

ПРИНЦИПИ И ПРАКСА ОДРЖИВОСТИ У РАЗВОЈУ НАСЕЉА У СРБИЈИ*

ОПШТИ ПРИНЦИПИ И КРИТЕРИЈУМИ ОДРЖИВОСТИ И ЊИХОВА ПРИМЕНА

Досадашња пракса указује на то да концепција (парадигма, доктрина и сл.) одрживости несумњиво има рационално језгро и продуктивни потенцијал. Иако приступ одрживости још увек није развијен и заокружен до нивоа једне целовите нове концепције развоја, веома раширена критичка истраживања и многострана пракса у међународним размерама упућују на основаност предвиђања да би се то могло остварити у догледно време. На другој страни, и теорија и пракса убедљиво показују да су општи принципи и критеријуми одрживости једва применљиви ако нису у довољном степену операционализовани, односно ако нису конкретизовани према мери стварних проблема развоја дате заједнице (подручја, сектора итд.). Наиме, концепција одрживости има различит значај и садржај у земљама разног степена развијености и културног и историјског наслеђа односно образаца. Ово је нарочито од значаја у условима дубоке социјалне, економске и политичке кризе каква влада у Југославији, где су за разумевање могућности и ограничења примене парадигме одрживости најважнији следећи показатељи: велики пад друштвеног производа по глави становника од почетка 1990-тих година; огромна ефективна незапосленост; огромна задуженост земље и недостатак домаћих и иностраних финансијских и других средстава за трајно обнављање производње и економског раста и решавање других социјалних, економских и еколошко-просторних проблема; лоше стање техничке инфраструктуре, услед недовољног одржавања и изградње у 1990-тим годинама; погоршање скоро свих кључних социјалних, здравствених, образовних, културних и демографских показатеља; огромно осиромашење највећег дела становништва и разорна социјална поларизација; огроман стамбени мањак (најпре у већим и великим градовима); технолошка, програмска, тржишна и друга застарелост великог дела привреде; велико учешће тзв. сиве/неформалне економије у укупном друштвеном производу; велики број избеглица; егзодус великог броја људи, махом младих, образованих, динамичних и иновативних; структурна криза јавних прихода и расхода; релативно висока еколошка загађеност и просторна угроженост, запуштеност и просторна неравнотежа, у односу на достигнути степен развоја; практично заустављене реформе привредног, социјалног, својинског и политичког система; и др. У назначеним оквирима, планирање, програмирање и пројектовање које полази од принципа и критеријума

* У прошлом броју нашег часописа објављена је скраћена верзија закључка симпозијума "Принципи и пракса одрживости у развоју насеља у Србији". Овај текст представља интегралну верзију закључка радионице која се бавила темом "Општи принципи и критеријуми одрживости и њихова примена".

одрживости, свакако мора водити рачуна о "тежини" наведених чињеница, да би било друштвено легитимно, као и да би могло рачунати на ширу прихватљивост и употребљивост.

ПЛАНИРАЊЕ ПРЕДЕЛА У ЕВРОПИ И ЗАКОНСКО РЕГУЛИСАЊЕ ОВЕ ПРОБЛЕМАТИКЕ У СРБИЈИ

У већини европских земаља, планирање предела правно је регулисано одговарајућим законима и пратећим прописима о заштити природе (средине). Планирање предела представља својеврсно "оруђе" за остваривање одређених циљева у заштити средине и доводи се у везу са интегралним планирањем и тзв. еколошким планирањем простора ("еколошким планирањем"), чиме план предела чини један од инструмената спровођења одрживог развоја, на свим нивоима и у свим областима где се припремају, доносе и спровode планске одлуке.

У нашој земљи, законско регулисање ове области разликује се од европске праксе, јер се планирање предела регулише Законом о планирању и уређењу простора. Недоумицу је нарочито донело увођење посебног планског документа, "генералног плана предела", од пре око четири године. Недоумице се односе на улогу и карактер тог документа и његов однос према другим планским документима, на пример према генералном урбанистичком плану и просторном плану подручја посебне намене. Досадашња пракса у примени овог инструмента није допринела заштити природе и унапређењу и нези предела, већ је давала примат грађењу. Додатно, дилема има и у погледу подручја које "покрива" генерални план предела. Како се он тиче само дела укупног подручја појединачне општине, остаје нејасно које инструменте планирања треба примењивати на преосталом делу општине, да би били уважени критеријуми и принципи одрживог развоја и еколошких и визуелних функција предела. Сумарно, нађено је да постојећа законска решења треба мењати, и то на начин да буду у складу са успешним примерима законског регулисања и праксе у овој области у Европи. Ово имплицира увођење посебног планског документа, "плана предела", као основног плана пејсажног уређења на свим нивоима планирања.

РАЗНА ЗНАЧЕЊА КОНЦЕПЦИЈЕ ОДРЖИВОСТИ И ИМПЛИКАЦИЈЕ ПО ПЛАНСКИ ПРИСТУП И МЕТОДОЛОГИЈУ

Одрживост је сложен појам, што значи да има више значења и страна. Најважнији аспекти одрживости су: (I) Еколошко-просторна одрживост. (II) Социјална одрживост. (III) Економска одрживост. (IV) Политичка одрживост. (V) Међугенерациска одрживост. Парцијална разумевања одрживости и критеријуми који се користе веома су ретко међусобно сагласни и ускладиви, а сви парцијални критеријуми скоро да то нису никад. Проблем је додатно усложен тиме што поред концепције одрживости (у основи екоцентричне, на-име, у свим случајевима када се наглашава примат физичко-

еколошки схваћене одрживости, у односу на сва друга разумевања), постоје и друге, једнако релевантне концепције, које, међутим, нису међусобно у свему подударне. Ово се у првом реду односи на концепцију квалитета живљења (која је, у основи, антропоцентрична). Утолико, смисао интервенција и одлука у планирању, програмирању и пројектовању састоји се у томе да се изнађу својеврсни "интервали повољних решења", у оквиру којих је могућно ускладити што већи број разних критеријума, односно, "жртвовати" што мањи број релевантних критеријума.

Назначени налази изведени су из богатог досадашњег искуства у теоријској артикулацији и практичној примени принципа и критеријума одрживости, било у међународним оквирима, или из "националног" (југословенског) искуства. Примена ових принципа и критеријума изазвала је велике промене у планским приступима и методологији, од којих су многе од значаја и за просторно, урбанистичко, енвајронментално и пејсажно планирање у Србији (и Југославији, уопште). Најважније међу променама о којима је овде реч су следеће:

- (а) Доктрина одрживости пружа могућност да се на нови и ефикаснији начин приступи решавању проблема обухватности у планирању и пројектовању. Наиме, у ситуацији када су се традиционални приступи ове врсте, тј. настојање на обухватању "свих" питања, показали у великој мери неадекватним и неефикасним, новија искуства упућују на закључак да је боље да се планске интервенције/одлуке усредсреде на мањи број кључних аспеката, и то у првом реду оних који, неоспорно и у складу са уверењима надмоћне већине актера, представљају кључне проблеме за дату заједницу. Сумарно, дакле, уместо раније "компрехензивности", усмереност на оно што је одрживо подразумева да је боље да интервенције/одлуке у планирању, програмирању и пројектовању буду селективне, у том смислу што би биле усредсређене на оно што је кључно и уз то и остварљиво. Поред тога, нови приступи омогућавају делотворност тзв. инкременталних покушаја ("малих корака"), без обзира на то да ли се они предузимају у оквиру већ постојећих стратешких замисли, или представљају допринос њиховом формирању.
- (б) На другој страни, примена принципа и критеријума одрживости недвосмислено показује да је могућна нова интегративност, у том смислу што се, применом одговарајућих приступа, олакшава усклађивање социоекономских, просторних/насељских и еколошких аспеката развоја и коришћења ресурса. У томе, нарочито просторно и генерално урбанистичко планирање могу имати важну интегративну улогу, јер пружају погодан институционални и методолошки оквир за интегрисање социоекономске политике, на једној страни, и енвајронменталне ("еколошке") политике, на другој.
- (в) Имплементација постаје један од главних сегмената читавог процеса припремања, доношења и спровођења планских одлука. У најновије време, уопште нису више реткост поступци планске евалуације који су од самог почетка усредсређени на имплементацију одлука као на средишњи циљ "методског пута". Фокусираност на "како", "пошто" и "ко", међутим, не мора бити у опреци са одржавањем интензивне укупне планске комуникације и интеракције, наиме, оне којој је превасходни циљ међусоб-

но боље упознавање заинтересованих актера подручја (насеља, сектора итд.) о којем је реч. штавише, управо су нови, често инкрементални помаци у стварима одрживости још једном у историји разних планских доктрина и поступака указали на значај основних вредности у планској комуникацији и интеракцији, а у првом реду отворености, транспарентности, јавности, партиципативности, компромиса и консензуса.

- (г) Проблем одрживости је на нови начин отворио и једно друго кључно питање планирања, а то је однос између индивидуалних и јавних интереса. Ово је посебно важно у југословенским приликама, где је током последње деценије дошло до урушавања низа ранијих јавних интереса и огромног пораста нових индивидуалних интереса, од којих многи претендују да стекну друштвени статус јавних (општих, колективних и сл.). За обнављање сада скоро изгубљеног легитимитета просторног, урбанистичког и енвајронменталног планирања, од одлучујуће важности јесте да допринесу стабилизовању и заштити јавних интереса, јер они чине једно од упоришта јавних интервенција уопште, па и оних планских. Наиме, у многим градовима Србије јавна (урбана, еколошка и др.) добра се немилице троше и расипају, а уз то често и приватизују, у условима неадекватних планских и других прописа, заштите и других интервенција.
- (д) Претходно назначене тенденције и могућности налажу да се предузму одговарајуће промене и у планској евалуацији. Више него икада досад, евалуација задобија кључну улогу у читавом поступку планирања, програмирања и пројектовања. Поред *ex ante* ("унапред") планске евалуације, све већи значај стичу и *ex post* ("уназад") и *ex continuo* ("стално") вредновање остваривања ранијих планских одлука и будућих опција.
- (ђ) Демократизација процеса планирања довела је до пораста значаја израде алтернативних сценарија будућег развоја односно коришћења ресурса, што је потенцирано управо све чешћом применом приступа који се заснивају на концепцији одрживости. Преко сценарија и прелиминарне евалуације њихових добрих и лоших страна ("разлога за" и "разлога против") се најширој јавности пружају кључне информације о могућностиима и ограничењима, па је стога неопходно да истраживачка грађа на којој се они заснивају буде изложена на уређен, јасан и убедљив начин. Једну од манифестација оваквог тренда чини и све чешћа израда тзв. оцена стратешког утицаја на средину (SEA, "strategic environmental assessment") и њихово интегрисање у одговарајуће планске, програмске и пројектне оквире.
- (е) Појединачни програми и пројекти, као и разне врсте подршки, добијају наглашено важан значај у планирању, било као саставни део општих стратешких схема и оквира, или као специфична "средства" преко којих се плански циљеви конкретизују и остварују. Уопште узев, у приступима у којима се наглашава значај комбиноване социјалне, економске, еколошко-просторне и друге одрживости планских одлука, постало је скоро незамисливо да се општа планска опредељења не конкретизују кроз специфичне програме и пројекте.
- (ж) Нарочито су промене у планској комуникацији/интеракцији и планској методологији утицале на постављање радикално нових захтева у погледу планске информатичке подршке, или планске

сазнајна основе уопште. Главну манифестацију ових промена представља нови начин комбиновања "тврдих" ("научних", "објективних", "експертских" итсл.) увида, на једној страни, и знања и искуства "обичних људи" - учесника у планској комуникацији, при чему је у порасту значај других. Само по себи, оваквим по-маком на значају су добили увида у тзв. носеће (апсорптивне, асимилативне итсл.) просторно-еколошке капацитете и прагове, на једној страни, и вредносне и интересне претпоставке експертског знања, на другој. Поред тога, тенденција ка приме-ни концепта одрживости знатно је оснажила рад на конструкци-ји разних система индикатора одрживости (и квалитета живље-ња), као и на тзв. "озелењавању" система националних ста-тистичких рачуна, што се већ сматра нужношћу на име обезбе-ђивања информатичке подршке одлукама односно интервенци-јама у планирању, програмирању и пројектовању. Посебно, ка-да је у питању одрживо пејсажно планирање, програмирање и пројектовање, инсистира се на систематским увидима у стање биотопа и њиховом вредновању и картирању/мапирању, на јед-ној страни, и на сталном упоређивању оваквих података са ба-зама података о створеним условима, на другој.

- (з) Уопште узев, принципе и критеријуме одрживости могућно је примењивати у разним областима и у оквиру најразличитијих области политике, као што су управљање урбаним развојем ("urban management"), управљање просторним развојем ("spatial development management"), економска и еколошка обнова, рехабилитација и управљање ("eco-eco management and rehabilitation") итд.

ПЛАНСКА КОНЦЕПЦИЈА ОДРЖИВОСТИ, УЛОГА ДРЖАВЕ И ТРЖИШТА И САРАДЊА ИЗМЕЂУ РАЗНИХ АКТЕРА

Након скоро дводеценијске кризе планирања у најразвијенијим државама Запада, оно од почетка 1990-тих година стиче нови легитимитет и у томе немалу улогу играју управо покушаји да се разви-ју разни планских приступи у артикулисању и остваривању опште идеје одрживости. Након тога што је већ крајем 1970-тих година била нарушена стара равнотежа у троуглу држава - тржиште - пла-нирање, нова равнотежа сада се тражи у четвороуглу држава - тржиште - планирање (одрживог развоја и коришћења ресурса) - развој цивилног друштва. За наставак реформи у периоду транзи-ције у Југославији од највећег је значаја управо овај тренд, а у томе најпре следеће:

- (а) Уместо раније искључивости (на пример, "или-планирање-или-тржиште", "минимум-планирања-максимум-тржишта" и сл.), у многим погледу неповољно искуство из периода пренаглашене либерализације/дерегулације довело је до сазнања да су неоп-ходни уравнотеженији приступи, од којих је велики број груписан око приступа "и-тржиште-и-планирање".
- (б) Партнерство између разних сектора друштва постаје од одлучу-јуће важности за конципирање и остваривање разних планова, програма и пројеката одрживости, и то управо између тзв.

“првог сектора” (“држава”), “другог сектора” (“бизнис/привреда/тржиште”) и “трећег сектора” (најразличитији актери “цивилног друштва”: невладине организације, разне грађанске иницијативе, локалне заједнице, академски свет итд.). У томе, нарочито се инсистира на новој одговорности јавног сектора, односно на улози државе, која треба да одлучујуће делује на име подршке и стимулсања разних иницијатива у другим секторима и у сарадњи са њима. Посебну одговорност држава има у стимулсању тзв. критичне масе заинтересованих актера за одрживост и пружању подршке одговарајућим коалицијама, мрежама и другим облицима организовања и институционализовања.

- (в) Без обзира на врсту партнерства и саставних институционалних и организационих аранжмана, међутим, у новим приступима наглашава се значај постизања равнотеже између трију кључних критеријума у припремању, доношењу и остваривању одлука о одрживом развоју, тј. ефективности, ефикасности и праведности. Нарочито се наглашава да ефективност и ефикасност, поготово када се односе на претежно тржишно засноване одлуке, не смеју да предњаче на уштрб праведности и правичности.
- (г) Принцип супсидијарности задобија важну улогу и у стварима одрживог развоја и коришћења простора, чему знатно доприноси и широка интернационализација различитих искустава са разних страна, најпре оног из развијених и најразвијенијих земаља, али све више и из оних мање развијених. У међунационалним оквирима, разне иницијативе за артикулисање и остваривање одрживог развоја све чешће се предузимају у оквиру великих регионалних наднационалних организација као што је то Европска Унија. У унутарнационалним оквирима, тенденција ка супсидијарност се у великој мери поклапа са децентрализацијом планирања на субнационалним нивоима управљања, тј. са јачањем регионализма и метрополитенских и локалних планских власти.

КОНЦЕПЦИЈА ОДРЖИВОСТИ, ПОСТОЈЕЋИ ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ И БУДУЋИ ПРИОРИТЕТНИ ПЛАНОВИ, ПРОГРАМИ И ПРОЈЕКТИ

На националном и локалним нивоима, располаже се већим бројем раније израђених стратешких планова и других докумената развоја и коришћења ресурса. (На регионалном нивоу, таквих докумената је знатно мање.) Ови се документи, међутим, већином не спроводе, било због тога што нису израђена одговарајућа имплементациона средства, или због продуженог трајања међународних санкција према СРЈ, или због којих других разлога (прошлогодишње бомбардовање Југославије од стране НАТО). Све такве документе је потребно поново израдити, или, пак, урадити програме за њихово остваривање у првом средњерочном периоду, што се најпре односи на републички просторни план и републичку стратегију дугорочног друштвеноекономског развоја. Уз то, решавање назначених социјалних, економских, просторно-еколошких и других проблема захтеваће израду већег броја нових планова, програма и пројеката. Пожељно је да они буду урађени у складу са стварним прин-

- ципима и критеријумима одрживости, што, имајући у виду потенцијалну интегративну улогу просторног и урбанистичког планирања, налаже велике обавезе планерима и другим експертима који раде у планирању. Поред додатне елаборације постојећих стратешких докумената, која, дакле, мора бити заснована на новелираној дијагнози стања и новим алтернативним прогнозама и сценаријима, приоритети у изради нових планова, програма и пројеката су следећи:
- (а) Општа стратегија одрживог развоја Србије и секторске стратегије у привреди и непривреди.
 - (б) Посебни акциони програми и локалне агенде одрживог развоја.
 - (в) Развој малих и предузећа средње величине.
 - (г) Решавање проблема незапослености.
 - (д) Економска и еколошка рехабилитација и обнова ("реструктурирање") специфичних "застарелих" сектора, производних комплекса и подручја (са саставном ревитализацијом и рекултивацијом деградираних предела).
 - (ђ) Решавање кључних социјалних, образовних, здравствених, демографских и других проблема у области квалитета живљења.
 - (е) Решавање проблема избеглица.
 - (ж) Еколошко-просторна санација најзагађенијих подручја.
 - (з) Очување најдрагоценијих и/или најугроженијих екосистема (биолошке разноврсности).
 - (и) Одрживи развој већег броја руралних подручја.
 - (ј) Израда пилот и демонстрационих пројеката, у свим случајевима када је то нужно из било којих разлога који се тичу одрживог развоја и сродних питања.

ИНИЦИЈАТИВЕ ПРОСТОРНИХ И УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНЕРА У СТВАРИМА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

У знатној мери, неспремност великог броја актера у привреди, непривреди и најширој јавности Србије да прихвате приступ одрживог развоја подударна је са својеврсном неспремношћу за разумевање, прихватања и примену савремених принципа и критеријума управљања и критеријума уопште. Таква неспремност манифестује се на више начина, од којих су овде најважнији следећи: институционална неспособност низа организација; недовољно образовање и недостатак искуства великог броја планера и других експерата за рад у условима доминације политичког плурализма, тржишта и приватне својине; послушнички однос великог броја планера/експерата према приватизацији јавних интереса и добара, коју неретко практикују власти на разним нивоима, у условима тзв. "дивље" приватизације и маркетинга; примена недовољно објективизованих и ригорозних критеријума у евалуацији развојних опција; слаба веритикална и хоризонтална координација у припремању, доношењу и спровођењу планских одлука; недовољна отвореност, транспарентност, јавност и партиципативност процеса одлучивања; и др. Стога је у интересу просторних, урбанистичких и других планера да прошире дијалог са властима и другим експертима. Приоритети УУС у овом погледу биће:

- (а) Генерално јачање експертских форума за расправу о свим релевантним питањима одрживости и другим питањима која су у вези с њим.

- (б) Успостављање дијалога о питањима одрживости са другим експертима, у првом реду са економистима, инжењерима и експертима у природним наукама и договор о одржавању неколико заједничких научних скупова о најважнијим проблемима из ове области.
- (в) Систематско обавештавање и друго образовање јавности, путем посебних програма као што су: "образовање за одрживост"; "образовање за одрживо планирање предела"; "образовање за Европу"; "образовање за демократско планирање"; "јачање институционална способности за Европу"; и др.
- (г) Интензивирање и проширивање институционализоване сарадње са експертским/планерским удружењима у свету и укључивање већег броја млађих планера/експерата у такву институционализовану сарадњу.
- (д) Предочавање властима на свим нивоима тзв. "горућих" проблема и инсистирање на њиховом адекватном решавању. У томе, УУС ће нарочито инсистирати на поновној ревизији и новелирању постојећих стратешких докумената и на изради нових приоритетних планова, програма и пројеката, као и на обезбеђивању неопходне истраживачке, информатичке, институционалне и друге подршке. Такође, УУС ће инсистирати код власти на изради заједничких приоритетних планова, програма и пројеката са суседима, као што је то, на пример, међугранична сарадња са представницима Бугарске и Румуније за подручје Ђердапа.
- (ђ) УУС ће се укључити у израду пројеката о моделу државе који подржавају развој модерног политичког поретка и система управљања на регионалном нивоу, у делу који се односи на планирање, програмирање и пројектовање одрживог развоја.
- (е) УУС ће сачинити програме сталног образовања планера и других експерата о одрживом развоју.
- (ф) УУС ће покренути иницијативу код надлежних републичких и савезних власти за преиспитивање постојећих законских решења у области заштите природне и културне средине, усмерену на: интегрално регулисање проблематике планирања одрживог развоја (уместо постојећег расцепканог, "секторског"); боље дефинисање појединих постојећих решења која се тичу планирања предела и посебних планских докумената ("генерални план предела"); дефинисање услова и начина планирања предела у урбаним подручјима; развој методологије одрживог развоја и њено регулисање подзаконским актима; стварање услова за адекватну примену законских прописа; координацију активности планских власти на свим нивоима у заустављању тзв. дивље изградње; доношење посебних правилника о заштити животне средине и природних и непокретних културних добара; и др.

Миодраг Вујошевић
Јасминка Цвејић

24/05/2000.