

Marija Maksin-Mičić\*

## KOMPENZACIJE ZA OGRANIČENJA U EKONOMSKOM I SOCIJALNOM ŽIVOTU

**APSTRAKT:** U radu se daje kratak osvrt na pristup upravljanju i usmeravanju razvoja i korišćenja prostora i, u tim okvirima, na ulogu planiranja u evropskim zemljama i probleme naše prakse. Razmatraju se ciljevi i konflikti i ukazuje na moguće načine relativizacije konfliktnih interesa u korišćenju prostora. Objasnjeni su pojmovi zaštite i rezervisanje prostora i razlike u režimima korišćenja tih prostora. Različiti režimi i mere zaštite prostora proizvode brojna ograničenja u ekonomskom i socijalnom životu lokalnih zajednica i socio-ekonomske transformacije domaćinstava na obuhvaćenim područjima. Najveći problemi nastaju usled preseljenja stanovništva sa rezervisanih prostora za potrebe vodoprivrede i površinske eksploatacije energetskih izvora. Osnovni pristupi rešavanju ovog problema u evropskim 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 posebnih programa za zaštićene i rezervisane prostora u Srbiji u odnosu na praksu evropskih zemalja. Stav je da će, s redefinisanjem odnosa uloge države i tržišta i s reformom upravljačkog sistema, biti stvoreni preduslovi za razvoj i primenu različitih oblika kompenzacija, zasnovanih na iskustvima evropskih zemalja. Ključne reči: zaštita i rezervisanje prostora, režim korišćenja prostora, ograničenja, kvalitet života, kompenzacije, upravljanje.

**ABSTRACT:** A short review of approaches to management and guidance of development and space utilization and its relation to the role of planning in the European countries and in Serbia have been given. The targets and conflict of interests connected to land use have been discussed and possibilities of conflict relativisation have been pointed out. The idea of space protection and reservation has been explained, together with the differences in space utilization regimes. Regimes and measures for space protection produce numerous limitations and development problems to the local communities in the involved areas. Special attention has been paid to research into various effects of social benefits and losses subsequent to proclamation of space protection and reservation, especially those related to removal of the population and the settlements. Possible forms and ways of providing compensations to the population and the local communities in the protected and reserved areas have been presented. Problems and possibilities of using experience of the European countries in the management of protected and reserved areas have also been pointed out.

\* Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije

## 1. UPRAVLJANJE I USMERAVANJE KORIŠĆENJA PROSTORA

Društveno **upravljanje** (regulacija) označava sistem legitimnog uticanja na ponašanje pojedinaca i društvenih/interesnih grupa prema prethodno postavljenim ciljevima, dok društveno **usmeravanje** obuhvata objedinjen i koordiniran sistem kontrole „od gore prema dole“ i „od dole prema gore“. (Vujošević, 1996) Za funkcionisanje ovih sistema neophodno je definisanje uloge i odnosa različitih upravljačkih mehanizama (države, tržišta, planiranja i dr.).

Ključnim upravljačkim problemom današnjice smatra se usklađivanje odnosa uloge države i tržišta. Posle perioda deregulacije, deplanifikacije i decentralizacije, početkom devedesetih godina u razvijenim državama zapada počelo je jačanje regulativne uloge države, selektivne replanifikacije i recentralizacije u odlučivanju.

U situaciji kada nije izgrađen društveni konsenzus o novom modelu upravljanja i usmeravanja razvoja preovladava orijentacija k „srednjim“ rešenjima. To je usmerenje ka uravnotežavanju instrumenata iz raznih upravljačkih mehanizama i razvoju selektivnog planiranja, na relaciji „jaka vlada-zdravo tržište-(relativno) čvrsto struktuiran sistem selektivnog planiranja“. (Vujošević, 1996) Posle perioda osporavanja potrebe i legitimiteta planiranja smatra se da je planiranje jedan od glavnih upravljačkih mehanizama za artikulaciju kontrole i konsenzusa i za održavanje stabilnosti političkih, ekonomskih, socijalnih i ekoloških sistema. Neosporan je **integralni pristup** usmeravanju razvoja. Razlike se javljaju u pogledu razgraničenja pojedinih vrsta planiranja (prostornog, ekonomskog, socijalnog, ekološkog i dr.) i planiranja u odnosu na druge mehanizme regulacije, kao i operacionalizacije integralnog pristupa. Sve su izraženije tendencije integrisanja prostornog i ekološkog u jedan vid planiranja i njihovog izdvajanja u poseban institucionalni blok, za koji se očekuje da će imati koordinirajuću i integrišuću ulogu u planiranju i usmeravanju razvoja.

Planiranje u Srbiji izgubilo je pređašnji, a nije steklo novi legitimitet. Sistem planiranja je nedefinisan, jer nije jasna njegova uloga u upravljanju razvojem, posebno u odnosu na druge upravljačke mehanizme. To se odnosi kako na prostorno (uključujući i urbanističko) planiranje, još i više na ekonomsko i socijalno planiranje. Ako nemamo definisane osnovne ciljeve i dugoročni koncept ekonomskog i socijalnog razvoja, postavlja se pitanje kako možemo utvrđivati i evaluirati različite opcije korišćenja prostora za budući razvoj nekog područja i/ili naselja.

### 1.1. CILJEVI I KONFLIKTI U KORIŠĆENJU PROSTORA

Smatra se da je relativizacija konfliktnih ciljeva i interesa jedan od osnovnih zadataka upravljanja i usmeravanja razvoja.

**Ciljevi** razvoja zasnivaju se na sistemu vrednosnih orijentacija određene društvene zajednice i iskazuju se vrednostima-projekcijama (o onome što može da bude). Sistem vrednosti često je rezultat konvencije u sredini gde postoji konfliktnost u razvoju, te su i ciljevi rezultat usaglašavanja konfliktnih interesa. Preovlađuje stav da kategorija potreba predstavlja polazni okvir za formiranje kriterijuma u donošenju planskih odluka o budućem razvoju. (Petovar, 1986) Jedan od prihvaćenih opštih ciljeva je postizanje određenog/poželjnog nivoa kvaliteta života, koji predstavlja sintezni iskaz postignutog nivoa zadovoljenja određenog broja zajedničkih potreba u datom prostoru i u određenom vremenskom preseku. Kvalitet života obuhvata, kako društveno i individualno blagostanje i životni standard, tako i kvalitet životne sredine. Ustanovljeni/zahtevani/poželjni kvalitet života rezultat je konsenzusa društvene zajednice. (Stalna konferencija gradova Jugoslavije, 1976)

Ciljevi moraju ujedno da reflektuju opšti/javni interes i pojedinačne interese pojedinih sektora i interesnih grupa i pojedinaca, pri čemu se pojedinačni interesi moraju istovremeno uklapati i prepoznavati u okvirima javnog interesa i obrnuto. Sve ređe se pretpostavlja da je javni interes unapred određen. Od prostornog planiranja se očekuje da doprinese artikulisanju individualnih, grupnih i kolektivnih interesa (potreba, težnji i preferenci), da omogući konfrontaciju, približavanje i relativizaciju konfliktnosti različitih interesa putem dijaloga, pregovaranja i ubeđivanja i da, na tim osnovama, artikulise opšti/javni interes.

Najveći broj konfliktnih interesa ima prostorne reperkusije, a naročito oni koji se odnose na korišćenje prostora i prirodnih resursa. **Konflikti** koji se javljaju u korišćenju prostora rezultat su ograničenosti prostora za zadovoljenje velikog broja istovremenih zahteva ili konfliktnih funkcija i aktivnosti na određenom prostoru. Najčešći je slučaj da se razvojni konflikti dešavaju u isto vreme i na istom prostoru, kada se njihovo rešavanje postiže kompromisom ili izborom prioriteta, a u nekim slučajevima i ekspanzijom (gde jedna ili više sukobljenih strana povećava sredstva za zadovoljenje sukobljenih interesa). U pluralističkim i demokratskim društvima teži se usaglašavanju konfliktata putem kompromisa, kada svaka strana zadovoljava svoje interese samo jednim delom, što je moguće postići pod pretpostavkom da postoji relativna ravnoteža snaga između interesnih grupa. Izbor prioriteta može biti uslovljen opredeljenjima države u davanju prednosti zadovoljenju pojedinih potreba. Postojanje vremenske raspodele razvojnih konfliktata omogućava njihovo neutralisanje pomeranjem u vremenu, što se najčešće kombinuje s primenom odgovarajuće fleksibilne organizacije funkcija i promenama u načinu korišćenja prostora. (Spasić, 1988)

## 1.2. KORIŠĆENJE, ZAŠTITA I REZERVISANJE PROSTORA

Kada se govori o **korišćenju prostora**, kao planskoj kategoriji, razlikuju se stvarni/postojeći „način korišćenja prostora“ i planirana „namena prostora“. *Planirana namena prostora* može se definisati kao sintezni iskaz izabranog skupa ciljeva, postojećeg načina korišćenja prostora i budućih potreba za prostorom za razvoj pojedinih funkcija i aktivnosti, raspoloživih sredstava za implementaciju i očekivanih efekata na kvalitet života, racionalno korišćenje i očuvanje raspoloživih prirodnih i stvorenih resursa i zaštitu prirodnih i kulturnih dobara. *Stvarni način korišćenja prostora* ne mora da korespondira (bude usaglašen) planiranoj nameni prostora. Može biti i suprotan planskim rešenjima, kada su interesi korisnika prostora suprotni opštem/javnom interesu, u uslovima neefikasne kontrole korišćenja prostora i nedovoljno razvijenih podrški realizaciji planirane namene i zaštite prostora.

Pojam **zaštita prostora** odnosi se na trajno korišćenje i očuvanje prostora za neku namenu, koja je definisana opredeljivanjem društvene zajednice da trajno štiti, za buduće generacije, posebno vredne prostore i/ili javno/opšte dobro koje se u konkretnom prostoru nalazi, za koje država ustanovi/utvrdi odgovarajući oblik zaštite. Zaštićuju se prostori s izuzetnim/posebnim/retkim vrednostima, dobrima i resursima, najčešće s prirodnim i kulturnim dobrima i vrednostima (nasleda, predela i sl.) i pojedinim vrlo ograničenim neobnovljivim, ili delimično obnovljivim, prirodnim resursima (poljoprivredno zemljište, izvorišta voda i sl.).

Zaštićeni prostori podležu različitim oblicima zaštite: planskoj, legislativnoj, sudskoj i dr. Za ove prostore utvrđuje se normativni i planski režim korišćenja (uređenja i izgradnje) neograničenog vremenskog trajanja u skladu sa ustanovljenim stepenom njihove zaštite.

Pojam **rezervisanje prostora** odnosi se na zaštitu prostora za određeni vremenski period, ili vremenske intervale (*etape*), do realizacije planirane namene. Pre, ili po isteku, određenog vremenskog roka za rezervisan prostor se, na osnovu re-evaluacije planskih ciljeva i odluka, rezervisanje može produžiti za istu ili neku drugu namenu, ili okončati prihvatanjem postojećeg načina korišćenja prostora.

Rezervišu se prostori planirani za: eksploataciju neobnovljivih (primer lignita) i delimično obnovljivih prirodnih resursa (primer izvorišta voda), izgradnju infrastrukturnih sistema i objekata i drugih javnih/opštih dobara, a u nekim slučajevima i prostori za neke buduće, još nepoznate namene (na primer, rezervni prostor za širenje naselja).

Za rezervisane prostore utvrđuju se vremenski ograničeni i diferencirani *normativni i planski režimi njihovog korišćenja* (uređenja i izgradnje), zavisno od

toga u kom vremenskom periodu će biti realizovana planirana namena. Drugim rečima, režim za rezervisan prostor ne može biti isti 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. (Maksin-Mičić, 2000)

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

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

### **2.1. SOCIO-EKONOMSKE TRANSFORMACIJE**

**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 (u skoro svim zaštićenim prostorima prirodnog nasleđa, zaštitnim zonama/pojasima duž vodotoka i vodoakumulacija, lignitskim basenima i dr.);
- 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 (u pojedinim zaštićenim prostorima prirodnog i kulturnog nasleđa);
- 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 privređivanja;
- razvoja planiranih i kompenzacionih aktivnosti i funkcija (npr. saobraćajnih, vodoprivrednih, turističkih i sl.) na zaštićenim i rezervisanim prostorima (npr. za pojedine infrastrukturne sisteme, zaštićene predele izuzetne lepote i sl.), koji uzrokuju uspostavljanje novih obrazaca i stan-

darda 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 s 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 s poljoprivrednim domaćinstvima, koja su rezistentnija na promene i inovacije, s nepovoljnijom obrazovnom strukturom i niskim stepenom socijalne i teritorijalne pokretljivosti, izraženom željom za zadržavanje ustaljenog načina života, opredeljena pre za minimizirane 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 prilagodavanja 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.).

## 2.2. PRESELJENJE STANOVNIŠTVA

Svi oblici ograničenja u korišćenju i zaštiti prostora predstavljaju određen stepen prinude za stanovništvo i lokalnu zajednicu. Najdelikatnije je rešavanje pitanja **preseljenja stanovništva**, koje proizvodi najveći obim socio-ekonomskih transformacija.

Preseljenje predstavlja za svako domaćinstvo, u izvesnom smislu, 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 prilagodavanja.

*Problemi koji prate preseljenje ispoljavaju se u vidu:*

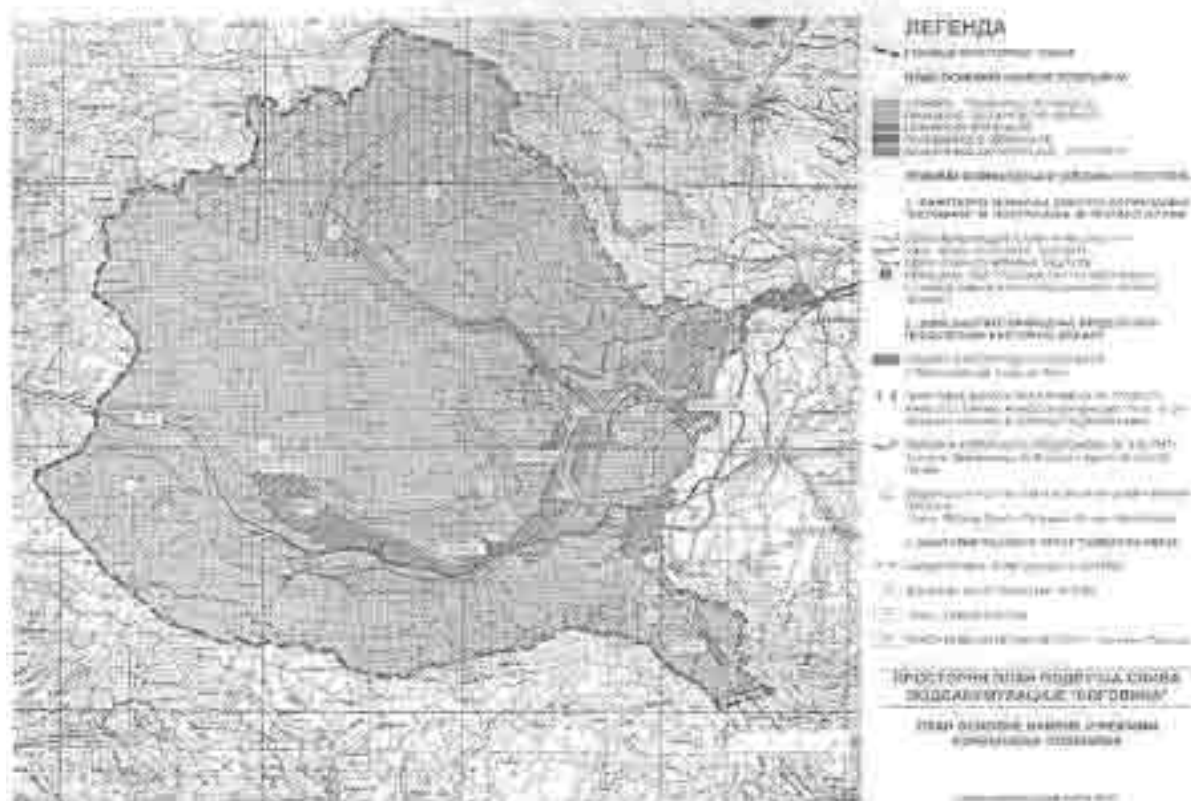
- transformacije mreže naselja, usled preraspodele funkcija između naselja

i postepenog preseljenja stanovništva, koje izaziva poremećaje u funkcionisanju naselja koje se izmešta i naselja koje prihvata preseljeno stanovništvo;

- izbora lokacije za nova naselja, jer stanovništvo teži da preseljenjem očuva formirana susedstva i ne želi da se izmešta na udaljene lokacije (čemu je teško udovoljiti kada se radi o velikim lignitskim basenima);
- obezbeđenja ekonomske osnove za egzistenciju domaćinstava, koja žele i dalje da se bave poljoprivrednom proizvodnjom, što nije uvek moguće ostvariti, pogotovo ako se najkvalitetnije zemljište potapa vodoakumulacijom ili zauzima i degradira površinskom eksploatacijom; i
- preseljenja stanovništva u druga postojeća naselja, što je najracionalnije sa stanovišta korišćenja raspoloživih komunalnih fondova i mreže javnih službi, ali se teškoće javljaju kako usled adaptacije preseljenog, tako i prihvatanja od strane domicilnog stanovništva. (Spasić, 1988)

Najradikalnije promene celokupnog načina života uzrokuju rezervisanje prostora za pojedine namene - za vodoakumulacije (Sl. 1.) i površinsku eksploataciju lignita, koje su veće nego promene u zaštićenim prostorima (npr. prirodnog i kulturnog nasleđa).

**Slika 1. Zaštita i rezervisanje prostora na području sliva vodoakumulacije „Bogovina“**



SLIKA

Izvor: Prostorni plan područja sliva vodoakumulacije „Bogovina“ (1999)

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 strane, i lokalnih interesa, s druge strane. **Konflikt** je uzrokovan 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 pogoršavaju uslove ekonomskog i socijalnog života, ispoljavaju se pretežno na lokalnom nivou.

U osnovi radi se o pitanju *redistribucije posledica i smanjenju razlika u blagostanju*, putem internalizacije eksternih efekata i obezbeđenja kompenzacija lokalnim zajednicama u zaštićenim i rezervisanim prostorima.

### 2.3. KVALITET ŽIVOTA

Kako nije samo reč o **pogoršanju**, već i o **poboljšanju kvaliteta života** lokalne zajednice, koja se postižu aktivnostima javnog sektora, postavlja se pitanje načina utvrđivanja i modaliteta obezbeđenja kompenzacija i povraćaja viška vrednosti (povećane vrednosti zemljišta i nepokretnosti, ekstra profita od obavljanja pojedinih delatnosti i sl.). Utvrđivanje troškova (šteta) i dobiti (koristi) podrazumeva uključivanje i neekonomskih ciljeva, za koje je teško ili nemoguće utvrditi odgovarajući monetarni iskaz. Kako se ovim ciljevima pripisuju relativne vrednosti, a odmeravanje troškova i dobiti za specifične dohodovne i socijalne grupe obavlja pomoću nekog od merila korisnosti, to je omogućeno uspostavljanje sistema vrednovanja i rangiranja njihovog značaja, koji je neizbežno arbitraran i veoma subjektivan. Time se prikrivaju politički, socijalni i moralni izbori („skriveno vrednosti“) i pretvaraju u pseudotehničke iskaze/sisteme. Problemi se ne javljaju samo u vrednovanju nematerijalnih, već i materijalnih eksternalija, usled nesigurnosti procene ponašanja i prilagođavanja ljudi (od kojih zavisi obim i stepen priticanja troškova i dobiti), načina određivanja monetarne vrednosti gubitaka i dobitaka (primenom oportunističkih troškova ili tekućih cena) i neizvesnosti procena budućih (dugoročnih) troškova i dobiti. (Rees, 1994)

Kako ni jedan analitički metod ne daje dovoljnu objektivnu procenu troškova i dobiti, smatra se prihvatljivim *koncept utvrđivanja poželjnog/očekivanog kvaliteta života i životne sredine* (iskazanog graničnim kapacitetom životne sredine i korišćenja resursa, ambijentalnim i standardima kvaliteta životne sredine i sl.) na zaštićenim i rezervisanim prostorima.

Istraživanja ukazuju da celovita interpretacija kvaliteta života uključuje tri nivoa: (a) normativni i institucionalno-organizacioni nivo, preko koga se orga-



nizuje i oblikuje život društvene zajednice, utvrđuju režimi korišćenja i zaštite prostora i resursa; (b) nivo oportuniteta, odnosno opremljenosti, uređenosti i sigurnosti (ili rizika) prirodnog i izgrađenog prostora i aktivnosti; i (v) nivo dostupnosti, odnosno indikacije položaja građana i društvenih grupa u odnosu na prethodna dva nivoa (socijalna i prostorna dostupnost i pokretljivost, viškovi, mogućnost za inicijative i perspektive). (Dželebdžić, 1999)

### 3. KOMPENZACIJE I POSEBNI PROGRAMI ZA ZAŠTIĆENE I REZERVISANE PROSTORE

#### 3.1. PRIMENA KOMPENZACIJA I POSEBNIH PROGRAMA U SVETU

Kompenzacije stanovništvu i lokalnim zajednicama poprimaju različite oblike, obim i modalitete, u skladu s očekivanim posledicama od ograničenja utvrđenih režimima zaštite i rezervisanja prostora, razvojnih pogodnosti obuhvaćenih područja i socio-ekonomskih karakteristika stanovništva. U nekim zemljama EU planskim osnovama ustanovljavaju se osnov i pravila/principi za utvrđivanje kompenzacija.

Zavisno od strukture, oblika, režima i obima zaštite i rezervisanja prostora, primenjuju se 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 razvoj obuhvaćenih i okolnih prostora, putem posebnih programa razvoja, upravljanja i/ili akcija, multisektorske koordinacije i odgovarajućih institucionalno-organizacionih aranžmana, informisanja i uspostavljanja partnerstva/kooperacije između svih učesnika i korisnika prostora.

Kompenzacije se primenjuju, ne samo za zaštićene, već i za rezervisane prostore. U pojedinim zemljama EU (Holandiji, Danskoj, Finskoj) vlasnik ima pravo na pun iznos kompenzacije, ukoliko je obavezujućim planskim osnovom (npr. regulacionim planom) njegovo zemljište rezervisano za javnu namenu. Ta-

da visinu i modalitete kompenzacije sporazumno utvrđuju lokalni nivo upravljanja i oštećena strana. U slučaju kada su režim i pravila korišćenja rezervisanog prostora definisani u skladu s interesima planskih aktivnosti nacionalnog ili regionalnog nivoa upravljanja, oni snose deo ili ceo iznos kompenzacije. (The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997)

Kada je reč o područjima sa prirodnim nasledem preovlađuje stav da se ne može prihvatiti pristup konzervacije aktivnosti i života lokalne zajednice, uz kompenzacije za gubitak prihoda i premije za očuvanje zaštićenih vrednosti. To znači potcenjivanje ekonomskih i socijalnih problema stanovništva i za rezultat ima veliki otpor prema prihvatanju uloge „baštovana očuvane prirode“. (Davidson, Wibberley, 1977) Dominira opredeljenje za koncept **adekvatnog upravljanja zaštićenim prostorima**, kojim se obezbeđuje integralan pristup zaštiti nasleđa i razvoju lokalnih zajednica i širih prostornih celina, odnosno subregija i regija.

Polazeći od sličnosti zaštićenih prostora prirodnog nasleđa u Velikoj Britaniji i Srbiji u pogledu obuhvata, načina i režima korišćenja prostora, za unapređenje naše prakse mogu biti indikativna iskustva u upravljanju Broads-om, zaštićenim vlažnim područjem od internacionalnog značaja. Kako je poljoprivreda veoma značajna za lokalno stanovništvo, obezbeđuje se finansijska i stručna pomoć za razvoj pojedinih oblika poljoprivredne proizvodnje, komplementarne zahtevima zaštite prirodnih vrednosti, u sklopu postojećih programa i razvojnih shema nadležnog resornog organa. Ukoliko poljoprivredna domaćinstva ne prihvate ponuđene solucije, uprava Broads-a nudi akviziciju zemljišta po dogovoru i obezbeđuje povoljne kredite za uključivanje u turističku ponudu područja. 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. Za usmeravanje i kontrolu razvoja ostalih aktivnosti, izgradnje i uređenja naselja i otvorenih prostora uprava Broads-a ima široka ovlašćenja da primenjuje instrumente i rezervne moći (saglasnosti, dozvole, zabrane i naredbe). Kako ne raspolaže finansijskim sredstvima za podsticanje razvoja i primenu svih mera zaštite, ima moć da preko uspostavljenih partnerskih aranžmana obezbedi finansijsku, stručnu i informatičku podršku nadležnih resornih organa i agencija (ili komisija), na nacionalnom i regionalnom nivou. Podršku i učešće lokalne zajednice i lokalnog nivoa upravljanja obezbeđuje putem zajedničkih komisija, dogovora i stalnog informisanja i obučavanja lokalnog stanovništva i korisnika prostora. (Broads Authority, 1987)

Zbog delikatnosti pitanja *preseľjenja stanovništva, rezervisanju prostora* planskim osnovama pristupa se korišćenjem nekoliko osnovnih *principa*:

- (1) *neprihvatljivim* se smatra preseľjenje delova naselja, a samo izuzetno prihvata preseľjenje pojedinih domaćinstava za potrebe planirane saobraćajne infrastrukture;

- (2) *restriktivno* se prihvata nužno preseljenje i potapanje delova naselja i kvalitetnog poljoprivrednog zemljišta za potrebe formiranja vodoakumulacija; i
- (3) *selektivna* se prihvata preseljenje naselja, uz obezbeđenje zamene zemljišta za zemljište poljoprivrednim domaćinstvima na području basena uglja.

Dosadašnja praksa izgradnje *vodoakumulacija* dovela je do praznjenja tih područja i do otpora lokalnog stanovništva izgradnji i režimima zaštite slivova vodoakumulacija. To je uslovalo promene u konceptu integralnog upravljanja vodama i preispitivanje socijalne i ekonomske opravdanosti izgradnje planiranih vodoakumulacija, kojima se potapaju velike površine kvalitetnog poljoprivrednog zemljišta na području sliva. (Davidson, Wibberley, 1977)

U kompleksnoj problematici planiranja, upravljanja i razvoja *basena uglja*, za rešavanje problema preseljenja stanovništva značajna je primena sledećeg koncepta i principa:

- (1) preseljenje naselja usmerava se u postojeća naselja na području basena (koja su van zona eksploatacije), ili u naselja u pripadajućoj subregiji ili regiji;
- (2) za poljoprivredna domaćinstva obezbeđuje se zamena zemlje za zemlju istog ili sličnog kvaliteta, pretežno na rekultivisanim površinama, po završetku eksploatacije;
- (3) preseljenju prethode opsežna istraživanja kulturnih, socijalnih i etičkih svojstava, običaja i navika, kulturnog i duhovnog nasleđa, stavova i odnosa stanovništva prema promenama, kako ugroženog, tako i domicilnog stanovništva; (Spasić, 1988)
- (4) izbor mesta naseljavanja u postojećim naseljima, ili na novim lokacijama, zasniva se na obavljenim istraživanjima i zadovoljenju brojnih kriterijuma, među kojima se izdvajaju: (a) kvalitet stanovanja, komunalne i opremljenosti javnim službama i uredenosti novog naselja mora biti viši u odnosu na naselje iz koga se stanovništvo preseljava; i (b) članovima domaćinstva omogućava se izbor između zadržavanja postojećeg, ili promene zanimanja u novom naselju ili na prihvatljivoj distanci;
- (5) razvoj basena utvrđuje se planskim osnovama i paketom koordiniranih srednjoročnih programa (za period od 5 ili 10 godina) razvoja eksploatacije uglja i drugih aktivnosti, rekultivacije zemljišta, preseljenja stanovništva i sl.;
- (6) programima preseljenja stanovništva definišu se mesto, uslovi i dinamika preseljenja domaćinstava, visina i modaliteti naknada i kompenzacija,

dinamika izgradnje i uređenja novog naselja i međusobne obaveze aktera; i

- (7) obezbeđuje se visok stepen informisanosti o mogućnostima izbora i perspektivi (mesta preseljenja, uslova zapošljavanja, modalitetima kompenzacija i naknada) i učešće stanovništva u donošenju odluka o preseljenju.

U Rajnskom basenu mrkog uglja, zoni najveće koncentracije industrije, rudarstva, poljoprivrede, šumarstva i drugih aktivnosti i naselja u Nemačkoj, s gustinama naseljenosti od 500 st/km<sup>2</sup> (u zoni uglja), ispoštovan je koncept planskog preseljenja naselja i stabilnog razvoja lokalnih zajednica. U odnosu na gustinu naseljenosti obim preseljenja nije prevelik, jer nije preseljeno ni jedno gradsko naselje, već oko 100 većih i manjih sela s preko 30.000 stanovnika (do 1985. godine). Blagovremeno obezbeđenje zamene zemljišta postiže se dinamikom rekultivacije zemljišta, po prestanku eksploatacije, koja prati dinamiku zauzimanja novog zemljišta za potrebe rudarstva (oko 5-6km<sup>2</sup> godišnje). Razvoj novoformiranih naselja i lokalnih zajednica ostvaruje se stabilnim uslovima zapošljavanja i privređivanja na području basena i regije. (Spasić, 1989)

### 3.2. PRIMENA KOMPENZACIJA I POSEBNIH PROGRAMA U SRBIJI

Teško da se može govoriti o bilo kakvoj sličnosti između prakse zemalja EU i Srbije, u pogledu pristupa i primene kompenzacija stanovništvu i lokalnim zajednicama i programa upravljanja i razvoja zaštićenih i rezervisanih prostora. Ustavnim okvirima i zakonskim osnovama nisu ustanovljene „kompenzacije“ za posledice ograničenja u korišćenju prostora, dok je programska podrška zaštiti i razvoju zaštićenih i rezervisanih prostora u potpunosti izostala.

Malo je planskih osnova kojima su utvrđena pravila za kompenzaciju stanovništvu i lokalnim zajednicama za gubitke i štete nastale usled ograničenja režima korišćenja zaštićenih i rezervisanih prostora. Važećim Prostornim planom zone uticaja rudnika „Veliki Krivelj-Cerovo“ otišlo se korak dalje, te je utvrđen srednjoročni program preseljenja stanovništva iz dela naselja V.Krivelj, koji u pogledu pristupa, sadržaja i nivoa detaljnosti ni u čemu ne zaostaje za praksom zemalja EU. Slično se može konstatovati i za Nacrt prostornog plana područja rudarsko-energetsko-industrijskog sistema Kosova i Metohije iz 1992. godine, dok je ovo pitanje u redukovanom obimu obrađeno u Prostornom planu područja sliva vodoakumulacije „Bogovina“ iz 1999. godine i Nacrtu regionalnog prostornog plana Kolubarskog okruga pogođenog zemljotresom iz 2001. godine.

U našoj praksi figurise termin „naknada“, koji predstavlja samo jedan od mogućih oblika kompenzacija. Dominantno je zastupljen samo jedan modalitet obezbeđenja naknade i to u novčanom iznosu. Primena obaveze obezbeđenja na-

knade i potrebno vreme za njenu realizaciju putem (višegodišnjeg) sudskog procesa ukazuju da ne postoji spremnost da se, izuzev formalno, i faktički obezbede odgovarajuće kompenzacije stanovništvu i lokalnoj zajednici za posledice ograničenja režima zaštite i rezervisanja prostora, koji se utvrđuju na nekom od nivoa upravljanja. To se može proveriti na primeru naknada za štete u zaštićenim prostorima prirodnog i kulturnog nasleđa i naknada za eksproprijaciju nepokretnosti u rezervisanim prostorima.

Zakonskim osnovama utvrđeno je pravo na dobijanje (novčane) naknade za štetu, koju vlasnici trpe usled zabrane ili ograničenja korišćenja prirodnog i kulturnog dobra, ili sprovođenja mera zaštite i dostupnosti dobara javnosti. Nivo upravljanja koji proglašava zaštićeno nasleđe u obavezi je da obezbedi finansijska sredstva za isplatu naknada. Do sada nije bilo primera da su sredstva za ovu namenu obezbedena u budžetu Republike, opštine ili javnog preduzeća za upravljanje prirodnim dobrom, niti da su vlasnicima isplaćivane naknade. Pitanje je i koliko su vlasnici informisani o svom pravu i osposobljeni i spremni da istraju u ostvarivanju tog prava.

Za eksproprijaciju nepokretnosti u rezervisanim prostorima u proteklih pet decenija široko je primenjivana „pravična“ naknada, koja je bila i do deset puta manja od tržišne vrednosti nepokretnosti. (Petovar, 1991) Zakonskim osnovom 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 eksproprišu velike površine poljoprivrednog zemljišta (eksploatacija uglja, mineralnih sirovina, vodoakumulacije, energetske objekti i mreže i sl.).

Ovim je stanovništvo koje poseduje zemljište u rezervisanim prostorima stavljeno u neravnopravan položaj u odnosu na:

- reprezente (nosiocce) javnog/opšteg interesa, odnosno javna i privredna preduzeća, koja su oslobođena obaveze obezbeđenja zemljišta za zamenu eksproprijiranog zemljišta, a samim tim i manje zainteresovana za bržu rekultivaciju degradiranih površina zemljišta po završetku eksploatacije;
- lokalni nivo upravljanja, koji je oslobođen obaveze učešća u obezbeđenju zemljišta i organizovanju zamene eksproprijiranog zemljišta na teritoriji lokalne zajednice;

- ostalo stanovništvo u lokalnoj zajednici, koje ubira prihod od porasta vrednosti zemljišta na i van rezervisanih površina (za vodoakumulacije i eksploataciona polja); i
- stanovništvo sa drugih područja, koje po niskim, neekonomskim cenama dolazi do vode za piće ili električne energije.

Odnos između opšteg i pojedinačnog interesa određuje se na osnovu prioriteta, ali je neophodno da se ostvari istovetna pravna zaštita nosilaca oba interesa. (Petovar, 1991) Posebnu pažnju zaslužuje i pitanje svojinskog utemeljenja opšteg interesa, koje ima negativne konsekvence, kako na planu zaštite i korišćenja prostora, tako i na planu socijalnih koristi, odnosno socijalnih efekata „energetske rente“ ili rente od prirodnih resursa. Aprioran pozitivan stav prema državnom ili društvenom vlasniku kao nosiocu opšteg interesa, formira znatno tolerantniji okvir za ponašanje tog vlasnika, kako u odnosu na predmet svojine, tako i u odnosu na efekte i posledice pribavljanja i korišćenja prostora i drugih resursa. (Petovar, 1989)

Kako su korisnici eksproprijacije (javna i privredna preduzeća) oslobođeni obaveze obezbeđenja zemljišta za zamenu ekspropriisanog 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 „pravične“ naknade nisu mogla da kupe odgovarajuće poljoprivredno zemljište, tako da im je činom eksproprijacije oduzet osnov egzistencije. U lignitskim basenima, kao oblik kompenzacije oštećenim domaćinstvima, primenjivano je zapošljavanje jednog člana u preduzećima za čije potrebe je zemljište ekspropriisano. Čista poljoprivredna domaćinstva prihvatila su transfer u mešovita domaćinstva, u prvom redu zbog zapostavljenog položaja poljoprivrede i poljoprivrednih proizvođača u poređenju s drugim oblastima privređivanja. Tame je problem zapošljavanja rešavan samo površno i kratkoročno, jer se marginalnim zapošljavanjem proizvodi tehnološki višak, a domaćinstva dovode do ivice egzistencije. (Petovar, 1991)

Za rešavanje problema neplanskog preseljenja stanovništva s rezervisanih prostora nedostaju: (a) prostorno-planske osnove; (b) srednjoročni programi razvoja planiranih aktivnosti; (v) programska, institucionalno-organizaciona i informatička podrška preseljenju stanovništva i naselja; i (g) kontrola korišćenja i izgradnje prostora u procesu preseljenja. Posledice ovakve prakse preseljenja, odnosno raseljavanja stanovništva na području lignitskih basena, su da se pojedina domaćinstva preseljavaju dva i više puta, a da se delovi naselja preseljavaju na pravcu širenja kopova.

Drugačiji, odnosno sa stanovišta zaštite i poštovanja interesa lokalnog stanovništva, modifikovani pristup razvoju ovih područja doprineo bi razvoju novih oblika privređivanja i prihvatljivijih rešenja, koja bi podsticala drugačije oblike i modalitete kompenzacija, i to: zamenu zemljišta za zemljište, usmeravanje domaćinstava da ulažu dobijena sredstva u produktivne delatnosti i malu privredu i sl. (Petovar, 1991) To podrazumeva obezbeđenje programske, finansijske i stručne podrške lokalnog i nacionalnog nivoa upravljanja i zainteresovanih preduzeća razvoju privrednih i uslužnih aktivnosti i svih oblika samoorganizovanja stanovništva u zonama naseljavanja. Aktiviranje socijalnih energija i znanja lokalnog stanovništva može se postići usmeravanjem edukacije mladog i organizovanjem obučavanja (prekvalifikacije) radno sposobnog stanovništva za nova zanimanja i promenjene uslove privređivanja. Razvojnim programima trebalo bi obuhvatiti kako stanovništvo koje se preseljava, tako i domicilno stanovništvo u naseljima i zonama naseljavanja. (Đorđević, 1993)

Bojazan od neočekivanih promena i nizak stepen obaveštenosti o uslovima i dinamici preseljenja i o perspektivama povećavaju nesigurnost, a time i nepoverenje stanovništva prema lokalnom nivou upravljanja i zainteresovanim preduzećima, tako da raste njihov otpor promenama i ponuđenim solucijama, čak i kada one omogućavaju bolje uslove života. (Petovar, 1991)

## ZAKLJUČAK

U domenu korišćenja prostora država ima značajnu ulogu i kada je reč o zemljama s pretežnom zastupljenošću privatnog vlasništva nad zemljištem i kapitalom. Iako se često govori o deregulaciji (što je verovatno za očekivanje u ekonomskoj sferi, tržišnim odnosima i sl.), u ovoj oblasti je i u razvijenim zemljama, s izrazito tržišnom orijentacijom, prisutna povećana regulacija koju propisuje država. To znači da efikasnost i uspešnost prostornog, odnosno planiranja u celini, zavisi u mnogome od stvarne rešenosti društvene zajednice i države, kao reprezentanta interesa zajednice, da ciljeve, odluke i politike korišćenja prostora sprovede odgovarajućim (raspoloživim) sredstvima i podrškama.

To znači da je, u našim uslovima, neophodno redefinisati ulogu planiranja (i pojedinih vrsta planiranja) u odnosu na druge upravljačke mehanizme. Prvi korak u tom pravcu ostvariće se promenama ustavnog okvira i zakonskih osnova, kojima će biti formiran ustavno-pravni osnov za uspostavljanje novog modela planskog sistema u Srbiji.

U pogledu pristupa i primene kompenzacija stanovništvu i lokalnim zajednicama i programa upravljanja i razvoja zaštićenih i rezervisanih prostora, skoro da

nema bilo kakve sličnosti između prakse zemalja EU i Srbije.

S redefinisanjem odnosa uloge države i tržišta, državnog i privatnog vlasništva, javnog/opšteg i pojedinačnog interesa i s reformom upravljačkog sistema, biće stvoreni preduslovi za razvoj i stvarnu primenu različitih oblika kompenzacija stanovništvu i lokalnim zajednicama u zaštićenim i rezervisanim prostorima. Očekuje se da bi, u promenjenim uslovima, mogla u velikoj meri da se primene iskustva evropskih zemalja u pogledu načina, oblika i modaliteta kompenzacija i upravljanja zaštićenim i rezervisanim prostorima. Kompenzacije bi trebalo da se obezbeđuju: (a) iz državnih fondova za finansiranje realizacije programa upravljanja zaštićenim prostorima i investicija lokalnog nivoa upravljanja u zaštitu i rezervisanje prostora; i (b) kombinacijom kompenzacija za štete, stimulacija i destimulacija u sprovođenju režima i mera zaštite prostora.



## LITERATURA

- Broads Authority, 1987, Broads Management Plan, Norwich
- Vujišević M., 1986, Uloga prostornog planiranja u odnosu na druge instrumente razvoja, Doktorska disertacija, Geografski fakultet, Beograd
- Davidson J., Wilberley G., 1977, Planning and the Rural Environment, Urban and Regional Planning Series, Vol. 18, Pergamon Press, Oxford
- Djordjević B., 1993, Cybernetics in Water Resources Management, Water Resources Publications, Highlands Ranch, Colorado
- European Commission, 1997, The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies, Regional policy and cohesion, Luxembourg
- Zakon o eksploataciji, Službeni glasnik RS, br. 53/95, Beograd
- Zakon o zaštiti životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 53/95, Beograd
- Zakon o kulturnim dobrima, Službeni glasnik RS, br. 71/94, Beograd
- Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 1992, Prostorni plan zone uticaja rudnika "Veliki Krivelj - Cerovo", Beograd
- Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 2000, Nacrt prostornog plana područja Kolubarskog okruga pogođenog zemljotresom, Beograd
- Maksim-Miđić M., 2000, Zaštita i rezervisanje prostora - normativnost i praksa, Geografski fakultet, Beograd
- Petovar K., 1986, Sociološka istraživanja u urbanističkom planiranju, Doktorska disertacija, Filozofski fakultet, Beograd
- Petovar K., 1989, Društveni kontekst i promena u strukturi stanovništva na područjima gde se menja namena zemljišta, Naučni skup: Razvoj i uređenje područja sa posebnom namenom, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, 87-96
- Petovar K., 1991, Sociološka dimenzija i socijalni kontekst realizacije vodoprivrednih i energetske sistema, Vodoprivreda, br. 23, 1-2: 11-16
- Rees J., 1994, Natural Resources, Allocation, Economics and Policy, Routledge, London and New York
- Spasić N., 1988, Planiranje razvoja, obnavljanje i uređivanje prostora u velikim hidrološkim basenima, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebno izdanje, Beograd
- Stalna konferencija gradova Jugoslavije, 1976, Metode i rezultati istraživanja kvaliteta života u regionalnim i urbanim područjima, Prevodi, br. 4, Beograd
- Uredba o Prostornom planu područja sliva vodokumulacije "Bogovina", Službeni glasnik RS, br. 43/99, Beograd
- Dželebdžić O., 1999, Razvoj sistema indikatora i baze podataka, (u rukopisu), Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd