj da drugi upućuju poruke tvojoj ciljnoj grupi zato što ti to nisi učinio*.

Drugo pravilo svodi se na odabir, selekciju i planiranje prilika koje se koriste za pojavljivanje u medijima. Javni programeri kod nas u velikoj meri osećaju

odgovornost ili potrebu da za svaku pojavu imaju mišljenje, iako to mišljenje nisu u stanju da potkrepe bilo kakvim programom. Nedostatak programa obično dovodi i do nedostatka poruke. Time se samo doprinosi daljem širenju buke umesto komuniciranju. Kako se ovaj tekst bavi komunikacijama u službi javnih programa, tako je drugo pravilo sledeće: *ako nemaš program za zadati problem/pojavu nemoj ni da se pojavljuješ u medijima.*

U praksi to nije uvek lako sprovesti u delo, pre svega zbog ustaljenog mišljenja, posebno u medijima, da svaki političar mora imati nešto da kaže o svakom problemu ili pojavi. Ovde se međutim nude preporuke programerima pa se zato sugerije drugačiji pristup, to jest korišćenje ukazanih prilika za komunikaciju u službi programa, umesto u službi novinara. Konačno, na ovaj način programer dugoročno gradi sliku i o sebi kao relevantnom sagovorniku čiji su doprinosi javnom diskursu uvek u sluhu sa stvarnim potrebama i utemeljeni na znanju i razumevanju tema kojima se bavi.

Treća preporuka ili važan aspekt u adekvatnoj tehnici komuniciranja posredstvom medija jeste da je *neophodno unapred se pripremiti za javni nastup.* Priprema za javni nastup posredstvom medija podrazumeva sledeće elemente:

- Tražiti od reportera/novinar: pismeno ili usmeno, informaciju o temi i sadržaju intervjua, emisije, programa, uključujući i planirana pitanja
- Utvrditi pravila: okvirni broj pitanja, teme za razgovor, vreme i mesto intervjua
- Razraditi stavove i poruke koje se žele uputiti gledalištu – ciljnoj grupi
- Vežbati, barem jednom isprobati „isporuku“ poruke
- Predvideti eventualna neugodna pitanja i pozitivne odgovore.

Tokom javnog nastupa programeru će pomoći i sledeće preporuke da svoj nastup učini kvalitetnim i produktivnim:

- Uvek prvo dati odgovor na postavljeno pitanje
- Posle toga „premostiti“ temu/pitanje i privesti je „poruci“
- Čak i kada se pitanja postavljaju u negativnom ili kritičnom tonu, uvek prvo sledi kratak odgovor, pa „zaobilaznicom“ do poruke.

Evo nekoliko praktičnih primera fraza i izraza kojima je moguće poslužiti se u službi primene navedenih preporuka:

- „da, šta više...“
- „ne, dozvolite mi da pojasnim...“
- „slažem se, ali pravo pitanje bi trebalo da bude...“
- „ne znam, ali zato znam da...“
- „tako je bilo nekada, ali sada je drugačije...“

Uvek je neophodno odgovoriti iskreno na pitanje novinara. Laganje ili dezavuisanje reportera, odnosno javnosti zabranjeno je, bez izuzetka.

Ako odgovora nema, ostavlja se utisak da se tema želi izbeći i da se nešto skriva od javnosti. Umesto „nemam komentara“ uvek je bolje ponuditi i objašnjenje: „o tome ne mogu da govorim, zato što...“

Ponavljanje je majka mudrosti

Svaki javni programer u svom javnom nastupu treba da ponavlja i naglašava glavne stavove i poruke u službi svog programa. Kako se ovaj tekst u velikoj meri oslonio na saznanja iz oblasti komercijalnog marketinga i marketing komunikacija tako treba naglasiti da komercijalni oglašivači – dakle preduzeća koja se reklamiraju u medijima – za prostor namenjen njihovoj ili reklami njihovih proizvoda moraju da plate adekvatnu nadoknadu, što predstavlja značajne finansijske troškove. Pa ipak, sagledavajući neophodnost što češćeg emitovanja svojih reklama radi ostvarivanja komunikacije i trajnijeg odnosa proizvoda i potrošača ovaj trošak sagledavaju kao investiciju u prodaju.

Baš kao i komercijalni oglašivači, javni programeri bi trebalo da se potrude da ono što su njihove glavne poruke i stavovi što češće (ali kredibilno) ponove da bi obezbedili komunikaciju sa svojim tržištem – to znači da je poruka dospela do što šire publike onako kako je programer i zamislio.

Ovakvo ponavljanje se izvodi jednostavnim frazama i načinom izražavanja:
 „ključna stvar jeste...“
 „najvažnije je ipak...“
 „ako jednu stvar moramo da upamtimo onda je to...“

Približavanje programa i poruka prepoznatljivim iskustvima publike/javnosti

Tokom javnog nastupa, programerov primarni zadatak nije da impresionira publiku znanjem koje ona nema, tako da ga niko ne može ni razumeti, već da svoje znanje prevede na razumljivi jezik najšire javnosti. Na taj način se olakšava komunikacija, a umanjuje buka.

Iz ovoga proizilaze i sledeće preporuke:

- Kada god je to moguće, govoriti u svetlu ličnih, prijemljivih utisaka gledalaca/čitalaca/slušalaca
- Od pojave, problema i programa sačiniti priču sa „ljudskim likom“
- Neophodno je držati se dalje od govora komplikovanih brojeva, apstraktnog političkog i ekonomskog rečnika i
- Shodno mogućnostima, ali i prethodnoj pripremi za nastup - izražavati se slikovito.

Sledeći primeri ilustruju moguću primenu ovih preporuka u praksi:

„Juče nam je došao čovek da pita gde može da dobije kredit za proširenje radionice, i iznenadio se kad smo mu rekli da prvo mora da legalizuje postojeći objekat da bi onda mogao da ga proširuje – pa ne može da se proširi nešto što ne postoji“.

umesto

„Privatni sektor se suočava sa preprekama u pristupu finansiranju, između ostalog i zbog nemogućnosti da bankama obezbedi adekvatan kolateral kao obezbeđe-

nje za svoje kreditne zahteve. Zato je neophodno izvršiti legalizaciju bespravno podignutih objekata“.

Primena metafora i analogija u mnogome pomaže u približavanju programa i poruka najširoj javnosti:

„Privatno preduzetništvo je lek za bolesti niskog standarda i nezaposlenosti .“

Kada je medijski nastup u službi javnog programa, odnosno plana i strategije samog programera, onda se i novinari, čija pažnja i interesovanje ne moraju biti podudarni temama i stavovima programera, mogu usmeriti ka porukama i stavovima koje je programer unapred pripremio.

„u pravu ste, ali mi radimo nešto što je mnogo važnije...“

„naše aktivnosti sežu dalje od problema koji ste naveli i takođe rešavaju...“

Opšta pravila javnog nastupa

Javni programer bi unapred pripremljenu poruku morao da saopšti odmah na početku – u prvom odgovoru ukoliko je to moguće. Ovakvim postupanjem, programer, pored toga što odmah na početku definiše temu, problem i program, takođe ostavlja sebi prostora da tu poruku ponovi što više puta u nastavku razgovora sa novinarom.

Odgovore na postavljena pitanja uvek je bolje držati kratkim i jasnim, u svega nekoliko rečenica. Ovako se opet ostavlja više prostora samom programeru da u nastavku razgovora ponovi svoje poruke što više puta, umesto da opširnošću sopstvenih odgovora sam sebi oduzima vreme.

Kada god je to moguće, svaki odgovor treba „humanizovati“, što znači odgovoriti na način koji se usredsređuje na ljude kojih se tema tiče.

Kako programer prevashodno treba da nastupa u službi javnog programa, umesto u službi svoje lične promocije, tako mu nije dozvoljeno da se vidno ili javno naljuti na reportera ili novinara, koliko god pitanje ili ton rasprave bili neprijatni. Čak i u slučajevima kada se obraćanje novinara smatra nevaspitanim i uvredljivim, potrebno je zadržati pribranost i nikada na drskost odgovarati drskošću. Na sve vrste situacija, pa tako i na eventualnu drskost novinara, najbolji odgovor je uvek program koji se tiče javnog interesa zbog kojeg se emisija i gleda. Sve ostalo zalazi u domen privatnih reakcija kojima nije mesto na javnom mediju. Dakle, neophodno je uvek biti prijateljski nastrojen prema novinaru, odnosno prema javnosti koju on (dobro ili loše) predstavlja.

Vešti javni programer nikada ne pogađa odgovor, već ako je u nedoumici, obećava da će detaljnu informaciju koja se traži dostaviti kasnije, u vremenskom roku koji ne ugrožava objavljivanje intervjua ili članka.

I konačno, da ponovimo još jednom tri najvažnije preporuke: ponavljaj poruku, ponavljaj poruku i ponavljaj poruku koja proističe iz javnog programa koji se promovira.

Zaključak

Suštinska konkurencija između političara, to jest javnih programera, trebalo bi da se odvija na nivou njihovih programa, zasnovanih na poznavanju javnih problema čijem rešavanju su namenjeni.

Ovaj proces se ne odvija u izolovanom okruženju, već u dinamičnom ambijentu u kojem *inputi* utiču na proces programiranja, ali i bivaju podložni uticaju *output-a* istog tog procesa.

Drugim rečima: javni problemi koji dovode do potrebe za javnim programom nisu statični i ne čekaju strpljivo na sprovođenje tako koncipiranog programa. Oni se menjaju, mutiraju, nestaju i ponovo se pojavljuju na agendi javnog interesovanja tako da procese javnog programiranja čine dinamičnim.

Pored navedenog, javni programer suočava se i sa preprekama i ograničenjima u komunikacijama sa javnošću koje su uslovile čitav niz posebnih znanja i veština neophodnih za efikasno komuniciranje, posebno posredstvom medija.

Ambicija ovog teksta bila je da približi javnog programera ambijentu u kojem on/ona obavljaju svoje javne poslove. Ovo bez očekivanja da bi ovako koncipiranim pristupom javni programer mogao biti opremljen svim znanjima i veštinama potrebnim za njegov efikasni rad. Umesto toga, ovim tekstom je učinjen napor da se komplikovani teren na kojem se javni programi koncipiraju, sprovedu i komuniciraju javnosti mapira tako da javnom programeru obezbedi praktične putokaze u njegovom/njenom radu.

O autoru ►►|

Mr Stevan Vujasinović je diplomirao biznis menadžment na Kraljevskom koledžu, a magistrirao društvene programe (Public Policy) na Queen Mary and Westfield koledžu, Univerziteta u Londonu.

Od 1996. do 2000. godine radio je kao direktor međunarodne trgovine i direktor prodaje u nekoliko firmi u Londonu i Beogradu. Tokom 2001. i 2002. god. bio je predavač na English School of Business u Beogradu, direktor za komunikacije pri Ministarstvu za ekonomiju i privatizaciju i Agenciji za privatizaciju Republike Srbije, kao i savetnik za javnu komunikaciju na projektu USAID-a Economic Policy for Economic Efficiency.

Osnivač je i direktor konsultantske firme Portal VPT Consulting Limited iz Beograda u kojoj je radio od kraja 2002. do početka 2005. godine.

Od januara 2005. godine, radi kao savetnik za partnerstvo sa privatnim sektorom pri UNDP (Kancelarija programa za razvoj Ujedinjenih nacija) u Beogradu.

Milena **Mešanović** ►► |

Mali vodič kroz proces stvaranja brenda

Šta je marketing?

Marketing definišemo kao proces planiranja i sprovođenja koncepcija, cena, promocije i distribucije ideja, robe i usluga, kao i stvaranja razmene koja zadovoljava potrebe pojedinaca i organizacije. Iako je ovo najrasprostranjenija i najprihvaćenija definicija marketinga ona je, za prosečnog čoveka van struke, glomazna i teška za pamćenje.

Zato je, jednostavno rečeno, za mene, marketing proces razmene. Ja vama nudim nešto, a vi meni zauzvrat dajete vaše poverenje, postajete moj verni potrošač ili moj verni navijač. Drugim rečima, ja vama prodajem „iluziju“ i na različite načine pokušavam da vas ubedim da verujete u nju.

Ne tako davno, brendovi su bili obična roba za domaćinstvo – sapun, čaj, prašak za pranje veša i sl. Bili su to obični svakodnevni proizvodi koji bi se koristili, potrošili i zamenili novim. Kada su svi ti proizvodi bili sumnjivog kvaliteta, neizvesnog učinka i neujednačenih cena, brend je predstavljao garanciju kvaliteta, kvantiteta i cena.

Međutim, danas je drugačije - brendovi su prosperirali. Danas njihove funkcionalne karakteristike uzimamo zdravo za gotovo i, u suštini, više nije bitan imidž brenda već naš imidž. Danas brend i brendiranje više postaje priča o pripadanju i prožimanju.

Imajući ovo u vidu moramo priznati da se čitava priča vezana za brendove i brendiranja u velikoj meri udaljila od trgovačkog smisla, tako da sada o brendu govorimo i u sportu, kulturi, modi, putovanjima, naciji, a tu se sve više uključuju i neprofitne organizacije.

Jednostavno rečeno – brend je postao najznačajnija tekovina popularne kulture.

Brendova ima u svim oblicima i veličinama, mogu biti specifični ili opšti, opipljivi i neopipljivi, globalni ili nacionalni, skupi ili jeftini, ali ono što ih čini moćnim nije ono što su oni sami po sebi već šta predstavljaju.

Kako gradimo brend?

Brend gradimo integracijom svih marketinških aktivnosti, od reklame, preko odnosa s javnošću, pa do direktnog marketinga tako da svaka naša aktivnost ima isti uticaj na kupca. Gradimo ga na svakom koraku – u prodavnici, na ulici,

u kancelariji... svuda. A sebe možemo smatrati uspešnima samo ako je brend koji smo stvorili značajan za potrošača.

Prvi korak u stvaranju brenda je stvaranje ličnog brenda, tzv. *Ja marketing*.

Pre nego što počnemo da brendiramo sebe, moramo da znamo sledeće:

- šta želimo da postignemo
- šta nam je cilj
- da izvršimo analizu svojih sposobnosti i situacije
- da se pozicioniramo
- da znamo kolikim budžetom raspolažemo
- da znamo kako ćemo se promovisati
- kao ćemo sve to kontrolisati.

Vi kao ličnost deo ste neke korporacije, interesne grupe ili političke partije. Samim tim bi trebalo da uskladite svoj imidž sa korporativnim dizajnom, ponašanjem i komunikacijom ili sa dizajnom, ponašanjem i komunikacijom grupe ili političke partije kojoj pripadate. To znači da vaš stajling, nastup i priča, moraju biti odgovarajući i prilagođeni svakoj situaciji, vaše ponašanje i držanje takođe. Uvek morate da vodite računa o nepredviđenim situacijama, da vizit karte uvek imate pri sebi, i ne zaboravite da vodite računa i o konzumaciji alkohola i cigareta.

Najbitnija činjenica koju uvek morate imati na umu je da je prvi utisak najvažniji, zatim rukovanje, predstavljanje, glas, mimika i govor tela. Iskazano u procentima, ono što govorite ima 7% uticaja na Vaše sagovornike dok glas ima 38% a govor tela 55%.

Da biste sebe što uspešnije predstavili morate biti pozitivni, imati dovoljan broj vizit karata kod sebe i vrlo je važno da ne kasnite, odnosno da stignete pre početka događaja. Kada se negde nađete nemojte sedeti i časkati sa kolegama sa posla, dajte sebi cilj da upoznate određeni broj novih osoba. Uvek, u kratkim crtama, pripremite šta ćete reći o sebi i vašoj firmi. Nikada ne započinjete razgovor pričom o sebi i budite iskreno zainteresovani za izlaganje sagovornika. Da bi sve ovo na kraju dalo pravi rezultat, posle odlaska bi trebalo da ostanete u kontaktu sa osobama koje ste upoznali.

Ja marketing ili *Networking* nije samo uzimanje već i davanje. To znači da i vi morate postati značajan izvor informacija u svom okruženju, ljudi vas moraju znati, kao što moraju znati i šta vi možete. Dakle, značajno je koliko i u kojoj meri vi poznajete ljude, ali i koliko i u kojoj meri ljudi poznaju vas.

Ovo je jedan od boljih načina da gradite brend od svoje ličnosti i veoma je sličan načinu građenja brenda neke robne marke, pa čak i nacije.

Nacija kao brend

U modernom svetu svi se među sobom takmiče kako da privuku investicije, turiste ili postanu predmet posebne pažnje javnosti. Danas se i države, čak i neki njihovi delovi, smatraju brendovima. Drugim rečima, sve zemlje pokušava-

ju da pronađu nešto svoje, karakteristično samo za njih, i to pretvore u brend. Stvaranjem takve vrste brenda one postaju deo opšteprihvaćenog, gotovo zadatog ljudskog i civilizacijskog pamćenja.

Izbor onoga što želimo da brendiramo može biti raznovrstan i različit. Brend može biti istorija i nasleđe, umetnost, kuhinja, političari, aviokompanije, turističke destinacije, ekonomija, prirodni resursi, velike kompanije, simboli, sport, itd. Izbor će zavisiti od toga šta se smatra prednošću jedne zemlje i šta je to što, u najvećoj meri, može da izazove, stvori i zadrži opšte pozitivno mišljenje o toj zemlji. Pravilo je da investitorima i drugim ljudima pružite ono što imate, da im to dovedete u njihovu „dnevnu sobu“.

Izazov za svaku zemlju je da odredi ne samo to kako želi da bude viđena danas, već i kako bi želela da je drugi vide za deset godina. To znači da sadašnjost mora da bude vođena budućnošću, i stoga moramo odrediti naše vrednosti za budućnost. Te vrednosti najpre razvijamo na realan i fleksibilan način, da bi ih potom komunicirali našoj ciljnoj grupi u fazama. Sa jasnim ciljem, kreativnošću i idejom svaka zemlja može izgledati jedinstvena i posebna.

Na isti način i od zlatiborskog regiona možemo napraviti brend. Prvi korak se sastoji u definisanju resursa i svega onoga što postoji u okrugu, po čemu se on to razlikuje od drugih delova zemlje i šta je to ono što u njemu možemo iskoristiti kao prednost. Zatim, na isti način na koji gradite brend od samih sebe, tako gradite brend i od regiona, sledeći gotovo iste korake.

„Advertising“

Šta je to advertising?

„Ja ne smatram da je advertising vid zabave ili umetničkog izražaja, već informacija koja vama mora da bude toliko zanimljiva da kupite moj proizvod.“

(David Ogilvy)

Na samom početku, pre nego što počnete da se bavite *advertisingom*, imate zadatak da dobro proučite proizvod koji želite da reklamirate. Što više znate o njemu, to je verovatnije da ćete ga predstaviti na pravi način. Jer jak brend nije uvek i jak koncept, dok jak koncept po pravilu daje jak brend.

Kada imate nov proizvod vaš zadatak je:

- uspešno pozicioniranje na tržištu
- povećanje prodaje
- uspešnija konkurentska utakmica
- ostvarivanje planiranog profita neophodnog za dalji razvoj firme

Šta ovo znači? To znači da morate da vodite računa o:

- kvalitetu proizvoda
- dizajnu ambalaže

- prodajnoj ceni
- distribuciji
- promotivnim aktivnostima

Odluke o kupovini nekog proizvoda potrošači donose isključivo na osnovu svojih subjektivnih procena, odnosno na osnovu dostupnih informacija koje oni onda dekodiraju na sebi svojstven način, uvek projektujući sebe u svom okruženju. Činjenica je da na procene potrošača, u velikoj meri, utiče ponašanje njegovog okruženja, ambalaža proizvoda i način njegove prezentacije. To je razlog zbog koga od samog početka moramo voditi računa o svim pomenutim faktorima istovremeno.

I zapamtite: Dobar imidž i reputacija ne postižu se preko noći!!!

Za vaš potpuni uspeh, kao i za uspeh vašeg brenda uvek je potrebno malo „magije“, puno realnosti i dobro poznavanje ljudske psihologije.

O autoru ►►|

Milena Mešanović je počela da se bavi brendovima i marketingom još na fakultetu koji je završila u Pragu, Češka republika. Posle završenih studija zapošljava se u reklamnoj agenciji DDB Praha gde joj je prvi klijent bio McDonalds. Bila je to odlična prilika i idealan primer za učenje i usavršavanje. Posle osam godina provedenih u Češkoj republici vratila se u Srbiju gde počinje da radi u reklamnoj agenciji Spectra Ogilvy Beograd. Sedam godina provedenih u ovoj agenciji smatra svojim pravim iskustvom. Radeći sa raznovrsnim klijentima, od onih koji su već imali plasirane proizvode na tržištu i izgrađen imidž, do onih koji su tek počinjali, produbljivala je i usavršavala svoje znanje. Ipak, intimno je najviše vezana za političke kampanje na kojima je radila i učestvovala i koje su bile deo borbe za demokratsko društvo u Srbiji.

Sada je vlasnica svoje reklamne agencije D-City Marketing Kitchen koja se bavi svim oblastima reklamiranja, konsaltingom i edukacijom.

Užice, 7. februar 2006. ►► |

Konferencija Zlatiborski region i evropski put razvoja

Konferencija *Zlatiborski region i evropski put razvoja* održana je 7. februara 2006. godine u Užicu. Konferencija predstavlja završnicu projekta *Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici* koji je Centar za demokratiju realizovao u Zlatiborskom okrugu od maja 2005. do februara 2006. godine. Konferencija je okupila više od 50 učesnika iz regiona iz političkog, privrednog i civilnog sektora, uz prisustvo predstavnika Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije.

Radni program Konferencije

10,00-10,30 Otvaranje konferencije

Ksenija Petovar i Sanja Mešanović, Centar za demokratiju, Beograd

Milomir Sredojević, zamenik predsednika opštine Užice: Užice kao centar regiona i perspektive međuopštinske saradnje

Milojica Čojbašić, odbornik, Ivanjica: Stečeno iskustvo kao osnova za regionalnu saradnju i planiranje razvoja

10,30-12,00 Sesija I: Podsticaji i prepreke evropskom razvoju regiona Zlatibora

Moderatori: Vojislav Stanojčić, odbornik, Užice, i Ksenija Petovar, Centar za demokratiju

Uvodničari:

10,30-10,40 Dragomir Papić, Izvršni direktor Centra za ekonomiju i razvoj privrede, Regionalna privredna komora Užice: Rezultati prvih godina ekonomskih reformi u regionu

10,40-10,50 Srđan Majstorović, zamenik direktora Kancelarije za pridruživanje EU: Mogućnosti regionalnog pristupa u planiranju razvoja

10,50-11,00 Miroslav Tomić, zamenik generalnog direktora, FAP, Priboj: Mogućnosti uklapanja privrede Zlatiborskog okruga u evropske tokove

11,00-12,00 Diskusija:

Teme za diskusiju:

- Stanje u oblasti infrastrukture, industrije, poljoprivrede, turizma i drugih ključnih privrednih grana u regionu
- Postignuti rezultati ekonomskih reformi i neželjeni efekti
- Postoji li strateško upravljanje razvojem u regionu i u pojedinim opštinama?
- Mogući uticaj procesa stabilizacije i pridruživanja na privredu regiona
- Prekogranična saradnja

12,30 – 14,00 Sesija II: Glavni akteri demokratskih i ekonomskih reformi u regionu i nosioci razvoja

Moderatori: Stanika Žunić, odbornica, Užice i Ksenija Petovar, Centar za demokratiju

Uvodničari:

12,40-12,50 Zdenka Kovačević, Udruženje građana „Sretenje“, Požega: Reforma javne uprave kao uslov za povećanje transparentnosti i odgovornosti, za veći uticaj građana na politiku lokalnog razvoja i za međusektorsku saradnju

12,50-13,00 Mirjana Nikolić, Menadžer ljudskih resursa, PR, Jelen Do, Požega: Iskustva privatizacije: željene i neželjene posledice

13,10-14,00 Diskusija:

Teme za diskusiju:

- Postojeće proevropske tekovine u regionu Zlatibora
- Saradnja lokalne samouprave, komercijalnog sektora i nevladinog sektora
- Ljudski resursi za evropske integracije
- Interesne grupe i opšti interes regiona
- Primeri dobre prakse – socijalno odgovorni biznis

14,30-16,00 Sesija III : Međuopštinska saradnja kao uslov za razvoj regiona Zlatibora

Moderatori: Nives Radeljić, nezavisni konsultant i Milojica Čojbašić odbornik, Ivanjica

Uvodničari:

14,30-14,40 Željko Prodanović, predsednik opštine Kosjerić: Učešće opštine Kosjerić u projektima u regionu

14,40-14,50 Ljubica Bogosavljević, predsednica Skupštine opštine Arilje: Ljudski resursi u regionu, snaga ili slabost za regionalni razvoj i kako ih unaprediti

14,50-15,00 Boban Tomić, odbornik, Bajina Bašta: Saradnja na interregionalnom nivou

15,00-16,00 Diskusija

Teme za diskusiju:

- Primeri dobre prakse u međuopštinskoj saradnji
- Mogućnosti interregionalne saradnje različitih sektora (javnog, komercijalnog i civilnog)
- Programi za podsticaj međuopštinske saradnje

16,00-16,30 *Završna sesija:*

- Diskusija
- Predlog završnog saopštenja
- Završne napomene organizatora

Izvodi iz govora uvodničara i iz diskusije

Otvaranje konferencije

Milomir Sredojević, zamenik predsednika opštine Užice

Užice kao centar regiona i perspektive međuopštinske saradnje

Dame i gospodo, poštovani učesnici konferencije „Zlatiborski region i evropski put razvoja“, odbornici, predstavnici nevladinih organizacija, privrednici, predstavnici medija, predstavnici političkih organizacija i institucija, imam posebnu čast i zadovoljstvo da vam predstavim mogućnosti Užica kao centra regiona i perspektive međuopštinske saradnje.

Po prirodnom potencijalu, privrednoj izgrađenosti i onome što on ima i može da ponudi, region se svrstava u razvijeno područje Srbije. Iako su pojedine opštine u poslednjih 15 godina zaostajale u svom razvoju, 10 opština, a to su Užice, Arilje, Bajina Bašta, Kosjerić, Ivanjica, Čajetina, Nova Varoš, Požega, Priboj i Prijepolje, ostvaruju solidne rezultate koji se mogu, kroz razvijeniju međusobnu saradnju i koordinirano delovanje, uvećati. Dobra strana je to što sve opštine imaju veoma značajne industrijske kapacitete, što i sada pokazuje podatak da se na ovom području ostvaruje suficit u spoljnotrgovinskoj razmeni. U strukturi narodnog dohotka, a on na republičkom nivou učestvuje sa 3,5%, najveći deo pripada industriji, zatim poljoprivredi, građevinarstvu, turizmu i saobraćaju, dok su u industriji primarni elektroprivreda i prerada obojenih metala. U turističkom prometu Srbije, turistički promet sa Regiona učestvuje sa preko 15% i to je naša velika šansa i mogućnost koja do izražaja može doći tek ukoliko intenziviramo međusobnu saradnju i nastup. Jer u Regionu se nalaze planine Zlatibor, Tara, Zlatar, Golija i druge. Zlatibor ima sve uslove da izraste u najkrupniji centar srpskog i balkanskog planinskog turizma. A na njegovim padinama, u selu Sirogojno nalazi se jedinstveni muzej pod otvorenim nebom „Staro Selo“ i u neposrednoj blizini Mokra Gora sa Šarganskom osmicom i „Drvengradom“ Emira Kusturice, svetski poznatog filmskog reditelja. Iznad kanjona reke Drine uzdiže se planina Tara sa impozantnim vrelom Perućac. Tara je prepuna raznovrsne divljači (medvedi, srne, divokoze, lisice, orlovi krstaši) i predstavlja najveći park i botaničku baštu u slobodnoj prirodi.

Istorijski, privredno i administrativno, ka Užicu su oduvek gravitirale sve okolne opštine i ono je svoju funkciju centra odrađivalo u interesu svih. Geografski, Užice je u prečniku od 200 km od prestonica Srbije, BiH i Crne Gore i stožerna tačka je gde prolaze važne drumske i železničke saobraćajnice, bitne za funkcionisanje i razmenu roba.

Užice kao grad ima oko 55.000 stanovnika, a cela Opština 83.000, sa obrazovnom strukturom znatno iznad proseka Srbije i sa boljim prosekom zaposlenosti. Sama struktura poljoprivrednog zemljišta daje odlične preduslove za razvoj stočarstva i voćarstva, dok ostali klimatski i prirodni faktori omogućavaju intenzivni razvoj turizma svih oblika. U strukturi privrede Užica, dominaciju ima industrija sa 45%, a zatim slede saobraćaj i veze sa 18%, trgovina 13%, i građevinarstvo i poljoprivreda sa 8%. Spoljnotrgovinska razmena je na nivou 100% pokrivenosti uvoza izvozom i sa oko 45% ukupne razmene Regiona.

U Užicu, u najuspešnije privatizacije spadaju privatizacije velikih sistema, i to Valjaonice bakra Sevojno, IMPOL SEVAL-a, kao i pekarskog preduzeća „Sreten Gudurić“. Uz njihovu dobru privredno-ekonomsku poziciju, treba uvrstiti obavezno i preduzeća Putevi, Jedinstvo i Prvi partizan Namenska. U poslednjih 10 do 15 godina, na području Opštine osnovano je i na desetine uspešnih malih preduzeća koja su već prerasla u srednja, a to može biti parametar koliko smo mi, kao lokalna samouprava uradili i radimo na stvaranju što povoljnijeg privrednog ambijenta.

To govore podaci o našim prethodnim ulaganjima u infrastrukturu, koja su išla kako u održavanje, tako i u izgradnju. Uspešno privodimo kraju veliki projekat kao što je gasifikacija i to smo uradili sopstvenim sredstvima po čemu smo jedini u republici. Realizovan je primarni gasovod od Čačka do Užica, gas je došao u grad i već kreće ka prvim korisnicima. Uz izgradnju sekundarne mreže, istovremeno smo krenuli u jednu značajnu investiciju što je „Regionalna deponija Duboko“. Taj projekat je uspešno okupio opštine iz regiona i on je rezultat naših dogovora i saradnje. Nadam se da ćemo isto to iskazati i kod aerodroma „Ponikve“ koji otvaranjem za civilni saobraćaj može biti inicijalna kapisla za dalji razvoj.

Postoji velika zastupljenost magistralnih i regionalnih puteva koja ukazuje na saobraćajni značaj Opštine, pa povezano sa aero saobraćajem otvara šire perspektive kod razmene roba i posete turista.

Mi smo, ne samo načelno, otvoreni za stvaranje i otvaranje brojnih i funkcionalnih veza međuregionalne saradnje. O tome govore naši strateški dokumenti koji su ili usvojeni ili u fazi izrade. Strateški planovi Ekonomskog razvoja, Lokalnog ekološkog akcionog plana, Plana promena, ili, pak, Strateški plan za socijalnu politiku dokumenti su koji dugoročno posmatraju određene oblasti, a metodološki otvaraju prostore svim susednim opštinama da koordinišu svoja delovanja i da stvorimo jednu celinu.

Perspektive su veoma povoljne, potencijala i resursa ima, pa je na nama da krenemo u njihovu realizaciju. Nadam se da ćemo to uspeti i da ćemo ostvariti sve ono što je potrebno za dalji napredak i stvaranje ambijenta za stabilno i uspešno poslovanje i življenje.

Milojica Čojbašić, odbornik, Ivanjica

Stečeno iskustvo kao osnova za regionalnu saradnju i planiranje razvoja

Pokušaću da, iz ličnog ugla i na osnovu iskustva i znanja sa ovog projekta u kome sam učestvovao, nešto kažem o regionalnoj saradnji i planovima razvoja.

Nas sedamdeset odbornika učestvovalo je u ovom projektu, dobro smo se upoznali međusobno, ostvarili dobru komunikaciju i ojačali smo ljudske resurse za sve ono što nam predstoji u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, a i za stvaranje regionalne zajednice kao osnove planiranja razvoja lokalne samouprave.

Dosta lokalnih samouprava već ima svoje strateške planove razvoja, neke su u fazi izrade i međusobno ćemo se pomagati.

Rezultati radionica u kojima smo učestvovali pokazali su da svi imamo dosta toga zajedničkog, da možemo zajedno da delujemo i da utičemo na stvaranje boljeg kvaliteta života.

Sama ideja okupljanja i stvaranja zajednice zlatiborskog regiona je dobra, i važno je da ne ostane samo na ovome, već da se pristupi izradi strateškog plana zlatiborskog regiona jer za to ima dosta zajedničkih interesa, a taj proces će podstaći i izradu planova u samim lokalnim samoupravama. Ovo je dobar podstrek da ovaj region krene.

Naš zadatak je da ova stečena znanja prenesemo na građane, da lobiramo na sve da se uključe u proces pristupanja Evropskoj uniji.

Sesija I: Podsticaji i prepreke evropskom razvoju regiona Zlatibora

Dragomir Papić, Izvršni direktor Centra za ekonomiju i razvoj privrede, Regionalna privredna komora Užice

Rezultati prvih godina ekonomskih reformi u regionu

...Pridruživanje Evropskoj uniji je jedan od osnovnih zadataka koji se postavlja pred građane Srbije i oko toga se mora postići opšta saglasnost.

Želim da istaknem osnovne poslove koji nas očekuju na evropskom putu, a vi sami procenite šta smo do sada uradili:

- Obavezan politički konsenzus i podrška na svim nivoima
- Obavezna promena razmišljanja u pristupu privredi i infrastrukturi
- Transpozicija zakonodavstva je samo jedan mali segment pristupanja EU
- Obavezno sagledavanje posledica pristupanja po ekonomiju i blagovremeno izvršiti zaštitu domaće proizvodnje koja može biti ugrožena u periodu važenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
- Intenzivni neformalni kontakti sa zemljama koje su prošle proces pridruživanja
- *Interfejs* sa privredom treba da bude Komora i to je jedini način da se preduzeća uključe u proces

Kada je u pitanju fizički obim industrijske proizvodnje, Region ima dobre kumulativne pokazatelje u 2005. u odnosu na 2004. od skoro 116%, čime se nastavlja pozitivan trend prethodnih godina koji je doduše bio nešto manji. Prema određenim pokazateljima u nekim granama nivo proizvodnje iz 1989. godine je dostignut.

Spoljnotrgovinska razmena je rezultirala suficitom od oko 50 mil USD u prethodnoj godini i pokrivenošću uvoza izvozom od 120%.

Privatizovano je preko 60% ponuđenih društvenih preduzeća (71) od čega 5 tenderom. Proces privatizacije je krajem 2004. i početkom 2005. imao određeni zastoj za koji ima nagoveštaja da će biti otklonjen izmenom Zakona o privatizaciji, prvenstveno odredbom o otpustu duga, koji preduzeća kojima predstoji privatizacija, čine znatno atraktivnijim za potencijalnog kupca.

Moramo se još malo zadržati na privatizaciji. Opšti je utisak da su uspešna preduzeća ona preduzeća koja su privatizovana tenderskim modelom i koje je kupio uglavnom strani partner. Za privredu Regiona od izuzetnog značaja će biti pitanje uspešnosti predstojeće privatizacije nekoliko velikih sistema.

Takođe u prilog loše strukture privrede Srbije, pa i Regiona, ide i podatak da se u pojedinim granama nije privatizovalo ni 10% društvenih preduzeća, dok je u drugim privatizovano preko 90%. Primera radi, u primarnoj preradi drveta, samo kod preduzeća koja rade, zabeležen je tri puta veći instalisani kapacitet od prirasta tehničke drvene mase na području Regiona.

Treba reći da relativno dobrom poslovanju privrede Regiona poseban doprinos daju preduzeća koja su privatizovana po prethodnom zakonu.

Mala i srednja preduzeća u privatnom sektoru koja su osnovana privatnim kapitalom su u pojedinim opštinama razvijena daleko iznad srpskog proseka, a u nekim opštinama je potpuno obrnuto. U pojedinim sredinama nije iskorišćen značajan priliv sredstava od privatizacije za značajnije aktiviranje ovog sektora. Generalno se može reći da u sredinama gde nije bilo razvijene društvene privrede izvorni privatni sektor se brže razvijao. Prisutna je nemogućnost finansiranja razvoja iz sopstvenih sredstava i veoma loši kreditni uslovi postojećih finansijskih institucija. Ako treba tražiti način za brži i intenzivniji razvoj malih preduzeća, mislim da je ključna reč udruživanje. Primeri Slovenije i Italije to najbolje pokazuju.

Privredu Regiona nisu zaobišle teškoće povećanja broja nezaposlenih, otpuštanjem po osnovu tehnološkog viška i racionalizacijom posla u privatizovanim preduzećima, uvođenjem stečaja itd. tako da imamo oko 73.000 zaposlenih i 43.000 nezaposlenih. Slabljenje pozicije Regiona i preseljavanje određenih direkcija javnih preduzeća na nivou Srbije u druge regionalne centre posebno otežavaju situaciju. Sami procenite rezultate.

S obzirom na prirodne uslove, mogućnosti primarne poljoprivredne proizvodnje su nedovoljno iskorišćene, pre svega u voćarstvu i stočarstvu. U oblasti prerade, nizak je nivo finalizacije i uzak asortiman u preradi poljoprivrednih proizvoda. Izuzetno teško poslovanje zemljoradničkih zadruga, nedovoljna zaštita domaćih proizvoda, visoke kamatne stope kod kreditiranja, nizak nivo finalizacije, nespremnost grane da se suoči sa oštrom konkurencijom na stranom tržištu, problemi u postprivatizacionom periodu kod nekih preduzeća i dr. glavni su opterećujućí faktori za razvoj ove grane.

Srdan Majstorović, zamenik direktora Kancelarije za pridruživanje EU

Mogućnosti regionalnog pristupa u planiranju razvoja

Pre svega želim da se zahvalim Centru za demokratiju na uspešno organizovanom programu obuke i saradnji sa Kancelarijom za pridruživanje EU. Ova saradnja između nevladinog sektora i državnih institucija predstavlja dokaz da u procesu evropskih integracija niko nema monopol „vlasništva“, već da je to proces čiji su vlasnici svi građani ove zemlje.

Kao što je prethodni izlagač već rekao, jedan od najvažnijih rezultata ovog projekta je to što su mnogi učesnici po prvi put upoznali svoje kolege iz regiona. Ovo iskustvo omogućilo im je da prošire mrežu svojih kontakata u Zlatiborskom okrugu i uvide da su problemi sa kojima se susreću u svojoj zajednici slični onima koje imaju njihove kolege. Ovaj seminar im je ukazao da se navedeni problemi mogu rešavati zajednički. Tema današnjeg skupa su podsticaji i prepreke evropskim integracijama.

Proces evropskih integracija jednak je procesu tranzicije iz planski rukovođene u tržišnu privredu i iz jednopartijskog autoritarnog u demokratski politički sistem. Dakle, tranzicija o kojoj govorimo predstavlja raskid sa prošlošću i korenitu promenu načina razmišljanja u svim sferama društvenog života. Proces pristupanja Evropskoj uniji je unutrašnje pitanje jedne zemlje i mi u njemu učestvujemo ne zbog Evropske unije, već zbog nas samih. Buduće članstvo u EU je sredstvo i najveći podsticaj pomoću kojeg imamo mogućnost da izgradimo demokratsku državu zasnovanu na vladavini prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, privredno razvijenu i sposobnu da izdrži konkurenciju sa najrazvijenijim evropskim privredama. U ovom procesu EU pruža značajnu tehničku i finansijsku pomoć. Međutim, da bi koristili ovu pomoć na najbolji mogući način, neophodno je izgraditi administrativne i institucionalne kapacitete.

Ovaj program obuke pružio vam je osnovna znanja o Regionalnoj politici EU i njenim strukturnim fondovima koji služe finansiranju razvojnih programa u nerazvijenim regionima i regionima u kojima se restrukturira dominantna grana industrije. Iako su Regionalna politika EU i strukturni fondovi namenjeni isključivo državama članicama EU, ono čemu nas uči iskustvo novih država članica EU je pravovremena izgradnja vlastitih kapaciteta za korišćenje evropskih fondova.

Priprema za korišćenje ovih fondova ima još veći značaj ukoliko se zna da je Poglavlje 21 koje se odnosi na regionalni razvoj i primenu strukturnih fondova bilo jedno od najtežih poglavlja u pregovorima država srednje i istočne Evrope koje su u maju 2004. godine postale države članice EU.

Veliki broj podsticajnih instrumenata EU je namenjen razvoju lokalne samouprave i regionalnih nivoa vlasti. S tim u vezi neophodno je započeti ozbiljnu i široku društvenu raspravu na temu decentralizacije u Srbiji. Ovo od nas zahteva i EU. Ovaj proces uslovljen je i zahtevima koje diktiraju razvojne potrebe različitih regiona u Srbiji. Jačanje autonomije odlučivanja kada je u pitanju privredni razvoj, ubiranje fiskalnih prihoda, vlasništvo nad imovinom organa lokalne samouprave samo su neki od aspekata na koje se mora obratiti pažnja kada pričamo o decentralizaciji.

Najveći broj prepreka u korišćenju evropskih fondova je u nedostatku administrativnih i institucionalnih kapaciteta za izradu programa nacionalnog i regionalnog razvoja i primenu ovih fondova. Za korišćenje ovih sredstava mora postojati određena sertifikovana nacionalna institucija koja će koordinirati pomoć i saradivati sa organima lokalne samouprave. Takođe, neophodno je razvijati kapacitete na lokalnom nivou za učestvovanje u procesu izrade razvojnih planova i programiranja razvojne pomoći, izradu projekata... Znanje o načinu organizacije procesa programiranja i korišćenja finansijske pomoći EU već postoji. Susedne države koje su članice EU završile su ovaj proces i svojim iskustvom mogu, i raspoložene su, da značajno pomognu razvoj institucionalnih i administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou u Srbiji.

Ono što je u ovom trenutku izuzetno značajno za sve lokalne aktere u procesu evropskih integracija jeste koordinacija aktivnosti i širenje informacija u vezi sa pitanjima od značaja za regionalni razvoj. Učešće organa lokalne samouprave u razvojnim projektima ima centralni značaj. Međutim, uključivanje lokalnih socijalnih partnera i nevladinih organizacija, može dodatno unaprediti postojeće kapacitete i omogućiti bolju poziciju kada je u pitanju privlačenje potencijalnih donatora. Pozitivni primeri ovakvog pristupa postoje i ovde u Zlatiborskom okrugu.

Ono što ste imali priliku da čujete na ovom programu obuke međutim, neće imati dovoljan značaj ukoliko znanje stečeno ne podelite sa svojim kolegama i građanima u svojim lokalnim zajednicama. U vezi sa tim, Kancelarija za pridruživanje EU planira da, u saradnji sa partnerima, podrži osnivanje posebnih info-punktova u organima lokalne samouprave čiji će osnovni zadatak biti pružanje objektivnih i pravovremenih informacija o procesu pristupanja naše zemlje EU. Nadam se da će se uspešna saradnja koju smo u toku ovog programa uspostavili nastaviti i u narednom periodu kroz slične projekte.

Miroslav Tomić, zamenik generalnog direktora FAP, Priboj

Mogućnosti uklapanja privrede Zlatiborskog okruga u evropske tokove

Saobraćajna struktura je ključna za razvoj regiona. Veliki problem u Priboju je što nema puteva, Priboj je daleko od drugih centara. Tržište je suženo, i u svemu tome treba naći načina da se postigne brži rast privrede. Revitalizacija velikih preduzeća zahteva specifičan pristup, tehnologija je u zastarelom stanju. Nedostaju sredstva za inovaciju tehnologije. Mladi ljudi odlaze van, ili iz manjih mesta idu za Beograd. Potrebni su posebni programi za mlade stručnjake i njihovo uključivanje u razvojne programe.

Kada govorimo o regionalnoj saradnji, ovaj region je u defanzivi. Potrebni su ljudi koji će pisati projekte, da se oformi jezgro stručno sposobno za pravljenje projekata, i za pojedine sektore aktivnosti tokom izrade i implementacije strateškog plana zlatiborskog regiona.

Ozbiljan problem je slaba radna kultura u opštini Priboj, i okolnim opštinama. Strateški plan treba da uključi i aktivnosti na menjanju radnih navika.

Mi moramo prvo da napravimo red u našoj državi, pa tek onda da idemo u Evropu, moramo pre svega da dovedemo državu u normalno stanje.

Diskusija

Svetozar Krstonić, odbornik, DS, Požega

Mi imamo na nivou Srbije „beogradizaciju“. Koliko postoji politička volja u Srbiji da se na pravi način vrati ono što nam pripada, da se donose sistemski zakoni, kao što je zakon o vraćanju imovine lokalnim samoupravama.

Treba zajedno da nastupimo kao opštine da od vlade tražimo da se ubrza donošenje sistemskih zakona koji će nam olakšati život.

Vladimir Jevtić, član Opštinskog veća, Bajina Bašta

Predstavnici opština iz Zlatiborskog okruga mogu saradivati sa opštinama u istočnoj Bosni. Mi tu imamo problem sa ratnim nasleđem, sa suočavanjem sa prošlošću, i nema napretka bez tog suočavanja. Mora se doći do neke mere pravde radi budućnosti. Mora se otvoriti postupak sa nepristrasnim suočavanjem sa onim što je bilo, sa posledicama toga i kako to prevazići.

Sesija II: Glavni akteri demokratskih i ekonomskih reformi u regionu i nosioci razvoja

Zdenka Kovačević, predsednica Udruženje građana „Sretenje“, Požega

Reforma javne uprave kao uslov za povećanje transparentnosti i odgovornosti, za veći uticaj građana na politiku lokalnog razvoja i za međusektorsku saradnju

Želela bih da vas obavestim da je Udruženje građana „Sretenje“ završilo realizaciju projekta Resurs centar, a u toku je projekat praćenja primene zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji realizujemo u saradnji sa Koalicijom za slobodan pristup informacijama koju čini 12 organizacija u Srbiji, uz podršku Fonda za otvoreno društvo.

Zadatak u okviru ovog projekta je traženje informacija koje se nalaze u organima javnih vlasti i koliko su one dostupne građanima.

Uputili smo oko 1000 pisama sa pitanjima organima vlasti, a dobili smo oko 20% odgovora. U kontaktu sa njima, pitali su nas ko smo, zašto su nam te informacije potrebne. Pozivali smo se na odredbe zakona.

U okrugu, postavili smo pitanje opštinama kako se, na primer, trošio budžet. Samo je opština Čajetina odgovorila taksativno na sva pitanja, a iz Nove Varoši smo dobili na CD-u informator opštine. Ako mi u procesu međusektorske saradnje nismo otvorenu i transparentnu vlast, onda ne možemo dalje.

Cilj projekta Resurs centar je bio da se u devet opština Zlatiborskog okruga formiraju odbori za međusektorsku saradnju.

Imamo resurse – privreda, ekonomija, lokalne vlasti sa svojim znanjima, nevladin sektor koji je jako razvijen. U NVO sada rade edukovane osobe sa specifičnim znanjima. Svaki sektor ima svoja znanja, imali smo priliku da vidimo kako različiti resursi mogu da se udruže.

Hoću da uputim poziv svim sektorima na saradnju, naročito opštinskim vlastima, oni treba da se bave strateškim planiranjem, i da u to uključe sve relevantne faktore.

Treba da se naprave koordinaciona tela na nivou opština u kojima bi učestvovala lokalne vlasti, biznis sektor, mediji, nevladine organizacije. Ne postoje u lokalnoj zajednici precizne procedure koje će obavezivati biznis sektor na društveno odgovorno poslovanje. To važi i za biznis i za lokalnu samoupravu. Sve to treba oblikovati u proceduru. Svi treba da budemo društveno odgovorni.

Mirjana Nikolić, Menadžer ljudskih resursa, PR, „Jelen Do“, Požega

Iskustva privatizacije: željene i neželjene posledice

„Našica cement“ iz Hrvatske je privatizovala Jelen Do, i do sada je uloženo i više nego što se Našica obavezala. Najviše je uloženo u informacioni sistem i u nove mašine. Hrvatska je bliža Evropskoj uniji i zato nam oni nameću određene standarde. Cilj je stvaranje od Jelen Dola evropske fabrike.

Naročito se u narednom periodu planira ulaganje u poštovanje standarda iz oblasti zaštite životne sredine. Ulaže se i u stručno obrazovanje zaposlenih.

Jedna od negativnih posledica privatizacije je i otpuštanje viška radnika. Ipak smo u prethodnom periodu zaposlili više od deset novih ljudi, i nadamo se da će ih biti i više.

Jelen Do ima dobru saradnju sa lokalnom samoupravom. U proteklom periodu značajan iznos je dodeljen putem grantova, i nadamo se da će se taj trend nastaviti i u budućnosti.

Diskusija

Milovan Marković, odbornik, DS, Ivanjica

Imamo dobru saradnju lokalnih samouprava. Država treba lokalnim samoupravama da vrati izvore prihoda, i to mora biti preko 55% da bi lokalna samouprava imala neku samostalnost.

Dvesta hiljada kubika građe se iseče u Ivanjici. Gde je novac od toga?

Mladi odlaze. Prosek starosti u Centralnoj Srbiji je oko 38 godina. Sela ostaju pusta. Lokalne samouprave ne mogu same da reše problem odlaska mladih. Mladima treba obezbediti sigurne poslove. Zemlja treba što pre da uđe u EU da bi zadržala mlade. Preduzeća koja se budu privatizovala imaće problem sa kadrovima.

Miladin Zeković, predsednik Skupštine opštine Nova Varoš

Moramo da prelomimo da želimo da uđemo u Evropsku uniju. Privatizacija je nužna. „Jelen Do“ je dobar primer privatizacije, ali ima mnogo više loših primera.

Naša težnja je da uđemo u Evropsku uniju. Zato apelujem na odbornike da dizanjem standarda u svom radu daju primer građanima regiona kako se ide ka Evropi.

Milena Mališić, Forum žena Prijepolja

Evropski put razvoja i rodna ravnopravnost

... Mesto i položaj žena u opštini Prijepolje više nego jasno odslikavaju i prošle jeseni održani izbori u 29 mesnih zajednica opštine Prijepolje. Na spisku imena članova novih rukovodstava u mesnim zajednicama samo je jedna žena, u mesnoj zajednici Zvijezd. Zbog zakonske obaveze da na izbornim listama bude 30 odsto žena situacija u skupštini opštine je, uslovno rečeno, malo bolja. Od 61 odbornika u Skupštini opštine Prijepolje, samo je 11 odbornica.

Da li je moguće da nema žena koje zaslužuju da se nađu u rukovodstvu mesne zajednice ili u odborničkim klupama opštinskih skupština? Da li je moguće da nema žena koje žele da budu aktivne učesnice u kreiranju života u sredinama u kojima žive, da daju doprinos rešavanju bitnih pitanja koja se tiču kako njih samih tako i cele zajednice?

Umesto odgovora, nudimo jednu istinitu anegdodu iz prijepoljske opštine. Došao je strani donator a kao uslov saradnje i finansijske podrške postavio učešće žena u radnom timu mesne zajednice. Komentar prisutnog građanina, koji je šokirao donatora, je bio: „Šta će nam žene, mi ćemo im sve ispričati kada dođemo kući“.

Sesija III: Međuopštinska saradnja kao uslov za razvoj regiona Zlatibora

Željko Prodanović, predsednik opštine Kosjerić

Učešće opštine Kosjerić u projektima u regionu

... U okviru političkih reformi najvažnije za lokalne samouprave je da se izvrši sveobuhvatna decentralizacija i prenos prava i obaveza sa viših na niže nivoe vlasti. Istovremeno sa ovim, potrebno je da se izvrši reforma i osposobljavanje lokalnih samouprava kako bi one bile sposobne da odgovore svim obavezama kojih će u narednom periodu biti sve više. Za sprovođenje ovih procesa potrebna je saradnja i zajednički nastup opština međusobno kao i sa Stalnom konferencijom gradova i opština, kao organizacijom koja zastupa interese lokalnih samouprava u Srbiji.

U okviru ekonomskih reformi saradnja lokalnih samouprava je još značajnija, obzirom da se suočavaju sa sličnim problemima na privrednom planu, a koji su posledica procesa tranzicije kroz koji trenutno prolazimo.

Neophodno je da se izrade strateški planovi razvoja i na lokalnom i na regionalnom nivou koji će dati dugoročnu projekciju održivog razvoja i zaštite životne sredine.

Takođe, postoji potreba za formiranjem privrednih, preduzetničkih udruženja i klastera čija će se organizacija proširivati i na regionalni nivo.

Potrebno je jačati i saradnju sa organizacijama civilnog društva i nevladinog sektora i sprovesti zajedničke procese edukacije privrednih subjekata čiji cilj treba da bude povećanje kapaciteta za pristup tržištu Evropske unije.

Za zlatiborski region vrlo je bitan zajednički nastup privreda opština regiona na tržištu poljoprivrednih proizvoda i turističkih usluga, kao i na drugim tržištima. U ovom delu najznačajnije je da sve opštine ostvare dobru saradnju sa regionalnim organizacijama koje treba da zastupaju interese privrede Zlatiborskog okruga.

Međuopštinska saradnja je značajna za pristup donatorskim fondovima i povoljnim kreditnim linijama koje su neophodne za podršku kapitalnim infrastrukturnim projektima.

Opština Kosjerić, kao najmanja opština Zlatiborskog okruga, svesna je da samo saradnjom sa ostalim opštinama, prvenstveno Zlatiborskog okruga, za koje je vezana i geografski i administrativno, može rešavati neke od krupnih problema sa kojima je suočena. U proteklih 15 meseci opština Kosjerić težila je da ostvari što bolju saradnju sa svim opštinama koje imaju slične probleme, kako bi kroz razmenu iskustava došla do najboljih rešenja za svoju sredinu. Takođe, u skladu sa svojim mogućnostima, prioritetima i potrebama uključivali smo se u razne međuopštinske projekte u cilju efikasnijeg rešavanja nekih konkretnih problema.

Kao najznačajniji projekat u koji su uključene opštine Zlatiborskog i Moravičkog okruga, a čija je realizacija u toku je *Projekat izgradnje regionalne sanitarne deponije*, čijom će se realizacijom za duži vremenski period rešiti pitanje odlaganja komunalnog otpada, kao jedan od velikih problema svih opština.

U narednom periodu očekujemo intenziviranje saradnje opština regiona na realizaciji projekta gasifikacije i drugim projektima iz oblasti regionalne infrastrukture.

Opština Kosjerić je u toku protekle godine ostvarila vrlo dobru saradnju i sa opštinom Slovenske Konjice. Cilj nam je bio da pored obnavljanja ljudskih i kulturnih veza, uspostavimo partnerski odnos sa opštinom države članice Evropske unije koja je po svojim karakteristikama vrlo slična našoj opštini. S obzirom da je Slovenija upravo završila proces pridruživanja Evropskoj uniji želimo da kroz razmenu iskustava, stručnu i svaku drugu pomoć što bolje osposobimo lokalnu zajednicu i lokalnu privredu za sve što nas kao opštinu očekuje u narednom periodu.

Iskustva koja smo u proteklom periodu imali u saradnji sa drugim opštinama samo su nas još više učvrstila u uverenju da je ovakav pristup rešavanju problema ispravan tako da ćemo u budućnosti podržavati sve vidove saradnje među opštinama i učestvovati u svim zajedničkim projektima.

Ovaj projekat je dobar primer kako se saradnjom među opštinama mogu rešavati zajednički problemi. Takvih zajedničkih problema ima još.

Ljubica Bogosavljević, predsednica Skupštine opštine Arilje

Ljudski resursi u regionu, snaga ili slabost za regionalni razvoj
i kako ih unaprediti

... Uočljiva je i činjenica da je, uprkos smanjenju broja stanovnika u regionu, prosečna stopa nezaposlenosti još uvek dosta visoka, i iznosi 32,60%, a u nekim opštinama i do 50%. Na kraju 2005. godine, 43.780 ljudi u našem okrugu traži posao. Stopa nezaposlenosti mladih iznosi 35%, a 40% nezaposlenih su ljudi koji imaju 40 i više godina.

... Pored neusklađenosti školovanih radnih profila sa potrebama tržišta, nedostatak ustanova za obrazovanje odraslih u velikoj meri otežava proces usklađivanja ponude i tražnje na tržištu rada.

Procenjuje se da 1/3 radne snage u našem regionu radi u neformalnom sektoru i ovaj se procenat uvećava. Zvanično, ovi radnici se vode, kao formalno zaposleni, bez obzira što ostvaruju primanja. Sa druge strane ima ljudi koji su zvanično zaposleni u državnim fabrikama i preduzećima, koja su prestala sa proizvodnjom, tako da ne primaju plate. Kada se i ova preduzeća budu zatvorila, njihovi radnici će uvećati redove nezaposlenih.

Nedovoljni su programi pomoći (socijalni programi) namenjeni ublažavanju kratkoročnih gubitaka u toku restrukturiranja i privatizacije preduzeća. Ovo je uzrokovano nedostatkom sredstava, a nekada i nemogućnošću da se predvide značajni problemi koji u ovom procesu neminovno dolaze. Radnici koji su ostali bez posla kao tehnološki viškovi veoma teško nalaze novi posao ili započinju privatni biznis. Posebno su sitni poljoprivredni proizvođači izloženi realnoj pretnji, da kada dođe vreme pridruživanja EU, ostanu bez posla ili da duže vreme budu nezaposleni.

Među faktorima povoljnim za razvoj našeg regiona najuočljivija je snalažljivost radne snage i njen potencijal da razvija preduzetničke sposobnosti. Mnogobrojni lokalni preduzetnici u skoro svim opštinama, nalaze način da dobro iskoriste zatečene uslove, prirodna lokalna svojstva, sirovine, blizinu tržišta i dr. stvarajući ugledna mala i srednja preduzeća koja dobro posluju i svoje proizvodne programe brže prilagođavaju uslovima tržišta.

Mada je nezaposlenost značajna, ohrabruje činjenica da se poslednjih godina povećava broj zaposlenih, kao i udeo žena među zaposlenima.

Nepostojanje kvalitetnih i ažurnih baza podataka, generalno onemogućava dobar uvid u stanje kadrova na regionu, posebno visoko obrazovanih, specijalizovanih i obučeni u upravljačkim, rukovodnim, menadžerskim, marketinškim znanjima i veštinama.

Većina opština nastoji da problem nedostatka kadrova delimično ublaži stipendiranjem deficitarnih, ali i posebno uspešnih i nadarenih studenata i učenika.

Postoje pouzdani podaci da postoji dovoljan broj kvalitetnih, stručnih i visoko specijalizovanih kadrova u prosveti i zdravstvu, dok za ostale delatnosti takvih kadrova nema.

Različiti međunarodni donatorski i domaći programi obuke, koncentrisani na državne službenike u opštinama i javnim preduzećima, doprineli su osavremenjavanju lokalnih samouprava, jačajući njihov potencijal i za stvaranje povoljnijeg ambijenta za lokalni ekonomski razvoj...

... Sve manji je broj stanovnika koji bi mogao da nosi privredu zlatiborskog regiona, pošto se stanovništvo seoskih oblasti i malih gradova smanjuje i stari.

Sve ovo nameće potrebu donošenja strateških planova razvoja opština i zlatiborskog regiona, među kojima značajno mesto treba da zauzima i strategija razvoja ljudskih resursa. U njoj će se postaviti opšti i posebni ciljevi, predvideti različiti programi i konkretni projekti, koji treba da budu usmereni na ostvarivanje postavljenih ciljeva. Prema sadašnjem stanju stvari, kao glavni ciljevi u ovoj oblasti nameću se zaustavljanje negativne i dostizanje pozitivne stope prirodnog priraštaja stanovništva u opštinama regiona i smanjenje nezaposlenosti.

Dalji razvoj i unapređenje ljudskih potencijala u našem regionu neminovno uključuje davanje podsticaja za veće i brže formalno zapošljavanje većeg broja radnika, uključujući prevođenje iz sive ekonomije u formalnu privredu. Reformama zakona o radu pokušava se preusmeravanje radne snage u produktivnije sektore, u čemu tržište rada aktivno učestvuje kroz brojne programe koji osposobljavaju radnike za aktivno traženje posla i podstiču zapošljavanje, posebno mladih. Takođe, oni podstiču i promovišu socijalna partnerstva u traženju posla i zagovaraju proces doživotnog učenja. Neformalno obrazovanje i volonterski rad takođe su od velikog značaja za povećanje izgleda i šansi za brže zapošljavanje.

Drugi značajan problem vezan je za slabe kvalifikacije i osposobljenost, posebno mladih, koji gube korak i često su nespremni za nove uslove privređivanja, koji po pravilu podrazumevaju vladanje novim tehnologijama, informatička znanja, jezike.

Što se poslovnog sektora tiče, preduzetnicima koji otvaraju svoje firme, potrebno je više informacija i znanja o tome kako da izrade biznis plan, kako da dođu do kredita za započinjanje posla, kako da se promovišu i reklamiraju proizvodi i dr.

Političkim rukovodstvima lokalnih samouprava i regiona neophodno je usavršavanje u marketinškim tehnikama i znanjima radi boljeg predstavljanja opština i regiona stranim i domaćim investitorima.

Takođe je potrebno odlučnije i smelije promovisanje i realizacija partnerstva u javno-privatnom sektoru.

Bez usvajanja standarda EU i ISO sertifikata kvaliteta, vladanja stranim jezicima i bolje informatičke pismenosti, teško da možemo biti viđeni za tu „Jevropu“.

Boban Tomić, odbornik, Bajina Bašta

Saradnja na interregionalnom nivou

Zlatiborski region se graniči sa Crnom Gorom, Federacijom BiH, Republikom Srpskom, Sandžakom. Moramo imati jasne lokalne interese kako bismo znali koji su nam zajednički interesi.

U globalnom kontekstu, važno je znati kako se globalne društvene promene odražavaju na naše lokalne samouprave.

U lokalnom kontekstu – važno je uraditi auto-identifikaciju, imajući u vidu raspad SFRJ, ratove, bombardovanje i dešavanja unutar regiona. Važno je znati u lokalnom kontekstu kako nas svet percipira.

Od svih problema, treba rešavati one koje možemo rešiti. Svaka opština u zlatiborskom regionu, a i u drugim regionima, ima svoje interese: lokalni ekonomski razvoj, društveni standard i održiva zajednica.

Što se tiče lokalnog ekonomskog razvoja, o njemu može da se nauči od istočnih zemalja koje su prošle tranziciju. Taj razvoj je resursno iniciran i tržišno orijentisan.

Što se tiče društvenog standarda, tu spada planska komunalna infrastruktura, institucije i objekti društvenih delatnosti, građanski aktivizam i demokratsko zajedništvo.

Održiva zajednica podrazumeva bezbednost, primarnu zdravstvenu zaštitu, smanjenje siromaštva, decu i omladinu, ekologiju i upravljanje otpadom.

Opština Bajina Bašta je ostvarila dobru saradnju sa opštinom Srebrenica, bez obzira na ratnu prošlost.

Zajednički interesi između regiona se mogu svrstati u nekoliko kategorija. To su komunikacije, a pod njima podrazumevamo puteve, telekomunikacije, protok informacija, poštanske komunikacije, granične prelaze itd. Na sledećem mestu je energija, odnosno dalekovodi, gasovodi, benzinske stanice, energane, alternativni izvori, obnovljivi izvori energije, itd.

Zajednički interesi su i upravljanje otpadom, lokalna tržišta u koja spadaju pijace, robna razmena, otkup poljoprivrednih proizvoda, zajednički nastupi na trećim tržištima, itd.

Među zajedničkim interesima između regiona treba spomenuti i tzv. „meku saradnju“, koju čine sportisti, muzičari, stvaraoči, kulturno-umetnička društva, nevladine organizacije, planinari, lovci, ekolozi, itd.

Ko su nosioci integrativne saradnje? Na prvom mestu treba spomenuti saradnju lokalnih vlasti, a to su opštine, mesne zajednice, javne službe i sl. Važno je naglasiti i saradnju biznis sektora, uključujući i udruženja preduzetnika, komore, esnafa i naravno pojedince.

I naravno, nosioci integrativne saradnje su i nevladine organizacije, kulturno-umetnička društva, sportisti, i sl.

Kada govorimo o područjima integrativne saradnje, na nivou lokalnih vlasti tu spada prostorno planiranje, održivi ruralni i urbani razvoj, LEAP, komunikacije, energetika, zdravstvena zaštita, komunalna infrastruktura itd.

Na nivou biznis sektora, područja saradnje su u prometu kapitala, roba i usluga, zajedničkim fabrikama, biznis zonama, biznis inkubatorima, agraru, turizmu, uslugama...

Na nivou „meke saradnje“ to mogu biti kulturne razmene, sportski susreti, javno zagovaranje, lobiranje, „watch dog“, monitoring i sl.

Podršku interregionalnoj saradnji treba da pruži vlada kroz vladine fondove, lokalna vlast kroz lokalne budžete, međunarodni fondovi i međunarodne organizacije, zatim privrednici kroz donacije, i kroz učešća i članarine.

(Izveštaj sa konferencije pripremile Ksenija Petovar, Sanja Mešanović, Jasmina Murić i Jelena Gošić.)

Zajedničko saopštenje

Mi, učesnici konferencije *Zlatiborski region i evropsku put razvoja* – odbornici, predstavnici lokalne vlasti, privrednici, predstavnici nevladinih organizacija i medija, izjavljujemo:

Da podržavamo proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i da ćemo nastojati da, u okviru svojih delatnosti, doprinesemo opštim društvenim i ekonomskim naporima da reformišemo naše društvo i da promovišemo proevropske reforme.

Da podržimo inicijativu za unapređenje međuopštinske i druge interregionalne saradnje u regionu Zlatibora koje će voditi računa o prioritetima lokalnog i regionalnog održivog razvoja.

Da podržavamo programe lokalne vlasti, komercijanog i nevladinog sektora za unapređenje međusektorske saradnje u regionu.

Da podržavamo inicijativu za veće učešće građana u razmatranju odluka o pitanjima lokalnog i regionalnog održivog razvoja, te pozivamo odbornike da, kao neposredni predstavnici građana, unapređuju forme i oblike informisanja i učešća građana na poslovima od opšteg interesa.

Da pozivamo sve proevropske snage u regionu da razvijaju, neguju i unapređuju moderne, demokratske i proevropske vrednosti.

U Užicu, 7. februara 2006. godine

Spisak učesnika

programa „Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici“

Adnan Turković, Prijepolje	Član IO
Aleksandar Jovanović, Arilje	Član DS
Aleksandra Raonić, Bajina Bašta	Načelnica Opštinske uprave
Bajram Šehović, Prijepolje	Odbornik
Blagoje Marković, Bajina Bašta	Predsednik IO
Boban Tomić, Bajina Bašta	Odbornik
Branislav Mitrović, Užice	Odbornik
Branka Krljanac, Požega	Forum žena DS Požega
Branka Todorović, Požega	Odbornica
Branko Nikolić, Požega	Odbornik
Branko Stevanović, Bajina Bašta	Odbornik
Budimir Tešević, Prijepolje	Član Opštinskog veća
Čedomir Popadić, Nova Varoš	Odbornik
Danijela Vasiljević, Užice	Odbornica
Danka Aksentijević, Užice	Funkcioner G 17+
Dejan Mladenović, Bajina Bašta	Odbornik, šef odborničkog kluba
Dobriilo Ćirković, Arilje	Član DS
Dragan Gudurić, Užice	Član OO DS
Dragan Milosavljević, Arilje	Član GO DS
Dragan Svičević, Prijepolje	Predsednik SO
Dragić Glišić, Bajina Bašta	Odbornik
Dragoslav Vranić, Užice	Odbornik
Dženita Veljović, Prijepolje	Odbornica
Goran Kuzmanović, Požega	Sekretar OO DS Požega
Halid Hadžijakupović, Prijepolje	Odbornik
Ivan Filipović, Užice	Odbornik
Jasminka Hadžić, Užice	Odbornica
Ljubica Gordić, Nova Varoš	Sekretar SO
Ljubinko Radojičić, Bajina Bašta	Odbornik
Ljubiša Milijanović, Arilje	Odbornik
Ljubomir Šuljagić, Prijepolje	Šef odborničke grupe
Malina Đokić, Užice	Odbornica
Mihailo Todorović, Ivanjica	Odbornik
Milan Damjanović, Kosjerić	Član OO DS
Milanka Pavlović, Kosjerić	Odbornica
Milena Maksimović, Bajina Bašta	Odbornica
Milena Stamatović, Užice	Odbornica
Milijan Nedeljković, Arilje	Odbornik
Miloje Savić, Bajina Bašta	Predsednik opštine
Milojica Čojbašić, Ivanjica	Predsednik OO DS
Milorad Tica, Užice	Odbornik
Milovan Marković, Ivanjica	Odbornik, šef odborničke grupe

Milutin Baković, Prijepolje	Odbornik
Miodrag Pejić, Užice	Odbornik
Mirjana Petković, Bajina Bašta	Odbornica
Mirza Tahirović, Sjenica	Odbornica
Mladimir Janković, Arilje	Odbornik
Munir Musić, Prijepolje	Odbornik
Nadica Jovanović, Užice	Portparol OO DS
Nebojša Rosić, Užice	Odbornik
Nebojša Stefanović, Bajina Bašta	Odbornik
Nenad Todorović, Nova Varoš	Odbornik
Olivera Novitović, Užice	Odbornica
Petar Vesović, Čajetina	Zamenik predsednika SO
Predrag Stojković, Arilje	Odbornik
Rade Šunjevarić, Užice	Odbornik
Rade Veruović, Prijepolje	Odbornik
Radenko Blagojević, Kosjerić	Član OO DS
Radina Rajaković, Bajina Bašta	Sekretar SO
Radisav Pajović, Ivanjica	Odbornik
Radomir Smiljanić, Užice	Odbornik
Radovan Cicvarić, Užice	Član OO GSS
Radovanka Predragović-Stevanić, Ivanjica	Odbornica
Rizo Memović, Prijepolje	Član OO SDA Prijepolje
Savo Sredojević, Bajina Bašta	Predsednik SO
Senad Mahmutović, Sjenica	Portparol Koalicije Lista za Sandžak
Slobodan Despotović, Užice	Odbornik
Slobodan Gojković, Prijepolje	Zamenik predsednika opštine
Stajka Tešić, Bajina Bašta	Odbornica
Stanika Žunić, Užice	Odbornica
Svetozar Krstonić, Požega	Odbornik
Toni Stanković, Užice	Odbornik
Vladimir Dejović, Užice	Odbornik
Vladimir Jeftić, Bajina Bašta	Član Opštinskog veća
Vojislav Stanojčić, Užice	Član OO GSS Užice
Zlatan Mijatović, Kosjerić	Odbornik
Zoran Plečević, Užice	Član IO, Odbornik
Veličko Mićović, Užice	Portparol GSS Užice
Mladimir Smiljanić, Užice	Odbornik

