

ZAŠTITA I RAZVOJ PLANINSKIH PODRUČJA – SLIVOVA IZVORIŠTA VODOSNABDEVANJA

PROTECTION AND SUSTAINABLE MOUNTAIN DEVELOPMENT – THE WATERSHEDES CASE



UDK: 502.07

Originalni naučni rad

Dr Marija MAKSIN–MIČIĆ, dipl. inž. arh.

REZIME

Različiti režimi i mere zaštite prostora proizvode brojna ograničenja u ekonomskom i socijalnom životu lokalnih zajednica i socio-ekonomske transformacije domaćinstava na planinskim područjima u slivovima izvorišta vodosnabdevanja. Osnovni pristupi rešavanju ovog problema u evropskim i drugim zemljama su kompenzacije domaćinstvima i upravljanje zaštićenim i rezervisanim prostorima, kojim se obezbeđuje integrisan razvoj obuhvaćenih područja i lokalnih zajednica. Analiziraju se problemi primene kompenzacija i upravljanja zaštićenim i rezervisanim prostorima planinskih slivova izvorišta vodosnabdevanja u Srbiji u odnosu na praksu razvijenih zemalja. Dat je prikaz mogućnosti primene kompenzacionih instrumenata i aranžmana zasnovanih na plaćanju tzv. "ekoloških usluga" zaštićenih i rezervisanih planinskih područja na primeru sliva vodoakumulacije "Rovni". Stav je da će, sa redefinisanjem odnosa uloge države i tržišta i sa reformom upravljačkog sistema, biti stvoreni preduslovi za razvoj i primenu različitih oblika kompenzacija i upravljanja, zasnovanih na iskustvima razvijenih zemalja.

Ključne reči: planinska područja, zaštita, režimi, ograničenja, kompenzacije, razvoj.

SUMMARY

Regimes and measures for space protection produce numerous limitations and development problems of the local communities in the mountain watersheds. Special attention has been paid to research into various effects of social benefits and losses subsequent to proclamation of space protection and reservation. Presentation of possible forms and ways to provide compensations to the population and the local communities and adequate management of the protected and reserved mountain areas have been made. Management problems of the protected and reserved areas, especially those that result from the lack of compensation have been discussed. Some ways to provide compensation arrangements based on payments for "environmental services" to local communities and population in the mountain watersheds in Serbia have been brought up for the "Rovni" watershed case. Possibilities to use experience of the European and other developed countries in the management of the protected and reserved mountain areas have been pointed out.

Key words: mountain area, protection, regime, limitations, compensations, development.

Zaštita i korišćenje resursa vode dobija sve veći značaj u svetu, a s tim u vezi i održivi razvoj planinskih područja. Procenjuje se da pola svetske populacije zavisi od vodnih resursa kojima raspolažu planinska područja. Problem je stalni porast obima degradacije životne sredine u planinskim područjima zbog njihove velike osetljivosti.

Glavni problem za očuvanje ekološke ravnoteže planinskih područja, zaštitu izvorišta vodosnabdevanja i zaštitu nizvodnih područja od poplava predstavlja enormno smanjenje površina pod šumama. Preostali deo šuma u planinskim područjima (skoro 4 miliona km² iznad 1000 mnv, ili 45% svetskih šuma) su glavni resurs za zaštitu voda i zaštitu od voda [1].

Prostornim planom Republike Srbije (1996) i Vodoprivrednom osnovom Republike Srbije (2001) utvrđen je planski osnov zaštite i rezervisanja prostora za slivove izvorišta regionalnih sistema vodosnabdevanja. To je prostor površine oko 18,7 hiljada km², ili oko 21% teritorije Republike Srbije. Najveći deo slivova

izvorišta regionalnih sistema vodosnabdevanja u središnjoj Srbiji se nalazi na planinskim područjima (iznad 600 mnv). Pojedini slivovi su u celosti na planinskom području, kao što su slivovi vodoakumulacija "Selova", "Barje" i dr. Skoro 90% planinskih područja središnje Srbije je pod različitim režimima zaštite izvorišta vodosnabdevanja, prirodnog i kulturnog nasleđa, kao što su slivovi vodoakumulacija "Čelije", "Rovni", "Bogovina" i dr.*

Održivo korišćenje vodnih resursa i ublažavanje prirodnih katastrofa u rečnim slivovima u velikoj meri zavisi od zaštite i korišćenja voda i zemljišta (poljoprivrednog i šumskog) u planinskim područjima, to jest od sprovođenja režima zaštite i korišćenja prostora gornjih/čeonih delova rečnih slivova.

1. REŽIMI ZAŠTITE PLANINSKIH PODRUČJA

Za zaštićene prostore utvrđuju se normativni i planski režimi korišćenja (uređenja i izgradnje) neo-

*Procena je zasnovana na upoređenju karte normativno zaštićenih prostora u Srbiji [8] i karte planinskih područja urađene u sklopu Naučnog projekta: Održivi razvoj planinskih područja Srbije u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije.

Adresa autora: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 11000 Beograd, Bulevar kralja Aleksandra 73

graničenog vremenskog trajanja u skladu sa ustanovljenim stepenom njihove zaštite. Dotle se za rezervisane prostore utvrđuju vremenski ograničeni i diferencirani režimi njihovog korišćenja (uređenja i izgradnje), zavisno od toga u kom vremenskom periodu će biti realizovana planirana namena. Restriktivniji režim se utvrđuje za rezervisan prostor ako je realizacija planirane namene izvesna u srednjoročnom periodu (5, uslovno i do 10 godina), u odnosu na situaciju manje, ili sasvim neizvesne (dugoročne) realizacije [8].

Režim zaštite prostora menja se sa promenom značaja pojedinih područja, objekata i resursa, kao i pod pritiskom pojedinih interesnih grupa i javnosti. Sa porastom značaja resursa vode za zadovoljavanje potreba domaćinstava i poljoprivrede, korisnici vode vrše pritisak za povećanje stepena zaštite i restriktivnosti režima korišćenja akvatorija, priobalja i slivnih područja. Sa druge strane, lokalno stanovništvo traži omogućavanje primene kompenzacionih programa razvoja pojedinih aktivnosti (turizma, poljoprivrede i sl.) i smanjenje restrikcija u korišćenju prostora [3]. Osnovno pitanje, koje se rešava utvrđivanjem oblika i režima zaštite prostora, u ovim slučajevima je pronalazjenje prave mere u zadovoljavanju suprotnih interesa, kako bi se obezbedilo ostvarivanje zaštite prostora.

Režim korišćenja prostora opredeljen je oblikom/stepenom njegove zaštite, ali može znatno da varira između pojedinih područja sa sličnom strukturom i stepenom zaštite, kao i između delova istog područja. Razlike u režimima zaštite prostora javljaju se usled razlika u prostornom obuhvatu, vrednostima i resursima koji se štite i njihovom razmeštaju, kao i strukturi i načinu korišćenja obuhvaćenog prostora. Čest je slučaj da se na istom prostoru susreću više zaštićenih, ili predviđenih za zaštitu, područja i lokaliteta prirodnog (i kulturnog) nasleđa, prirodnih resursa i površina pogodnih za razvoj turističkih aktivnosti. Ove funkcije i aktivnosti mogu se svrstati u komplementarne, jer je za njihov održiv razvoj neophodno očuvanje prirodnih (i kulturnih) vrednosti i kvaliteta životne sredine. Sa druge strane, tehničko-tehnološki, tehnokoekonomski i organizacioni zahtevi razvoja poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede i turizma mogu biti konfliktni međusobno i sa zahtevima zaštite prirodnog (i kulturnog) nasleđa. U ovim slučajevima raširena je primena zoniranja, sa različitim stepenima zaštite i diferenciranim režimima korišćenja prostora [3].

U pogledu oblika i režima zaštite prostora naša praksa bliska je iskustvima evropskih zemalja. Zakonskim i planskim osnovama ustanovljava se zoniranje prostora sa različitim režimima korišćenja zaštićenih i rezervisanih prostora prirodnog i kulturnog nasleđa i pojedinih prirodnih resursa. Prema režimima korišćenja zaštićenih i rezervisanih prostora mogla bi se, uslovno, izvršiti kategorizacija zona sa:

- *režimom I stepena zaštite*, sa zabranom korišćenja prirodnih vrednosti i stroge zaštite prirodnih resursa i vrednosti – zona neposredne zaštite izvorišta

vodosnabdevanja i zona sa režimom I stepena zaštite prirodnog dobra;

- *režimom II stepena zaštite*, sa ograničenim i strogo kontrolisanim korišćenjem prostora, prirodnih resursa i vrednosti – zona uže zaštite izvorišta vodosnabdevanja, zona sa režimom II stepena zaštite prirodnog dobra i druge zone;

- *režimom III stepena zaštite*, sa ograničenim i selektivnim korišćenjem prostora, prirodnih resursa i vrednosti – šira zona zaštite izvorišta vodosnabdevanja, zona sa režimom III stepena zaštite prirodnog dobra, zone rezervisane za izgradnju vodoakumulacija (sa stepenom izvesnosti realizacije u periodu do 5, najviše 10 godina) i druge zone; i

- *prelaznim režimom zaštite*, sa malim brojem ograničenja za korišćenje prostora – zone rezervisane za izgradnju vodoakumulacija (sa stepenom izvesnosti realizacije u periodu dužem od 10 godina), zaštitna zona oko zaštićenog područja prirodnog dobra i druge zone.

Različiti režimi i mere zaštite i rezervisanja prostora proizvode brojna ograničenja za njegovo korišćenje i izgradnju, koja za rezultat imaju povećanje broja i složenosti konfliktnih ciljeva i interesa i veće ili manje promene, pogoršanja ili poboljšanja, uslova življenja na obuhvaćenim područjima.

2. OGRANIČENJA U EKONOMSKOM I SOCIJALNOM ŽIVOTU ZBOG MERA ZAŠTITE PROSTORA

Socio-ekonomske transformacije domaćinstava i lokalnih zajednica u zaštićenim i rezervisanim prostorima nastaju kao posledica:

- ograničavanja ili zabrane obavljanja proizvodnih aktivnosti (u prvom redu u poljoprivrednoj proizvodnji i šumarstvu), ili trajnog gubitka poljoprivrednog i šumskog zemljišta (potapanjem ili zauzimanjem za druge namene), što za posledicu ima smanjenje ili gubitak ekonomske osnove egzistencije domaćinstava;

- ograničavanja intenziviranja i primene novih tehnologija u obavljanju pojedinih proizvodnih i uslužnih aktivnosti (u poljoprivrednoj proizvodnji, očuvanju starih zanata i dr.), tako da domaćinstva gube deo očekivanog prihoda;

- razvoja novih sekundarnih i tercijarnih aktivnosti, komplementarnih osnovnoj aktivnosti ili funkciji zbog koje se prostor štiti ili rezerviše, čime se omogućava poboljšanje ekonomskih uslova (transfer zanimanja) i socijalne promocije dela lokalnog stanovništva, koji ima odgovarajuća znanja i sposobnosti i/ili mogućnost i spremnost za prilagođavanje novim uslovima privredivanja;

- razvoja planiranih i kompenzacionih aktivnosti i funkcija (napr. saobraćajnih, vodoprivrednih, turističkih i sl.) na zaštićenim i rezervisanim prostorima, koji uzrokuju uspostavljanje novih obrazaca i standarda komunalnog opremanja i uređenja naselja i zadovoljenja stambenih, obrazovnih, kulturnih i drugih potreba lokalnog stanovništva i korisnika prostora; i

- preseljenja domaćinstava i delova ili celih naselja sa rezervisanih prostora (za vodoakumulacije, eksploataciona polja lignita i dr.) na nove lokacije i/ili u druga naselja.

Nepoljoprivredna i mešovita domaćinstva, zbog ranije započetog procesa socio-ekonomskih transformacija i veće teritorijalne i socijalne pokretljivosti, imaju veće šanse za očuvanje i povećanje svoje ekonomske i socijalne moći u promenjenim uslovima privređivanja i življenja u zaštićenim i rezervisanim prostorima. To nije slučaj sa poljoprivrednim domaćinstvima, koja su rezistentnija na promene i inovacije, sa nepovoljnijom obrazovnom strukturom i niskim stepenom socijalne i teritorijalne pokretljivosti, izraženom željom za zadržavanje ustaljenog načina života, opredeljena pre za minimiziranje nego za rizike koji mogu da maksimiziraju profit. U većini slučajeva, ova domaćinstva žele da zadrže poljoprivrednu proizvodnju kao osnovno ili dopunsko zanimanje, uz neophodna prilagođavanja načina i uslova proizvodnje uspostavljenim ograničenjima. Ukoliko se i opredele za transfer zanimanja, po pravilu, radi se o marginalnom zapošljavanju (kao nekvalifikovana radna snaga). Visok stepen osetljivosti na promene i ograničenja pokazuju staračka poljoprivredna domaćinstva, za koja se moraju obezbediti posebni programi i oblici pružanja pomoći i usluga u zdravstvu, socijalnoj zaštiti i dr.

Najradikalnije promene celokupnog načina života, usled preseljenja stanovništva, uzrokuje zaštita i rezervisanje prostora za pojedine namene, kao što su vodoakumulacije, koje su veće nego promene u zaštićenim prostorima prirodnog i kulturnog nasleđa. Rešavanje pitanja preseljenja stanovništva je najdelikatnije, jer proizvodi najveći obim socio-ekonomskih transformacija. Za svako domaćinstvo predstavlja stres situaciju, pogotovo što nije lično motivisano. Domaćinstva nerado prihvataju promenu mesta boravka, jer odluku o preseljenju doživljavaju kao prinudu, nezavisno od toga što prihvataju njenu društvenu opravdanost i određene pogodnosti koje se stvaraju za stanovništvo i naselje u celini. Preseljenje naselja, pored promena fizičkog, izaziva najčešće i promenu društvenog i kulturnog okvira življenja. Socijalni odnosi i potrebe, vrednosti, navike, stavovi, status i celokupan način života trpe značajne promene u novim fizičkim i društvenim okvirima, čime započinje dugotrajan proces prilagođavanja.

Na skoro svim zaštićenim i pojedinim rezervisanim prostorima, u prvom redu onim od nacionalnog (i regionalnog) značaja, dolazi do izražaja konflikt između nacionalnih i regionalnih interesa, s jedne, i lokalnih interesa, s druge strane. Konflikt je uzrokovao donošenjem odluka u pogledu izbora i načina korišćenja resursa i nasleđa van zaštićenih i rezervisanih prostora, kao i distribucijom posledica (eksternih efekata). Pozitivni eksterni efekti, koji doprinose ekonomskom i socijalnom blagostanju, distribuiraju se na nacionalnom i/ili regionalnom, a znatno manje na lokalnom nivou. Negativni eksterni efekti, koji pogorša-

vaju uslove ekonomskog i socijalnog života, ispoljavaju se pretežno na lokalnom nivou.

U osnovi, radi se o pitanju redistribucije posledica i smanjenju razlika u blagostanju, obezbeđenjem kompenzacija lokalnim zajednicama u zaštićenim i rezervisanim prostorima [9].

3. KOMPENZACIJE ZA ZAŠTITU I RAZVOJ PLANINSKIH PODRUČJA

3.1. Primena kompenzacija i upravljanje zaštićenim prostorima u svetu

Zavisno od strukture, oblika, režima i obima zaštite i rezervisanja prostora, u svetu se primenjuju dva osnovna pristupa kompenzaciji stanovništvu i lokalnim zajednicama:

(1) *kompenzacije domaćinstvima za:*

- štete (umanjenje ili gubitak prihoda i/ili nepokretnosti), koje nastaju usled ograničenja u obavljanju pojedinih aktivnosti i izgradnji prostora, promeni namene (zauzimanje ili potapanje) zemljišta i (rušenja ili potapanja) objekata;

- primenu mera zaštite prostora, za koje se primenjuju paketi stimulativnih i destimulativnih mera i instrumenata više politika (zemljišne, poreske, finansijske, kreditne i dr.); i

(2) *upravljanje zaštićenim i rezervisanim prostorima*, kojim se obezbeđuje integrisan pristup zaštiti prostora i razvoju lokalnih zajednica na obuhvaćenom prostoru i širih prostornih celina, odnosno subregija i regija [4].

Dominira opredeljenje za koncept adekvatnog upravljanja zaštićenim i rezervisanim prostorima, putem:

- posebnih programa razvoja, upravljanja i/ili akcija;

- multisektorskog pristupa – primenom "paketa" (kombinacije) mera i instrumenata raznih politika prema tematskim oblastima zaštite (voda, nasleđa, otvorenih prostora, turističkih područja i dr.), a u zavisnosti od strukture i oblika zaštite (i rezervisanja) prostora i problema koji se rešavaju;

- obezbeđenja kompenzacija i podrške instrumenata zemljišne, ekonomske i fiskalne politike;

- institucionalno-organizacionih aranžmana sa jasno specificiranim obavezama međusektorske koordinacije i institucionalne integracije, radi obezbeđenja političke i finansijske podrške i podele odgovornosti između sektora i nivoa upravljanja u pripremanju, donošenju i sprovođenju zakonskih i planskih odluka o zaštiti i rezervisanju prostora;

- informisanja i uspostavljanja partnerstva/kooperacije na relacijama: javni–privatni sektor, države–nezavisne institucije i organizacije, nivoi uprave–stanovništvo, interesne i dobrovoljne grupe.

Posebni programi razvoja, upravljanja i/ili akcija prema tematskim oblastima zaštite i rezervisanja prostora su koordinirani i sinhronizovani sa postojećim sektorskim programima i razvojnim shemama resornih organa (na nacionalnom i regionalnom nivou). Ti-

me se obezbeđuje neophodna stručna, finansijska i informatička pomoć lokalnim zajednicama i lokalnom nivou upravljanja, kao i upravama, agencijama, developerima ili dobrovoljnim grupama za realizaciju različitih tematskih programa za zaštićene i rezervisane prostore.

Multisektorski "paketi" formiraju najrazličitije kombinacije stimulativnih i destimulativnih mera i instrumenata sektorskih politika, uz podršku instrumenata zemljišne, ekonomske i fiskalne politike. Osnovni instrument zemljišne politike sa stanovišta zaštite prostora, koji koriste svi nivoi upravljanja je akvizicija po dogovoru [4]. Pored akvizicije, primenjuje se i koncesija onog zemljišta za koje je utvrđena obaveza posebnog/osetljivog upravljanja, koja se najčešće daje posebnoj agenciji ili dobrovoljnim grupama [2].

Podrška instrumenata finansijske politike obezbeđuje se na relaciji viši–niži nivo uprave i javni–privatni sektor. Države obezbeđuju posebne fondove, kojima se sredstva distribuiraju: (a) direktno za finansiranje i investicije u zaštitu prostora, preko posebnih nacionalnih i regionalnih agencija i organizacija; i (b) indirektno, prema principu "podele troškova", dotacijama i kreditiranjem lokalnih uprava za investicije u zaštitu i rezervisanje prostora [13].

Na relaciji javni–privatni sektor svi nivoi upravljanja kombinuju i garantuju korišćenje kompenzacija za štete, dotacija, subvencija cena, premija i povoljnih kredita za investicije u zaštitu prostora vlasnicima zemljišta u zaštićenim područjima, pod uslovom da se zemljište koristi u skladu sa planiranom namenom i da se primenjuju predviđene mere zaštite. Za zaštićene prostore se, po posebnim programima upravljanja, primenjuju ugovorni i/ili dogovorni aranžmani između države i privatnih vlasnika ili zakupaca. Aranžmani su višegodišnji i stimulišući za kooperativne (godišnje premije), odnosno destimulišući za nekooperativne vlasnike (prinudni otkup zemljišta). Ovi instrumenti su bolje prihvaćeni od vlasnika u marginalizovanim područjima, dok u razvijenim turističkim i drugim zonama vlasnici imaju znatno veće zahteve i traže dodatne garancije od države [3].

Veća efikasnost zaštite prostora postiže se kombinacijom finansijskih i fiskalnih instrumenata. Raširena je primena taksa/naknada za korišćenje prirodnih resursa, u prvom redu voda, prirode ili predela, koje su diferencirane prema troškovima zaštite resursa/prirode, te su od znatnog uticaja na promenu odnosa korisnika prema njihovoj zaštiti [13]. U Austriji se ubira eko–taksa za zaštitu prirode i predela na regionalnom nivou. Radi zaštite predela, federalne i regionalne vlasti obezbeđuju novčanu pomoć za 86% planinskih farmara [12]. Preferencijalnim poreskim instrumentima obezbeđuje se: (a) oslobađanje od poreza na nasleđe, ako se korišćenjem zemljišta čuvaju prirodne vrednosti ili resursi; i (b) umanjenje poreza (na prihod i dobit) i poreske osnovice za ulaganja u zaštitu prostora [13].

Problem horizontalne koordinacije najčešće se rešava međuresornim i savetodavnim telima i pose-

bnim državnim, ili nezavisnim agencijama (odgovornim ministarstvima), za značajne tematske oblasti kao što su prostorno planiranje i zaštita životne sredine. Ove agencije objedinjuju funkcije zaštite i upravljanja više resora za pojedina zaštićena područja (prirodnog i kulturnog nasleđa, turistička i dr.) i prirodne resurse (vode, šume i dr.) na nacionalnom i regionalnom nivou. Za zaštićene prostore sa značajnim prirodnim vrednostima i resursima formiraju se posebne uprave ili agencije, kojima nacionalni i regionalni nivoi upravljanja prenose pojedina ovlašćenja i dodeljuju rezervne moći.

Nivoi upravljanja, najčešće putem savetodavnih resornih i međuresornih tela, primenjuju različite oblike saradnje i konsultacija, formalizovanog i neformalnog tipa, s predstavnicima privatnog sektora, interesnih, ciljnih i dobrovoljnih grupa i lokalnih zajednica, s tim da se lepeza učesnika i oblika participacije/kooperacije povećava na nižim nivoima upravljanja [4].

3.2. Primena kompenzacija za planinska područja u slivovima izvorišta vodosnabdevanja u svetu

Pristup i instrumenti kompenzacija stanovništvu i lokalnim zajednicama na planinskim područjima u slivovima izvorišta vodosnabdevanja prilagođavaju se očekivanim posledicama od ograničenja utvrđenih režimima zaštite i rezervisanja prostora, razvojnih pogodnosti obuhvaćenih područja i socio–ekonomskih karakteristika stanovništva.

Planinske lokalne zajednice su relativno siromašne i izolovane. Obrađuju svu raspoloživu zemlju na tradicionalan način, bez obzira na osetljivost planinskih ekosistema. U donošenju odluka o korišćenju zemljišta stanovništvo ne uzima u obzir vrednost ekoloških usluga šuma i šumskog zemljišta (smanjenje oticaja voda, obezbeđenje stabilnih proticaja u vodotocima i poboljšanja kvaliteta vode, smanjenje erozije i poplava), jer ne dobijaju nikakve kompenzacije za te usluge. Zbog toga nisu spremni da investiraju u mere zaštite šuma, zemljišta i voda za zadovoljenje potreba nizvodnih korisnika [1].

Postoje najmanje dva razloga za primenu kompenzacija stanovništvu i lokalnim zajednicama na planinskim područjima u slivovima izvorišta vodosnabdevanja. Prvi je da je globalno tržište vode ogromno. Drugi je da investicije u zaštitu slivova izvorišta voda mogu biti neuporedivo niže od investicija u nova postrojenja za prečišćavanje vode za piće. Na primeru više gradova u SAD (Portland, Njujork, Vašington, Oregon, Sietl i dr.) utvrđeno je da jedan dolar uložen u zaštitu sliva može da donese uštedu od 7,5 do 200 dolara, u odnosu na ulaganja u nova postrojenja za prečišćavanje vode za piće [15].

Za planinska područja se razvija specifičan instrument kompenzacija, kao rezultat uspostavljanja kooperacije na relaciji uzvodna–nizvodna područja. U primeni su kompenzacione šeme i aranžmani zasnovani na plaćanju tzv "ekoloških usluga" (PES – "payments for environmental services"). Korisnici vode

kompenziraju vlasnicima i zakupcima zemljišta troškove mera zaštite šuma ili pošumljavanja, kao i drugih mera kojima se održava ili poboljšava kvalitet i kvantitet voda na nizvodnim područjima.

Ekonomski vrednovane ekološke usluge postaju atraktivna alternativa drugim načinima korišćenja zemljišta i šuma. Kompenzacije moraju biti dovoljno visoke da bi bile podsticajne za vlasnike zemljišta. Aranžmani su višegodišnji kako bi se dugoročno obezbedila promena načina korišćenja zemljišta. To je dugoročan i kompleksan proces, kojim se ne menja samo način života pojedinih domaćinstava, već čitavih lokalnih zajednica. Nivo kompenzacija bi trebalo da se bazira na procenjenoj vrednosti ekoloških usluga ili njihovom ekonomskom značaju za nizvodna područja. U većini slučajeva neophodno je obezbediti obuku i tehničku pomoć farmerima, vlasnicima šuma i lokalnim zajednicama za promenu načina korišćenja zemljišta. Finansijski mehanizmi se prilagođavaju lokalnim uslovima, kako ne bi došlo do poremećaja u uslovima življenja i kooperaciji između lokalnih zajednica na planinskom području.

Za primenu ovog instrumenta na planinskim područjima dodatnu pogodnost može predstavljati uključivanje u šeme globalnog smanjenja CO₂ u okviru Clean Development Mechanism (CDM) koji su utvrđeni Kyoto protokolom o klimatskim promenama. Primena tih mehanizama na siromašnim planinskim područjima može dodatno da doprinese zaštiti izvorišta vodosnabdevanja, smanjenju siromaštva i ublažavanju ekoloških katastrofa.

Kompenzacione šeme i instrument PES se primenjuju u različitim zemljama.

U izuzetno osetljivoj slivu reke Cauca u Kolumbiji došlo je do oskudice vode u letnjem periodu i pojave poplava u kišnim periodima. Ubrzani urbani, industrijski i razvoj poljoprivredne proizvodnje doveo je do zasipanja irigacionih kanala. Time su najviše bili pogođeni farmeri, jer prioritet u korišćenju voda ima snabdevanje stanovništva vodom. Farmeri su početkom 90-tih godina 20. veka formirali više asocijacija korisnika vode po podslivovima, kojima dobrovoljno plaćaju naknade za kompenzacije vlasnicima zemljišta za zaštitu šuma na uzvodnom području. Treći akter je javna korporacija za Cauca sliv u sklopu regionalne uprave za zaštitu životne sredine, koja je nadležna za raspodelu i zaštitu vode. Ova korporacija je posrednik između farmera sa nizvodnog i uzvodnog područja i upravlja javno–privatnim fondom, koji sa vlasnicima zemljišta ugovara pošumljavanje, zaštitu šuma i vode prema planovima upravljanja podslivovima. Sredstva javno–privatnog fonda se koriste i za akviziciju zemljišta i podsticanje ekonomskog razvoja uzvodnih lokalnih zajednica.

Kosta Rika je zakonom o šumama od 1996. godine ustanovila kompenzacione šeme za ekološke usluge šuma. Za operacionalizaciju PES programa formirani su nacionalna uprava za šume i fond za finansiranje zaštite šuma u slivovima, pri ministarstvu za zaštitu životne sredine. Iz fonda se plaćaju kompenzacije vla-

snicima zemljišta, čija visina zavisi od vrste primenjenih mera zaštite. Najviši je iznos za pošumljavanje zemljišta u skladu sa planovima pošumljavanja. Akteri u realizaciji PES programa su i javne i privatne kompanije iz hidroenergetskog sektora, kao zainteresovani korisnici usluga i nevladine organizacije, kao inicijatori organizovanja i artikulacije interesa farmera i lokalnih zajednica na uzvodnom, planinskom području. Nacionalna uprava i fond obezbeđuju institucionalnu podršku za izradu planova uređenja šuma i kontrolu implementacije mera zaštite.

Kvalitet voda u slivu Rhin–Meuse u severoistočnoj Francuskoj ugrozila je 90-tih godina 20. veka intenzivna poljoprivredna proizvodnja na farmama. Najugroženije su bile kompanije za flaširanje prirodne mineralne vode sa slivnog područja. Opcije su bile sledeće: (a) izgradnja postrojenja za prečišćavanje vode za piće, (b) stalna promena–traženje novih izvorišta vode i (c) investicije u zaštitu postojećih izvorišta voda. Najpovoljnija sa stanovišta troškova i dobiti bila je opcija zaštite postojećih izvorišta voda. Kompanija Perrier Vittel, najveći svetski proizvođač flaširane prirodne mineralne vode, zaključila je povoljne kompenzacione aranžmane sa farmerima za redukciju upotrebe azotnih đubriva i pesticida u poljoprivrednoj proizvodnji i za poboljšanje tretmana otpada sa farmi. Svi aranžmani su na relaciji privatni–privatni sektor, uz neznatno učešće javnog sektora (za istraživanja i tehničku pomoć u implementaciji mera zaštite). Kompenzacije su vrlo visoke i ugovorene su za neobičajeno dug vremenski period (18–30 godina). Pokrivaju troškove rizika i smanjenja profita, razvoja organske poljoprivredne proizvodnje, primene novih tehnologija, nabavke opreme i pružanja tehničke pomoći farmerima i vlasnicima šuma. Ostale kompanije za flaširanje vode razmatraju primenu ovog kompenzacionog modela, zbog njegove efikasnosti i ukupnih dobiti za kompanije i lokalne zajednice.

Njujork doprema 90% potrebnih količina vode za piće iz Catskill/Delawere sliva, planinskog područja udaljenog 200 km od grada, na kome živi oko 80 000 stanovnika. Opcije su bile izgradnja novih postrojenja za prečišćavanje vode za piće (vrednosti od oko 4–6 biliona dolara) ili zaštita voda na planinskom delu sliva (u visini od 1 bilion dolara). Formiran je neprofitni savet za razvoj poljoprivredne proizvodnje u slivu, radi unapređenja korišćenja poljoprivrednog zemljišta i ekonomskog razvoja lokalnih zajednica. Partneri u realizaciji kompenzacionih aranžmana su asocijacije farmera, predstavnici lokalnog nivoa upravljanja sa slivnog područja i predstavnici različitih organa upravljanja grada Njujorka. Program razvoja poljoprivredne proizvodnje u slivu se u potpunosti finansira sredstvima grada i sprovodi preko lokalnih saveta za poljoprivredu. Kompenzacije se plaćaju iz sredstava prikupljenih na ime povećanja cene vode od 9% za ove namene. Iako je participacija dobrovoljna, u sprovođenju programa uključeno je 85% farmera i vlasnika šuma u slivu. Kompenzacijama se pokrivaju svi troškovi sprovođenja mera zaštite na poljoprivrednom

i šumskom zemljištu. Za kooperativno ponašanje i primenu mera zaštite u dužem vremenskom periodu (10 i više godina) odobravaju se dodatne stimulacije u vidu dozvola za seču šume na drugim područjima i smanjenje poreza na nepokretnosti za 80%. Model se pokazao vrlo uspešan za relativizaciju konflikata i upravljanje kvalitetom voda u slivu [1].

Kompenzacioni aranžmani za pružanje "ekoloških usluga" planinskih područja na zaštiti kvaliteta i kvantiteta voda mogu biti:

- samoorganizovani dogovori privatnog sektora, u kojima je javni sektor malo ili nimalo uključen; plaćanja su dobrovoljna od strane nizvodnih partnera, najčešće privatnih kompanija i/ili asocijacija farmera;

- javni aranžmani, koji se finansiraju od strane nacionalnog ili regionalnog nivoa upravljanja iz javnih prihoda i/ili cene vode za sprovođenje aktivnosti na zaštiti voda i šuma i pošumljavanju uzvodnog dela sliva; institucionalna podrška se obezbeđuje preko javno-privatnih saveta ili korporacija; najčešće je u primeni ako je privatni sektor dobro organizovan i kada javni sektor ima interes da zaštiti sliv; i

- trgovina kompenzacijama, koja je u primeni kada nivo upravljanja postavi vrlo stroge standarde kvaliteta vode ili nisku kvotu za ukupnu emisiju zagađenja; u primeni je za velika područja s kompleksnim i teško predvidljivim problemima u zaštite prirodnih resursa; trgovina emisijama kreditima omogućava kompanijama i vlasnicima zemljišta izbor između troškova snižavanja emisije i kupovine emisijama kredita.

Iskustva u primeni PES instrumenta i kompenzacionih aranžmana su da je mnogo lakše organizovati nizvodne korisnike vode da obezbede sredstva, nego uzvodne vlasnike zemljišta da prihvate i sprovedu mere zaštite voda, zemljišta i šuma. Značajnu ulogu u iniciranju organizovanja i artikulisanju interesa vlasnika i lokalnih zajednica u uzvodnim, planinskim delovima slivova imaju javne institucije i nevladine organizacije [7].

3.3. Primena kompenzacija za planinska područja u slivovima izvorišta vodosnabdevanja u Srbiji

Teško da se može govoriti o bilo kakvoj sličnosti između prakse u svetu i u Srbiji u pogledu pristupa i primene kompenzacija stanovništvu i lokalnim zajednicama i upravljanja zaštićenim i rezervisanim prostorima.

Za sprovođenje zaštite i rezervisanja prostora nedostaje programska podrška. Odgovarajuća programska podrška podrazumeva definisanje i oročavanje aktivnosti i sredstava (mera, instrumenata i finansijskih sredstava), razgraničenje nadležnosti i adresiranje obaveza i odgovornosti, ustanovljavanje mehanizama koordinacije akcija aktera i aranžmana kooperacije javnog i privatnog sektora i participacije lokalne zajednice (stanovništva, interesnih i dobrovoljnih grupa) u sprovođenju zaštite i rezervisanja prostora. U odnosu na praksu razvijenih zemalja, kod nas je zapostavljen razvoj ove vrste podrške. Problem nerazvi-

jene programske podrške posebno dolazi do izražaja kod područja slivova vodoakumulacija za regionalno vodosnabdevanje. Za ova područja neophodni su programi razvoja lokalnih zajednica i preseljenja stanovništva sa svim prostornim i socio-ekonomskim implikacijama. Višedecenijska praksa je da se razvoj planinskih područja svodi na povremene i parcijalne, dominantno sektorske aktivnosti i akcije. To znači da su domaćinstva prepuštena sama sebi u obezbeđenju uslova za život, što za posledicu ima pražnjenje retko naseljenih planinskih područja i nekontrolisano naseļavanje prigradskih i rubnih područja urbanih centara. To je odraz kako odsustva programske podrške, tako i nedovoljne razvijenosti i neusklađenosti mera i instrumenata prostorne, regionalne, vodoprivredne, energetske i poljoprivredne, kao i zemljišne i fiskalne politike.

Multisektorski paketi instrumenata i mera različitih politika ne mogu se uspostaviti usled odsustva međusektorske koordinacije i kooperacije i subordinacije nivoa upravljanja.

Za sprovođenje zaštite i rezervisanja prostora izostala je u potpunosti značajna podrška mera i instrumenata zemljišne, ekonomske i fiskalne politike.

Povoljnu strukturu i obim državnog vlasništva nije pratila celovita zemljišna politika. Osnovni instrument je eksproprijacija nepokretnosti. Zakonom o eksproprijaciji iz 1991. godine uvedena je obaveza utvrđivanja ove naknade u visini tržišne cene nepokretnosti, kao i obaveza da se "za eksproprijirano obradivo zemljište licima kojima je prihod od tog zemljišta uslov za egzistenciju na njihov zahtev naknada određuje davanjem drugog odgovarajućeg zemljišta iste klase i kvaliteta u istom mestu ili bližoj okolini". Primena propisane obaveze predstavljala bi značajan pomak u pristupu kompenzacijama i obezbeđenju ekonomske i pravne sigurnosti stanovništva na rezervisanim prostorima. Na žalost, ova zakonska odredba je deklarativna i bez značaja za pravično rešavanje eksproprijacije, jer je istim zakonskim osnovom anulirana (ne primenjuje se) za sve slučajeve u kojima se eksproprijiraju velike površine poljoprivrednog zemljišta (npr. za vodoakumulacije). Ovim je stanovništvo koje poseduje zemljište u rezervisanim prostorima stavljeno u neravnopravan položaj, u prvom redu, u odnosu na reprezentante javnog/opšteg interesa (javna i privredna preduzeća) i stanovništvo sa drugih područja, koje po niskim, neekonomskim cenama dolazi do vode za piće ili električne energije, kao i u odnosu na lokalni nivo upravljanja i ostalo stanovništvo lokalne zajednice.

Kako su korisnici eksproprijacije (javna i privredna preduzeća) oslobođeni obaveze obezbeđenja zemljišta za zamenu eksproprijiranog zemljišta, postavlja se pitanje pod kojim uslovima, kada i po kojoj ceni će to moći da učini oštećeni poljoprivrednik. Ovakvom praksom su mnoga, ekonomski relativno dobrostojeća poljoprivredna domaćinstva pretvorena u socijalne slučajeve, jer za dobijeni iznos naknade nisu mogla da kupe odgovarajuće poljoprivredno zemlji-

šte, tako da im je činom eksproprijacije oduzet osnov egzistencije [14].

Nisu ustanovljeni stimulativni i destimulativni instrumenti ekonomske (subvencije, premije, kompenzacije, krediti i sl.) i fiskalne politike (poreske olakšice, oslobađanja i sl.) u funkciji sprovođenja zaštite i rezervisanja prostora. Naknade za korišćenje voda nisu zasnovane na stvarnim investicionim i troškovima eksploatacije i zaštite tog prirodnog resursa i vodoprivrednih sistema. Usled toga, prikupljenim sredstvima od naknada može se pokriti samo mali deo stvarnih troškova eksploatacije, tako da skoro ništa ne preostaje za finansiranje mera zaštite.

Sprovođenje i kontrola zaštite i korišćenja zaštićenih i rezervisanih prostora u nadležnosti je više od deset resornih organa i isto toliko paradržavnih organizacija (posebni organizacija, javnih ustanova i preduzeća). Medusektorska koordinacija nije uspostavljena ni unutar pojedinih, niti između resornih organa. Sukob interesa najizraženiji je između sektora u kojima javna preduzeća imaju monopolski položaj.

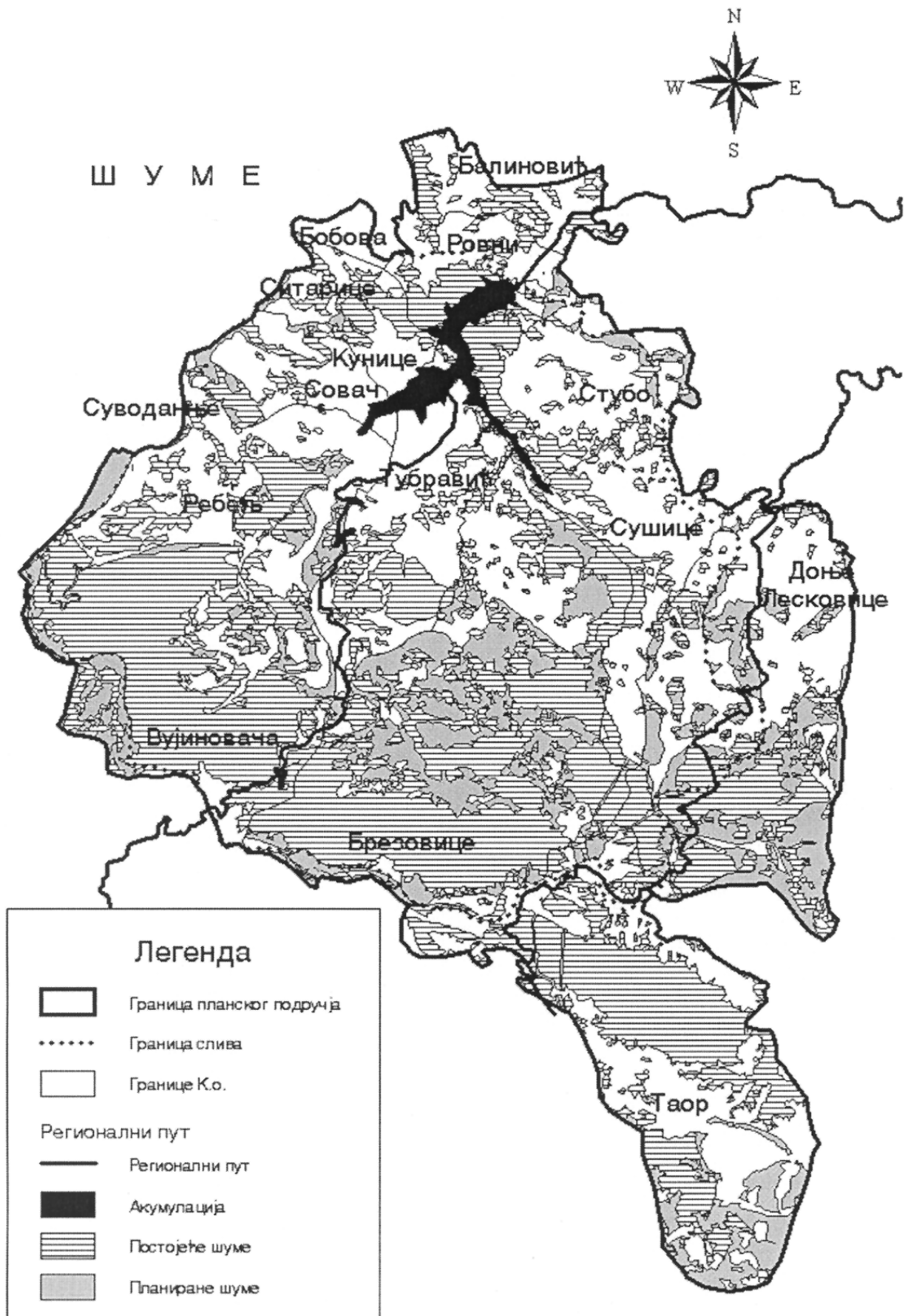
Uloga i status paradržavnih organizacija su neujednačeni. To se posebno reflektuje na upravljanje vodama (i vodoprivrednim objektima). Usled nejasnog i neujednačenog pravnog i svojinskog statusa, javna vodoprivredna preduzeća mogu da upravljaju vodama samo na posredan način, poveravanjem poslova specijalizovanim privrednim organizacijama, što se ne može smatrati sigurnim i perspektivnim rešenjem. Na njihov rad korisnici resursa i javnost nemaju nikakvog uticaja, niti uvida u vodoprivredne aktivnosti i posledice tih aktivnosti. To znači da je republički nivo u potpunosti preuzeo institucionalni sistem upravljanja vodama i postao jedini akter i tumač kako javnog/opšteg, tako i pojedinačnih interesa u ovoj oblasti. Jedan od mogućih modela institucionalno-organizacionog aranžmana upravljanja vodama, koncipiran po ugledu na postojeću praksu razvijenih zapadnih zemalja, podrazumeva ustanovljavanje mogućnosti (u pravnom sistemu) za kreiranje svojevrstnih javno-pravnih korporacija. Preko ovih korporacija bilo bi institucionalizovano usaglašavanje i usklađivanje javnog i privatnog interesa, putem raspoređivanja svojinskih prava (prevashodno na vodoprivrednim objektima) i nadležnosti i uticaja na upravljanje vodama. Njihovo formiranje trebalo bi da se odvija na svim nivoima upravljanja vodama, uz dominantnu zastupljenost regionalnog nivoa, zasnovanog na funkcionalnom principu – po podslivovima, melioracionim područjima i/ili pojedinačnim vodoprivrednim sistemima [11].

Zakonskim osnovama (o šumama) nisu definisane nadležnosti i obaveze republičkih resornih organa, nadležnog javnog preduzeća i privatnih vlasnika, niti je obezbeđena finansijska i podrška instrumenata zemljišne politike za sprovođenje zaštitne funkcije šuma. Obaveza sprovođenja zaštitne funkcije šuma i re-investiranja prikupljenih sredstava na ime naknada za korišćenje šuma i prihoda od šume za ovu namenu nije ustanovljena za JP "Srbijašume", kako na šumskom zemljištu koje mu je preneto na upravljanje, tako ni na

drugom zemljištu u državnoj i privatnoj svojini. Za sprovođenje zaštitne, antierozione funkcije šuma u slivovima vodoakumulacija regionalnih sistema vodosnabdevanja u primeni je specifičan institucionalno-organizacioni i finansijski aranžman. Ministarstvo nadležno za vodoprivredu obezbeđuje, iz prikupljenih sredstava na ime naknada za korišćenje voda, potpunu finansijsku podršku, organizuje i poverava sprovođenje zaštitnih mera specijalizovanim vodoprivrednim preduzećima. Problem se javlja kada su u pitanju šume i šumsko zemljište u privatnom vlasništvu, na kojima se ne sprovode mere za obezbeđenje zaštitne funkcije šuma, već samo antierozione tehničke mere za koje se zemljište pribavlja eksproprijacijom [8].

Stanovništvo, interesne i dobrovoljne grupe, privatni i javni sektor u lokalnoj zajednici nisu dovoljno ili nisu uopšte uključeni u proces razmatranja i donošenja zakonskih rešenja o zaštićenim prostorima. Formalno su informisani (putem odluka o izradi i donošenju planova) i uključeni (putem javnog uvida) u proces donošenja planskih odluka o zaštiti i rezervisanju prostora. Svi drugi oblici informisanja, edukacije, participacije i kooperacije zapostavljeni su u pripremi i donošenju planskih odluka, a naročito u njihovoj primeni/implementaciji. Otuda pojedinci, privatni, delimično i javni, sektor nisu dovoljno upoznati sa ustanovljenim režimima zaštite i rezervisanja prostora. Kako im nije pružena stručna pomoć u prepoznavanju partikularnog u javnom/opštem interesu za sprovođenje ovih režima, to nisu spremni da ih uzimaju u obzir i da ih se pridržavaju u procesu donošenja pojedinačnih odluka o razvoju, korišćenju i izgradnji prostora. U proteklom periodu ostao je neiskorišćen veliki potencijal aktivne participacije i partnerstva lokalne zajednice u organizaciji i sprovođenju zaštite i rezervisanja prostora. Primeri uspešne samoorganizacije lokalnog stanovništva i dobrovoljnih grupa u sprovođenju zaštite i rezervisanja prostora još uvek su malobrojni, u prvom redu zbog odsustva podrške republičkog i nedovoljne podrške lokalnog nivoa upravljanja.

Svi naznačeni problemi imaju još veću težinu ako se dovedu u vezu s prirodetima i planiranim obimom antierozionih radova, dominantno na planinskom delu slivova regionalnih sistema vodosnabdevanja. Po vodoprivrednom značaju i stepenu osetljivosti funkcije na zasipanje nanosom, apsolutni prioritet na zaštiti vodoprivrednih objekata imaju vodoakumulacije, u prvom redu postojeće i vodoakumulacije u izgradnji. Antieroziono uređenje obuhvata biološke, biotehničke i tehničke mere i radove, kao i normativne mere. Na području svih slivova u Srbiji trebalo bi sprovesti biološke antierozione mere (pošumljavanje, melioracije livada i pašnjaka) na ukupno oko 750 hiljada hektara. Prioritet imaju biološke mere na oko 200 hiljada hektara u slivovima 12 postojećih i planirane 33 vodoakumulacije u periodu do 2021. godine. S obzirom na prosečnu dinamiku iz prethodnog perioda od 3 hiljade hektara godišnje, za realizaciju prioritarnih bioloških mera za zaštitu vodoakumulacija bilo bi potrebno oko



Slika 1. Plan šuma u slivu vodoakumulacije "Rovni".
 Izvor: Strategija razvoja, zaštite i korišćenja sliva vodoakumulacije "Rovni", 2003.

70 godina. Takva dinamika bi dovela do zasipanja vodoakumulacija nanosom, čime bi se ugrozila njihova funkcija i skratio vek trajanja [11].

3.4. Mogućnosti primene kompenzacija za zaštitu i razvoj planinskih područja u Srbiji na primeru sliva vodoakumulacije "Rovni"

Ustavnim okvirima i zakonskim osnovama nisu ustanovljene "kompenzacije" za posledice ograničenja u korišćenju prostora. U našoj praksi figuriše termin "naknada", koji predstavlja samo jedan od mogućih oblika kompenzacija i vezuje se isključivo za eksproprijaciju nepokretnosti.

U našoj praksi malo je planskih osnova kojima su predviđene kompenzacije stanovništvu i lokalnim zajednicama za gubitke i štete nastale usled ograničenja režima korišćenja zaštićenih i rezervisanih prostora. Prvi pokušaj te vrste učinjen je u toku izrade i donošenja Prostornog plana područja sliva vodoakumulacije "Bogovina" (1999). U nacrtu uredbe za donošenje prostornog plana, umesto "kompenzacija" ili "naknade", upotrebljen je termin "razlika za umanjen prihod" u poljoprivrednoj proizvodnji usled ograničenja u korišćenju poljoprivrednog zemljišta u užoj zoni zaštite vodoakumulacije. U donetoj uredbi ova odredba je izostavljena, usled toga što u zakonima o vodama i planiranju i uređenju prostora i naselja nema osnova za utvrđivanje takve vrste naknada, odnosno kompenzacija. Regionalnim prostornim planom Kolubarskog okruga pogođenog zemljotresom (2002) predviđen je specifičan oblik kompenzacija lokalnim zajednicama – kompenzacioni programi razvoja turističkih aktivnosti na zaštićenim slivnim područjima vodoakumulacija ("Rovni") i rezervisanim prostorima za površinsku eksploataciju energetskih izvora.

Jedan od ciljeva Prostornog plana područja sliva vodoakumulacije "Rovni" je unapređenje kvaliteta življenja lokalnog stanovništva. Ovakav cilj se može ostvariti realizacijom posebnih kompenzacionih programa i aranžmana za sprovođenje režima i mera zaštite izvorišta vodosnabdevanja.

Akumulacija "Rovni" je ključni objekat Kolubarskog sistema za snabdevanje stanovništva vodom i za regulisanje voda u Kolubarskom rečnom sistemu. Sliv Kolubare spada u najmalovodnije slivove u Srbiji. U slivu se nalazi jedan od najznačajnijih lignitskih basena, čija termoenergetska eksploatacija podrazumeva veliki utrošak vode, a u donjem delu sliva su i veoma značajni zemljišni resursi, čije intenzivno korišćenje zahteva navodnjavanje. Usled toga se na slivu Kolubare javlja najveći bilansni nesklad između raspoloživih i potrebnih količina vode. Zbog osobenosti geneze velikih voda na slivu Kolubare javljaju se veliki i rušilački povodnji, koji ugrožavaju nizvodna područja, kako naselja i poljoprivredne površine, tako i površinsku eksploataciju lignita. Izgradnjom brane i formiranjem akumulacije "Rovni" nizvodnim područjima biće obezbeđen vrlo visok stepen zaštite od poplava, nedostajuće količine vode za piće i zahvatanje vode iz

vodotoka za potrebe termoenergetskih postrojenja, manje i za navodnjavanje i industrijske kapacitete.

Na području sliva vodoakumulacije "Rovni" izražen je proces depopulacije i starenja stanovništva. Dominantno je učešće poljoprivrednog u aktivnom stanovništvu, koje se bavi ekstenzivnom, niskoproduktivnom poljoprivrednom proizvodnjom. To područje ima izražene disfunkcije socijalnog i ekonomskog razvoja, što ga čini posebno osetljivim na ograničenja u pogledu korišćenja prirodnih resursa zbog režima zaštite prostora sliva.

Ograničenja u ekonomskom i socijalnom životu stanovništva na području sliva vodoakumulacije "Rovni" nastaću kao posledica:

- preseljenja 62 domaćinstava iz zone potapanja, kojima je isplaćena novčana naknada za eksproprijaciju nepokretnosti;

- smanjenja ukupnih poljoprivrednih površina za oko 1600 ha, od čega se 214 ha (I–IV bonitetne klase) potapa zbog formiranja vodoakumulacije, a preostale površine su predviđene za pošumljavanje i formiranje travnih površina u periodu do 2020. godine; kao i značajnih kvalitativnih i kvantitativnih promena u korišćenju poljoprivrednog zemljišta;

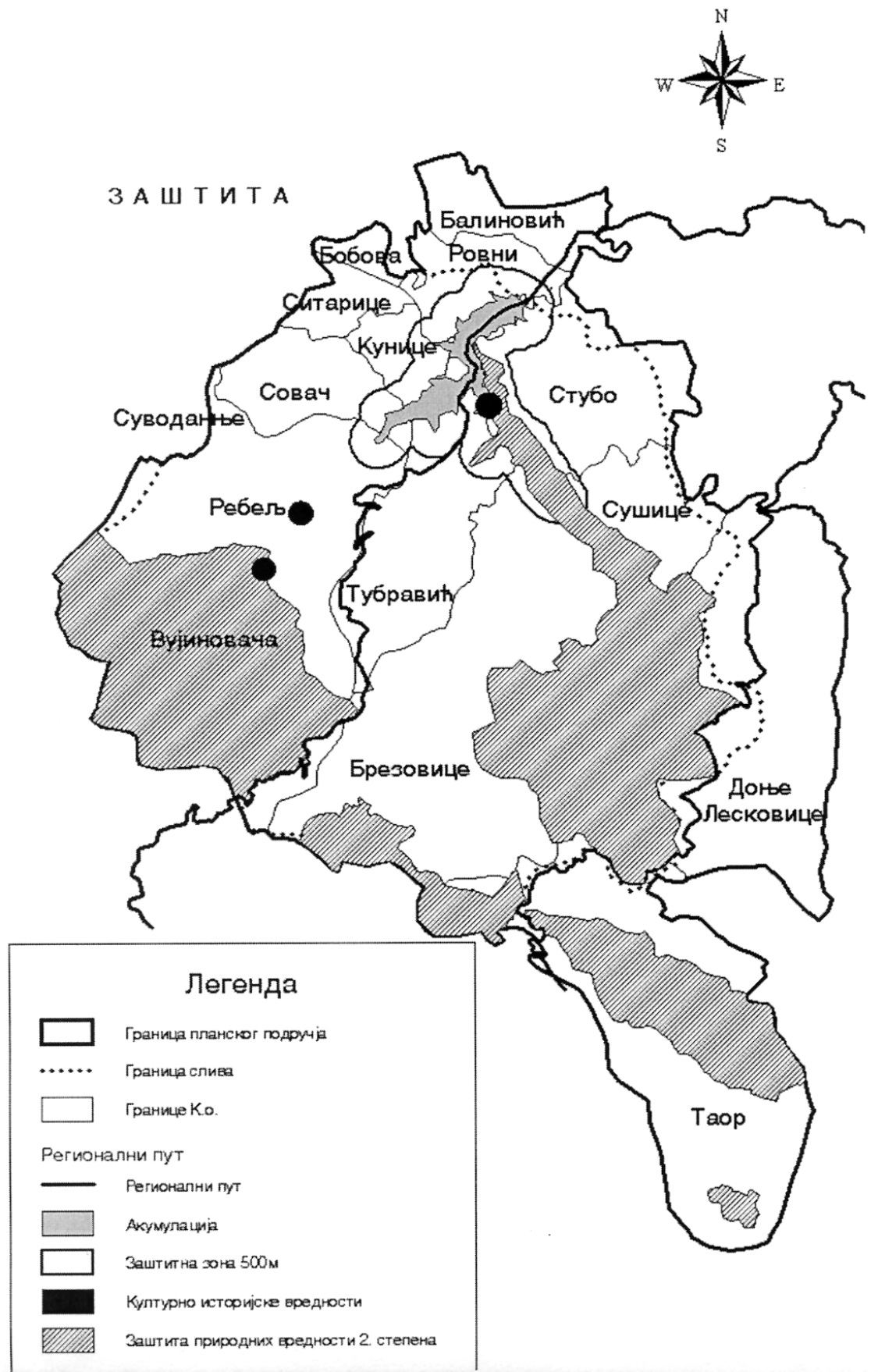
- pošumljavanja oko 1400 ha i preuzimanja drugih bioloških antierozivnih mera na oko 1800 ha (slika 1), koji će se odvijati pretežno na zemljištu u privatnom vlasništvu (učestvuje sa 51% u površinama pod šumama i sa 95% u poljoprivrednim površinama); i

- režima korišćenja prostora po zonama zaštite, jer se u zoni neposredne zaštite izvorišta sve površine isključuju iz poljoprivredne proizvodnje u korist formiranja stabilnog travnog pokrivača; u užoj zoni zaštite (površine oko 800 ha) se ograničava način obrade zemljišta i napasanje stoke, zabranjuje primena osoke, azotnih đubriva, pesticida i dr.; dok će 4 predložene zone s II stepenom zaštite prirodnih vrednosti imati ograničenja slična užoj zoni zaštite izvorišta, a obuhvataju prostor 4–5 puta veće površine (slika 2).

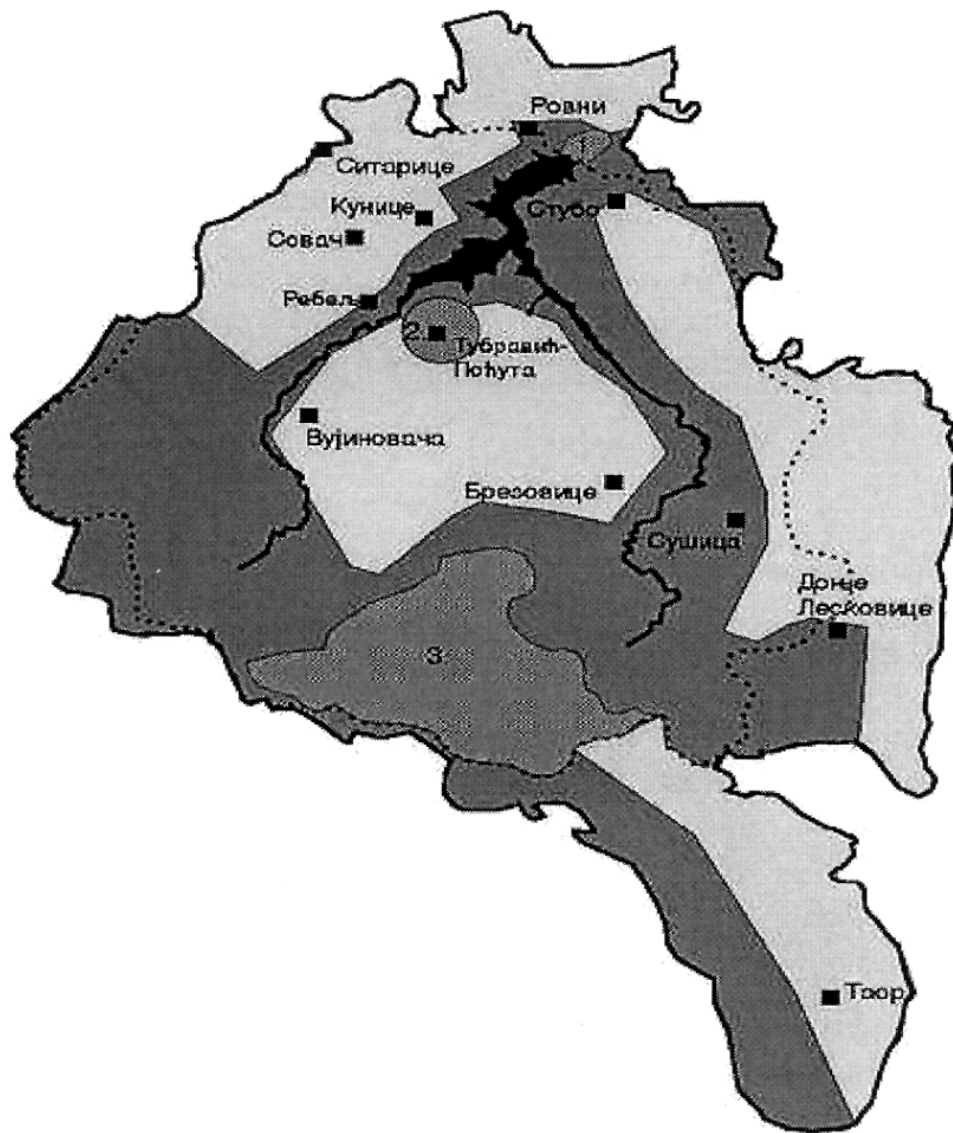
U celini posmatrano, na skoro polovini sliva vodoakumulacije nastaću velika ograničenja u korišćenju prostora zbog režima zaštite voda i prirodnih vrednosti i planiranih antierozivnih mera. Pri tome je nesporno da će neke od predviđenih antierozivnih mera imati i pozitivne efekte, kao što je predviđeno pošumljavanje najslabijih zemljišta u široj zoni zaštite izvorišta, koje bi trebalo da ima uticaja na povećanje rentabilnosti poljoprivredne proizvodnje na ostalim površinama.

Osnovni korisnici ekoloških usluga sliva vodoakumulacije "Rovni" su termoenergetska postrojenja i rudnici u Kolubarskom lignitskom basenu, nizvodna naselja, poljoprivredni i drugi proizvođači. Za formiranje uzvodno–nizvodnih kompenzacionih aranžmana sredstva bi trebalo da se obezbede iz cene struje, naknada za građevinsko zemljište zaštićenih naselja i dobrovoljnih naknada asocijacija različitih proizvođača.

Kompenzacione šeme bi trebalo da obuhvate:



Slika 2. Zaštita prostora sliva vodoakumulacije "Rovni".
 Izvor: Strategija razvoja, zaštite i korišćenja sliva vodoakumulacije "Rovni", 2003.



Легенда

■	Насеља	■	Регулациони планови	■	Генерални план
■	Акумулација	■	1. АквеСивти	■	3. Скијашисте Повлен
—	Река	■	2. Тубравин Пољуга	■	Зоне
---	Граница слива			■	рурална
—	Граница плана			■	еколошка

Slika 3. Zone turističke ponude u slivu vodoakumulacije "Rovni".
Izvor: Milijić S., Mitrović S., Krunic N., 2002.

– direktne kompenzacije vlasnicima zemljišta za: pošumljavanje i preuzimanje drugih, predviđenih mera zaštite, gubitak dobiti zbog ograničenja u korišćenju i obradi poljoprivrednog zemljišta i sl.;

– finasiranje kompenzacionih programa razvoja poljoprivredne proizvodnje, turizma, malih proizvodnih kapaciteta i infrastrukturnog opremanja područja i naselja;

– kreditne i poreske olakšice za investitore sa i van područja sliva za investicije u mere zaštite prostora i razvoj lokalnih zajednica i dr.

Kada je reč o razvoju poljoprivredne proizvodnje preduslov je povećanje površine gazdinstava, čemu će pogodovati veliki udeo staračkih domaćinstava na ovom području. Kompenzacionim programom bi trebalo obuhvatiti stimulacije (kreditne i fiskalne) za

ukrupnjavanje poseda, nabavku opreme, podizanje većih farmi (u široj zoni zaštite izvorišta), organizovanje stručne/tehničke pomoći, edukaciju poljoprivrednika, uspostavljanje sistema kontrole kvaliteta i dr.

Razvoj zimskog i letnjeg turizma može da omogućiti sezonsko zapošljavanje stanovništva i uključivanje domaćinstava u ponudu seoskog turizma. Organizacija turističke ponude u prostoru doprineće boljoj saobraćajnoj dostupnosti i opremljenosti turističkih lokacija i naselja tehničkom i sportsko-rekreativnom infrastrukturom, kao i različitim vrstama uslužnih delatnosti. Predviđeno je formiranje nekoliko turističkih zona (planinska, podbranska i ruralna), čija se turistička ponuda zasniva na izletničkom i, delimično, stacionarnom turizmu sa apartmanskim i smeštajem u seoskim kućama (slika 3). Kompenzacionim programom bi trebalo obuhvatiti finansiranje infrastrukturnog opremanja područja i turističkih lokacija, stimulacije (kreditne i fiskalne) za uključivanje domaćinstava u turističku ponudu (seoski turizam, izgradnju apartmanskih jedinica, uslužnih kapaciteta i dr.), edukaciju stanovništva (posebno žena) i sl.

Institucionalno-organizaciona podrška bi se mogla obezbediti formiranjem javno-privatnih korporacija za Kolubarski sliv, agencije za zaštitu slivova vodoakumulacija i saveta za razvoj poljoprivrede i turizma, uz neophodno uključivanje predstavnika lokalnih zajednica sa uzvodnog i nizvodnog područja i asocijacija vlasnika zemljišta u slivu vodoakumulacije. Kako je najznačajniji nizvodni korisnik "ekoloških usluga" planinskog područja na zaštitu kvaliteta i kvantiteta voda iz elektroenergetskog sektora, mogao bi se primeniti javni aranžman.

ZAKLJUČAK

U pogledu pristupa i primene kompenzacija stanovništvu i lokalnim zajednicama i upravljanja zaštićenim planinskim područjima u slivovima izvorišta vodosnabdevanja, skoro da nema bilo kakve sličnosti između prakse razvijenih zemalja i Srbije.

Sa redefinisanjem odnosa uloge države i tržišta, državnog i privatnog vlasništva, javnog/opšteg i pojedinačnog interesa i sa reformom upravljačkog sistema, biće stvoreni preduslovi za razvoj i stvarnu primenu različitih oblika kompenzacija stanovništvu i lokalnim zajednicama u zaštićenim i rezervisanim prostorima.

Primenom iskustava razvijenih zemalja, u prvom redu, u upravljanju zaštićenim prostorima može se obezbediti integrisan pristup zaštiti prostora i razvoju lokalnih zajednica na planinskim područjima i u regionalnom/subregionalnom okruženju. To se odnosi naročito na razvoj i primenu: (a) posebnih programa razvoja, upravljanja i/ili akcija; (b) multisektorskog paketa mera i instrumenata raznih politika prema tematskim oblastima zaštite, uz podršku instrumenata zemljišne, ekonomske i fiskalne politike; (v) institucionalno-organizacionih aranžmana i (g) informisanja i uspostavljanja partnerstva/kooperacije na relacijama javni-privatni sektor, državne-nezavisne institucije i

organizacije, nivoi uprave-stanovništvo, interesne i dobrovoljne grupe.

Očekuje se da bi, u promenjenim uslovima, mogli da se primene specifični instrumenti kompenzacija za planinska područja u slivovima izvorišta vodosnabdevanja, kao rezultat uspostavljanja kooperacije na relaciji uzvodna-nizvodna područja. Kompenzacione šeme i aranžmani bi se zasnivali na plaćanju tzv. "ekoloških usluga". Prioritet bi trebalo dati javnim kompenzacionim aranžmanima, koji se finansiraju od strane nacionalnog ili regionalnog nivoa upravljanja iz javnih prihoda i/ili cene vode i električne energije.

LITERATURA

- [1] Bieberstein Koch-Weser M., Kahlenborn W., 2002, Legal, Economic and Compensation Mechanisms in Support of Sustainable Mountain Development, Bishkek Global Mountain Summit
- [2] Broads Authority, 1987, Broads Management Plan, Norwich
- [3] Davidson J., Wibberley G., 1977, Planning and the Rural Environment, Urban and Regional Planning Series, Vol. 18, Pergamon Press, Oxford
- [4] European Commission, 1997, The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies, Regional policy and cohesion, Luxembourg
- [5] Zakon o eksproprijaciji, Službeni glasnik RS, br. 53/95, Beograd
- [6] Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 2003, Strategija razvoja, zaštite i korišćenja područja sliva vodoakumulacije Rovni, u izradi, Beograd
- [7] Johnson N., White A., Perrot-Maitre D., 2002, Developing Markets for Water Services from Forests: Issues and Lessons for Innovators, Forest Trends, Vancouver
- [8] Maksin-Mičić M., 2000, Zaštita i rezervisanje prostora - normativnost i praksa, Geografski fakultet, Beograd
- [9] Maksin-Mičić M., 2002, Kompenzacije za ograničenja u ekonomskom i socijalnom životu, Ekonomski anali, 155, Beograd
- [10] Miličić S., Mitrović S., Krunic N., 2002, Planiranje razvoja sela u slivnim područjima vodoakumulacija, u zborniku Naučno-stručnog skupa: Selo u novim razvojnim uslovima, Udruženje urbanista Srbije i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Mataruška Banja
- [11] Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, 2001, Vodoprivredna osnova Republike Srbije, Beograd
- [12] OECD, 1995, Environmental Performance Reviews - Austria, Paris
- [13] OECD, 1994, Public policies for the Protection of Soil Resources, Environmental Monographs, No. 89, Paris
- [14] Petovar K., 1991, Sociološka dimenzija i socijalni kontekst realizacije vodoprivrednih i energetskih sistema, Vodoprivreda, br. 23, 1-2: 11-16
- [15] Reid W.V., 2001, Capturing the value of ecosystem services to protect biodiversity. In: Managing human-dominated ecosystems, eds. G. Chichilensky, St. Louis: Missouri Botanical Garden Press
- [16] Uredba o Prostornom planu područja sliva vodoakumulacije "Bogovina", Službeni glasnik RS, br. 43/99, Beograd
- [17] Uredba o utvrđivanju Regionalnog prostornog plana područja Kolubarskog okruga pogodnog zemljotresom, 2002, Službeni glasnik, br. 70/02, Beograd.