

# EKOLOŠKA POLITIKA SRBIJE

Zbirka tekstova

Master

Ekološka politika

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Beograd, 2017

(samo za internu upotrebu)

## EKOLOŠKA POLITIKA SRBIJE Zbirka tekstova

Master: Ekološka politika

Dariko Nadić, Dragana Repak	<i>Ekološka politika Srbije</i>
Dariko Nadić	<i>Značaj jačanja demokratskog i političkog kapaciteta u ekološkoj politici Srbije</i>
Dariko Nadić	<i>Politika održivog razvoja republike Srbije</i>
Marina Ilić	<i>Strategija održivog razvoja sa aspekta životne sredine</i>
Milorad Filipović	<i>Održivi razvoj – mogućnosti sprovođenja</i>
Nikola Rajaković	<i>Razvoj elektroenergetskog sistema Srbije u funkciji održivog razvoja</i>
Mina Petrović	<i>Pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem u Srbiji</i>
Ljubinko Pušić, Ana Pajvančić-Cizelj	<i>Kako građani Vojvodine sagledavaju ekološke probleme: prikaz empirijskog istraživanja</i>
Jelisaveta Vukelić	<i>Emocije i društveni pokreti-slučaj pokreta za zaštitu prava i dobrobiti životinja u Srbiji</i>
Vukašin Pavlović	<i>Održivi razvoj i univerzitetsko obrazovanje</i>
Ivica Radović	<i>Međunarodna dekada biodiverziteta UN (2011-2020) i održivi razvoj</i>
Andelka Mihajlov	<i>Znanja potrebna za zelene poslove i zelenu ekonomiju-analiza iz perspektive integralne životne sredine</i>
Darinka Radojević, Nenad Radović, Maja Džepina	<i>Nacionalna strategija održivog razvoja-obrazovanje za održivi razvoj</i>
Dariko Nadić	<i>Mesto i uloga obrazovanja za održivi razvoj u obrazovanju politikologa</i>
Jelena Vidojević	<i>Obrazovanje za održivi razvoj</i>
Zagorka Mrđenović	<i>Dinamički pristup modelu održivog razvoja u sistemu konsolidovane demokratije</i>
Damijan Rehm Bogunović	<i>Britanski model održivog razvoja</i>
Verica Gburčik	<i>Resursi energije sunčevog zračenja i vetra u Srbiji</i>

# Ekološka politika Srbije<sup>1</sup>

DARKO NADIĆ  
DRAGANA REPAK

## Pojam ekološke politike i istorijski razvoj ekološke politike Srbije

Ekološka politika je posebna, specijalizovana „javna politika“ u okviru „opšte politike“ kao politike država, regionalnih ili međunarodnih organizacija. Da bi se odredio pojam „ekološka politika“, potrebno je pre toga utvrditi bitna svojstva i odlike politike uopšte, pa potom preći na odredbe posebne politike kakva je i ekološka. Pokušaćemo da damo jedno sintetičko određenje pojma politike polazajući od mnogobrojnih postojećih definicija u politikološkoj i društveno-naučnoj literaturi. *Politika je svesna i svrsishodna društvena delatnost upravljanja zajedničkim interesima stanovništva na određenoj teritoriji, vlašću i racionalnom organizacijom, uz oslonac na monopol nasilja.* Upravljanje ili usmeravanje zajedničkih interesa u određenom pravcu (ka njihovom ostvarenju ili ukidanju) obavlja se prvenstveno pomoću državne vlasti. Pored države, bitnu ulogu u ostvarivanju zajedničkih interesa, u okviru konkretnog društva, mogu imati i razne društvene organizacije među kojima su najvažnije političke stranke, privredni subjekti, kulturne i naučne institucije, razni oblici organizovanja građana i naravno građani kao elementarne jedinice društva. Kakva se politika provodi u određenom vremenu i prostoru, zavisi od društveno-ekonomskog uređenja, političkog sistema, kao i kulture i tradicije, ukupnog istorijskog nasleđa konkretnog društva.

Politika je društvena delatnost političkih subjekata kojom se usmeravaju druge društvene delatnosti radi ostvarivanja određenih ciljeva određenim sredstvima. Usmeravanje pojedinih društvenih delatnosti vrši se pomoću određenih metoda i sredstava političke aktivnosti. Različite društvene delatnosti su predmet politike. Posebne politike se bave svesnom i racionalnom organizacijom i usmeravanjem pojedinih društvenih delatnosti od naročite važnosti za funkcionisanje društva. *Ekološka politika, kao posebna politika, bavi se usmeravanjem odnosa čoveka i društva prema prirodi, a za svoj osnovni i konačni cilj ima očuvanje, zaštitu i unapređenje životne sredine, i to posredstvom države i društvenih, posebno političkih, organizacija.*<sup>2</sup> Dakle, društvena delatnost

<sup>1</sup> Takav je naslov u okviru rada na projektu „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koji finansira Ministarstvo pravosuđa i nauke Republike Srbije (br. 170076).

<sup>2</sup> Danilo Z. Marković, *Socijalna ekologija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2001, str. 349.

latnost kojom se ekološka politika bavi, jeste odnos društva, njegovih segmenata i čla- nova prema prirodnom okruženju radi njegovog očuvanja, zaštite i unapređenja. Briga o životnoj sredini putem mera ekološke politike došla je isuviše kasno, tek nakon što je sklad prirodnog okruženja, kao noseći čimlac ukupnog kvaliteta života, ozbiljno narušen. Ekološka kriza, koja je nastala usled narušavanja ravnoteže u čovekovoj životnoj sredini, ugrožavanjem vitalnih elemenata biosfere na globalnom nivou i pojedinačnih ekosistema kao njenih sastavnih delova – probudila je čovečanstvo iz antropocentričnog sna o humanoj superiornosti i pokrenula društva i države da se svesno i racionalno organizuju kako bi očuvali i zaštitili životnu sredinu i prirodno okruženje. Suočavanje s ekološkom krizom, njenim učincima i mogućim posledicama, kao i pokušaj njenog uspešnog rešavanja i prevazilaženja, istorijski je trenutak u kojem se konstituiše ekološka politika. Glavni problem ekološke politike je kako da se istovremeno usaglasi porast životnog standarda stanovništva, što je rezultat industrijsko-tehnološkog razvoja, i ukupni kvalitet života ljudi koji podrazumeva zdravu životnu sredinu. Kako pomiriti ekonomski rast i zaštitu životne sredine, ili kako „ekologizovati ekonomiju“?

Ekološka politika je politika zaštite i unapređenja životne sredine, ali ta zaštita ne može i ne sme da bude apsolutna jer bito, u aktuelnoj društvenoj i političkoj situaciji, dovelo do zatvaranja mnogih industrijskih postrojenja, otpuštanja radnika i socijalnih nemira. Vlade koje bi uspele da obezbede potpuno čiste životne sredine na teritorijama svojih država, mogle bi biti oborene s vlasti zbog toga što bi pri tom onemogućile rad manjeg ili većeg dela nacionalnih industrija i drugih proizvodnih sektora, što bi dovelo do velikog porasta nezaposlenosti pa i gladi stanovništva. Radnici koji bi ostali bez posla, ne bi bili potpuno zadovoljni ako bi za uzvrat dobili samo čist vazduh i vodu. U političkoj areni modernih društava, ekologizam<sup>3</sup> nije uspeo da svrgne s prestola tradicionalne političke ideologije kao što su liberalizam, socijalizam i konzervativizam (i njihove novije interpretacije). Zato je ekološka politika najčešće samo korektiv ekono- mске politike, odnosno njen cilj je „minimalna“ degradacija životne sredine (ho- mostazije ekosistema), proizvodnjom koja bi istovremeno i optimalno zadovoljavala (rastuće) potrebe stanovništva i standarde u oblasti zaštite životne sredine.

Ekološka politika, kao i politika uopšte, ima svoje osnovne elemente, a to su: poli- tički subjekti, ciljevi, metode i sredstva. Ekološkom politikom kao usmeravajućom de- latnošću država i druge društvene organizacije vrše uticaj na ponašanje svih društve- nih činilaca koji imaju određene odnose prema prirodi, a pre svega na ponašanje privrednih subjekata. Cilj usmeravajuće delatnosti države i drugih subjekata ekološke politike je očuvanje životne sredine a izbor metoda i sredstava delovanja zavisi od toga koliko i na koji način odnos određenih društvenih činilaca može uticati (i utiče) na kvalitet životne sredine.

3 „Ekologizam se može posmatrati kao jedna nova ideologija koja se predstavlja kao kompletan razlaz sa tradicionalnim političkim ideologijama kao što su konzervativizam, socijalizam, libera- lizam i anarhizam... i upućuje na novo društvo, novi oblik koezistencije između prirode i društva u kome ne dominira ni priroda. Pretpostavlja radikalnu promenu našeg odnosa prema prirodi i našeg načina društvenog i političkog života.“ Darko Nadlež, *Ekologizam i ekološke partije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 13, 14, 15.

Ekološka politika može biti različita po obimu: *nacionalna, državna* – u granicama jedne države; *regionalna* – ostvaruje se u pojedinim regionima; *međunarodna*.<sup>4</sup> Ove politike se nalaze u odnosu međuzavisnosti i prožetosti visokog stepena. Postupno se ekološka politika međunarodnih organizacija i nacionalne ekološke politike usklađuju preko međunarodnih akata, zvaničnih dokumenata koji se usvajaju na konferenci- jama međunarodnih organizacija.

*Subjekti ekološke politike* su: država, privredni subjekti, naučne institucije i stručne organizacije za zaštitu životne sredine, političke stranke, razni oblici organizovanja građana i gradani.<sup>5</sup> Nije podjednak značaj svih subjekata ekološke politike. Razni ne- formalni i formalni oblici organizovanja građana (pre svih ekološki pokreti) imali su, i dalje imaju, značajnu ulogu u podizanju ekološke svesti kod kritičnog broja ljudi. Me- dutim, države i međunarodne organizacije glavni su i najvažniji nosioci ekološke poli- tike, što im omogućava njihova dominantna pozicija u društvu. Politička aktivnost države ima dve osnovne komponente: saradnju i sukob-borbu; a rezultat političkog delovanja može biti: usaglašavanje interesa, pridobijanje, kompromis, prinuda ili na- silje. Monopolom na sredstva prinude, odnosno primenom sankcija u slučaju nepo- štovanja pravnih propisa koje je donela, država je jedina u mogućnosti da usmerava odnos društvenih činilaca prema prirodi, bez obzira na njihovu svest o ugrožavanju životne sredine. Različita su shvatanja o tome da li je zaštita životne sredine efikasnija kada u njoj učestvuje veći broj subjekata ekološke politike ili kada ekološku politiku sprovodi manji broj značajnih subjekata.

Država, kao složena politička i pravna organizacija, ima vodeću ulogu u sferi zaštite životne sredine, koju ostvaruje preko ključne funkcije u sistemu upravljanja životnom sredinom. Teorijski posmatrano, država je (jedina) u mogućnosti da ozbiljno parira po- javama ugrožavanja životne sredine, iako je često ona sama uzrok tih pojava. Ekološka politika države bitno je određena mnogobrojnim faktorima, od kojih su najvažniji: poli- tika države koja izire iz kulture i tradicije, sistema vrednosti određenog društva; privred- ni i politički sistem države; stepen socijalne i ekonomske razvijenosti; međunarodni položaj države. Prema ulozu koju imaju u ostvarivanju nacionalne ekološke politike, mo- guća je i podela subjekata zaštite životne sredine na konvencionalne i nekonvencional- ne.<sup>6</sup> Pod konvencionalnim subjektima podrazumevaju se: Ministarstvo za zaštitu život- ne sredine, inspeksijske službe, stručni organi pri Ministarstvu i specijalizovane službe za zaštitu životne sredine. Nekonvencionalni subjekti ekološke politike su državni orga- ni i organizacije kojima zaštita i unapređenje životne sredine nije jedina i redovna delat- nost: policija, tužilaštvo kao organ krivičnog gonjenja i sudovi; nadležna ministarstva i zavodi; organi vojske – oružane snage, kao i organi bezbednosti.

Osnovni ekološki problemi u Srbiji nisu različiti od onih koji su identifikovani na evropskom i globalnom planu jer se zagađujuće materije prenose preko osnovnih ele- menata životne sredine (vazduh, zemljište i voda) u Srbiju i preko njenih granica u

4 Danilo Ž. Marković, *Socijalna ekologija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2005, str. 342.

5 Danilo Ž. Marković, *isto*, str. 358.

6 Zoran Koković, *Država, bezbednost i životna sredina*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 1999, str. 86.

srećine, i saradnju s Evropskom agencijom za životnu sredinu (EEA). Kao organ resornog Ministarstva, Agencija neposredno ostvaruje saradnju i s ostalim ministarstvima. Resorno Ministarstvo preko Agencije ili neposredno koordinira svoju delatnost s ostalim ministarstvima.

### Zakonodavno-pravni okvir

Zakonske obaveze su, kada je životna sredina u pitanju, u svetu i kod nas postale sve značajnije i predstavljaju nezaobilazan faktor za svaku buduću aktivnost. Iako su ekološka pitanja bila u velikoj meri zapostavljena u bivšoj Saveznoj Republici Jugoslaviji i Državnoj zajednici Srbije i Crne Gore, današnji sistem pravnih normi u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine u Republici Srbiji čini veliki broj zakona i drugih propisa (preko 130). Ekološko zakonodavstvo obuhvata zakone i propise o planiranju i izgradnji, rudarstvu, geološkim snimanjima, zaštiti vode, zemljišta i šuma, flore i faune, nacionalnih parkova, ribolova i lova, upravljanju otpadom, proizvodnji i trgovini hemikalijama, trgovini i transportu eksplozivnih i opasnih materija, zaštiti od ionizujućeg i nejonizujućeg zračenja, nuklearnoj bezbednosti itd. Zakonodavno-pravni i institucionalni okvir zaštite životne sredine ima svoj osnov u Ustavu Republike Srbije kojim se utvrđuju: pravo građana na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju; odgovornosti svih građana i organizacija, a posebno države za stanje životne sredine; kao i obaveze svakog subjekta društvenog života da čuva i unapređuje životnu sredinu. Osnovni akti iz oblasti zaštite životne sredine, koji predstavljaju osnovu za usvajanje drugih važnih ekoloških zakona i podzakonskih akata, jesu: Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu. Ovi zakoni usklađeni su s ekološkim pravom EU, preciznije direktivom EU o proceni uticaja na životnu sredinu (85/337/EEC), strateškoj proceni uticaja (82001/43/EC), integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja (96/61/EC) i učešću javnosti (2003/35/EC).

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004) predstavlja integrisan pristup kontroli zagađivanja koji podrazumeva svodenje na minimum potrošnje sirovina i energije; sprečavanje ili smanjenje emisija u vazduh, vodu i zemljište; upravljanje otpadom i uzimanje u obzir prekograničnog konteksta. Ovim zakonom uvedena je IPPC direktiva (The Integrated Pollution Prevention and Control Directive) Evropske unije koja ima za cilj postizanje integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja koje potiče iz industrijskih aktivnosti. Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, kao i njegovom uredbi i pravilnika koji prate ovaj zakon, definišu se uslovi za dobijanje integrisane dozvole, kao i uslovi za primenu standarda najbolje dostupne tehnike (engl. Best Available Techniques – BAT) koje je usvojila Evropska komisija. Takođe se ovim propisima utvrđuju mere planirane da spreče ili, gde to nije moguće, da smanje ispuštanje štetnih materija kako bi se postigao visok nivo zaštite životne sredine u celini. To pre svega podrazumeva: racionalno upravljanje resursima u skladu s principom „zagađivač pla-

ća”, delovanje na izvoru zagađenja, smanjenje emisija u skladu s graničnim vrednostima emisija, definisanje graničnih vrednosti emisija na bazi primene BAT standarda uzimajući u obzir tehničke karakteristike postrojenja, njihovu lokaciju i stanje životne sredine u okolini postrojenja, kao i razvoj procesa razmene informacija između zemalja EU u cilju unapređenja i primene BAT standarda. Najbolje dostupne tehnike podrazumevaju uštedu prirodnih resursa, minimizaciju i reciklažu otpada, smanjenje emisije zagađujućih materija, a sve to uz poštovanje ekonomskih parametara i ulaganja koja su u granicama prihvatljivim za pojedine industrijske sektore. U Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja definisana je integrisana dozvola kao odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti. Sastavni deo dozvole čini dokumentacija s utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim ovim zakonom. Nadležni organi za izdavanje integrisane dozvole su: Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine i organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine. Prema ovom zakonu, nadležni organ za izdavanje integrisane dozvole obavezuje učesće javnosti u postupku izdavanja integrisane dozvole. U Srbiji se prema preliminarnoj listi, koju je sačinila Republička inspekcija za zaštitu životne sredine, nalazi oko 240 postrojenja koja moraju da primene procedure i direktive za zaštitu životne okoline i dobiju integrisane dozvole za rad.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004 36/2009) predstavlja jedan od aktivnih mehanizama delovanja u pogledu zaštite životne sredine i omogućava: identifikovanje i procenu budućih uticaja projekta na životnu sredinu, identifikovanje potencijalnih mogućnosti za poboljšanje u pogledu životne sredine i određivanje mera potrebnih za sprečavanje, smanjenje i ublažavanje negativnih uticaja. Takođe, zajedno s učešćem i konsultovanjem javnosti, procedura može da pomogne u rešavanju širih ekoloških problema i ostvarenju širih ciljeva politike u oblasti životne sredine. Cilj ovog zakona je utvrđivanje i ocena uticaja koje projekti mogu imati na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno delovanje ovih činilaca. Primena ovog zakona takođe omogućava i utvrđivanje i predlaganje mera kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivosti tih projekata. Kod procedure procene uticaja na životnu sredinu, razlikuju se tri faze (u zavisnosti na kojoj se listi nalazi projekat, prolazi se kroz jednu, dve ili više faza). U prvoj fazi odlučuje se o potrebi procene uticaja projekta na životnu sredinu („screening”), druga faza podrazumeva određivanje obima i sadržaja studije procene uticaja („scoping”), dok se u poslednjoj fazi odlučuje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja. Subjekti koji učestvuju u proceduri procene uticaja na životnu sredinu su: nosilac projekta, nadležni organ, obrađivač studije, zainteresovani organi i organizacije, kao i zainteresovana javnost.

Procena uticaja vrši se za projekte iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, upravljanja otpadom i komunalnih delatnosti, kao i za sve projekte na zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra. Zadatak nadležnog organa je obaveštavanje zainteresovanih organa, organizacije i javnosti o podnetom zahtevu, obezbeđivanje

javnom uvidu, organizovanje prezentacija i održavanje javne rasprave o studiji o proceni uticaja.

Nadležni organ je takođe dužan da zainteresovanim organima i organizacijama i predstavnicima javnosti stavi na uvid kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procene uticaja. Ovim zakonom se propisuje pravilo da se obaveštavanje javnosti realizuje putem najmanje jednog lokalnog lista na nekom od službenih jezika, a može se vršiti i putem elektronskih medija. Jedan od problema u sprovođenju ovog zakona odnosi se na neinformisanost organizacija i javnosti o pravilima postupka i značaju učešća u ovim postupcima. S druge strane, investitori su obično kasno obavješteni o obavezama u pogledu postupka procene uticaja na životnu sredinu, što vodi odlaganju dobijanja dozvole.

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS”, br. 135/04 i 88/10) su uređeni uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa. Strateška procena uticaja na životnu sredinu se vrši za strategije, planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, infrastrukturnih sistema, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i dr. S obzirom da strateška procena uticaja na životnu sredinu daje opis, identifikuje i vrednuje moguće značajne uticaje planova i programa na životnu sredinu u početnoj fazi, fazi njihove pripreme, može se tvrditi da se u skladu s načelom održivog razvoja na ovaj način traže najpovoljnija planska rešenja. Zakonom je definisan sadržaj strateške procene uticaja plana i programa na životnu sredinu, a predviđen je i način kontaktiranja sa zainteresovanim organima, organizacijama kao i građanima-korisnicima. Izveštaj o strateškoj proceni uticaja izlaže se na javni uvid, definisan je posebnom procedurom (o javnom uvidu o strateškoj proceni uticaja), uporedo s javnim uvidom o planu ili programu u postupku njihovog usvajanja. Međutim, pitanje je u kojoj meri javnost zaista učestvuje u postupku procene uticaja i da li se stavovima zainteresovanih lica u ovim postupcima u praksi pridaje značaj. Javnost bi u ovom slučaju mogla da igra ulogu kontrolora pa se može tvrditi da je neophodno raditi na podizanju kapaciteta državne uprave i takođe uticati na podizanje svesti, edukaciju i informisanje javnosti o mogućnostima i značaju učešća u ovim postupcima. Takođe je za potpunu primenu ovog zakona potrebno uključiti i NVO koje bi bile deo postupaka procene. Dakle, strateška procena uticaja treba da obezbedi definisanje i procenu kumulativnih, sinergijskih, globalnih i drugih uticaja predložene politike, plana ili programa na životnu sredinu, kao i da pripremi mere za sprečavanje, odnosno zaštitu od negativnih i uvećanje pozitivnih uticaja izabrane politike.

Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009) sadržan je u 130 članova. Prvi član određuje da se zakonom uređuju integralni sistem zaštite životne sredine, kojim se obezbeđuje ostvarenje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i život-

ne sredine u Srbiji. Taj sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoličnosti, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak živih bića; sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine. Zakon u članu 3 koristi izraze kao što su: „životna sredina”, „kvalitet životne sredine”, „prirodne vrednosti”, „zaštitno prirodno dobro”, „javno prirodno dobro”, „geodiverzitet”, „biodiverzitet”, „kaptastar zagađivača”, „aktivnost koja utiče na životnu sredinu”, „postrojenje”, „zagadivanje životne sredine”, „zagadivač”, „zagadujuće materije”, „opterećenje životne sredine”, „degradacija”, „emisija” i druge, koje potom detaljnije definiše. Zakon pokriva sledeće oblasti: kriterijume i uslove za održivo upravljanje (korišćenje i zaštitu) prirodnih resursa i sredstava; ekološku zaštitu vazduha, vode, zemljišta, tla, šuma, zaštićenih prirodnih područja i nacionalnih parkova, i zaštitu od otpada, jonizujućeg zračenja, buke i vibracija; mere i uslove zaštite životne sredine (preventiva) u smislu nacionalnih ekoloških programa i planova; prostorno planiranje i izgradnju; uslove za rad postrojenja i instalacija; ekološke standarde kvaliteta i emisija (granične vrednosti ambijenta i emisija); zabrane i ograničenja; sisteme upravljanja i zaštite životne sredine; standarde tehnologija, proizvodnja, procesa i usluga; ekološko obeležavanje; mere remedijacije; sisteme za izdavanje ekoloških dozvola i odobrenja; mere zaštite od opasnih materija (proizvodnja, transport i rukovanje); monitoring u oblasti zaštite životne sredine (sistemi monitoringa i informisanja); pristup informacijama i učešće javnosti u donošenju odluka; ekonomske instrumente za zaštitu životne sredine, odgovornost za zagađenje životne sredine, nadzor; kazne.

Prema Zakonu o zaštiti životne sredine predviđa se i osnivanje EMAS sistema upravljanja i kontrole životne sredine. Naime, plan Ministarstva za zaštitu životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja je da do 2012. godine oformi registar EMAS sistema. Zakonom se takođe predviđa uspostavljanje i funkcionisanje sistema monitoringa stanja životne sredine na osnovu kog Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju kontrolu i praćenje stanja životne sredine u skladu s ovim i posebnim zakonima, dok je Vlada Republike Srbije nadležna za donošenje programa monitoringa za period od dve godine. Agencija za zaštitu životne sredine je odgovorna za upravljanje monitoringom koji predstavlja deo jedinstvenog informacionog sistema. S druge strane, Vlade je nadležna za utvrđivanje kriterijuma za određivanje broja i rasporeda mernih mesta, mrežu mernih mesta, obim i učestalost merenja, klasifikaciju pojava koje se prate, metodologiju rada i indikatore zagađenja životne sredine i njihovog praćenja, rokove i način dostavljanja podataka. U nadležnosti Vlade je takođe određivanje jedinstvenih standarda, koje je od značaja za monitoring zagađivanja. Zakonom se određuju i granične vrednosti zagađivanja radi kontrole kvaliteta vazduha, voda, zemljišta, postupanja s otpadom i hemikalijama, tretmana otpadnih voda, industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom, kontrole nivoa buke i vibracija. Zakon o zaštiti životne sredine posebnu pažnju posvećuje pitanju zagađivanja životne sredine, odgovornosti zagađivača i naknadi koju je dužan da učini, a dužan je da preduzme neophodne mere za sanaciju nanete štete, koje su predviđene sanacionim planom Republike ili jedinice lokalne samouprave, ili ako sanacija nije moguća, da nadoknadi štetu u visini uništenog dobra.

## Principi i subjekti ekološke politike Srbije

Koncept ekološke politike Republike Srbije utvrđen je u principima Nacionalnog programa zaštite životne sredine. Govorimo o principima održivog razvoja, očuvanja prirodnih vrednosti, principu integralnosti, principu „zagađivač plaća“, „korisnik plaća“, načelu primene podsticajnih mera, zajedničke korisnosti, subsidijalnosti, principu prevencije i predostrožnosti, podizanja nivoa svesti o značaju zaštite životne sredine, informisanja i učešća javnosti, načelu odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, kao i principu prava na zdravu životnu sredinu i na pristup pravosuđu. Subjekti ekološke politike odnose se na činioce političke zajednice i to su: Republika, autonomna pokrajina, opština, odnosno grad, preduzeća, druga domaća i strana pravna lica i preduzetnici koji u obavljanju privredne i druge delatnosti koriste prirodne vrednosti, ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu, zatim naučne i stručne organizacije i druge javne službe, građanin, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije.

Načelo održivog razvoja podrazumeva donošenje i sprovođenje odluka na osnovu usklađenosti interesa zaštite životne sredine i ekonomskog razvoja. Govorimo o konceptu koji obuhvata i integriše životnu sredinu, ekonomski i društveni razvoj. Princip „zagađivač plaća“ predviđa obavezu zagađivača da plati naknadu za zagađivanje životne sredine ako svojim aktivnostima može da prouzrokuje, odnosno ako proizvede, opterećenje životne sredine, ili ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Prema ovom načelu zagađivač snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja, koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nane-te životnoj sredini. Internalizacija štete nastale usled zagađivanja daje veliki podsticaj, posebno industrijii, da smanji i spreči zagađivanje. Primena ovog principa treba da služi kao podsticaj kako ne bi došlo do zagađivanja, a ukoliko je to neminovno, onda treba da se koristi što je moguće „čistija“ i najmanje štetna tehnologija.

Jedan od principa, koji se u zemljama u tranziciji izuzetno teško ostvaruje u praksi, jeste integracija aspekata zaštite životne sredine s ostalim sektorskim politikama. Ovaj princip odnosi se na integraciju zaštite životne sredine s ciljevima politika, i na integraciju mera i aktivnosti s drugim sektorima – energetikom, poljoprivredom i drugim. Konkretnije, državni kao i organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave bi trebalo da obezbede integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranja, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine. Načelo prevencije i predostrožnosti predviđa da svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena tako da predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, i prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini.

Načelom odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika uspostavljena je odgovornost pravnog ili fizičkog lica koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima dovodi do zagađivanja životne sredine. Naime, zagađivač (ili njegov pravni sledbenik) je odgovoran za zagađivanje životne sredine i, u slučaju likvidacije ili stečaja

preduzeća ili drugih pravnih lica, u obavezi je da otkloni uzrok zagađivanja i posledici direktnog ili indirektnog zagađivanja životne sredine. Promena vlasništva preduzeća drugih pravnih lica ili drugi oblici promene svojine obavezno uključuju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađivanje životne sredine, kao i namirenje dugova prethodnog vlasnika za izvršeno zagađivanje i štetu nanetu životnoj sredini. Pod principom očuvanja prirodnih vrednosti podrazumeva se korišćenje prirodnih vrednosti pod uslovima i na način koji obezbeđuje očuvanje vrednosti geodiverziteta, biodiverziteta i zaštićenih dobara. Načelom „korisnik plaća“ ukazuje se na to da je svako ko koristi prirodne vrednosti, dužan da plati realnu cenu za njihovo korišćenje, a s ovim u vezi je i obaveza zagađivača da rekultivacijom ili na drugi način sanira degradaciju životne sredine.

Načelo primene podsticajnih mera ostvaruju državni organi, organi autonomne pokrajine odnosno organi jedinice lokalne samouprave preduzimajući ekonomske i druge mere da bi smanjili pritisak na životnu sredinu. Takođe se podrazumeva korišćenje najboljih dostupnih tehnika, postrojenja i opreme koja ne zahteva prekomerne troškove. Načelo informisanja i učešća javnosti promoviše pravo građana Srbije da budu obavешteni o stanju životne sredine i da učestvuju u postupku donošenja odluka koje bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Sledeći, princip subsidijalnosti ukazuje na što veće prenošenje nadležnosti i odgovornosti s centralnog na regionalni i lokalni nivo, lako je stvaranje zakonskog okvira i sprovođenje politike uloga Vlade Republike Srbije. Načelom podizanja nivoa svesti o značaju zaštite životne sredine ukazuje se na važnost obrazovanja u polju zaštite životne sredine da bi javnost razumela probleme zaštite životne sredine i pokazala određen stepen interesovanja za ovu problematiku. Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu omogućava građaninu ili grupama građana, udruženjima, profesionalnim ili drugim organizacijama da pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom ili sudom, u skladu sa zakonom.

Kada govorimo o subjektima ekološke politike, za većinu autora država je glavni akter politike životne sredine, koji putem svojih institucionalno utvrdjenih mehanizama i regulatornih funkcija sprovodi ekološku politiku. Uloga države se može posmatrati na dva nivoa. S jedne strane je subjekt međunarodnih odnosa i međunarodno pravo u oblasti zaštite životne sredine, dok se s druge strane država može posmatrati kao organizovani aparat u zajednici. U ovom drugom smislu, država sprovodi ekološku politiku kroz zakonodavnu granu vlasti (donoseći pravne propise kojim reguliše ekološku problematiku), kroz upravnu granu (kojom obezbeđuje primenu tih propisa kroz sudsku granu vlasti (rešavanje pravnih i faktičkih sporova iz ekološke oblasti). Ključna odgovornost Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja u obavljanju poslova državne uprave odnosi se na sistem zaštite i održivog korišćenja prirodnih bogatstava, izradu strateških dokumenata, planova i programa istraživanja u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i obnovljivih izvora energije. Pod nadležnošću Ministarstva takođe se nalazi i izrada bilansa rezervi podzemnih voda, normativa i standarda za izradu geoloških karata, izrada programa geoloških istraživanja, sistem zaštite i unapređenja životne sredine, zaštita ozonskog omotača, praćenje klimatskih promena, prekogranično zagađivanje vazduha i vode i drugi poslovi odri-

deni zakonom. U svojstvu pravnog lica, a kao organ u sastavu Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, Agencija za zaštitu životne sredine obavlja poslove koji se odnose na: razvoj, usklađivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine; prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini; razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu; vodeće uloge u razvoju dostupnih tehnika i praksa u njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine; saradnju s Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje. Pored navedenih u Srbiji postoji i određen broj institucija koje više monitoring životne sredine. Na primer, Zavod za zaštitu prirode vrši stručni nadzor nad zaštićenim područjima kao što su parkovi i rezervati, zavodi za zaštitu zdravlja pokrivaju monitoring kvaliteta vazduha i vode za piće, dok je Agencija za reciklažu nadležna u oblasti upravljanja otpadnim materijama i kategorizacije otpada.

Uloga i nadležnost autonomne pokrajine u oblasti životne sredine utvrđena je većim brojem propisa: AP Vojvodina preko Pokrajinskog sekretarijata za zaštitu životne sredine i održivi razvoj donosi program zaštite životne sredine na teritoriji Pokrajine i utvrđuje mere za njegovo sprovođenje; uređuje pojedina pitanja zaštite razvoja i unapređenja životne sredine od interesa za Pokrajinu; daje saglasnost na analizu uticaja radova i objekata na životnu sredinu; daje saglasnost na osnovu i programe zaštite i unapređenja flore i faune, šuma i voda; obrazuje informacioni podsystem za zaštitu i unapređenje životne sredine kao i jedinstveni informacioni sistem Republike; vrši upravni nadzor u svim oblastima zaštite životne sredine, osim u oblastima opasnih materija i očuvanja biodiverziteta; i preduzima mere za otklanjanje nezakonitosti. S druge strane opštine/gradovi imaju nadležnosti u oblasti urbanističkog planiranja, zaštite i unapređenja životne sredine i komunalnih delatnosti. Na lokalnom nivou, sekretarijati za zaštitu životne sredine imaju ograničenu odgovornost za probleme životne sredine koji obuhvataju: zaštitu vazduha, zaštitu od buke, upravljanje komunalnim otpadom, urbanističko planiranje, građevinske dozvole za male objekte, kao i stratešku procenu uticaja projekata na životnu sredinu i izdavanje integrisanih dozvola iz svoje nadležnosti.

Kada govorimo o preduzećima kao subjektima ekološke politike Srbije, treba imati u vidu da su praksa i mogućnosti efektivne primene instrumenata upravljanja u oblasti životne sredine određeni s više činilaca kao što su: karakter poslovanja i vrsta privredne grane, uslovljenost poslovanja određenim spoljnoekonomskim okolnostima, prava i obaveze koje ovi subjekti imaju na osnovu propisa u oblasti životne sredine. Savremena preduzeća bi danas, po zahtevima modernog doba, trebalo da implementiraju ekono-mički nadzmet u deo svoje strategije. Naime, u klasično orijentisanim preduzećima, usmerenim na porast profita i rast organizacije, neophodno je formirati timove koji će voditi računa o zaštiti sredine od negativnih uticaja privredne delatnosti. Privredni subjekti su takođe dužni da poštuju ekološke pravne propise u cilju zaštite životne sredine. Ustavom Republike Srbije se navodi da je preduzetništvo slobodno, ali da se može ograničiti zakonom radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava.

Procenjuje se da u Srbiji danas ima preko 400 nevladinih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine. Kao akteri ekološke politike zemlje, zelene organizacije bi tre-

balo da olakšaju političku i socijalnu interakciju i mobilišu ljude da učestvuju u aktivnima vezanim za zaštitu životne sredine. Uloga ovih organizacija odnosi se na: prikupljanje podataka, uticaj na razvoj prava životne sredine, razvoj nacionalnih ekoloških zakonodavstava, intervencije u domenu odluka vezanih za izdavanje različitih dozvola relevantnih za pojedina pitanja životne sredine, pripremu propagiranja, i realizaciju stvenih programa zaštite. U oblast nadležnosti ekoloških organizacija spada i predlaga aktivnosti i mera zaštite, te učestvovanje u postupku donošenja odluka u skladu sa zahtevima. Ove organizacije bi trebalo da doprinese ili neposredno rade na informisanju civojnoj sredini i da uzmu učešće u donošenju odluka koje se tiču životne sredine.

Treba imati u vidu položaj i ulogu građana u specifičnim aktivnostima u vezi životnom sredinom, u odnosu na Ustav Republike Srbije kojim se garantuje pravo zdravu životnu sredinu. Uključenost građana na polju zaštite životne sredine je ključna na aspektu stvaranja platforme za saradnju i okupljanje građana i javno zagovaranje kako bi se u kontinuitetu sprovodila politika zaštite i očuvanja životne sredine. Međutim, se tvrditi da, koliko građanin kao subjekt ekološke politike poštuje i priznaje prirodne vrednosti, toliko i ekološka politika pokazuje svoju moć.

### Politika održivog razvoja Srbije

Strategija održivog razvoja jedne zemlje je dugoročni plan koji projektuje viziju narednih 5, 10 i 25 godina i za ovaj nacionalni dokument neophodno je imati visok stepen političke saglasnosti jer je to dokument koji određuje najšire okvire razvoja jedne zemlje. Neophodno je izraditi i uskladiti zakonsku regulativu i obezbediti mehanizme njene primene i praćenja, razviti i ojačati, a prvenstveno uspostaviti institucije kojima će se primeniti zakoni radi postizanja ciljeva iz strategije. Strategija održivog razvoja definiše održivi razvoj kao dugoročan, sveobuhvatan proces koji utiče na sva aspekta života (ekonomski, socijalni, ekološki i institucionalni) na svim nivoima. Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast, koji osim ekono-mске efikasnosti i tehnološkog napretka, većeg učešća čistijih tehnologija i inovativnosti celog društva, obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje nivoa zagađenja, sprečavanje budućih zagađenja i očuvanje biodiverziteta. Najvažniji ciljevi održivog razvoja su: otvaranje novih radnih mesta, smanjenje stope nezaposlenosti, smanjenje siromaštva i nejednakosti, podsticanje zapošljavanja mladih i lica iz marginalnih grupa. Ključne pretpostavke neophodne za prihvatanje i primenu koncepta održivog razvoja privrede i društva, i za njegovu uspešnu realizaciju jesu odgovarajuće vodstvo široka politička, socijalna i medijska podrška, kao i društveni konsenzus o neophodnosti prihvatanja tog koncepta. Jaka politička volja, posvećenost vlade i podrška i učesće javnosti predstavljaju faktore uspeha. Jedna od karakteristika održivog razvoja jeste uključivanje javnosti u procese donošenja odluka o problemima životne sredine. Ali za kvalitetno uključivanje javnosti nije dovoljna samo deklarativna opredeljena vlasti, neophodni su i posebni podsticaji, pre svega informisanje i obrazovanje, kak bi javnost objektivno mogla da utiče na ishod za koji je zainteresovana.



Sama strategija je izuzetno detaljna i opširna i uočljivo je da je sprovođenje nacionalne politike održivog razvoja jedan od političkih prioriteta koji bi trebalo da obavezuje nosioce sprovođenja ove strategije i politike. Konkretno, funkcija koordinacije u sprovođenju ove strategije, putem međusektorske saradnje, poverena je Kancelariji za održivi razvoj koja bi trebalo da priprema odluke i koordinira rad Saveta za održivi razvoj<sup>10</sup>. Kancelarija za održivi razvoj za svoj rad odgovara Vladi Republike Srbije. Osim navedenih institucija, za sprovođenje Strategije značajni su: Kancelarija za evropske integracije, Agencija za privatizaciju, Agencija za energetiku, Nacionalna služba zapošljavanja, Zavod za intelektualnu svojinu, Republički zavod za informatiku i internet, Agencija za mala i srednja preduzeća, Agencija za radio-difuziju, Komisija za zaštitu konkurencije, Komisija za hartije od vrednosti, Nacionalni prosvetni savet, reprezentativni sindikati i reprezentativna udruženja poslodavaca, udruženja potrošača, udruženja penzionera i druga udruženja.

### Ekološka politika Republike Srbije i izazovi pridruživanja Evropskoj uniji

Pristupanje Evropskoj uniji se u zadnjih deset godina pokazalo kao osnovni i urgentan politički cilj u Srbiji. Jedno od područja koje zahteva da bude usaglašeno s evropskim, jeste zaštita životne sredine. Proces harmonizacije prava podrazumeva da se pravni propisi Republike Srbije usklade s pravnim propisima Evropske unije, odnosno s *acquis communautaire*. Harmonizacija propisa s propisima Evropske unije obuhvatala je kako donošenje novih tako i izmenu važećih zakona, ali i usaglašavanje podzakonskih akata i efikasniju primenu propisa. Naravno, to uključuje istovremeno stvaranje adekvatne administrativne i sudske strukture za sprovođenje usvojenih propisa.

Harmonizacija propisa je obiman i neodložan proces za državu koja pretenduje na članstvo u EU. Oblasť zaštite životne sredine je u stalnom razvoju, pa se shodno potrebi pravnog regulisanja ove oblasti obim EU propisa konstantno povećava, što zahteva stalno praćenje razvoja EU zakonodavstva radi usaglašavanja s domaćim propisima. Više od 30% svih propisa koje Srbija treba da donese i implementira u procesu evropskih integracija, bili su, ili su još, iz oblasti zaštite životne sredine. Za implementaciju najkompleksnijih i finansijski najzahtevnijih delova *acquisa* potrebno je određeno vreme. Iskustvo novih zemalja članica EU pokazuje da su najsloženiji delovi *acquisa* neke od direktna iz oblasti kvaliteta vazduha, voda, otpada i industrijskog zagađenja. Popisivanjem *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP) i njegovom ratifikacijom Srbija se obavezala da uskladi zakonodavstvo s pravnim tekovinama Evropske unije.

U oktobru 2008. godine Vlada je usvojila *Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju* (NPI). Ovaj program objedinjuje sva dokumenta i akcione planove, neophodne za proces evropskih integracija, i definiše obaveze svih aktera za period do kraja 2012. godine, koja je Strategijom pristupanja Srbije EU označena kao godina

<sup>10</sup> Saveti za održivi razvoj je međuministrarsko telo koje čine ministri nadležni za poslove zaštite životne sredine, ekonomije i regionalnog razvoja, finansija, rada i socijalne politike, telekomunikacija i informatičkog društva i nauke, kao i drugi ministri relevantnih ministarstava Republike Srbije.

spremnosti Srbije da precizme sve obaveze koje proističu iz članstva u EU. NPI je precizno plan kako da se dostignu svi kriterijumi neophodni za članstvo u EU, od političkih i ekonomskih, do usvajanja zakona i detaljnijih standarda koji postoje u Uniji u oblastima i što su, između ostalih, trgovina, poljoprivreda, zaštita životne sredine, infrastruktura

Usvojen je *Nacionalni program zaštite životne sredine*, koji se zasniva na principu održivog razvoja, a usklađen je s osnovnim principima Šestog akcionog programa za životnu sredinu (The Sixth Community Environment Action Programme). Reče: u *Nacionalnoj strategiji za održivi razvoj* u skladu su s evropskim dokumentima: Strategijom održivog razvoja EU (usvojena 2001. godine i obnovljena 2006. godine) i *Evropskom strategijom* (usvojio Svet Evrope marta 2000). Strategija je usklađena s *milenijskim ciljevima razvoja* (UN) i *Nacionalnim milenijskim ciljevima razvoja* Republike Srbije, koje je Vlada Republike Srbije usvojila 2006. godine. Prema Izveštaju Evropske komisije za 2010<sup>11</sup>, zabeležen je dobar napredak u oblasti životne sredine Srbije u odnosu na prethodnu godinu.

Međutim, vidljivo je da Republika Srbija proces ekološke harmonizacije uglavnom sprovodi formalno, naglašavajući pri tome samo donošenje zakona i podzakonskih akata, dok veoma malo pažnje obraća na ono što predstavlja realnu snagu svakog i ekološkog zakonodavstva, a to je kako državne institucije, poslovni sektor, društvene grupe i građani sprovode zakon. Ovakav formalizam u nacionalnoj ekološkoj politici nije nešto što je jedinstveno za srpsko poimanje i zakona i politike. Ista situacija pratila i zemlje Centralne i Istočne Evrope u njihovom procesu pridruživanja Evropskoj uniji, tako da možemo govoriti o paralelizmu izazova između ovih zemalja i Srbije kada su u pitanju zaštita životne sredine i ekološka politika u okviru procesa harmonizacije ekološkog zakonodavstva i u procesu približavanja Evropskoj uniji.

Postoje određena mišljenja da proširenje Evropske unije novim članicama koje imaju slabo razvijenu ekološku politiku, može da utiče na već postojeće zakonodavstvo Unije, tj. da dovede u pitanje njegovo uspešno sprovođenje u starim državama članicama. Suština problema rigoroznog sprovođenja ekološkog zakonodavstva Evropske unije je u tome što se stvaraju još veće razlike između starih i novih članica, između kojih ionako već postoji ogroman jaz u stepenu razvijenosti ekonomija, što je u suprotnosti s načelom i ciljem Unije da se uspostavi harmoničan razvoj svih zemalja Evrope. Zajedničkim delovanjem i starih i novih članica ove nejednakosti se donekle mogu, a i moraju, prenebregnuti jer, dugoročno gledano, glavni i jedini cilj čitavog procesa prilagođavanja ekološkom zakonodavstvu Evropske unije je omogućavanje održivo razvoja čitave Evrope. Unija je zemljama Centralne i Istočne Evrope dala određen vremenski period u okviru kojeg su morale, u manjem ili većem stepenu, prevladati novonastale teškoće. Glavni izazovi s kojima se Srbija susreće u ovom procesu harmonizacije, mogu se podvesti pod: *ekonomski izazov i izazov održivog razvoja*; *administrativni izazov*; *izazov demokratskog deficita i politički izazov*.<sup>12</sup> Ovi izazovi predstav

<sup>11</sup> *Izveštaj o napretku Srbije za 2010*, Kancelarija za evropske integracije, [www.scio.gov.rs](http://www.scio.gov.rs)

<sup>12</sup> Darko Nadić, *Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe*, rad prezentovan na IPSA Conference: *Developing policy in different cultural context: Learning from study learning from experience*, (IPSA, Croatian Political Science Association, University of Zagreb, Institut za javnu upravu Hrvatske), Dubrovnik, 10-12. juni 2011.

Ijiju prc svoga kombinaciju stanja ekološke svesti same države i njene spremnosti da se suoči s posledicama sopstvene odgovornosti ili neodgovornosti u ovoj javnoj politici. U tom kontekstu, a imajući u vidu dugogodišnje posledice ignorisanja sopstvenih ekoloških problema, ovi izazovi su u stvari problemi suočavanja s realnošću i isto tako problemi suočavanja s postojećim raskorakom između sopstvenih (nerealnih) želja i realnih kapaciteta.

Kada je reč o ekonomskim izazovima ekološkog pridruživanja Srbije ekološkoj politici Evropske unije, onda je moguće posmatrati te izazove u kontekstu i na osnovu iskustava država Centralne i Istočne Evrope koje su primljene u članstvo Unije u zajedničkom procesu pridruživanja. Njihovo iskustvo govori da je jedan od najznačajnijih problema u procesu pridruživanja, s kojim su se sve morale suočiti, bilo suočavanje s ekonomskim izazovom u sprovođenju ekološkog zakonodavstva. Preuzimanje i sprovođenje ekološkog zakonodavstva EU u praksi za zemlje kandidate podrazumevalo je velike troškove i ulaganja, a za države s ionako već istrošenim ekonomskim resursima, to je predstavljalo ogromnu prepreku da proces implementacije uspešno sprovedu do kraja. Osnovno pitanje s kojim su se sve te države suočavale, bilo je kako da se nužni izdaci pokriju ili makar umanje u tom, finansijski najzahtevnijem, segmentu procesa pridruživanja. Izazov je bilo još teže savladati jer su zemlje kandidati prvenstveno morale da se oslanjaju na sopstvene resurse dok je deo postojećeg kapitala, kojim su raspolagale, odlazio i na usvajanje i primenu zakona drugih oblasti komunitarnog prava. Ekonomsku tranziciju ovih zemalja karakterisala su dva ključna procesa: privatizacija i liberalizacija tržišta. Taj proces je podrazumevao ne samo denacionalizaciju velikog dela državnog kapitala, već i jačanje privatnog sektora, suštinsku liberalizaciju nacionalnih ekonomija i njihovo povezivanje s globalnim tržištem.<sup>13</sup> Da bi postale i ostale konkurentne na tržištu Unije i da bi bile sposobne da odgovore na izazove ekonomske globalizacije, zemlje kandidati su morale da sprovedu krupne reforme i da reše mnogobrojne probleme u domaćim ekonomijama. Evropska unija im je dala određeni prelazni period tokom kojeg je bilo neophodno da savladaju novonastale teškoće i da pronađu finansijska sredstva za primenu ekološkog zakonodavstva i sveobuhvatnih promena koje je ta implementacija sa sobom nosila. Procena Unije bila je da zemlje kandidati u proseku moraju potrošiti od 2 do 3 odsto bruto društvenog proizvoda da bi osigurale implementaciju ekološkog zakonodavstva. Problem je postojao i u tome što su im zvaničnici Unije jasno stavili do znanja da se, ma koliko velike neophodne sume bile, prvenstveno moraju oslanjati na sopstvene resurse. Prevazilaženje ekonomskog izazova i prilagođavanje ekološkom zakonodavstvu Evropske unije samo je jedan korak koji vodi ka najznačajnijem, ujedno i krajnjem cilju, omogućavanju održivog razvoja čitave Evrope. Način na koji je Evropska unija uslovljavala buduće zemlje članice da dođu do tog cilja i nivoa razvijenosti ekoloških politika zemalja članica, bio je predmet brojnih osporavanja. Naime, postavljalo se pitanje da li su zemlje kandidati, u silnoj želji da što pre budu deo Unije, ekonomske interese stavljale iznad interesa zaštite životne sredine. Da li je pritisak koji je Evropska unija vršila na njih, da u što

kraćem roku prhivate i sprovedu u praksi sve regulative i izvrše sve neophodne promene u mnogim oblastima, vodio ka degradaciji ili poboljšanju životne sredine datih zemalja? I na kraju, da li omogućavanje održivog razvoja u zemljama budućim članicama zaista može da se ostvari u praksi ili preveliki pritisci na njihove ekonomije, zarad cilja, još više ugrožavaju životnu sredinu, ne samo datih država, već i čitave Evropu? Pojedini teoretičari smatraju da se proklamovani cilj Evropske unije, omogućavanje održivog razvoja čitave Evrope, dovodi u pitanje. Po njihovom mišljenju, Unija budućim zemljama članicama želi da nametne svoj, suštinski pogrešan, model unaprjeđivanja ekološke politike, koji naglašava važnost ekonomskog razvika na uštrb stvaranja zdrave životne sredine. Oni optužuju EU za svojevrsan paradoks jer formalno promiču više održivi razvoj, a zaista ga onemogućava jer preneglašava ekonomske interese odnosa na ekološke i interese održivog razvoja.

Nacionalni program za integraciju Srbije u Evropsku uniju (NPI), usvojen neposredno pred svetske ekonomske krize 2008. godine, spominje i mogućnost otvaranja novih radnih mesta u republičkoj administraciji, od čega se nakon nekoliko meseci zvanično odustalo da bi se uštedelo zbog budžetskog deficita. Međutim, takva politika zapošljavanja u državnoj administraciji se ipak sprovodi, ali ne da bi se time proširila ili unapredila kompetencija administracije, već da bi se zapravo zadovoljile ambicije apertiti partokratskih struktura na vlasti. S druge strane, ovaj ekonomski izazov u ekološkoj politici je podgrejan i već postojećim negativnim trendovima koji Srbiju prave opasno primikao broju od osam stotina hiljada ljudi, što otežava pokretanje pitanja ekološke politike kao ključne javne politike. Naime, pitanje je koliko bi ljudi u Srbiji shvatilo pozitivno da gubi svoje radno mesto iz razloga zaštite životne sredine. Imajući u vidu ekološku svest prosečnog građanina, kao i pozitivne procese otvaranja novih radnih mesta, verovatno niko. Istovremeno, ekološka politika se spominje u izjavama resornog ministra kao podsticalna politika koja može da otvori jednu novu industrijsku granu. Reč je o reciklaži, koja će omogućiti da se u narednih nekoliko godina zapošle preko deset hiljada ljudi. Veoma je teško u ovom trenutku reći koliko su osnovane i neosnovane ove tvrdnje, odnosno koliko je u pitanju politički marketing vladajućih koalicije i samopromocija ministra, a koliko je ovo moguća budućnost.<sup>14</sup>

Odsustvo efikasne administracije za uspešno sprovođenje ekološkog zakonodavstva Evropske unije predstavlja jednu od najslabijih tačaka centralno- i istočnoevropskih zemalja. Kako je rastao broj obaveza i zadataka koje je bilo neophodno izvršiti u procesu usklađivanja ekološkog zakonodavstva Unije i zakonodavstva centralno-istočnoevropskih zemalja, postajalo je sve više jasno da te zemlje u svom vladinom sektoru nemaju dovoljno kapaciteta da ih izvrše. Iako su glavni donosioci odluka oblasti zaštite životne sredine Evropska komisija i Evropski parlament, za ostvarivanje zakona u praksi potrebne su razvijene nacionalne ekološke politike zemalja kandidata, tj. razvijeno unutrašnje ekološko zakonodavstvo. Zemlje kandidati su se naglo susrele s novim problemom, slabim administrativnim kapacitetom kojih je ograničena

13 Susan Baker, *Environmental politics and transition*, in: *Environmental Problems of East Central Europe*, F. W. Carter, David Turnock, Routledge 2002., str. 67

14 [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=05&dd=31&nav\\_id=435375](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=05&dd=31&nav_id=435375) (pristup 2.5.2011.)

vanu u izvištavanju neophodnih obaveza koje im nameće Evropska unija. Logična posledica dugo godina zapostavljanog problema zaštite životne sredine bila je ta da su ministarstva za zaštitu životne sredine u datim zemljama bila među najmanje razvijenim, kako u finansijskom pogledu, tako i u administrativnom. S obzirom na svoju administrativnu, organizacionu i finansijsku nemoć, imala su faktički savetodavnu ulogu, a bilo je nužno da se osposobe i ojačaju do te mere da budu u stanju da preuzmu ulogu koja im pripada, ulogu najodgovornije i najviše instance za primenu i izvršenje svih obaveza koje je Unija od njih zahtevala. Bilo je neophodno da se rad ministarstava poboljša na svim nivoima. S demokratizacijom vlasti došla je i decentralizacija, i do tada malo konsultovanoj vlasti na lokalnom i regionalnom nivou, morala su biti data potrebna ovlašćenja u oblasti ekološke politike.<sup>15</sup> Lokalne vlasti su morale da se obuče i osposobe za davanje dozvola za rad industrijskih postrojenja, za praćenje kvaliteta vazduha itd. Bilo je neophodno stvoriti novi sloj eksperata i povećati broj tehničkog osoblja koje će se baviti isključivo problemima zaštite životne sredine. Rešavanje pitanja ograničenosti, tj. manjka obučenog vladinog osoblja, bilo je neophodan uslov za dalji nastavak procesa evropskih integracija centralno-istočnih zemalja Evrope. Bilo je nužno da se izgrade uspešne, efikasne i odgovorne ekološke politike nacionalnih vlada zemalja kandidata.

Istraživanja Evropske komisije su pokazala da je ovaj problem prepoznat u svakoj od centralno- i istočnoevropskih zemalja, ali da je najupečatljiviji bio u Bugarskoj, Poljskoj i Rumuniji. Problemi su varirali od države do države, ali u svakoj od njih bilo je neophodno da se poveća broj ljudi koji su uključeni u rešavanje pitanja zaštite životne sredine, da im se omoguće odgovarajuća obuka, pristup naprednim tehnologijama i odgovarajuća finansijska sredstva da bi svoja formalna zaduženja mogli uspešno da sprovedu i u praksi. Dobrom primenom programa pomoći koje je Evropska unija davala državama kandidatima, njihovi ekološki kapaciteti su ojačani i unapređeni. Vladin stručni kadar u oblasti zaštite životne sredine bio je osposobljen i obučen za stvaranje novih, inventivnijih načina sprovođenja ekološke politike. Stvarao je nove zakone i regulative, razvio jače regulatorne mehanizme. Uspeo je da ostvari, i pored slabe i ograničene inostrane finansijske pomoći, vidna tehnička unapređenja zarad poboljšanja postojećih projekata, pogotovo u oblasti zaštite kvaliteta pijaće vode, zaštite kvaliteta vazduha i bezbednosti rada nuklearnih elektrana. Međutim, i pored pomoći Unije, rešavanje problema nedostatka administrativnog kapaciteta u državama kandidatima samo je donekle ostvareno; one su još uvek daleko po stepenu razvijenosti institucija od starih zemalja članica.

Problem jačanja administrativnog kapaciteta Srbije, da bi se ekološko zakonodavstvo Evropske unije uspešno prenelo i implementiralo, takođe je jedan od gorućih i predstavlja kočnicu u delu ekološkog pridruživanja. S jedne strane, problem administrativnog kapaciteta je rezultat činjenice da je ekološka politika u Srbiji sektorska politika u izgradnji. Dugo godina je srpska ekološka politika bila samo rezultat shvatanja modernosti politike i istovremeno žrtva ekonomske politike i pre svega ekonomske tran-

zicije. Dominacija ekonomske nad ekološkom politikom, njihovo nesaglasje i često su protstavljani ciljevi doveli su do toga da ekološka politika Srbije predstavlja i dalje niži drugo do jednu formalizovanu i donekle marginalizovanu javnu politiku koju, za razliku od prošlih vremena, prati politički i posebno medijski marketing. Nedostatak administrativnog kapaciteta za ekološko pridruživanje Srbije Evropskoj uniji ima i svoje specifične slabosti. Prvo, to je pitanje *cadroua* koji čine administrativni aparat, koji su većem broju priučeni a ne bazično kvalifikovani za obavljanje poslova iz oblasti ekološke politike. S tim je u skladu i činjenica da administrativni aparat nije dovoljno obučeo za politička pitanja primene evropskog ekološkog zakonodavstva jer Ministarstvo životnu sredinu i prostorno planiranje Republike Srbije ne sprovodi u dovoljnoj meri programe obuke niti saraduje s određenim visokoškolskim ustanovama u Srbiji koje stručno kvalifikovane da pomognu u održavanju određenih vrsta obuke, kurseva i treninga. Na taj način, dokvalifikacija i unapređivanje znanja iz oblasti ekoloških evropskih integracija su stvar lične zainteresovanosti i lične finansijske spremnosti zaposlenih; ulažu sami u sebe i u svoje znanje. Drugo, struktura zaposlenih u državnom sektoru, koje se profesionalno bave zaštitom životne sredine i ekološkom politikom, rezultat je partijsko-političkog kompromisa koji pri tome u Srbiji ekološku politiku ne vidi kao posebnu sektorsku politiku, već kao deo prava ili biologije. Kako ekološka politika, odnosno usmeravanje društva prema zaštiti životne sredine, nije samo i isključivo u nadležnosti države i centralne vlasti, i nije samo rezultat pisanja i sprovođenja ekoloških zakona nužno je da se shvati pre svega kao politička delatnost koja će biti usko povezana s obradom i kulturnom politikom kako bi se efikasnost zakona unapredila kroz razvoj ekološke svesti građana, ali i državne administracije koja se bavi ekološkom politikom. Treće, finansijska kriza i sporazum Vlade republike Srbije s Međunarodnim monetarnim fondom, sklopljen 2010. godine, donosi redukciju, odnosno otpuštanje „viška zaposlenih“ u republičkoj administraciji, što će u većoj meri da utiče na smanjivanje efikasnosti administracije koja ostaje u radnom odnosu. Slična situacija će zadesiti i lokalnu samoupravu. Administracija na lokalnom nivou pati od istih nedostataka od kojih pati i centralna republička administracija, s tom razlikom što je lokalna, opštinska vlast suočena s konkretnim ekološkim problemima za razliku od centralne vlasti. Ta razlika se može opisati kao razlika između virtuelnog i stvarnog. Dok centralna vlast ekološke probleme posmatra kao apstraktnu, virtuelnu, dole ih lokalna vlast posmatra kao stvarne jer oni pogađaju ljude koji žive i rade u lokalnim sredinama, u konkretnom prostoru i vremenu. Smanjivanje administracije, koje nesumnjivo ima pozitivne finansijske efekte u vreme ekonomske krize i smanjivanja budžetskih troškova, može da donese i negativne ekološke posledice jer se s pravom može pretpostaviti da će se na udaru prvo naći uprave na lokalnom nivou zadužene za zaštitu životne sredine.

Demokratizacija društva zemalja Centralne i Istočne Evrope doprinela je, između ostalog, i razviku, do tada skoro nepostojećeg, civilnog sektora, sferne nezavisne od države, jer dominacija države i nerazvijeno civilno društvo obeležili su istovremeno ovaj region tokom komunističke vladavine.<sup>16</sup> Takvo stanje stvari (nerazvijenost civilnog

15 Susan Baker, *Environmental politics and transition*, in: *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002., str. 60

16 Susan Baker, *Environmental politics and transition*, in: *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002., str. 62

društva, nepostojanje jačih oblika saradnje civilnog i vladinog sektora, nedovoljna saradnja između nevladinih organizacija i postojećih vlasti u ovim zemljama kao jedan od neophodnih uslova efikasnog i uspešnog delovanja vlada) predstavljalo je jedan od suštinskih problema koje je bilo nužno razrešiti da bi se proces priduživanja uspešno privo kraju. Takođe, dugogodišnje uvreženo mišljenje među političkim elitom datih zemalja nije se drastično promenilo poput oblika vladavine u ovim zemljama. Veliki deo političkog vrha i dalje je smatrao da je samo na vladi da donosi odluke i da pronalazi načine kako će se upravljati nacionalnim politikama. Na taj način se dokazuje da je pitanje demokratizacije društva u odlučivanju u direktno vezi s nazadnim shvatanjem ekološke politike kao politike koja je isključivo u nadležnosti države i administrativnog sektora. Nevladine organizacije u zemljama Centralne i Istočne Evrope su se, tokom svog razvika, susretale s problemima na dva nivoa. S jedne strane, postojao je problem njihove nedovoljne razvijenosti kao zaostavština realnog socijalizma, problem koji se morao rešavati unutar samih država; s druge strane, problem u samoj Evropskoj uniji, tj. u načinu na koji je sam proces usklađivanja ekoloških politika organizovan.

I u ovom segmentu, po pitanju demokratizacije društva, Srbija nije u boljem položaju nego što su se nalazile države koje su skoro pristupile Evropskoj uniji. Naime, dugo vremena se shvatalo, nekad i s pravom, da je civilni sektor oblik društvenog organizovanja koji ima sasvim drugačije političke ciljeve od onih u kojima se deklarativno izjavljavalo. S druge strane, model organizovanja civilnog sektora u stvarnosti je bio zasnovan, u većoj meri, na interesu stvaranja specifičnog političkog pa i finansijskog profita. Uzimanje novca od određenih organizacija i donatora iz inostranstva radi izvršavanja određenih projekata, bio je jedan od stvarnih motiva zbog koga su ove organizacije i osnivače. Vremenom su donacije presušile, što je stvorilo prostor da se ovakve organizacije osnivaju iz stvarnih potreba. No, i pored toga, proekološki civilni sektor je u Srbiji i imao i još ima zavidan ugled. Za razliku od usko orijentisanog i definisanog političkog civilnog sektora, ovaj proekološki su uvek dobro prihvatale sve političke strukture. U tom smislu ovaj civilni sektor je otvorio prostor za stvaranje ekološkog dijaloga u Srbiji razbijajući monopolizam državne ekološke politike. Preduslovi za kreiranje prostora za političko-ekološki dijalog moraju biti takvi da omogućavaju osnovne za učestvovanje svih zainteresovanih učesnika i strana. To ujedno znači da demokratizacija procesa političke participacije jeste uspostavljena na ravnopravnim osnovama, i da građani, nevladine organizacije, ekološki pokreti, građanske inicijative i drugi različiti oblici građanskog udruživanja, poslovne i strukovne organizacije i asocijacije, obrazovne i naučno-istraživačke institucije na svim nivoima, proizvodne i neproizvodne organizacije, zanatstvo, potrošači i svi drugi direktno i indirektno zainteresovani, mogu izraziti svoje stavove i vizije oko primene prava za zaštitu životne sredine, za sprečavanje zagađivanja, očuvanje prirodnih resursa, štednju energije, energetske resursa, za upravljanje otpadom, zaštitu od buke, proizvodnju organske hrane itd. Na taj način država i državni organi stiču neophodne partnere u procesu koncipiranja i ostvarivanja planova i programa zaštite životne sredine. Osim toga, uspostavlja se i neophodna zajednička odgovornost svih učesnika na svim nivoima u procesu odlučivanja.

Svaranje prostora za dijalog i zajedničko odlučivanje jeste politički imperativ suštinskog društva u Srbiji. Da bi se taj prostor izgradio, potrebno je ostvariti i neophodno

okruženje koje će biti sposobno i u stanju da adekvatno artikulise interese svih zainteresovanih u ovom procesu. To pretpostavlja uspostavljanje direktnih i međuzavvezva između javnosti, pre svega zainteresovane javnosti, s jedne strane i države s druge strane. Istovremeno se pojedine ekološke nevladine organizacije previše povlače u državni sektor tako da gube svoj „nevladin“ identitet a u krajnosti se pojavljuje kao marketing sektor Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje, odajući pri tome kampanje o recikliranju, održivom razvoju itd. Na taj način civilni sektor koji je usmeren ka zaštiti životne sredine, nije u pravoj meri dostigao svojoj svrhu. Uložiti korektivna državna ekološka politike, već igra s pozicija servisa države, odvajajući jednu vrstu uslužne delatnosti. Sličan je i odnos (državne) ekološke politike prema građanima kao individualnim subjektima ekološke politike. Ne postoje jasni mehanizmi odlučivanja o ekološkoj politici na lokalnom nivou. Ispoljavanje neposredne demokratije (da građani na lokalnom nivou, u svom mestu, donose odluke koje se tiču zaštite njihove životne sredine) i dalje se posmatra kao isuviše apstraktno i pravda nedostatkom ekološke svesti građana. U tom smislu, ostvarivanje ekološke demokratije postaje jedan začarani krug. Država polazi od pretpostavke da građani ne ekološku svest te da nisu sposobni da odlučuju na lokalnom nivou.

Svaranje i pronalaženje političke volje, pozitivne orijentacije u odnosu na drastične promene koje usvajanje ekološkog zakonodavstva donosi, najvažniji su izazovi kojima se trebalo suočiti i uspešno ih savladati, jer ako se ovaj problem ne reši, mogućnost šanse da će se bilo koji od prethodno navedenih izazova uspešno prevazići. Problem zaštite životne sredine ne svode se samo na pitanja tehničkog ili administrativnog razvoja. To su, pre svega, politički problemi jer oni na svaku od socijalnih grupa utiču drugačije, tj. nameću im drugačije troškove i opterećenja.

## Zeleni u Srbiji. Stranke i pokreti

Nakon uvođenja višepartijskog političkog sistema u Srbiji 1990. godine, osim uvođenja tradicionalnih političkih partija (levice i desnice) koje su svoje korenje imale u XIX veku, nije postojao veći interes za osnivanje političkih organizacija, pokret partija, koji bi u svom programu imali predznak „ekološki“ ili „zeleni“. Postojala je uvrežena mišljenje, kako među stanovništvom, tako i u naučnim krugovima, da ekološke partije one vrste političkih organizacija koje se osnivaju samo radi institucionalizacije ili politizacije ekoloških interesa, odnosno interesa za zaštitu životne sredine. Potpuno je bila zanemarena ona druga emancipatorska i reformatorska granska linija ekološke partije. I prvi višepartijski izbori u republikama SFRJ, koje su bile u fazi sticanja političke samostalnosti i nezavisnosti, pokazali su da „ekološki“ – „zelene“ partije nemaju velike šanse da postanu u parlamentarne stranke. Ispostavlilo se da su prvi izbori u Srbiji, Hrvatskoj, Makedoniji i Bosni i Hercegovini predstavili obratničku između komunističkih partija, sada transformisanih u socijalističke ili socijaldemokratske partije, i tradicionalnih konzervativnih (antikomunističkih) partija građanske orijentacije. Tu nije bilo puno prostora za ideje ekoloških partija. Na prvim političkim partijama osnovanim u Srbiji, nakon uvođenja višepartijskog političkog

kao u izvišavanju neophodnih obaveza koje im nameće Evropska unija. Logična posledica dugo godina zapostavljanog problema zaštite životne sredine bila je ta da su ministarstva za zaštitu životne sredine u datim zemljama bila među najmanje razvijenim, kako u finansijskom pogledu, tako i u administrativnom. S obzirom na svoju administrativnu, organizacionu i finansijsku nemoć, imala su faktički savetodavnu ulogu, a bilo je nužno da se osposobe i ojačaju do te mere da budu u stanju da preuzmu ulogu koja im pripada, ulogu najodgovornije i najviše instance za primenu i izvršenje svih obaveza koje je Unija od njih zahtevala. Bilo je neophodno da se rad ministarstava poboljša na svim nivoima. S demokratizacijom vlasti došla je i decentralizacija, i do tada malo konsultovanoj vlasti na lokalnom i regionalnom nivou, morala su biti data potrebna ovlašćenja u oblasti ekološke politike.<sup>15</sup> Lokalne vlasti su morale da se obuče i osposobe za davanje dozvola za rad industrijskih postrojenja, za praćenje kvaliteta vazduha itd. Bilo je neophodno stvoriti novi sloj eksperata i povećati broj tehničkog osoblja koje će se baviti isključivo problemima zaštite životne sredine. Rešavanje pitanja ograničenosti, tj. manjka obučenog vladinog osoblja, bilo je neophodan uslov za dalji nastavak procesa evropskih integracija centralno-istočnih zemalja Evrope. Bilo je nužno da se izgrade uspešne, efikasne i odgovorne ekološke politike nacionalnih vlada zemalja kandidata.

Istraživanja Evropske komisije su pokazala da je ovaj problem prepoznat u svakoj od centralno- i istočnoevropskih zemalja, ali da je najupečatljiviji bio u Bugarskoj, Poljskoj i Rumuniji. Problemi su varirali od države do države, ali u svakoj od njih bilo je neophodno da se poveća broj ljudi koji su uključeni u rešavanje pitanja zaštite životne sredine, da im se omoguće odgovarajuća obuka, pristup naprednim tehnologijama i odgovarajuća finansijska sredstva da bi svoja formalna zaduženja mogli uspešno da sprovedu i u praksi. Dobrom primenom programa pomoći koje je Evropska unija davala državama kandidatima, njihovi ekološki kapaciteti su ojačani i unapređeni. Vladin stručni kadar u oblasti zaštite životne sredine bio je osposobljen i obučen za stvaranje novih, inventivnijih načina sprovođenja ekološke politike. Svarao je nove zakone i regulative, razvio jače regulatorne mehanizme. Uspeo je da ostvari, i pored slabe i ograničene inostrane finansijske pomoći, vidna tehnička unapređenja zarad poboljšanja postojećih projekata, pogotovo u oblasti zaštite kvaliteta pijaće vode, zaštite kvaliteta vazduha i bezbednosti rada nuklearnih elektrana. Međutim, i pored pomoći Unije, rešavanje problema nedostatka administrativnog kapaciteta u državama kandidatima samo je donekle ostvareno; one su još uvek daleko po stepenu razvijenosti institucija od starih zemalja članica.

Problem jačanja administrativnog kapaciteta Srbije, da bi se ekološko zakonodavstvo Evropske unije uspešno prenelo i implementiralo, takođe je jedan od gorućih i predstavlja kočnicu u delu ekološkog pridruživanja. S jedne strane, problem administrativnog kapaciteta je rezultat činjenice da je ekološka politika u Srbiji sektorska politika u izgradnji. Dugo godina je srpska ekološka politika bila samo rezultat shvatanja modernosti politike i istovremeno žrtva ekonomske politike i pre svega ekonomske tran-

zicije. Dominacija ekonomske nad ekološkom politikom, njihovo nesuglasje i često su protavljani ciljevi doveli su do toga da ekološka politika Srbije predstavlja i dalje niži stepen formalizovanu i donekle marginalizovanu javnu politiku koju, za razliku od prošlih vremena, prati politički i posebno medijski marketing. Nedostatak administrativnog kapaciteta za ekološko pridruživanje Srbije Evropskoj uniji ima i svoje specifične slabosti. Prvo, to je pitanje *cadroue* koji čine administrativni aparat, koji su većem broju priučeni a ne bazično kvalifikovani za obavljanje poslova iz oblasti ekološke politike. S tim je u skladu i činjenica da administrativni aparat nije dovoljno obučen za politička pitanja primene evropskog ekološkog zakonodavstva jer Ministarstvo životne sredine i prostorno planiranje Republike Srbije ne sprovodi u dovoljnoj meri programe obuke niti saraduje s određenim visokoškolskim ustanovama u Srbiji koje su stručno kvalifikovane da pomognu u održavanju određenih vrsta obuke, kurseva i treninga. Na taj način, dokvalifikacija i unapređivanje znanja iz oblasti ekoloških evropskih integracija su stvar lične zainteresovanosti i lične finansijske spremnosti zaposlenih država i centralne vlasti. I nije samo rezultat pisanja i sprovođenja ekoloških zakona nužno je da se shvati pre svega kao politička delatnost koja će biti usko povezana s obradom i kulturnom politikom kako bi se efikasnost zakona unapredila kroz razvoj ekološke svesti građana, ali i državne administracije koja se bavi ekološkom politikom. Treće, finansijska kriza i sporazum Vlade republike Srbije s Međunarodnim monetarnim fondom, sklopljen 2010. godine, donosi redukciju, odnosno otpuštanje „viška zaposlenih“ u republičkoj administraciji, što će u većoj meri da utiče na smanjivanje efikasnosti administracije koja ostaje u radnom odnosu. Slična situacija će zadesiti i lokalnu samoupravu. Administracija na lokalnom nivou pati od istih nedostataka od kojih pati i centralna republička administracija, s tom razlikom što je lokalna, opštinska vlast suočena s konkretnim ekološkim problemima za razliku od centralne vlasti. Ta razlika se može opisati kao razlika između virtuelnog i stvarnog. Dok centralna vlast ekološke probleme posmatra kao apstraktne, virtuelne, dole ih lokalna vlast posmatra kao stvarne jer oni pogađaju ljude koji žive i rade u lokalnim sredinama, u konkretnom prostoru i vremenu. Smanjivanje administracije, koje nesumnjivo ima pozitivne finansijske efekte u vreme ekonomske krize i smanjivanja budžetskih troškova, može da donese i negativne ekološke posledice jer se s pravom može pretpostaviti da će se na udaru prvo naći uprave na lokalnom nivou zadužene za zaštitu životne sredine.

Demokratizacija društva zemalja Centralne i Istočne Evrope doprinela je, između ostalog, i razviku, do tada skoro nepostojećeg, civilnog sektora, sfere nezavisne od države, jer dominacija države i nerazvijeno civilno društvo obeležili su istovremeno ovaj region tokom komunističke vladavine.<sup>16</sup> Takvo stanje stvari (nerazvijenost civilnog

15 Susan Baker, *Environmental politics and transition*, in: *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002., str. 60

16 Susan Baker, *Environmental politics and transition*, in: *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002., str. 62

kog sistema, bila je Zelena stranka. Ova partija nastupa na prvim višepartijskim parlamentarnim i predsjedničkim izborima u Srbiji 1990. godine i doživljava neuspeh ne osvajajući niti jedno mesto u parlamentu. Iako su je stvorili naučnici, univerzitetski profesori, ekološki i antinuklearni aktivisti, ova partija nije našla veće uporište u biračkom telu koje je na prvim višestranačkim izborima bilo zaokupljeno dilemom opstanka Jugoslavije, izborom između socijalista i ostalih partija, poništavanjem prethodnog komunističkog (socijalističkog) sistema itd... U toj situaciji ideja „ekologije“ nije bila naročito prihvatljiva i omiljena u javnosti, bez obzira što su sve za izbore registrovane stranke u svojim nastupima na nacionalnoj televiziji morale da objasne, pored ostalih, i svoje stavove o zaštiti čovekove životne sredine.<sup>17</sup>

U periodu od 1991. do 2009. godine u Srbiji je bilo registrovano od osam do trinaest ekoloških stranaka, međutim taj broj, koji je za Srbiju i više nego impresivan, uopšte nije odražavao stvarnu sliku proekološkog stranačkog aktivizma.

Ekološke partije u Srbiji, kao i iste partije u bivšim socijalističkim zemljama, nisu uspele u kriznim i prelomnim vremenima svojih zemalja da iskoriste političku situaciju da svoj entuzijazam, energiju i ideje pretvore u političku snagu u periodu tranzicije. Ne samo što nisu uspele da iskoriste svoj potencijal, već je većina njih polako nestajala s političke scene. Postoji više razloga za neuspeh ekoloških partija Srbije. Prvi uzrok predstavljaju unutrašnji konflikti izraženi u ličnim nesuglasicama, razmimoilaženjima, nedovoljno razvijenim strategijama i, naravno, u izborima ličnosti koje će voditi partiju. Ekološke partije u Srbiji nisu bile imune na liderske ambicije svoga rukovodstva. Želje za komandovanjem unutar partije, određivanjem pravila ponašanja, izborom izbornih strategija, koalicionih partnera – ispunjavale su se uglavnom u strogo uskom krugu partijskih funkcionera. Rukovodstva ekoloških partija u Srbiji su zadržala „stari“ način razmišljanja koji je preuzet iz prethodnog jednopartijskog sistema, a koji se izražavao u nepoznavanju logike višepartijskog političkog sistema. Liderske aspiracije su se obično završavale raspadom partije ili odlaskom rukovodstva, kompletnim ili individualnim, u neku drugu partiju, obično tradicionalne političke orijentacije. Kada se pogleda „liderska scena“ u političko-stranačkom životu Srbije od 1990. do danas, samo ekološke partije nisu imale ni harizmatičnu ni javno poznatu ličnost na svom čelu. Partija s „bezimenim liderom“ nije imala šanse za uspeh. Osim u rukovodstvu, problem je bio i u članstvu. Ekološke stranke nisu bile masovne stranke, kao što je to bio slučaj u mnogim zemljama s komunističkim partijama u prethodnom periodu. Nove partije, pa s njima i ekološke, nisu imale svoju određenu socijalnu osnovu, specifične društvene grupe na koje su mogle da računaju. Nakon izlaska iz socijalističkog uređenja, društvo u Srbiji još nije osetilo prvi rezultat tranzicije – klasnu podelu i ostale oblike socijalne diferencijacije. Drugi razlog za neuspeh je sledeći: ekološke partije u Srbiji, za razliku od istih u Zapadnoj Evropi, uglavnom su se orijentisale na striktna ekološka pitanja ignorišući ostala društvena pitanja i probleme. One su predimenzionirale ekologiju a samim tim su potcenile i interese biračkog tela. Zbog toga je javnost više shvatala da su članovi ovih partija pripadnici reliktnih kontrakulturalnih pokreta nego deo društva zabrinut zbog narastajućih ekoloških problema. Ekološki

17. Nadić Darko, *Partije Zelenih u Evropi*, Beograd, 2004.

problemi su predstavljali jedan od mnoštva interesa biračkog tela, ali ne i jedini. Prvi programi ekoloških partija pisani krajem osamdesetih godina prošlog veka uglavnom su zapostavljali ona pitanja koja su nesumnjivo interesovala birače: zaposlenost, nadnice, socijalnu zaštitu, odnosno faktore koji utiču na kvalitet, pre svega ekonomskog života. S druge strane, ekološke partije iz Zapadne Evrope su mogle da motižu biračko telo pitanjima koja nisu imala dodirne tačke s ekologijom, kao što je multikulturalizam, ali mnogo liberalnijim pitanjima poput prava homoseksualaca, prostitucije itd, dok partije u zemljama tranzicije, zbog opšteg konzervativizma, i političkog i kulturnog, to nisu mogle da učine.<sup>18</sup>

U vreme ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, ekonomske i političke krize u Srbiji, od 1990. do 2001. godine, pitanje ekonomskog i političkog preživljavanja nije moglo da bude zamenjeno pitanjem zaštite životne sredine. Pitanja zaštite životne sredine su postala minorna, trećerazredna, i njihovo pokretanje je često imalo uvredljiv karakter. Stvar se nije nimalo pomerila posle političkih promena 2001. godine u Srbiji. Uspostavljanje relativno stabilne ekonomske i političke situacije je opet marginalizovalo ekološka pitanja. Građani Srbije su se okrenuli onome od čega su Zeleni u Zapadnoj Evropi u stvari bežali – potrošačkom društvu. Želja za dostizanjem ekonomskog i socijalnog blagostanja jednakog, ili približno jednakog, kao u industrijski razvijenim društvima Zapadne Evrope, bila je cilj građana; i s tim ciljem ideja zaštite čovekove životne sredine nije imala neke veće šanse za političku afirmaciju. Ekonomske promene koje su sledile, iz državnog socijalizma u tržišni kapitalizam; tranzicija, privatizacija, siromaštvo i nezaposlenost su se pokazali kao ozbiljna smetnja razvoju ekoloških stranaka u Srbiji. U tom kontekstu teorijski koncipirana promena materijalističkih i postmaterijalističke vrednosti predstavljala je jedan vid nedostižnog pa i potpuno nepotrebnog luksuza. To je u suštini bio sukob tri utopije: utopije da će nestankom „komunističkih“ sistema nastupiti blagostanje, utopije da će upravo ekološke stranke voditi, ili učestvovati u vođenju, novog demokratskog društva, i utopije ekoloških zelenih stranaka iz Zapadne Evrope da će svoj uticaj moći da prošire na „istok“.<sup>19</sup>

Prerogativom smislu promenila radikalno iz 2009. godine u Srbiji „zelena“ politička scena se u kvantitativnom smislu promenila radikalno na gore. Na sceni su ostale samo dve stranke: novopazarska Zelena ekološka partija – Zeleni, i Zeleni Srbije. Novopazarski Zeleni, vanparlamentarna stranka, imaju razrađen program zasnovan na principima savremene zaštite životne sredine i globalne saradnje u tom pravcu. Taj programski akt obuhvata i sva druga relevantna pitanja za razvoj našeg društva. Ova se stranka eksplicitno zalaže protiv korišćenja nuklearne energije, za zaštitu od buke, racionalno korišćenje resursa, održivi razvoj itd.<sup>20</sup> S druge strane, stranka Zeleni Srbije se opredeljuje za drugačiji model delovanja. Iako registrovani kao politička stranka,

18. Videti o tome opširnije: Martin Ferry, Wolfgang Rüdiger, *Sofa Parties, Factions and Government Participation: Greens in Poland*, Paper presented at the 52nd Annual Conference of the UK Political Studies Association, University of Aberdeen, 5–7 April 2002, str. 17–18.

19. Darko Nadić, *Partije Zelenih u Evropi*, Beograd, 2004, str. 199

20. Videti opširnije: Uroš Suvaković, Darko Nadić, *Zaštita životne sredine i politika održivog razvoja kao programska opredeljenje političkih partija u Srbiji*, rad prezentovan na međunarodnoj naučnoj konferenciji Održivi razvoj u funkciji zaštite životne sredine, Ecologica, Beograd, 18–20. april 2011.

Zeleni Srbije smatraju: „Hijerarhijski obrazac političkog organizovanja pokazuje se elementarno neproduktivnim jer nosi inerciju, bezličnost, neefikasnost, ograničava inicijativu i konzervira perspektive. Stoga se politička stranka Zeleni Srbije opredeljuje za delovanje u strukturi MREŽE, čiji je osnovni oblik organizovanja – pokret...“ U skladu s takvim opredeljenjem ova stranka u svom programu metode svog delovanja prvo vidi u pokretanju građanskih inicijativa, delovanju u medijima, pa tek onda u izbornim aktivnostima.

Kada je reč o parlamentarnim strankama klasične orijentacije, situacija je prilično dramatična. Opšta ocena koja proizilazi iz teorijske analize prisustva ekologije i ekoloških problema u programima srpskih parlamentarnih stranaka, govori o tome da je prisustvo više nego skromno i da u velikoj meri, kvantitativno i kvalitativno, zaostaje za programima isto ili slično ideološki orijentisanih stranaka u Evropi. Ono što svakako može da zabrine, jeste da parlamentarne stranke na političkoj sceni Srbije umnogome potcenjuju ekološku svest građana i mogućnost da građani Srbije mogu da glasaju za određene partije i njihove političke opcije na osnovu njihovih ekoloških programa. Dominantno je mišljenje da se građani opredeljuju samo na osnovu političkog, socijalnog ili ekonomskog dela programa. I drugo, ono što još više zabrinjava, jeste odsustvo shvatanja naših parlamentarnih partija da ekološki program nije samo izraz modernosti, angažovanosti i trenda, već i da predstavlja svojevrsnu obavezu prema svim građanima a ne samo prema biračkom telu.

### Zaključak. Ograničenja i izazovi ekološke politike Srbije

Jedan od ključnih izazova zemalja u tranziciji, pa samim tim i Srbije, jeste harmonizacija zakonodavstva u oblasti životne sredine sa zakonodavstvom EU. Primena navedenog iz oblasti životne sredine, u Srbiji nije na zadovoljavajućem nivou, a takođe nedostaje institucionalna efikasnost za njihovo sprovođenje. Proces pridruživanja Srbije EU bi trebalo da podrazumeva postojanje odgovarajućih institucionalnih i ljudskih kapaciteta kako bi se zakoni adekvatno sprovođili. Potrebno je preduzeti odgovarajuće mere radi izgradnje adekvatnog obrazovnog okvira koji bi obezbedio funkcionalno obrazovanje kadrova u oblasti životne sredine.

S druge strane za Srbiju je karakterističan nizak nivo ekonomskog razvoja a budžetska ograničenja su pojačana ekonomskom krizom. U takvim uslovima očekivano je da će implementacija i sprovođenje ekološkog zakonodavstva EU proizvesti dodatna opterećenja za državu. Međutim, sistem ekonomskih instrumenata još uvek nije dovoljno razvijen i ne omogućava dovoljan podsticaj za smanjenje zagađenja. Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou takođe predstavlja problem zbog nedostatka sredstava, a neki od razloga su uglavnom niske naknade za komunalne usluge, kao i nepostojanje dugoročnog lokalnog finansijskog plana.

Kada je reč o civilnom društvu u Srbiji, ono je i dalje daleko od istinski razvijenog civilnog društva kakvo postoji u zapadnim demokratskim zemljama i mora se još mnogo raditi na izgradnji partnerstva između vladinih i nevladinih institucija, odnosno

udruženja građana, a u vezi sa životnom sredinom. Upravo stvaranje prostora za log, iznošenje stavova o različitim pitanjima očuvanja životne sredine, trebalo bi postaviti politički imperativ. Takođe je neophodno raditi i na jačanju participativne političke kulture i svesti o građanskom aktivizmu.

## LITERATURA

- Baker Susan, *Environmental politics and transition*, in *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002.
- Ferry Martin, Rüdiger Wolfgang, *Sofa Parties, Factions and Government Participation: Greens in Power*, Paper presented at the 52nd Annual Conference of the UK Political Studies Association, University of Aberdeen, 5-7 April 2002.
- Koković Zoran, *Država, bezbednost i životna sredina*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 1999.
- Marković Danilo Ž., *Socijalna ekologija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2007.
- Milenković Dejan, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Nadić Darko, *Ekologizam i ekološke partije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Nadić Darko, *Koncipiranje ekološke politike u uslovima visepartijskog političkog sistema*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1993.
- Nadić Darko, *Ekološka politika Srbije i izazovi evropskih integracija*, u: Torbica, Dušan, ur. *Ekološka politika Srbije*, European Paic Film Festival, Otvoreni univerzitet Subotice: Subotica, 2010.
- Nadić Darko, *Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe*, rad prezentovan na: IPSA Conference: *Developing policy in different cultural context: Learning from study: lessons from experience*, (IPSA, Croatian Political Science Association, University of Zagreb, Institut za javnu upravu Hrvatske), Dubrovnik, 10-12. juni 2011.
- Nadić Darko, *Partije Zelenih u Evropi*, Beograd, 2004.
- Šivaković Uroš, Nadić Darko, *Zaštita životne sredine i politika održivog razvoja kao programski deljenje političkih partija u Srbiji*, rad prezentovan na: Međunarodnoj naučnoj konferenciji *Živi razvoj u funkciji zaštite životne sredine*, Ecologica, Beograd, 18-20. april 2011.
- Ustav Republike Srbije
- Zakon o integritetnom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004)
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004 i 36/2009)
- Zakon o siračkoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS”, br. 135/01 i 08/10)
- Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009)

Darbo Nadić<sup>1</sup>  
Fakultet političkih nauka  
Univerzitet u Beogradu

Pregledni naučni članak  
UDK: 330.34.2:001.892(497.111  
Prilmljeno: 25. 02. 2012  
DOI: 10.2298/SOC1201071.N

## ZNAČAJ JAČANJA DEMOKRATSKOG I POLITIČKOG KAPACITETA U EKOLOŠKOJ POLITICI SRBIJE<sup>2</sup>

### Importance of Strengthening of the Democratic and Political Capacity in Environmental Policy of Serbia

**ABSTRACT** *Environmental policy is one of the new policies in the corpus of public policies in Serbia. Although the beginning of environmental policy in Serbia, or organized directing of society towards the environment, can be noticed even at the beginning of the nineties, the real development and intensification of this policy occurs only in the last five years. The slowness of the acceptance of the political idea that society and the state must change their attitude towards the environment is one of the causes of inefficiency of environmental policy in Serbia. This is also supported by the fact that in the process of conception and implementation of environmental policy in Serbia an essential element is missing that is reflected in the lack of sufficient democratic and political capacity. Environmental policy in Serbia is still defined and viewed as a strictly national policy, as a right and obligation of public authorities to protect the environment, while completely neglecting the role of other social institutions and especially the citizens. The lack of democracy in decision-making on environmental image of Serbia is also visible in the non-use of different models of direct democracy, and lack of objective and timely information of citizens about environmental problems in the country. In that way, the combination of impairment of democracy in decision-making, lack of information, as well as slowness of solving environmental problems and so-called "black spots" in Serbia leads to the conclusion that the environmental policy of the Republic of Serbia, led by the state authorities, shows signs of a specific "eco-monopolism" that is inappropriate in the democratic spirit of environmental policy.*

**KEY WORDS** *environmental policy, democratic and political capacity, eco-monopolism*

**APSTRAKT** *Ekološka politika je jedna od novijih politika u korpusu javnih politika u Srbiji. Iako početak ekološke politike u Srbiji, odnosno organizovanog usmeravanja društva prema životnoj sredini, možemo da uočimo još početkom devedesetih godina prošlog veka, pravi razvoj i intenziviranje ove politike nastaje tek u poslednjih pet godina. Sporost prihvatanja političke ideje da društvo i država moraju da menjaju svoj odnos prema životnoj sredini je jedan od uzroka neefikasnosti ekološke politike u Srbiji. Tome u prilog ide i činjenica da u procesu koncipiranja i ostvarivanja ekološke politike u Srbiji nedostaje bitan moment koji*

<sup>1</sup> d.arko.nadic@fpn.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Rad je rezultat i rada na projektu broj: 179076 „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koji finansira Ministarstvo za prosvetu i nauku Republike Srbije.



se ogleda u nedostatku dovoljnog demokratskog i političkog kapaciteta. Ekološka politika se u Srbiji i dalje definiše i posmatra kao striktno državna politika, kao pravo i obaveza državnih organa da štite životnu sredinu, dok se u potpunosti zanemarije uloga drugih društvenih institucija i pogotovo građana. Nedostatak demokratske i odlučujuće ekološke sličice Srbije je takođe vidljiv u neprimjenjivanju različitih modela neposredne demokratije, kao i nedostatku objektivne i pravovremene informisanosti građana o ekološkim problemima u zemlji. Na taj način, kombinacija nedemokratske i odlučujuće neinformisanosti, kao i sporosti u rešavanju ekoloških problema i takozvanih „crnih tačaka“ u Srbiji upućuju na zaključak da ekološka politika Republike Srbije, vođena od strane državnih organa, pokazuje znake specifičnog „ekonomopolizma“ neprimerenog demokratskom duhu ekološke politike.

KLJUČNE REČI: ekološka politika, demokratski i politički kapacitet, ekonomopolizam

### Uvod. Pojam ekološke politike

Ekološka politika predstavlja jednu od novih, posebnih, javnih politika. U socio-ekološkoj literaturi definisana je kao „svesna i organizovana društvena usmeravajuća delatnost kojom se posredstvom države i društvenih, posebno političkih organizacija, usmerava odnos društva prema prirodi radi zaštite i unapređivanja životne sredine“ (Marković, 2005: 341). Nastanak ekološke politike kao javne politike je prilično kontradiktoran. Ona se može posmatrati kao jedna vrsta istorijskog kompromisa između ekonomije i politike po tome kako one posmatraju životnu sredinu. To je kompromis po kome je životna sredina prihvaćena od strane politike kao prirodni resurs, nužan uslov za ekonomski razvoj i rast, ali isto tako (od strane ekonomije), kao nužan uslov za socijalni mir. Suština kompromisa je svakako i u činjenici da je politika, kao društvena delatnost, kreiranjem ekološke politike i uvođenjem životne sredine u pravni sistem faktički stavila životnu sredinu i njene elemente (voda, vazduh, zemljište) pod pravnu zaštitu od ekonomske delatnosti. Taj kompromis nastaje upravo u trenutku kada politika prihvata alarmantna saznanja nauke o tome da postoje krajnje granice prirodnih resursa i da njihova dalja eksploatacija intenzivnim tempom, uz porast zagađenja, dovodi ne samo u pitanje opstanak planete Zemlje, već i kvalitet života građana, dalju budućnost ekonomije i ideju neograničenog ekonomskog rasta. Odnosno, da dalje neograničeni tempo razvoja ugrožava socijalni mir. Iz tog razloga ekološka politika je ne samo bezbednosna politika kojom se umanjuje ekološki, već i politika kojom se umanjuje socijalni rizik. Po definiciji koju sam prethodno naveo, vidljivo je da ekološka politika ima dva lica. Jedan je autoritaran, i po njemu glavni subjekat u kreiranju i sprovođenju ekološke politike jeste država. Drugi lik jeste demokratski. Subjektivno ekološke politike, oni koji stvaraju mere i rešavaju konkretne ekološke probleme, jesu i političke organizacije, poslovni sektor, građani, ekološki pokreti, itd. Autoritarni lik ekološke politike koji se iskazuje u zakonima je neophodan i on je zapravo taj koji usmerava odnos društva prema životnoj sredini. Međutim, predomnatni autoritarni model ekološke politike je prilično neproduktivan jer guši

demokratski kapacitet koji ekološka politika može da pokaže. Demokratski kapacite ekološke politike izvire iz suštine ekoloških problema, koji su nedeljivi i ne mogu se klasno definisati po svojim posledicama. Da iskoristim Bekovu sintagmu „Be-da je hijerarhijska, smog je demokratski“ (Bek, 2001: 54). Jačanje autoritarnog modela ekološke politike automatski smanjuje njen demokratski kapacitet. Argumer: koji se koriste u debati „autoritaran ili demokratski“ model, uglavnom se tiču pitanja efikasnosti u sprovođenju ekološke politike, tako da autoritaran model ističe svoju efikasnost, pravnu i ekonomsku, dok se demokratskom modelu pripisuje širost popularizam i demagogija. U suštini, ekološka politika bi trebala da bude jedna vrsta političke simbioze, gde je autoritarni model zapravo samo normativni, pisanje i sprovođenje zakona, a demokratski onaj koji utvrđuje ciljeve i sredstva i sprovođenje kontroli.

Pokušaću, dalje, u radu da objasnim kako ekološka politika funkcioniše u Republici Srbiji i gde su zapravo njeni stvarni izazovi. Fokusracu se na dva dominantna izazova koji su zapravo deficitni u ekološkoj politici Srbije, na politički i demokratski.

### Institucionalni razvoj ekološke politike u Republici Srbiji

Ozbiljnije bavljenje politikom zaštite i unapređenja životne sredine u Srbiji počinje krajem osamdesetih godina dvadesetog veka. To je period kulminacije krize u SFRJ koja je počela 1985-1986. godine kritičkim preispitivanjem koncepta socijalističkog samoupravljanja i napuštanjem institucionalnih oblika njegovog organizovanja. Teška ekonomska kriza prenela se na politički nivo, što je rezultiralo ratom i raspadom SFRJ. U Srbiji se uporedo dešavala izgradnja društveno-ekonomskog sistema sa pluralizmom svojinskih oblika, tržišnom privredom i pravnom državom koja je presudno delovala na određene subjektata ekološke politike. U okviru reforme privrednog i političkog sistema sprovođila se i reforma u oblasti zaštite životne sredine koja je regulisana velikim brojem neusklađenih saveznih, republičkih i opštinskih propisa, što je rezultiralo nekoordiniranim i nepovezanim delovanjem subjektata ekološke politike. Primena veoma složene i raznovrsne mase propisa stvorila je velike teškoće u ostvarenju tada ustavom zagaranovanog čovekovog prava na zdravu životnu sredinu. Reforma političkog sistema, njegova radikalna transformacija, dovela je i do promena u percipiranju problema zaštite životne sredine. Naime, ekologija i ekološki problemi su u socijalističkom samoupravljanju shvatani kao jedan od važnih društvenih problema, ali ta važnost je bila iskazana samo kroz političku deklarativnu misao vladajuće strukture i kroz naučnu misao. U praksi, situacija je bila drugačija. Ideja o zaštiti životne sredine je bila žrtvovana u ime industrijskog razvoja, urbanizacije i rešavanja socijalnih pitanja. Monopolizam u ekološkoj politici funkcionisao je prilično autistično u praksi. Svi radni ljudi i građani su funkcionisali kao subjekt ekološke politike, bilo u okviru svoje profesionalne, radne sredine (preduzeća) ili

kroz partijske i druge društveno-političke organizacije. Zato je taj oblik mogućeg interesnog ekološkog organizovanja bio iskorišćen da bi se izbegla ideja o formiranju posebnog saveznog ili republičkih ministarstava za zaštitu životne sredine. Sa druge strane, alternativno ekološko političko organizovanje je smatrano oblikom politički subverzivnog organizovanja jer, kako je objašnjavano, nisu postojali realni politički argumenti za takve alternativne oblike organizovanja.

Ministarstvo zaštite životne sredine prvi put je u Srbiji osnovano 1991. godine. Ono je obavljalo poslove državne uprave koji se odnose na: sistem zaštite i unapređenja životne sredine; zaštitu prirode; utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku; zaštitu prirodnih resursa od zagađivanja; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine za izgradnju objekata od posebnog interesa za Republiku; proizvodnju i korišćenje radioaktivnih materija i njihovo odlaganje; obavljanje zadataka i poslova u vezi sa izvorima jonizujućih i nejonizujućih zračenja; zaštitu od buke i vibracija; zaštitu od opasnih i štetnih materija u proizvodnji, prometu i odlaganju; inspeksijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine; programiranje i koordiniranje međunarodne saradnje u ovoj oblasti i druge poslove određene zakonom.

Republika Srbija se u oblasti zaštite životne sredine opredelila za politiku čiji su osnovni principi zasnovani na održivom razvoju i na integrisanosti sektorskih politika sa politikom zaštite životne sredine. Funkcija države u zaštiti životne sredine je polivalentna, jer u njenom ostvarivanju pored nadležnog ministarstva učestvuju i inspeksijski organi, javne službe, kao drugi organi državne uprave.

Mnoštvo posebnih zakona u oblasti zaštite životne sredine donetih tokom sedamdesetih i osamdesetih godina dvadesetog veka, prestali su da važe 1991. godine, donošenjem sistemskog Zakona o zaštiti životne sredine kojim se nastojalo da se na jedinstven i celovit način obuhvati oblast zaštite životne sredine (uzor je bio švedski sistemski zakon donet 1969. godine). Pojedina pitanja i mere zaštite životne sredine utvrđivali su se i posebnim zakonima (zakoni o vodama, šumama, poljoprivrednom zemljištu, lovstvu, itd).

Pravna osnova upravljanja zaštitom životne sredine postavljena je Zakonom o zaštiti životne sredine Srbije koji je donet 1991. godine. Republika Srbija po ovom zakonu uređuje sistem zaštite i unapređivanja životne sredine, upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima, mere i postupke zaštite od štetnih uticaja delatnosti na životnu sredinu, finansiranje i organizaciju poslova zaštite i unapređivanja životne sredine.

U zakonu su jasno određena značenja osnovnih pojmova kao što su: životna sredina, prirodne i radom stvorene vrednosti životne sredine, ekosistem, zaštićeno prirodno dobro, prirodne retkosti, zatim, od važnih izraza za ovaj zakon objašnjeni su i: buka, emisija, imisija, jonizujuće zračenje, otpadne, opasne i štetne materije, itd. Od trideset i četiri pojma koji čine epistemološki okvir Zakona o zaštiti životne sredine (1991), izdvajamo dva fundamentalna: „životna sredina su prirodne i radom

stvorene vrednosti i ukupan prostor u kome čovek živi i u kome su smeštena naselja, dobra u opštoj upotrebi, industrijski i drugi objekti; prirodne vrednosti životne sredine su prirodna bogatstva, zemljište, vode, šume, vazduh, biljni i životinjski svet”.

Posle petoooktobarskih promena 2000. godine, Zakon o zaštiti životne sredine iz 1991. postao je politički i konceptualno prevaziđen. Već 2001. godine izrađen je *Nacrt zakona o zaštiti životne sredine* od strane Ministarstva za zaštitu životne sredine, „koji je predstavljao korak napred ka usklađivanju zakonodavstva u ovoj oblasti sa međunarodnim standardima” (Milenković, 2006: 57). Ekološka politika Srbije je postala deo generalnog političkog i ekonomskog projekta i kursa i osnovnog cilja vlasti, a to je *pridruživanje Evropskoj uniji*. Obaveza usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU, prvi put se pominje u *Rezoluciji o pridruživanju Evropskoj uniji*, usvojenoj u Narodnoj skupštini krajem 2004. godine. U tom aktu se navodi da će usklađivanje propisa biti prioritet u radu Skupštine, uz uvođenje posebnih procedura za poboljšanje efikasnosti tog procesa. Tako je označen početak intenzivne harmonizacije politike zaštite životne sredine, pravnog i institucionalnog okvira u Srbiji, sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine.

Novi zakon o zaštiti životne sredine donet krajem 2004. godine, u paketu sa još tri zakona iz ove oblasti, ustanovio je integralni sistem zaštite životne sredine u Srbiji. Novi Zakon o zaštiti životne sredine čini zakonski okvir u oblasti zaštite životne sredine zajedno sa Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu; Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, kao i sa nizom posebnih zakona donetih devedesetih godina XX veka. Ovi novi ekološki zakoni usklađeni su sa direktivama EU o proceni uticaja na životnu sredinu, strateškoj proceni uticaja, integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja i učešću javnosti. Novi Zakon o zaštiti životne sredine, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije 2004. godine, u velikoj meri revidira tekst do tada važećeg Zakona (1991), zadržavajući mnoštvo članova, pa čak i čitave delove starog. Na snazi ostaju članovi koji se odnose na zaštitu vazduha; zaštitu prirodnih dobara, sa postojećom klasifikacijom i trostepenom kategorizacijom prirodnih dobara prema značaju; deo koji reguliše oblast zaštite od buke; deo koji se bavi inspeksijskim nadzorom i deo koji obuhvata kaznene odredbe.

Subjekti sistema zaštite životne sredine dužni da čuvaju i unapređuju životnu sredinu, u okviru svojih ovlašćenja, su: Republika, Autonomna pokrajina, opština, odnosno grad (jedinica lokalne samouprave), preduzeća, druga domaća i strana pravna lica i preduzećnici koji u obavljanju privredne i druge delatnosti koriste prirodne vrednosti, ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu (pravna i fizička lica), naučne i stručne organizacije i druge javne službe, građanin, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije. Svi navedeni subjekti su dužni da

medusobno saraduju u oblasti zaštite životne sredine, dok Republika ostvaruje saradnju sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Odgovornosti i obaveze subjekata odnose se na svaku aktivnost kojom menjaju ili mogu da promene stanje i uslove u životnoj sredini, odnosno za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine. Privredni subjekti, preduzeća, domaća i strana pravna lica i preduzetnici obavezni su da uračunaju troškove zaštite životne sredine u okviru investicionih i proizvodnih troškova. Istaknuta je važnost jačanja svesti o značaju zaštite životne sredine „kroz sistem obrazovanja i vaspitanja, naučno-istraživačkog i tehnološkog razvoja, usavršavanja u procesu rada, javnog informisanja i popularizacije zaštite životne sredine“.

Novi Ustav Republike Srbije usvojen krajem 2006. godine potvrđuje da „svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran je za zaštitu životne sredine. Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu“ (Ustav Republike Srbije, 2006. čl. 74). Prema novom Ustavu, prirodna bogatstva, odnosno dobra za koje je zakonom određeno da su od opšteg interesa, u državnoj su svojini. Ukidanjem društvene svojine, država je postala najvažniji subjekat ekološke politike jer je nominalni „vlasnik“ svih prirodnih dobara. Nad njima mogu da steknu prava fizička i pravna lica, a strani državljanini mogu da steknu pravo koncesije na prirodnim bogatstvima i dobrima od opšteg interesa. Preduzetništvo se može ograničiti zakonom radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava koja se koriste pod uslovima i na način predviđen zakonom.

Na sednici Narodne skupštine Republike Srbije, održanoj 12. maja 2009. godine, usvojeno je šesnaest zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Usvajanje ovog seta ekoloških zakona je jedan od uslova približavanja Srbije Evropskoj uniji. Ovaj set zakona bi trebalo da doprinese poboljšanju zaštite životne sredine i povećanju odgovornosti za njeno očuvanje i predstavljaju „korak napred u usklađivanju sa propisima Evropske unije, ali i uspostavljanju efikasnijih mehanizama za zaštitu životne sredine“. Radi se o sledećim zakonima: Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju; Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti; Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja; Zakon o hemikalijama; Zakon o biocidnim proizvodima; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu; Zakon o zaštiti vazduha; Zakon o zaštiti prirode; Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini; Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda; Zakon o upravljanju otpadom; Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine; Zakon o potvrđivanju Roterdamske konvencije o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini, sa izmenama i dopunama; Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine;

Zakon o potvrđivanju amandmana na Aneks B Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime (Nadić i Repak, 2011: 111-115).

### Izazovi demokratskog i političkog deficita u sprovođenju ekološke politike Srbije

Po pitanju opšte demokratizacije društva i posebno demokratizacije ekološke politike, Srbija nije u boljem položaju nego što su se nalazile i države koje su skoro pristupile Evropskoj uniji. Naime, dugo vremena se civilni sektor shvatao, nekad i sa pravom, kao oblik društvenog organizovanja koji ima sasvim drugačije političke ciljeve od onih za koje se deklarativno izjašnjavao. S druge strane, model organizovanja civilnog sektora u stvarnosti je bio zasnovan, u većoj meri, ka interesu stvaranja specifičnog političkog, pa i finansijskog profita. Uzimanje novca od strane određenih organizacija i donatora iz inostranstva radi izvršavanja određenih projekata bio je jedan od stvarnih motiva zbog kojeg su se ove organizacije i osnivale. Vremenom, donacije su presušile, što je stvorilo prostor da se ovakve organizacije osnivaju iz stvarnih potreba. No i pored toga, proekološki civilni sektor je u Srbiji imao i ima još zavidan ugled. Za razliku od usko orijentisanog i definisanog političkog civilnog sektora, ovaj proekološki je uvek bio dobro prihvaćen od strane svih političkih struktura. U tom smislu, civilni sektor je otvorio prostor za stvaranje ekološkog dijaloga u Srbiji razbijajući monopolizam državne ekološke politike. Preduslovi za kreiranje prostora za političko-ekološki dijalog moraju biti takvi da omogućavaju osnove za učestvovanje svih zainteresovanih učesnika i strana. To ujedno znači da demokratičnost procesa političke participacije jeste uspostavljena na ravnopravnim osnovama i da građani, nevladine organizacije, ekološki pokreti, građanske inicijative i drugi različiti oblici građanskog udruživanja, poslovne i strukovne organizacije i asocijacije, obrazovne i naučno-istraživačke institucije na svim nivoima, proizvodne i neproizvodne organizacije, zanatstvo, potrošači i svi drugi direktno i indirektno zainteresovani, mogu da izraze svoje stavove i vizije oko primene prava za zaštitu životne sredine, sprečavanja zagađenja, očuvanje prirodnih resursa, štednje energije, energetskih resursa, upravljanja otpadom, zaštite od buke, proizvodnje organske hrane, itd. Na taj način, država i državni organi stiču neophodne partnere u procesu koncipiranja i ostvarivanja planova i programa zaštite životne sredine. Osim toga, uspostavlja se i neophodna zajednička odgovornost svih učesnika na svim nivoima u procesu odlučivanja.

Stvaranje prostora za dijalog i zajedničko odlučivanje jeste politički imperativ sadašnjeg društva u Srbiji. Da bi se taj prostor izgradio, potrebno je i ostvariti neophodno okruženje koje će biti sposobno i u stanju da adekvatno artikuliše interese svih zainteresovanih u ovom procesu. To pretpostavlja uspostavljanje direktnih i međuzavisnih veza između javnosti (pre svega zainteresovane javnosti), s jedne, i države sa druge strane. Istovremeno, pojedine ekološke nevladine

organizacije se previše povezuju sa državnim sektorom, tako da gube svoj „nevladin“ identitet, a u krajnosti se pojavljuju kao marketing sektor Ministarstva za životnu sredinu, odradujući pri tome kampanje o recikliranju, održivom razvoju, itd. Na taj način, civilni sektor koji je usmeren ka zaštiti životne sredine nije u pravoj meri dorastao svojoj stvarnoj ulozi korektivna državne ekološke politike, već igra sa pozicija servisa države, odnosno jedne nove vrste uslužne delatnosti. Kao takav, civilni ekološki sektor u potpunosti odgovara vlasti. On služi ubrzavanju procesa donošenja ekoloških političkih odluka, pretvarajući ceo proces u jedan defektan formalizam koji je krajnje neproduktivan. Sa druge strane, blizak odnos vlasti i civilnog eko-sektora iz celog sistema ekološke politike izbacuje građanina kao subjekta te iste politike iz cele koncepcije. Građanin sa ekološkom svešću i sa ekološkim interesom mora da bude član i neke nevladine organizacije ili ekološkog pokreta. Tako je i dalje upućen da svoje prirodno i političko pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruje preko posrednika, lokalne samouprave i odbornika opštine, narodnih poslanika, preko jedne složene mreže gde on gubi svoje ideje, motive i moći.

Kakav je to stvarni odnos nosilaca političke ekološke moći, subjekata, (državne) ekološke politike prema građanima kao individualnim subjektima ekološke politike? Ne postoje jasni mehanizmi odlučivanja o ekološkoj politici na lokalnom nivou. To ne predstavlja samo odnos centralne vlasti prema lokalnim organima uprave, niti je to samo problem i pitanje ekologije, odnosno zaštite životne sredine. Problem je daleko dublji i ima tri dimenzije. Prvo, to je nepoverenje jedne vlasti, centralne, prema lokalnoj samoupravi. Drugo, to je nepoverenje i sumnja vlasti, odnosno državne grupe subjekata ekološke politike u sposobnosti percepcije ekoloških problema od strane građana. I treće, to je pitanje krajnje efikasnosti ekološke politike i pogotovo pitanje neefikasnosti državne grupe subjekata ekološke politike (Skupština, vlada, Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje, resorni ministar, itd). Ove tri dimenzije jasno ukazuju na problem demokratskog potencijala ekološke politike u Srbiji, gde možemo istaći da je on marginalizovan i samim tim se na njega ne računa, što predstavlja tipičnu grešku autoritarnog shvatanja ekološke politike, kao svojevrsne javne politike koja je samo u nadležnosti države i njenog aparata. S druge strane, ceo koncept ekološke politike Srbije odvija se u jednom društvu koje i dalje ima autoritarne tendencije. To je ovdje ispoljeno u činjenici da većina građana Srbije i dalje smatra da je pitanje zaštite životne sredine u isključivoj nadležnosti države i da verovatno tako treba i da ostane. U svakom slučaju, ulazimo u novi problem i novu grupu pitanja koja se dotiču problema motivacije građana kao subjekata ekološke politike i zašto država ne čini ništa da umanjii svoj autoritarni lik i ulogu u ekološkoj politici.

Ukoliko ekološku politiku prepostavimo kao „zelenu politiku“, nije na odmet da podsetim šta je Petra Keli (Petra Kelly) smatrala „zelenom politikom“, izjednačavajući i uslovljavajući je sa idejom neposredne demokratije.

„Zelena politika je zasnovana na direktnoj demokratiji – naši napori su usmereni ka redefinisavanju i reorganizaciji društvene moći tako da se ona kreće odloždo nagore. Mi zahicavamo decentralizaciju društvene moći i uvećavanje slobode i samoopredeljenje pojedinaca, zajednica, i društava. To znači oduzeti moć iz ruku centralizovane birokratije – posebno vojno-industrijskog kompleksa – i osposobljavati ljude na lokalnom nivou. To isto znači preskočiti nacionalne granice i ideologije i izgraditi savez sa ostalima koji će raditi za mir i ekologiju. To znači oduzeti moć iz ruku državne vlade i dati je sve manjim i manjim oblicima organizacije. U ekonomiji neposredna demokratija znači sistem proizvodnje koji uvećava radničko samoupravljanje a umanjuje kontrolu od strane korporacija i vlade“ (Kelly, 1994: 42-43)

Ispoljavanje neposredne, direktne (*grass roots*) demokratije da građani na lokalnom nivou, u mestu svog stanovanja, donose odluke koje se tiču zaštite *njihove* životne sredine i dalje se posmatra kao isuviše apstraktno i pravda se nedostatkom ekološke svesti građana. I još gore, ideji neposredne (ekološke) demokratije se uglavnom pripisuju svojstva koja imaju nameru da takvu ideju samostalnog ekološkog odlučivanja ideološki diskvalifikuju, pridajući joj epitete i klasifikacije sa negativnim kontekstom. Tako se neposredna ekološka demokratija označava kao recidiv „socijalističko-komunističke diktature“ ili ekoutopizma. Kako te kvalifikacije i diskreditacije ne odgovaraju istini, postavlja se pitanje koji je to zaista kako da ekološki interesi građana budu što jednostavnije i što efikasnije ostvareni? Ostvarivanje ekološke demokratije postaje jedan začarani krug. Zapravo, situacija se ponavlja kao neka vrsta istorijske greške. Alternativno ekološko političko organizovanje je bilo smatrano politički subverzivnim u vreme socijalističkog samoupravljanja, sada, u kapitalističkom sistemu, to je slučaj sa idejom neposredne ekološke demokratije. Neposredna (ekološka) demokratija nije ništa drugo nego jedan obavezan preduslov za normalno koncipiranje i ostvarivanje ekološke politike i drugih javnih politika. Ona pretpostavlja da stvarna društvena moć i odgovornost moraju biti koncentrisane u lokalnim i regionalnim zajednicama. Njeno ostvarivanje podrazumeva: „pravo na informisanost, odnosno pravo na dostupnost informacija koje mogu uticati na donošenje ekoloških, ekonomskih, socijalnih i političkih odluka; demokratski politički sistem; opšte pravo glasa; proporcionalni izborni sistem; sloboda političke pripadnosti itd“ (Nadić, 2007: 18). Istovremeno, potpuno ili delimično ostvarena neposredna (ekološka) demokratija je i bitan preduslov za relativnu dugovečnost ekološke politike, gde njen rok trajanja ne zavisi od redovnih ili vanrednih parlamentarnih izbora, već od interesa građana i njihove spremnosti da sopstvene interese ostvaruju. Međutim, stvarna ograničenja neposredne ekološke demokratije su vidljiva u sferi javne uprave i lokalne samouprave. Dok se neposredna demokratija oslanja na ideju stvarnih a ne nominalnih ljudskih prava, dotle se u Srbiji javna uprava i organi lokalne samouprave oslanjaju na korupciju koju forsira kapital, bez obzira na njegov kvantitet („sitan“ ili „krupan“). Takav

kapital, sa svojim „investicionim“ fondovima sposoban je i spreman da u svakom trenutku kupi bilo kog funkcionera u Srbiji na lokalnom nivou i da na taj način preskoči ekološke preduslove i formalnosti. Lokalna samouprava i njeni organi, koji bi trebalo da forsiraju i unapređuju neposredni ekološki demokratiju to ne čine, već se ekologija shvaćena kao aktivizam sprovodi uvođenjem i usvajanjem tzv. lokalnih akcionih planova (*Lokalna agenda 21*). U tom kontekstu, Lokalne agende 21 postaju ekološka politička mantra koja bi trebalo da zameni neposrednu demokratiju, barem na planu zaštite životne sredine.

Prethodno sam pomenio nezainteresovanost građana za rešavanje ekoloških problema, a kao jedan od razloga naveden je i taj što građani Srbije percipiraju ekološku politiku kao državnu i na taj način podržavaju ono što ne bi trebali ili što ne bi hteli, a to je autoritarni model koji ekološka politika poseduje. Drugi razlog koji ovde želim da navedem jeste i taj što građani ne shvataju situaciju da u društvu koje počiva na privatnoj svojini i dalje postoji neka vrsta društvene ili zajedničke svojine koju je za sada, a nadam se i budućnosti, nemoguće privatizovati. I da tu vrstu preživele društvene svojine, kao što je na primer vazduh, treba čuvati od onih kojima taj oblik svojine ne predstavlja ništa što je vredno čuvanja, a pri tome nije ni profitabilno. Tu već ulazim u problem ekološke svesti u Srbiji. Kao što je ekološka tranzicija u Srbiji na početku XXI veka ugošćena ekonomskom i političkom, tako je i ekološka svest zamenjena ili uklonjena svešću za fizičkim preživljavanjem. Takva promena svesti je stvorila situaciju da građani Srbije razumeju kakva je ekološka situacija u zemlji, svesni su svoje odgovornosti i neodgovornosti (i onoga što bi trebalo da učine), ali ono što zaista nedostaje jeste ekološko ponašanje. Ono podrazumeva konkretnu, individualnu ili kolektivnu akciju na rešavanju postojećih ekoloških problema. Kao primer za sve ove slučajeve navešću problem „moguće-nemoguće“ izgradnje rafinerije nafte u Smederevu 2010. godine. Interes konzorcijuma „Komiko oil-a“ (neutvrđenog geografskog porekla) bio je da se izgradi rafinerija nafte u Smederevu za preradu nafte koja će biti dopremljena brodovima iz Nigerije, a interes koji je konzorcijum video jeste u jeftinoj investiciji, blizini rafinerije reci Dunav i koridoru 10, dakle dobre saobraćajne, a samim tim i transportne infrastrukture. Za ovaj projekat je bila zainteresovana i lokalna samouprava jer je mogla da izda u zakup neiskorišćeno i zapušteno poljoprivredno zemljište nekadašnjeg PIK Godomin-a. Obe strane, i konzorcijum i lokalna samouprava, ekološki rizik koji rafinerija nosi sa sobom zataškavale su činjenicom o visini investiranja, broju zaposlenih i opštoj ekonomskoj dobrobiti za smederevski kraj i celu zemlju. Tako je ukupna vrednost projekta procenjena na 250 miliona evra, plus cena zakupa zemljišta na 99 godina u iznosu od 4,2 miliona američkih dolara, plus, kako su naglašavali investitori, „izgradnja 38,5 kilometara kraka naftovoda Pančevo – Smederevo koji će biti u vlasništvu države Srbije i njenih građana“.

<sup>3</sup> B92, [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=07&dd=25&nav\\_id=527545](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=07&dd=25&nav_id=527545) (preuzeto 20. 3. 2011).

Vrednost ulaganja u regionalno-lokalni naftovod procenjena je na oko 15 miliona dolara. Korisnost projekta se ne završava samo na ovom: Investitori, da bi bili ubedljiviji, dali su i druge argumente, kao na primer: da bi na izgradnju rafinerije bilo angažovano 2200 građevinskih radnika iz Srbije, da bi rafinerija zapošljavala 543. dok bi još indirektno bilo angažovano oko 3 hiljade radnika. Nakon iznesene ponude nastaje sukob unutar lokalnih političkih struktura. Komisija za davanje u zakup zemljišta za gradnju rafineriju nafte u Smederevu odbila je ponudu „Komiko oil-a“ uz obrazloženje da je lokalna samouprava tražila isplatu celokupnog zakupa odjednom, dok investitor nudi plaćanje na tri rate. Izlaz je potražen u referendumu građana, što je izazvalo dodatni sukob unutar političkih struktura zastupljenih u lokalnoj samoupravi, a jedan od smederevskih političkih lidera iz vladajuće koalicije je izjavio sledeće: „Smatramo da je referendum nepotreban jer odugovlači proces ulaganja i protiv je investiranja u Smederevo, a i usporiće ih iako one znače nova radna mesta“. Pri tome je naglasio kako iza celog projekta stoji i predsednik vlade i ministar za prostorno planiranje (a to je ujedno i Ministarstvo za životnu sredinu) i da iza ovog odbijanja projekta stoji opozicija.<sup>4</sup> Referendum je zakazan, uz bojkot vladajuće koalicije, i održan 8. avgusta 2010. i završio se neuspehom, jer je izašlo samo 11% građana. Vladajuće stranke koje su propagirale bojkot referendumu iskoristile su to da jasno kažu kako oni koji nisu glasali podržavaju izgradnju rafinerije. Ono što je vidljivo i zaprepašujuće jeste što su svi politički subjekti referendum, kao sredstvo neposrednog izjašnjavanja građana i oblik neposredne demokratije, shvatili pre kao oblik političkog konfrontiranja nego kao osnovno demokratsko sredstvo izjašnjavanja. Niko iz lokalne samouprave nije predvideo moguće ekološke rizike i na tome gradio bilo kampanju, bilo antikampanju oko rafinerije. Ukoliko je istina da je projekat podržan od strane nekih činelnika Vlade, kako se niko nije zapitao, naprosto, šta će tri rafinerije na „putu“ od 100 kilometara (Novi Sad, Pančevo, Smederevo). I niko se nije zapitao zašto se zapravo poljoprivredno zemljište pretvara u industrijsko u situaciji kada postoji problem krize hrane u svetu, ili da ne idem toliko daleko, niko to pitanje nije stavio u kontekst priče i rasprave o tome da je poljoprivreda naša ekonomska šansa. Ovdje imamo primer kako se u negativnom kontekstu pokazuje slaba ekološka i još slabija politička svest građana. Sa druge strane, to je i slika kako ekonomski interesi prevladavaju nad ekološkim, odnosno, kako je svest o trenutnom fizičkom preživljavanju (nova radna mesta i industrijska infrastruktura) mnogo jača od ekološke svesti (čist vazduh).

Država polazi od donekle ispravnog stava da građani nemaju ekološku svest, ali krajnje pogrešno zaključuje da oni nisu ni sposobni da odlučuju na lokalnom nivou. Taj štav ne samo što je politički pogrešan, on je i destruktivan po demokratski kapacitet ekološke politike. Osim toga, služi i kao potencijalno opravdanje za

<sup>4</sup> B92, [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=07&dd=01&nav\\_id=442573](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=07&dd=01&nav_id=442573) (preuzeto 20. 3. 2011).

moгуće neuspёhe ekoloških kampanja iza kojih stoji држава. Kvazi ekološka demokracija stvara још један проблем који моћемо назвати „ekoloшkom diskriminacijom“. Она се iskazuje u pojavi da je, na primer, politika reciklaže dostupna, kao i tehnologija koja je potpomaže, samo u pojedinim elitnim naseljima gradova. То znači da u predgrađima ili u opštinama koje ne predstavljaju centar, kante za prikupljanje reciklažne ambalaže nije moguće naći. То objašnjava, na primer, bitnu razliku između dva beogradska naselja i opštine – Vračar (elita) i Voždovac (neelita), u smislu kako vlast tretira ekološku (ne)inteligenciju njihovih stanovnika.

Da bi zaštita životne sredine ostala jedna od ključnih tema u Srbiji, mora se, takođe, prevazići izazov demokratskog deficita, jer malo je verovatno da će se među građanima, a naročito među političkom i ekonomskom elitom, krugovima koji mogu da utiču na donošenje političkih odluka, naći neophodna podrška za promene ako oni ne znaju čemu konkretno podršku daju i za koje projekte moraju da snose troškove. U praksi je prisutan formalizam, a ne suštinska želja za rešavanjem ekoloških problema. Za ovu tvrdnju o političkom formalizmu navešću tri primera. Prvi primer jeste politika uvođenja ideje održivog razvoja i principa održivog razvoja u strateška dokumenta Vlade Republike Srbije. Naime, sve nacionalne strategije koje je usvojila Narodna skupština Republike Srbije trebalo bi da budu usaglašene sa idejom i principima održivog razvoja. U *Nacionalnoj strategiji održivog razvoja* (NSOR), usvojenoj 2008. godine, napominje se koje su to sve ostale nacionalne strategije „prihvatile“ ideju održivog razvoja. Međutim, analiza koju sam sproveo pokazuje sasvim drugu sliku. Nacionalne strategije poput *Strategije razvoja društveno odgovornog poslovanja u Republici Srbiji (2010)*, *Strategije javnog zdravlja Republike Srbije*, kao i *Nacionalna strategija zapošljavanja Republike Srbije* ne pominju održivi razvoj. Odnos prema ideji održivog razvoja bi trebalo da bude jedan od ključnih segmenata društveno odgovornog poslovanja u Srbiji. Odnos prema budućim generacijama je ključan u razvoju planova kako to poslovni sektor pokazuje svoju odgovornost. Ukoliko se održivi razvoj ignoriše u srpskoj poslovnoj sredini, onda sve akcije koje se svode pod pojam „korporativna društvena odgovornost“ ili „korporativna ekološka društvena odgovornost“ gube svoj smisao i suštinu i postaju nešto sasvim drugo – manipulacija tržištem i pre svega stanovništvom i njegovim potrebama. Isti slučaj je i sa *Strategijom javnog zdravlja*, gde bi upravo dva osnovna principa (održivog razvoja), solidarnosti (međugeneracijski i unutargeneracijski) trebali da budu favorizovani i da pokažu da država Srbija smatra zdravstvenu politiku kao ključnu u sprovođenju ideje održivog razvoja. Shodno tome, cela konstrukcija je pogrešno postavljena, jer se radi o tome da bi ostale nacionalne strategije trebalo da budu usklađene sa NSOR, odnosno da je NSOR temeljna državna i društvena strategija, a da na osnovu nje i ciljeva koji se u njoj nalaze treba usklađivati druge nacionalne strateške dokumente.

Drugi primer jeste situacija u kojoj se zloupotrebljava ili pogrešno тумачи stav da se nedostatak političke volje i ekološkog ponašanja, kao bitnog elementa ekološke svesti, mora nadoknađivati proširivanjem znanja javnosti iz oblasti zaštite životne sredine. Tu je upravo reč o tome da marketinški dobro zamišljenje i odradene kampanje ne pokazuju stvarni i očekivani rezultat. Da li neko očekuje od kreatora tih kampanja u Srbiji da će nezaposlena i ekonomski osiromašena javnost da se uspešno identifikuje sa poznatim glumcem ili preterano plaćenom zabavljačicom koji se pred kamerama u televizijskim spotovima „ponašaju ekološki“ i koji „obrazuju“ narod o tome kako se štedi struja i voda i kako je reciklaža zaista važna? Naprotiv. Stvara se pojava kontradiktornosti i odbojnost prema ličnostima i pogotovo prema delatnostima i vrednostima koje se promovišu. „Spin doktori“ za zaštitu životne sredine u Srbiji morali bi da ukazu na postojeće ekološke probleme i koliku će korist od njihovog rešavanja biti za celo društvo, ali i za svakog građanina pojedinačno, a ne samo za političku elitu i budžet države. Odnosno, da pojednostavim stvari, zašto se toliko oteže sa donošenjem posebnog zakona o otkupu PET, staklene i aluminijumske ambalaže, gde bi od takvog (obaveznog) otkupa svaki građanin ove zemlje osećao makar malu ekonomsku korist.<sup>5</sup> Na način na koji se sada promovišu reciklaža vidi se samo jedna vrsta korporativne dobiti onih kompanija koje se bave otkupom sekundarnih sirovina i njihovom preradom i pri tome se širi priča, kao jedna vrsta dosadne manire, da će „nam priroda biti čistija a život zdrav“. U tom kontekstu govorim i o *ekološkoj svesti građana* kao političkom izazovu. Она je na niskom nivou i rezultat je višedecenijskog ignorantskog ponašanja građana prema problemima zagađivanja životne sredine. Istovremeno, она je u tom svom negativnom trendu uvećavana kopiranjem ponašanja države prema istom problemu. Ekonomska kriza, podgrevana bezidejnošću i stanjem opšte apatije, samo je povećavala jaz između potrebe za ekološki odgovornim ponašanjem i želje za stvarnim učestvovanjem u akcijama.<sup>6</sup> Slična akcija, pod nazivom „Veliko spremanje

<sup>5</sup> Umesto tog Zakona, u postojećem Zakonu o ambalaži i ambalažnom otpadu, ostavljena je sledeća formulacija: „Vlada može uspostaviti depozitni sistem za jednokratnu ambalažu u slučaju kada se utvrdi da je to neophodno radi postizanja nacionalni ciljeva.“ (član 44, st. 1). „Vlada propisuje vrste jednokratne ambalaže za koje se uspostavlja depozitni sistem, način funkcionisanja tog sistema, visinu depozita i način njegove naplate“ (član 44, st. 7).

<sup>6</sup> U okviru akcije „Očistimo Srbiju“ iz 2010. godine, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i CESID sproveli su istraživanje javnog mnjenja o pitanjima zaštite životne sredine. Dobijeni rezultati pokazuju da u percepciji najvećih problema u Srbiji, ekološki problemi i zaštita životne sredine nemaju veliki značaj – tek 3% ispitanika smatra da je ovaj problem najveći. Trenuino najveći problemi za građane su kriminal/korupcija (25%) i nezaposlenost, odnosno, pitanja životnog standarda građana (po 22%). Načelno, zainteresovanost građana za ekološka pitanja je velika (38%), ali to ne koincidira sa poznavanjem ili konkretnijim angažmanom u ovoj oblasti. То nas upućuje na zaključak da su oni svesni značaja ekoloških tema, ali nisu spremni na detaljnije upoznavanje sa njima i, još manje, na suštinski angažman u njihovom rešavanju. Tako 23% građana poznaje ekološke teme, ali je svaki deseti spreman na značajnu (konkretnu) akciju. Preko 70% građana veoma malo, ili nimalo, učestvuje u ekološkim akcijama i kampanjama. (Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja

Srbije" sprovedena je juna 2011. godine, dok je u oktobru počela još jedna pod nazivom „Prijavite lokaciju za čišćenje“.

Treći primer jeste *politicizacija ekologije*. Ona predstavlja jedan političko-ekološki fenomen koji je višestruko uslovljen. U savremenom društvu ekologija (šire shvaćena kao vrsta društvene delatnosti i specifičnog političkog aktivizma) ima politički potencijal koji je usmeren ka promenama u tradicionalnom shvatanju pojma životne sredine. Ono je uglavnom ekonomističko i izjednačava se sa pojmom prirodnih resursa. Ekologija koja je politički usmerena suzbija ekonomizam, dovodi ga na pravu meru, gde životna sredina jeste jednim delom i ono što podrazumevamo pod prirodnim resursima, ali dodaje i drugu dimenziju, a to je da je životna sredina opšte dobro (ono što sam ranije deklariseo pod vrstom zajedničke svojine), koje je upućeno na budućnost, i ujedno i opšti interes. Kako životna sredina postaje opšti, tako postaje i poseban, politički interes. Kao njegovi nosioci javljaju se političke stranke. One bi trebalo da izraze i sprovede interese zaštite životne sredine koji su usaglašeni sa njihovom ideologijom i da te iste interese predstave građanima. Takav politički koncept, gde se prožimaju ekologija i politika je pozitivan. Političke stranke izgrađuju u svojim programskim dokumentima osnovna načela kako one zamišljaju zaštitu životne sredine, odnosno ekološku politiku i nastoje da, ukoliko osvoje vlast, tu politiku i sprovedu. Međutim, realnost je sasvim drugačija. Političke stranke u Srbiji nemaju takav ekološko politički kapacitet da sopstvenu (stranačku) ekološku politiku zaista i sprovedu. Ekološki stranački programi služe da bi se pokazalo javnosti da stranka jeste moderna jer promišlja i ekološke probleme, dok u praksi imamo politicizaciju ekologije. Ona predstavlja jednu vrstu zloupotrebe ekologije: u političke svrhe, čiji je cilj da se na osnovu ekološkog stranačkog programa pridobiju novi članovi, simpatizeri, aktivisti, ili da se na osnovu ekološkog programa pridobiju novi glasovi na izborima. Nakon osvajanja političke vlasti, stranka praktično odustaje od svog ekološkog programa, pokušujući ga u ime „viših“ ekonomskih ili nekih drugih političkih interesa, ili ekologiju koristi kako bi produžila svoju manipulativnu moć. Srpska stranačka scena je upravo takva. Gotovo sve političke stranke su prihvatile ekologiju kao jednu vrstu nužne modernosti u svojim programima, dok u praksi jača manipulativna moć. Ona je vidljiva u situacijama kada stranački čelnici i vladini funkcioneri ekologiju predstavljaju kao (i kroz) ekonomski interes i korist. Iako izgleda prilično kontradiktorno, ekologija, odnosno briga za životnu sredinu objašnjava se kroz niže cene električne energije (ako odustanemo od moratorijuma na izgradnju nuklearnih elektrana u Srbiji), ili kako će sektor komunalnih usluga (objašnjen kroz izgradnju reciklažnih centara i obnovljive izvore energije) do kraja 2011. godine omogućiti novih deset hiljada radnih mesta. Ekologija tako postaje još jedan oblik političke propagande, kao dodatak na ono što sam prethodno objasnio kroz pojam

„kvaziekološki marketing“. To stvara dodatnu konfuziju i kreira sliku da politička propaganda i ekološki marketing mogu u potpunosti da zamene demokratski politički kapacitet ekološke politike.

### Stvarni dometi ekološke politike Srbije

Šta je to što koči procese ekološke i političke demokratizacije u Srbiji? Kako izgraditi demokratski i politički kapacitet nacionalne ekološke politike i učiniti ga održivim? Da li ta pitanja treba da adresiramo izabranim političarima ili građanima? Da li su stvarni dometi srpske ekološke politike to što su zakoni usvojeni ili su stvarni dometi visok stepen njihove primenljivosti i uspešnosti?

Najpre treba videti opšte negativne trendove da bi nam stvarna situacija bila jasnija, a to su: nizak nivo ekonomske razvijenosti Srbije i relativno slabe i nerazvijene institucije podložne zloupotrebama u političke i druge svrhe, ekološka korupcija, nizak nivo svesti o problemima životne sredine, naročito kod donosilaca političkih odluka, kao i slabo učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine; politička apatija kod građana i opšta nemotivisanost za političkim participiranjem, kao i visok stepen nepoverenja građana u organe državne uprave; nepoznavanje prava građana i formalizovanje, a ne i ostvarivanje građanskih drugih prava; slabo prisustvo ekoloških sadržaja u sredstvima javnog informisanja; nedovoljno decentralizovana vlast; selektivna primena zakona iz oblasti zaštite životne sredine i opšte-pravna neefikasnost i nemotivisanost sektora privrede da uzme aktivnije dobrovoljno učešće u zaštiti životne sredine u oblicima koji izlaze iz klasične forme poštovanja zakona (sponzorisanje određenih aktivnosti, donatorstva, itd). Uostalom, sve akcije nacionalnog karaktera koje se protekle dve godine održavaju u Srbiji („Očistimo Srbiju“) pokazale su da je marketing posao dominantan u ekologiji, kao i da je zaštita životne sredine još jedna roba na polici koja ima svoju cenu i od koje može da se stvori posebna robna marka. To dosledno sprovede i ekonomija, ali i politika. Na primer, jedna od takvih deklarativnih akcija je i ta da se u Srbiji 10. maj, počev od 2008. godine proslavlja kao *Dan održivog razvoja*, kao u jedinjoj zemlji na svetu koja je ustanovila takav dan. Ovakva deklarativna određenja su možda više na štetu nego na korist, jer ona umnogome podsećaju na onu deklarativnu određenost Republike Crne Gore kao „ekološke države“ koja je često, nažalost, više predmet podsmeha u naučnim krugovima, nego stvarnog uvažavanja.

U međuvremenu, pasivna ekološka politika Srbije i dalje pažljivo „neguje“ dve najmnije (ne)ekološke tačke u Evropi, Pančevo i Bor, ali i to kao da ne predstavlja neki veći problem u državi u kojoj se u XXI veku izgrađuju vodovoda i kanalizacije, puteva i otvaranje digitalnih telefonskih centrala smatraju izuzetnim civilizacijskim, ali i više političkim dostignućima i uspesima.

### Literatura

- Bek, Ulrih. 2001. *Rizično društvo*. Beograd: Filip Višnjić.
- B92. [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=07&dd=25&nav\\_id=527545](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=07&dd=25&nav_id=527545) (preuzeto 20. 3. 2011).
- B92. [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=07&dd=01&nav\\_id=442573](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=07&dd=01&nav_id=442573) (preuzeto 20. 3. 2011).
- Kelly, Petra. 1994. *Thinking Green!* Berkeley: Parallax Press.
- Marković, Damilo Ž. 2005. *Socijalna ekologija*, V prerađeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Zavod za udžbenike.
- Milenković, Dejan. 2006. *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*. Beograd: Službeni glasnik.
- Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije. <http://www.ekoplan.gov.rs/sr/Cesidovo-istrazivanje-o-mestu-i-ulozu-ekologije-u-zivotima-gradjana-Srbije-346-c60-content.htm> (preuzeto 3. 5. 2011)
- Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije*.
- Nadić, Darko. 2007. *Ekologizami i ekološke stranke*. Beograd: Službeni glasnik.
- Nadić, Darko i Dragana Repak. 2011. „Ekološka politika Srbije“, u: Podunavac, Milan (prir.). *Javne politike Srbije*, zbornik radova. Beograd: Fondacija Heinrich Boll; UPNS, 197-135.
- Ustav Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*, broj 98/2006.
- Zakon o zaštiti životne sredine. *Službeni glasnik RS*, br. 66/91.



## POLITIKA ODRŽIVOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE

### Održivi razvoj. Vizija ili utopija

Društveni razvoj u dvadesetom veku pratile su uporedo i različite teorije o budućim modelima tog razvoja. U većoj meri društveni razvoj je prečesto bio identifikovan samo sa ekonomskim razvojem pri čemu su bili zanemarevani drugi aspekti društvenog razvoja. Kulturni, obrazovni, tehnološki i ekološki razvoji su tekli bili predmetom analiza kreatora planetarnih i regionalnih planova razvoja sveta. Međutim, od sredine sedamdesetih godina prošlog veka, pogotovo od nastanka čuvenog Rimskog kluba, dolazi upravo do osnova za stvaranje jedne teorije koja će pokušati da integriše sve elemente koji čine društveni razvoj. Potraga za novim modelom društvenog razvoja je, za razliku od prethodnih pokušaja datih u teorijama Rimskog kluba i mnogim drugim socio-ekološkim teorijama, ovog puta uključivala u sebe i elemente globalnosti, odnosno ona je morala da stvori teren za početak funkcionisanja procesa globalizacije. Vrednosti, koje je taj predglobalizacijski proces trebao da uspostavi jesu da je prvo, priroda nedeljiva, odnosno da je biosfera jedinstvena, te da je shodno tome potrebna jedinstvena akcija, na svetskom nivou, za spasavanje planetne Zemlje. To je ujedno značilo da je priroda postala ujedno i jedna od temeljnih političkih kategorija.<sup>36</sup> Drugo, „ljudska bića imaju pravo na zdrav i produktivan život u harmoniji sa prirodom i zato ona moraju imati centralno mesto u koncipiranju i ostvarivanju održivog razvoja u kom je zaštita životne sredine deo razvojnog procesa.“<sup>37</sup> Treće, imajući u vidu da ekološki i socijalni problemi imaju globalni karakter, rešenje tih osnovnih socijalnih, ekonomskih i ekoloških problema, leži upravo u njihovom globalnom rešavanju, odnosno u zajedničkoj akciji svih zemalja sveta.

U socijalnoj ekologiji, koja se bavi proučavanjem društvenog razvoja sa stanovišta usaglašavanja tog istog razvoja sa ekološkim mogućnostima planete, postoje različite definicije održivog razvoja. Ono što predstavlja specifičnu teškoću pri definisanju održivog razvoja, kao teorije i pojave jesu njegova opštost i

<sup>36</sup> Nadić D. Suvaković U, Politika i biodiverzitet. *Ecologia* 2010, 17 (59) str. 457-462.

<sup>37</sup> Manković, Z. D. *Socijalna ekologija*, peto prepravljeno i dopunjeno izdanje. Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2005, str. 401.

univerzalnost, ali ujedno i pojmovna nedosljednost. O čemu je zapravo reč. Prvo, definisanje održivog razvoja, koje u sebe uključuje ekonomski, kulturni i ekološki razvoj, je već samo po sebi složeno i protivrечно jer nijedan od ovih, nazovimo ih „posebnih“ razvoja, nije međusobno povezan u realnosti u takvoj meri da ih možemo objediniti i identifikovati u jednoj definiciji. Stoga se održivi razvoj može različitno definisati u okviru ekonomskih nauka, kulturologije, sociologije, politologije, socijalne politike pa i socijalne ekologije. To stvara određenu teorijsku konfuziju. Zato se pri definisanju održivog razvoja nastojalo da se izbegnu pojedinačnosti i specifičnosti svakog od ovih posebnih razvoja. Najčešće navodena definicija, koja je uspjela da izbegne ovakve zamke jeste definicija koja je data u knjizi „Naša zajednička budućnost“ (*Our Common Future*), nastaloj kao izveštaj Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj iz 1987. godine. Po toj definiciji, „*održivi razvoj je razvoj koji izlazi u susret potrebama sadašnjice, a da ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje sopstvene potrebe*“.<sup>248</sup> Ovo možemo prihvatiti kao zvaničnu definiciju održivog razvoja prema Organizaciji ujedinjenih nacija koja je podržala ceo taj projekat. U njoj je upravo izbegnuto konfrontiranje različitih aspekata održivog razvoja. Nema ni reči o razvoju tehnologije, kulture, ekonomije i zaštite (globalne) životne sredine. Definicija zapravo govori o nečemu što je imanentno ljudima i društvima, a to su potrebe. One nisu specifikovane, tako da to mogu biti sve moguće potrebe, od potrebe za hranom i pijaćom vodom, potrebe za energijom, osnovnim medicinskim uslugama ali isto tako i potrebe za luksuznim automobilom ili putovanjem na egzotična ostrva. U ovom slučaju reč je o *zadovoljavanju* potreba *sadašnjih generacija* ali i *budućih*. Niz pitanja proizilazi iz ove definicije. Prvo, da li su sve naše potrebe zaista autentične ili su one medijski i marketinški isfabrikovane? Drugo, da li je moguće internacionalizovati ljudske potrebe i tako ih veštački izjednačiti bez obzira na razlike u kulturi, tradiciji i ekonomskom razvoju? Da li su potrebe američkog građanina – pripadnika srednje klase iste kao i potrebe prosečnog građanina sa afričkog kontinenta? Da li smo toliko futuristički sposobni da predvidimo koje će to biti potrebe budućih generacija? Sam po sebi koncept te intergeneracijske solidarnosti, zastupljen u ovoj definiciji, ima pozitivne momente jer možemo da prepostavimo, ali samo da prepostavimo, da se ovdje radi o *osnovnim ljudskim potrebama*, možda čak i o onim minimalnim. U skorajšnjoj praksi nije baš takav slučaj. Da li to znači da definicija održivog razvoja ima nameru da i u budućnosti održava već postojeća stanja i politiku ekonomske nejednakosti? Ili ona podrazumeva stanje svetske solidarnosti u zadovoljavanju potreba, stanje u kome bi razvijeni Sever učinio sve da Jug više ne bude siromašan?

<sup>248</sup> United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development*, [online] General Assembly, Resolution 42/187, New York, 11 December 1987 <http://access.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/SR051419.pdf?OpenElement> [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/index.shtml]

Jer, ako je jedan od istaknutih ekonomskih, pa i socijalnih, ciljeva održivog razvoja izložen u Agendi 21, Programu aktivnosti za 21. vek, – bio i liberalizacija svetske trgovine koja bi trebala da dovede do ravnopravnog, dvosmernog, kretanja robe, usluga i kapitala, zašto se onda već skoro 20 godina nailazi na situaciju da je roba iz zemalja u razvoju blokirana raznim dodatnim tarifama i carinama, antidumping merama, sumnjom u nezadovoljavajući kvalitet, lošim sanitarnim uslovima, neadekvatnom ambalažom? Ali zato su umesto robe iz nerazvijenih zemalja na tržište razvijenih zemalja dobrodošle sirovine, nafta, uglj, cink, bakar, mangan, gas i mnogi drugi prirodni resursi. Ako govorimo o socijalnom razvoju i zdravstvenoj zaštiti zašto onda pojedine svetske ekonomske sile, u uslovima svetske ekonomske krize, globalne recesije, prvo smanjuju nacionalne budžete socijalnoj, zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, a ne smanjuju budžete za odbranu, odnosno ratovanje u Afganistanu, Iraku ili Libiji? Ako pogledamo u čemu je to održivi razvoj pomogao da se životna sredina zaštiti u praksi videćemo da smo u međuvremenu dobili klimatske promene, dalje smanjivanje ozonskog omotača, nuklearnu katastrofu u Japanu. Proizilazi da je održivi razvoj bio, možda, udar na pesnica ekonomske globalizacije, a životna sredina postavljena kao jedan od ciljeva održivog razvoja ujedno i prva žrtva globalizacije.<sup>249</sup> Pogledajmo stvar sa druge strane. Najznačajniji ciljevi *Milenijumske deklaracije* koju je usvojila međunarodna zajednica 2000. godine bili su da se do 2015. godine prepolovi broj ljudi koji žive sa manje od jednog dolara dnevno, kao i proporcija onih koji pate od gladi, da se smrtnost među decom mladom od pet godina smanji na dve trećine, da se zaustavi širenje AIDS-a, malarije, kao i svih drugih bolesti za koje već postoje lekovi itd. Međutim, došli smo u situaciju koja je dramatična i društveno suprotna od one koja je zamišljena.<sup>250</sup> U većini napisanih studija, pa i nacionalnih strategija održivog razvoja, ističe se da je održivi razvoj jedan „dugotrajan (politički) proces“, međutim uviđajući njegovu političku neefikasnost u primeni moramo se zapitati da li gubimo dragoceno vreme u iščekivanju da će se politička i ekonomska svest i svest o preko potrebnoj svetskoj solidarnosti industrijski razvijenih zemalja sveta konačno probuditi. Zaključak koji možemo da izvedemo

<sup>249</sup> United Nations, *Agenda 21*, [on line] <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/index.shtml> [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/index.shtml]

<sup>250</sup> Шлыбаконых, Я. Смерть и воскресение – политическое измерение в глобальной экономической спирали, *Ecologica*, 2009, 16 (55), стр. 468–475.

<sup>251</sup> „Jedanaestog septembra 2001. godine, u danu kada je preko 3.000 ljudi poginulo u napadu Al-Kaide na Njujork i Vašington, negde oko 30.000 dece umrlo je širom sveta od bolesti koje su mogle da se izleče. I dan posle, I svaki dan godišnje. Sve u svemu od izljevih bolesti u 2001. godini umrlo je oko 22 miliona ljudi, među kojima je više od deset miliona dece.“ Deset miliona je broj stanovnika Londona s njegovim predgrađima u knjizi antropologa M25, to je takođe broj stanovnika u Mridgenu, ili u Madarskoj. Molim vas da se zaustavite na trenutak i razmislite London u potpunosti naseljen umirućom decom.“ Sledeće godine „Mridgen napustio je ovaj svet. A svetom posle toga, Madarska.“

jesto da je održivi razvoj bio jedna optimistična teorija, koja je smatrala da kapitalizam može sam od sebe da transformiše svoju prirodu, da od zveri postane kućni ljubimac. Za skoro dvadeset i pet godina svog teorijskog i operativnog postojanja održivi razvoj nije dao očekivane rezultate. Čak ni minimum od onog što je zamišljeno. Nekim drugim teorijama, kao što je na primer bila Granice rasta Prvi izveštaj Rimskog kluba, bio je dat u teorijskoj ravni mnogo kraći rok, na primer samo dve godine. Zadatak naučnika u ovim novim vremenima ne bi trebao da se svodi na modifikovanje i redefinisavanje već postojeće teorije održivog razvoja, već stvaranje jedne nove teorije i potpuno odgovorne prakse koja bi morala da pronade modele obaveznosti sprovođenja nove svetske ekonomske, kulturne, socijalne, tehničko-tehnoške i ekološke politike, kao dobrobiti za sve a ne za one koji su već dobrostojeći. Jer, na ovim osnovama i sa ovom praksom održivi razvoj nije strategija budućnosti već strategija bogatih koja može da predstavlja opravdanje za već počete ratove za resurse. Sistem zasnovan na ideji „rast ili smrt“ samim svojim postojanjem ignoriše jasnu i dokazanu činjenicu da su priroda i njeni resursi ograničeni. Samim tim, *kapitalizam ne može biti održiv*. „*Novi održivi razvoj*“, ili softverskim rečnikom „Održivi razvoj 2.0“, bi morao da istakne stvarne i ispravne vrednosti globalizacije i stvarne vrednosti čovečanstva, kako ono ne bi izgledalo ujedinjeno samo na papiru. To znači da treba početi od novih osnova. Na prvom mestu potrebno izgraditi sistem po kome panični sistem „nultog rasta i razvoja“ može važiti samo za već industrijski razvijene zemlje a da nerazvijene i zemlje u razvoju se moraju prestati posmatrati kao resursna baza razvijenog Severa. To upravo proizilazi iz onoga što smo rekli na samom početku da ljudska bića imaju pravo na zdrav i produktivan život. U svakom slučaju to može da izgleda kao stvaranje jedne nove utopije nakon već jedne propale, ali imajući u vidu konstatno smanjivanje već postojećih važnih neobnovljivih resursa za svetsku industriju, kao što su nafta i gas, dolazimo u dramatičnu situaciju da nam je verovatno bliže varvarstvo nego nova i iskrena svetska solidarnost. Prema tome, prebogatiji Sever i siromašni Jug ne smeju kao stanje ostati u trajno naslede budućim generacijama.

### Strategija održivog razvoja Republike Srbije

Strategija održivog razvoja jedne zemlje je dugoročni plan koji projektuje viziju za narednih 5, 10 i 25 godina i za ovaj nacionalni dokument neophodno je imati visok stepen političke saglasnosti, jer je to dokument koji određuje najšire okvire razvoja jedne zemlje. Neophodno je izraditi i uskladiti zakonsku regulativu i obezbediti mehanizme njene primene i praćenja, razviti i ojačati, a prvenstveno uspostaviti institucije kojima će se primeniti zakoni radi postizanja ciljeva iz strategije. Strategija održivog razvoja definiše održivi razvoj kao dugoročan,

svobuhvatan proces koji utiče na sve aspekte života (ekonomski, socijalni, ekološki i institucionalni) na svim nivoima. Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast, koji osim ekonomske efikasnosti i tehnološkog napretka, većeg učešća čistijih tehnologija i inovativnosti celog društva, obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje nivoa zagađenja, sprečavanje budućih zagađenja i očuvanje biodiverziteta. Najvažniji ciljevi održivog razvoja su: otvaranje novih radnih mesta, smanjenje stope nezaposlenosti, smanjenje siromaštva i nejednakosti, podsticanje zapošljavanja mladih i lica iz marginalnih grupa. Ključne pretpostavke neophodne za prihvatanje i primenu koncepta održivog razvoja privrede i društva, i za njegovu uspešnu realizaciju jesu odgovarajuće vodstvo, široka politička, socijalna i medijska podrška, kao i društveni konsenzus o neophodnosti prihvatanja tog koncepta. Jaka politička volja, posvećenost vlade i podrška i učešće javnosti predstavljaju faktore uspeha. Jedna od karakteristika održivog razvoja jeste veće uključivanje javnosti u procese donošenja odluka o problemima životne sredine. Ali za kvalitetno uključivanje javnosti nije dovoljna samo deklarativna opređenost vlasti, neophodni su i posebni podsticaji, pre svega informisanje i obrazovanje, kako bi javnost objektivno mogla da utiče na ishod za koji je zainteresovana.

Tih ključnih godina kada je pitanje održivog razvoja u svetu bilo sve aktuelnije, osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog veka, dok još ideja održivog razvoja nije imala tu utopijsku tendenciju, naša zemlja je bila van integrativnih procesa. Dok su druge zemlje prolazile kroz ekonomske i političke tranzicione procese, u to vreme u našoj zemlji se raspadao i rušio institucionalni okvir društvenog i privrednog života. Briga za očuvanje životne sredine i unapređenje održivog razvoja, sve do nedavno, bila je periferno političko pitanje. Ekološka, socijalna, kulturna, obrazovna politika su u Srbiji namerne žrtve ekonomske tranzicije.<sup>32</sup>

Zbog svega toga, ukupno stanje, ne samo ekonomije, kulture, socijalne sfere života već i stanje životne sredine u Srbiji je još uvek na nezadovoljavajućem nivou. Kada je u pitanju životna sredina na primer, to se posebno odnosi i na stanje vode i vodnih resursa, stanje vazduha, biodiverzitet, stanje šuma i zemljišta. Neadekvatan je pristup u upravljanju otpadom i hemikalijama, prisutan je i dalje visok rizik od hemijskih zagađenja, kao i od visokog nivoa buke i zagađenosti. Osim toga, brojni su privredni i mnogi drugi sektori čije aktivnosti dodatno nepovoljno utiču na postojeće stanje životne sredine u Srbiji.

Cilj Strategije održivog razvoja Republike Srbije je da dovede do ravnoteže tri ključna faktora, odnosno tri stuba održivog razvoja: održivog ekonomskog

<sup>32</sup> Nadić D. *Ekološka politika Srbije i izazovi evropskih integracija*. U: Torbica, D. ur. *Ekološki izazovi Srbije*. European Palis Film Festival. Otvoreni univerzitet Subotica. Subotica, 2010. str. 24-35.

rasta i privrednog i tehnološkog razvoja, održivog razvoja društva na bazi socijalne ravnoteže, zaštite životne sredine uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima, spajajući ih u jednu celinu podržanu odgovarajućim institucionalnim okvirima. Strategija održivog razvoja Srbije doprinosi uskladjivanju konfliktnih ciljeva različitih aspekata društvenog i ekonomskog razvoja i prevazilaženju jaza između procesa sektorskih politika. To je ostvareno u zajedničkom radu na izradi Strategije, odnosno kroz učešće svih ključnih društvenih grupa.<sup>35</sup>

Strategija održivog razvoja Republike Srbije zasniiva svoja rešenja u skladu sa evropskim integracijama: Strategijom održivog razvoja EU koja je usvojena 2001. i revidirana 2006. godine i Lisabonskom strategijom EU. Strategija održivog razvoja Srbije usklađena je sa Milenijumskim ciljevima UN i Nacionalnim milenijumskim ciljevima razvoja u Republici Srbiji koje je Vlada Republike Srbije usvojila 2006. godine. Strategija održivog razvoja Srbije polazi od reformskih ciljeva definisanih u strateškim dokumentima koje je donela Vlada Republike Srbije. Strategija održivog razvoja usklađena je i sa sektorskim strategijama: Nacionalnom strategijom zapošljavanja, Strategijom razvoja energetike Republike Srbije, Strategijom razvoja turizma, Strategijom lokalnog održivog razvoja, itd.

Projekat izrade Strategije održivog razvoja Republike Srbije iniciran je kao direktan odgovor na Svetski samit o održivom razvoju na predlog ambasadora Kraljevine Švedske u Beogradu. Realizacija projekta započeta je u julu 2005. kroz saradnju Kabineta potpredsednika Vlade Republike Srbije, Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija i Švedske Agencije za međunarodnu saradnju. Izrada strategije počela je održavanjem Nacionalne konferencije o održivom razvoju 2006. godine, sa zadatkom da putem učešća javnosti i konsultacija sa zainteresovanim stranama i institucijama kreira viziju Srbije do 2017. i precizira prioritete. Konferenciji je prisustvovalo preko 130 učesnika, predstavnika brojnih institucija Vlade, akademske zajednice, poslovnog sveta i nevladinog sektora. Zajedničkim radom utvrđeni su ključni nacionalni prioriteti i principi na kojima se zasniiva Strategija održivog razvoja. Politička podrška ovom procesu bila je neophodna jer je „Vlada nosilac promena i razvoja zemlje“.

Strategija se sastoji od osam delova. U prvom delu prikazana je metodologija izrade Strategije i osnovni podaci o usvojenim strateškim dokumentima Republike Srbije na kojima se zasniiva Strategija. Šematski su prikazane funkcionalne veze između elemenata Strategije (ekonomije, društva i zaštite životne sredine), kao i njihovi uzajamni uticaji. Drugi deo Strategije definiše strateško opredeljenje za održivi razvoj i obuhvata viziju razvoja, nacionalne prioritete i

principe Strategije. U tom delu data je polazna SWOT analiza. Treći deo se bavi ekonomijom, kao jednim od tri stuba održivog razvoja. U njemu su date osnovne privrede Republike Srbije zasnovane na znanju, kao i konkretni ciljevi i prioriteti u makroekonomskom upravljanju i izbor odgovarajuće ekonomske politike, tranzicionih tokova, održive proizvodnje i potrošnje, obrazovanja za održivi razvoj, informaciono-komunikacionih tehnologija i ekonomije zasnovane na znanju, održivosti naučnotehnoške politike i zaštite intelektualne svojine. Četvrti deo Strategije bavi se društveno-ekonomskim uslovima i perspektivama koje otvara održivi razvoj u Republici Srbiji. U tom delu se navode ciljevi, mere i prioriteti koji se odnose na različite oblasti društvenog razvoja i njihove veze i uticaje na ekonomski razvoj i zaštitu životne sredine u Republici Srbiji – društvene vrednosti, kvalitet života i društveno blagostanje, populacionu politiku, socijalnu sigurnost, siromaštvo i socijalnu uključenost, politiku jednakih mogućnosti, rodnu ravnopravnost, javno zdravlje, stanovanje i stambenu politiku, regionalne i lokalne aspekte održivog razvoja, kao i informisanje i učešće javnosti u odlučivanju. Peti deo posvećen je pitanjima zaštite životne sredine i očuvanja prirodnih resursa u Republici Srbiji, kao i uticajima ekonomskog razvoja na životnu sredinu. U tom delu dati su ciljevi, mere i prioriteti vezani za zaštitu prirodnih resursa (vazduha, vode, zemljišta, biodiverziteta, šuma, mineralnih resursa i obnovljivih izvora energije), zaštitu od delovanja različitih faktora rizika po životnu sredinu (klimatskih promena i oštećenja ozonskog omotača, otpada, hemikalija, udeusa, jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja, buke i prirodnih katastrofa), zaštitu od delovanja faktora rizika po životnu sredinu u različitim ekonomskim sektorima (industriji, rudarstvu, energetici, poljoprivredi, šumarstvu, lovstvu i ribarstvu, saobraćaju i turizmu), kao i uvođenje čistije proizvodnje. U šestom delu strategije dati su institucionalni okvir i mehanizmi za primenu Strategije, s posebnim osvrtom na osnivanje novih institucija i jačanje postojećih za sprovođenje Strategije, kao i jasni mehanizmi međusobne podelje odgovornosti i nadležnosti u sprovođenju i praćenju sprovođenja Strategije. U sedmom delu prikazani su izvori finansiranja Strategije. U osmom delu data je metodologija praćenja sprovođenja Strategije s jasno definisanim indikatorima održivog razvoja po pojedinim oblastima kojima se Strategija bavi i navedene su institucije koje su nadležne za praćenje tih indikatora. Kao nacionalni prioriteti, u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja navode se: članstvo u Evropskoj uniji; razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnotežen ekonomski rast; razvoj ljudskih resursa i povećanje zaposljavanja; razvoj infrastrukture i ravnomeran regionalni razvoj; zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa.

Sama strategija je izuzetno detaljna i opširna i uočljivo je da je sprovođenje nacionalne politike održivog razvoja postavljeno kao jedno od političkih prioriteta koji bi trebao da obavezuje nosioce sprovođenja ove strategije i politike. Kao kriterio, funkcija koordinacije u sprovođenju ove strategije, putem međuse-

<sup>35</sup> Nadić D. Mlašmović S. *Koncepti nacionalne strategije održivog razvoja Republike Srbije*.

1. S. Mlašković, D. Dondević, D. Subošić, ur. *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika korupcije*. 2010. 7. Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010. str. 89-90.

saradnje, je poverena Kancelariji za održivi razvoj<sup>34</sup>, koja bi trebala da priprema odluke i koordinira rad Saveta za održivi razvoj<sup>35</sup>. Kancelarija za održivi razvoj za svoj rad odgovorna Vladi Republike Srbije. Osim navedenih institucija, za sprovođenje Strategije značajni su: Kancelarija za evropske integracije, Agencija za privatizaciju, Agencija za energetiku, Nacionalna služba zapošljavanja, Zavod za intelektualnu svojinu, Republički zavod za informatiku i internet, Agencija za mala i srednja preduzeća, Agencija za radio-difuziju, Komisija za zaštitu konkurenije, Komisija za hartije od vrednosti, Nacionalni prosvetni savet, reprezentativni sindikati i reprezentativna udruženja poslodavaca, udruženja potrošača, udruženja penzionera i druga udruženja.

U protekle tri godine<sup>36</sup>, od kako je ova strategija usvojena u Srbiji, možemo da utvrdimo da ona nije postigla zadovoljavajuće i praktične rezultate sem pojedinih koji se tiču čisto deklarativnih akcija i marketinških kampanja<sup>37</sup>. Primena ove strategije pokazuje iste manjkavosti kao primena ekološke politike Srbije.<sup>38(7)</sup>

Šta je to što na neki način ograničava sprovođenje ove nacionalne strategije. Prvo, politika održivog razvoja izražena kroz ovu strategiju prepostavlja postojanje pre svega jedne konzistentne, kontinuirane i jake političke volje svih političkih subjekata u zemlji. Međutim, u praksi mi imamo specifični *monopolizam*

<sup>34</sup> „Kancelarija za održivi razvoj treba da, u ime Vlade, obezbedi praćenje i koordinaciju sprovođenja akcionog plana za sprovođenje Strategije. Neophodno je uspostaviti mehanizam kojim će se unaprediti praćenje i ocena sprovođenja Strategije, što podrazumeva praćenje indikatora održivog razvoja. Kancelarija za održivi razvoj takođe može da prati indikatore sprovođenja nacionalnih milenijumskih ciljeva razvoja, kao i indikatore sprovođenja Strategije za smanjenje siromaštva. Kancelarija za održivi razvoj treba da obavlja stručne, administrativne i operativne poslove koji su u vezi s koordinisanjem rada ministarstava, posebnih organizacija i službi Vlade, a odnose se na sprovođenje Strategije. Kancelarija za održivi razvoj je nadležna da, u ime Vlade, sprovodi Strategiju, realizuje projekte i aktivnosti iz akcionog plana za sprovođenje Strategije, te prati dostizanje ciljeva održivog razvoja, koordiniše međuminstarske grupe i saradnju organa državne uprave u podstecanju i praćenju sprovođenja održivog razvoja, informiše javnost i promoviše aktivnosti u ostvarivanju održivog razvoja”. (9)

<sup>35</sup> Savet za održivi razvoj je međuminstarsko telo koje čine ministri nadležni za poslove zaštite životne sredine, ekonomije i regionalnog razvoja, finansija, rada i socijalne politike, telekomunikacija i informatičkog društva i nauke, kao i drugi ministri relevantnih ministarstava Republike Srbije. (9)

<sup>36</sup> Nacionalna strategija održivog razvoja je usvojena od strane Vlade Republike Srbije 9. maja 2008. godine.

<sup>37</sup> Jedna od takvih deklarativnih akcija je i ta da se u Srbiji 10. maj, počev od 2008. godine proslavlja kao *Dan održivog razvoja*, kao jedina zemlja na svetu koja je ustanovila takav dan. Ovakva deklarativna odredena su možda više na štetu nego na korist, jer ona u mnogome podsećaju na onu deklarativnu odredenost Republike Crne Gore kao „ekološke države” koja je često, na žalost, više predmet podsmeha u naučnim krugovima, nego stvarnog uvažavanja.

<sup>38</sup> Vlada Republike Srbije. *Nacionalna strategija održivog razvoja* [on line]. [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokument\\_i\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokument_i_sekcija.php?id=45678) [pristupljeno 20.03.2011]. str. 114.

u rešavanju ekoloških problema i sprovođenja ove strategije, a on se izražava upravo kroz delovanje i aktivnosti samo državnih institucija. Srbija i dalje nije završila proces demokratizacije. Dakle, postoji tzv. *demokratski deficit*. Drugo, državne institucije odgovorne za sprovođenje nacionalne strategije održivog razvoja su suočene i sa *administrativnim deficitom*, koji se izražava nepostojanjem dovoljno kvalitetnog i dovoljno obučenog kadra koji bi morao da planira, sprovodi i kontroliše primenu ove strategije. Treće, to je *politički deficit*. Ne postoji jasna volja političkih subjekata, države i političkih stranaka u zemlji da se ova strategija i sprovodi u praksi. Ono što postoji kao njihova jasna volja jeste da se održivi razvoj i nacionalna strategija održivog razvoja popularišu u javnosti. To međutim ukazuje na dve naizgled suprotne, međutim međusobno usko povezane pojave. Jedna je *formalizam* koji se manifestuje u inertnosti institucija i za koje je nacionalna strategija održivog razvoja počela i završila svoj „život” onog trenutka kada je i „rođena”, odnosno onog trenutka kada je njenim usvajanjem ispunjen još jedan od uslova za prijem u Evropsku uniju, dok je druga pojava izražena kroz modermicistočko konzumerističku ideju da „marketing i tržište sve rešavaju” te da sam održivi razvoj, životnu sredinu i zdravlje ljudi možemo tretirati kao i svaku drugu robu. I na kraju, četvrti razlog svojevrsnog utopizma a ne vizionarstva Nacionalne strategije održivog razvoja Republike Srbije nalazi se u *ekonomskom deficitu*. Srbija i dalje prolazi kroz ekonomsku tranziciju, nacionalizaciju i liberalizaciju svog tržišta. Srbija se praktično nalazi se nalazi između nakovnja i čekića. S jedne strane, postoji jasno izražena želja za brzim ekonomskim razvojem ali i želja za očuvanjem životne sredine. Naizgled, to bi se mogao predstaviti i kao jedan od ciljeva politike održivog razvoja Evropske unije. Međutim, pojedini teoretičari smatraju da se proklamovani cilj Evropske Unije, omogućavanje održivog razvoja čitave Evrope, dovodi u pitanje. Po njihovom mišljenju Unija budućim zemljama članicama želi da nametne svoj, suštinski pogrešan, model unapređivanja ekološke politike koji naglašava važnost ekonomskog razvika na uštrb stvaranja zdrave životne sredine. Oni optužuju uniju za svojevrsan paradoks jer formalno promovise održivi razvoj, a zaista ga onemogućava jer, preneglašava ekonomske interese u odnosu na ekološke i druge interese održivog razvoja. Imajući u vidu da se i Srbija našla pod udarom svetske ekonomske krize iz 2008. godine, primena Nacionalne strategije održivog razvoja zavisi od količine slobodnih finansijskih sredstava spremnih da budu uključeni u njenu primenu. Očigledno je da nova nema dovoljno ni za osnovne socijalne programe, tako da već skoro tri godine ova nacionalna strategija trpi posledice globalnih trendova ali i domaćih ograničenja. Na taj način utopizam Nacionalne strategije održivog razvoja Republike Srbije nije posledica lokalne indifernosti već je ujedno i posledica globalne utopije koju je održivi razvoj kao teorijska misao inaugurisao.

održivog razvoja, odnosno kriterijuma, koji se moraju ispoštovati i stalno primenjivati u praksi, socijalnoj, ekonomskoj i ekološkoj, kako bi proces održivog razvoja dobio na efikasnosti. Ako samo insistiramo na Bruntland definiciji vidi se da se u njoj može uočiti samo princip međugeneracijske solidarnosti, dok sve ostale principe, koje ću kasnije izložiti, dodali su ekonomisti, sociolozi, političari, koji su iz svog ugla ili iz ugla svoje profesije tumačili ovu definiciju. Tako tumačenje šta su i koji su principi održivog razvoja, dolazi i od Ujedinjenih Nacija. je. Deklaracija o životnoj sredini i razvoju iz Ria proširuje definiciju održivog razvoja navodećem 18 principa održivosti: *Ljudi imaju pravo na zdrav i produktivan život u harmoniji sa prirodom; Razvoj danas ne sme ugrožiti razvoj i potrebe životne sredine sadašnjih i budućih generacija; Nacije imaju svesno pravo da eksploatišu sopstvene resurse, ali bez nanošenja štete životnoj sredini van svojih granica; Nacije će razvijati međunarodne zakone da pruže naknadu za štetu koje aktivnosti pod njihovom kontrolom izazivaju na području čvan njihovih granica; Nacije će koristiti pristup predostrožnosti radi zaštite životne sredine. Gde postoje pretnje ozbiljne ili nepovratne štete, naučna nezavesnost neće se koristiti za odlaganje troškovno efikasnih mera za sprečavanje degradacije životne sredine; U cilju postizanja održivog razvoja, zaštita životne sredine će činiti sastavni deo razvojnog procesa, i ne može se razmatrati izolovano od njega. Iskorenjivanje siromaštva i smanjenje razlika u životnom standardu u različitim delovima sveta su od suštinske važnosti za postizanje održivog razvoja i zadovoljavanje potreba većine ljudi; Nacije će saradivati u očuvanju, zaštiti i obnovi zdravlja i integriteta ekosistema Zemlje. Razvijene zemlje priznaju odgovornost koju snose u međunarodnoj potrazi za održivim razvojem u pogledu pritisaka koje njihova društva vrše na globalnu životnu sredinu i tehnologija i finansijskih resursa kojima komanduju; Nacije treba da smanje i eliminišu neodrživi model proizvodnje i potrošnje, kao i da unaprediju odgovarajuće demografske politike; Pitanja zaštite životne sredine se najbolje obrađuju uz učešće svih zainteresovanih građana. Nacije će pružiti i podsticati učešće i svest javnosti tako što će informacije o životnoj sredini biti široko dostupne; Nacije će doneti efektivne ekološke zakone i razviti nacionalni zakon o odgovornosti za štrve zagađenja i drugih oštećenja životne sredine. Tamo gde imaju vlast, nacije će oceniti uticaj na životnu sredinu predloženih aktivnosti koje će verovatno imati značajan negativan uticaj; Nacije treba da saraduju u promovisanju otvorenog međunarodnog ekonomskog sistema koji će dovesti do ekonomskog rasta i održivog razvoja u svim zemljama. Politike životne sredine ne treba koristiti kao sredstvo za nepravedano ograničavanje međunarodne trgovine; Zagađivač treba da, u principu, snosi troškove zagađenja; Nacije će upozoravati jedna drugu na potencijne nepogode ili aktivnosti koje mogu imati štetne preokrogativne uticaje. Održivi razvoj zahteva bolje razumevanje naučnih problema. Nacije treba da dele znanje i inovativne tehnologije za postizanje cilja održivosti. Puno više o životnoj sredini*

## ODRŽIVI RAZVOJ I PRINCIPI ODRŽIVOG RAZVOJA U STRATEŠKIM DOKUMENTIMA REPUBLIKE SRBIJE

### Pojam i principi održivog razvoja

Iako u literaturi, domaćoj i stranoj, koja se bavi održivim razvojem postoji više definicija šta se to pod ovim pojmom i procesom podrazumeva, zbog potreba ovog rada možemo izdvojiti (kao operativnu) definiciju onu koja je data u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja Republike Srbije. Tako se održivi razvoj definiše kao „*durogoročni koncept ...koji ...podrazumeva stalni ekonomski rast koji osim ekonomske efikasnosti, tehnološkog napretka, više čistijih tehnologija, inovativnosti celog društva i društveno odgovornog poslovanja obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje zagađenja na nivo koji mogu da izdže čitavosti životne sredine, sprečavanje novih zagađenja i očuvanje biodiverziteta.*“<sup>359</sup> Međutim, ova (politička) definicija održivog razvoja u mnogome proširuje originalno shvatanje održivog razvoja. Najčešće navodena definicija, koja je uspela da izbegne ovakve zamke jeste definicija koja je data u knjizi „*Naša zajednička budućnost*“ (*Our Common Future*), nastaloj kao izveštaj Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj iz 1987. godine. Po toj definiciji, „*održivi razvoj je razvoj koji izlazi u susret potrebama sadašnjice, a da ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje sopstvene potrebe*“<sup>360</sup>. Ovo možemo prihvatiti kao zvaničnu definiciju održivog razvoja, iako postoje mnoga različita tumačenja šta je to održivi razvoj i na šta se on zapravo odnosi.<sup>361</sup> Isti slučaj je i sa principima

<sup>359</sup> NSOR Srbije, str. 1.

<sup>360</sup> United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development*, [on line] General Assembly Resolution 42/187, New York, 11 December 1987 <http://daaccess-dds-nny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0514/19/IMG/NR051419.pdf?OpenElement> (pristupljeno 10.04.2011).

<sup>361</sup> Opširnije videti: Damilo Ž. Marković, *Socijalna ekologija*, V prerađeno i dopunjeno izdanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2005, str. 399-401; Petar Đukić, *Održivi razvoj, Uloga ili šansa za Srbiju*, Tehnološko-metalurški fakultet, Beograd, 2011, str. 3, 25; Mladi Dokumović, *Životna sredina i održivi razvoj*, Fab, Beograd, 1996, str. 171-172; Darko Stadić, Uboš Suvakovac, *Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije: Politička vizija i utopija*, I kolekcija, No.62, XXIII, Beograd, 2011, str. 161-162.

strateške važnosti za postizanje održivog razvoja. Kreativnost, ideali i hrabrost mladih i znanje autohtonog naroda su takode potrebni. Nacije treba da priznaju i podrže identitet, kulturu i interese autohtonog naroda: Ratovanje je inherentno destruktivno za održivi razvoj i nacije će poštovati međunarodne zakone zaštite životne sredine u vreme oružanih sukoba, i saradivaće u njihovom daljem uspostavljanju. Mn. razvoj i zaštita životne sredine su međuzavisni i nedeljivi.

Suzan Beijker (Susan Baker) smatra da kada je reč o principima održivog razvoja onda pre svega mislimo na „normativne principe“ koji mogu biti povezani sa pojmom održivi razvoj. Tako da u skladu sa Bruntland izveštajem, kao principe održivog razvoja, ona vidi sledeće: zajednička ali i deljiva odgovornost, međugeneracijska solidarnost, solidarnost unutar generacije, pravda, participacija, jednakost polova.<sup>26</sup> Džonatan Harris (Jonathan M. Harris), opet smatra, da je principe održivog razvoja moguće izvući iz konteksta definicije održivog razvoja kako bi se osigurala njihova apsolutna primenljivost. Tako da on smatra da su principi održivog razvoja sledeći: smanjivanje socijalne nejednakosti i zagadivanja životne sredine održavajući pri tome zdravu ekonomsku bazu, zaštita prirodnog kapitala je od suštinske važnosti za održivu ekonomsku proizvodnju i međugeneracijska solidarnost. Iz ekološke perspektive, kako stanovništvo i tako i ukupna potražnja resursa mora biti ograničena u meri da održava integritet ekosistema i raznolikost vrsta, socijalna jednakost ispunjenje osnovnih zdravstvenih i obrazovnih potreba, kao i participativna demokratija su ključni elementi razvoja, i povezane su sa zaštitom životne sredine.<sup>27</sup>

U Nacionalnoj strategiji održivog razvoja Republike Srbije se kao principi održivog razvoja navode sledeći: *Međugeneracijska solidarnost i solidarnost unutar generacije*. Zadovoljiti potrebe sadašnjih generacija, ali tako da se ne ugroze prava budućih generacija da zadovolje svoje potrebe. Solidarnost unutar generacije postiči demokratski usaglašenom raspodelom raspoloživog prirodnog i stvorenog kapitala tako da se obezbede osnovne ljudske potrebe za sve društvene grupe; *Otvoreno i demokratsko društvo* – učesće građana u odlučivanju. Garantovati građanska prava, obezbediti pristup informacijama i osigurati dostupnost pravde. Obezbediti odgovarajuće konsultacije s građanima i učesće građana u donošenju odluka. Braniti stabilnost demokratskih institucija na osnovama mira, bezbednosti i slobode; *Znanje kao nosilac razvoja*. Promovisati prosperitetnu, inovativnu, konkurentnu i ekološki efikasnu ekonomiju zasnovanu na znanju, koja obezbeđuje visok životni standard i punu i visokokvalitetnu zaposlenost. Promovisati obrazovanje i razvijanje javne svesti o održivom razvoju; *Uključenost u društvene procese*. Promovisati punu integraciju građana u društvo, podsticati jednake

moćnosti za svakoga tako što će se promovisati ljudska prava, posebno rodni ravnopravnost i boriti protiv svih oblika diskriminacije afirmativnim merama za marginalizovane grupe i smanjenjem siromaštva. Razlike i podeljenost među članovima društva treba svoditi na najmanju moguću meru i stalno se boriti protiv socijalne isključenosti ljudi i siromaštva; *Integrisanje pitanja životne sredine u ostale sektorske politike*. Promovisati integraciju ekonomskih, socijalnih i ekoloških pristupa i analiza, te podržati korišćenje instrumenata kao što je strateška procena životne sredine. Podsticati socijalni dijalog, društveno odgovorno poslovanje i javno-privatno partnerstvo; *Predostrožnost*. Zahtevati očuvanje prirodne ravnoteže kada nema pouzdanih informacija o određenom problemu. Svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena tako da prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini. Preventivno delovati da bi se sprečili mogući znatni negativni uticaji na životnu sredinu, osobito ako bi bila ugrožena dobrobit ljudi i životinja; *Zagađivač/korisnik plaća* – uključuje troškova vezanih za životnu sredinu u cenu proizvoda. Internalizovati troškove vezane za životnu sredinu, tj. uključiti troškove uništavanja životne sredine u ekonomske troškove zagađivača korisnika, tj. primeniti princip zagađivač/korisnik plaća. Tako se postiže puna ekonomska cena koja pokriva troškove proizvodnje, upotrebe i odlaganja proizvoda tokom čitavog njegovog „životnog“ ciklusa; *Održiva proizvodnja i potrošnja*. Poštovati uravnotežene odnose u eksploataciji prirodnih resursa i obezbediti visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine. Smanjiti zagadenje životne sredine i promovisati održivu potrošnju i proizvodnju, ali ekonomski rast ne sme da uzrokuje proporcionalni porast degradacije životne sredine.

## Održivi razvoj i Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije

Rešenja koja su data u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja su skladu sa svropskim integracijama: Strategijom održivog razvoja EU (usvojena 2001. godine i obnovljena 2006. godine) i Lisabonskom strategijom (usvojio Svet Evrope marta 2000). Strategija je usklađena s Milenijumskim ciljevima razvoja (UN) i Nacionalnim milenijumskim ciljevima razvoja u Republici Srbiji, koje je Vlada Republike Srbije usvojila 2006. godine.

Kako se ističe u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja Republike Srbije, ova strategija, je usklađena i sa sledećim strateškim dokumentima: Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period od 2005. do 2010. godine (usvojila Vlada 2005); Strategijom razvoja poljoprivrede Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 78/05); Strategijom razvoja turizma Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 91/06); Strategijom podsticanja i razvoja stranih ulaganja („Službeni glasnik RS“, broj 22-06); Strategijom razvoja informacionog društva u Republici Srbiji

<sup>26</sup> Susan Baker, *Sustainable development*, Routledge, London, New York, 2006, str. 26.  
<sup>27</sup> Jonathan M. Harris, *Basic Principle of Sustainable Development*, Global Development and Environment Institute, WORKING PAPER 00-04, Tufts University, June 2001, str. 21.

(„Službeni glasnik RS”, broj 87/06); Nacionalnom strategijom za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica (usvojila Vlada maja 2002); Strategijom reforme državne uprave u Republici Srbiji (usvojila Vlada novembra 2004); Strategijom razvoja socijalne zaštite („Službeni glasnik RS”, broj 108/05); Strategijom lokalnog održivog razvoja (usvojena na Generalnoj skupštini Stalne Konference gradova i opština decembra 2005); Strategijom razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Republici Srbiji 2003–2008. (usvojila Vlada 2003); Strategijom razvoja šumarstva Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 59/06); Nacionalnom strategijom upravljanja otpadom, sa programom približavanja EU (usvojila Vlada juna 2003); Nacionalnom strategijom za borbu protiv HIV/AIDS-a (usvojila Vlada 17. februara 2005); Strategijom razvoja stručnog obrazovanja u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, broj 1/07); Strategijom razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, broj 1/07); Strategijom regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine („Službeni glasnik RS”, broj 21/07); Strategijom unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, broj 1/07); Strategijom razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine (utvrdila Vlada Odlukom – „Službeni glasnik RS”, broj 44/05); Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije (utvrdila Vlada Odlukom – „Službeni glasnik RS”, broj 109/05); Vodoprivrednom osnovom Republike Srbije (utvrdila Vlada Uredbom – „Službeni glasnik RS”, broj 11/02); Nacionalnim planom akcije za decu (usvojila Vlada 2004).

### Održivi razvoj i principi održivog razvoja u drugim Nacionalnim strategijama Republike Srbije

Da bi smo utvrdili kolika je zaista usaglašenost ostalih nacionalnih strategija sa NSOR Republike Srbije, pristupili smo identifikaciji na osnovu ključnih pojmova koji čine principe održivog razvoja, kao što su: *održivi razvoj*, *solidarnost*, *životna sredina*, *predostrožnost*, *zagađivač pluća*, *mir*, *demokratija* itd. Na osnovu (fizičke) prisutnosti ovih ključnih termina u pojedinim strategijama analizira se i njihova funkcionalna prisutnost, odnosno, na koga se ti pojmovi konkretno odnose ili šta oni konkretno objašnjavaju i na koje ostale procese upućuju.

U okviru *Nacionalne strategije za mlade* („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05-ispavka i 101/07), održivi razvoj se spominje na više načina i mesta. Prvi put u kontekstu zdravlja mlade populacije, gde se zdravlje mladih predstavlja kao osnova za održivi razvoj svakog društva.<sup>36</sup> Strategija identifikuje koji su to

<sup>36</sup> Nacionalna strategija za mlade, „Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05-ispavka i 101/07, str. 32.

osnovni rizici po zdravlje mladih, a koji su posledica zagađenja i klimatske zivotne sredine. Medutim, identifikovani rizici nisu samo specifični za mladu generaciju već i za sve ostale generacije na teritoriji Republike. Kao rizici se navode sledeći: nedostatak pristupa zdravoj vodi za pice i dobrim sanitarnim uslovima, povrede vezane za kretanje i saobraćaj, zagađenje vazduha (životna sredina i ambijentalni vazduh) i opasne hemikalije i profesionalni rizici. Sličan deklarativni pristup je dat i kada su pitanju iznenadne pretnje po zdravlje u životnoj sredini. Kao takve pretnje navode se sledeće: „Brojne prirodne nepogode (zemljotresi, poplave, vetrovi, snežni nanosi, klizanje tla, požari i dr.), saobraćajne nesreće, proizvodnja i korišćenje opasnih materija, akcidentalna zagađivanja vazduha, vode i zemljišta, zarazne bolesti, i drugo, ukazuju na potrebu osposobljavanja mladih da prepoznaju rizike po zdravlje u životnoj sredini i da preduzmu mere i aktivnosti za njihovo otklanjanje ili prevazilaženje.”<sup>37</sup> Iz navedenog možemo steći utisak da ova Strategija specifikuje i grupiše one rizike koji zapravo nemaju tu osobinu da pogađaju samo pojedine generacije. Konkretno, mlade generacije nisu ni manje ni više izložene ovima vrstama rizika nego druge.

Drugi, pristup jeste odnos mladih prema problemima životne sredine. U ovom drugom kontekstu sintetizovan je princip međugeneracijske solidarnosti i odgovornosti. *Mladi imaju interes i obavezu da se bave problemima životne sredine i održivog razvoja, jer moraju da žive sa posledicama onoga što su im ostavile prethodne generacije i moraju misliti o generacijama koje dolaze.* Drugi kontekst korišćenja pojma solidarnost jeste u kontekstu izgradnje demokratije, tako da se „Podstiču se svi oblici solidarnosti, podstiče se kulturna nenasilja i tolerancije među mladima”. Pri tome se naglasak stavlja na obrazovanje, i ulogu koju obrazovanje ima ne samo u razvoju omladine već i u zaštiti životne sredine. „Obrazovanje o održivom razvoju je imperativ vremena i preduslov je za ostvarenje održivog razvoja. Rezultat napora u obrazovanju o održivom razvoju treba da bude jačanje svesti, sticanje znanja i izgradnja stavova koji su neophodni za prihvatanje održivih stilova života, održive proizvodnje i potrošnje i održivog upravljanja životnom sredinom.”

Istovremeno su autori strategije sebi dopustili i niz drugih konstatacija koji su deklarativne prirode i tiču se stanja životne sredine, stanju politike zaštite životne sredine, odnosno ekološke politike, informisanosti i prava na javnost podataka o životnoj sredini itd. Sve ove konstatacije jednostavno se ne uklapaju u smisao ove Nacionalne strategije i odudaraju od njene suštine. Jedini smisao koje one zapravo imaju jeste da pojačaju efekat priče o održivom razvoju i životnoj sredini.

U okviru *Strategije biološke raznovrsnosti Republike Srbije* (2011.) navode se načela (principi) koji su usmereni ka zaštiti biodiverziteta. Kao osnovna

<sup>37</sup> Nacionalna strategija za mlade, „Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05-ispavka i 101/07, str. 36, 39.



načela navode se: *Načelo očuvanja in-situ*, *Načelo integralnosti*, *Načelo prevencije i predostrožnosti*, *Načelo očuvanja prirodnih vrednosti*, *Načelo međunarodne saradnje*, *Načelo sistema zaštićenih područja*, *Načelo održivog razvoja*, *Načelo odgovornosti zagadivača i njegovog pravnog sledbenika*, *Načelo „zagadivač plaća“*, *Načelo „korisnik plaća“*, *Načelo supsidijarne odgovornosti*, *Načelo primene podsticajnih mera*, *Načelo javnog informisanja i učešća javnosti*, *Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu*. Ono što je indikativno u ovim nabrojanim principima jeste da su oni uglavnom prepisani i objašnjeni iz *Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije iz 2004. godine*. U tom smislu se postavlja pitanje, u čemu je zapravo razlika između principa održivog razvoja (pl.) i principa održivog razvoja (sing.)? Proizilazi da je i princip održivog razvoja ujedno i princip (samog) održivog razvoja, shvaćenog kao procesa. Možemo da primetimo da postoji jasna nekonzistentnost u određivanju pojma „načela“ u održivom razvoju i pojma načela u ekološkoj politici. Sam princip održivog razvoja je u ovoj Nacionalnoj strategiji objašnjen, odnosno definisan, kao: „*usklađen sistem tehničko-tehnoških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju, pri čemu se prirodne i stvorene vrednosti koriste na ekonomičan i razuman način, sa ciljem očuvanja i unapređenja kvaliteta životne sredine, uključujući prirodna staništa i biodiverzitet, za sadašnje i buduće generacije*“.

U *Strategiji za uvođenje čistije proizvodnje u Republici Srbiji* (2008.) održivi razvoj je definisan u smislu Bruntland definicije, kao „kao razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjosti (intrageneracijska solidarnost), bez da se ugrožavaju mogućnosti budućih generacija da zadovolje svoje potrebe (intergeneracijska solidarnost), ali istovremeno se, u kasnijem tekstu prepisuje tumačenje održivog razvoja dato u Nacionalnoj Strategiji održivog razvoja Republike Srbije, „održivi razvoj kao ciljno-orijentisan, dugoročan (kontinuiran), sveobuhvatan i sinergijski proces koji utiče na sve aspekte života (ekonomski, socijalni, ekološki i institucionalni) na svim nivoima. Održivi razvoj je orijentisan na izradu modela koji na kvalitetan način zadovoljavaju društveno-ekonomske potrebe i interese građana, a istovremeno eliminišu, ili značajno smanjuju uticaje koji predstavljaju pretnju ili štetu po životnu sredinu i prirodne resurse. Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast, ali takav koji osim ekonomske efikasnosti i tehnološkog napretka, većeg učešća čistijih tehnologija i inovativnosti celog društva i društveno odgovornog poslovanja, obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje nivoa zagađenja na nivo koji mogu da izdrže činioci životne sredine, sprečavanje budućih zagađenja i očuvanje biodiverziteta.“<sup>266</sup>

Takođe održivi razvoj u funkciji čistije proizvodnje se posmatra u kontekstu

omogućavanja jaza između razvijenih i nerazvijenih zemalja, dok se od primenpa održivog razvoja primenljivih u sprovođenju čistije proizvodnje spominju samo principi prevencije i predostrožnosti koji su u potpunosti identično objašnjeni kao i u Strategiji održivog razvoja i u Zakonu o zaštiti životne sredine.

*Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine* spominje održivi razvoj i to samo u jednoj rečenici: „*Suština je da se endogenizacijom tehnološkog razvoja u institucionalnu strukturu ukupnog društveno-ekonomskog sistema stvore uslovi za konstituisanje poslovno-ekonomskog sistema za efikasnije generisanje, implementaciju i ekonomsku valorizaciju inovacija na osnovu bazičnog kriterijuma stvaranje uslova za dugoročno održivi razvoj*“.<sup>267</sup> Šta god ova rečenica zapravo predstavlja, treba istaći da ona predstavlja jedan pleonazam kada je u pitanju shvatanje pojma održivi razvoj. Za održivi razvoj se kaže „dugoročan održivi razvoj“. Ne postoji „kratkoročan“ održivi razvoj, i on se ne može posmatrati u formi „srednjoročan, dugoročan, kratkoročan“, već kao jedan pre svega politički, socijalni, kulturni, ekonomski, tehnološki i ekološki proces.

U *Strategiji naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period od 2010. do 2015. godine* u odeljku Zaštita životne sredine i klimatske promene ističe se da „*Ekološka bezbednost, održivi razvoj i pitanja životne sredine u procesu približavanja EU jesu deo regionalnih inicijativa i faktor unutrašnje stabilnosti i ekonomskog razvoja*“, dok u odeljku Informacione i komunikacione tehnologije se navodi, bez detaljnijeg objašnjenja, da su „*Informacione i komunikacione tehnologije (IKT) su najdinamičnija tehnološka oblast od ključnog značaja za održivi razvoj i napredovanje svakog društva*“.

Tri nacionalne strategije Republike Srbije, *Strategija razvoja društveno-ekonomskog poslovanja u Republici Srbiji (2010.)*, *Strategija javnog zdravlja Republike Srbije*, kao i *Nacionalna strategija zapošljavanja Republike Srbije za period od 2011–2020. godine*, ne spominju održivi razvoj i načela održivog razvoja.

Ovim radom nisu proveravane strategije koje su ranije navedene da su usklađene sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja (NSOR), međutim imajući u vidu da strategije koje su donosene posle donošenja NSOR, ozbiljno se dovodi u pitanje. Šta se zapravo podrazumeva pod usklađenošću strateških dokumenata sa NSOR? Ova usklađenost nema svoju pravnu dimenziju i ja je neću u tom kontekstu tumačiti. Pod terminom usklađenost, u sociološkom smislu reči, podrazumevam da razvoj pojedinih segmenata društva, uključujući u to npr. razvoj zdravstvenih usluga, turizma, zapošljavanja, naučni, tehničko-tehnološki razvoj itd. mora biti tako osmišljen, i na kraju, i realizovan da bude usmeren ka stvaravanju i zagadivanja čovekove životne sredine, da doprinosi razvoju demokratskih institucija i same demokratije, uključujući tu i učestvovanje u odlučivanju građana, da omogućava porast standarda i kvaliteta života ljudi, da omogućava štednju prirodnih resursa itd. Dakle, razvoj onih principa i njihovu primenu i praksu u praksi ekonomskog, socijalnog i političkog života. Sa druge strane usledja

<sup>266</sup> *Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije*, str. 1; *Strategiji za uvođenje čistije proizvodnje u Republici Srbiji* (2008.), str. 13.

podrazumeva da svaki strateški dokument, koji je vezan za viziju održivog razvoja doprinosi ukupnoj slici šta to zapravo održivi razvoj predstavlja za Srbiju. Odnosno on predstavlja jednu vrstu mozaika, gde je Nacionalna strategija održivog razvoja samo glavni motiv na tom mozaiku. Drugo pojašnjenje jeste šta se to podrazumeva pod „strateškim dokumentima“. Strateški dokumenti su ona vrsta dokumenata, programa, koje donosi Vlada Republike Srbije a usvaja Narodna skupština Republike Srbije, a koji podrazumevaju definisanje, planiranje i sprovođenje ciljeva datih u tim dokumentima. Ciljevi u tim dokumentima se odnose na razne aspekte razvoja društvenog, političkog, ekonomskog i ekološkog života društvene zajednice. Dakle, ti ciljevi su usmereni na budućnost. Zato je krajnje neprimereno da u strategijama poput *Strategije razvoja društveno odgovornog poslovanja u Republici Srbiji (2010)*, *Strategiji javnog zdravlja Republike Srbije*, kao i u *Nacionalnoj strategiji zapošljavanja Republike Srbije* se ne spominje održivi razvoj. Odnos prema ideji održivog razvoja bi trebao da bude ključni segment društveno odgovornog poslovanja u Srbiji. Odnos prema budućim generacijama je ključan u razvoju planova kako to poslovni sektor pokazuje svoju odgovornost. Ukoliko se održivi razvoj ignoriše u srpskoj poslovnoj sredini, onda sve akcije koje se svode pod pojmom „korporativna društvena odgovornost“ gube svoj smisao i suštinu i postaju nešto sasvim drugo. Manipulacija tržištem i pre svega manipulacija stanovništvom. Isti slučaj je i sa Strategijom javnog zdravlja, gde bi upravo ona dva osnovna principa solidarnosti (medugeneracijski i unutargeneracijski) trebali da budu favorizovani i da pokažu da država Srbija smatra zdravstvenu politiku kao ključnu u sprovođenju ideje održivog razvoja. Shodno tome, cela konstrukcija je pogrešno postavljena, jer se radi o tome da ostale nacionalne strategije treba da budu usklađene sa NSOR, odnosno da je NSOR temeljna državna i društvena strategija a da na osnovu nje i ciljeva koji se u njoj nalaze treba usklađivati druge nacionalne strateške dokumente. To pokazuje *nedoslednost* koju je Vlada Republike Srbije pokazivala u pripremama i u samoj izradi drugih nacionalnih strategija. Druga kritika, jeste što strategije novijeg datuma, one koje su donete posle donošenja NSOR, uglavnom svoje sektorsko tumačenje održivog razvoja iznose u uvodnim napomenama i uglavnom ga prepisuju iz NSOR ili Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije. To pogotovo kad je reč o principima (načelima) održivog razvoja. Treća kritika govori o deklarativnoj primeni ideje održivog razvoja i o nepostojanju stvarnih namera Vlade Republike Srbije da se principi održivog razvoja primene u drugim strategijama, odnosno drugim razvojnim programima Republike. U tom smislu govorimo o formalnom a ne o suštinskom prihvatanju ideje održivog razvoja. Jer se utvrđuje postojanje trenda da se održivi razvoj spominje i u kontekstu gde je on zaista nepotreban ili se spominje na pogrešan način. Tako se ne može razumeti na šta se konkretno u pojedinim strategijama, održivi razvoj odnosi, kakve su obaveze preduzimaju i ko su nosioci zaduženih za implementaciju principa održivog razvoja u tim strategijama.

## KOMPARATIVNA ANALIZA NACIONALNIH STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE, CRNE GORE I HRVATSKE

### Osnovni pojmovi i kriterijumi

Savremeni svet je već uveliko suočen sa potrebom globalne, zajedničke odgovornosti za razvoj u skladu sa potrebama ljudi i prirode i shvatanjem da se planeta Zemlja mora očuvati kako za sadašnju, tako i za buduće generacije ljudi na prihvatljiv način.

Održivi razvoj je postao jedan od ključnih elemenata u formulisanju i sprovođenju razvojnih politika u svetu. Održiv razvoj se može definisati kao ciljno orijentisan, dugoročan, sveobuhvatan i sinergijski proces koji utiče na sve aspekte života (ekonomski, socijalni, ekološki i institucionalni) na svim nivoima. On podrazumeva usaglašavanje ekonomskih, socijalnih i ekoloških zahteva. Iz tih razloga, kao i iz striktno političkih, Nacionalne strategije održivog razvoja ne predstavljaju samo dokument koji je jedan od preduslova za put ka Evropskoj uniji, već on predstavlja jednu vrstu strateškog nacionalnog dokumenta kojim se određuje bliža budućnost jedne države. Cilj nacionalnih strategija održivog razvoja je da dovedu do ravnoteže tri ključna faktora, odnosno tri stuba održivog razvoja: *održivog ekonomskog rasta* i privrednog i tehnološkog razvoja, *održivog razvoja društva* na bazi socijalne ravnoteže, *zaštite životne sredine* uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima, spajajući ih u jednu celinu podržanu odgovarajućim institucionalnim okvirom.

Održivi razvoj je orijentisan na izradu modela koji na kvalitetan način zadovoljavaju društveno-ekonomske potrebe i interese građana, a istovremeno eliminišu ili značajno smanjuju uticaje koji predstavljaju pretnju ili štetu po životnu sredinu i prirodne resurse. Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast, ali takav koji osim ekonomske efikasnosti i tehnološkog napretka, obezbeđuje i smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje nivoa zagađenja na nivo apsorptionog kapaciteta čimilaca životne sredine, sprečavanje budućih zagađenja i očuvanje biodiverziteta.

U svakom slučaju teorijski koncept održivog razvoja mora biti usklađen sa podričkim dogovorom, neregulisan konfliktom, već mora biti usklađen sa

znaci poštovanje međunarodnih obaveza jedne nacije prema svetskoj zajednici, prema svom okruženju, i na kraju prema sopstvenoj političkoj zajednici, odnosno naciji. Kako se neretko ističe u stručnoj javnosti, održivi razvoj je jedan *diagonalan politički proces* koji pre svega menja navike političkih struktura i njihov odnos prema pitanju budućeg razvoja jedne zajednice. Taj odnos je sada zasnovan da uvažava ne samo ekonomsku sferu, pre svega industrijski rast i razvoj i ekonomske parametre koje ga prate, već i da uvažava pitanje socijalnog, kulturnog, obrazovnog, pa i ekološkog razvoja.

Operacionalizacija koncepta i njegova primena u praksi rezultat su kako teorijskih tako i političkih težnji usmerenih ka osiguravanju dugoročnog razvoja ljudskog društva i očuvanju životne sredine. Ključne pretpostavke neophodne za prihvatanje i primenu koncepta održivog razvoja privrede i društva, kao i za njegovu uspešnu realizaciju jesu odgovarajuće vođstvo, široka politička, socijalna i medijska podrška, kao i društveni konsenzus o neophodnosti prihvatanja tog koncepta. Jedna od karakteristika održivog razvoja je i veće uključivanje javnosti u procese donošenja odluka o problemima životne sredine. Za kvalitetno uključivanje javnosti nije dovoljna samo deklarativna opredeljenost vlasti, već i posebni podsticaji, pre svega pravovremeno informisanje i edukacija, kako bi javnost objektivno mogla da utiče na ishod za koji je zainteresovana.

U ovom radu postavljena su dva osnovna zadatka. Prvi, da se izloži struktura i osnovne karakteristike nacionalnih strategija održivog razvoja Republika Srbije, Crne Gore i Hrvatske (u daljem tekstu NSOR Srbije, Crne Gore i Hrvatske); drugi, da se izvrši komparativna analiza nacionalnih strategija održivog razvoja navedene tri države i pruži pregled njihovih međusobnih identičnosti, sličnosti i razlika. U tom kontekstu, moguće je definisati tri osnovna kriterijuma komparacije: *ekonomski, socijalni i ekološki*.

Imajući u vidu, specifična fizička ograničenja ovog rada, koja su uslovljena obimom, zadržaćemo se na ekološkim kriterijumima održivog razvoja navedenim u nacionalnim strategijama Republike Srbije, Crne Gore i Hrvatske.<sup>267</sup>

<sup>267</sup> Tačnije, određeno je petnaest ključnih kriterijuma održivog razvoja na osnovu kojih će biti izvršena analiza ova tri nacionalna dokumenta. U okviru *ekonomskog* dela nacionalnih strategija održivog razvoja definisano je pet osnovnih kriterijuma: održivi privredni rast i povećanje zaposlenosti uz ekonomski i socijalno prihvatljivu raspodelu razvojnih rezultata između različitih društvenih grupa i regiona; stalno uvećavanje i kvalitativno unapređivanje humanog kapitala-znanja i njegove aktivne primene; neprestano unapređivanje konkurentnosti i inovativnog kapaciteta privrede; tržište je osnovni mehanizam za donošenje ekonomskih (poslovnih) odluka dok država svoje ekonomske funkcije – zaštita svojine i ugovora, stvaranje podsticajnog ambijenta za privredavanje, obezbeđivanje javnih dobara, neutralisanje negativnih eksternih efekata i dr. – treba da sprovodi u javnom interesu i kroz demokratski politički proces, i, upravljanje javnim sektorom treba da obezbedi intergeneracijsku jednakost i intrageneracijsku solidarnost (održivost u pogledu budućeg dugoročnog razvoja društvene i društvene infrastrukture i dr.). Takođe daju se i pet osnovnih kriterijuma održivog razvoja: obezbeđenje i privredna i socijalna solidarnost; zaštita i

Pet kriterijuma iz oblasti *zaštite životne sredine (ekologizija)*: područja od značaja za prirodu i biodiverzitet treba da budu zaštićena; potrošnja obnovljivih resursa (šume, ribarstvo, površinske i podzemne vode, zemljište) treba da se održava ispod nivoa regeneracije ili prirodne obnove; potrošnja obnovljivih resursa (nafta i gas, uglj, metalne sirovine, nemetalne sirovine) treba da bude zadržana ispod nivoa potencijalnog rasta substituentnih obnovljivih resursa; svaki uticaj emisija ili toksičnih materija na prirodno okruženje ili ljudsko zdravlje treba da bude sveden na bezbedan nivo (zagadenje vazduha, klimatske promene, oštećenje ozonskog omotača), i, uticaj akcidenta u životnoj sredini treba da bude redukovan i rizik po životnu sredinu može biti prihvatljiv samo u meri da u najgorem mogućem slučaju ne postoji permanentna šteta po životnu sredinu (hemikalije, otpad, opasan otpad, buka, jonizujuće i nejonizujuće zračenje, udesi).

### Osnovne karakteristike i strukturna forma NSOR Srbije, Crne Gore i Hrvatske

#### NSOR Republike Srbije

Strategija održivog razvoja Srbije zasniva svoja rešenja u skladu sa evropskim integracijama: Strategijom održivog razvoja EU koja je usvojena 2001. godine i revidovana 2006. godine i Lisabonskom strategijom EU. Strategija održivog razvoja Srbije usklađena je sa Milenijumskim ciljevima UN i Nacionalnim milenijumskim ciljevima razvoja u Republici Srbiji koje je Vlada Republike Srbije usvojila 2006. godine.

Strategija održivog razvoja Srbije potaži od reformskih ciljeva definisanih u strateškim dokumentima koje je donela Vlada Republike Srbije. Strategija je u potpunosti usklađena sa principima i ciljevima usvojenim u Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Strategiji za smanjenje siromaštva, Strategiji privrednog razvoja Republike Srbije 2006-2012. i Predlogu Nacionalnog programa zaštite životne sredine. NSOR Srbije usklađena je i sa postojećim sektorskim strategijama iz oblasti zapošljavanja, energgetike, poljoprivrede, turizma, stranih ulaganja, informacionog društva, socijalne zaštite, borbe protiv korupcije, upravljanja otpadom i dr.

Po viziji društveno-ekonomskog i socijalno-ekološkog razvoja, koja se navodi u NSOR Srbije, Srbija bi 2017.godine bila: *institucionalno i ekonomski*

bezbednosti ljudi; kvalitetno obrazovanje kojim se stvaraju uslovi za individualni razvoj i očuvanje identiteta; promocija kulture, zaštita i razvoj društvenih vrednosti i uvećanje društvenog kapitala; jednaka prava, jednakost i sigurnost pred zakonom za sve; sa posebnom pažnjom na jednaka prava žena i muškarca, jednaka prava i zaštita manjina i poštovanje ljudskih prava; i, solidarnost između generacija, kao i globalna solidarnost.

razvijena država sa adekvatnom infrastrukturom, kompatibilna sa standardima EU, sa privredom zasnovanom na znanju, efikasno korišćenim prirodnim i stvorenim resursima, većom efikasnošću i produktivnošću, bogata ljudskim resursima, sa očuvanom životnom sredinom, istorijskim i kulturnim nasleđem, država u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora i koja pruža jednake mogućnosti za sve građane. Saglasno ovoj viziji, definisano je pet nacionalnih prioriteta koji su u skladu sa vizijom ove strategije: članstvo u EU, (što podrazumeva razvoj stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje i zaštitu ljudskih prava i prava manjina; razvoj tržišne ekonomije koja može da se suoči s pritisikom konkurencije unutar EU, usaglašavanje s pravnim tekovinama EU i preuzimanje obaveza koje proističu iz tog članstva); razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnotežen ekonomski rast (odnosno, podsticanje inovacija, stvaranje boljih veza između nauke, tehnologije i preduzetništva, povećanje kapaciteta za istraživanje i razvoj, uključujući nove informacione i komunikacione tehnologije, za šta je potrebno ostvariti: unapređenje uslova za privlačenje stranih direktnih investicija; makroekonomsku stabilnost i povećanje izvoza; razvoj malih i srednjih preduzeća; završetak privatizacije; obezbeđenje sigurnosti snabdevanja energijom uz povećanje efikasnosti energetskih subjekata i energetske efikasnosti privrede; podsticanje inovacija i promovisanje preduzetništva; promovisanje informatičkog društva); razvoj ljudskih resursa i povećanje zapošljavanja (sprečavanje odliva stručnjaka tako što će se stvoriti bolji radni uslovi; unapređenje prilagodljivosti radnika i postizanje veće fleksibilnosti tržišta rada; ulaganje u znanje i veštine ljudi putem kvalitetnog, efikasnog i praktično primenljivog obrazovanja i neprestano usavršavanje članova svih društvenih grupa na principima jednakih mogućnosti; socijalnu uključenost mladih, žena i članova marginalizovanih grupa i mere za podsticaj njihovog zapošljavanja; investiranje u javno zdravlje, posebno u primarnu zdravstvenu zaštitu, a pogotovo u prevenciju); razvoj infrastrukture i ravnomeran regionalni razvoj; zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa. (uspostavljanje sistema zaštite i održivog korišćenja prirodnih bogatstava, tj. resursa (vazduha, vode, zemljišta, mineralnih sirovina, šuma, ribe, divljih biljnih i životinjskih vrsta); jačanje uzajamnog delovanja i ostvarenje značajnih međusobnih efekata zaštite životne sredine i ekonomskog rasta, uključujući politike životne sredine u razvojne politike drugih sektora; investiranje u smanjenje zagađenja životne sredine i razvoj čistijih tehnologija; smanjenje visoke energetske intenzivnosti privrede Republike Srbije i efikasnije korišćenje fosilnih goriva; podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije; planiranje održive proizvodnje i potrošnje i smanjenje otpada po jedinici proizvoda; zaštita i očuvanje biodiverziteta).<sup>268</sup>

<sup>268</sup> Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, Beograd, 2007, str. 11-13.

Strategija održivog razvoja Srbije se zasniva na globalno prihvaćenim principima koji su definisani u Deklaraciji održivog razvoja iz Johanesburga, Milenijskim ciljevima razvoja UN i Strategiji održivog razvoja EU. To su: međugeneracijska solidarnost i solidarnost unutar generacije; otvoreno i demokratsko društvo – učeske građana u odlučivanju; znanje kao nosilac razvoja; uključenost u društvene procese; integrisanje pitanja životne sredine u ostale sektorske politike; princip predostrožnosti; princip zagađivač/korisnik plaća, uključujući troškove vezanih za životnu sredinu u cenu proizvoda; održiva proizvodnja i potrošnja.<sup>269</sup>

NSOR Srbije pod održivim razvojem podrazumeva: „Izradu modela koji na kvalitetan način zadovoljavaju društveno-ekonomske potrebe i interese građana, a istovremeno uklanjaju ili znatno smanjuju uticaje koji prete ili štete životnoj sredini i prirodnim resursima. Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast koji osim ekonomske efikasnosti, tehnološkog napretka, više čistijih tehnologija, inovativnosti celog društva i društveno odgovornog ponašanja obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje zagađenja na nivou koji mogu da izdžže čitoci životne sredine, sprečavanje novih zagađenja i očuvanje biodiverziteta. Jedan od najvažnijih ciljeva održivog razvoja jeste otvaranje novih radnih mesta i smanjenje stope nezaposlenosti, kao i smanjenje radne i društvene nejednakosti marginalizovanih grupa, podsticanje zapošljavanja mladih i lica sa invaliditetom, kao i drugih rizičnih grupa.“<sup>270</sup>

NSOR Srbije se sastoji iz tri celine: ekonomija (Privreda Srbije – održivost zasnovana na znanju), socijalni aspekt društvenog razvoja (Društveno-ekonomski uslovi i perspektive), i treći deo, ekologija (životna sredina i resursi). Deo koji obuhvata pitanja usko ekonomskog razvoja obraduje, shodno viziji tog razvoja, sledeća pitanja: Kakva ekonomija je potrebna Srbiji; Ekonomija zasnovana na znanju – kako i zašto; Ekonomija Srbije – razvoj i održivost; Tranzicija i održivi razvoj privrede Srbije; Adekvatno makroekonomsko okruženje i izbor

<sup>269</sup> U NSOR Srbije data je SWOT analiza, u kojoj se prikazuju prednosti (dobra geografska pozicija, potencijalno kvalitetni ljudski resursi, reformski procesi započeti u najvećem broju sektora, porast svesti o potrebi planiranja održivog razvoja, visok stepen biološke raznovrsnosti i dr.), slabosti (nedovoljan nivo poverenja građana u institucije, visok stepen razlika u regionalnom razvoju, nedovoljno ulaganje u razvoj privrede, nastavak odliva mozgova, nizak nivo participacije građana, loša praksa upravljanja otpadom i dr.), šansri (integracija u EU, dalji razvoj demokratskih institucija, povećanje javno-privatnog partnerstva, uvođenje koncepta čistije proizvodnje i dr.) i poslenosti i usporen privredni razvoj, nedovoljno razvijena javna svest, rastući nivo siromaštva uz korišćenje goriva lošeg kvaliteta). Postoje tri centralna odeljka strategije Privreda Srbije-održivost zasnovana na znanju; Društveno-ekonomski uslovi i perspektive; Životna sredina i prirodni resursi. Sva tri odeljka sadrže nekoliko delova koji se razmatraju kroz pikaz statusa, problema, prioriteta, aktivnosti, ciljeva i instrumenata i mera. (Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, Beograd, 2007, str.15)

<sup>270</sup> Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, Beograd, 2007, str. 11-13.

ekonomske politike. Održiva proizvodnja i potrošnja; Obrazovanje za održivi razvoj; Informativno-komunikacione tehnologije i ekonomija zasnovana na znanju; Održivost naučno-tehnološke politike; Zaštita intelektualne svojine i održivi razvoj. Po Strategiji socijalni aspekti društvenog razvoja obuhvataju sledeća pitanja i probleme tog razvoja: društvene vrednosti, kvalitet života i društveno blagostanje; populaciona politika; socijalna sigurnost i socijalna kohezija; siromaštvo i socijalna uključenost; jednakost i rodna ravnopravnost; javno zdravlje; stanovanje i stambena politika; regionalni i lokalni aspekti održivog razvoja; informisanje i učešće javnosti u odlučivanju. Ekološka problematika razmatra sledeća pitanja: *Priradni resursi* (vazduh; voda; zemljište; biodiverzitet i zaštita prirode; šume; mineralni resursi; obnovljivi izvori energije). *Faktori rizika po životnu sredinu* (klimatske promene i zaštita ozonskog omotača; otpad; hemikalije; udesi; jonizujuće i nejonizujuće zračenje; buka; prirodne katastrofe – poplave, klizišta, požari, zemljotresi). *Uticaj ekonomskih sektora na životnu sredinu* (industrija; rudarstvo; energetika; poljoprivreda; šumarstvo, lovstvo i ribarstvo; saobraćaj; turizam; uvodjenje čistije proizvodnje).

U okviru odeljka *Institucionalni okvir* u Strategiji se daje istiše deklarativna posvećenost (*trajno opredeljenje*) Vlade za njeno sprovođenje ali se naglašava potreba za političkom podrškom. Od značaja je da odgovornost za koordinaciju i sprovođenje Strategije preuzima *Kancelarija za održivi razvoj*<sup>71</sup> pri Kabinetu potpredsednika Vlade. Sprovođenje Strategije zavisi i od učešća u implementaciji svih zainteresovanih strana. Strategija ističe nužnost osnivanja Agencije za održivi razvoj kao stručno i operativno telo, ali i nacionalne laboratorije i centre, kao i da u sprovođenju Strategije treba da učestvuju i Kancelarija za pridruživanje EU, Agencija za privatizaciju, Nacionalna služba zapošljavanja, Zavod za intelektualnu svojinu, Komisija za zaštitu konkurencije, udruženja potrošača itd. Od ključne važnosti je izrada Akcionog plana za sprovođenje Strategije, politička podrška i posvećenost vlade, obezbeđeno finansiranje, praćenje i revizija.

### NSOR Republike Crne Gore

*Vizije i opšti ciljevi NSOR* – vizija održivog razvoja Crne Gore obuhvataju: viziju ekonomskog razvoja, socijalnu, ekološku, etičku i kulturnu viziju.<sup>72</sup> Eko-

<sup>71</sup> „Kancelarija za održivi razvoj treba da obavlja stručne, administrativne i operativne poslove koji su u vezi s koordiniranjem rada ministarstava, posebnih organizacija i službi Vlade, a odnose se na sprovođenje Strategije. Kancelarija za održivi razvoj je nadležna da, u ime Vlade, sprovodi Strategiju, realizuje projekte i aktivnosti iz akcionog plana za sprovođenje Strategije, te prati dostizanje ciljeva održivog razvoja, koordinise međuministarske grupe i saraduju organa državne uprave u postavljanju i praćenju sprovođenja održivog razvoja, informiše javnost i promoviše aktivnosti u ostvarivanju održivog razvoja.“ *Ustavna strategija održivog razvoja Republike Srbije*, Beograd, 2007, str. 114.

<sup>72</sup> *Vizija održivog razvoja Crne Gore* obuhvata: viziju ekonomskog razvoja, koja podrazuje odobrenje i podršku državnih i privatnih institucija, uključujući procesa tranzicije ka tržišnoj privredi, socijal-

nomski razvoj obuhvata *identifikaciju problema i izazova, prioritetni zadaci i mere*, i razmatran je kao stub održivog razvoja razmatran je kroz sledeće odeljke: Makroekonomska kretanja; Regionalni razvoj i zaposlenost; Saobraćaj; Turizam; Poljoprivreda i ruralni razvoj; Energetika; Industrija; Nove tehnologije. Drugi stub razvoja, *Životna sredina i prirodni resursi obuhvataju: identifikacija problema i izazova, prioritetni zadaci i mere*. Tu su prisutni sledeći odeljci: Zaštita biodiverziteta i očuvanje prirodnih vrednosti; Voda; Vazduh; Zemljište; Šume; Sistem upravljanja životnom sredinom; Prostorno planiranje; More i obalno područje; Klimatske promene i zaštita ozonskog omotača; Otpad. Treći stub, *Društveni razvoj*, obuhvata: *identifikaciju problema i izazova, prioritete zadatke i mere*. Ovaj stub održivog razvoja razmatran je kroz sledeće odeljke: Upravljanje i učešće javnosti u donošenju odluka; Obrazovanje; Zdravstvo; Ravnopravnosti i socijalna zaštita; Kultura i mediji; Urbani razvoj.

Značajan deo strategije je posvećen sledećim pitanjima: Izgradnja participativnog planskog procesa; procesa implementacije NSOR Crne Gore; praćenje i ocena implementacije; finansiranje NSOR programa.

Sastavni deo strategije Crne Gore je i *Akcion plan* u okviru koga se razmatraju prioritetni zadaci i njihove veze sa opštim ciljem, merc, rokovi, nosioci i indikatori. Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore se zasniva na globalno prihvaćenim principima održivog razvoja, definisanim kroz Deklaraciju iz Rijja i Agende 21, Deklaraciju i Plan implementacije iz Johanesburga, kao i na principima Milenijumske deklaracije UN (koji su pretočeni u Milenijumske razvojne ciljeve). U dokumentu *Vizije održivog razvoja Crne Gore*, ovi principi su sažeto prikazani na sledeći način: Integrisanje pitanja životne sredine u razvojne politike; Internalizacija troškova vezanih za životnu sredinu (odnosno Prevodjenje eksternih troškova degradacije životne sredine u interne troškove zagađivača korisnika) kroz implementaciju principa zagađivač/korisnik plaća; Učešće svih društvenih aktera/zainteresovanih strana u donošenju odluka, konsultacije, dijalog i partnerstva; pristup informacijama i pravdi; jednakost među generacijama i jednakost unutar iste generacije (uključujući i rodnu ravnopravnost); princip predostrožnosti, tj. zahtjev da se očuva prirodna ravnoteža u okolnostima kada

računa o ispunjavanju zahtjeva održivosti kroz integrisanje politike zaštite životne sredine i ekonomske politike, i kroz ublažavanje efekata ekonomskog rasta na životnu sredinu; *socijalna vizija*, koje podrazumijeva smanjenje siromaštva i zaštitu najugroženijih grupa stanovništva; *ekološka vizija*, tj. neophodnost očuvanja životne sredine i održivog upravljanja prirodnim resursima; *Etička vizija*, pod kojom se podrazumijeva poboljšanje uprave/upravljanja kroz izgradnju kapaciteta svih aktera i prelazak sa centralizovanog načina upravljanja na pregovore, saradnju, koordinirano djelovanje i decentralizaciju, kao i sprovođenje principa zajedništva i solidarnosti, te poštovanje ljudskih prava kroz reafirmaciju prava na razvoj u zdravim i pravičnom okruženju; *Kulturna vizija*, tj. neophodnost očuvanja kulturne raznolikosti i identiteta, uz jačanje kohezije čitavog društva (*Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore*, Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine, Podgorica, septembar 2007.)

nema pouzdanih informacija o određenom problemu; Princip supsidijarnosti (hijerarhije odnosno međuzavisnosti) između lokalnog i globalnog nivoa; Pristup uslugama i finansijskim resursima koji su neophodni za zadovoljavanje osnovnih potreba. Ovi principi predstavljaju prizmu kroz koju su sagledani postojeći problemi i izazovi za održivi razvoj Cme Gore, odnosno okvir u kome su definisani ciljevi, zadaci i mere za sprovođenje politike održivog razvoja. Oni takođe predstavljaju smernice koje će voditi ukupan proces implementacije NSOR republike Cme Gore.

Tako NSOR Cme Gore podrazumeva da je održivi razvoj: *uravnotežen i pravičan ekonomski razvoj koji se može održati u dužem vremenskom periodu; smanjenje siromaštva, kroz osnaživanje siromašnih i obezbeđivanje njihovog boljeg pristupa neophodnim uslugama i sredstvima; učešće svih zainteresovanih strana u procesu odlučivanja (centralne i lokalne vlasti, nevladine organizacije, privratni/poslovni sektor, profesionalne organizacije, sindikat), uz izgradnju dijaloga i poverenja i uz razvoj društvenog kapitala; pažljivo upravljanje i očuvanje (u najvećoj mogućoj meri) neobnovljivih resursa; racionalna/održiva upotreba energije i prirodnih resursa (vode, zemljišta, šuma, itd.); minimiziranje otpada, efikasno sprečavanje i kontrola zagađenja, i minimiziranje ekoloških rizika; unapređenje sistema obrazovanje i zdravlja i poboljšanja u pogledu ravnopravnosti polova; zaštita kulturnih identiteta.*

NSOR Cme Gore kao izazove u ostvarivanju Strategije održivog razvoja vidi u procesu implementacije i ubrzanju ekonomskih reformi i obezbeđivanju uravnoteženog ekonomskog razvoja, poboljšanju životnog standarda, integraciji ideje održivosti u razvojne politike, nedostatku informacija potrebnih za donošenje odluka, potrebi za promenama u sistemu upravljanja itd.

Kao *opšti ciljevi* NSOR Cme Gore navode se: ubrzanje ekonomskog rasta i razvoja; Smanjivanje siromaštva, obezbeđivanje jednakost u pristupu uslugama i resursima; Osiguranje efikasne kontrole i smanjenje zagađenja, i održivo upravljanje prirodnim resursima; Poboljšavanje sistema upravljanja i učešća javnosti; uz mobilizaciju svih aktera, uz izgradnju kapaciteta na svim nivoima, i, očuvanje kulturne raznolikosti i identiteta.

U okviru NSOR Cme Gore, osim delova posvećenih *ekonomskom razvoju, životnoj sredini i društvenom razvoju*, data je i odeljak kojim se objašnjava i obrazlaže izgradnja *participativnog planskog procesa za sprovođenje održivog razvoja i same strategije*, zatim, *proces same implementacije NSOR* (uključujući i Akcione planove i ocene konzistentnosti NSOR ciljeva), *odeljak o praćenju i oceni implementacije, i načini finansiranja NSOR*.

### NSOR Republike Hrvatske

Republika Hrvatska u zaštiti životne sredine saraduje na više nivoa: multilateralom, regionalnom, subregionalnom i bilateralnom. Ta saradnja se temelji na nizu međunarodnih pravnih instrumenata (konvencije, sporazumi, ugovori i dr.) i programa. Od međunarodnih konvencija i ugovora posebno su značajni: Konvencija o zaštiti ozonskog omotača; Montrealski protokol o stvarima koje oštećuju ozonski omotač; Kjoto protokol uz Montrealski protokol o stvarima koje oštećuju ozonski omotač; Protokol o posebno zaštićenim područjima Sredozemnog mora i o biološkoj raznolikosti Sredozemlja, uz Konvenciju o zaštiti morske životne sredine i obalnog područja Sredozemlja; Konvencija o nuklearnoj sigurnosti i dr. Dve teme su posebno važne i dugoročno će imati veliki uticaj na zaštitu okoline u Republici Hrvatskoj kao i na oblikovanje strategije: *prvo, pridržavanje Republike Hrvatske konceptu održivog razvoja; i drugo, približavanje i priključenje Republike Hrvatske Evropskoj uniji*. Iako su obe teme znatno šire od zaštite životne sredine i odnose se na celu strategiju razvoja Hrvatske, u obe je zaštićena životne sredine važan deo.

Strategija zaštite životne sredine Republike Hrvatske govori o *okolnostima* u kojima se nalazi (stanju životne sredine i obavezama), o *preprekama* (postojećim i budućim pritisecima na životnu sredinu, i zahtevima koji se moraju ispuniti), i o *smernu* (odgovorima na pritiske) koji treba izabrati.

Opšta načela, na osnovu kojih Republika Hrvatska usmerava svoj razvoj ka održivom razvoju obuhvataju: „zaštitu ljudskog zdravlja; promicanje i zaštita temeljnih ljudskih prava; solidarnost unutar generacija i među generacijama; ostvarivanje otvorenog i demokratskog društva; (uključivanje građana; uključivanje poslodavaca i socijalnih partnera; socijalna odgovornost poslodavaca; integracijom gospodarskih, socijalnih i ekoloških sastavnica u izradi svih politika (smjernica); obrazovanje za održivi razvoj; uskladenost politika svih razina uprave i lokalne samouprave; upotrebu najbolje moguće dostupne tehnologije; obnavljanje (npr. ponovnim korištenjem ili recikliranjem) prirodnih resursa; promicanje održive proizvodnje i potrošnje; predostrožnošću i prevencijom; „onečišćivač plaća“ za onečišćenja koja nanosi okolišu“.<sup>73</sup>

U NSOR Hrvatske se pod održivim razvojem podrazumeva „ostvarivanje tri opća cilja: *stabilnog gospodarskog razvika, pravedne raspodjele socijalnih mogućnosti te zaštite okoliša. Ti se ciljevi, uz uvažavanje odgovornosti države na međunarodnoj razini za globalna pitanja, mogu ostvariti jedino u zajedničkoj suradnji svih dionika. U ostvarivanju spomenutih ciljeva treba: zaštititi kapaciteta Zemlje da održi život u svojoj raznolikosti, poštivati ograničenja koja postoje pri korištenju prirodnih dobara i osiguravati visoku razinu zaštite i poboljšanja*

<sup>73</sup> Strategija održivog razvika Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 50, 2000. Zagreb, 2009, str. 47.

ce sadržavati detalje o odgovornima za sprovođenje pojedinih planova i projekata predviđenih Strategijom; o odgovornima za ostvarenje konkretnih ciljeva; o potrebnim sredstvima za sprovođenje planova ili projekata; o izvorima finansiranja planova ili projekata; o učesnicima u planu ili projektu; o rokovima za ostvarenje predviđenih ciljeva; o očekivanim rezultatima planova i projekata te odgovornima za nadziranje sprovođenja planova i projekata. Radi koordinacije ostvarivanja Strategije Vlada republike Hrvatske je osnovala Savjet za održivi razvitak i zaštitu okoliša, a pored toga, kako se navodi u strategiji, uloga Vlade jeste i stvaranje, kao i obezbjeđivanje pozitivnog okruženja za strategiju održivog razvoja.<sup>278</sup>

### Ekološki kriterijumi održivog razvoja NSOR Republika Srbije, Crne Gore i Hrvatske

*Područja od značaja za prirodu i biodiverzitet treba da budu zaštićena*

Sličnost NSOR Srbije, Crne Gore i Hrvatske je u isticanju kvalitativnog bogatstva biološke raznovrsnosti, a izvesna razlika postoji sa stanovišta njegovog kvantiteta. Sve tri ističu bogatstvo prirode i biološku raznolikost kao svoje značajne vrednosti, kao i njihovu očuvanost u značajnoj meri. Razlike postoje u pogledu veličina nacionalno zaštićenih površina, pa se shodno tome donekle razlikuju njihovi problemi, kao i mere, ali postoje i velike sličnosti. Učešće nacionalno zaštićenih površina u ukupnim je najviše u Hrvatskoj (8,5%)<sup>279</sup>, a strategije Srbije i Crne Gore ističu da su njihove zaštićene površine ispod evropskog proseka i kao prioritetan zadatak ističu povećanje zaštićenih površina. Ipak, u

<sup>278</sup> „Vlada Republike Hrvatske skrbi o stvaranju pozitivnog okruženja u kojem se u Republici Hrvatskoj uvodi i provodi koncept održivog razvika na svim razinama uprave i lokalne samouprave. Vlada Republike Hrvatske će ideju održivog razvika Republike Hrvatske: (a) promicati sustavnim informiranjem javnosti, stavljajući naglasak na mjere kojima svaki pojedinac može pomoći u odgovoru na osam ključnih izazova; (b) jačati svijest javnosti o povezanosti gospodarskih, socijalnih i okolišnih problema i nužnosti da im se pristupa sveobuhvatno; (c) podupirati obrazovanje za održivi razvoj Republike Hrvatske na svim razinama obrazovnog sustava. Potrebno je sustavno mobilizirati sve donike putem razmjene mišljenja i iskustava o pitanjima vezanima za politike održivog razvika u Republici Hrvatskoj te o: (a) načinima na koje se koncept može primjenjivati na svim razinama uprave i lokalne samouprave; (b) novim idejama za ostvarenje održivosti; i (c) iznjenim dobrim iskustava.“ (Isto, str. 41)

<sup>279</sup> „Zaštićena područja obuhvaćaju 8,54% ukupne površine Republike Hrvatske, odnosno 11,38% njezinoga kopnenog dijela. Od toga 4,76% čine nacionalni parkovi i parkovi prirode. Do sada je na području Republike Hrvatske u Uprisnik zaštićenih prirodnih vrijednosti upisan 461 zaštićeno područje, od kojih je 9 pod preventivnom zaštitom.“ (*Strategija održivog razvika Republike Hrvatske*, Narodne novine, 30. 2009, Zagreb, 2009, str. 9)

kakvoće okoliša, sprečavati i smanjivati onečišćavanje okoliša i promicati održivi proizvodnju i potrošnju kako gospodarski rast ne bi nužno značio i degradaciju okoliša; uvažiti nacionalne osobitosti; promicati gospodarstvo temeljno na blagostanju, razvojem promjenama, najeficateljskom duhu i s društvenom odgovornošću, gospodarstvo koje osigurava kvalitetu života te punu zaposlenost; promicati demokratsko, socijalno uključivo, kohezivno, zdravo, sigurno i pravno vredno društvo koje poštuje temeljna prava i kulturnu raznolikost te koje stvara jednake mogućnosti i bori se protiv diskriminacije u svim oblicima; znanstvenim i stručnim spoznajama razvijati sustav zaštite zdravlja ljudi, uključujući sanaciju i postojećih opterećenja okoliša; jačati uspostavu demokratskih institucija u regiji i svijetu te braniti njihovu stabilnost, polazeći od univerzalnog prava na mir, sigurnost i slobodu; aktivno promicati održivi razvitak u regiji i svijetu; jačati partnerstvo svih segmenata zajednice.<sup>274</sup>

NSOR Republike Hrvatske ističe da su osnovni ciljevi održivog razvoja Hrvatske iskazani u osam ključnih područja: „1. Poticaj rasta broja stanovnika Republike Hrvatske; 2. okoliš i prirodna dobra; 3. usmjeravanje na održivu proizvodnju i potrošnju; 4. ostvarivanje socijalne i teritorijalne kohezije i pravde; 5. postizanje energetske neovisnosti i rasta učinkovitosti korištenja energije; 6. jačanje javnog zdravstva; 7. Povezivanje Republike Hrvatske; 8. zaštitu Jadranskog mora, obalja i otoka.“<sup>275</sup> U tom kontekstu se razmatraju, svaki posebno, ovi prethodno navedeni ciljevi-područja: pri čemu svaki pod njih prati i određeni opšti, posebni i pojedinačni ciljevi, postojeća osnovna i prateća dokumenta (politike, planovi i programi), kao i uključene institucije zadužene za ostvarivanje i praćenje ostvarivanja ovih planova sadržanih u NSOR. U Strategiji se takođe razmatraju osnovni preduslovi za njeno sprovođenje, tako da „strategija održivog razvika Republike Hrvatske pretpostavlja proces dogovaranja, pregovaranja u cilju postizanja konsenzusa kako bi se odredili prioritetni gospodarski, socijalni i okolišni izazovi i mjere kojima na te izazove treba odgovoriti.“<sup>276</sup> To, naravno, kako ističe Strategija podrazumeva i efikasnu ulogu države, odnosno, *pojačavanje kapaciteta efikasnosti*<sup>277</sup>; *društvo utemeljeno na znanju/obrazovanju za održivi razvoj*, gde se obrazovanje i znanje posmatraju kao nužni preduslovi za rast kvaliteta života i promene ponašanja građana neophodnih za ostvarivanje održivog razvoja; *istraživanje i razvoj*; i, *ublažavanje i prilagodavanje klimatskim promjenama*.

I na kraju NSOR Hrvatske obrađuje i temu načina, modela, ostvarivanja same Strategije. Tako će se Strategija ostvarivati pomoću akcijskih planova koji

<sup>274</sup> Isto, str. 3.

<sup>275</sup> Isto, str. 6.

<sup>276</sup> Isto, str. 40.

<sup>277</sup> „U Republici Hrvatskoj potrebna je: daljnja izgradnja učinkovitih ekonomskih i finansijskih sustava upravljanja, učenje pravno, sloboda nezavisnih medija te stalno jačanje civilnog društva preko kohezivne zajednice za promjenama.“ (Isto, str. 38)

Crnj Goru je značajan deo teritorije (17,2%) međunarodno zaštićen po osnovu izuzetnih prirodnih ili kulturnih vrednosti, ili kao močvarno područje od međunarodnog značaja. U Srbiji to je svega 6,14%.<sup>280</sup>

Sličnost problema je u neadekvatnom zakonskom i institucionalnom okviru, nepridržavanju propisanog režima i mera zaštite, neracionalnom korišćenju prirodnih resursa, izraženoj protivpravnoj izgradnji objekata, drastičnom menjanju uslova staništa i dr.<sup>281</sup>

Sličnost mera je u potrebi usklađivanja zakonskog okvira, izgradnji efikasnijeg sistema upravljanja, razvoju monitoringa, racionalnom korišćenju prirodnih dobara na principima održivosti. Kao države koje izlaze na more, Crna Gora i Hrvatska, ističu kao važne probleme zaštitu biodiverziteta i pejzaža kod mora i obalnog područja, odnosno, biološke raznolikosti Jadranskog mora, kao i zadržavanje trenda urbanizacije morske obale. Kao glavni ciljevi održivog razvoja u zaštiti biodiverziteta u NSOR Srbije, Crne Gore i Hrvatske se ističu: Donošenje novih zakonskih propisa (NSOR Srbije, NSOR Hrvatske, i NSOR Crne Gore); integriranjem politike zaštite prirode u razvojne politike pojedinih sektora NSOR Hrvatske), odnosno, izradu nacionalne strategije održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara (NSOR Srbija); Primena održive poljoprivredne proizvodnje, odnosno poljoprivredno zemljište koristiti u skladu sa načelima održivog upravljanja zemljišta (NSOR Hrvatska), odnosno, sprovođenje efektivnih mera kontrole genetički modifikovanih organizama (GMO) u skladu s praksom EU (NSOR Srbija), smanjivanje gubitka morske i obalne biološke raznolikosti i povećati broj zaštićenih područja. (NSOR Hrvatska); uspostavljanje efikasnog sistema biomonitoringa i informacionog sistema o životu svetu i drugim prirodnim vrednostima

<sup>280</sup> „Ukupna površina zaštićenih prirodnih dobara iznosi oko 5.427 km<sup>2</sup>, što čini oko 6,14% od ukupne teritorije Republike Srbije. Prema učešću zaštićenih površina u ukupnim, Republika Srbija spada u zemlje sa srednje nižim stepenom zaštite. U Republici Srbiji je proglašeno pet nacionalnih parkova, 14 parkova prirode, 17 predela izuzetnih odlika, 72 rezervata prirode, 313 spomenika prirode (botaničkog, geološkog i hidrološkog karaktera) i 43 područja od kulturno-istorijskog značaja (prostori oko nepokretnih kulturnih dobara i znamenita mesta).“ (*Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije*, Beograd, 2007. str. 80–81)

<sup>281</sup> NSOR Srbije ističe da su osnovni problemi vezani za prirodu i biodiverzitet nepridržavanje propisanih režima i mera zaštite biljnog i životinjskog sveta, predela i geološkog nasleđa, prvenstveno time što se neracionalno koriste prirodni resursi, što je slaba pokrivenost planskom i urbanističkom dokumentacijom i izražena protivpravna izgradnja objekata; nedovoljna ulaganja države u očuvanje i održivi razvoj najprezentativnijih područja i ključnih vrsta biodiverziteta Republike Srbije; drastično menjanje uslova staništa, fragmentacija i/ili uništavanje prirodnih ekosistema usled različitih oblika antropogenog uticaja; promena namene šumskog i poljoprivrednog zemljišta; legalno i/ili nesvrhučno sakupljanje pojedinih komercijalnih vrsta (pećurke, lekovitije bilje i dr.); nedovoljno sprovođenje propisa od strane nadležnih inspeksijskih službi; nedovoljna podrška države ekonomski nesplativim primitivnim rasa, vrsta, sorti i sojeva domaćih životinja i gajenih biljaka u ambijentu stalne modernizacije rasnog i sortnog sastava, što dovodi do smanjenja raznovrsnosti genetičkog materijala u poljoprivredi pod pritiskom tržišta

(NSOR Srbija); zaustavljanje gubitka kopnene biološke različitosti. (NSOR Hrvatska), i, razvoj novih tehnologija (NSOR Crne Gore).

*Potrošnja obnovljivih resursa (šume, ribe, površinske i podzemne vode, zemljište) treba da se održava ispod nivoa regeneracije ili prirodne obnove*

### *Površinske i podzemne vode*

Sve tri strategije sadrže identičnosti u pogledu izvesnih problema koje navode, a to su: neharmonizovana zakonska regulativa sa savremenim evropskim trendovima i standardima, i nedovoljni institucionalni i drugi kapaciteti; nizak stepen priključenosti stanovništva na kanalizacione sisteme, samo mali procenat ukupne količine komunalnih i industrijskih otpadnih voda se ispušta u rečnice sa odgovarajućim prečišćavanjem; Povrh toga, strategije Srbije i Crne Gore su slične po razmatranju problema nedovoljnog stepena priključenosti na javne sisteme za vodosnabdevanje; neracionalnog korišćenja vode, odnosno, visoke prosečne potrošnje vode u odnosu na zapadnu Evropu, a u vezi sa tim je i niska tržišna cena vode; visokih gubitaka u vodovodnim sistemima; nedovoljne zaštite i kontrole kvaliteta voda. Identičnost NSOR Srbije, Crne Gore i Hrvatske jeste i u isticanju raspolaganja dovoljnim količinama voda za zadovoljavanje svojih potreba, ali samo uz njihovo racionalno korišćenje. Manja razlika postoji u zastupljenosti razmatranja površinskih, odnosno podzemnih voda. NSOR Crne Gore ističe da su površinske vode, generalno posmatrano, dobrog kvaliteta, ali da postoje i izuzeci. Kao drugi značajan prioritet navodi se uvođenje integralnog upravljanja slivnim područjima, uz neophodne pravne i institucionalne promene i unapređenje kontrole kvaliteta i monitoringa voda, što između ostalog podrazumeva uspostavljanje efikasnih mehanizama za razrešavanje potencijalno konfliktnih vidova korišćenja voda uz balansiranje interesa svih aktera u rečnom basenu. Osim toga NSOR Crne Gore ističe problem ispuštanja kako komunalnih tako i otpadnih voda u prirodne prijemnike bez ikakvog sistema za prečišćavanje. NSOR Srbije ističe da aluvijalne izdani imaju najveći kapacitet oko 70% od ukupno ocenjenog potencijala podzemnih voda za vodosnabdevanje. U cilju zaštite podzemnih voda potrebno je zabraniti aktivnosti na prostoru aluviona koje mogu narušiti režim podzemnih voda (eksploataciju šljunka i peska i izgradnju građevinskih ili rudarskih objekata). Povrh toga, strategije Srbije i Crne Gore sadrže dodatne sličnosti koje su iskazane kroz zadatke smanjenja gubitaka u vodovodnim sistemima; zaustavljanje nenamenskog korišćenja vode i dr.

NSOR Srbije, između ostalog, kao potrebne mere predlaže sledeće: usklađivanje nacionalnih propisa u oblasti voda sa zakonodavstvom EU, a posebno primenu Okvirne direktive o vodama EU; povećanje dostupnosti kvaliteta ne vode tako što će se sve više stanovništva priključivati na javne sisteme za



vodosnabdjevanje; smanjenje gubitaka u vodovodnim sistemima; zaštitu i unapređenje kvaliteta vode u akumulacijama koje su namenjene vodosnabdjevanju; poboljšanje kvaliteta vode u vodotocima, pre svega izgradnjom postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i efikasnijim radom postojećih, kao i kontrolisanim korišćenjem đubriva i sredstava za zaštitu bilja; sanaciju i remedijaciju zagadenih vodotokova; uspostavljanje ekonomskog vrednovanja vode i usluga, primenom principa „zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“; utvrđivanje pravnog statusa i vlasničku transformaciju vodoprivrednih preduzeća; rešavanje problema komunalnih voda po modelu javno-privatnog partnerstva za veće gradove, a preko državnih investicionih aktivnosti za manja naselja; obezbeđenje učesća javnosti i uključivanje korisnika u sve faze upravljanja vodama.<sup>282</sup>

NSOR Crne Gore radi ostvarivanja zadatih ciljeva po pitanju voda<sup>283</sup> smatra da je potrebno sprovesti mere potpunije zaštite i adekvatne kontrole sadašnjih i postojećih izvorišta, poboljšanje vodosnabdjevanja ruralnih sredina, bolje održavanje vodovoda, smanjenje gubitaka i zaustavljanje nenamenskog trošenja pitke vode, uvođenja sistema naplate vode na bazi pokrivača troškova, izgradnja sistema za vodosnabdjevanje primorskog regiona, korišćenje potencijala za flaširanje voda, kao i sistem pravnih mera koje se ogledaju u donošenju novog zakona o vodama, usaglašavanje postojeće zakonske regulative sa direktivama EU, potpisivanje i ratifikacija međunarodnih konvencija itd.<sup>284</sup> NSOR Crne Gore razmatra i more i priobalno područje kao prirodne resurse i lepote, smatrajući pri tome da su upravo priobalna područja u velikoj meri „potrošena“ za razne privredne i urbane aktivnosti, dok se kao ekološki problemi mora javljaju nereseno pitanje otpada i otpadnih voda, luke i druga infrastruktura pomorske privrede, i u manjoj meri ribarstvo. Prioritetni zadaci, vezani za zaštitu mora i priobalnog područja su: uvođenje integralnog upravljanja obalnim područjem, smanjivanje zagađivanja mora i priobalnog područja, implementacija međunarodnih konvencija i pratećih protokola, razvijanje i primena akcionih planova i strateških dokumenata vezanih za zaštitu mora, kao i uvođenje sveobuhvatnog monitoring sistema.

NSOR Hrvatske po pitanju voda, kao glavne ciljeve (koje je metodološki i strukturalno povezano sa pitanjima zemljišta i vazduha): „smanjiti štetne emisije u glavne sastavnice okoliša na najmanju moguću mjeru, a posebice zaštititi onečišćenje podzemnih voda, tj. rezervi pitke vode; Tijekom planiranja gospodarskih djelatnosti, osobito eksploatacijskih zahvata, treba osigurati racionalno korišćenje neobnovljivih prirodnih dobara te održivo korišćenje obnovljivih prirodnih izvora; Očuvati kvalitetu vode i spriječiti onečišćenja, uključujući obradu

<sup>282</sup> Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, Beograd, 2007, str. 78.

<sup>283</sup> To su po ovoj Strategiji: obezbeđivanje dovoljne količine ispravne vode za piće i integralno upravljanje slivnim područjima.

<sup>284</sup> Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore, Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine, Podgorica, septembar 2007, str. 37.

otpadnih voda, unaprijediti stupanj pokrivenosti države javnom vodoopskrbom (povećati stupanj opskrbljenosti na 85 – 90%), poboljšati stupanj pročišćavanja otpadnih voda i dostupnosti kanalizacijske mreže, povećati kvalitetu sustava za obranu od poplave, voditi računa o obnovljivosti resursa i jačati zaštitu osjetljivih vodenih i kopnenih ekosustava koji ovise o obnovljivosti resursa i jačati zaštitu osjetljivih zona.<sup>285</sup> NSOR Hrvatske posebnu pažnju posvećuje zaštiti mora, posmatrajući Jadransko more, obale i ostrva kao najvrednije i najosjetljivije ekosisteme u državi. Zato se u ovoj Strategiji i smatra da su „najvažniji problemi zaštite okoliša, a time i održivog razvika Jadrana jesu: nedostatak uredaja za pročišćavanje urbanih i industrijskih otpadnih voda, iznenadna i operativna onečišćenja mora s pomorskih objekata, nesrece pri prijevozu i pretovaru nafte i naftnih preradevina, problem unosa stranih morskih mikroorganizama i patogena u morski okoliš, izlov i prelov ribijeg fonda, nadasve pretjerana gradnja na obalnom području. Ukupno 123 riblje vrste nalaze se na Crvenom popisu ugroženih riba Jadranskog mora, od kojih je njih pet kritično ugroženo. Proizvodnja u marikulturi raste te se kontinuirano provodi procjene njezina utjecaja na okolne sustave.“<sup>286</sup> Kao glavni cilj navodi se „promicati održivo gospodarenje Jadranskim morem, obalom i otocima i ocuvanje morskih ekosustava smanjivanjem unosa otpadnih tvari i stranih mikroorganizama i patogena u more iz svih izvora onečišćenja, potporom lokalnim zajednicama, osobito otocima, ali s ograničavanjem utjecaja gospodarskih djelatnosti, osobito turizma, na okoliš.“<sup>287</sup>

### Zemljište

Za razliku od strategije Srbije, preostale dve NSOR ističu problem nedovoljnog raspolaganja površinama poljoprivrednog zemljišta, kao i obradivog zemljišta.

Sličnost sve tri je u istucanju problema stalnog opadanja, smanjivanja, ovog resursa. Takođe, sličnost postoji i pri razmatranju faktora degradacije zemljišta, smanjenja plodnosti zemljišta i neodgovarajuće eksploatacije zemljišnog resursa: širenje naselja, izgradnja saobraćajnica, izgradnja objekata, vodna erozija, ekspanzija rečnog šljunka i peska, gubitak plodnosti i dr. Sličnost postoji i u predloženi merama i aktivnostima koje treba preduzeti da bi se rešili ovi problemi: uskladiti domaće zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU, odnosno UN iz ov oblasti, poboljšati monitoring i uvesti sistem kontrole kvaliteta zemljišta, sprovesti dalji gubitak zemljišta, poboljšati kvalitet poljoprivrednog zemljišta, izgraditi institucije koje će se baviti poslovanje iz ove oblasti i dr.

<sup>285</sup> Strategija održivog razvika Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 30 2009, Zagreb, 2009, str. 15–16.

<sup>286</sup> Isto, str. 34.

<sup>287</sup> Ibid.

Konkretno, NSOR Srbije problem zemljišta posmatra u funkciji zemljišta kao obradive površine (poljoprivredna namena). Faktori smanjenja i degradacije poljoprivrednog zemljišta u Republici Srbiji su: širenje naselja, industrijski, rudarski, energetske i saobraćajni objekti, vodna erozija, colska erozija, zaslamljivanje zemljišta, gubitak hranljivih elemenata, hemijsko zagađenje od bioindustrijskih izvora, mehaničko zbijanje zemljišta prilikom obrade teškim mašinama, zabarivanje zemljišta, poplave, gubitak plodnosti i dr.). Strateški ciljevi održivog korišćenja zemljišta obuhvataju: usklađivanje zakonodavstva EU; sprečavanje daljeg gubitka zemljišta i očuvanje i poboljšanje njegovog kvaliteta, posebno industrijskim, rudarskim, energetske, saobraćajnim i ostalim aktivnostima; zaštitu od degradacije i promene namene zemljišta, kao i uređenje poljoprivrednog zemljišta. Da bi se ovi ciljevi ostvarili, potrebno je: uskladiti postojeće propise sa zakonodavstvom EU i UN o korišćenju zemljišta i zaštiti životne sredine; utvrditi i izabrati parametre kvaliteta zemljišta koji će se primenjivati pri praćenju i kontroli plodnosti; izraditi mreže kontrole plodnosti zemljišta, osnažiti institucije koje će se baviti zaštitom, uređenjem i korišćenjem poljoprivrednog zemljišta i formirati laboratoriju na nacionalnom nivou koja će se baviti zemljištem i mineralnim resursima.

NSOR Crne Gore navodi da je zemljište jedan od najvažnijih prirodnih resursa, da konkretno u Crnoj Gori postoji nepovoljna struktura poljoprivrednog zemljišta, imajući u vidu da je procenat ravničarskih površina mali, kao i da preti njegovu dalje smanjivanje na uštrb razvoja i izgradnje gradskih i seoskih naselja, saobraćajnica i druge infrastrukture. Uništenje zemljišta, a naročito njegovog površinskog sloja, nastaje kao posledica ljudskog delovanja, a pre svega kroz eksploataciju peska i šljunka, čvrstih mineralnih sirovina (ruda i minerala), kroz zagađivanje (fizičko, hemijsko i biološko), a istovremeno ove antropogene delatnosti dovode do degradacije ekosistema i narušavanja biodiverziteta. Mere, koje se u NSOR Crne Gore predlažu, ispoljavaju se u monitoringu i izradi karata o održanju opasnih i štetnih materija u zemljištu, smanjivanje i sprečavanje korišćenja poljoprivrednog zemljišta, uvođenje sistema kontrole plodnosti zemljišta kao i racionalnu upotrebu đubriva, rekultivacija oštećenog zemljišta, kao i ratifikacija međunarodnih sporazuma.<sup>298</sup>

NSOR Hrvatske ističe da su „Onečišćenja su vezana uz neuređena odlagališta komunalnog otpada (299 se sada sanira), uz odlagališta opasnoga industrijskog otpada čija je sanacija također počela, zatim uz pojačanu industrijsku aktivnost, uz lokalitete vađenja mineralnih sirovina i uz područja na kojima se nalaze vojna skladišta“<sup>299</sup> a kao glavni ciljevi navode se donošenje zakona o zaštiti ze-

<sup>298</sup> *Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore*, Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine, Podgorica, septembar 2007, str. 39.

<sup>299</sup> *Nacionalna održivog razvoja Republike Hrvatske*, Narodne novine, br.30/2009, Zagreb, 2009, str. 11-12.

mljišta i informacijski sistem zaštite zemljišta, inventarizacija baze podataka za tlo i zemljište, određivanje najkvalitetnijih zemljišta za poljoprivrednu namenu te ih zaštititi i očuvati, širenje zaštićenih područja uz osiguravanje dovoljno prirodnih dobara za namenu lokalnih zajednica te dugoročno težiti zaštititi 15 – 20% površine Republike Hrvatske.<sup>299</sup>

### Šume

NSOR Srbije i NSOR Crne Gore se detaljno bave problemima vezanim za šume i tu se mogu uočiti sličnosti u pogledu problema i prioriteta aktivnosti i mera. Zajednički problemi su nekontrolisane, neplanske aktivnosti i prekomerna eksploatacija šuma, neodgovarajući sistem protivpožarne zaštite, kao i neodgovarajući sistem monitoringa i kontrole.

NSOR Srbije smatra da prelazak na održivi način korišćenja šuma i šumskog zemljišta predstavlja put kojim treba ići, a da bi se to ostvarilo potrebno je u skladu sa utvrđenim problemima preduzeti odgovarajuće mere: obezbeđenje zakonskih i institucionalnih okvira (unapređenje propisa, odnosno, usklađivanje nacionalnih propisa iz oblasti održivog upravljanja šumama sa zakonodavstvom EU), racionalnog korišćenja zemljišta, mere ekonomske politike (poreski podsticaji, pravedna podela koristi koje se ostvaruju upotrebom ovog resursa), promovisanju višestruke funkcije šuma, uspostavljanje adekvatnog sistema protivpožarne zaštite, kao i monitoringa i kontrole. Takođe, NSOR Srbije razmatra učesec sektora drvne industrije u stvaranju BDP-a, zapošljavanju i spoljnoj trgovini Srbije i navodi da je znatno manje od potencijalnog.

NSOR Crne Gore smatra da negativan uticaj na stanje šuma utiče i loše upravljanje šumama i što se šume ne posmatraju u svom integralnom kontekstu, u smislu lovstva, ribolova, turizma, specifičnih šumskih proizvoda (lekobilje), razvoj agrošumarstva. Kao mere predlažu se razrešenje sukoba na relaciji „zaštita šuma“ i „eksploatacija šuma“ (zarad povećavanja ekonomske koristi), a zatim i donošenje nacionalne politike šumarstva, usvajanje zakona koji bi bili efikasniji i precizniji, sprovođenje planova gazdovanja u šumarstvu i lovstvu, revitalizacija

<sup>299</sup> Istovremeno, u posebnom odeljku ova NSOR razmatra i poljoprivredno zemljište a kao ciljeve navodi: „Primjena održive poljoprivredne proizvodnje, odnosno poljoprivredno zemljište koristiti u skladu sa nacelnima održivoga gospodarenja tlima: Poticati obradivanje postojećih potencijalno obradivih poljoprivrednih površina, uz primjenu potrebnih melioracijskih mjera u svrhu osiguravanja održive poljoprivrede i vrece proizvodnje potrebnih proizvoda; Ekonomskim mjerama osigurati iskorištavanje napuštenih prostornih rezervi revitalizacijom zapuštenih urbanih zemljišta i transformacijom i sanacijom industrijskih zona s ugašenim proizvodnjama, te podržavati bolje iskorištavanje naseljenih područja njihovim unutrašnjim razvitkom; Planiranjem razvika naselja težiti smanjivanju rasta velikih gradova i funkcionalno osposobljavati srednje i manje gradove sa 7.000 do 30.000 stanovnika.“ (*Strategija održivog razvika Republike Hrvatske*, Narodne novine, br.30/2009, Zagreb, 2009, str. 11-12)

rasadnika. Video nadzor kao mera u protivpožarnoj zaštiti, monitoring zdravstvenog stanja šuma itd.

NSOR Hrvatske navodi kvantitativne podatke o šumama i šumskom zemljištu, dok se u odeljku posvećenom zemljištu navodi i ciljevi koji su specifični za problem šuma: Korišćenje proizvodnog šuma i šumskog zemljišta u skladu s nacelnim održivog upravljanja šumama, i, smanjivanje izvoza drvene grade (trupa) iskorišćavanjem u druge svrhe (npr. podsticanje proizvodnih pogona za izradu nameštaja).

*Potrošnja neobnovljivih resursa (nafta i gas, uglj, metalne sirovine, nemetalne sirovine) treba da bude zadržana ispod nivoa potencijalnog rasta substituentnih obnovljivih resursa*

NSOR Srbije razmatra ovaj kriterijum kroz odeljak *Mineralni resursi* i ističe da Srbija raspolaže raznovrsnim ali i nedovoljno bogatim mineralnim resursima. Značajno mesto imaju energetske mineralne sirovine, pre svega uglj, nafta i gas, zatim slede metalne sirovine kao što su bakar, olovo, cink, antimon, nikel, pa nemetalne mineralne sirovine (zeoliti i dr.) U okviru podnaslova *Metalne sirovine* i industrijski minerali navodi se da većina nalazišta metalnih resursa ne spada u red izuzetno bogatih, ali da može doprineti ekonomskom razvoju Srbije. Iznose se podaci o prognozama geoloških rezervi i lokacijama za bakar, olovo, cink, antimon i dr. Takođe se navodi da su ležišta industrijskih minerala brojna i raznovrsna. Ekonomski značaj imaju: sirovine koje su eksploatisane ili se eksploatišu (barit, dolomit, kaolin, opekarska gлина, građevinski i arhitektonski kamen, krečnjak, gips, magnezit) i izneti su podaci o njihovim lokalitetima; sirovine čije su rezerve i kvalitet utvrđeni, ali do sada nisu eksploatisane (fluorit i borni minerali); sirovine sa uslovno-bilansnim rezervama (fosfati, volastonit, alunit, vermil, kullit, granit, pirofilit) i sirovine čija ležišta mogu da se očekuju u Srbiji (kamena so i liskuni). Dati su i sektorski ciljevi: usklađivanje propisa sa zakonodavstvom EU; donošenje i primena strateških dokumenata održivog korišćenja resursa i dobara; nalaženje novih ležišta uz primenu čistijih tehnologija; ispitivanje validnosti zaostalih mineralnih sirovina u jalovištima i deponijama aktivnih i zatvorenih rudnika sa ekonomskog aspekta i aspekta zaštite životne sredine. U okviru podnaslova *Fosilna goriva* ističe se da lignit čini 90% energetskih resursa zemlje, a nafta i gas preostalih manje od 10%. Srbija poseduje nedovoljne rezerve uglja i to mahom lignita slabog kvaliteta. Nedostatak ovog resursa može predstavljati značajan ograničavajući faktor razvoja energetike. Dalji pravci u razvoju nafte i gasa realizovaće se kroz nalaženje novih ležišta i davanje koncesija. Sektorski ciljevi su: eksploatacija neobnovljivih prirodnih resursa na održiv način; nalaženje novih ležišta i supstitucija fosilnih goriva obnovljivim izvorima energije.

U Strategiji se ističe i stvaranje osnova za *politiku korišćenja obnovljivih izvora energije*, tako da se kao sektorski ciljevi ovde navode: intenziviranje

istraživanja potencijala obnovljivih izvora energije radi njihove verifikacije i realnijeg bilansiranja; određivanje tehnologija za koje je opravdano uvođenje podsticajnih mera i komparativna analiza mogućih podsticajnih mehanizama; donošenje propisa za podsticanje korišćenja energije iz obnovljivih izvora (poreske olakšice, podsticajne cene električne energije iz obnovljivih izvora i dr.); povećanje obima korišćenja obnovljivih izvora energije; obrazovanje i razvijanje javne svesti radi podsticanja masovnijeg korišćenja obnovljivih izvora energije.<sup>291</sup>

NSOR Cme Gore smatra da je energetski sektor od ključnog značaja za održivi razvoj Cme Gore. S jedne strane energija je preduslov za ekonomski razvoj dok sa druge strane potrošnja energije je povezana sa značajnim negativnim uticajima na životnu sredinu. Strategija identifikuje probleme kao što su: nizak stepen energetske efikasnosti, gubici energije u prenosu i distribuciji, nepovoljna struktura potrošnje energije gde najveće učešće ima električna energija i fosilna goriva (ugalj i nafta), uvozna zavisnost gde se potrebe za naftom u potpunosti podmiruju iz uvoza itd. Kao prioritetni zadaci navode se sledeći: racionalna potrošnja električne energije, smanjenje energetske uvozne zavisnosti uz optimalno korišćenje raspoloživih domaćih resursa i uz davanje prioriteta obnovljivim izvorima energije.

NSOR Hrvatske ističe da Republika Hrvatska ima manjak raspoložive energije, što ukazuje na zajedničku karakteristiku sve tri države da imaju problem energetske zavisnosti. Tako je na primer u, Hrvatskoj najveća potrošnja gasa (22,6%) je i dalje u domaćinstvima, Drugi najveći potrošač gasa su javne toplove (16%), a slede industrijske toplove, industrija građevinskog materijala itd. U 2006. Republika Hrvatska je zadovoljila vlastitom proizvodnjom primarnih energenata, u iznosu od 50,6%, svoje potrebe. U domaćoj proizvodnji najveće značenje ima prirodni plin (37%), zatim vodne snage (34%) i nafta (21%). Glavni cilj u energetskom sektoru, po ovoj Strategiji jeste osigurati kvalitetno i sigurno snabdevanje energijom, uz nužno smanjivanje negativnih uticaja na životnu sredinu i društvo. U skladu sa tim Strategija predlaže određene mere i aktivnosti ostvarivanje glavnog cilja s konkretnim ciljevima: Do 2010. povećati udeo obnovljive energije u ukupnoj potrošnji na 5,8%, a do 2020. na 20%; do 2010. 12% prosečne potrošnje energije i 21% potrošnje električne energije osigurati iz obnovljivih izvora, s time da se njihov udeo poveća na 15% do 2015; smanjiti neposrednu potrošnju za 9% do 2016. godine u odnosu na prosek 2001.–2005.; do 2012. smanjiti potrošnju primarne energije za 20%; smanjiti intenzitet potrošnje energije po jedinici BDP-a do 2015. u rasponu od 1 do 2% godišnje. Poželjan cilj za obnovljivu energiju bio bi zadovoljavanje 7% ukupne potražnje za energijom na ovaj način do 2015., isključujući gorive obnovljive materije i otpad: do 2015. (u poređenju sa 1990.) treba smanjiti za 50% broj domaćinstava koja nemaju

<sup>291</sup> *Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije*, Beograd, 2007, str. 88.

pristup električnoj energiji; propisima definisati uslove energetske efikasnosti i ekološke prihvatljivosti koje moraju udovoljiti energetske objekti, nova industrijska postrojenja, pojedine proizvodne, uslužne i trgovačke firme; uvesti certifikovanje energetske efikasnosti proizvoda za široku potrošnju u građevinarstvu i industriji, i. povećati korišćenje geotermalne energije.

### *Klimatske promene*

Sve tri NSOR napominju neophodnost ratifikacije i ispunjavanja obaveza iz međunarodnih ugovora koji su značajni za ovu oblast (okvirna konvencija UN o klimatskim promenama, Bečka konvencija i Montrealski protokol, Kjoto protokol).

NSOR Hrvatske za razliku od ostale dve uopšteno razmatra ova pitanja, a kao jedini zadatak navodi smanjenje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte shodno obavezama koje proističu iz Kjoto protokola u periodu od 2008 do 2012., kao i da „još uvijek nema procjena socioekonomskih implikacija klimatskih promjena u zemlji ni analize mogućih prilagodbi i troškova koji bi ih pratili. Intenzivnim i kontinuiranim informiranjem javnosti o ovim problemima i opasnostima razvijat će se svijest svakog pojedinca o njihovoj važnosti i razmjerama te ga poticati na sudjelovanje u njihovom rješavanju.“<sup>392</sup>

NSOR Srbije i NSOR Crne Gore navode da Srbija i Crna Gora ne emituju značajne količine gasova koji stvaraju efekat staklene bašte i utiču na klimatske promene, pre svega zbog malog obima ekonomije. Dalje, ove dve strategije su identifikovale sledeće probleme: nepostojanje nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte, nepostojanje strateških dokumenata iz ove oblasti, neusklađenost zakonske regulative sa regulativom EU, u skladu sa čim su i navedene mere.

Tako NSOR Srbije za mere predlaže: usklađivanje nacionalnih propisa iz oblasti klimatskih promena i oštećenja ozonskog omotača s propisima EU; prilagodavanje postojećih institucija potrebama aktivnog sprovođenja politike zaštite klime i ispunjavanje obaveza iz međunarodnih ugovora (UNFCCC, Kjoto protokola i dr.); prilagodavanje privrednih subjekata u sektorima energetike, industrije, transporta, poljoprivrede i šumarstva, komunalno-stambene delatnosti politici zaštite klime i ispunjavanje međunarodnih ugovora; izradu akcionog plana adaptacije privrednih sektora na klimatske promene; koncipiranje, razradu i primenu adekvatnog odgovora zdravstvenog sistema na posledice globalnih klimatskih promena.

NSOR Crne Gore predlaže slične deklarativne mere kao NSOR Srbije: priprema nacionalne komunikacije o klimatskim promenama (koja sadrži inventar

gasova staklene bašte, plan za smanjenje emisije i program za ublažavanje posledica), ratifikacija Kjoto sporazuma, i sprovođenje programa postepenog izbacivanja iz upotrebe supstanci koje oštećuju ozonski omotač.

*Uticaj akcidenata u životnoj sredini treba da bude redukovani i rizik po životnu sredinu može biti prihvatljiv samo u meri da u najgorem mogućem slučaju ne postoji permanentna šteta po životnu sredinu (hemikalije, otpad, opasan otpad, buka, jonizujuće i nejonizujuće zračenje, udesi)*

### *Otpad i opasan otpad*

Gotovo potpuna identičnost tri strategije postoji u razmatranju problema otpada, odnosno glavnih izazova i prioriternih zadataka, kao i u isticanju njegovog negativnog uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi.

Najveći izazovi su: zaostajanje za standardima EU; uglavnom ne postoji razdvajanje i posebno postupanje sa različitim vrstama otpada; problemi u upravljanju svim vrstama otpada; neadekvatno odlaganje otpada (uključujući i opasan otpad); nedovoljna pokrivenost i kapaciteti za pružanje ovih usluga kao što su sakupljanje, transport; ne postoji organizovano odvojeno sakupljanje, sortiranje i reciklaža otpada; stalan rast količine otpada; baza podataka o izvorima, količinama i lokacijama na koje se otpad odlazi je veoma slaba; nedovoljno razvijena svest o potrebi smanjenja proizvodnje otpada i njegovom odgovarajućem odlaganju. Prioritetni zadaci su: usklađivanje regulative sa propisima EU, striktno sprovođenje propisa, jačanje nadležnih institucija i organa, izgradnja infrastrukture za upravljanje komunalnim i opasnim otpadom, uspostavljanje organizovanog sistema reciklaže i podsticanje iskorišćenja otpada, sanacija postojećih smetlišta komunalnog otpada i lokacija opasnog otpada, izgradnja deponija, obrazovanje i razvijanje javne svesti za rešavanje problema upravljanja otpadom, postepena primena principa pune nadoknade troškova i to na osnovu količine proizvedenog otpada, a ne veličine nepokretnosti.

### *Jonizujuće i nejonizujuće zračenje*

NSOR Crne Gore i NSOR Hrvatske ne razmatraju ovo pitanje. NSOR Srbije je utvrdila sledeće probleme: regulativa nije usklađena s regulativom EU, nije adekvatna mreža praćenja radioaktivnosti i nejonizujućeg zračenja, ne postoji baza podataka o izvorima jonizujućih i nejonizujućih zračenja, nepropisno se koriste izvori jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; napušteni izvori jonizujućih zračenja u industriji i izvori van regulatorne kontrole, ne postoji sistem rane najave vanrednog događaja i plan za delovanje u vanrednom događaju i ne postoji infrastruktura za propisano skladištenje radioaktivnog otpada. Sektorski

<sup>392</sup> *Strategija održivog razvoja Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 30/2009. Zgreb, 2009. str. 40.

ciljevi, predloženi strategijom, obuhvataju: harmonizaciju nacionalnih propisa iz oblasti zaštite od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja sa zakonodavstvom EU i propisima Međunarodne agencije za atomsku energiju (IAEA); rešenje problema skladištenja radioaktivnog otpada; izgradnju i modernizaciju sistema praćenja radioaktivnosti i nejonizujućeg zračenja, informacionog sistema, baze podataka i sistema obaveštavanja i reagovanja kada se dogode vanredni događaji; kadrovske, tehničke i organizaciono jačanje na svim nivoima u sprovođenju mera zaštite od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja.

### Buka

Problem buke kao ekološkog problema razmatra samo NSOR Srbije, i to kao problem koji se javlja u naseljenim mestima. Navode se uzroci (saobraćaj, industrijska postrojenja, buka lokalnih izvora – ugostiteljskih i zanatskih radnji i sl.), potom probleme i sektorske ciljeve (usklađivanje sa zakonodavstvom EU, uspostavljanje standarda za monitoring buke, određivanje ugroženih zona i mera za smanjenje buke u njima), od požara. U skladu sa navedenim problemom navedeni su i sektorski ciljevi i mere koje je potrebno preduzeti.

Ono što je zajedničko svim NSOR navedenih država jeste da su one u velikoj mjeri usaglašene sa *Strategijom održivog razvoja Evropske unije iz 2001. Godine, i dopunjenoj (novoj) strategiji EU iz 2006. godine*. Iz te strategije proizilazi i obaveza država članica da svoje NSOR usklade sa SOR EU. Takvu obaveznu radi lakšeg procesa pridruživanja su prihvatile, u datom trenutku Srbija, Crna Gora i Hrvatska. Međutim, i u samim nacionalnim strategijama postoje određena razmimoilaženja kada je u pitanju shvatanje pojma i procesa održivog razvoja. Ono što je prisutno jeste da definicije održivog razvoja date u NSOR Srbije i NSOR Crne Gore više potenciraju ekonomski i socijalni aspekt održivog razvoja, čak i u njegovom bazičnom demagoško populističkom tumačenju. Naime, obe ove NSOR smatraju, a to se vidi po stepenu naglaska, da su pitanja *zapošljavanja primarna pitanja održivog razvoja iako o tom aspektu nema ni reči u definiciji održivog razvoja koja je data u knjizi „Naša zajednička budućnost“ (Our Common Future)*, nastojao kao izveštaj Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj iz 1987. godine. Po toj definiciji, *„održivi razvoj je razvoj koji izlazi u susret potrebama sadašnjice, a da ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje sopstvene potrebe“*. Imajući u vidu takvu definiciju, smatramo da bez obzira što je ona sama po sebi problematična, (ali je isto tako i opšte prihvaćena) da definicije date u NSOR više odgovaraju datom političkom trenutku nego što odražavaju duh same ideje održivog razvoja. Uzrok tome jeste i to da su u pisanju NSOR, kao što je to slučaj sa Republikom Srbijom, učestvovali ljudi iz akademске zajednice (u Republici Crnoj Gori i iz akademске zajednice iz nevladnog sektora) i da njihovo različito shvatanje šta je to održivi razvoj je

doprinelo i stvaranju jedne hibridne i eklektičističke definicije. Definicija održivog razvoja, data u NSOR Hrvatske više odgovara duhu definicije „Bruntlandove Komisije“ i univerzalnom političkom trenutku. Drugi razlog jeste i u tome što aktuelne politike ove tri zemlje forsiraju ideju održivog razvoja na osnovama da svaka društvena pojava ili proces se može i treba da bude podvedena pod održivi razvojem. U tom kontekstu održivi razvoj i NSOR imaju tri funkcije. Jedna je da se održivi razvoj predstavi kao nova vrsta „planetarne ideologije“<sup>395</sup> i druga, da se održivi razvoj predstavi kao deklarativna akcija i marketinška kampanja, odnosno ekološki trend, (slučaj Srbije),<sup>394</sup> i treća, da se ispoštuje formalizam u (budućim) zahtevima EU u procesima pridruživanja, kandidature i pregovaranja, i isto tako kao političko-ekološki trend (slučaj Hrvatska)<sup>395</sup>

Druga zajednička karakteristika jeste da, bez obzira na fizički obim,<sup>396</sup> NSOR ove tri države utvrđuje skoro identične uzroke ekoloških (ali i socijalnih i ekonomskih) problema, kao i da sve tri NSOR pokazuju u većoj mjeri identične prilaze, mere i akcije za njihovo rešavanje ili prevazilaženje. Uglavnom se radi o potpisivanju i ratifikaciji međunarodnih ugovora (aspekt međunarodne saradnje) kao rezultat shvatanja o nedeljivosti fizičkog prostora i biosfere kada je u pitanju problem zagadivanja. Drugi aspekt se odnosi na poboljšanje efikasnosti sistema upravljanja (jačanje administrativnog kapaciteta) prirodnim resursima, a pre svega u energetskom sektoru. I treći zajednički segment koji je takode u vezi sa energijom, jeste štednja i racionalno raspologanje prirodnim resursima jer su sve tri države energetski zavisne od uvoza, pogotovo kad su pitanju fosilna goriva, te shodno tome nemaju energetsku samostalnost. U tom kontekstu treba promišljati i trajnu opredeljenost ove tri države da štite osnovne elemente životne sredine (voda, vazduh i zemljište).

<sup>391</sup> Darko Nadić, *Mesto i uloga obrazovanja za održivi razvoj u obrazovanju političkologa*, u: Zbornik radova, *Univerzitet i održivi razvoj* (prir. V. Pavlović), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za ekološku politiku i održivi razvoj, Beograd, 2011. str. 113–125.

<sup>394</sup> Darko Nadić, Uroš Suvaković, *Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije. Politička vizija ili utopija*, Ecologica, No.62, XVIII, Beograd, 2011. str. 161–167.

<sup>395</sup> „Može se stoga zaključiti da je integracija elemenata održivog razvoja u razvojne programe RH ostala uglavnom na deklarativnoj razini te nije vidljiva ozbiljnija namjera zakonodavca da se principi održivog razvoja sustavno implementiraju u razvojne programe RH. Iako gotovo da i nema dokumenta koji se na neki način referira na zaštitu okoliša ili održivost (uz iznimku dokumenata vezanih za obrazovanje), gotovo se siječe dojam da se radi o trendu jer je teško za vjerovati da se praktički niti jedan od sektorskih dokumenata uz iznimku Energetske strategije nije potrudio razumjeti kakve konkretne obveze preuzima na sebe prihvatanjem načela održivosti. Zaključak koji se nameće sam po sebi jest činjenica da se strateški dokumenti i ne shvaćaju kao obvezujuće činjenice.“ (Mirjana Matešić, *Principi održivog razvoja u strateškim dokumentima RH*, Socijalna ekologija, Zagreb, Vol. 18 (2009), No. 3–4, str.337. i. Mirjana Matešić, *Strategija održivog razvoja krozni razvojni dokument RH*, Socijalna ekologija, Zagreb, Vol. 17 (2008), No. 4, str. 407–409.)

<sup>396</sup> NSOR Srbije ima obim od 139 stranica, NSOR Crne Gore 119 stranica, NSOR Hrvatske 49 stranica.

Treća zajednička karakteristika je u vezi sa načinom ostvarivanja same strategije. Iako su NSOR zamišljene, kako u fazama vizionarenja, tako i fazama sprovođenja, kao izuzetno demokratsko i participativno zasnovane i usmerene strategije može se zapaziti da sve tri NSOR odlučujuću ulogu u sprovođenju ovih strategija daju izvršnim organima vlasti, pre svega Vladi i resornim ministarstvima, i različitim agencijama koje su po „vlasništvu“ državne institucije i koje su odgovorne Vladi. To i pored toga što, opet sve tri NSOR dosta detaljno analiziraju procese uključivanja javnosti u odlučivanje. Imajući u vidu operativne odgovornosti organa izvršne vlasti stiče se utisak da je „participativnost u odlučivanju“ isto tako jedna prepisana fraza iz Strategije održivog razvoja EU koja se teško ostvaruje u praksi imajući u vidu probleme u već postojećim demokratskim kapacitetima ovih država.

Kako je utvrđen veliki broj zajedničkih karakteristika i sličnosti prisutnih u NSOR Srbije, Crne Gore i Hrvatske (i u ekonomiji i u socijalnoj sferi), kao i njihove skoro istovetne političke ciljeve (članstvo u EU), ove strategije ostavljaju dovoljno prostora i mogućnosti za zajedničku saradnju i unapređivanje već postojećih NSOR, imajući u vidu pre svega blizinu geografskog prostora (sve tri države se graniče jedna sa drugom) i mogućnosti, kada je reč o ekološkom aspektu, sprečavanja prekograničnih oblika zagađivanja životne sredine, ugrožavanja života ljudi i životinja.

## STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA SA ASPEKTA ŽIVOTNE SREDINE

Prof. dr Marina Ilić, redovni profesor Fakulteta za ekologiju i zaštitu životne sredine Univerziteta u Beogradu

*Politika Republike Srbije u oblasti životne sredine i održivog razvoja podrazumeva poboljšanje kvaliteta života građana obezbeđenjem zdrave životne sredine i racionalnog korišćenja prirodnih resursa. Ključni koraci uključuju jačanje postojećih i razvoj novih mera za sprovođenje politike održivog razvoja, dalju integraciju politike životne sredine u ostale sektorske politike, prihvatanje veće pojedinačne odgovornosti za životnu sredinu, harmonizaciju nacionalnih propisa sa zakonodavstvom EU i njihovu punu primenu i aktivnije učešće javnosti u procesima donošenja odluka.*

*U radu su obradena pitanja životne sredine u kontekstu održivog razvoja i evropskih integracija. Srbija je postigla značajan napredak u procesu usaglašavanja propisa u oblasti životne sredine, naročito donošenjem velikog paketa zakona i potpisivanjem međunarodnih konvencija 2009. godine. Institucionalni kapaciteti, kao i tehnički i ljudski resursi, i dalje su nedovoljni, posebno na lokalnom nivou. Međutim, uprkos značajnim merama koje su poslednjih godina preduzimate na području zaštite životne sredine, stanje još uvek nije zadovoljavajuće – nedostaje izgrađena infrastruktura u oblasti životne sredine (sistemi za obezbeđivanje vode za piće, kanalizacioni sistemi i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, regionalni centri za upravljanje otpadom – regionalne deponije, linije za separaciju reciklablnog otpada, kao i postrojenja za tretman opasnog otpada i posebnih tokova otpada), energetski intenzitet je četiri puta veći nego u zemljama EU, nizak je stepen korišćenja obnovljivih izvora energije, nedovoljna je reciklaža otpada i tako dalje.*

*Ključne reči: održivi razvoj, životna sredina, strategija, propisi, institucije, infrastruktura.*

### UVOD

Pojam održivog razvoja definisan je kao „razvoj koji zadovoljava potrebe čovečanstva danas bez umanjenih mogućnosti da buduće generacije zadovolje svoje egzistencijalne potrebe“ (Od 1987. godine, kada je na taj način definisan u Izveštaju Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj,<sup>1</sup> pa do današnjih dana, održivi razvoj je postao jedan od ključnih elemenata u formulisanju

<sup>1</sup> World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, New York, 1987.

i sprovođenju razvojnih politika u svetu. Dakle, pravo sadašnje generacije na iskoriscavanje resursa i zdravu životnu sredinu ne sme ugroziti isto takvo pravo narednim generacijama. Danas je u svetu potpuno prihvacen stav da je održivi razvoj i ekonomski efikasniji jer podrazumeva racionalno korišćenje prirodnih resursa, ekonomičnu upotrebu energije i prostora, kao i postojanje tekovina privrednog i društvenog razvoja. Istovremeno, on podrazumeva i efikasnu raspodelu rezultata ekonomskih aktivnosti u društvenim zajednicama, s ciljem povećanja opšte dobrobiti, zaštite ljudskog zdravlja i smanjenja siromaštva.

Republika Srbija je svoju Nacionalnu strategiju održivog razvoja dobila 2008. a marta 2009. i akcioni plan za sprovođenje. Strategije. Zadatak Nacionalne strategije održivog razvoja je da integriše ekonomske i društvene ciljeve, kao i ciljeve zaštite životne sredine, uz određivanje institucionalnog okvira. Osim Strategije održivog razvoja, koja određuje sveobuhvatne, dugoročne ciljeve razvoja, postoje i drugi strateški dokumenti koje je donela Vlada i koji iz svoje perspektive takođe skiciraju budućnost i određuju ciljeve kojima treba težiti. Nacionalna strategija održivog razvoja u potpunosti je uskladena sa principima i ciljevima usvojenim u Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Strategiji za smanjenje siromaštva, Nacionalnoj strategiji privrednog razvoja Republike Srbije 2006–2012, Nacionalnom programu zaštite životne sredine i drugim sektorskim strategijama.

Jedan od ciljeva Nacionalne strategije održivog razvoja jeste da se poboljša i učini održivim stanje životne sredine i prirodnih resursa u Srbiji. To podrazumeva integraciju i usaglašavanje ciljeva i mera svih sektorskih politika, harmonizaciju nacionalnih propisa sa zakonodavstvom EU i njihovu punu implementaciju. Imajući na umu ključni značaj procesa evropskih integracija za Republiku Srbiju, jasno je da Strategija održivog razvoja mora da poveže proces utvrđivanja sektorskih politika sa unapređenjem stanja životne sredine. Evropskim iskustvom nedvosmisleno je dokazano da očuvanje kvaliteta životne sredine ne protivreći ekonomskom rastu i razvoju, jer bez zdrave privrede nema ni zdrave životne sredine, a važi i obrnuto. Sa gledišta održivosti, životna sredina treba da bude zaštićena samo od neodržive eksploatacije koja vodi do njene degradacije (na primer, neefikasna i neplanska eksploatacija), a ne od bilo kojeg oblika eksploatacije koji vodi ekonomskom razvoju. Nedostatak eksploatacije lokalno raspoloživih resursa, posebno bogatstva obnovljivih resursa, kao što je nedovoljno korišćenje površinskih voda u energetske svrhe, nedovoljno korišćenje biomase i sekundarnih obnovljivih izvora energije, nedovoljno korišćenje navodnjavanja poljoprivrednog zemljišta, pasivna eksploatacija prirodnih resursa, neadekvatno korišćenje i upravljanje prostorom i veliki deo neiskorišćenog potencijala sa gledišta svrhe i uslova korišćenja, vodi do ekonomskog gubitka.

Privreda Srbije danas je pogodena aktuelnom svetskom ekonomskom krizom, što je dovelo do usporavanja privrednog rasta i recesije. Odgovor na krizu mora uzeti u obzir potrebu za održivim razvojem i moraju se definisati mere koje vode bezbednoj i održivoj ekonomiji za snovanju na čistijim tehnologijama, što uključuje smanjenje visoke energetske intenzivnosti i iskoriscenje otpada koji nastaje. Izazovi su veliki: ostvariti zaposlenost unutar ekonomije za snovane na znanju, boriti se protiv siromaštva i socijalne marginalizacije, osigurati efikasnu zaštitu životne sredine i smanjiti uticaj na prirodu. Perspektiva ostvarivanja održivog razvoja Republike Srbije je u uvodjenju, prilagodavanju i primeni principa koji dominiraju u EU, odnosno u povećanju konkurentnosti koja se zasniva na znanju, inovacijama i preduzetništvu, kako je definisano u Lisabonskoj strategiji EU.

Mora se imati na umu to da je zaštita životne sredine zbog svoje složenosti jedna od najzahtevnijih oblasti u procesu usaglašavanja sa propisima EU. Postoji više od 150 propisa EU sa kojima je potrebno uskladiti domaće zakonodavstvo. Neophodno je prepoznati znakovi sektora zaštite životne sredine čije se aktivnosti, uz znatna ulaganja, moraju prilagoditi standardima EU u oblasti zaštite životne sredine i jačanju integrisanja politike zaštite životne sredine sa sektorskim politikama u početnoj fazi njihove pripreme. Rok za potpuno usklađivanje sa Direktivama biće dogovoren za vreme pregovora o pristupanju EU. Očekuje se tranzivnom periodom kao i u drugim zemljama članicama.

## 1. OKVIR ZA ODRŽIVI RAZVOJ EU I UN

Osnovni ciljevi, pravni temelji i principi sprovođenja politike zaštite životne sredine EU utvrđeni su u Poglavlju XIX Ugovora o Evropskoj uniji. Prema članu 174. Ugovora, politika Unije u području životne sredine doprinosi postizanju sledećih ciljeva

- očuvanju, zaštiti i unapređenju kvaliteta životne sredine;
- zaštiti ljudskog zdravlja, racionalnom korišćenju prirodnih resursa;
- donošenju mera na međunarodnom nivou kojima se rešavaju regionalni ili svetski problemi životne sredine.

Sprovođenje politike zaštite životne sredine zasniva se na principu predostrožnosti i principu prevencije: naime, svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da proizvede najmanju moguću promenu u životnoj sredini i da predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije u izgradnji, proizvodnji, distribuciji i upotrebi. U slučaju mogućih i značajnih uticaja na životnu sredinu, treba preduzimati preventivne aktivnosti, naročito podržati korišćenje instrumenata procesne uticaja na životnu sredinu. Pri formiranju politike zaštite životne sredine vodi se računa o dostupnim naučnim i tehničkim podacima, stanju životne sredine u različitim regionima EU, koristima i troškovima činjenja odnosno nečinjenja, privrednom i socijalnom razvoju EU u celini i uravnoteženom razvoju njenih regiona.

Savet Evrope je 2000. godine usvojio a 2005. revidirao Lisabonsku strategiju sa ciljem da EU do 2010. postane najdinamičnija i najkonkurentnija ekonomija sveta, sposobna za održivi razvoj, zasnovana na znanju, sa novim radnim mestima i očuvanom životnom sredinom. Jedan od pet ciljeva Lisabonske strategije jeste *ekološki održiva budućnost*. Za ostvarivanje održivog razvoja uz očuvanje životne sredine Lisabonska strategija poziva na ratifikaciju i sprovođenje Kjoto protokola i usvajanje propisa o oporezivanju energije i odgovornosti za sićušnu nametnu životnoj sredini.

U Ujedinjenim nacijama okvir za Agendu 21 postavljen su još 1983. godine. Agenda 21 predstavlja operativnu platformu integralnog koncepta održivog razvoja. Sledeći Agendu 21, veliki broj država u svetu izradio je ili radi na izradi strategija održivog razvoja. Od evropskih država, dvadeset jedna je usvojila nacionalnu strategiju, dok se u trinaest zemalja radi na nenoj izradi. Statistčki gledano, i na nivou lokalnih vlasti beleže se značajna dostignuća.

Još jedan dokument relevantan za održivi razvoj jeste Milenijska deklaracija UN. Neki su usvojili lideri 189 zemalja članica na Milenijskom samitu održanom u New Yorku



septembra 2000. i u kojoj su navedene osnovne vrednosti na kojima treba da se zasnivaju međunarodni odnosi u XXI veku: sloboda, jednakost, solidarnost, tolerancija, poštovanje prirode, poдела odgovornosti.

## 2. SRBIJA NA PUTU KA ODRŽIVOM RAZVOJU

Praktično je nemoguće održivi razvoj odvojiti od evropskih integracija, jer se sama politika EU zasniva na konceptu održivog razvoja. Članstvo Srbije u EU je strateško-političko opredeljenje i prvi prioritet Nacionalne strategije održivog razvoja, što podrazumeva razvoj stabilnih institucija, razvoj tržišne ekonomije i usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU i preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva.

### 2.1. Pravni okvir politike zaštite životne sredine i institucionalno uređenje

Evropskim partnerstvom (Odlukom Saveta 2008/213/EC od 18. februara 2008. o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Republikom Srbijom uključujući i Kosovo, prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti UN od 10. juna 1999. i prestanku važenja Odluke 2006/56/EC), identifikovani su sledeći prioriteti u oblasti životne sredine u Srbiji:

- ubrzati uskladjivanje zakona i standarda s pravnim tekovinama EU,
- sprovesti usvojene zakone, naročito u oblasti procene uticaja na životnu sredinu,
- otpočeti sprovođenje Kjoto protokola,
- usvojiti i sprovesti nacionalnu strategiju zaštite životne sredine i strategiju održivog razvoja,
- ojačati administrativne kapacitete tela nadležnih za planiranje, izdavanje dozvola, kontrolu i praćenje kao i upravljanje projektima; ojačati kapacitete na lokalnom nivou i obezbediti koordinaciju rada lokalnog i centralnog nivoa,
- početi sprovođenje planova za upravljanje otpadom i početi izgradnju objekta za preradu i bezbedno odlaganje opasnog otpada.

Srednjoročni prioriteti:

- obezbediti punu primenu zakona uskladenih sa zakonodavstvom EU,
- sprovesti relevantne međunarodne konvencije i Kjoto protokol,
- usvojiti i početi sprovođenje strategija o zagađenju vazduha, upravljanju otpadom i zaštiti prirode,
- u potpunosti sprovesti nacionalnu strategiju zaštite životne sredine i strategiju o vodama,
- nastaviti jačanje administrativnih kapaciteta koji se bave životnom sredinom na nacionalnom i lokalnom nivou,
- sprovesti višegodišnji plan finansiranja politike zaštite životne sredine, uključujući i investicioni plan za ovu oblast,
- završiti izgradnju objekta za preradu i bezbedno odlaganje opasnog otpada.

Kao odgovor na ciljeve i uslove u Evropskom partnerstvu, Vlada Republike Srbije je oktobra 2008. usvojila Nacionalni program integracije (NPI), koji predstavlja osnov zakonodavnog plana rada Vlade Srbije do 2012. godine koja je Strategijom pristupanja Srbije EU označena kao godina spremnosti Srbije da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u EU. Prva revizija urađena je decembra 2009. i radiće se svake godine. U pitanju je dokument koji priprema svaka država kandidat za članstvo u EU. Budući da Srbija još nema takav status, Vlada Srbije je ovaj dokument spremila i pre podnošenja zahteva za kandidaturu u EU, kako bi pokazala da ima neophodne administrativne kapacitete koji su u stanju da ubrzaju proces evropske integracije. Cilj NPI je da državne institucije, na jasan i merljiv način, prate sopstveni napredak u procesu pridruživanja EU.<sup>2</sup>

Savremeni zakonski okvir za zaštitu životne sredine, koji je usaglašen sa propisima Evropske unije, u Republiku Srbiju uveden je 2004. godine Zakonom o zaštiti životne sredine. Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine. Donosenjem paketa od šesnaest zakona i potpisivanjem međunarodnih konvencija (u skladu sa NPI), Srbija je 2009. postigla značajan napredak u oblasti životne sredine.<sup>3</sup> Približavanje i primena međunarodne pravne regulative ukazuje na ozbiljnost državne uprave i na pouzdanog partnera koji je spreman da na sebe preuzme odgovornosti koje proističu iz međunarodnih pravila, ali i da koristi prednosti i pogodnosti primene opšteprihvaćenih standarda. Set od šesnaest zakona iz oblasti zaštite životne sredine predstavlja evidentan napredak u uskladjivanju propisa, a njihovo sprovođenje trebalo bi da doprinese rešavanju velikog broja problema u vezi sa životnom sredinom. Doneti su zakoni o zaštiti vazduha, o zaštiti od ionizujućeg zračenja i nuklearnoj sigurnosti itd. Ratifikovane su sledeće konvencije: Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini, Stokholmska konvencija o postojanim organskim zagađujućim supstancama, Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa, Arhuska konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine i dr. I pored uloženog napora, određen broj propisa još nije usaglašen sa zakonodavstvom EU, na primer, Zakon o vodama.<sup>4</sup> Ostvaren je rezultat od 140 odsto usvojenih propisa u odnosu na broj predviđen za 2009. godinu u oblasti zaštite životne sredine. To se, međutim, odnosi samo na zakonodavnu aktivnost, dok je sprovođenje donetih propisa o zaštiti životne sredine u Srbiji nedovoljno efikasno. Prema postojećim zakonima, određene nadležnosti iz oblasti životne sredine decentralizovane su na nivou autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Kapaciteti institucija nisu dovoljni da odgovore široj reformi politike, odnosno zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine. Nedovoljna je institucionalna koordinacija, kako na horizontalnom, tako i na vertikalnom nivou. Evidentno je da posebno kapaciteti na lokalnom nivou nisu dovoljno razvijeni ni za sprovođenje četiri zakona iz decembra 2004. Novim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine usvojenim u maju 2009. predstavljeno je prenošenje nadležnosti na lokalni nivo, tako da je neophodno jačanje kapaciteta za sprovođenje poverenih nadležnosti.<sup>5</sup>

2 Revidirani Nacionalni program integracije Srbije u EU, 2009

3 SEC (2009) 1339, Izveštaj o napretku Srbije za 2009

4 Izveštaj o napretku mišljenjskih ciljeva razvoja u Republici Srbiji, 2009

5 Nacionalni program zaštite životne sredine, 2010

Institucionalna organizovanost u oblasti životne sredine nije adekvatna. Postoji nedostatak horizontalne koordinacije. U praksi dolazi do preklapanja aktivnosti između Direkcije za vode i ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine u pogledu kvaliteta voda i kontrole zagađenja. Takođe, u oblasti lovstva i zaštite divljaci, odnosno prirodnih retkosti postoji neujednačen režim zaštite divlje faune. Institucionalni aranžmani u vezi sa zaštitom prirode primer su postojećih institucionalnih problema. Javna preduzeća za upravljanje nacionalnim parkovima imaju neadekvatne upravljačke strukture i kapacitete, sukobljene nadležnosti koje obuhvataju zaštitu prirode i ekonomske aktivnosti (naročito upravljanje šumama). Finansijski, kadrovski i upravljački kapacitet većine zaštićenih područja nedovoljan je za implementaciju njihovih planova upravljanja.

Potrebno je ostvariti i veće uključivanje javnosti u procese donošenja odluka o problemima životne sredine jer to predstavlja jednu od osnovnih karakteristika održivog razvoja. Razlog je jednostavan: zdrava životna sredina je jedno od osnovnih ljudskih prava, a istovremeno predstavlja izvor odgovornosti svakog pojedinca. Za kvalitetno uključivanje javnosti nije dovoljna samo deklarativna opredeljenost već su neophodni posebni podsticaji, pre svega kroz podršku informisanju i edukaciji, kako bi javnost objektivno mogla da utiče na ishod za koji je zainteresovana.

Treba imati na umu to da se proces evropskih integracija sastoji od tri ključna elementa: prenošenja zakonodavstva EU u nacionalno zakonodavstvo i njegove efikasne primene; uspostavljanja odgovarajućih administrativnih i institucionalnih kapaciteta na svim nivoima s ciljem pravilnog prenošenja i primene propisa EU i obezbeđivanja finansijskih sredstava i ekonomskih instrumenata.

## 2.2. Zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa kao ključni nacionalni prioritet

Jedan od pet ključnih prioriteta Nacionalne strategije održivog razvoja jeste zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa – očuvanje i unapređivanje sistema zaštite životne sredine, smanjenje zagađenja i pritisaka na životnu sredinu, korišćenje prirodnih resursa na način da se obezbedi njihova raspoloživost za buduće generacije kroz:

- uspostavljanje sistema zaštite i održivog korišćenja prirodnih bogatstava, odnosno resursa (vazduha, voda, zemljišta, mineralnih sirovina, šuma, riba, divljih biljnih i životinjskih vrsta),
- jačanje uzajamnog delovanja i ostvarenje značajnih efekata između zaštite životne sredine i ekonomskog rasta, uključujući politike životne sredine u razvojne politike drugih sektora,
- investiranje u smanjenje zagađenja životne sredine i razvoj čistijih tehnologija,
- smanjenje visoke energetske intenzivnosti privrede Republike Srbije i efikasnije korišćenje fosilnih goriva,
- podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije,
- planiranje održive proizvodnje i potrošnje i smanjenje otpada po jedinici proizvoda,
- zaštitu i očuvanje biodiverziteta

Kvalitet ambijentalnog vazduha uslovljen je emisijama  $SO_2$ ,  $NO_x$ ,  $CO$ , čađi, prašastih i drugih materija koje potiču iz termoelektre i objekata (termoelektre i toplane), rafinerija nafte i industrijskih postrojenja, ali i korišćenja čvrstih goriva u domaćinstvima i individualnim ložištima. Veliko zagađenje vazduha potiče i od saobraćaja zbog korišćenja benzina sa dodatkom olova i dizela sa visokim procentom sumpora.<sup>6</sup> Uzroci problema su neusklađenost propisa u oblasti emisije i imisije sa direktivama EU, nepostojanje postrojenja za prečišćavanje gasova u industrijskom i energetskom sektoru, korišćenje zastarelih tehnologija sa niskom energetsom efikasnošću i drugo.

S obzirom na obaveze koje proističu iz članstva Srbije u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i Kjoto protokolu, kao i narastajuću svest o ovom globalnom problemu, pitanju klimatskih promena posvećena je veća pažnja u poslednjih nekoliko godina. Srbija sa stepenom industrijske aktivnosti koji ima tokom poslednjih deset godina nije značajniji emiter  $CO_2$ . Energetski sektor je, uz sektor saobraćaja, glavni izvor emisije  $CO_2$  u Srbiji, uglavnom zbog sagorevanja fosilnih goriva u termoelekttranama i toplanama. Korišćenje drveta kao goriva u domaćinstvima takođe doprinosi emisiji  $CO_2$ . Prema statistici Međunarodne agencije za energiju za 2009. godinu, intenzitet emisije  $CO_2$  (1,03 kg  $CO_2$ /1000 USD PPP) u Srbiji je 2,5 puta veći od proseka OECD zemalja Evrope.<sup>7</sup> Identifikovani problemi su nepostojanje nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte, tako da se ne raspolaze zvaničnim podacima o emisiji  $CO_2$  i neusklađenost zakonske regulative koja se odnosi na emisiju i imisiju sa regulativom EU. S obzirom na to da klimatske promene u velikoj meri utiču na brojne sisteme i sektore na području Republike Srbije, kao i da preliminarne analize i klimatski scenariji pokazuju da je očekivan još izraženiji negativan uticaj u budućnosti, jedino sistematsko bavljenje ovim problemom, koje će uključiti kako mere za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, tako i one za prilagodavanje na izmenjene klimatske uslove, može obezbediti održivi razvoj na nacionalnom nivou. Zato je neophodno da se sistematski i kontinuirano bavljenje pitanjem klimatskih promena postavi među strateške prioritete državne politike. Izrada Nacionalne strategije za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva u finalnoj je fazi i očekuje se da će pružiti informacije o ukupnim i prioritarnim potencijalima za sprovođenje CDM (Clean Development Mechanism) projekata u Republici Srbiji.

Srbija raspolaze dovoljnim količinama vodnih resursa za zadovoljavanje svojih potreba, ali samo ukoliko ih racionalno koristi. Priključak na javni sistem vodosnabdevanja ima 78,3 odsto domaćinstava Srbije, što je nedovoljno, dok je lokalnim vodovodima obuhvaćeno još 14 odsto stanovništva Srbije. Usled velike starosti sistema i visgodinijeg neadekvatnog održavanja brojni objekti izgubili su projektovane performanse, tako da je kvalitet usluga umanjen i dolazi do velikih gubitaka na mreži. Prosecan gubitak na mreži u Srbiji iznosi oko 30 odsto.<sup>8</sup> Dalji razvoj sistema vodosnabdevanja predstavlja prioritet. Razvoj kanalizacionih sistema znatno zaostaje za razvojem vodosnabdevanja stanovništva. Podaci Republičkog zavoda za statistiku za 2008. godinu pokazuju da je 35,03 odsto domaćinstava priključeno na javnu kanalizacionu mrežu.<sup>9</sup> Prema Republičkom zavodu za statistiku,

6 Nacionalna strategija održivog razvoja, 2008.

7 Izveštaj o napretku u milenijumskih ciljeva razvoja u Republici Srbiji, 2010.

8 Republički zavod za razvoj, *Izveštaj o razvoju Srbije u 2008.* Beograd, 2009.

9 Republički zavod za statistiku, *Studija o životnom standardu, Srbija 2002–2007.* Beograd, 2008.

od ukupne količine komunalnih otpadnih voda, 13,78 odsto ima neku vrstu prečišćavanja pre ispuštanja u recipiente. Najveći gradovi u zemlji – Beograd, Novi Sad i Nis – nemaju postrojenja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda. Ključni problemi u sektoru voda jesu nedovoljno harmonizovana zakonska regulativa sa savremenim evropskim trendovima i standardima, nedovoljni institucionalni i drugi kapaciteti, neadekvatno finansiranje upravljanja vodama, niska cena vode i usluga i nedostatak ekonomskih podsticaja, nepostojanje predtretmana otpadnih voda u industriji.

Kvalitet zemljišta ugrožen je nekontrolisanim i neadekvatnim odlaganjem otpada, kao i taloženjem zagađujućih materija iz izduvnih gasova u saobraćaju i neodgovarajućom praksom u poljoprivredi, uključujući nekontrolisanu primenu veštačkih đubriva i pesticida i dr. Udco poljoprivrednog zemljišta na teritoriji centralne Srbije iznosi 60,2 odsto, a na teritoriji Vojvodine 82 odsto. U strukturi poljoprivrednog zemljišta po kategorijama korišćenja evidentno je visoko učešće obradivih površina (82,98%). Glavni problemi su sledeći: gubitak i oštećenja zemljišta usled industrijskih, rudarskih, energetskih i saobraćajnih aktivnosti, različiti oblici osiromašenja kvaliteta zemljišta, erozija i vodna erozija.

Ukupna površina zaštićenih prirodnih dobara iznosi oko 6,19 odsto ukupne teritorije Srbije. Prema učešću zaštićenih površina u ukupnim, Srbija spada u zemlje sa srednje nizim stepenom zaštite.<sup>10</sup> Osnovni problemi su neracionalno korišćenje prirodnih resursa, slaba pokrivenost planskom i urbanističkom dokumentacijom, fragmentacija ekosistema, narušavanje i izmena prirodnih staništa, neadekvatno upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima i drugo.

Površine pod šumom pokrivaju 29,1 odsto ukupne površine Republike Srbije, što pokazuje pozitivan trend u odnosu na 2000. godinu kada je šuma pokrivala 25,6 odsto. Osnovni problemi su nedovoljna šumovitost, bespravne seče, neadekvatan monitoring, šumski požari i tako dalje.

Stepen korišćenja obnovljivih izvora energije u Srbiji veoma je nizak. Godine 2008. udeo energije proizvedene iz obnovljivih izvora u odnosu na ukupnu potrošnju primarne energije procenjen je na 5,86 odsto. S ciljem povećanja korišćenja obnovljivih izvora energije, 2009. godine doneta je Uredba o uslovima za sticanje povlašćenog proizvođača električne energije i kriterijumima za ocenu ispunjenosti tih uslova, kao i Uredba o merama podsticaja za proizvodnju električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije i kombinovanom proizvodnjom toplotne i električne energije. Problemi su sledeći: nepovoljna rasporedenost voda, neiskorišćeni potencijal biomase, nezadovoljavajuća infrastruktura za upotrebu obnovljivih izvora energije i drugo.

Upravljanje otpadom i dalje je nezadovoljavajuće. Organizovano se sakuplja oko 60 odsto komunalnog otpada, i to uglavnom u urbanim oblastima. Odlaganje na deponije jedini je način organizovanog postupanja sa otpadom. Izgrađeno je tek nekoliko regionalnih deponija u skladu sa revidiranim Strategijom upravljanja otpadom. Razvojem reciklažne industrije, pored iskorišćenja otpada i očuvanja prirodnih resursa, stvorile se uslovi za otvaranje novih radnih mesta. Postrojenja za tretman opasnog otpada ne postoje.<sup>11</sup> Problemi su

sledeći: nepostojanje adekvatne infrastrukture za upravljanje otpadom usled čega dolazi do zagađenja zemljišta, površinskih i podzemnih voda otpadom, često zateđničko odlaganje komunalnog i opasnog otpada.

Industrijska proizvodnja doprinosi zagađenju životne sredine iz više razloga, od kojih se izdvajaju: prisustvo zastarelih tehnoloških procesa, malo korišćenje sekundarnih sirovina, niska energetska efikasnost, velika količina zatečenog i nezbrinutog otpada. Nedostatak postrojenja i opreme za smanjenje zagađenja opšti je problem (posebno postrojenja za tretman otpadnih voda, otpadnih gasova kao i opasnog otpada).

Energetski sektor je veoma važan, kako sa stanovišta ekonomskog razvoja, tako i u odnosu na rešavanje mnogih problema životne sredine. Veliki izvori zagađenja su termoelektrane u Kolubarskom i Kostolačkom basenu lignita. Problemi su zagađenje vazduha prašastim materijama, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> i CO<sub>2</sub> iz energetskog sektora, zastarelost i neefikasnost elektrofilitarskih postrojenja, rizik od udesa sa deponijama pepela, sušenje vegetacije uztočeno van kiselim kišama itd. Zaštita životne sredine u energetici predstavlja jedno od najznačajnijih polja za razvoj ekonomije zasnovane na znanju, povećanje zaposlenosti i stvaranje širokog spektra pozitivnih eksternih efekata. Ona je istovremeno i uslov za integraciju domaćeg energetskog sektora u regionalno i evropsko tržište energije, u skladu sa potpisanim sporazumima.

Republika Srbija je u prethodnom periodu bila opterećena neracionalnom potrošnjom energije. Energetska efikasnost u Srbiji jedna je od najnižih u Evropi. Energetski intenzitet u Republici Srbiji je oko 0,63 ten/1000 EUR, što je oko četiri puta više od razvijenih zemalja EU (prosek EU 0,18 za 2006), što ukazuje na značajan prostor za energetske racionalizacije.<sup>12</sup> Veliki gubici i neracionalna potrošnja energije, odnos finalne i primarne energije (48%), kao i rastuća uvozna zavisnost (44% za 2008) ozbiljan su razlog da Republika Srbija u svoje razvojne prioritete svrsta povećanje energetske efikasnosti i veću primenu obnovljivih izvora energije. U narednom periodu Republika Srbija bi primenom odgovarajućih mera na polju energetske efikasnosti mogla da na utrošenoj energiji uštedi 60–70 miliona dolara godišnje i da se približi razvijenim zemljama.

Studija Procena ekonomske vrednosti degradacije životne sredine u Srbiji<sup>13</sup> urađena u okviru projekta Izgradnja kapaciteta u oblasti zaštite životne sredine – ECBP 2003, iznosi podatke da se ukupna šteta naneta životnoj sredini kreće između 860 miliona evra i 2,5 milijarde evra (4,7–14% BDP-a Srbije, koji je procenjen na 18,3 milijarde evra godišnje; u drugim zemljama procenjeno 4–8% BDP-a). Najveće štete prouzrokovane su zagađenjem vazduha, zagađenjem vode, gubitkom vrednih vodnih resursa i neodgovarajućom praksom u upravljanju otpadom. Štete se odnose na troškove zdravstvene zaštite, štete usevima i objektima i gubitak prihoda, usled, na primer, smrtnosti (nakon čega porodice ostaju bez prihoda) ili oštećenja nervnog sistema usled udisanja olova. Rezultati ove studije su u skladu sa studijama koje su ranije radile druge zemlje koje su tada bile u procesu pridruživanja EU, i pokazuju ravnomeran raspored štete (pa i potencijalnih koristi) u tradicionalnim oblastima životne sredine – vazduh, voda i otpad, na koje se odnosi više od 75 odsto ukupne

<sup>12</sup> Republički zavod za razvoj, *Izveštaj o razvoju Srbije u 2008.*, Beograd, 2009.

<sup>13</sup> I. Janzen, R. Pešić, Procena ekonomske vrednosti degradacije životne sredine u Srbiji, Izgradnja kapaciteta u oblasti zaštite životne sredine – ECBP, 2003, 2004.

štete. Iako su štete u tradicionalnim oblastima životne sredine velike, ipak je neophodno obratiti pažnju na iscrpljivanje prirodnih resursa, na šta ukazuje i parcijalna analiza erozije zemljišta. Godišnja ulaganja u oblasti zaštite životne sredine u zemljama u procesu pridruživanja procenjena su na 15 odsto ukupnih investicija.

Analiza scenarija o razvoju ekonomije i politike životne sredine pokazuje da će u narednih deset godina doći do smanjenja ekonomskih šteta isključivo ukoliko se ostvari ekonomski rast praćen usklađivanjem sa zakonodavstvom EU u oblasti životne sredine. To je značajan argument za unapređenje i bolje sprovođenje propisa u oblasti životne sredine, jer bi takva politika dovela do koristi (pa bi time i smanjila štetu po životnu sredinu) za Srbiju u celini.

### 2.3. Regionalna saradnja i prekogranični uticaj na životnu sredinu

Regionalna saradnja u zaštiti životne sredine odnosi se pre svega na kvalitet voda reka (Dunava, Save, Drine, Tise i Tamiša), ali i na zajedničku brigu o zaštićenim prirodnim dobrima i biodiverzitetu. Poseban značaj za Republiku Srbiju imaju vode Dunava, pa se Srbija 2003. godine pridružila Savetu za Crnomorsku ekonomsku saradnju. Ratifikovanjem Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav i Okvirnog sporazuma o slivu reke Save pokrivena su pitanja iz oblasti zajedničke izrade plana upravljanja rečnim slivovima, posebno onih sa međunarodnim karakterom. Sporazum je u saglasnosti sa integracionim procesima EU, koji promovišu održivo upravljanje vodama regulisanjem korišćenja, zaštite voda i akvatičnog ekosistema i zaštite od štetnih uticaja. Srbija učestvuje i u izradi Dunavske strategije. Republika Srbija je potpisala sporazume o saradnji u oblasti zaštite životne sredine i sa Rumunijom, Bugarskom, Crnom Gorom, Makedonijom, Slovenijom i Mađarskom. Postojanje crnih tačaka u Srbiji, odnosno mesta potencijalnih ekoloških akcidentata, sa rizikom zagađenja na lokalnom, a posebno na prekograničnom nivou, predstavlja pretnju koja mora biti minimizirana ili eliminisana. Potencijalno prekogranično zagađenje voda u zemljama nizvodno Dunavom (Rumunija i Bugarska) mogu da izazovu RTB Bor i Majdanpek (rudnik, mlin, topionica i rafinerija) preko Borske reke, Peka, Timoka, Kriveljske reke i Dunava. Prekogranično zagađenje zemalja nizvodno Dunavom moguće je i preko reke Save (Šabac – topljenje i rafinacija elektrolitičkog cinka), a prekogranično zagađenje Bosne i Hercegovine preko reke Drine (Veliki Majdan – Ljubovija, rudnik i flotacija za eksploataciju olova i cinka i Zajača – Krupanj, rudnik, flotacija i topionica za eksploataciju antimona). Minimiziranje rizika od akcidentnog zagađenja i ustanovljavanje efikasnog sistema upozoravanja jesu najvažniji alati za sprečavanje negativnih uticaja na životnu sredinu.

Regionalna saradnja u transportu i energetici poboljšana je kroz regionalnu saobraćajnu mrežu jugoistočne Evrope i regionalno tržište energije. Ugovor o osnivanju energetske zajednice jugoistočne Evrope naglašava potrebu i rokove za implementaciju odgovarajućeg energetskeg zakonodavstva i zakonodavstva životne sredine EU, kao i zakonodavstva u oblasti konkurencije i zakonodavstva koje se tiče obnovljivih izvora energije. Potrebno je uložiti dodatne napore na usaglašavanje sa zahtevima Ugovora o Energetskoj zajednici, kao i na rešavanje nerešenih pitanja u vezi sa aspektima zaštite životne sredine u sektoru energetike

### 2.4. Finansiranje zaštite životne sredine

Sistem finansiranja zaštite životne sredine u Republici Srbiji decentralizovan je i oslanja se na namenska sredstva, sopstveni prihod i sredstva budžeta. Ostali izvori finansiranja uključuju opštinske budžete, finansijska sredstva industrije, finansijska sredstva javnih komunalnih preduzeća i stranu finansijsku pomoć. Opšta karakteristika sistema finansiranja zaštite životne sredine jeste nedovoljnost namenskih sredstava, finansiranja iz privatnog sektora, kao i odsustvo primene finansijskih instrumenata kao što su dugoročni krediti, hartije od vrednosti, partnerstvo između javnog i privatnog sektora ili ulaganja u akcije. Ograničeni prihodi prikupljeni od naknada za zagađenje generalno se ne troše na smanjenje zagađenja. Slabosti sistema finansiranja zaštite životne sredine proizilaze iz ograničene primene naknada za korišćenje resursa, visoke zavisnosti od republičkog budžeta, ograničenja pravnog okvira i ograničene primene podsticajnih instrumenata. Sa druge strane, postoji veliki broj međunarodno preuzetih obaveza u oblasti zaštite životne sredine, a nedostatak brige samo povećava buduću troškovu.

Nivo budžetskih ulaganja u životnu sredinu je nizak, i u periodu 2001–2008. iznosio je oko 0,3 odsto BDP-a. Države članice EU iz centralne Evrope u periodu pre pristupanja EU ulagale su u zaštitu životne sredine od 1,5 do 2,5 odsto BDP-a. Ulaganja privrede u smanjenje zagađenja i čistije tehnologije nedovoljna su, s obzirom na nedostatak i slabo sprovođenje podsticajnih mera. Instrumenata finansijskog tržišta (krediti, zajedničko investiranje, opštinske obveznice i dr.) skoro da i nema. Sistem ekonomskih instrumenata još uvek nije dovoljno razvijen i ne omogućava dovoljan podsticaj za smanjenje zagađenja.<sup>14</sup> Trenutno važeći tržišni instrumenti obuhvataju uglavnom naknade koje plaća korisnik (za korišćenje vode, otpad, prirodne resurse) i kazne za kršenje zakonskih propisa, koje su generalno ispod podsticajnog nivoa.

Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou predstavlja problem zbog nedostatka sredstava. Razlog su uglavnom niske naknade za komunalne usluge, nepostojanje dugoročnog lokalnog finansijskog plana i slično. Lokalna samouprava ulaže u zaštitu životne sredine na osnovu godišnjih finansijskih planova. Investiciona ulaganja se izvode na godišnjem nivou, u zavisnosti od postojanja finansijskih sredstava u opštinskom budžetu. Moraju se razviti dugoročni finansijski planovi u vezi sa neophodnim ulaganjima kako bi se ispunili evropski standardi, naročito u oblasti vode i čvrstog otpada, kao i za rešavanje problema zagađenja na postojećim kritičnim mestima.

### ZAKLJUČAK

Jedan od nacionalnih prioriteta za dostizanje održivog razvoja u Republici Srbiji odnosi se na zaštitu i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa. To podrazumeva integraciju i usaglašavanje ciljeva i mera svih sektorskih politika, harmonizaciju nacionalnih propisa sa zakonodavstvom EU i njihovu punu primenu. Od prioritete

<sup>14</sup> Nacionalni program zaštite životne sredine, 2010.

važnosti je sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja i Nacionalnog programa zaštite životne sredine, kao i usvajanje i primena Nacionalne strategije održivog korišćenja resursa i dobara. S ciljem integriranja politike životne sredine u ostale sektorske politike, posebno u sektor prostornog i urbanističkog planiranja, potrebno je jačati kapacitete za primenu strateške procene uticaja na životnu sredinu politika, planova i programa. Usvajanje Prostornog plana Republike Srbije jeste jedan od prioriteta. Potrebno je dalje jačanje kapaciteta ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine. Agencije za zaštitu životne sredine i Fonda za zaštitu životne sredine, kao i ostalih institucija relevantnih za zaštitu životne sredine i korišćenje prirodnih resursa.

Razvoj čistijih tehnologija, povećanje energetske efikasnosti i korišćenje obnovljivih izvora energije svakako će uticati na smanjenje zagađenja životne sredine. Najveći potencijal za povećanje energetske efikasnosti je smanjenje potrošnje toplotne energije poboljšanjem izolacijom u zgradama i smanjenjem broja domaćinstava koja koriste električnu energiju za grejanje. Veliki potencijal za poboljšanje energetske efikasnosti postoji i u industrijskom sektoru. Energetski intenzitet je četiri puta viši od proseka zemalja EU, a neracionalno je visok stepen stvaranja industrijskog otpada po jedinici proizvoda i neracionalno je korišćenje sirovina. Republika Srbija je jedna od poslednjih država u Evropi u kojoj se koristi olovni benzin kao motorno gorivo. Promovisanje obnovljivih izvora energije ohrabrice privatne investicije u energetski sektor i ojačati konkurentnost na polju energetike i ekonomije uopšte.

Životna sredina je veoma važna dimenzija održivog razvoja. Postojanje crnih tačaka, odnosno mesta potencijalnih ekoloških akidenata, sa rizikom teških i nekontrolisanih zagađenja na lokalnom, a posebno na prekograničnom nivou, predstavlja pretnju koja mora biti minimizirana ili eliminisana. Potrebno je unaprediti postojeće instrumente politike koji bi bili prilagođeni i efikasni u slučajevima ekoloških problema. U tom smislu, neophodno je da Srbija sprovede prihvaćene međunarodne ugovore i konvencije, kako bi mogla da koristi mehanizme zaštite i prednosti razvojnih programa. Posebnu pažnju treba usmeriti na međunarodne protokole, konvencije i ugovore koji višestruko određuju međunarodne odnose, ne samo na polju zaštite životne sredine, već zadiru duboko u ekonomske odnose i razvoj država na više planova (Kjoto protokol, Arhuska konvencija i dr.). Takođe je važno sagledati propise koji harmonizuju standarde proizvodnje, trgovinsku razmenu, saobraćaj, obrazovanje, i koji u sebi sadrže elemente održivog razvoja, kako bi se taj princip mogao iskoristiti kao dodatna podrška tranzicionim procesima.

## SUMMARY

*Serbian sustainable development and environment policy entails the improvement of citizen's quality of life through ensuring of healthy environment and rational use of natural resources. The key steps include the strengthening of the existing and development of new measures for the implementation of sustainable development policy, further integration of environmental policy in other sectoral policies, acceptance of larger individual responsibility for the environment, harmonization of national with*

*EU legislation as well as its full implementation, and more active public participation in the decision making processes.*

*Environmental issues in the context of sustainable development and European integration were elaborated in the paper. Serbia achieved significant progress in the process of environmental legislation harmonisation, especially by adoption of high number of laws and international conventions in 2009. Institutional capacities as well as technical and human resources are still insufficient, especially on local level. However, regardless significant measures which were undertaken in environmental area in recent years, situation is not satisfactory yet – built environmental infrastructure is missing (drinking water facilities, sanitation pipes and facility for wastewater treatment, regional waste management centre – regional landfills, installation for recyclable waste separation, as well as facilities for hazardous waste treatment and special waste streams), energy intensity is 4 times higher than in EU countries, low level of use of renewable energy sources, waste recycling is low etc.*

*Key words: sustainable development, environment, strategy, legislation, institution, infrastructure.*

## LITERATURA

- Agencija za zaštitu životne sredine. Izveštaj o stanju životne sredine. 2009.
- COM (2009) 533. Strategija proširenja i ključni izazovi za 2009–2010. 2009.
- Izveštaj o napretku milenijumskih ciljeva razvoja u Republici Srbiji. 2009.
- Jantzen, J., Pešić, R., „Procena ekonomske vrednosti degradacije životne sredine u Srbiji”. Izgradnja kapaciteta u oblasti zaštite životne sredine – ECBP 2003. 2004.
- Nacionalni program zaštite životne sredine. 2010.
- Nacionalna strategija održivog razvoja. 2008.
- Nacionalna strategija upravljanja otpadom. 2003. 2009.
- Odluka Saveta (2008/213/EC) od 18. februara 2008. godine o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Republikom Srbijom uključujući i Kosovo, prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine i prestanku važenja Odluke 2006/56/EC.
- Republički zavod za razvoj. *Izveštaj o razvoju Srbije 2008*. Beograd. 2009.
- Republički zavod za statistiku. *Studija o životnom standardu, Srbija 2002–2007*. Beograd. 2008.
- Revidirani Nacionalni program integracije Srbije u EU. 2009.
- SEC(2009) 1339. Izveštaj o napretku Srbije za 2009. 2009.
- World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford University Press, New York, USA. 1987.

UDK 502.13.1:338.1(497.11)

## ODRŽIVI RAZVOJ SRBIJE – MOGUĆNOSTI SPROVOĐENJA

**Prof. dr. Milorad Filipović**, vanredni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Katedra za ekonomsku politiku i razvoj

*Koncept održivog razvoja predstavlja danas važeći razvojni model u najvećem delu sveta. Na njegovoj primeni posebno insistiraju razne međunarodne organizacije, kao što su Ujedinjene nacije, Svetska banka, MMF, Evropska unija i druge. U sklopu integrisanja Srbije u strukturu EU kao jedan od uslova daljeg napredovanja postavljen je zahtev, kao i za druge zemlje zapadnog Balkana, za usvajanje i sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja (NSOR). Vlada Republike Srbije je to i učinila maja 2008, a nakon toga 2009. usvojila je Akcioni plan za sprovođenje NSOR-a, dok se ove godine priprema i prvi izveštaj o sprovođenju NSOR-a.*

*U ovom radu se daje, prvo, prikaz koncepta održivog razvoja, pre svega njegova suština u delu koji se odnosi na pitanja ekonomskog razvoja, kao i kretanja na tom planu u Srbiji tokom ove decenije, drugo, sažeti prikaz tog segmenta NSOR-a, a u zaključku mogućnosti sprovođenja zacrtanih ciljeva u predviđenim vremenskim rokovima.*

*Ključne reči: razvoj, održivost, strategija, tranzicija, reforme.*

### 1. ODRŽIVI RAZVOJ – OSNOVNA OBJAŠNJENJA KONCEPTA

Pitanja razvoja nacionalnih ekonomija su u poslednje dve decenije ponovo dospela u žižu interesovanja kako široke javnosti, tako i užih naučnih i stručnih krugova. Najmanje tri razloga nametnula su potrebu preispitivanja dotadašnjih razvojnih strategija i konceptata:

- prvo, došlo je do stoma socijalističko-komunističkog sistema i na toj ideologiji izgrađenih nacionalnih ekonomija, što je, kao posledicu, otvorilo proces tranzicije i prelaska na tržišni sistem privredivanja u velikom broju zemalja;
- drugo, u uslovima pune primene dostignuća treće tehnološke revolucije, zasnovane pre svega na telekomunikacijama, širenju informatičkog društva i izgradnji ekonomije zasnovane na visokoj primeni znanja (KBE), dolazi do integrisanja nacionalnih tržišta<sup>1</sup> u svet-sko – globalizacija, koja pored svojih prednosti donosi i određene opasnosti, pripretovo za manje razvijene zemlje;

<sup>1</sup> Razvoj svetske privrede u periodu posle Drugog svetskog rata sve do početka sedamdesetih godina XX veka mnogi autori su označavali pojmom „kapitalistička ekonomija“, jer se zasniva na intenzivnom eksploataciji prirodnih resursa, uključujući neobnovljive, a posebno energetske (fosilna goriva, pre svih) i druge strane, takvo ponašanje je stvorilo ogromne probleme na planu životne sredine. Zbog toga su u visokoznanjskim zemljama dostignula ogromne razmere, često su stvarane nepovratne štete posrednim, što se sve skupa izazvalo nužnost kreiranja odgovora kroz ekološki pozitivnu razvojnu politiku oblicima u konceptu održivog razvoja.

Biblioteka • EVROPSKA UNIJA



PRIDRUŽIVANJE  
EVROPSKOJ UNIJI

Tanja Mišćević

prvo izdanje, 2009.

17 x 24 cm, 200 str.

broširan povez, latinica

ISBN 978-86-519-0264-5

cena: 648,00

СЛУЖБЕНИ  
ГЛАСНИК

• treće, sprovođenje procesa globalizacije olakšava se naraslim liberalizacijom tržišta u svim onim sferama koje odgovaraju interesima pre svega krupnog kapitala, kao što je protok robe i kapitala, ali se drastično ograničava i kontrolise slobodan protok ljudi.

U tako izmenjenim uslovima funkcionisanja svetske privrede, sa već preziviljenim iskustvima prvog i drugog naftnog šoka (što se odigravalo na svetskoj sceni tokom sedamdesetih godina prošlog veka), kao i stvorenim odgovorima najrazvijenijih zemalja kroz tzv. programne strukturnog prilagođavanja, nužno se nametnula potreba redefinisanja daljeg razvojnog puta, odnosno faktora na kojima se taj razvoj može zasnivati i kojim sredstvima se on može postići. Teorijsku osnovicu i inspiraciju formulisanja novog razvojnog koncepta predstavljalo je sada već istorijsko delo *Our Common Future* i na njemu zasnovan kasnije pripremljeni izveštaj Bruntland komisije koji je prvi put uveo definiciju koncepta održivog razvoja.

Održivi razvoj se definiše kao „razvoj koji zadovoljava potrebe čovečanstva danas, bez umanjene mogućnosti da buduće generacije zadovolje svoje egzistencijalne potrebe“. Princip održivog razvoja podrazumeva da pravo sadašnje generacije na iskorišćavanje resursa i zdravu životnu sredinu ne sme ugroziti isto takvo pravo narednim generacijama, odnosno da postoji pozitivan međugeneracijski transfer.

Koncept održivog razvoja nastao je kao definisani i međunarodno prihvaćeni termin na Konferenciji UN u Riju 1992. On pretpostavlja ekonomiju zasnovanu na znanju i tehničkom progresu, a osnovu napretka čine inovacije i kreativnost. Održivi razvoj najčešće se simbolizuje kroz integrisanje razvojnih pitanja u tri osnovna stuba održivosti: KBE ili ekonomija zasnovana na znanju, pitanja socijalnog razvoja i pitanja ekološkog razvoja. Samo kroz integrativan pristup i ravnopravno tretiranje svih navedenih aspekata može se govoriti o postizanju održivog razvoja. Ukoliko jedan od segmenata nedostaje, bilo KBE, bilo zanemarivanje socijalnih pitanja ili životne sredine, takav razvoj se mora označiti kao vremenski ograničen i nekompletan, jer izaziva negativne efekte koji dovode do onemogućavanja nastavka rasta i razvoja jedne zemlje na istim modelima i osnovama.

Suštinu sprovođenja programa strukturnog prilagođavanja u najrazvijenijim zemljama sveta predstavljala je dematerijalizacija proizvodnje, oličena u radikalnom smanjenju potrošnje energenata, kao i osnovnih metalnih i nemetalnih sirovina mereno u odnosu na stvorenu vrednost.<sup>2</sup> Drugi aspekt iste pojave bilo je sprovođenje striktnih mera energetske efikasnosti i jačanje proizvodnje obnovljivih izvora energije (prema ovim pokazateljima, Srbija je još uvek izuzetno zaostala zemlja jer za istu vrednost stvorenog proizvoda troši preko 4,5 puta više energije od zemalja EU).<sup>3</sup> Treći aspekt strukturnog prilagođavanja bio je možda i najdugoročniji i najuticajniji, a to je sprovođenje restrukturiranja industrijskog sektora u visokorazvijenim zemljama preseljenjem manje populativnih grana u ZUR.<sup>4</sup> Tradicionalne grane proizvodnje, na primer, tekstil, proizvodnja nameštaja, obuće i sl., sele se u manje razvijene delove sveta, dok se propulzivne proizvodnje, kao što su farmaceutika, biotehnologije, informatičke tehnologije, autoindustrija, telekomunikaciona

2. Najčešće se kao indikator koristi količina tona ekvivalentne energije TOE/000 USD GDP-a.

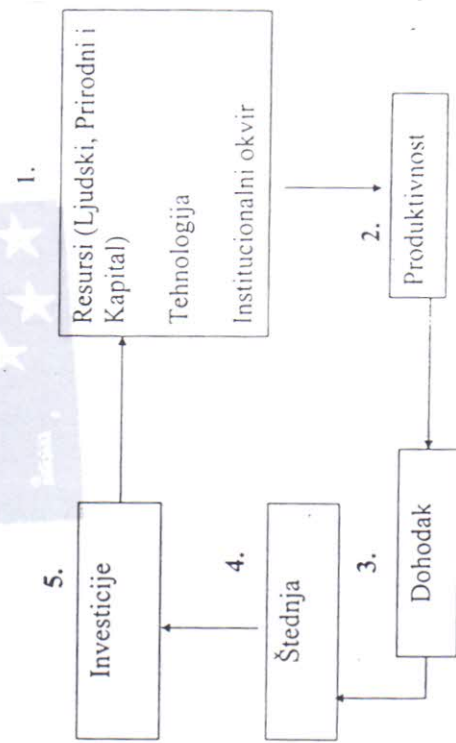
3. Rematerijalizacija, termin koji su začudo počeli naglo da koriste početkom 2010. najvredniji zagovornici liberalne ekonomije kod nas, koji su inače u dugom periodu tokom ove decenije i kreatori glavnih reformskih poteza novih vlasti, inače je sprovedena tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka u velikom bituju zemalja EU, SAD i u drugim razvijenim zemljama.

oprema i čitav sektor istraživanja i razvoja, zadržavaju u visokorazvijenim ekonomijama. Opadanje učešća industrije u stvaranju BDP-a i u zaposlenosti razvijenih zemalja nije značilo uništavanje industrije tih zemalja već izgradnju novih delatnosti: koje su mogle davati visok nivo novostvorene vrednosti. Prešlo se, jednom rečju, na maksimalnu primenu znanja u stvaranju novih vrednosti, odnosno na koncept KBE (*Knowledge Based Economy*), ekonomiju zasnovanu na znanju. Veoma brzo stvaranje KBE postalo je integralni deo koncepta održivog razvoja, jer se uvidelo da je u dugom roku kontinuirano ostvarivanje rasta i strukturnih promena jedne ekonomije moguće postići samo kroz stalno inoviranje, primenu tehničkog progressa i jačanje primenjenih znanja jedne nacije kroz kvalitetan obrazovni sistem kao najvitalnijeg razvojnog resursa današnjice.

Kada se govori o pojmovima rasta i razvoja jedne ekonomije često se, ne samo od strane širokih krugova zainteresovane javnosti, pravi greška i izjednačavaju se ti pojmovi. Nasuprot tome, razvojna ekonomija pravi jasnu distinkciju između privrednog rasta, kao pojma oličenog pre svega u ostvarivanju porasta stvorenog dohotka jedne ekonomije i razvoja, kao procesa koji se karakteriše ostvarivanjem strukturnih promena u stvaranju i raspodeli BDP-a, a koje omogućavaju zadržavanje ostvarivanja rasta dohotka u dugom roku. Pri tome, u razvojnoj ekonomiji nije toliko bitno šta se proizvodi već kako se to čini, na tradicionalan ili savremeni način, ekstenzivno – dodavanjem sve većih količina faktora proizvodnje, ili intenzivno – stvaranjem novih kombinacija i dobijanjem veće količine proizvoda (ili vrednosti) ulaganjem iste količine faktora proizvodnje. Primenom tehničkog progressa i jačanjem znanja mi, dakle, podizemo granice proizvodnih mogućnosti jedne nacionalne ekonomije i dobijamo višu produktivnost, koja omogućava proizvodnju konkurentnih proizvoda za međunarodno, a ne samo za domaće tržište, a to daje visoki dohodak, veće mogućnosti za štednju i investicije i dalje jačanje konkurentne pozicije zemlje u odnosu na njeno okruženje.

Grafčki prikazan proces razvoja jedne ekonomije izgleda ovako:

#### TOK RAZVOJNOG PROCESA



Sustavu razlikovanja rasta od razvoja jedne ekonomije predstavlja, dakle, ostvarivanje procesa strukturne transformacije. Šta se pod tim podrazumeva i koje sve aspekte transformacija obuhvata? Prema savremenim shvatanjima, to je najmanje sledećih pet promena:

- transformacija proizvodnje – od poljoprivrede ka industriji i servisima,
- promena strukture tražnje potrošača,
- promena strukture međunarodne trgovine,
- promena u intenzivnosti korišćenja resursa („dematerijalizacija proizvodnje“),
- nastava urbanizacija i drugičiji regionalni raspored stanovništva zemlje.

Kao pozitivni trend ocenjuje se: jačanje modernih industrijskih sektora i proizvodnih usluga tih koje se mogu smatrati međunarodno razmenljivim; jačanje tražnje za finalnim i tražnim potrošnim dobrima, proizvodima sa visokom dodatnom vrednošću, a smanjivanje učešća proizvoda za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba (hrana, piće, odevanje i stanovanje); jačanje na strani izvoza proizvoda visokih faza prerade, a smanjivanje uvoza energenata, finalnih proizvoda i pogotovo proizvoda široke potrošnje, uz istovremeno postizanje uravnotežene uvozne-izvozne tokova; smanjivanje potrošnje energenata i materijala (obnovljivih i neobnovljivih sirovina) u proizvodnji, uz što viši stepen reciklaže svih vrsta otpada i jačanje koncepta energetske efikasnosti; na kraju, ispravljanje regionalnih neudaljenosti u razvoju, pravilniji raspored stanovništva jedne zemlje i omogućavanje stanovnicima da se mogu iskazati kao ekonomski samostalne jedinice na lokalnom nivou, bez potrebe unutrašnjih i spoljašnjih migracija.

## 2. RAZVOJNI TOKOVI SRBIJE U PRVOJ DEKADI XXI VEKA

Kakve je rezultate u poslednjih gotovo deset godina postigla Republika Srbija u ostvarivanju ovako definisane strukturne transformacije?

Prvo, u uslovima sprovođenja nagle i neselektivne liberalizacije domaćeg tržišta i njegovog izlaganja bespoštednoj konkurenciji, a sve to praćeno ubrzanom privatizacijom, najveći deo postojećih industrijskih preduzeća (osim onog dela koji je i ranije funkcionisao kao monopol ili oligopol) zatvoren je ili je nastavio da radi na minimumu korišćenja kapaciteta. Kada se posmatra samo deo preradivačke industrije (kao ono što je po definiciji najkvalitetnije i visokodohodno) proizilazi da je taj segment ukupne industrije smanjio svoje učešće u stvaranju bruto dodate vrednosti Srbije sa 20,5 odsto u 2000. na samo 15,7 odsto u 2007. godini! „Za dinamičan rast bruto domaćeg proizvoda Srbije u periodu 2001–2007. najzaslužniji je segment usluga sa prosečnom stopom rasta bruto dodate vrednosti od 7,4 odsto.“<sup>5</sup> Dakle, rast BDP-a Srbije od prosečno 5,7 odsto godišnje u posmatranom periodu, što se može označiti kao veoma pozitivno (čak neki političari vole da

se hvale kako je to i jedna od najvećih stopa rasta u Evropi!), kada se dublje promatra, gubi sjaj koji zaslepljuje na prvi pogled. Daljom dezagregacijom rasta za posmatrati se priroda dolazi se do još nepovoljnijih podataka: nabrzi rast ostvarili su sektori saobraćaja, skladištenja i veza (17%), pa trgovina na veliko i malo, prodaja i popravka motornih vozila (15%) i finansijsko posredovanje (10,9%), dok je porast poljoprivredne proizvodnje (1,3%) i industrije (1%) mnogo sporiji.

Kao posebno negativno može se oceniti to na čemu je bio zasnovan rast BDP-a u Srbiji u proteklom periodu. „U periodu 2001–2007. godine rast BDP-a bio je zasnovan na rastu domaće tražnje. Struktura finalne tražnje je nepovoljna, sa visokim učešćem finalne potrošnje i nedovoljnim učešćem investicija... Rast lične potrošnje prouzrokovan je ubrzanim rastom plata iznad produktivnosti rada. Niska produktivnost i nedovoljan obim investicija u fiksne fondove ograničavali su izvoznu konkurentnost. Učešće izvoza robe i usluga u BDP-u je oko 29 odsto, a uvoza oko 50 odsto. Spoljnotrgovinski deficit se tokom prethodnog perioda pogoršavao i u 2007. iznosi oko 21,5 odsto BDP-a.“<sup>6</sup>

Dakle, visok nivo potrošnje, kako stanovništva, tako i preduzeća i države, finansiran je novim zaduživanjem, prihodima od privatizacije i doznakama od radnika u inostranstvu. Kao što je i inače jasno, radi se o vrstama prihoda koji nisu i ne mogu biti trajnog karaktera već su izuzetno ograničeni i iscrpljivi. Međutim, čak i korišćenje takvih izvora prihoda bilo bi opravdano kada bi se korišćena sredstva usmeravala u one namene koje će u budućnosti generisati dohodak, a ne u potrošnju. U slučaju Srbije najveći deo tih sredstava otišao je nepovratno u namirivanje nezarađenih plata, penzija, finansiranje aktivnosti države i delom u devizne rezerve, kako bi služilo za odbranu deviznog kursa i održavanje makro-stabilnosti. Dakle, ono što su generacije pre nas stvarale (u slučaju izvora po osnovu privatizacije), odnosno deo onoga što će generacije koje tek dolaze stvoriti (u slučaju inostranog zaduživanja) tekuća generacija je neprovodno potrošila, što je ekvivalentan primer negativnog međugeneracijskog transfera. Pri tome, dodatno su, i to drastično, pogoršani odnosi u raspodeli stvorenih vrednosti na štetu ogromne armije tzv. tranzicionih gubitnika, a u korist malobrojne skupine novopečenih bogataša – takva i dela političkog establišmenta koji je od njih postavljen i kontrolisan po klasičnim modelima odnosa klijent–patron.<sup>6</sup>

U sledećoj tabeli nalaze se podaci o stopama doprinosa pojedinačnih sektora ostvarenoj stopi rasta BDP-a nacionalne ekonomije, iz kojih se vidi da je on u najvećoj meri bio zasnovan na porastu usluga, i to onog njihovog dela koji nije razmenljiv na svetskom tržištu, već se vezuje za domaće tržište i tražnju na njemu.

5 Iz materijala Republičkog zavoda za razvoj Srbije, *Analiza i prognoza BDP Srbije 2008*, Osnovni nalazi. Pri tome se još ne navodi: da se samo jedan manji deo preduzetih investicija pokriva domaćim štednjom, a najveći deo stranom akumulacijom, da se deficit u međunarodni trgovini pokriva iz novog zaduživanja zemlje i iz priliva po osnovu deviznih doznaka (čak između 3 i 4 milijarde dolara godišnje), da se domaća tražnja u delu koji se odnosi na stanovništvo generiše stalnim rastom njihove zaduženosti, što je sasvim limitiranog dometa, da se tražnja javnih preduzeća (a prema nekim procenama država priznima/Kontrolise oko 45 odsto svih investicija) zasniva dobrim delom na antcipaciji budućih prihoda i generisanju ogromnih dugova i dugovanja privatnim preduzećima itd.

6 O ovoj temi videti šire u R. Grabowski, *Pathways to Economic Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1999.

1 Iz materijala Republičkog zavoda za razvoj Srbije, *Analiza i prognoza BDP Srbije 2008*, Beograd, 2008, strana 23.



Tabela 1. Stope doprinosa sektora rastu BDP-a (%)<sup>7</sup>

Sektor	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Poljoprivreda	2.1	-0.4	-0.9	2.2	-0.6	0.0	-0.9	0.5
Vađenje rude i kamena	-0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Preradivačka industrija	-0.6	-0.5	-0.9	1.3	0.0	0.8	0.7	0.5
Proizvodnja električne energije, gasa i vode	0.0	-0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Gradevinarstvo	-0.6	-0.2	0.3	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1
Ukupne usluge	1.9	2.2	2.5	3.4	5.0	4.6	6.1	6.1
Trgovina na veliko i malo	0.6	0.9	0.8	1.3	1.8	1.0	1.9	1.7
Hoteli i restorani	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.0
Saobraćaj i telekomunikacije	1.0	0.2	0.7	1.2	1.8	2.7	2.7	3.1
Finansijsko posredovanje	-0.4	0.5	0.4	0.5	0.9	1.0	1.3	1.3
Poslovi sa nekretninama	0.2	0.3	0.3	0.2	0.4	0.5	0.1	0.1
Ostale usluge	0.4	0.3	0.3	0.3	-0.1	-0.4	0.1	0.0
Porezi i doprinosi	2.1	3.3	1.4	1.4	1.6	0.0	1.3	1.0
BDP	4.8	4.2	2.5	8.4	6.2	5.7	7.5	8.3

Na osnovu do sada izvedene analize može se sugerisati da Srbija u sprovođenju strukturalnih promena i transformacije svoje ekonomije (kako je napred sugerisano) nije napravila sustunske pomake ka održivom razvoju barem kod prve tri definisane kategorije promena. Izmjena strukture stvaranja BDP-a višena je na taj način da je umesto jačanja intenzivne i krupne poljoprivredne proizvodnje, modernih delatnosti, tj. propulzivnih grana industrije i proizvodnih (razmenljivih) usluga, došlo do podsticanja prekomerne potrošnje svih vidova, gubljenja industrijske osnovne zemlje, uvozne zavisnosti u gotovo svim delatnostima, pa i kod robe široke potrošnje. Na strani raspodele stvorenih vrednosti takođe je došlo do drastičnog pogoršavanja, uz dalje urušavanje srednje klase (gotovo uništene u periodu devedesetih godina XX veka, ali kratkotrajno ohrabrene razvojem događaja na prelazu u novi milenijum), koja je u svim visokorazvijenim zemljama stub nosilac promena i prosperiteta društva. Srbija se i danas u međunarodnom okruženju doživljava kao zemlja izvoznica voća i povrća, mesa i žive stoke, metalških proizvoda i drugih sirovina i poluproizvoda, dok je na strani tražnje izuzetno zavisna od uvoza energenata, mašina i opreme, kao i novih tehnologija i robe široke potrošnje.

\* Izvor: Republički zavod za razvoj Srbije, *Analiza i prognoza BDP Srbije 2008*, Beograd, 2008, str. 27.

8 Podaci za 2008. izvedeni su u Republičkom zavodu za razvoj na osnovu prognoze KIPAS-a.

Na kraju, u pogledu poslednje od strukturalnih promena koje su navedene – urbanizacija i drugi gaćijeg rasporeda stanovništva jedne zemlje, može se konstatovati da je period poslednjih de setak godina doveo do daljeg, još drastičnijeg i nepovoljnijeg rasporeda stanovnika, investicija, dohotka koji se stvara i bogatstva u zemlji, nego što je bilo ionako tesko nasleđe s kraja XX veka.<sup>9</sup> Prema računama prostornih planera, u najatraktivnijem delu Srbije, a to je područje Beograda i Novog Sada sa gravitirajućom teritorijom, koje čini svega 6,7 odsto ukupne površine zemlje, koncentrisano je 27,1 odsto svih stanovnika, 41,6 odsto svih zaposlenih i tu se stvara čak 45,6 odsto ukupnog dohotka zemlje. Potpuno suprotno tome, celi region uz granicu Srbije prema Rumuniji, Bugarskoj, Makedoniji i Crnoj Gori ostaju populaciono devastirani, a sela se u celoj zemlji prazne takvom brzinom da demografske projekcije kažu da će do 2075 biti više hiljada novih, potpuno izumitih kosovskih naselja.

Tabela 2. Osnovni podaci o teritorijalnoj koncentraciji stanovništva, zaposlenosti i narodnom dohotku na beogradskom i novosadskom metropolitanskom području.<sup>10</sup>

Opština	Površina (u km2)	Udeo u ukupnoj (u %)	Stanovništvo (2002)	Udeo u ukupnom (u %)	Zaposlenost (2007)	Udeo u ukupnom (u %)	Narodni dohodak (u mil din, 2005)	Udeo u ukupnom (u %)
Grad Beograd	3.222		1.552.151		617.737		310.015	
Grad Novi Sad	699		261.121		148.585		77.455	
Indija	385		42.849		9.793		4.056	
Stara Pazova	381		55.871		13.544		5.848	
Pećinci	489		19.865		3.727		2.667	
Pancevo	755		122.534		39.016		18.816	
Ukupno metropolitansko područje	5.901	6,7	2.054.341	27,1	832.402	41,6	418.837	15,6
Srbija	88.361	100,0	7.576.837	100,0	2.002.314	100,0	918.732	100,0

Nedostatak definisane i sprovedljive politike regionalnog razvoja, ruralnog razvoja i lokalnog strateškog planiranja, uz očuvane težnje iz devedesetih godina za centralizacijom vlasti na višem nivou odlučivanja, doveo je do toga da danas paralelno funkcionišu „dve Srbije“ – jedna sjajna, našminkana, nasmejana, „spinovana“ marketniskim radovima dobro plaćenih eksperata i druga, osiromašena, bezidejna, socijalno isključena i narzlegd besperspektivna.

9 U to se autor rada uverio radeci u timu za promociju NSOR, a kada je u nekim lokalnim i zabacnim krajevima Srbije vec u Novom Sadu, Nisu, Kragujevcu itd. od ucesnika u raspravi slušao kretke u bespraviznim Srbiji i prevelikom koncentraciji odlucivanja u jednom centru.

10 Izvor: M. Vučković, S. Zeković, T. Maricic, *Postsocialistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije – Stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*, IAUŠ, Beograd, 2010, str. 115.

### 3. NSOR – POTREBA ZA IZGRADNJOM EKONOMIJE ZASNOVANE NA ZNANJU<sup>11</sup>

Projekt izrade Strategije održivog razvoja Republike Srbije iniciran je kao direktan odgovor na Svet-ski summit o održivom razvoju, na predlog ambasadora Kraljevine Švedske u Beogradu. Realizacija projekta započeta je u julu 2005. kroz saradnju Kabineta potpredsednika Vlade Republike Srbije za duževog za evropske integracije, Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) i Švedske agencije za međunarodnu saradnju (Sida). Osnovni cilj projekta bio je da kroz širok participativni proces proizvede Strategiju održivog razvoja Republike Srbije kao sveobuhvatni strateški razvojni dokument Vlade, zasnovan na postojećem stratejskom okviru.

Saglasno međunarodnoj praksi, izrada Strategije se odvijala kroz participativni proces, uz angažovanje velikog broja zainteresovanih strana u srpskom društvu. Drugim rečima, potvrdjujući dosadašnja saznanja o konceptu održivog razvoja kao procesu koji se zasniva na uzajamnom učenju i povezivanju brojnih iskustava i ekspertiza u jednu sinergiju usmerenu ka unapređenju svih aspekata života, predviđena je izrada Strategije održivog razvoja kroz saradnju i interakciju brojnih relevantnih institucija i zainteresovanih strana srpskog društva, uz nesumnjivu voduću ulogu Vlade Republike Srbije.

Cilj Strategije održivog razvoja Republike Srbije je da dovede do ravnoteže tri ključna faktora, odnosno tri stuba održivog razvoja: *održivog ekonomskog rasta* i privrednog i tehnološkog razvoja, *održivog razvoja društva* na osnovu socijalne ravnoteže, *zaštite životne sredine* uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima, spajajući ih u jednu celinu podržanu odgovarajućim institucionalnim okvirom. Strategija održivog razvoja Srbije značajno doprinosi uskladjivanju eventualnih konfliktnih ciljeva različitih aspekata društveno-ekonomskog razvoja, prevažilaženju jaza između procesa utvrđivanja sektorskih politika, kao i uspostavljanju sistema uzajamnih prednosti. To je ostvareno u zajedničkom radu na izradi Strategije, odnosno kroz učesće svih ključnih društvenih grupa.

Strategija polazi od do tada već usvojenih strateških dokumenata Vlade Republike Srbije, a pre svega, vodilo se računa o postovanju principa i ciljeva koji su usvojeni u Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Strategiji za smanjenje siromaštva, Strategiji privrednog razvoja Republike Srbije 2006–2012. i Predlogu Nacionalnog programa zaštite životne sredine.

Kada se govori o strateškim opredeljenjima Srbije u budućnosti, kao prvi korak postavilo se definisanje vizije Srbije u globalnom svetu, u okruženju svojih suseda i njenim razvojnim perspektivama. Definicija vizije Srbije za koju se opredelila većina učesnika na participativnom skupu održanom marta 2006. i koja je ušla u konačni tekst NSOR-a glasi: „Srbija je 2017. godine institucionalno i ekonomski razvijena država sa adekvatnom infrastrukturom, kompatibilna sa standardima EU, sa privredom zasnovanom na znanju, efikasno korišćenim prirodnim i stvorenim resursima, većom efikasnošću i produktivnošću, bogata obrazovanim ljudima, sa očuvanom životnom sredinom, istorijskim i kulturnim nasledem, država u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora i koja pruža jednake mogućnosti za sve građane”.

<sup>11</sup> U ovom delu rada dat je skraćeni prikaz sadržine NSOR-a, a posebno dela koji se odnosi na aspekte ekonomskog razvoja. Korisnici su materijali iz teksta usvajene NSOR. Za detalje pogledati [www.odzivni.razvoj.gov.rs](http://www.odzivni.razvoj.gov.rs)

Kao što se odmah uočava, ovakva vizija Srbije odise ne samo optimizmom već i iskazuje želju i pravac kretanja društva Srbije u sledećih desetak godina, a zasniva se na pretpostavci da će se u tom roku dostići uslovi za punopravno članstvo zemlje u EU. Upravo stoga u nastavku se dalju definisani prioriteti koji bi trebalo da doprinesu ostvarivanju tako postavljene vizije Srbije:

- **Prioritet 1: Članstvo u EU**

Da bi ostvarila svoje osnovno strateško-političko opredeljenje – uključivanje u evropske integrativne tokove, pridruživanje, a potom i pristupanje EU – Srbija mora da ispuni brojne složene i međusobno povezane uslove koje je EU formulisala pre više od jedne decenije kroz:

- o razvoj stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje i zaštitu ljudskih prava i prava manjina;
- o razvoj tržišne ekonomije sposobne da se suoči sa pritiskom konkurencije unutar EU;
- o usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU i preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva.

- **Prioritet 2: Razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnotežen ekonomski rast**

Podsticanje inovacija, stvaranje boljih veza između nauke, tehnologije i preduzetništva, rast kapaciteta za istraživanje i razvoj, uključujući nove informacione i komunikacione tehnologije kroz:

- o unapređenje uslova za privlačenje stranih direktnih investicija;
- o makroekonomsku stabilnost i povećanje izvoza;
- o razvoj malih i srednjih preduzeća;
- o završetak privatizacije;
- o obezbeđenje sigurnosti snabdevanja energijom uz povećanje efikasnosti energetskih snabdevaka i energetske efikasnosti privrede;
- o podsticanje inovacija i promovisanje preduzetništva;
- o promovisanje informatickog društva.

- **Prioritet 3: Razvoj i obrazovanje ljudi, povećanje zapošljavanja i socijalna uključenost**

Stvaranje većeg broja radnih mesta, privlačenje stručnjaka, unapređivanje kvaliteta i prilagodljivosti radne snage, veća ulaganja u ljudske resurse kroz:

- o sprečavanje odliva stručnjaka stvaranjem boljih radnih uslova;
- o unapređenje prilagodljivosti radnika i postizanje veće fleksibilnosti tržišta rada;
- o ulaganje u znanje i veštine ljudi kroz kvalitetno, efikasno i praktično primenljivo obrazovanje i permanentno usavršavanje pripadnika svih društvenih grupa na principima jednakih mogućnosti;
- o socijalnu uključenost i afirmativne mere za podsticanje zapošljavanja mladih, žena i pripadnika marginalizovanih grupa;
- o investiranje u javno zdravlje, posebno u primarnu zdravstvenu zaštitu sa akcentom na mere prevencije.

<sup>12</sup> Tekst prioriteta je preuzet u integralnom obliku iz NSOR-a.

- Prioritet 4: Razvoj infrastrukture i ravnomeran regionalni razvoj

Unapređivanje atraktivnosti zemlje, osiguranje adekvatnog kvaliteta i nivoa usluga kroz:

- o proširenje i unapređenje saobraćajne infrastrukture;
- o razvoj komunalne infrastrukture (vodosnabdevanje, prečišćavanje otpadnih voda i upravljanje otpadom);
- o smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva i podizanje regionalne konkurentnosti;
- o podsticanje ravnomernog regionalnog razvoja i lokalnih razvojnih inicijativa otvaranjem različitih mogućnosti saradnje privatnog i javnog sektora uz sagledavanje rodne dimenzije i perspektive razvoja;
- o adekvatno korišćenje prostora, kao kritičnog resursa za regionalni razvoj;
- o održivi razvoj energetske infrastrukture u skladu sa očekivanim dinamičnim privrednim rastom;
- o ruralni razvoj.

- Prioritet 5: Zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa

Očuvanje i unapređivanje sistema zaštite životne sredine, smanjenje zagađenja i pritiska na životnu sredinu, korišćenje prirodnih resursa na način da se obezbedi njihova raspoloživost za buduće generacije kroz:

- o uspostavljanje sistema zaštite i održivog korišćenja prirodnih bogatstava, odnosno resursa (vazduha, voda, zemljišta, mineralnih sirovina, šuma, riba, divljih biljnih i životinjskih vrsta);
- o jačanje uzajamnog delovanja i ostvarenje značajnih efekata između zaštite životne sredine i ekonomskog rasta, uključujući politike životne sredine u razvojne politike drugih sektora;
- o investiranje u smanjenje zagađenja životne sredine i razvoj čistijih tehnologija;
- o smanjenje visoke energetske intenzivnosti privrede Srbije i efikasnije korišćenje fosilnih goriva;
- o podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije;
- o planiranje održive proizvodnje i potrošnje i smanjenje otpada po jedinici proizvoda;
- o zaštitu i očuvanje biodiverziteta.

Da bi se zacrtani prioriteti i ostvarili, definisani su i principi na kojima će se zasnivati ostvarivanje NSOR-a. To su sledeći principi:

- *Medugeneracijska solidarnost i solidarnost unutar generacije.* Zadovoljiti potrebe sadašnjih generacija bez ugrožavanja prava budućih generacija da zadovolje svoje potrebe. Solidarnost unutar generacije postiči demokratski usaglašenom raspodelom raspoloživog prirodnog i stvorenog kapitala, na način koji obezbeđuje osnovne ljudske potrebe za sve društvene grupe.

- *Otvoreno i demokratsko društvo – učešće građana u odlučivanju.* Garantovati građanima prava, obezbediti pristup informacijama i osigurati dostupnost pravde. Obezbediti

odgovarajuće konsultacije i učešće građana u donošenju odluka. Braniti stabilnost demokratskih institucija na osnovama mira, bezbednosti i slobode

- *Znanje kao nosilac razvoja.* Promovisati prosperitetnu, inovativnu, konkurentnu i ekološki efikasnu ekonomiju zasnovanu na znanju, koja obezbeđuje visok standard života i punu i visokokvalitetnu zaposlenost. Promovisati obrazovanje i razvijanje javne svesti o održivom razvoju.
- *Uključenost u društvene procese.* Promovisati punu integraciju građana u društvo, podsticati jednake mogućnosti za svakoga, promovisanjem ljudskih prava, posebno rodne ravnopravnosti, borbom protiv svih oblika diskriminacije, afirmativnim merama za marginalizovane grupe i smanjenjem siromaštva. Razlike i polarizaciju među članovima društva treba svoditi na najmanju moguću meru i stalno se boriti protiv socijalne isključenosti i siromaštva.
- *Integrisanje pitanja životne sredine u ostale sektorske politike.* Promovisati integraciju ekonomskih, socijalnih i ekoloških pristupa i analiza, te podizati korišćenje instrumenta kao što je strateška procena životne sredine. Podsticati socijalni dijalog, društveno odgovorno poslovanje i javno-privatno partnerstvo.
- *Princip predostrožnosti.* Zahtevati očuvanje prirodne ravnoteže u okolnostima kada nema pouzdanih informacija o određenom problemu. Svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini. U slučaju mogućih i značajnih uticaja na životnu sredinu, preduzimati preventivne aktivnosti, osobito u situacijama ugrožavanja dobrobiti ljudi i životinja.
- *Princip zagađivač/korisnik plaća, uključujući troškove vezane za životnu sredinu* i odnosno uključiti troškove uništavanja životne sredine u ekonomske troškove zagađivača korisnika, primenom principa zagađivač/korisnik plaća. Na taj način se postuže pokrivanje pune ekonomske cene u koju ulaze troškovi proizvodnje, upotrebe i odlaganja proizvoda u toku čitavog njegovog životnog ciklusa.
- *Održiva proizvodnja i potrošnja.* Postovati uravnotežene odnose u eksploataciji prirodnih resursa i obezbediti visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine. Smanjiti zagađenje životne sredine i promovisati održivu potrošnju i proizvodnju, tako da ekonomski rast ne uzrokuje proporcionalni porast degradacije životne sredine.

U delu strategije koji se odnosi na ekonomske aspekte razvoja autori s pravom zapažaju da je današnji koncept razvoja zasnovan na novoj teoriji rasta, u čijem su centru primenjeno znanje i kompleks naučnotehnološkog razvoja. Umesto starog koncepta prirodnih komparativnih prednosti, u modernom shvatanju razvoja dominiraju stvorene (kreirane) komparativne prednosti, umesto prirodnih resursa brzina kreiranja inovacija i sposobnost jedne privrede da ostvari teorijska znanja pretvori u pronalaskе i nove tehnologije, postaju ključne odrednice brzine rasta i razvoja nacionalne ekonomije. Nekadašnje shvatanje bogatstva mereno je fizičkim i finansijskim kapitalom (tone proizvedene robe i milioni stečenog novca), a danas je ključna odrednica nacionalnog bogatstva sposobnost ostvarivanja novih znanja, ideja, inovacija i tehnologija, odnosno kreiranje i raspolaganje humanim kapitalom.

Jačanje integrativnih procesa Srbije ka punopravnom članstvu u EU vidi se kao deo siveg procesa osiguravanja i jačanja sopstvene pozicije u međunarodnom okruženju. To je potrebno stoga

Što paralelno sa ubrzanjem razvoja u svetskim razmerama dolazi do stvaranja globalnih alijansi i povezivanja čitavih regiona da bi se stekle što jače pozicije na svetskoj ekonomskoj i finansijskoj pozornici. Oni koji ne učestvuju u tim procesima zasvim sigurno ostaju dugoročno marginalizovani, izopšteni iz glavnih tokova informacija i znanja, a propuštene šanse se vremenom sve teže nadoknadju. Srbija, s obzirom na veličinu i snagu svoje teritorije i ekonomije, ne sme sebi dopustiti taj luksuz da bude marginalizovana, već mora što je brže moguće da uhvati priključak i pronađe svoje mesto u evropskoj kompoziciji.

U strategiji se definišu i posebne oblasti koje su detaljno obradene, a koje predstavljaju suštinu izgradnje ekonomije zasnovane na znanju u našim uslovima. To su sledeći aspekti:

- *privreda zasnovana na znanju, kao kvalitativna odrednica strateškog razvojnog procesa;*
- *struktura i kvalitet održive ekonomije i privrednog sistema;*
- *način ostvarivanja i dovršetka održivih ekonomskih reformi;*
- *adekvatno makroekonomsko okruženje i izbor ekonomske politike;*
- *sistem održive proizvodnje i potrošnje;*
- *unapređenje sistema obrazovanja i vaspitanja;*
- *razvoj i unapređenje informaciono-komunikacionih tehnologija;*
- *održiva naučnotehnoška politika i sistemi;*
- *zaštita i unapređenje intelektualne svojine.*

Upikov optimizmu, koji krasi ključne delove NSOR-a, u razradi se s pravom upozorava na sledeće ključne probleme, odnosno rizike održivosti sadašnjih reformskih procesa:

- (1) Jedan od njih se odnosi na *strukturu budžetskih prihoda*, odnosno na činjenicu da je gotovo zanemarljiv iznos *greensfield* investicija u odnosu na privatizaciju postojećih preduzeća.
- (2) Drugi problem je to što se *prinosima od privatizacije nazire kraj*, lako proces privatizacije još nije dovršen, preostaje onaj teži deo posla u kome na red dolaze prezadužena i tržišno besperspektivna preduzeća, kao i deo nešto vrednijeg državnog sektora.
- (3) Treći problem tiče se *javne potrošnje i budžetskog balansa* u Srbiji. Javna potrošnja permanentno iznosi preko 45 odsto BDP-a, a ukupni javni rashodi i izdaci 38,4 odsto za 2006. i 37,5 odsto po planu za 2007. Pri tome treba naglasiti da su trenutni izdaci za obrazovanje samo 3,5 odsto BDP-a, a za zaštitu životne sredine svega 0,3 odsto BDP-a i da je to daleko ispod nivoa izdvajanja za te namene u naprednim zemljama u tranziciji.
- (4) Četvrti problem predstavlja *neodrživa ekspanzija uvoza i dalje produbljivanje trgovinskog i platnog deficita, što se može tumaćiti kao izraz nesrazmerne visine domaće neproduktivne potrošnje*, ali i nedovoljne konkurentnosti srpske privrede.
- (5) Peti problem koji se prirodno nastavlja na prethodne tendencije jeste *nedovoljno investiranje*, pogotovo iz domaćih izvora akumulacije.
- (6) S tim u vezi je problem *nedovoljnog razvoja tržišta kapitala*.

Dakle, već tokom 2007. daleko pre izbijanja globalne ekonomsko-finansijske krize, u NSOR-u se daju jasna upozorenja o neodrživosti razvojnog modela Srbije koji je primenivao od 2001. naovamo. Taj model se zasnivao na održavanju (lažne) makroekonomske stabilnosti, uključujući i kurs nacionalne valute, na prilivu kapitala po osnovu privatizacije (dok je bilo šta da se prodaje), na prilivu po osnovu doznaka (što je takode krajnje nezvesno) i na novom zaduživanju. Istovremeno, ti prilivi se nisu produktivno koristili već su u najvećem obimu korisni em za pokrivanje deficita (unutrašnjeg i spoljnog), a dobri rezultati na planu stabilnosti (ostvareni šok terapijom na početku reformi) nisu preočeni u strukturne promene i restrukturiranje posrnule industrije.

#### 4. MOGUĆNOSTI PRIMENE NSOR-a U USLOVIMA (GLOBALNE) KRIZE

Na kraju ovog rada kao logično se postavlja pitanje mogućnosti ostvarivanja postavljenih ciljeva i principa NSOR-a, a pogotovo u rokovima koji su zacrtani do 2017.

Odmah se mora reći da je izbijanje svetske krize umnogome uslovalo redefinisane postavljene zadatke (uostalom, revizija akcionog plana za sprovođenje NSOR-a već je pripremljena). Međutim, i bez tog faktora, sa sigurnošću se može tvrditi da bi ostvarivanje strategije bilo ugroženo u bliskoj budućnosti, usled neodrživosti razvojnog modela koji se forsira poslednje decenije. Oslanjajući isključivo na „moćnu ruku slobodnog tržišta“, kao regulatora međusobnih odnosa organizacija i institucija koje učestvuju na njemu, pokazalo se u penjoj meri kao prevažidni, idealistički koncept teoretičara ekonomske analize. Aktivna uloga države namice se iz najmanje sledećih razloga: postojanja kategorije javnih dobara, tačnije načina upravljanja njima i problema „slobodnih korisnika“; eksternih ekonomija, a pogotovo u oblastima kao što su životna sredina, infrastruktura, nauka i obrazovanje; i nekehdaka (asimetrična) informisanosti učesnika na tržištu. Stoga država mora aktivno da deluje na planu:

- postizanja i održavanja makroekonomske stabilnosti;
- ispravljanja tržišnih otkaza (koji su navedeni);
- preraspodele stvorenog dohotka u korist najugroženijih grupa stanovništva;
- hvatanja koraka sa naprednim, inovativnim ekonomijama (*catching-up* process).

U svom delovanju država se mora pridržavati principa najisre participativnosti, uključivajnja što većeg dela stanovništva u procese definisanja i donošenja razvojnih odluka; ona mora podsticati pojedince na inovativno ponašanje, na što širu primenu stečenih znanja i stalno lično usavršavanje, a ne da naredjuje, kritikuje i kažnjava. Posebno je u slučaju Srbije, kao i kod mnogih njenih suseda, bitna efikasna i realna, a ne nominalna i parolaska bitka sa korupcijom i organizovanim kriminalom, uz čišćenje državnih institucija od pojedimaca povezanih sa ovim pojavama, kako bi se podigao urušeni ugled naiznaimnijih institucija koje simbolisu državu.

Poseban problem u razvoju Srbije u budućnosti biće aspekt regionalnih pitanja i populacione politike zemlje. Ukoliko se veoma brzo i efikasno ne pristupi aktivnostima za smanjivanje regionalnih dispariteta i ne preduzmu mere za podsticanje prirodnog prirastaja, pozitivni efekti svih ostalih razvojnih mera biće obesmisljeni, u namiranju i katastrofi, dekadim.

Korenita promena ponašanja države, ali i stanovnika Srbije, u pogledu navika u proizvodnji i pogotovo u potrošnji nameće se kao hitna. Ograničavanje lične i opšte potrošnje i njihovo usklađivanje sa realnim mogućnostima, uz paralelan porast investicija, jeste *conditio sine qua non* za preživljavanje srpske ekonomije i društva. U tom pravcu je i jačanje svesti celog društva o značaju reciklaže različitih vrsta otpada, pre svega papira, stakla, metala; smanjivanja potrošnje svih vidova energije po jedinici proizvedenog dohotka; stimulisanja proizvodnje obnovljivih izvora energije; nauke, istraživanja i obrazovanja za dugoročan razvoj zemlje te, u skladu sa tim, i pojačana izdavanja za te namene. Samo sa tako restrukturiranom ekonomijom, koja može proizvoditi robu i usluge po kvalitetu i cenama konkurentne na svetskom tržištu, Srbija može očekivati ostvarivanje održivosti u svom procesu razvoja.

### SUMMARY

*Sustainable development concept is a leading development model today all over the World. Its implementation is specifically supported by different international organizations, like UN, WB, IMF, EU and others. Further integration of The Republic of Serbia into EU structures, like for other countries of the Region, is requested by adoption and implementation of National Sustainable Development Strategy. Government of Serbia adopted that Strategy in May 2008, in next Year adopted Action Plan for the implementation of Strategy, and this Year the First Report on Strategy implementation will be published.*

*In this paper we first, give the basic explanations on Sustainable Development concept, specially in Economic Development and also the trends of Development process in Serbia during this decade, second, essential overview of the Strategy content in Economic questions and in conclusion estimation on the possibilities to implement Strategy – its goals and planned time frame.*

*Key words: development, sustainability, strategy, transition, reforms.*

### LITERATURA

- Grubowski, K., *Pathways to Economic Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1999.
- Nacionalna strategija održivog razvoja Srbije, Vlada Republike Srbije, maj 2008, [www.odrzivi-razvoj.gov.rs](http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs)
- Republički zavod za razvoj Srbije, *Izveštaj o razvoju*, Beograd, 2008.
- Republički zavod za razvoj Srbije, *Analiza i prognoza BDP Srbije 2008*, Beograd, 2008.
- Vukosavić, M., Zeković, S., Maričić, T., *Postsocijalistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije – Stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*, IAUS, Beograd, 2010.

## EKONOMIJA, MAKROEKONOMIJA I ENERGETSKA EFIKASNOST U SRBIJI

Aleksandar Kovačević, saradnik Instituta za energetske studije u Oksfordu, Velika Britanija

*Energetska efikasnost je kritična determinanta svakog ekonomskog sistema. Može se analizirati za svaki ekonomski sistem (od domaćinstva ili preduzeća do nacionalne ekonomije) i prikazati u vidu više parcijalnih koeficijenata energetske efikasnosti. Ti koeficijenti mogu biti integrisani u različite agregatne pokazatelje energetske efikasnosti. Mada je precizna matematička formulacija van fokusa ovog rada, ovide se prikazuje dovoljno strukturiran opis problema energetske efikasnosti u Srbiji, uz indikaciju njegovih posledica. Zalazeći u dublju analizu od uobičajenog prikazivanja energetske efikasnosti kao tehničke okolnosti, ovaj rad objašnjava veze između energetske efikasnosti i uprave, renti, visokih transakcionih troškova, industrijskih struktura, javnih dobara i energetskog siromaštva. Na taj način se prikazuje buhvatlan koncept energetske efikasnosti kao kompleksnog kvalitativnog indikatora i daju preporuke za njeno poboljšanje.*

*Ključne reči: energetska efikasnost, javno dobro, energetsko siromaštvo, rente, dobra uprava, formiranje kapitala.*

### UVOD

Ekonomska efikasnost je jedno od osnovnih merila svakog ekonomskog sistema. Ekonomski sistemi troše izvesnu količinu energije. Potrošnja energije može se staviti u odnos s različitim proizvodima ekonomskog sistema i na taj način se može meriti energetska efikasnost pojedinog ekonomskog sistema. Energetska efikasnost podrazumeva niz drugih okolnosti koje je određuju: izvestan stepen raznovrsnosti sistema, izvestan stepen informisanosti i organizacije. Shodno tome, energetska efikasnost ekonomskih sistema pokazace više obeležja kvaliteta tog ekonomskog sistema od različitih koncepata produktivnosti ili drugih merenja ekonomskog rezultata.

Ovide ćemo sagledati odnose energetske efikasnosti ekonomije i makroekonomije na primeru Srbije. Postoje složeni odnosi između potrošnje energije u pojedinim ekonomskim celinama, preduzećima, domaćinstvima, zgradama, regionima, gradovima i tako dalje. Isto tako može se govoriti o energetske efikasnosti nacionalne ekonomije. Međutim,

različita obeležja odnosa između utrošene energije i ostvarenog ekonomskog rezultata ne govore nam dovoljno o **energetskoj efikasnosti sistema**. Te odnose potrebno je dopuniti različitim tehničkim karakteristikama korišćenja energije u tom ekonomskom sistemu.

Shodno tome, govorimo o **parcijalnim koeficijentima energetske efikasnosti** koji nam bliže definišu određene koeficijente energetske konverzije ili različitih oblika i vrsta korisćenja energije. Isto tako, postoje različiti **parcijalni koeficijenti korišćenja ili konverzije** različitih oblika energije. Na primer, koeficijenti korišćenja toplotne, električne, mehaničke energije ili, pak, koeficijenti efikasnosti konverzije toplotne energije u električnu, hemijsku u električnu, hemijske u toplotnu i tako dalje.

Svi ti parcijalni koeficijenti energetske efikasnosti komponuju na određeni način opštu energetsku efikasnost velikog ekonomskog sistema. Komponovanje različitih parcijalnih koeficijenata energetske efikasnosti ukazuje nam na kvalitet upravljanja ekonomskim sistemom, u koji dalje spadaju poznate ekonomske okolnosti – od monetarne politike, poreske politike, upravljanja preduzećima, dobre vlade do institucija, geografskog položaja i raznih drugih ekonomskih prilika. Dakle, energetska efikasnost jednog ekonomskog sistema bice, na razvestan način, integral svih ovih parcijalnih koeficijenata i okolnosti koje na te koeficijente utiču.

## 1. DEFINICIJA PROBLEMA

Uočavamo da ekonomski sistemi koriste različite oblike energije u različitoj meri. Možemo govoriti o portfoliju snabdevanja energijom za svaki pojedini ekonomski sistem. Kao i kod svakog ekonomskog portfolija i ovdje se susrećemo s njegovim osnovnim karakteristikama: raznim, diferencijacijom i drugim okolnostima koje nam opisuju strukturu portfolija. Pored toga, možemo govoriti o portfoliju potrošnje energije, te se ovdje susrećemo s različitim okolnostima i vidovima potrošnje energije. Isto tako, možemo govoriti i o portfoliju različitih energetske konverzije i transformacije koje se odigravaju u pojedinom ekonomskom sistemu.

Možemo razlikovati one delove različitih portfolija koji se nalaze u javnoj sferi i na koje mogu da utiču određene javne politike i one delove portfolija koji se nalaze u sferi komercijalnog tržišta i cija se optimizacija vrši tržišnim mehanizmima. Snabdevanje energijom je karakteristično po tome što angažuje javna dobra u velikoj meri. Javna dobra, poput životne sredine mineralnih sirovina, sigurnosti snabdevanja, pouzdanosti tržišta i tako dalje, angažovana su u kontekstu proizvodnje, potrošnje, prenosa i korišćenja energije. Portfolio ovih javnih dobara bice znatno pod uticajem različitih javnih politika i javnih institucija. Nasuprot tome, proizvodnja i prodaja energije mogu biti predmet komercijalnog tržišta gdje se optimizacija portfolija vrši opštim komercijalnim metodama. Razgraničenje između javnog i komercijalnog nije jednodavno. Razlikuje se od jednog do drugog ekonomskog sistema i predstavlja jedno od kritičnih obeležja energetske portfolija kod različitih ekonomskih sistema.

## 1.1. Utrošena primarna energija

Utrošena primarna energija je osnovna karakteristika svakog ekonomskog sistema. Svaki ekonomski sistem troši izvesnu količinu primarne energije. Primarna energija se pojavljuje u različitim oblicima, izvorima, na različitim geografskim područjima i u različitoj gustini. Smatra se da je ukupna količina primarne energije koju koristi pojedini ekonomski sistem jednako od ključnih obeležja tog sistema. Ukupna utrošena primarna energija u Srbiji u 2000. godini procenjena je na nešto manje od 16 miliona tona ekvivalentne nafte. Računato po stanovniku ova utrošena energija činila je malo više od 2 tone ekvivalentne nafte po stanovniku godišnje, a to znači da je utrošena energija po stanovniku u Srbiji bila nešto malo veća od svetskog proseka, ali više nego dva puta manja od proseka zemalja OECD-a. U odnosu na nacionalni proizvod, Srbija je trošila 1,2 tone ekvivalentne nafte za svakih 1.000 dolara nacionalnog proizvoda. To je bilo oko četiri puta više od svetskog proseka i šest puta više od proseka zemalja OECD-a. Ovakvo utrošena primarna energija proizvodila je i određenu količinu ugljen-dioksida. To je u Srbiji iznosilo 3,14 tona ugljen-dioksida po jednoj toni ekvivalentne nafte utrošene u Srbiji, što je takode bilo više i od svetskog proseka i od proseka OECD-a, koji su slični i iznose oko 2,4 tone ugljen-dioksida po toni ekvivalentne nafte. Razume se da je količina emitovanog ugljen-dioksida po jedinici nacionalnog proizvoda u Srbiji bila znatno veća i od svetskog i od proseka OECD-a. Tačnije, Srbija je po jedinici nacionalnog proizvoda emitovala više od pet puta veću količinu ugljen-dioksida od svetskog proseka i više nego osam puta veću količinu od proseka zemalja OECD-a.

Dakle, utrošena primarna energija u Srbiji znatno je veća od svetskog proseka i proseka zemalja OECD-a računato prema nacionalnom proizvodu, ali je približno jednaka računato po stanovniku. To ukazuje na neobično mali efekat korišćenja energije u Srbiji u stvaranju nacionalnog proizvoda.

Kada se pogleda najkvalitetniji oblik energije – električna energija – Srbija je trošila nešto više od 4.000 kWh po stanovniku, što je znatno više od svetskog proseka koji je iznosio 2.700 kWh, ali više nego upola manje od proseka OECD-a.

Ti podaci ukazuju na to da ukupno utrošena primarna energija u Srbiji ne ostvaruje nacionalni proizvod kako bi se moglo očekivati. Postoji upadljiva nesrazmera između utrošene primarne energije i ostvarenog nacionalnog proizvoda: velika količina primarne energije, otpulike na nivou svetskog nacionalnog proizvoda, ostvaruje u Srbiji znatno manji nacionalni proizvod od svetskog proseka i proseka OECD-a. Pored toga, iz takve količine primarne energije Srbija dobija i koristi upola manje kvalitetne električne energije nego što je to prosek OECD-a, a takvu energiju znatno slabije koristi u ostvarenju nacionalnog proizvoda.

## 1.2. Konverzija energije i finalna potrošnja

Tako visoka potrošnja primarne energije ukazuje na to da postoje odgovarajući problemi kako u finalnoj potrošnji, tako i u konverziji jednog vida energije u drugi. Ovdje posebno običajno pažnju na dva parcijalna koeficijenta energetske efikasnosti: efikasnost konverzije energetske efikasnost kod finalne potrošnje.

Efikasnost konverzije deli se na efikasnost kod promene oblika energije, odnosno kod prenosa energije s mesta konverzije ili proizvodnje do mesta finalne potrošnje.

Efikasnost finalne potrošnje energije iskazuje se odnosom utrošene finalne energije i ostvarenog ekonomskog proizvoda. Taj parcijalni koeficijent pojavljuje se na mestima finalne potrošnje energije.

Osim toga, postoje i dinamičke okolnosti kod efikasnosti korišćenja energije. Energija se mora dovesti u vezu s potrošnjom ne samo po obliku i mestu korišćenja nego i po vremenu korišćenja. Ovdje govorimo o odgovarajućem upravljanju energetske i ekonomskim sistemima koji treba da dovedu u vezu dinamiku konverzije, prenosa i potrošnje energije s dinamikom stvaranja ekonomskih vrednosti.

### 1.3. Angažovanje imovine u energetske transformacije

Nije moguće zamisliti konverziju, prenos ili potrošnju energije bez angažovanja imovine. Ovo angažovanje imovine imaće svoje ekonomske karakteristike, kao što su pouzdanost, koeficijent korišćenja, odgovarajuće sezone karakteristike i druge dinamičke okolnosti. Pored toga, korišćenje imovine može zavistiti od meteoroloških i geografskih uslova. Koeficijent angažovanja imovine u energetske transformacije ukazuje na to koliko će ekonomskih vrednosti biti potrebno angažovati u ovom procesu. Nizi koeficijent korišćenja imovine ukazuje da će za isti obim energetske usluga biti potrebno angažovati znatno više imovine. Korišćenje imovine u energetske procesima u Srbiji neobično je malo: u konverziji lignita u električnu energiju angažovana imovina se koristi ispod 80 odsto raspoloživog vremena, kod ekstrakcije lignita korišćenje imovine je ispod 40 odsto raspoloživog vremena, a u sistemima daljinskog grejanja korišćenje imovine je ispod 20 odsto raspoloživog vremena. To ukazuje na veliki obim angažovane imovine u energetske transformacije za relativno mali obim korišćenja energije. Kao što je već ranije pomenuto, obim primarne energije po stanovniku u Srbiji je približno jednak svetskom proseku. Međutim, obim angažovane imovine očigledno je znatno iznad svetskog proseka i bliži se proseku OECD-a, gde se uz istu količinu imovine proizvodi znatno veći ekonomski efekat.

Očigledno postoje periodi nedovoljnog korišćenja raspoložive energetske infrastrukture. To se, pre svega, odnosi na letnji period kada se energetska infrastruktura za grejanje uopšte ne koristi, što dalje implicira slabo i nedovoljno korišćenje infrastrukture u oblasti gasa, električne energije, sistema za distribuciju toplote itd. Uočavamo veliku zavisnost korišćenja imovine od sezone i meteoroloških uslova.

Sledeća karakteristika energetske sistema je njihova tehnička pouzdanost. Što god je pouzdanost manja, stepen iskorišćenja imovine biće manji. Mada je u Srbiji došlo do osrednjeg poboljšanja pouzdanosti energetske sistema u poslednjih osam godina, i dalje pretpostavljamo da ta pouzdanost nije na zadovoljavajućem nivou. Naime, ovakva pouzdanost ostvaruje se u znatno kraćem vremenu korišćenja energetske sistema nego što je korišćenje u razvijenim zemljama.

### 1.4. Pribavljanje primarne energije

Primarna energija se može pribaviti ekstrakcijom, uvozom ili proizvodnjom. Kod pribavljanja energije iz uvoza efekat na nacionalni proizvod biće relativno mali. Nasuprot tome, proizvodnja energije dovodi do zaposlenosti domaćih resursa.

Ovde treba imati u vidu kvalitet energetske portfolija. Ako se radi o pribavljanju energije iz ekstrakcije, uvoza ili proizvodnje, ukupan obim energije treba da bude nabavljen u odgovarajućoj srazmeri iz različitih izvora s ciljem da se ostvari odgovarajuća diverzifikacija portfolija i odgovarajuća sigurnost snabdevanja. Sigurnost snabdevanja takođe zahteva angažovanje kapitala i to da izvestan obim kapitala u izvesnom periodu ne bude korišćen. Postoje različiti upravljački mehanizmi na domaćem i međunarodnom nivou kojima se obezbeđuje odgovarajuća sigurnost snabdevanja uz visok stepen iskorišćenja raspoloživog kapitala. Imajući na umu relativno mali stepen iskorišćenja sistema za pribavljanje energije, naftovoda, gasovoda, rečnog transporta i sistema ekstrakcije, koji stoje na raspolaganju Srbiji, uočavamo da će pribavljanje primarne energije biti neobično skupo. Pored toga, Srbija nema izlaz na more pa, shodno tome, nema direktnog dodira s razvijenim energetske tržištem tako da prenos energije s tog razvijenog tržišta do tačke konverzije, odnosno tačke korišćenja u Srbiji podrazumeva dodatne troškove. Možemo zaključiti da će jedinica primarne energije koja se koristi u Srbiji biti skuplja u monetarnim kategorijama od prosečne cene te vrste energije na svetskom tržištu.

Konačno, možemo zaključiti da se raspoloživa primarna energija u Srbiji pribavlja uz veće troškove nabavke, dodatne troškove prenosa, uvećane troškove konverzije i nisku efikasnost konverzije, odnosno finalne potrošnje. To ukazuje da će opšti troškovi energije u ekonomskom sistemu Srbije biti bitno veći od svetskog proseka i proseka OECD-a. Isto tako, imajući u vidu da se najveći deo energije pribavlja uvozom ili ekstrakcijom, efekat ovih energetske procesa na eventualno formiranje novostvorene vrednosti ili nacionalnog proizvoda biće relativno mali. Konačno, svi ovi energetske procesi u Srbiji angažuju znatno više kapitala po jedinici nego što je to slučaj u svetskom proseku, naročito u zemljama OECD-a.

## 2. KORIŠĆENJE ENERGIJE

Kako smo već ranije utvrdili, korišćenje energije u Srbiji je ispod svetskog proseka i ispod proseka OECD-a u smislu energetske efikasnosti. Međutim, korišćenje energije ima svoje društvene i ekonomske posledice. Ovdje ćemo sagledati samo osnovne posledice na sirovaštvo, industrijsku proizvodnju, domaću tražnju i formiranje nacionalnog proizvoda. To su, razume se, samo najznačajnije okolnosti koje prate korišćenje energije ili koje su posledice korišćenja energije. Detaljnija analiza zahtevala bi, naravno, analizu parcijalnih koeficijenta energetske efikasnosti u delu konverzije i prenosa energije.

## 2.1. Upotreba energije i siromaštvo

Upotreba energije kod stanovništva u Srbiji neobično je neefikasna. To se pre svega odnosi na upotrebu energije za grejanje. Grejanje stambenog prostora i grejanje sanitarne tople vode podrazumevaju korišćenje velike količine energije po jedinici grejnog prostora ili zagrejanje vode, odnosno po stanovniku. Pored toga, troši se velika količina visokokvalitetnih vidova energije, kao što su električna energija i prirodni gas. Međutim, mali je ukupan obim energetskih usluga koje stanovništvo koristi.

Nedovoljan obim energetskih usluga podrazumeva nedovoljan komfor u kome stanovništvo živi. Oko 38 odsto stanovnika Srbije greje manje od 10 m<sup>2</sup> grejnog prostora po članu domaćinstva, a postoji oko 10 odsto domaćinstava koji greju manje od 5 m<sup>2</sup> po članu domaćinstva. To implicira nedovoljnu količinu raspoloživog grejanog stambenog prostora. Odatle proizlazi veći obim bolesti, brže širenje epidemija i dodatna takozvana zimska smrtnost. Dakle, posledica nedovoljnog korišćenja energije je izvesna devastacija ljudskog kapitala.

Na drugoj strani, za tu količinu energije stanovništvo plaća visoku cenu. Može se smatrati da praktično polovina stanovnika troši za grejanje mnogo više od 10 odsto svog ukupnog prihoda, što se inače smatra gornjom granicom potrošnje za ove namene. Drugim rečima, sa stanovišta troškova i stanovišta nedovoljnih energetskih uslova, prema uobičajenim međunarodnim standardima, znatan deo stanovništva Srbije živi u zoni energetskog siromaštva.

Pored toga, to siromaštvo pricano je i osetnim zagađenjem u samom domaćinstvu (*indoor pollution*). Posledica ove okolnosti je dodatni morbiditet stanovništva i dalje uvećana zimska smrtnost. Podaci ukazuju da je zimska smrtnost u Srbiji za više od jedne trećine veća od smrtnosti u letnjim mesecima, što se smatra gornjom granicom po uobičajenim međunarodnim standardima. U takvim uslovima javlja se smanjenje radne sposobnosti stanovništva, uvećano izostajanje s posla, kada je zaposleno, odnosno smanjenu produktivnost kada je u prilici da radi. Pored toga, domaćinstvo trpi dodatne troškove zdravstvenog zbrinjavanja bolesnih članova.

## 2.2. Upotreba energije i domaća platežno sposobna tražnja

Takva upotreba energije kod stanovništva ukazuje na to da će domaća platežno sposobna tražnja biti relativno niska u odnosu na raspoložive dohotke stanovništva. Stanovništvo koje za energiju troši više nego što se očekuje ima na raspolaganju manje sredstava za druge potrebe: hranu, odeću, obuću, obrazovanje i kulturu. Domaća platežno sposobna tražnja koncentriše se kod onog stanovništva koje ima znatno veće prihode ili, pak, kod onog stanovništva čija se energetska potrošnja supsidira iz javnih fondova. To se posebno odnosi na urbano stanovništvo koje ima pristup sistemima daljinskog grejanja. Kod ovog stanovništva deo troškova grejanja pokriva se iz javnih fondova u novcu ili u naturi. Na taj način platežno sposobna tražnja koncentriše se u velikim urbanim centrima, a ovdje se posebno ističe Beograd, i usmerava na uvoznu robu široke potrošnje. Otuda se formira odgovarajuća

tražnja za ovom robom, a dalje iz toga proizlazi i odgovarajući spolnotrgovinski deficit. Ta okolnost poznata je u ekonomskoj analizi u Srbiji već više od dvedeset godina. S druge strane, nedovoljna platežno sposobna tražnja kod većine stanovništva (oko tri četvrtine stanovništva) ukazuje na smanjenu tražnju za domaćom robom i uslugama koje bi ovo stanovništvo slabije materijalnog statusa inače tražilo. Otuda potiče suviše mala domaća za poslenost i nedovoljno angazovanje raspoloživih kapaciteta u proizvodnji hrane, pružanju usluga i delu industrijske proizvodnje.

## 2.3. Upotreba energije i industrijska proizvodnja

Pored smanjene tražnje, industrijska proizvodnja u Srbiji opterećena je i problemom uvećanih troškova energije. Kada se industrijska postrojenja koriste povremeno i nedovoljnom intenzivnošću fiksni utrošak energije može da dominira ukupnom energetska potrošnjom industrijskog kapaciteta. Iz toga proizlazi da potrošnja energije ima nizu elastičnost u odnosu na obim industrijske proizvodnje nego ostali troškovi. Shodno tome, formiraju se uvećani troškovi energije po jedinici proizvodnje, koji dalje vrše uticaj na cenu robe i usluga. Ovdje imamo na umu to da je energija koja se koristi u industriji pribavljena s uvećanim troškovima nabavke po jedinici, pa su onda i finansijski troškovi koji slede fizičke utroške energije takođe uvećani. To dalje utiče na likvidnost industrijskih preduzeća i njihovu sposobnost da obavljaju svoju proizvodnu funkciju.

## 2.4. Problem energetske intenzivnosti nacionalnog proizvoda

Iz okolnosti uvećane potrošnje energije po domaćinstvu, odnosno uvećane potrošnje energije po jedinici industrijskog proizvoda, a isto tako i uvećane potrošnje energije po jedinici poljoprivrednog proizvoda proizlazi znatna energetska intenzivnost ukupnog nacionalnog proizvoda. Ovdje treba dodati i neobično veliku saobraćajnu intenzivnost u Srbiji. Ta intenzivnost rasla je po neobično visokoj stopi u poslednjih nekoliko godina, gde se povećavao broj vozila i isto tako korišćenje ovih vozila u urbanim centrima. Korišćenje vozila u urbanim centrima podrazumeva i uvećanu potrošnju goriva po pređenom kilometru.

Uvećana energetska intenzivnost nacionalnog proizvoda ne može se u potpunosti sagledati raspoloživim statističkim podacima. Može se smatrati da je obim energije prikazan u zvaničnoj statistici manji od stvarno utrošenog (bar za onoliko koliko se utroši nerestitovanoj, ogrevnog drveta), a da je nacionalni proizvod zbog raznih statističkih okolnosti prikazan višim nego što stvarno jeste.

Takva energetska intenzivnost podrazumeva manju konkurentnost privrede Srbije, optereću je izvoznu sposobnost te privrede i smanjuje ukupni devizni priliv. S druge strane, uvećana potrošnja energije podrazumeva znatan devizni odliv, imajući na umu visoku uvoznu zavisnost energetskog sektora kako u delu uvoza goriva tako i u delu uvoza opreme kod korisćenja domaćih energetskih sirovina.



## 2.5. Problem materijalne intenzivnosti nacionalnog proizvoda

Imajući na umu ekstrakciju domaćih energetske sirovine potrebno je ukazati na uvećanu materijalnu intenzivnost domaćeg nacionalnog proizvoda. Obim materijala – lignita i jalovine, koji se iskopa u Srbiji svake godine znatno prevazilazi ukupan obim svih ostalih materijalnih procesa u privredi Srbije. To diktira vrlo veliku materijalnu intenzivnost nacionalnog proizvoda. Imajući na umu mali energetske sadržaj po jedinici mase kod lignita zaključuje se da je produktivnost ovako velikog materijalnog toka vrlo mala i znatno manja od prosečne produktivnosti energetske sirovine u svetu. To dovodi do smanjene opšte produktivnosti i dalje utiče na smanjenu konkurentnost privrede Srbije u međunarodnoj trgovini.

## 3. KONCEPT ENERGETSKE EFIKASNOSTI

Ovde ćemo analizirati problem eventualnog povećanja energetske efikasnosti u nacionalnoj ekonomiji. Mogućnosti poboljšanja energetske efikasnosti su mnogobrojne, ali se u principu svode na ulaganje kapitala. Naime, postoji odgovarajuća smena između potrošnje energije i angazovanja imovine. Da bi se u dugom roku i održivo smanjila potrošnja energije, neophodno je angazovati dodatnu imovinu. Shodno tome, sposobnost jedne privrede da poboljša energetske efikasnosti u krajnjem će zavistiti od sposobnosti te privrede da formira dodatni kapital, uvećava raspoloživo znanje i angazuje dodatnu imovinu iz domaće ili inostrane štednje.

### 3.1. Pojam štednje energije

Štednja energije je uži koncept od energetske efikasnosti. Pod štednjom energije podrazumevaju se razne okolnosti koje dovode do smanjenja potrošnje energije. To se može ostvariti uvećanjem energetske efikasnosti ali se, isto tako, može ostvariti i odricanjem od dela energetske usluga. Raspoložive ankete ukazuju na to da je odricanje od dela energetske usluga najčešći oblik štednje kod stanovništva Srbije. Troškovi ovakvog postupka mogu biti veći od troškova energije koja se eventualno time uštedi. Troškovi neostvarenih energetske usluga javljaju se u dužem roku, a troškovi energije su tipično likvidni troškovi i javljaju se u relativno kratkom roku posle nastanka odgovarajućeg utroška. Zbog toga, u vrlo kratkom roku ovaj vid štednje energije može imati neophodne efekte na ekonomiju preduzeća ili domaćinstva. Međutim, u dužem roku i u kontekstu nacionalne ekonomije sama štednja energije na način da se umanjuje obim korišćenih energetske usluga nije održiva i može dovesti do neadekvatnih posledica kako za kvalitet života, ljudski kapital, tako i za formiranje nacionalnog proizvoda.

### 3.2. Pojam efikasne upotrebe energije

Pod efikasnom upotrebom energije podrazumevamo manju upotrebu energije po jedinici ostvarenih usluga. Dakle, energetska efikasnost podrazumeva izvestan odnos energetske inputa i ekonomskog outputa. To se može postići ulaganjem znanja, odnosno imovine ili, ukupno uzlev, kapitala.

Postoji takozvani paradoks energetske efikasnosti. Kada ekonomska jedinica, preduzeće ili domaćinstvo uveća energetske efikasnosti, može se očekivati da će porasti obim energetske usluga koje ta ekonomska jedinica koristi. Drugim rečima, smanjenje obima utroška energije po jedinici može dovesti do iste ili veće ukupne potrošnje energije. Takav proces neophodno dovodi do privrednog razvoja.

Privredni razvoj nastaje kada domaćinstvo i industrija angažuju dodatnu imovinu, odnosno dodatno znanje radi poboljšanja energetske efikasnosti, a isto tako i kada se svrsishodno troši dodatna količina energije. Na taj način privreda može da postane konkurentna i da raspolaze dodatnom tražnjom.

### 3.3. Energija i kapital

Kao što je već rečeno, uvećanje energetske efikasnosti podrazumeva i uvećanje angazovanog kapitala. Najčešće je tu reč o simultanom korišćenju imovine i znanja. Takvo ulaganje kapitala podleže svim uobičajenim ekonomskim pravilima kod formiranja i ulaganja kapitala. Drugim rečima, ulaganje kapitala zavisiće od pravnog i institucionalnog okvira, raspoloživog kapitala, kamatnih stopa, raspoloživog znanja i sposobnosti i tako dalje.

Može se smatrati da ulaganje kapitala u povećanje energetske efikasnosti predstavlja naprosto sofisticiran vid ulaganja. Drugim rečima, za tu svrhu potrebno je saznamo više znanja u ukupnom misku imovine koja se angažuje. Moderni energetske sistemi podrazumevaju uvećanu količinu znanja u uređajima kojima se postiže uvećanje energetske efikasnosti. To zahteva učešće u međunarodnoj podeli rada kako u delu istraživanja i razvoja tako i u delu prenosa tehnologije, međunarodne trgovine i drugog.

Osim toga, ulaganje kapitala u poboljšanje energetske efikasnosti podrazumeva i odgovarajuću analizu troškova i koristi. To nas upućuje na potrebu da cene energije u odnosu na cenu ekonomskog proizvoda te energije budu adekvatno postavljene. Imajući na umu to da su troškovi energije u Srbiji natprosečno veliki u odnosu na međunarodne proseke, moglo bi se smatrati da je ovaj uslov, po pravilu, ispunjen.

Međutim, postoje i odgovarajuće distorzije cena. Naime, u Srbiji se najznačajniji oblik energije – električna energija – proizvodi iz domaćih izvora: hidroenergije i lignita. Ti izvori su domaći prirodni resursi koji se ne nalaze na međunarodnom tržištu. Okolnost da Srbija troši natprosečno količinu električne energije po stanovniku u odnosu na svetski proseku ukazuje na to da se ova električna energija ne troši efikasno. Nacionalni proizvod koji proizilazi iz električne energije manji je od onoga što bi se moglo očekivati. To ukazuje na verovatnoću da je cena električne energije znatno supsidirana i da se električna energija stavlja na raspolaganje domaćim potrošačima ispod stvarnih troškova proizvodnje. Kada imamo u vidu to da Srbija još uvek nije obavezna da primenjuje sve međunarodne propise u oblasti zaštite životne sredine, može se uočiti postojanje značajnih renti u oblasti ekstrakcije energetske sirovine: hidroenergije i lignita. Ulaganje kapitala u energetske efikasnosti u Srbiji može biti izloženo kako nedovoljnoj raspoloživosti kapitala, njegovoj visokoj ceni, tako i neadekvatnom odnosu troškova i koristi takvog ulaganja.

### 3.4. Proizvedena ili pribavljena energija

Energija se pribavlja ekstrakcijom domaćih prirodnih resursa ili uvozom. Ukoliko su domaći resursi vrlo visokog kvaliteta – natprosečnog kvaliteta u odnosu na međunarodni prosjek – mogu se ostvariti odgovarajuće rente na prirodne resurse. Te rente mogu se ostvariti i tako što se ne plaćaju svi troškovi korišćenja prirodnih resursa. To se naročito odnosi na troškove zaštite životne sredine. Kada je situacija takva, nacionalna ekonomija dobija odgovarajuće resurse uz angažovanje male količine rada, pa je doprinos ovog procesa nacionalnom proizvodu i zaposlenosti relativno mali, s druge strane, a s druge strane, stvara se relativno visok trošak zaštite životne sredine (koji se odlaže i kumulira tokom vremena), pa se tako formiraju odgovarajuće rente na korišćenje prirodnih resursa.

Distribucija ovih renti kroz strukturu nacionalne privrede može se obavljati na više načina. Ta distribucija može biti tako organizovana da dovede do devastacije kvaliteta državnih uprava koja njom upravlja.

Energija se takođe može proizvesti. Dobar primer je proizvodnja biomase. Ukoliko se biomasa proizvodi i koristi za energetske svrhe, ona natprosečno doprinosi domaćoj zaposlenosti. Moglo bi se očekivati da proizvodnja biomase, kao i svaka druga industrijska aktivnost, može da bude natprosečno produktivna u odnosu na međunarodni prosjek i stvori pozitivne efekte na ukupnu konkurentnost privrede. Za to u Srbiji postoje prirodne, geografske i logističke pretpostavke. Nažalost, te pretpostavke se koriste u vrlo maloj meri.

## 4. ULAGANJE U ENERGETSKU EFIKASNOST

Imajući na umu nisku energetska efikasnost privrede Srbije možemo očekivati da ulaganja u energetska efikasnost ovde imaju natprosečni prinos na investicije. Međutim, to se može ostvariti samo pod uslovom da su druge okolnosti takve da omogućavaju izvođenje tih investicija.

### 4.1. Uticaj pribavljanja i korišćenja energije na kvalitet uprave

Sum energetska sektor – pribavljanje, konverzija, prenos i korišćenje energije – utiče na kvalitet državne uprave. Ukoliko ovi energetska procesi uključuju distribuciju renti na prirodne resurse ili tranzit energije, državna uprava će imati dodatne priloge kako direktno, tako i indirektno. Redistribucija renti kroz strukturu društvenog sistema omogućava odgovarajući prinos za upravljača koji tu distribuciju obavlja. Na taj način se povećava sigurnost uprave a smanjuje njena odgovornost za kvalitet posla koji vrši. Slično važi za onaj deo renti koji je direktan doprinos javnom budžetu. Obično postoji izvesna veza između placiranja poreza i očekivane usluge dobre uprave. Međutim, ako su porezi relativno mali jer se razlika nadomescuje iz renti, možemo očekivati i da će kvalitet uprave biti umanjeno.

Kao što je poznato, kvalitet uprave je jedna od ključnih determinanti investicija

Ukoliko je distribucija renti povezana s distribucijom energije, u ukoliko postoji odboj varijacije supsidiranja različitih energetskih tokova, to predstavlja smanjenje troškova za pojedine energetske delatnosti i, shodno tome, značajnu barijeru za ulaz u granu. To se odnosi kako na energetske investitore tako i na potrošače koji se u takvoj situaciji mogu ustezati od investicija u energetska efikasnost.

Na taj način se formiraju latentni kumulativni troškovi. To naravno važi za troškove životne sredine, gde se zagađenje zemljišta i vode može akumulirati u toku vremena i predstavljati veoma veliki dodatni trošak u budućnosti. Ukoliko ovakva situacija postoji, domaći investitori, kako proizvođači, tako i potrošači, odlagaju investicije do krajnjeg momenta dok se ovi latentni troškovi ne materijalizuju. Međutim, kada se troškovi zaista materijalizuju može doći ili do ulaganja u energetska efikasnost ili, pak, do prestanka rada preduzeća, odnosno znatnog smanjenja obima energetskih usluga koje subjekat koristi.

### 4.2. Uticaj kvaliteta uprave na korišćenje energije

Državna uprava može proizvesti značajne uticaje na korišćenje energije i eventualne investicije u energetska efikasnost. Upravljanje cenama i odnosi cena pojedinih oblika energije, odnosi cene energije i cene opreme kojom se ta energija koristi ili, pak, odgovarajući poreski ili carinski troškovi mogu osetno uticati na odluke investitora u vezi s poboljšanjem energetske efikasnosti. Međutim, treba smatrati da su najznačajniji troškovi oni do kojih dolazi usled smanjene sigurnosti snabdevanja energijom.

Ukoliko je portfolio energetskih izvora koji država koristi vrlo siromašan i slabodostupni kovan, svi privredni subjekti se mogu suočiti s rizikom snabdevanja. Rizik sigurnosti snabdevanja je uvek specifičan i uvek vezan za konkretan vid energije. Subjekti se mogu naći u situaciji da na problem sigurnosti snabdevanja odgovore tako što će se osposobiti za korišćenje više alternativnih izvora energije. To nije besplatno. Osposobljavanje za korišćenje više različitih izvora energije podrazumeva investicije u specijalizovanu opremu. Ako se investicija podeli i umesto visokospecijalizovane, visokofikasne opreme za korišćenje jednog vida energije subjekat nabavlja opremu za korišćenje više izvora energije, možemo očekivati da će pojedinačna efikasnost opreme biti manja.

Na taj način subjekat se nalazi u situaciji da poseduje više angažovane imovine nego što mu je potrebno, da je korišćenje te imovine relativno slabo a troškovi po jedinici relativno uvećani. U takvim okolnostima investiciona sposobnost se smanjuje i može dovesti do toga da i onda kada se ekonomske prilike poboljšaju, subjekat nije u stanju da investira u poboljšanje energetske efikasnosti.

Dakle, uticaj kvaliteta uprave na korišćenje energije je, pre svega, uticaj u domenu sigurnosti snabdevanja, odnosno korišćenja odgovarajućih javnih dobara. Smanji se da će sigurnost snabdevanja naročito biti smanjena ukoliko su energetska tržišta nepotpuno ili ukoliko je njihovo funkcionisanje izloženo uvećanom uticaju države. Takva situacija može nastati kada regulatorna tela, pored neophodne regulacije prirodnih monopola, energetskih

mreža), regulišu i cenu energetske usluga i proizvoda. Ta regulacija uvećava nesigurnost i latentne troškove subjekata pa tako smanjuje verovatnoću investicija.

## ZAKLJUČAK

Sledeći ranije objavljenu analizu<sup>2</sup> uočavamo da je Srbija izložena nekoliko izazovima u oblasti energetske politike uključujući i samo formulisanje energetske politike. Praktično nema odgovarajućeg institucionalnog procesa kojim bi se formulisala energetska politika u pravcu energetske efikasnosti i koordinirala aktivnost mnogih državnih organa (poreskih, tehničkih, finansijskih, monetarnih, ekonomskih, ekoloških i tako dalje) u pravcu koji bi omogućio investicije u poboljšanje energetske efikasnosti.

Predstoji odgovarajuća reforma energetske tržišta i regulacije. U kontekstu pristupanja Evropskoj uniji Srbija je već preuzela odgovarajuće obaveze koje je usmeravaju da izvedu reformu energetske tržišta i regulacije koja se primenjuje u oblasti energetike.

Sigurnost snabdevanja energijom je značajan izazov za Srbiju budući da ona nema izlaz na more i da povećanje energetske sigurnosti podrazumeva znatno poboljšanje ekonomskih odnosa sa susednim zemljama i primenu odgovarajućih evropskih standarda u oblasti tranzita energije i trgovine sa susednim zemljama, odnosno korišćenja unutrašnjih vodnih i drugih transportnih puteva.

Iz toga proizilazi problem formulisanja primenljive politike poboljšanja energetske efikasnosti. Obaveze u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji uključuju i odgovarajuću politiku zaštite životne sredine i smanjenje uticaja na klimatske promene. Ovde treba imati na umu to da je teritorija Srbije natprosečno izložena eventualnim efektima klimatskih promena.

Neophodno je, takođe, smanjenje energetske siromaštva koje je, kao što smo videli, u Srbiji neobično izraženo. Imajući na umu to da je potrošnja energije privatna stvar pojedinog domaćinstva, ipak moramo zaključiti da je energetska siromaštvo problem javnog karaktera. Problemi javnog zdravlja i ukupne agregatne tražnje jesu problemi koji se nalaze u javnom domenu i, shodno tome, zahtevaju odgovarajuću javnu politiku.

Da bi do poboljšanja došlo, potrebno je povećati regionalnu saradnju i ukupnu trgovinu. Fizička otvorenost za trgovinu i stvarno uvećanje trgovine u ekonomskoj literaturi smatraju se najznačajnijim determinantama dobre državne uprave.

Konačno, jedan aspekt uključivanja u regionalnu saradnju jeste i odgovarajući doprinos regionalnim procesima tranzita energije. Ovde se ne može računati s tranzitnim rentama već s malom regionalnom saradnjom, koja treba da dovede do trgovine energijom uz najmanje tehnički moguće troškove za sve učesnike u regionu.

2. I.E.A. UNDP, *Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction*, OECD/IEA, Paris, 2008.

## SUMMARY

*Energy efficiency is one critical determinant of any economic system. It could be analysed for any economic system (from household or company to national economy) and expressed in many different partial energy efficiency coefficients. These coefficients could be integrated in various aggregate energy efficiency indicators. Although detailed mathematical expression of energy efficiency indicators is beyond the scope of this work, it provides sufficiently structured description of the energy efficiency problem in Serbia while also indicating its consequences. Going further than usual expressions of energy efficiency as a technical feature, paper describes links between energy efficiency and governance, rent seeking, high transaction costs, industrial structures, public goods and energy poverty. It provides broad concept of energy efficiency as a complex quality indicator while providing guidelines for its improvement.*

*Key words: energy efficiency, public goods, energy poverty, rent seeking, good governance, capital formation.*

## LITERATURA

- Energoprojekt – ENTEL, Strategija razvoja energetike Grada Beograda, Beograd, 2009, [www.beograd.rs](http://www.beograd.rs).
- IEA, *Key World Energy Statistics*, OECD/IEA, Paris, 2009.
- IEA, UNDP, *Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction*, OECD/IEA, Paris, 2008.
- Kovačević, dr Miladin, Stamenković, dr Stojan, *Mesečne analize i trendovi*, Ekonomski institut, Beograd, januar 2010.
- Ministry of mining and energy, *Security of Supply Statement of the Republic of Serbia*, Belgrade, August 2009, [www.energy-community.org](http://www.energy-community.org).
- Rowley, Charles K., editor, *The selected works of Gordon Tullock*, Volume 5, *The Rent Seeking Society*, Liberty Fund Inc, Indianapolis, 2005.
- Stojanović, Kosta, *Osnovi teorije ekonomskih vrednosti*, Srpska kraljevska akademija, Beograd, 1910.
- UNDP, *Zaglavljiveni u prošlost – energija, životna sredina i siromaštvo u Srbiji i Crnoj Gori*, prevod s engleskog, Cesid, Beograd, 2008.

UDK 338.45.621.311(497.11); 502.131.1:338.1(497.11)

## RAZVOJ ELEKTROENERGETSKOG SISTEMA SRBIJE U FUNKCIJI ODRŽIVOG RAZVOJA

Prof. dr Nikola Rajaković, redovni profesor Elektrotehničkog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu

*U radu se analiziraju različiti energetske izvori (elektrane) s ciljem nalaženja njihove optimalne kombinacije (miksa). Potrebe održivog razvoja nameću aktivna ograničenja u ovoj analizi. Optimalno rešenje se nalazi u diversifikaciji izvora (aktiviranje svih potencijala), odnosno u korišćenju njihove sinergije zajedno sa energetsom efikasnošću.*

*Cljučne reči: održivi razvoj, elektroenergetski sistemi, Srbija.*

### KRATAK OPIS ELEKTROENERGETSKOG SISTEMA SA KONVENCIONALNIM ELEKTRANAMA

Elektroenergetski sistem (EES) Srbije, pored osnovnih zadataka da sigurno, pouzdano i ekonomično snabdeva potrošače dovoljnim količinama kvalitetne električne energije, sve više brine i o aspektima zaštite životne sredine, odnosno o održivom razvoju.

U tom kontekstu neophodno je stalno unapređenje postupaka i tehnologija koje bi adekvatno odgovorile ovim zadacima u fazi planiranja i eksploatacije sistema.

Elektroenergetski sistemi sa rastom interkonekcija prelaze granice pojedinih država i pierastaju u moćne kontinentalne sisteme tako da su posledice njihove eksploatacije globalne. Postoje elektroenergetski sistem dimenzioniše kako prema potrebama u energiji tako i prema potrebama u snazi i, s obzirom na velika kapitalna ulaganja koja zahteva izgradnja i eksploatacija elektroenergetskih kapaciteta, optimalnom dimenzionisanju i održavanju EES-a prida se veći značaj.

Električna energija učestvuje u velikoj meri u podmiirenju ukupnih energetskih potreba. Ito učesće varira od zemlje do zemlje, u zavisnosti od strukture energetskih resursa, i u njoj zemlji kreće se negde do jedne trećine ukupnih potreba.

Elektrane (izvori električne energije) imaju zadatak da u svakom trenutku zadovolje potrebe potrošača za električnom energijom i da obezbede neophodan nivo rezerve za slučaj ispada pojedinih kapaciteta ili za slučaj nepredviđenih zahteva od strane potrošača. U osnovi postoje tri dominantna načina proizvodnje električne energije: proizvodnja

u hidroelektranama, u termoelektranama i u nuklearnim elektranama. Suštinska razlika između njih je u formi primarne energije iz koje se proizvodi mehanička energija koja se kasnije transformiše u električnu.

Proizvodnja električne energije u hidroelektranama predstavlja klasičan način produkcije u ko-  
me se potencijalna energija primarnog **energetskog resursa (vode)** pomoću hidroturbine pretvara u mehaničku energiju, a zatim hidrogenator mehaničku energiju konvertuje u finalni proizvod na izlazu, tj. u električnu energiju.

Performanse hidroelektrana zavise od protoka vode, od ukupne raspoložive količine vode na godišnjem horizontu (možuća godišnja proizvodnja hidroelektrana), od raspoloživog pada i od raspodele vode tokom godine. Hidroelektrane se prema vremenu pražnjenja akumulacionog bazena dele na protočne i na akumulacione (sa sedmičnom, sezonskom, godišnjom i višegodišnjom akumulacijom).

U EES Srbije iz hidroelektrana se u poslednjih nekoliko godina proizvodi oko trećina godišnje proizvodnje električne energije, sa tendencijom smanjivanja učešća. Kvalitetni vodni potencijali su uglavnom iskorišćeni (izuzev Drine) i novi elektroenergetski izvori mogu se eventualno očekivati u okviru rešavanja sirihih problema vodosnabdevanja (formiranje akumulacija) ili preko izgradnje malih hidroelektrana. Generalno se može konstatovati da je izgradnja hidroelektrana investiciono veoma skup posao, ali je njihova eksploatacija, s obzirom na to da je primarni energetski resurs (voda) besplatan i obnovljiv, znatno ekonomski isplativija nego eksploatacija termoelektrana.

Proizvodnja električne energije u termoelektranama zasniva se na fosilnim gorivima (ugalj, nafta, gas). Kod nas se proizvodnja u termoelektranama odvija zahvaljujući raspoloživosti niskokaloričnih lignita (kolubarski, kosovski i kostolacki basen). Oko dve trećine ukupno proizvedene električne energije kod nas proizvodi se u termoelektranama.

Nas glavni proizvođač je termoelektrana „Nikola Tesla“ (TENT) u Obrenovcu, koja koristi kolubarski lignit. Potrebe za vodom uslovlje su lokaciju na reci Savi, a blizina beogradskog regiona kao velikog potrošačkog centra doprinela je da su se ovdje spojile tri pogodnosti za izgradnju termoelektrane: uglj, voda i veliki potrošač.

Kod termoelektrana važan pokazatelj rada je rezultatni koeficijent iskorišćenja  $\eta$ , koji se računom sumarno od ulaza energije u kotao do izlaza energije iz generatora, a koji pokazuje koliko se latentne hemijske energije uglja konvertuje u električnu energiju. Ovaj stepen iskorišćenja je relativno nizak (kod najefikasnijih termoelektrana ide do 39 odsto) i grubo se može smatrati da je on nešto iznad jedne trećine ( $\eta > 1/3$ ). Termodinamičko ograničenje je Carnoov ciklus (teorijski maksimalni koeficijent Carnoovog ciklusa je  $\eta_{max} = 62\%$ , ali kod praktičnih realizacija parne turbine njegova gornja granica je oko 47 odsto). Ako je koeficijent iskorišćenja kotla oko 88 odsto (konverzija hemijske energije u toplotnu) i koeficijent iskorišćenja generatora 99 odsto, dolazi se do rezultatnog iskorišćenja od 41 odsto, što je objektivno gornja granica kojoj termoelektrane teže. U našim termoelektranama sva iskorišćenja viša od 33 odsto mogu se smatrati uspešnim. Poenta je, dakle, da se gotovo dve trećine energije kod termoelektrana gubi kroz otpadnu toplotu. Iz tih razloga se u poslednje vreme sve više grade kombinovana postrojenja za proizvodnju i toplotne i električne energije (termoelektrane-toplane ili termoelektrane sa kombinovanim ciklusom), kod kojih se rezultatni stepen iskorišćenja može podići i do dve trećine.

Negativni ekološki aspekti rada termoelektrana davno su uočeni i od posebnog su interesa i stručne i šire javnosti. Eksploatacija i transport uglja, sagorevanje uglja i deponovanje pepela, kao i povišenje temperature vode u okolnim vodotocima u koje se izliva otpadne vode, predstavljaju izvore zagađenja okoline (vazduha, vode i zemlje) o kojima se mora voditi računa. Dugoročno posmatrano, pojave kiselih kiša i efekta staklene bašte takođe su u direktnoj vezi sa produktima sagorevanja fosilnih goriva u termoelektranama. Iz tih razloga se ograničavaju količine polutanata koje se izbacuju iz dimnjaka termoelektrana u atmosferu.

Proizvodnja električne energije u nuklearnim elektranama zasniva se na kontrolisanoj nuklearnoj fisiji. Fisijom se generiše toplota koja se u reaktoru predaje nekom od rashladnih medijuma (najčešće voda), zatim se, kod nekih tipova reaktora, već u njemu proizvodi para. Nadalje je sve isto kao kod termoelektrana, osim što nuklearna elektrana ima reaktor umesto kotla. Osim toga, temperature pare su kod nuklearnih elektrana niže, tako da je termodinamički koeficijent iskorišćenja takođe nizi nego kod termoelektrana. Međutim, glavna negativna strana ostaje visok rizik u akcidentnim situacijama. Iz tog razloga zahtevi za pojačanim stepenom sigurnosti nuklearnih elektrana direktno podižu investicione i eksploatacione troškove.

Činilo se da je budućnost proizvodnje električne energije idealno sagledavati u unapredniju tehnologija kontrolisane fuzije. Međutim, ukoliko se optimistički scenariji u pogledu ovladavanja fuzijom pokažu nerealnim, tada će se, pored unapređenja i maksimalnog iskorišćenja klasičnih energetskih resursa (obnovljivih i neobnovljivih), verovatno morati pribići proizvodnji električne energije iz tehnološki usavršenih i po okolini bezbednih nuklearnih elektrana.

Suštna strategije dobre energetske politike svodi se danas u razvijenim zemljama na usklađenost efikasnosti, ekonomičnosti i ekološke prihvatljivosti s ciljem uspostavljanja ravnoteže između rastućih energetskih potreba i sve manjih rezervi primarnih energenata. Dakle, u daljoj vremenskoj perspektivi radi se o objektivizaciji ponude i tražnje u energetskom sektoru sa definisanjem dugoročno usklađenog i realističnog (održivog) razvoja energije, a u njenom okviru onda i elektroenergetike. Visoka uvozna zavisnost naše zemlje u pogledu ukupnih energetskih potreba (oko 40 odsto) čini ovaj problem još osjetljivijim u našim planerskim zadacima. Udeo elektroenergetike u ukupnoj energetici treba da se određuje na osnovu optimalnog iskorišćenja naših domaćih resursa, uz poštovanje ograničenja koja nameće svetsko tržište energenata, odnosno uz strogo uvažavanje ekonomskih zakonitosti.

Za prenos električne energije od izvora do potrošača služe prenosni i distributivni podsystemi. Međusobno povezivanje EES-a vrši se na nivou prenosnih mreža tako da se preko međupoveznih vodova formiraju elektroenergetske interkonekcije koje imaju tendenciju stalnog narastanja. Razlozi za prelaz na interkonektivni rad su, pre svega, smanjivanje potrebne rezerve (u relativnom iznosu) u sistemu i povećanje sigurnosti snabdevanja potrošača. Pored toga, maksimalna snaga sistema kao celine (koju potrošači u jednom trenutku zahtevaju) manja je od zbiru maksimalnih snaga njegovih pojedinih delova (nejednovremeni maksimumi delova). Pored toga, stiču se povoljniji uslovi za eksploataciju složenih hidro-termo sistema u smislu smanjivanja troškova po proizvedenom kWh i, konačno, omogućuje se

izgradnja velikih jedinica u sistem, koje su rentabilnije (kod manjih sistema često je aktuelno empirijsko ograničenje da snaga najvećeg agregata ne treba da prelazi 5 odsto maksimalne snage sistema).

Fizicke pojave u EES-u odvijaju se tako da se procesi proizvodnje i potrošnje dešavaju praktično istovremeno, pa se sve promene u potrošnji direktno reperkutuju na ostale podsisteme. Podsistem potrošnje je složena celina koju čini veliki broj raznorodnih prijemnika. Zahleevi ovog podsistema ili, kako se obično kaže, zahtevi konzuma promenljivi su kako u toku dana tako i tokom godine, pa je EES dužan da praktično trenutno prati promene konzuma. Svi kapaciteti u EES-u moraju se dimenzionisati prema maksimalnom opterećenju (maksimalnoj snazi) konzuma koje traje veoma kratko (npr. 1 h u toku godine). Preostalo vreme sistem radi sa smanjenim opterećenjem i kvantitativna mera koja ukazuje koliko se efektivno koristi stvarno isporučene energije i maksimalno moguće energije koju bi sistem proizveo kada bi sve vreme radio sa maksimalnom snagom. Ovaj koeficijent ima u sistemima tipične vrednosti od 0,6 do 0,8.

Planiranje razvoja elektroenergetskih kapaciteta uvek je vezano za prognozu potreba u električnoj energiji. Slično je i sa planiranjem razvoja i drugih energetske kapaciteta. Opšta zakonitost je da ekonomski rast zahteva uvećanje potreba u energiji što je, s druge strane, praćeno još nepovoljnijim uticajem na okolinu. Ta zakonitost je još validnija u korelaciji ekonomski rast – potrošnja električne energije. Nalaženje balansa u ovim relacijama je glavni zadatak energetike. Kod prognoziranja potreba za energijom polazni podatak je porast broja stanovnika na posmatranom uzorku (u pojedinoj zemlji ili za svet kao celinu), kao i specifična potrošnja energije po stanovniku. Prognoze rađene do 2060. godine zasnovane na detaljnijim analizama predviđaju da bi specifična potrošnja električne energije za svet kao celinu bila oko 4800 kWh po stanovniku u poređenju sadašnjih oko 3000 kWh po stanovniku. Ovaj scenarij podržavaju tehnološki progres u domenu racionalnog korišćenja električne energije, odnosno polazi od pretpostavke da će procesi racionalizacije osetno uznapredovati. Drugi scenarij, kojim se samo ekstrapoliraju današnje tehnologije, doveo bi do potrošnje električne energije od oko 7200 kWh po stanovniku. Na osnovu ovakvih prognoza mogu se kreirati projekcije razvoja elektroenergetike. Isto tako je značajno istaći da se očekuje još veće relativno učešće električne energije u ukupnim energetske potrebama, koje ide do oko 50 odsto na kraju tog planskog perioda.

Relativni porast maksimalnog opterećenja (ili ukupne isporučene energije) u tekućoj godini u odnosu na prethodnu naziva se stopa rasta. Naravno, izgradnja svih elektroenergetskih kapaciteta mora pratiti rast konzuma, pa sledi da su investicije u sistem sa većim stopama rasta enormno visoke. Potrebno je istaći da su u mnogim zemljama beležene višegodišnje stope rasta potrošnje i od preko 10 odsto. Stope rasta potrošnje električne energije su u neposrednoj vezi sa rastom društvenog proizvoda tako da potrošnja električne energije u velikoj meri odslužava standard.

Vidi se da specifični pokazatelji, kao što su godišnja potrošnja električne energije po stanovniku i maksimalno opterećenje (sa aspekta ostvarenog maksimuma ili sa aspekta instalisane snage) po stanovniku, mogu vrlo korisno da posluže u analizama i poređenjima.

Interesantno je da u poređenju sa zemljama Evropske unije specifična potrošnja električne energije po stanovniku u našoj zemlji ne zaostaje mnogo. Daleko nepovoljnija slika dobija se

ako se poredi specifične potrošnje energije po jedinici društvenog proizvoda kod nas i u razvijenim zemljama. Ti pokazatelji ukazuju na meru efikasnosti korišćenja energije i tu je naše zaostajanje izrazito.

Generalno, u pogledu bogatstva energentima naša zemlja deli sudbinu Evrope koja je energetski veoma deficitarno područje.

Glavni trendovi u razvoju savremenih EES-a povezani su sa činjenicom da su smanjena kapitalna ulaganja u elektroenergetiku i da se teži da se što efektivnije koristi ono što je već izgrađeno. Eksploatacija EES-a, prema tome, mora da teži ka optimalnim rešenjima sa aspekta kriterijuma ekonomičnosti i sigurnosti. Isto tako, zaostavaju se i zahtevi za povisenim kvantitetom, kao i zahtevi za povećanom pouzdanošću i manjim uticajem na okolinu. Ti zahtevi uslovljavaju široku primenu modernih, sofisticiranih sistema za praćenje, nadzor, regulaciju i kontrolu EES-a.

## ANALIZA RAZLIČITIH ENERGETSKIH IZVORA U PERSPEKTIVI

Buduća energetska politika biće uslovljena izazovom značajnog smanjenja emisije gasova staklene bašte, uz istovremeno obezbeđivanje dovoljnih količina energije za narasle potrebe, uz prihvatljive troškove za privredu i stanovništvo.

Analize različitih tehnologija proizvodnje električne energije rađene kroz više relevantnih studija sa zadatkom da se nađe optimalna kombinacija izvora uglavnom su saglasne da se uloga električne energije povećava i da je ona ključna u prevazilaženju ovih izazova.

Detaljna sagledavanja ukazuju uglavnom da je neuphodan uravnotežen pristup, koji je usmeren ka iznalaženju sinergije. Dakle, za evropske pa onda i za naše prilike može se gotovo očekljivo i citno tvrditi da su sledeći aspekti energetske politike ključni:

- *Kontrola kako energetske troškove tako i zavisnosti od uvoza nafte i gasa.*
- *Prihvatljiv i stabilan nivo cena ugljen-dioksida – od oko 40–50 evra po (CO<sub>2</sub>), (ova vrednost kod drugih scenarija dostiže nivo od 120 evra po (CO<sub>2</sub>). To nije samo značajno u ekonomskom pogledu, već i u pogledu međunarodne relevantnosti i prihvatanja politike Evropske unije o klimatskim promenama.*
- *Robustan koncept – zbog svog pristupa uključivama svih raspoloživih energetske potencijala ovaj koncept ispoljava osobine robusnosti i manje je ranjiv u odnosu na nepredviđene događaje i može bolje da iskoristi mogućnosti koje nudi tehnološki razvoj. Ovaj pristup zasnovan je na razumnom razvoju svih opcija, izbegavajući ekstremne izbore koji bi mogli da ugroze realizaciju drugih scenarija. Analiza osvetljava sti sa znatno višim troškovima goriva potvrđuje snagu njegovih zaključaka.*
- *Obezbeđenje najpovoljnije prilike za ekonomski razvoj u uslovnima ograničenja na emisije ugljen-dioksida.* Kod ovih analiza pretpostavlja se ekonomski rast od 2 odsto na godišnjem nivou, ali postoje jasne indikacije i boljih izgleda za ekonomski razvoj u izuzetno

energetske troškovi, smanjena zavisnost od uvoza, niži i stabilniji troškovi smanjenja ugljen-dioksida, uvodenje citavog niza tehnologija orijentisanih ka budućnosti sa potencijalnom rasprostranjenosću širom sveta.

- *Omnogućavanje velike sinergije između snabdevanja energijom sa niskim stepenom ugljen-dioksida i energetske efikasnosti elektrotehnologija, što predstavlja značajan deo rešenja.* Ova sinergija je važna za sve privredne sektore, ali je posebno značajna za dva sektora koji su do sada bili izuzetno zavisni od direktnog sagorevanja nafte i gasa (grejanje prostora i drumski saobraćaj). Tako se, na primer, očekuje da do 2030. godine toplotna pumpa može da zagreva kuću ili kancelariju sa smanjenom (oko 80 odsto smanjenja) emisijom CO<sub>2</sub> u poređenju sa aktuelnim grejanjem na gas ili naftu, s tim što se u isto vreme smanjuje potrošnja nafte/gasa za 90 odsto. U istim vremenskim okvirima vožnja plug-in hibridnog automobila pokretanog električnom energijom donosi sa sobom ubedljivo (oko 70 odsto) smanjenje emisije CO<sub>2</sub>, uz smanjenje potrošnje nafte/gasa za nekih 80 odsto. Ovaj scenario pretpostavlja razuman – ne previše ambiciozan – prodor ovih tehnologija.

Vise ovakvih analiza dovodi do pozitivnog zaključka okrenutog ka budućoj energetskejoj politici u Evropi i kod nas.

Samo energetska politika snažno zasnovana na energetskejoj efikasnosti na strani potrošnje, aktivan razvoj svih vidova proizvodnje električne energije sa niskim nivoom ugljen-dioksida i aktivno iskorišćavanje sinergije različitih izvora električne energije sa niskim stepenom ugljenika i efikasnih elektrotehnologija (posebno u okviru sektora grejanja i hlađenja kao i transporta) osigurace tranziciju ka privredi sa niskim stepenom ugljen-dioksida, dok će u isto vreme doprineti kako sigurnosti snabdevanja u Evropi, tako i konkurentnosti privrede.

### Akcion plan dobre energetske politike

- *Oslobađanje potencijala energetske efikasnosti*

Kultura energetske efikasnosti i štednje energije mora biti ohrabrivana u svim segmentima društva, korišćenjem raznovrsnih alata. Obrazovanje, stimulansi, standardi i obeležavanje, istraživanje i tehnološki razvoj – svaki ponaosob, moraju doprineti negovanju energetske efikasnosti u svim privrednim sektorima: domaćinstvima, industriji i sektoru usluga, transportu i putem svih energetskekih tehnologija

- *Razvoj elektroenergetskih sistema sa niskim sadržajem ugljen-dioksida korišćenjem svih raspoloživih opcija*

U narednim decenijama mora doći do napretka ka kombinaciji proizvodnji sa niskim stepenom CO<sub>2</sub> preko korišćenja i razvoja svih raspoloživih opcija: hidroenergija, ostali obnovljivi izvori energije, nuklearna energija i čiste tehnologije sa fosilnim gorivima, uključujući i izdvajanje i skladištenje ugljen-dioksida. Svaka politika koja teži isključivanju pojedinih elemenata ovog uravnoteženog kombinovanja teško će uspeti da izgradi snažan i ekonomičan elektroenergetski sistem sa niskim sadržajem ugljen-dioksida.

- *Uvodenje inteligentnih elektroenergetskih mreža*

Uvodenje inteligentnih elektroenergetskih mreža nosi sa sobom dva veoma važna zadatka. Prvi se sastoji u poboljšanju efikasnosti u elektroenergetskom sektoru, kako na strani proizvodnje tako i na strani potrošnje, preko razvoja efikasnijih tehnologija za proizvodnju električne energije i poboljšanjem efikasnosti kod različitih vidova korišćenja, uključujući rasvetu, aku mulisanje energije, elektromotorne pogone itd.

Drugi je povezan sa aktivnim razvojem dalekosežne sinergije između proizvodnje električne energije sa niskim sadržajem CO<sub>2</sub> i energetske efikasne elektrotehnologija na strani potrošnje.

Neophodno je ubrzati ovaj proces kod mnogih industrijskih ili komercijalnih aplikacija i javnog transporta, a takođe je neophodno proširiti ovaj proces na sektore kod kojih elektrifikacija omogućava značajan napredak u pogledu energetske efikasnosti: smanjenja emisije CO<sub>2</sub>, izavi snosti od nafte/gasa i grejanje i hlađenje korišćenjem toplotnih pumpi, i putni transport preko plug-in hibridnih automobila.

- *Konzistentan razvoj i tržišno orijentisani pristup*

Koristi od postojećih i novih tehnologija, kako na strani proizvodnje tako i na strani potrošnje, moraju biti iskorišćene u praksi. Za to je neophodna konzistentna razvojna strategija koja je orijentisana kako na širenje postojećih tehnologija, tako i na prevodenje novih tehnologija u poslovnu realnost putem aktivnosti na istraživanju i razvoju, demonstracionih programa, dugoročnih signala za cene CO<sub>2</sub> i uklanjanjem barijera za integraciju tržišta.

Politike javne podrške, u segmentima u kojima se pokazu neophodnim, trebalo bi da budu organizovane na način koji promovise ekonomičnost i brzu integraciju novih tehnologija na tržište.

Dugoročna priroda investicija na strani proizvodnje, i odredenih investicija na strani potrošnje, zahteva dugoročno predviđanje cena ugljen-dioksida, kako bi se omogućila integracija aktivnosti na sprečavanju klimatskih promena sa investicione i poslovne strategije.

- *Globalna saradnja u vezi sa globalnim pitanjima*

Dobro utemeljena energetska politika pojačava sigurnost snabdevanja i potkrepljuje svet ski rasprostranjen pristup klimatskim promenama putem diverzifikacije proizvodnje, mehanizama međunarodne solidarnosti, partnerstva između proizvođača i potrošača energije na međunarodnom nivou i u domenu poslovanja, međunarodne saradnje na istraživanju i razvoju i demonstracionim projektima, i međunarodnih dogovora oko klimatskih promena.

## BUDUĆE TEHNOLOGIJE PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE

Zajedno sa razvojem tehnologija na strani potrošnje, od prevashodnog je značaja i budućni progress u oblasti tehnologija za proizvodnju energije na putu ka održivim elektroenergetskim sistemima. Tehnologije koje obezbeđuju proizvodnju električne energije bez CO<sub>2</sub> ili sa niskim

sadržajem CO<sub>2</sub> od ključnog su značaja, zajedno sa poboljšanjima u termičkoj efikasnosti i sa uvođenjem tehnologija za izdvajanje i skladištenje ugljen-dioksida.

Osim osnovne podele konvencionalnih elektrana, koja je već navedena, moguće je izvršiti podjelu i napraviti razliku između tri generička procesa konverzije:

1. transformacija mehaničke energije u električnu energiju: sve termoelektrane i hidroelektrane, kao i elektrane na vetar zasnovane su na istom principu, kod kojeg turbina pokreće generator;
2. direktna konverzija sunčevog zračenja u električnu energiju putem fotonaponskih ćelija;
3. elektrohemijska konverzija u gorivim ćelijama.

Postojeći načini proizvodnje električne energije u Evropi su raznovrsni, sa znatnim razlikama između različitih zemalja članica. Procena je da će buduće tehnologije za proizvodnju električne energije, razmatrajući njihove razvojne potencijale u vremenskom periodu između 2030. i 2050. godine, uglavnom kretati sledećim pravcima:

- **Elektrane na fosilna goriva**, sa ili bez tehnologije za izdvajanje ugljen-dioksida (u spadaju elektrane sa parnim ciklusom na kameni uglj ili lignit, kombinovanim ciklusom sa integrisanom gasifikacijom i gasne turbine sa kombinovanim ciklusom);
- **Obnovljivi izvori energije**: energija vetra na kopnu i moru; različiti tipovi hidroelektrana (protocne, pumpno-akumulacione i akumulacione); elektrane na biomasu; solarna energija i geotermalne;
- **Nuklearne elektrane**: lakovodni reaktori, brzi reaktori i visokotemperaturni reaktori;
- **Distribuirana proizvodnja (malog obima)**: gorive ćelije, mikro gasne turbine, Stirling motori i motori sa unutrašnjim sagorevanjem.

Procena ključnih investicionih i radnih parametara, kao i energetske efikasnosti i vrednosti emisija urađena je za svaku od tehnologija, za vremenske preseke u 2030. i 2050. godini i za ulazne ekonomske modele zasnovane na realnim stopama rasta.

Fizički parametri i podaci o troškovima različitih tehnologija proizvodnje zasnovani su na po-tvrđenim podacima izvedenim iz realnih projekata i iskustva proizvođača u planiranju, izgradnji i funkcionisanju elektrana. Ti podaci predstavljaju sastavni deo međunarodnih i evropskih izveštaja. Podaci o troškovima transporta i skladištenja ugljen-dioksida takođe se mogu proceniti i integrisati u analize.

Velike termoelektrane (sa proizvodnjom velikog obima) predstavljaju glavni oslonac evropskih elektroenergetskih sistema. Veliki deo ovih termoelektrana je na fosilna goriva. Razvoj ovih tehnologija je iz tog razloga ključni element u obezbeđivanju poboljšanja od zavisosti proizvodnje energije u Evropi u budućnosti.

Znatno smanjenje u emisiji CO<sub>2</sub> može se postići poboljšanjem efikasnosti konvencionalnih elektrana i iskorišćavanjem značajnih efekata ekonomije obima. Uvođenjem izdvajanja i skladištenja ugljen-dioksida pored toga, moguće je koristiti elektrane na fosilna goriva gotovo bez emisije CO<sub>2</sub>.

**Elektrane na uglj i lignit sa parnim ciklusom** u upotrebi su širom Evrope. U tim elektranama uglj i lignit se konvertuju u električnu energiju sagorevanjem goriva i parna turbina začin pokreće generator električne energije. Ključni faktor u poboljšanju elektrana sa parnim ciklusom predstavlja potencijal za povećanje temperature pare, što zavisi od razvoja novih legura metala koje mogu da podnesu visoke temperature. Povećanje sa postojećih 560 °C, stepeni na temperature od oko 700 °C, očekuje se do 2020. godine, čime bi se povećao stepen iskoriscenja elektrana sa današnjih maksimalnih 43 odsto na približno 52 odsto, uz smanjenje specifičnih CO<sub>2</sub> emisija za 35 odsto.

Jedan od glavnih razvojnih pravaca predstavlja **integrirani gasifikacioni kombinovani ciklus**. Trenutno je na svetskom nivou u komercijalnom radu samo mali broj ovih elektrana ali ova tehnologija predstavlja značajan potencijal za poboljšanje toplotnog iskoriscenja procesa konverzije. Još jedna prednost ove tehnologije jeste njena usklađenost sa procesom izdvajanja i skladištenja ugljen-dioksida, pre sagorevanja. Procenjuje se da do 2030. godine toplotno iskoriscenje kod ovih tehnologija može dostići 52 odsto. Kada se ovo spori sa izdvajanjem ugljenika pre sagorevanja, omogućava se proizvodnja energije velikog obima zasnovana na visokim fosilnim gorivima skoro bez emisije CO<sub>2</sub>.

Glavna prednost **gasnih turbina sa kombinovanim ciklusom** su njihovi mali kapaciteti i fleksibilnost, što čini ovu tehnologiju posebno privlačnom za liberalizovano tržište električne energije. Ovo je trenutno najefikasnija tehnologija sa toplotnom konverzijom, uz stepen iskoriscenja koji trenutno dostiže i 57 odsto, a preko 60 odsto se očekuje do 2030. godine. Kombinovana proizvodnja toplotne i električne energije uz stabilno toplotno opterećenje i uz pravilno dimenzionisanje, dovode do dodatne uštede energije.

Ugljen-dioksid (CO<sub>2</sub>), najvažniji antropogeni gas sa elektrom staklene bašte, proizvodi se u svakom procesu sagorevanja ugljenika. Emisija CO<sub>2</sub> iz tog razloga predstavlja glavni problem za bilo koje od fosilnih goriva, kako u okviru sektora transporta ili industrije tako i u okviru sektora proizvodnje električne energije. „Dekarbonizacija“ proizvodnje električne energije kod velikih elektrana na fosilna goriva, stoga predstavlja važan tehnološki cilj sa širim implikacijama. Samo poboljšanje toplotnog iskoriscenja može pomoći, ali ne može omogućiti totalnu eliminaciju emisije CO<sub>2</sub>.

Jedan od budućih tehnoloških puteva koji najviše obećava jeste izdvajanje i skladištenje CO<sub>2</sub>, kod kojeg se CO<sub>2</sub> iz elektrana izdvaja u elektrani i nakon toga transportuje i injektira ispod zemlje. Za to je potreban razvoj novih rešenja. Mnoge od neophodnih tehnologija u stvari već postoje kod industrijskih aplikacija manjeg obima, ali je glavni izazov za proizvodnju električne energije njihov razvoj za sigurniju i ekonomičniju upotrebu u velikim elektranama.

Predviđaju se tri glavne tehnologije za izdvajanje ugljenika:

- Izdvajanje pre sagorevanja povezano je sa tehnološkim integrisanog gasifikacionog kombinovanog ciklusa, kod koje se uglj gasifikuje u sintetički gas („singas“) pre sagorevanja (CO se uklanja iz singasa, dok se preostali vodonik sagoreva u ovom postrojenju)
- Kod sagorevanja u kiseliniku fosilno gorivo se sagoreva u čistom kiseliniku, a ne u vazduhu. Dimni gas koji se javlja kao rezultat ovog procesa sadrži visoku koncentraciju CO<sub>2</sub> što omogućava njegovo lako izdvajanje.



- Kod normalnog izdvajanja nakon sagorevanja CO<sub>2</sub> se uklanjanje iz dimnih gasova elektrane na kraju tehnološkog procesa. Različite opcije postoje kada je u pitanju proces izdvajanja, u zavisnosti od sastava i zapremine dimnih gasova koji se prečišćavaju.

Izdvojeni CO<sub>2</sub> se nakon toga transportuje na skladištenje ispod površine zemlje ili se koristi za poboljšano dobijanje nafte ili gasa.

Jedan od nedostataka izdvajanja i skladištenja ugljen-dioksida jeste to da procesi koriste izuzetno velike količine energije i zbog toga nameću energetske gubitke za postrojenje. U poređenju sa prethodno navedenim podacima o stepenu iskoriscenja, procenjuje se da će elektrane opremljene ovakvim najmodernijim tehnologijama imati sledeći stepen iskoriscenja do 2030. godine (odgovaran stepen iskoriscenja elektrana bez izdvajanja i skladištenja ugljen-dioksida dat je u zagradama):

- elektrana na kameni uglj sa parnim ciklusom – 40% (52%);
- elektrana na lignit sa parnim ciklusom – 44% (54%);
- integrirani gasifikacioni kombinovani ciklus – 43% (52%);
- sagorevanje u kiseoniku – 42% (ne primenjuje se bez CCS);
- gasne turbine sa kombinovanim ciklusom – 57% (62%).

Iakvi energetski gubici su visoki i zbog toga je veoma vazno kako poboljšanje efikasnosti konvencionalnih elektrana tako i smanjenje energetskih gubitaka tehnologija za izdvajanje i skladištenje ugljen-dioksida.

Iz tog razloga ova tehnologija predstavlja značajan izazov za istraživanje i razvoj. Dok su mnoge tehnologije koje se primenjuju za ove potrebe (gasifikacija, tehnologije izdvajanja itd.) već na raspolaganju, one još nisu razvijene za industrijsku upotrebu. To predstavlja izazov ne samo za industriju i proizvođače opreme već i za državne politike. Programi istraživanja Evropske unije predstavljaju ključni instrument za stimulaciju određenog broja demonstracionih projekata velikog obima.

Određeni broj regulatornih problema takođe čeka na rešavanje pre nego što može da započne korišćenje izdvajanja i skladištenja ugljen-dioksida u velikom obimu. Tu spada tretman ove tehnologije u okviru sistema za trgovinu emisijama Evropske unije i obaveza u vezi sa skladištenjem CO<sub>2</sub>. Prihvatanje ovih programa od strane javnosti takođe predstavlja jedan od glavnih problema i zahtevaće napore svih uključenih strana.

Evropska komisija predlaže uspostavljanje povoljnog regulatornog okvira, prepoznavanje izdvajanja i skladištenja ugljenika u okviru sistema za trgovinu emisijama Evropske unije i daju podršku obaveznoj izgradnji i puštanju u rad do 2015. godine dvanaest velikih demonstracionih postrojenja u okviru komercijalne proizvodnje energije. Pored toga, Komisija smatra, na osnovu postojećih informacija, da nakon 2020. godine sve nove elektrane na uglj moraju imati ugrađen sistem za izdvajanje i skladištenje CO<sub>2</sub>, a da se postojeće elektrane moraju progresivno rekonstruisati.

Čini se da je utvrđivanje vremenskih okvira za obavezno uvođenje izdvajanja i skladištenja ugljen-dioksida preuranjeno pre stvarne verifikacije u okviru industrijskog sektora

Bez obzira na to, analize potvrđuju da je izdvajanje i skladištenje ugljenika ključna tehnološka opcija koja omogućava kontinuirano korišćenje fosilnih goriva sa zanemarljivom emisijom CO<sub>2</sub> nakon 2020. godine.

Pošto će korišćenje izdvajanja i skladištenja ugljen-dioksida izazvati povećanje troškova proizvodnje električne energije, cena CO<sub>2</sub> kvota predstavlja glavni stimulan za investicije u ova postrojenja u budućnosti.

Obnovljivi izvori energije (RES) u širokoj su primeni u procesima proizvodnje električne i toplotne energije. Mnoge tehnologije su sazrele i konkurentne, ili postaju konkurentne, kao što su hidroenergija, sagorevanje biomase i energija vetra. U daljoj budućnosti moguće je predvideti šire korišćenje nekih novih tehnologija, kao što su solarna i geotermalna energija (energija talasa, plime i oseke nije od interesa za našu zemlju). Međutim, mnoge aplikacije obnovljivih izvora energije manjeg obima još uvek zahtevaju ekonomsku podršku na tržištu.

Obnovljivi izvori energije sadrže mnoge značajne prednosti u odnosu na korišćenje fosilnih goriva. Oni ne emituju CO<sub>2</sub> pri radu i favorizuju domaća ili lokalna rešenja, a kao rezultat toga u principu poboljšavaju sigurnost snabdevanja. Pošto su evropske kompanije lideri na globalnom tržištu u mnogim RES tehnologijama, korišćenje RES-a može umnogome doprineti međunarodnoj konkurentnosti Evrope.

**Hydroenergija** ima najveći udeo u postojećim RES kapacitetima. Velika hidroenergetska postrojenja su konkurentna, sa odličnim stepenom iskoriscenja, u zavisnosti od elektrane, između 75 odsto i 90 odsto energije može se pretvoriti u električnu energiju. Lpša strana ovoga je da velika hidroenergetska postrojenja imaju velike kapitalne troškove, a takođe više ne postoji mogućnost za značajno povećanje velikih hidrokapaciteta u Evropi iz ekoloških razloga.

**Energija vetra**, kako na kopnu tako i na moru, doživljava izuzetan rast na globalnom nivou, a posebno u Evropi, u poslednjih deset godina. Vetrogeneratori se grade za konverziju energije vetra u električnu energiju pokretanja turbine koja je spregnuta sa generatorom. Stepenn iskoriscenja vetrogeneratora trenutno iznosi oko 43–44 odsto, uz umereno očekivano povećanje na nekih 46–47 odsto do 2030. godine. Dok energija vetra ima jaku podršku, njen uticaj na elektroenergetske mreže zbog diskontinuiteta u radu ostaje jedan od glavnih izazova za Evropu.

**Biomasa** se može pretvarati u energiju na nekoliko načina, najčešće direktnim sagorevanjem. Kod nezavisnog sagorevanja stepen iskoriscenja postrojenja na biomasu je relativno nizak, trenutno oko 32 odsto, a ne predviđa se rast na više od 35 odsto do 2030. godine. Kod kosagorevanja upotreba biomase mnogo je efikasnija i trenutno stepen iskoriscenja iznosi oko 45 odsto, sa predviđanjima od 50 odsto do 2030. godine. Uпотреba biomase kod kosagorevanja takođe pokazuje bolje ekonomske performanse.

**Druga RES tehnologije** uključuju solarnu toplotnu, solarnu fotoelektričnu energiju, geotermalnu energiju, energiju talasa i plime i oseke. One predstavljaju veliki potencijal za budućnost, ali zahtevaju veoma visok tehnološki i ekonomski razvoj da bi postigle značajan udeo u proizvodnom miksu Evrope.

Nuklearne elektrane, kao i termoelektrane na fosilna goriva, koriste parnu turbinu za pokretanje generatora, ali se kod nuklearnih elektrana proizvodnja toplote obavlja preko flišne umesto

sagorevanjem fosilnih goriva. Kod nuklearnih tehnologija došlo je do postepenog povećanja stepena iskoriscenja, a postoji i potencijal za dalje povećanje.

Glavna prednost električne energije iz nuklearnih elektrana jeste to da nema proizvodnje  $\text{CO}_2$  pri normalnom radu elektrane, dok su količine zanemarljive čak i nakon kompletne analize radnog veka. Stoga, korišćenje nuklearne energije poseduje tržišnu prednost zato što ne proizvodi dodatne  $\text{CO}_2$  troškove. Staviše, troškovi goriva predstavljaju samo mali deo ukupnih troškova električne energije. Nasuprot ovim relativnim prednostima stoje visoki investicioni troškovi, uz troškove zatvaranja elektrane i upravljanja nuklearnim otpadom i iskorišćenim gorivom, koji zajedno doprinose troškovima proizvodnje električne energije.

Nakon perioda političke nenaklonosti, nuklearna energija još jednom postaje prihvaćena i opcija, čak i u nekim zemljama koje su odlučile da postepeno zatvore svoje nuklearne elektrane nakon nesreće na ostrvu Tri milje 1979. godine i katastrofe u Černobilju 1986. godine.

Načini proizvodnje električne energije u Evropi su raznovrsni, uz korišćenje različitih tehnologija. Gledajući ka budućnosti, tehnološke promene i inovacije u proizvodnji obezbeđice dodatnu uštedu primarne energije i dovesti do manje emisije  $\text{CO}_2$ . Sa aspekta tehnologija moguće je sintetizovati sledeće zaključke.

U celini, Evropa koristi relativno *uravnotežen miks* tehnologija za proizvodnju električne energije.

Već danas je *dostupna proizvodnja energije bez  $\text{CO}_2$* . Obnovljivi izvori energije i nuklearna energija takođe su zastupljeni u Evropi, a 45 odsto ukupne električne energije u Evropskoj uniji proizvodi se bez emisije  $\text{CO}_2$ .

Klasične tehnologije konverzije postaju *sve efikasnije*. Progres koji se javlja zbog toga smanjuje troškove i doprinosi održivosti. Primeri daljeg porasta efikasnosti konverzije u proizvodnji obuhvataju sledeće:

- Proizvodnja na uglju: uglji će biti konvertovan sa stepenom iskoriscenja od 46 odsto ili čak 52 odsto u 2030. godini, što predstavlja porast sa veoma niske vrednosti od 34 odsto;
- Proizvodnja na gas: gas će biti konvertovan u kombinovanim ciklusima sa stepenom iskoriscenja od 58 odsto ili čak 61 odsto u 2030. godini (porast sa 40 odsto kod gasne turbine sa otvorenim ciklusom);
- Nuklearna efikasnost porašće za nekoliko procenata u odnosu na postojeće tehnologije. Stepem iskoriscenja može i dalje rasti, ali sa tehnologijama na višim temperaturama.

Izdvajanje i skladištenje ugljenika predstavlja tehnologiju koja je u razvoju i koja će omogućiti korišćenje fosilnih goriva pri proizvodnji električne energije velikog obima sa niskom emisijom  $\text{CO}_2$ . Uz neophodne aktivnosti na istraživanju i razvoju i napore na demonstracionim projektima, očekuje se da će ova tehnologija postati raspoloživa za komercijalnu upotrebu ubrzo nakon 2020. godine. Takođe se očekuje da će se efekti u energetskej efikasnosti vremenom postepeno povećavati.

Analize pokazuju da je sa dobrim regulatornim okvirom i podsticajnim mehanizmima prilaz na proizvodni miks sa niskim stepenom ugljen-dioksida tehnički i ekonomski izvodljiv.

Analize takođe potvrđuju da načini proizvodnje sa niskim stepenom ugljen-dioksida mogu obezbediti sigurnu isporuku električne energije. Pokazuje se da će se prosečan sadržaj  $\text{CO}_2$  proizvodnje energije u Evropi i dalje smanjivati, sa 410  $\text{gCO}_2/\text{kWh}$  u 2005. godini na 130  $\text{gCO}_2/\text{kWh}$  u 2030. godini.

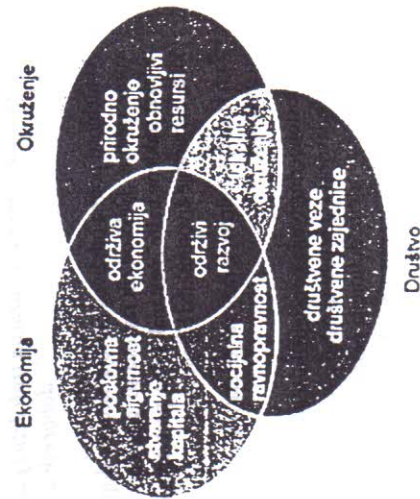
Ključni faktor koji omogućava tranziciju prema elektroenergetskim sistemima sa niskim stepenom  $\text{CO}_2$  jeste cena  $\text{CO}_2$  kvota na evropskim tržištima. Dugoročna predvidljivost cene  $\text{CO}_2$  predstavljace glavni stimulan za budući razvoj i investicije u tehnologije sa niskim stepenom ili bez proizvodnje  $\text{CO}_2$ .

Proizvođači električne energije su, u globalu, zasnovali svoje poslovne strategije na mešovitim različitim primarnih resursa i različitim tehnologija, što predstavlja pristup koji olakšava upravljanje kako tehnološkim tako i političkim rizikom. Korišćenje različitih tehnologija može ublažiti rizik od generičkih problema koji se javljaju prilikom uvođenja novih tehnologija i materijala, dok se politički rizik takođe može minimizirati korišćenjem mešovite tehnologija i primarnih izvora energije iz različitih regiona.

## OSNOVE ODRŽIVOG RAZVOJA SA ASPEKTA ELEKTROENERGETSKIH SISTEMA

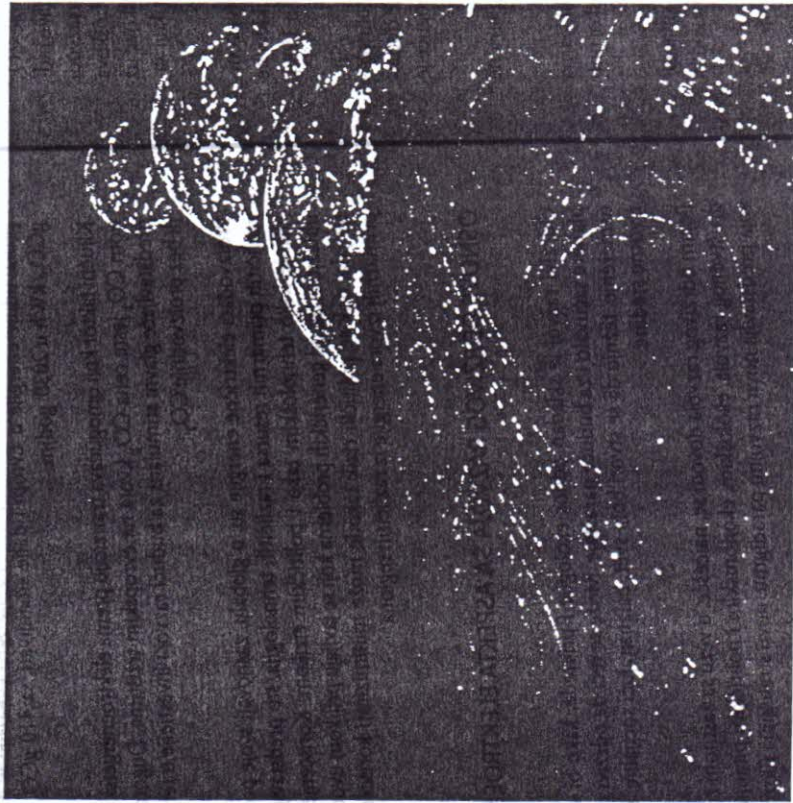
Održivi razvoj je skladan odnos ekologije i privrede, kako bi se prirodno bogatstvo naše planete sačuvalo i za buduće naraštaje. Može se reći da održivi razvoj predstavlja generalno usmerenje, težnju da se stvori bolji svet, balansirajući socijalne, ekonomske i faktore zaštite životne sredine.

Pojam održivog razvoja dovodi se, najčešće, u vezu sa zaštitom životne sredine, planiranjem društvenog razvoja, ekološkim, ekonomskim i političkim pitanjima. Koncept održivog razvoja predstavlja novu razvojnu paradigmu, novu strategiju i filozofiju društvenog razvoja.



Slika 1. Faktori i oslonci održivog razvoja

Održivi razvoj spaja ujedno brigu za živi svet na planeti Zemlji sa očuvanjem kapaciteta prirodnih sistema (prirodnih resursa) i sa društvenim i ekološkim izazovima koji stoje pred svakim društvom, državom i čovečanstvom kao celinom.



Slika 2. Savremena civilizacija troši četiri puta više od raspoloživih prirodnih resursa dobijenih u nasleđe

Aktuelnosti pojma održivog razvoja naročito doprinose izazovi koji dolaze sa ugroženošću životne sredine. Neki od tih izazova su: globalno zagrevanje, smanjivanje ozonskog omotača, „efekat staklene bašte“, nestanak šuma, pretvaranje plodnog zemljišta u pustinje, pojava kiselih kiša, izumiranje životinjskih i biljnih vrsta.

Sam koncept „održivog razvoja“ je relativno nov, ali ideje sadržane u njemu možemo pronaći i u prošlosti.

Ne postoji jedinstvena i opšteprihvaćena definicija pojma održivog razvoja. Međutim, postoji saglasnost o potrebi uvođenja ovog koncepta i svest o razlozima njegovog nastanka. Najčešće navodena definicija održivog razvoja nalazi se u izveštaju „Naša zajednička budućnost“, koji je, na poziv Ujedinjenih nacija, sačinila Svetska komisija za životnu sredinu

i razvoj (tzv. Bruntland komisija) 1987. godine. Definicija glasi: „Održivi razvoj jeste razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjice, a ne dovodi u pitanje sposobnost budućih generacija da zadovolje vlastite potrebe“. To je elegantna i lako razumljiva definicija koja poljem održivog razvoja objašnjava generalno, polazeći napre od samog termina i ne ulazeći u podrobnija objašnjenja.

Po jednom drugom određenju, održivi razvoj podrazumeva *ravnotežu između potrošnje resursa i sposobnosti prirodnih sistema da zadovoljavaju potrebe budućih generacija*.

Jedna šira, sveobuhvatna definicija održivog razvoja glasi: *održivi razvoj predstavlja integralni ekonomski, tehnološki, socijalni i kulturni razvoj, uskladen sa potrebama zaštite i unapređenja životne sredine, koji omogućava sadašnjim i budućim generacijama zadovoljavanje njihovih potreba i poboljšanje kvaliteta života*.

Međutim, precizno značenje pojma održivog razvoja predmet je široke debate. Ima autora koji namesto pojma „održivi razvoj“ radije govore o pojmu „održivosti“, a termin „održivi razvoj“ rezervišu samo za specifične razvojne aktivnosti. Sam termin „održivi razvoj“ jezički je donekle neadekvatan i neprecizan, ili se, u najmanju ruku, može postaviti pitanje šta on označava. Tako se, recimo, postavlja pitanje kako je moguće „održavati“ nešto što je podložno stalnoj promeni – jer „razvoj“ podrazumeva promenu, tj. rast, stagnaciju ili opadanje.

## EKOLOGIJA NE MORA BITI U SUKOBU SA EKONOMIJOM

Jedna od predrasuda je da zaštita životne sredine dolazi u sukob sa interesima privrednog razvoja – rasta društvenog proizvoda, životnog standarda, otvaranja novih radnih mesta. Praksa najrazvijenijih zemalja, ali i zemalja u razvoju, tokom poslednje decenije dokazuje suprotno: tradicionalni koncept razvoja orijentisanog na rast proizvodnje i ujedno rast potrošnje prirodnih resursa došao je do svojih krajnjih granica. Tzv. „eksterni troškovi“ koje proizvodi zagadivanje, iscrpljivanje resursa i narušavanje ljudskog zdravlja počinju nadmašivati koristi koje dalji rast donosi. Kapital se danas u najrazvijenijim zemljama sve više ulaže u zaštitu okoline, štednju energije i drugih resursa i u razvoj tehnologija prijateljskih prema okolini. Upravo u tim područjima otvaraju se i brojna nova radna mesta. Manje razvijene zemlje nemaju izbora, moraju da slede taj put. Održivi razvoj treba podsticati raznim merama i na visim nivoima i na lokalnom nivou, koje za cilj imaju sprečavanje zagađenja i rasipanje prirodnih bogatstava.

## REGULATIVA ELEKTROENERGETSKOG SEKTORA U SRBIJI I HARMONIZACIJA SA EVROPSKIM PRAVNIM TEKOVINAMA

Zakon o energetici je ključni pravni dokument prema kome funkcioniše energetski sektor. Aktuelni zakon je uglavnom donet prema rešenjima iz EU i ne predstavlja smetnju za dalji razvoj sektora. Međutim, u međuvremenu je i evropska legislativa unapređena i doradana a i nase-

potrebe za dodatnim zakonskim poboljšanjima u sektoru energetike jasnije su izražene. Iz tih razloga u pripremi je novi Zakon o energetici koji će oslanjajući se na rešenja iz prethodnog zakona omogućiti unapređenje razvoja tržišta u energetskom sektoru i koji bi zaista mogao da bude motorom okvir pozitivnih promena od kojih bi naša zemlja, imajući u vidu njen geografski položaj i dobru strukturu proizvodnog dela elektroenergetskog sistema, mogla da ima znatne koristi.

Novim zakonom se uvodi i novi entitet – operator distributivnog sistema – čime se omogućava razdvajanje poslova snabdevanja kupaca električnom energijom od poslova eksploatacije i upravljanja distributivnim sistemom. Pored toga, institucija kvalifikovanih kupaca se dodatno afirmiše kroz rešenja u kojima to nije samo opcija nego i obaveza jer će i tarifni kupci od 2015. godine imati pravo da biraju svog snabdevača. Zakonom se uvode i rešenja kojima se neposredno uređuje uspostavljanje berze električne energije sa svim dobrim očekivanjima koja prate tu instituciju u Srbiji. Zakon o energetici dodatno ojačava ulogu Agencije za energetiku koja se i inače pokazala kao nezaobilazna regulatorna ustanova sa zadacima određivanja metodologija, tarifa i kodova i sa pripremama najvažnijih elemenata za vođenje energetske politike. Odluka da li će Agencija preuzeti i ulogu tela koje određuje cene ostaje otvoreno političko pitanje sa razlozima za (nezavisnost) ali i protiv (elementi subjektivnosti zbog nemogućnosti sagledavanja makro slike koju ima vlada).

Srbija je potpisnik Ugovora o Energetskoj zajednici zemalja jugoistočne Evrope koji je veoma značajan za transformaciju našeg energetskog sektora. Srbija ima zadatak kao i ostale zemlje članice Energetske zajednice da primenjuje *acquis communautaire* i da ide i na njegovo proširenje prema ustanovljenim pravilima. Ovakvim pristupom se razvija i jača regionalno tržište energentima i formira jedinstveni mehanizam prekograničnog prenošenja električne energije i gasa. Sigurnost snabdevanja se na takav način bitno unapređuje i osnovni zadatak snabdevivosti kupaca dovoljnim količinama energenata po prihvatljivim cenama bolje se ostvaruje. Ovo podrazumeva i međusobnu ispomoc u slučajevima havarijskih stanja sistema preko definisanih pravila rada i za normalna i za havarijska stanja sistema. Naravno da je ključni cilj privlačenje investicija u energetiku za ceo region koji je na drugi način teško ostvariv.

## SUMMARY

*In this paper the analysis of different energy sources in order to find the optimal mix has been performed. Constraints are imposed by sustainable development requirements. The optimal solution has been found in the application of diversified energy sources (available potentials) by using synergy effect and energy efficiency measures.*

*Key words: sustainable development, electro-energetic system, Serbia.*

Mina Petrović<sup>1</sup>  
Filozofski fakultet  
Univerzitet u Beogradu

Izvorni naučni članak  
UDK: 330.34.2:001.892(497.11)  
Primljeno: 25. 02. 2012.  
DOI: 10.2298/SOCI1201087P

## PRETPOSTAVKE NOVOG MODELA UPRAVLJANJA OKRUŽENJEM U SRBIJI<sup>2</sup>

### Preconditions for New Environmental Governance in Serbia

**ABSTRACT** *The preconditions for new environmental governance in Serbia, which should be developing with country's accession to EU, are the object of analysis. Relying on regime theory, the paper is focused on the role of state and civil society actors. The analysis is informed by two empirical researches. Firstly, the concept of new governance regime is described as well as different types of civic activists: participative and transactional. Secondly, the legislative and institutional preconditions as well as action capacities of state and civil society actors are analysed. The concluding part summarizes the basic findings and emphasizes the obstacles to new environmental governance in Serbia: close political opportunities, authoritarian legacy and prevalence of traditional command and control approaches, lacking of important resources for cooperative action, no tradition of institutionalized state-society relations, etc.*

**KEY WORDS** environment, governance, civil society, citizens, state-actors

**APSTRAKT** Rad se bavi pretpostavkama novog modela upravljanja okruženjem u Srbiji, kojeg bi trebalo razvijati sa procesom pridruživanja Evropskoj uniji. Oslanjajući na regulacionu teoriju, analizira se uloga državnih aktera i aktera civilnog sektora u novom modelu upravljanja na osnovu podataka dva empirijska istraživanja. U prvom delu rada je kratko predstavljen koncept novog modela upravljanja i različiti tipovi građanskog aktivizma: participativni i transakcioni. Drugi deo rada bavi se zakonodavnim i institucionalnim kapacitetima i ponašanjem posmatranih aktera u Srbiji. U zaključnom delu sumiraju se osnovni nalazi i ističu ključne prepreke uspostavljanju novog modela upravljanja okruženjem u Srbiji: zatvorena struktura političkih mogućnosti, autoritarno nasleđe i dominacija tradicionalno komandnog i kontrolnog pristupa odlučivanju, nedostatak važnih resursa za kooperativno delanje, odsustvo tradicije u institucionalizaciji odnosa državnih i nedržavnih aktera, itd.

**KLJUČNE REČI** okruženje, upravljanje, građansko društvo, građani, državni akteri

<sup>1</sup> mipetrov@fbg.ac.rs

<sup>2</sup> Ovaj tekst je rezultat rada na projektu ISI FF u periodu 2011-2014. godine: „Izazovi nove društvene integracije u Srbiji: kbbhbf l akteri“ (broj 179035), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke RS

## Uvod

Tema ovog rada su pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem kojeg bi trebalo razvijati sa procesom pridruživanja Srbije Evropskoj uniji (EU)<sup>3</sup>. Analiza se oslanja na regulacionu teoriju i fokusira se na ulogu političkih i aktera civilnog sektora, dok pretpostavljena uloga ekonomskih aktera ostaje van okvira ovog rada. Osnovni cilj je da se u okvirima navedenog koncepta analiziraju kapaciteti i spremnost za prihvatanje novog modela upravljanja na podacima dva empirijska istraživanja, koja je sproveo Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Prvo je anketno „Istraživanje stavova o zaštiti životne sredine“<sup>4</sup>, iz 2010. godine, kojim su obuhvaćeni stavovi predstavnika lokalne samouprave i organizacija civilnog društva (na prigodnom uzorku N=230, odnosno N=50), kao i građana (na reprezentativnom uzorku N=1952). Drugo istraživanje, „Participacija javnosti u odlučivanju o zaštiti životne sredine: studije slučaja Bor i Pančevo“<sup>5</sup>, sprovedeno je tokom 2010. i 2011. godine. Odabrani gradovi imaju izrazite ekološke probleme, te je za njih upravljanje okruženjem od posebnog značaja. Relevantni stavovi i ponašanje građana su ispitani anketnim putem, na reprezentativnim uzorcima za oba grada (Pančevo N=450, Bor N=350), dok su sa predstavnicima lokalne vlasti (po 5 u svakom gradu, N=10) i organizacijama civilnog društva (po 5 u svakom gradu, N=10) obavljani intervjui.

U prvom delu razmatra se koncept novog modela upravljanja koji podrazumeva uključivanje nedržavnih aktera u oblikovanje javne politike (*public policy*)<sup>6</sup>, kao i osobenosti transakcionog i participativnog aktivizma civilnog sektora. Drugi deo rada se bavi zakonodavnim i institucionalnim kapacitetima i ponašanjem posmatranih aktera u Srbiji. U zaključnom delu rada se kratko sumiraju osnovni nalazi analize.

## Koncept novog modela upravljanja i aktivizma civilnog sektora

Regulaciona teorija postulira pomak od vladanja ka upravljanju kao bitnu osobenost društva kasne moderne. Novom režimu akumulacije kapitala i ekspanziji globalne ekonomije odgovaraju promene u modelu regulacije društva, sa posebnim naglaskom na restrukturiranje moći nacionalne države (ka supra i subnacionalnim

<sup>3</sup> Upravljanje okruženjem je jedno od pristupnih poglavlja u kojem se razmatraju važne društvene institucije, uključujući zakonodavni okvir osmišljanja i delanja organizacija civilnog društva, pristupnost građana informacijama, uključivanje javnosti u odlučivanje, itd (Carmin and VanDeveer, 2003).

<sup>4</sup> Istraživanje je sprovedeno u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO).

<sup>5</sup> Istraživanje je obavljeno u okviru Regionalnog programa podrške istraživanjima u oblasti društvenih istraživanja na Zapadnom Balkanu (RRPP), koji vodi Univerzitet u Friburgu.

<sup>6</sup> Životna sredina ili okruženje je tipičan primer opšteg dobra jer ga nije moguće ograničiti ili zaustaviti njegovom korišćenju, bez obzira na individualni doprinos (Ostrom, 1990). Upravljanje okruženjem otuda je dobar primer za ilustraciju promene upravljanja u oblikovanju praktičnih politika kojima se štiti javni interes (*public policies*).

nivoima) i tranziciji od socijalne ka preduzetničkoj državi (Jessop, 1994; Sire u: Petrović, 2009). Treba imati na umu da novi režim regulacije, odnosno model upravljanja, ne označava povlačenje državnih aktera, već da na novi način pokreće pitanje efikasnosti, odnosno efektivnosti javne politike. S jedne strane, trebalo bi prevladati probleme skupog i inertnog državno-birokratskog aparata, a, s druge, učiniti maksimalno dostupnim sve raspoložive resurse društvene zajednice (ekonomski kapital, znanje, tehnologija, iskustvo, itd).

U novom modelu upravljanja smanjuje se značaj komandno-kontrolne moći, a društvena moć se sve više konstituiše kroz sposobnost efikasnog i efektivnog delanja, odnosno socijalne produkcije (Stoker, 1995). Preduslov efikasnosti javne politike postaje preduzetničko upravljanje javnog sektora kroz saradnju sa akterima koji su van hijerarhijske državne kontrole, odnosno mobilizacija zajedničkih resursa kroz mreže relativno stabilnih i trajnih odnosa saradnje sa akterima privatnog (profitnog) i civilnog sektora (Jessop, 2000). Pri tome, svi akteri novog modela upravljanja trebalo bi da poseduju resurse koji ih čine atraktivnim koalicionim partnerom (Stone, 1989: 91).

Kada je reč o državnim akterima, budući da gube autonomiju kakvu su imali u komandno-kontrolnom modelu upravljanja<sup>7</sup>, njihov novi delatni potencijal zasniva se na sposobnosti da postignute dogovore prevedu u odgovarajuće formalne političke ishode i tako obezbede i neophodno poverenje drugih aktera. U tom smislu, može se reći da je ključna karakteristika moderne države „jaka slabost“ (Borzel, 2009). Ukoliko državni akteri nemaju za to adekvatne kapacitete (informacije, ekspertizu, ljudstvo, podršku), oni su manje spremni za kooperaciju sa nedržavnim akterima i oslanjaju se na tradicionalni model njihovog uključivanja u kreiranje politike (kroz stručne konsultacije i delegiranje tehničkih zadataka, ograničenim uvidom javnosti, javnim komentarima i sl). Efikasnija i održivija rešenja, međutim, postižu se ukoliko se javni sektor stalno oslanja na neposredna iskustva i znanja građana i organizacija civilnog sektora (Durant et al, 2004).

Da bi bio autonoman i pouzdan partner, civilni sektor, takođe, mora imati odgovarajuće materijalne i ljudske resurse, a organizacije civilnog društva bi trebalo da budu utemeljene u društvene zajednice. Proces restrukturiranja moći nacionalne države ka supra i subnacionalnom nivou doprinosi tome da su građanska prava sve manje jasna i garantovana (budući da su definisana u okvirima nacionalne države), što bi trebalo da podstiče proaktivnost i građana i građanskih asocijacija (Sverker, 2009). Uključivanje supranacionalnog nivoa odlučivanja, dakle, dodatno usložnjava jednačinu novog modela upravljanja. To otvara i pitanje efekta koji ovaj model ima

<sup>7</sup> U novom modelu upravljanja povećava se uticaj nedržavnih, a pre svega aktera iz profitnog sektora, budući da se ne mogu usvajati i primenjivati politike protivne interesima aktera čiji se resursi mobilišu. S druge strane, uključivanje u oblikovanje javne politike trebalo bi da povećava njenu obaveznost za sve aktere, čak i kada njihovi interesi nisu u potpunosti usvojeni (Borzel, 2008). Novi model upravljanja bi, zapravo, trebalo da omogućiti otvaranje sivre ekonomskog odlučivanja za političke javne debate, ne samo od strane države, već i institucija civilnog društva (Goldhart, 1996).

na strukturu političkih mogućnosti, pre svega aktera civilnog sektora. Pod strukturom političkih mogućnosti podrazumeva se specifična konfiguracija resursa, institucionalnih aranžmana i istorijskog nasleđa koja olakšava ili otežava građanski aktivizam. Struktura političkih mogućnosti uzima u obzir i institucionalne i kulturne faktore koji određuju šta u određenom trenutku može da se pojavi kao prihvatljiv (politički) zahtev (Cisar, 2010).

Konstituisanje novog modela upravljanja zahteva dugotrajni proces postepene i kumulativne promene, te podrazumeva evolutivni put razvoja mrežnog sistema odnosa, korporativne i pluralističke demokratije, karakterističan za zemlje Zapadne i Severne Evrope (Borzel, 2009). Budući da institucije EU podstiču primenu ovog modela kroz proces pridruživanja, postavlja se pitanje kakva je sposobnost njegovog prihvatanja i postepenog razvijanja u zemljama sa autoritativnim nasleđem i bez tradicije u institucionalizaciji odnosa državnih i nedržavnih aktera.

Prihvatanje novog, fleksibilnijeg sistema upravljanja gotovo je onemogućeno bez složene sistema socijalnog umrežavanja aktera javnog i civilnog sektora – odozgo nadole i obrnuto, te snažnih, veza između građana i organizacija (oba sektora), čiji izostanak povećava opasnosti od korupcije i anonimije (Woolcock, 1998). U takvim okolnostima postoji velika verovatnoća da se mehanizmi državne politike redukuju na podsticanje ekonomskog rasta i privatnog profita, a novi režim svede na deregulaciju kojoj je osnovni cilj otklanjanje prepreka razvoju tržišta (Harvey, 1996). Tada se organizacije civilnog društva najčešće svode na pružaoce usluga od javnog interesa, koje preuzimaju u procesu deregulacije i privatizacije javnog sektora, a njihova zastupnička uloga (interesa različitih društvenih grupa) i potencijal za indukovanje socijalne promene se zapostavljaju (Mayer, 2003; Brenner, 2000). Sa takvim scenarijem: su se susrele postsocijalističke zemlje u prvim godinama društveno-ekonomske transformacije, a u oblasti upravljanja okruženjem i sa izrazitim kontrastom između značaja koji je regulacija dobijala na međunarodnom nivou, a gubila na nacionalnom\* (Baumgartl, 1997). Zbog toga se promocija novog modela upravljanja u ovoj oblasti, sa procesom pridruživanja EU, smatra izuzetno značajnom (Borzel, 2006; 2008). Iako ovaj proces menja strukturu političkih mogućnosti i na nacionalnom i na internacionalnom (evropskom) nivou, što ima uticaja kako na državne, tako i nedržavne aktere, on nailazi i na niz prepreka u socijalnim, kulturnim i političkim institucijama (Carmin, 2010). Ovom prilikom

\* Tokom socijalizma, ekološka pitanja su bila administrativno uvedena (odozgo) i striktno podređena ekonomskim ciljevima industrijalizacije društva. U mnogim zemljama Centralne i Istočne Evrope politička opozicija je počela da koristi ekološku terminologiju u svrhu antirežimske kritike krajem osamdesetih, što je privremeno postavilo pitanja kvaliteta okruženja na listu prioriteta novopostavljenih političkih struktura. Ipak, nakon entuzijastičkog blica, ova pitanja gube na snazi, uprkos činjenici da je zapostavljenost ekoloških standarda postala jedan od simptoma krize socijalističkog sistema. Zapostavljanje ekoloških pitanja kao društveno-politički značajnih tema tokom postsocijalističke transformacije doprinele su privatizacija ekonomije, reindustrializacija, neophodnost privlačenja stranih direktnih investicija, porast tranzicionog siromaštva, itd (Pavlinek and Pickles, 2004). Obnovljeni interes za ekološka pitanja direktno je podstaknut procesom pristupanja EU.

iznose se samo najznačajniji izazovi i dileme koji su od važnosti za dalji tok ovog rada.

U bivšim socijalističkim zemljama, pred jednako velikim izazovima transformacije nalaze se i državne institucije i civilni sektor, koji tokom socijalizma nije imao ni finansijsku ni političku autonomiju (Carmin, 2010)<sup>9</sup>. Budući da je karakter pristupnog procesa dominantno usmeren na državne aktere (usaglašavanje i usvajanje zakona), i programi podrške od strane EU su uglavnom namenjeni podizanju kapaciteta određenih državnih funkcija, a ne razvoju novih kapaciteta državnih aktera (Borzel, 2009). To proističe i iz činjenice da (re)uspostavljanje demokratskih institucija nalaže jačanje njihovog kapaciteta kako bi se iskoristila arbitarnost u odlučivanju. Afirmisanje demokratskih institucija, međutim, doprinosi i da se neizabrane interesne grupe i organizacije civilnog društva (OCD) ne prihvataju uvek kao legitimni predstavnici javnih interesa, a njihovo učesće u političkim procesima van ključnih demokratskih institucija tumači kao nastavak klijentelističkih mreža (Ibid: 197).

Zbog apolitičnog i podređenog položaja u odnosu na državu i partiju tokom socijalizma, i OCD su skeptične prema novom modelu upravljanja. One ne žele da budu kooptirane od državnih odnosno političkih aktera, ili na taj način percipirane od strane međunarodnih donatora, koji postaju njihov osnovni izvor finansiranja (Borzel, 2008). U ovom slučaju, finansijska podrška iz EU je motivisana pretpostavkom da bi OCD trebalo da imaju značajnu ulogu u implementaciji novog modela upravljanja. Pokazuje se, međutim, da finansijska podrška OCD prevashodno podstiče njihovu profesionalizaciju, kada same sebi postaju cilj i određuju prioritete svog delanja prema programima dostupnih fondova, a ne temama koje su od značaja za lokalno stanovništvo (Lazić, 2005; Carmin, 2010). Otuda nagli porast broja OCD, usled podsticajnih promena u zakonskoj regulativi, nije doprineo prevazilaženju fenomena „civilnog društva bez građana“ (Andreeva et al, 2005). Naprotiv, građani su i dalje uronjeni u svoje privatne probleme i socijalne mreže, bez poverenja u većinu građanskih ili političkih institucija (Howard, 2003). Sve to umanjuje autonomnost i legitimnost delovanja OCD kao potencijalnog partnera u oblikovanju javnih politika (Fagan, 2006; Carmin, 2008).

Neposredni efekti usaglašavanja zakonodavnog i institucionalnog okvira sa EU su prevashodno formalni, na nivou usvajanja novih sadržaja pojedinih politika, ali ne i u domenu administrativne strukture (nadležnosti koje se horizontalno distribuiraju između ministarstava i vertikalno između različitih nivoa vlasti, odnosno upravljanja) i stila regulacije (saradnje sa nedržavnim akterima u

<sup>9</sup> Udruženja građana su bila osnivana, finansirana i kontrolisana od strane državne i komunističke partije, te su retko i ulazila u polje politike. Za razliku od demokratskih sistema, gde je jedna od značajnih funkcija udruženja građana zastupanje interesa javnosti, a posebno marginalizovanih grupa, kako bi se njihov glas čuo u političkom procesu i institucijama, u socijalističkom sistemu su udruženja građana imala samo neposredne kontakte sa javnim službenicima, bez institucionalnog posredovanja (Carmin, 2010).

oblikovanju politike). Procenjuje se da je u oblasti upravljanja okruženjem novouvedena regulativa čak podstakla centralizaciju administrativne strukture (formiranje novih agencija i institucija pre svega na nacionalnom nivou) (Borzel, 2008: 226). Raskorak regulativnog stila koji pretpostavljaju novi zakoni i onog koji je na delu, motivise državne aktere da što duže odlažu njihovu efektivnu primenu, usled čega izostaje i očekivano osnaživanje aktera civilnog sektora (Borzel, 2006). Procena efekata koje na okruženje imaju veći investicioni projekti (*Environmental Impact Assessment*), izrada *Lokalne agende 21*, odnosno lokalnih akcionih planova zaštite okruženja (*Local Environmental Action Plans*), kao mehanizama koji bi trebalo da omoguću participaciju javnosti u čitavom procesu izrade i implementacije navedenih dokumenata, svodi se na tradicionalni vid konsultovanja javnosti bez sistemske partnerske participacije (Carmin, 2010). Samo u retkim slučajevima ukazuje se na formiranje specifičnog tipa aktivizma OCD – transakcionog aktivizma (Petrova i Tarrow, 2007; Cisar, 2008; 2010).

Transakcioni aktivizam podrazumeva „veze – manje ili više trajne – između organizovanih nedržavnih aktera i između njih i nosilaca političke moći i drugih institucija“ (Petrova i Tarrow, 2007: 79). Taj tip aktivizma, dakle, ne pretpostavlja mobilizaciju građana<sup>10</sup>, koja u postsocijalističkim zemljama ostaje znatno niža no u razvijenim evropskim zemljama (Howard, 2003). Otvaranje političkih mogućnosti na internacionalnom nivou (obraćanje institucijama EU i povezivanje sa internacionalnim OCD), kao i inostrani izvori finansiranja, smatraju se ključnim preduslovom da OCD prevaziđu ograničenja dominantnih socijalnih normi i struktura moći i pokrenu pitanja koja se inače ne bi mogla postaviti u javnoj debati (Cisar, 2010). Takav aktivizam, međutim, prevashodno jača ulogu OCD u nadgledanju (*watchdog role*) državnih aktera, a ne partnersku ulogu ovih organizacija. Otuda, taj elitistički tip aktivizma pre doprinosi procesu pristupanja, odnosno integracije u EU (Petrova i Tarrow, 2007), nego uspostavljanju novog modela upravljanja (Borzel, 2009).

Autori koji se bave istraživanjem OCD smatraju da one ne mogu da imaju dovoljno autonoman pregovarački karakter bez značajnije (finansijske) samostalnosti, odnosno priloga i podrške članstva i simpatizera (Fagan, 2005). Stoga se može konstatovati da je održivost OCD povezana sa participativnim aktivizmom, odnosno mobilizacijom građana da učestvuju kako u aktivnostima građanskih, tako i političkih institucija<sup>11</sup>. Izloženost građana tegobama ekonomske transformacije

<sup>10</sup> Dok Petrova i Tarrow posmatraju participativni aktivizam na individualnom nivou (kroz učeske građana na izborima, u političkim protestima i/ili građanskim organizacijama), Cisar prepoznaje participativni aktivizam i kao grupno obeležje, odnosno kao sposobnost OCD da mobilisuje pojedince (Cisar, 2008).

<sup>11</sup> Iako je i u razvijenim zemljama primetan pad aktivizma građana, on se ne pripisuje sužavanju političkih mogućnosti, već preokupacijom privatnim životom, koji je postao bogatiji i privlačni više energije (Kymlicka and Norman, 1995). Duga tradicija participativnog aktivizma, međutim, u velikoj

(problemima nezaposlenosti i siromaštva) i nasledena (iz socijalističkog perioda) ili razvijena (usled profesionalizacije i elitizma) averzija prema OCD u postsocijalističkim društvima, te veća ili manja privrženost političkih aktera komandnom modelu upravljanja, i dalje destimulišu participativni aktivizam (Howard, 2003; Carmin, 2010).

### Pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem u Srbiji

Sporost i dugotrajnost tranzicije ka demokratskom parlamentarizmu i tržišnoj ekonomiji, kao i tegobnost transformacijskih procesa u Srbiji<sup>12</sup>, koje se direktno reflektuju i na proces pridruživanja EU, dodatno umanjuju pretpostavke novom režimu upravljanja okruženjem. U narednom tekstu se analiziraju promene u legislativno-institucionalnom okviru i ponašanje ključnih aktera: državnih i nedržavnih (OCD i građana), na nacionalnom i lokalnom nivou.

#### *Kapaciteti i spremnost državnih aktera*

Iako je Srbija ušla u tranzicijski period početkom devedesetih, transformacijski procesi su dobili na značaju tek nakon 2000. godine<sup>13</sup>. Promena strukture političkih mogućnosti je spora i zahteva temeljnu razgradnju postojećeg sistema distribucije moći. Politička elita na centralnom nivou odugovlači sa procesom političke decentralizacije i onemogućava da se lokalni nivou vlasti razvijaju kao politički autonomni entiteti, koji raspoložu adekvatnim delatnim kapacitetima (Đorđević, 2008; Komšić, 2009). Odnos državnih aktera prema civilnom sektoru, kao i nemoć aktera ovog sektora da indukuju društvene promene, dobro ilustruje činjenica da je donošenje zakona koji reguliše rad OCD odlagano sve do 2009. godine. U drugim postsocijalističkim zemljama, međutim, što ranije usvajanje

meri obezbeđuje da se, kada je to potrebno, interesi marginalizovanih ili ugroženih društvenih grupa učine vidljivim i uvažavaju u procesu oblikovanja javne politike (Carmin, 2010).

<sup>12</sup> Pojmovi tranzicija i transformacija razlikuju se po tome što prvi označava tipsku promenu između dva režima, koji su normativno određeni (na primer, od partijske države ka višepartijskoj parlamentarnoj demokratiji, od planske ekonomije ka tržišnoj privredi), dok drugi ukazuje na realne promene u socijalnom prostoru konkretnih društvenih struktura, dakle, odnosi se na promenu realnosti (institucionalne, ekonomske, političke, kulturne, nekog društva). Razumevanje tranzicije neodvojivo je od transformacijskih procesa. Tranzicija definiše cilj transformacije, dok transformacija kao niz konkretnih promena (pod uticajem institucionalnog nasleđa i aktivnosti aktera), određuje karakteristike tranzicije u datom društvu (Cifrić, 1998: 52).

<sup>13</sup> Vlada Srbije predvidela je da se proces privatizacije preduzeća završi do 2010. godine, što nije uspešno. Pored toga, privatizacija nije imala očekivane efekte na porast zaposlenosti, proizvodnje, a posebno na restrukturiranje i revitalizaciju nasledenih industrijskih giganta (Arandarenko et al, 2010). Stopa nezaposlenosti od oko 20% na početku dveihiljaditih godina smanjena je na oko 14% u 2008., ali je potom ponovo rasla, i prešla nivo od 20% u 2011. Stopa siromaštva je konstantno visoka, u 2008. godini je 17,9% stanovništva bilo u finansijskom riziku od siromaštva, a 2009. godine 17,7% (Vlada RS, 2010).



takvog zakona smatrano je značajnim indikatorom uspešnosti transformacijskog procesa.

Kao i u većini postsocijalističkih zemalja, i u Srbiji su ekološka pitanja ušla u političko polje uglavnom sa početkom procesa pridruživanja EU<sup>14</sup>. Iako je ovaj proces spor i ne bez ozbiljnih dilema među političkom elitom, istraživanje stavova o nivou vlasti na kojem bi bilo najefikasnije rešavati ekološke probleme pokazalo je značajnu otvorenost političke elite prema EU (22,5% smatra da je ovaj nivo odlučivanja najefikasniji, a 18,3% smatra da je najefikasnija kombinacija ovog i nacionalnog, odnosno regionalnog nivoa) (Vuletić, 2012).<sup>15</sup> Činjenica da je većina propisa u oblasti ekologije usvojena kroz proces usklađivanja sa zakonodavstvom EU, normativno nameće EU kao nivo vlasti na kojem se donose odluke o ekološkim problemima, ali nužno ne ukazuje i na otvaranje ka nedržavnim akterima u procesu odlučivanja.

Usvojeni zakoni se, naprotiv, veoma sporo i neefikasno primenjuju, što je konstatovano u *Nacionalnoj strategiji održivog razvoja* (2007). Zakonom predviđene institucije se formalno osnivaju, ali ne stavljaju u funkciju, poput Agencije za zaštitu životne sredine (osnovane 2001. godine) ili Fonda za zaštitu životne sredine (osnovanog 2005. godine), na nacionalnom nivou. Analogne službe na lokalnom nivou, po pravilu, retko se osnivaju, što onemogućava razvijanje potrebnih strateških dokumenata lokalnih zajednica. Budući da je Agencija osnovana sa ciljem da sakuplja relevantne informacije o stanju životne sredine i obezbedi njihovu diseminaciju, njeno nefunkcionisanje direktno umanjuje delatni kapacitet svih aktera, kao i adekvatnu primenu zakona i strateških dokumenata.

Istraživanje stavova predstavnika lokalne uprave o zaštiti životne sredine u Srbiji (N=230) ne samo da je potvrdilo dominaciju komandne moći u procesu donošenja odluka, već i partokratski sistem upravljanja. Naime, 45% ispitanika izjavilo je da se proces odlučivanja o okruženju primarno odvija u političkim strankama, a tek svaki treći da je on lociran u lokalnom parlamentu (28%), dok je najmanje ispitanika prepoznalo ulogu civilnog sektora (oko 14%). Na tradicionalno poimanje upravljanja ukazuje i činjenica da većina ispitanika (60%) smatra lokalnu vlast kompetentnom u oblasti upravljanja okruženjem (mada samo 6% smatra da je veoma kompetentna), iako su finansijski i tehnički kapaciteti procenjeni kao nedovoljni (samo 16% ispitanika smatra da su finansijski resursi dobri, a čak 47% da

<sup>14</sup> Tokom 1991. godine, jedan sistemski zakon o zaštiti okruženja zamenio je sve zakone koji su u ovom oblasti usvojeni tokom sedamdesetih i osamdesetih. Potom je, 2004. godine, umesto jednog sistemskog zakona, usvojeno nekoliko: Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o strateškoj proceni životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integralnoj zaštiti i kontroli zagađenja (Službeni glasnik RS, 135/2004). Pet godina kasnije, usvojen je novi set ekoloških zakona (takozvani „zeleni zakoni“).

<sup>15</sup> Podaci su dobijeni u okviru međunarodnog projekta *Integrated and united in EU* (Imune), koji je 2009. godine realizovan kao anketno istraživanje na uzorku pripadnika političke elite (članova parlamenta) u 16 zemalja EU i u Srbiji (Vuletić, 2012).

*Mina Petrović: Pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem u Srbiji*

su loši ili veoma loši; samo 40% ispitanika ocenjuje da su oprema i tehnički kapaciteti dobri ili veoma dobri).

Pored toga, ispitanici najčešće smatraju da su nadzorne, edukativne i ekonomske (porezi) mere upravljanja okruženjem uspešne ili najuspešnije (od 60% do 80% ispitanika), dok neposredno odlučivanje građana i angažovanje OCD smatra uspešnom ili najuspešnijom merom tek svaki treći ispitanik (29%). Takav stav može da proizilazi iz nepoverenja u nove OCD zbog niskog stepena kontrole nad njima i stranih izvora finansiranja. Tek nešto više od trećine ispitanika, međutim, smatra da bi više poverenja lokalne vlast u OCD obezbedilo bolje rezultate na podizanju kvaliteta životne sredine. Kada je reč o građanima, ogromna većina ispitanika (86%) podržava stav da lokalna vlast samo u saradnji sa građanima može da postigne dobre rezultate na zaštiti životne sredine. Očigledan raskorak sa praksom, međutim, racionalizuju stavom da se građani ponašaju neodgovorno prema životnoj sredini (87% ispitanika), dakle da nisu pouzdan partner. Na osnovu dobijenih podataka, prihvatanje saradnje sa akterima civilnog sektora prevashodno se odvija na normativnoj, a ne i praktičnoj ravni. Izdvajaju se samo programi OCD koji su namenjeni podizanju tehničkih i stručnih kapaciteta lokalne samouprave, čiji praktični značaj prepoznaje preko 80% predstavnika lokalne vlasti.

Mešanje interesa političkih stranaka u upravljanje okruženjem potvrđuju i istraživanja u Boru i Pančevu. Otuda su i odgovori predstavnika lokalnih vlasti ambivalentni i različiti u zavisnosti od toga da li ispitanici pripadaju poziciji ili opoziciji, odnosno struci ili politici. Najčešće kritičke ocene odnose se na nedovoljne kapacitete lokalne samouprave (LS), kao što su: „nedovoljna tehnička opremljenost, nedovoljna brojnost i obučenost kadrova, loša finansijska pozicija lokalnih samouprava.“ (službenik LS, Pančevo), ili na nedostajuću decentralizaciju, bez koje „lokalne vlasti nemaju adekvatne odgovornosti, niska je transparentnost odlučivanja, a šanse za participaciju građana su nikakve“ (ekološki inspektor, Pančevo).

Činjenica je da percepcija ekoloških problema nužno ne odslikava realnost, već je društveno oblikovana (Hannigan, 2006). Diskursivni proces kojim se definišu ekološki uslovi u Pančevu i Boru je pod dominacijom nacionalne političke elite, ne samo zbog političke centralizacije, već i činjenice da su ključni industrijski pogoni u oba grada, ujedno i najveći zagađivači, i dalje preduzeća u državnom vlasništvu<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Glavni ekološki problemi u Pančevu potiču od velikog petrohemijskog kompleksa osnovanog pre 50 godina, kojeg sačinjavaju tri preduzeća, od kojih je samo jedno privatizovano. Pančevo je ekonomski razvijeniji centar sa diversifikovanim ekonomskom strukturom, čija je industrija strateški značajnija za nacionalnu ekonomiju (prerada nafte), što mu daje na političkom značaju. Osim toga, to je grad u neposrednoj blizini Beograda (na udaljenosti manjoj od 20km), što ga, takođe, čini politički značajnijim (sa aspekta relevantnosti blizine političkog centra u relativno centralizovanom političkom sistemu, ali i prostorne blizine koja čini da ekološki problemi Pančeva predstavljaju rizik i za Beograd, te doprinosi politizaciji ekoloških pitanja, odnosno njihovoj političkoj manipulaciji). Osnovica ekonomije u Boru je metalurški kompleks (RTB Bor), osnovan tokom socijalizma, koji još nije

Otuda, i pored gotovo neposredne vidljivosti ekoloških problema „nema studije o uticaju zagađenja na ljudsko zdravlje... kao ni tužbi“ (opozicioni odbornik, Bor). Nosioci državnih funkcija manipulisu i mobilizacijom javnosti, podređujući je svojim političkim interesima. Tako je 2004. godine gradonačelnik Pančeva, prevažno na liniji sukoba Demokratske stranke (čiji je bio predstavnik) i Demokratske stranke Srbije, koja je bila na vlasti na republičkom nivou, uveo paralelni sistem praćenja nivoa zagađenja vazduha u odnosu na Institut za javno zdravlje kao nacionalnu instituciju i koristio pravo uzbunjivanja javnosti u situaciji prekoračenih vrednosti emisije štetnih materija. Javnost je, sa druge strane, „bila zbuñjena i ostavljena bez uputstva šta raditi u kriznoj situaciji“ (ekološki inspektor, Pančevo). Niko od aktera civilnog društva nije iskoristio ovu situaciju da formuliše nove ekološke zahteve.

Podudaranje političkih opcija na lokalnom i republičkom nivou<sup>17</sup> smanjuje kritičnost predstavnika lokalne vlasti i povećava privrženost komandnom modelu. „Lokalne vlasti imaju izvanredan odnos kako sa republičkom vladom, tako i sa predstavnicima petrohemijskog kompleksa... ovi ključni stajholderi su se okupili u izradi lokalnog akcionog plana“. Očigledan izostanak predstavnika civilnog sektora je ocenjen samo kao „manji nedostatak“ (službenik LS u Pančevu).

#### *Kapaciteti i spremnost aktera civilnog sektora*

##### Organizacije civilnog društva

Iako je porast broja OCD pod uticajem fondova iz inostranstva, kao tipičan postsocijalistički fenomen, izražen i u Srbiji, ipak se uočavaju i izvesne specifičnosti. Prvo, dugo godina je pomoć OCD prvenstveno bila namenjena olakšavanju položaja izbeglica i raseljenih lica, a tek kasnije (uglavnom nakon 2000. godine) se pojavila u formi „meke politike“, odnosno programa posvećenih pitanjima ljudskih prava i zaštite okruženja. Za razliku od zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE), u kojima su inostrani fondovi imali za cilj izgradnju kapaciteta civilnog sektora kao preduslova konsolidacije demokratskog procesa, u zemljama Zapadnog Balkana ti programi podrške su bili više usmereni na jačanje državnih institucija (Fagan, 2010). Otuda se može reći da porast broja OCD u Srbiji nije značajnije doprineo razvoju ni participativnog ni transakcionog tipa građanskog aktivizma, te da su se OCD pre svega razvile kao podrška jačanju državnog sektora,

privatizovan i čije se ekonomske teškoće direktno reflektuju na egzistenciju Borana. Tehnološki je veoma zapašćen, te proizvode značajno zagađenje vode, vazduha i tla (visoka emisija SO<sub>2</sub>).

<sup>17</sup> U Pančevu je takva situacija od 2008. godine, otkad nije zabeležen nijedan slučaj uzbunjivanja javnosti, iako paralelni sistem praćenja zagađenja i dalje postoji. Činjenica da je Vlada Srbije 2011. godine uzela kredit kod Svetske banke radi poboljšanja produkcijske tehnologije, smanjenja zagađenja, ali i povećanja šansi za privatizaciju RTB-a, poklapa se sa trenutkom kada gradonačelnik Bora i direktor RTB-a postaju osobe iz iste partije (koja participira u republičkoj vlasti).

ali ne u pravcu interaktivnijeg oblika upravljanja u kojem bi se afirmisale kao njegov partner.

U poređenju sa ekološkim organizacijama civilnog društva (EOD) u drugim zemljama Jugoistočne Evrope, EOOD u Srbiji imaju manje raspoloživih resursa za rad, posebno na podizanju podrške javnosti (REC, 2006). Do istog nalaza se dolazi i poređenjem kapaciteta ekoloških i drugih organizacija civilnog društva u Srbiji, a ono ukazuje i da se EOOD nešto češće bave praktičnim aktivnostima (57% u odnosu na 49%), a rede umrežavanjem (22% prema 29%) i zastupanjem specifičnih interesa (12% prema 16%), iako navedeni podaci potvrđuju da civilni sektor u Srbiji u celini nema razvijena zastupnička obeležja građanskog aktivizma (Građanske inicijative, 2011).

Prema istraživanju stavova o zaštiti životne sredine predstavnika EOOD u Srbiji (N=50), ovi akteri su veoma kritični u ocenama rada državnih institucija. Tako, 46% ispitanika smatra da je rad Vlade Republike Srbije u oblasti upravljanja okruženjem loš, a još 36,4% smatra da se ne može reći ni da je dobar ni da je loš. Oцена rada lokalnih vlasti je još nepovoljnija (58,4% i 25%, respektivno). Kao osnovni nedostatak lokalne vlasti, pored nedovoljnih finansijskih sredstava i stručnog kadra, posebno se ističe nezainteresovanost, kako za pitanja zaštite okruženja (koja se podređuju ekonomskim), tako i za uključivanje civilnog sektora. Nedostatak potrebnih informacija o ekološkoj situaciji je posebno naglašen problem, iako većina predstavnika lokalne vlasti (65,5%), očigledno nekritički, smatra da je dostupnost informacija o životnoj sredini adekvatna.

Većina EOOD (95%) u svojim aktivnostima angažuje i građane, uglavnom kao primaocе usluga a ne kao aktiviste. Predstavnici EOOD su, međutim, kritični prema građanima i u tom pogledu iskazuju visok stepen slaganja sa predstavnicima lokalne uprave, jer 47% smatra da su građani nezainteresovani, a 36% da su neodgovorni prema životnoj sredini. Ipak, za razliku od predstavnika lokalne vlasti, preko 80% ovih ispitanika smatra da je uključivanje svih relevantnih stajholdera u upravljanje okruženjem bitan preduslov uspešnosti bilo koje mere u oblasti politike zaštite životne sredine.

Iako su Pančevo i Bor među retkim opštinama u Srbiji koje su osnovale lokalne institucije nadležne za zaštitu okruženja i usvojile odgovarajuća pravna dokumenta, predstavnici EOOD smatraju da su preduzete mere bez realnih efekata: „Od početka dvehiljaditih, došlo je do inflacije ekoloških deklaracija i akata, ali nijedan od njih nije primenjen“ (IP3). Jedan od ilustrativnih primera je specijalna ekološka taksa, koja je u Pančevu uvedena još 2001. godine, na transport supstanci iz petrohemijskog kompleksa „ali je novac upotrebljen za izgradnju transportne infrastrukture i drugih projekata koji nisu direktno vezani za ekološku zaštitu, uključujući i korišćenje novca za isplatu zarada zaposlenima u javnim komunalnim preduzećima“ (IP2). Slična taksa (takozvana rudarska renta), iako predviđena Zakonom o zaštiti životne sredine, nije uvedena u Boru. U oba grada usvojeni su

Lokalni akcioni planovi, ali „...on nikada nije služio kao osnova lokalne politike prema zaštiti životne sredine.“ (IIB). Ispitanici tvrde da lokalna vlast nema ni dovoljno interesa, niti dovoljno znanja da se adekvatno bavi upravljanjem i zaštitom okruženja: „nadležni za Lokalne akcione planove samo produkuju statističke podatke iz kojih ne proizilazi nikakva akcija... lokalni političari su proaktivni samo pred izbore, a potom ne čine ništa“ (I5B). Takva slabost državnih aktera svakako nije podsticajna za saradnju sa akterima civilnog društva, koji ovu saradnju opisuju kao „formalnu i beznačajnu“ (I2P).

Iskazi predstavnika EOCD potvrđuju da akteri centralnog nivoa političke vlasti dominantno određuju šta se može smatrati ekološkim problemom i kakvi se zahtevi spram toga mogu formulisati. Zbog značaja za ekonomiju i zapošljavanje, ekološki problemi se potcenjuju i racionalizuju kao neminovnost: „Institut za javno zdravlje je republička institucija, koja se prilagođava državnim i ekonomskim interesima... čak se i nivo moćoviteta lokalnog stanovništva snižava, a uzroci zdravstvenih problema pripisuju prevashodno nezdravim stilovima života građana. Direktor Instituta, koji je na u poziciju došao po partijskoj liniji, ima zadatak da umiri javnost, koju je relativno lako ubediti zbog važnosti koju petrohemijski kompleks ima za zapošljavanje u Pančevu“ (I5P). Čak i u situacijama kada se iniciraju tužbe za akcidentne situacije „sve prolazi bez sankcija jer RTB ne može biti zatvoren“ (I2B).

Premda strane donacije načelno podstiču saradnju aktera civilnog sektora, intervjuisane EOCD u oba grada uglavnom rade same i traže partnere samo ukoliko je to izričit projektni zahtev. Druge EOCD se najčešće vide kao „potencijalna pretnja, posebno kada je finansiranje u pitanju“, a neretko se ističe i da „mnoge EOCD imaju lične veze sa političkim partijama, koje im omogućuju privilegovani pristup dostupnim resursima“. (I1P, I3B). Izostajanje aktivnosti koje bi mogli da svrstaju u kategoriju participativnog ili transakcionog tipa objašnjavaju time što stalno moraju da budu „fokusrane na implementaciju kratkoročnih projekata, jer nemaju dovoljno finansijskih sredstava a ni ljudi“ (I2P, I3B), ali i izbegavanjem sukoba, sa političarima: „ne želimo da uđemo u konflikt sa nosiocima političke moći“ (I2B), a u Boru posebno ističu „ne organizujemo proteste, jer su gubitak energije i vremena, već konkretne akcije da poboljšamo postojeću situaciju“ (I3B)... ali i sa stanovništvom: „borba protiv RTB je beznačajna i ne želimo da postanemo javni neprijatelj broj jedan.“ (I4B).

Odsustvo velikih internacionalnih EOCD u Srbiji smatraju znatnom preprekom u svom radu, jer ih vide kao neophodne „jake i nezavisne partnere za saradnju“ (I5P). Umrežavanje sa inostranim EOCD predstavlja se, dakle, kao neophodan uslov da bi se prevazišla ograničenja dominantne strukture moći, u kojoj politički akteri teže ne samo da kontrolišu civilni sektor, već i da koriste novac koji u njega pristiže iz stranih fondova. Tako, većina intervjuisanih organizacija ukazuje da su javna nadmetanja za fondove namenjene civilnom sektoru u organizaciji vlasti

potpuno netransparentna, jer „svaka partija ima svoju satelitsku EOCD... ljudi na vlasti formiraju EOCD da bi uzeli novac za veće projekte“ (I4P). „Takve EOCD su bez sposobnosti za bilo kakvu akciju. Njihov glavni cilj je da uzmu novac, a programi su bez ikakvih rezultata“ (IIB). Zbog toga većina intervjuisanih organizacija želi da istakne kako nema nikakve kontakte sa političkim akterima. To je, svakako, razumljivo u kontekstu pokušaja političkih aktera da kooptiraju OECD, ali je, ujedno, i potpuno neadekvatan pristup, imajući u vidu potrebu međusobnog umrežavanja.

Osim što se EOCD međusobno ne povezuju, što bi im pomoglo da konstituisu autonomni delatni potencijal, ove organizacije ne rade ni na mobilisanju (participativnosti) građana za svoje aktivnosti. Razlog nalaze u tome što ih kratkoročni projekti onemogućavaju da se dugotrajno i temeljno bave problemima lokalne zajednice, ali ne propuštaju da naglase i da su „građani preokupirani uskim ličnim interesima, strategijama preživljavanja“ (I4P), „...ne čine ništa što je u njihovoj moći da smanje degradaciju okruženja“ (I5P). U Boru ističu i da su protesti građana uzaludni zbog perifernog položaja ovog grada: „čak i kada protestuju, njihovi glasovi su manje uticajni no glasovi građana u Pančevu, koji se bolje čuju u Beogradu“ (I5B).

#### Građani

Iako i predstavnici lokalne vlasti i organizacija civilnog društva smatraju građane nezainteresovanim za pitanja okruženja, istraživanje stavova građana u Srbiji (N=1952) je pokazalo da su oni, bar deklarativno, zainteresovani da učestvuju u odlučivanju o životnoj sredini (41% ispitanika to smatra veoma važnim i važnim, a još 34% delimično važnim). Građani su svakako podstaknuti visokom ekološkom zabrinutošću, budući da 37% ispitanika smatra da zagađenje ima osrednji, a 35% da ima veliki rizik po zdravlje ljudi. Ipak, ništa ne ukazuje na realne kapacitete građana da svoju zainteresovanost i pretoče u delanje. Većina ispitanika (65%) ni ne zna da li u njihovoj lokalnoj zajednici postoji nadležna služba za pitanja zaštite životne sredine, a 63% smatra da su loše ili veoma loše informisani o okruženju, najčešće procenjujući da su informacije nedostupne (24%) ili nepouzdate (27%). Ispitanici su uglavnom nezadovoljni radom lokalne uprave na zaštiti životne sredine, a najniže ocenjena dimenzija ovog rada je upravo uključivanje građana. Potom, ogromna većina ispitanika (82%) nikada nije ni čula da su njihovi sugrađani pokrenuli neke zahteve povodom konkretnih problema životne sredine, a manjina koja je za njih čula uglavnom smatra da takve akcije nisu imale nikakvog efekta (najčešće se ističe da su zahtevi samo formalno prihvaćeni, ali da nema realnih efekata – 32,8%; te da su podneti, ali da na njih nikada nije odgovoreno – 29,3%). Gotovo svaki treći ispitanik ne veruje u kompetentnost nadležnih službi, dok 41% ima samo delimično poverenje. Kada je reč o neposrednom aktivizmu samih građana, ni on se ne vrednuje visoko, jer većina ispitanika (48%) smatra da ljude pokreću lični motivi (korist), a ne opšte dobro (37%). U skladu sa tim je i značajno nepoverenje

ispitanika u rad EOCD (38% ispitanika ima nikakvo ili malo, a 37% delimično poverenje). Tek svaki peti ispitanik u Srbiji smatra da je rad EOCD od velikog značaja, ali čak 62% ispitanika ne zna da li u njihovoj lokalnoj sredini ima takvih organizacija.

Podaci dobijeni istraživanjem u Boru (N=350) i Pančevu (N=400) ne pokazuju bitne razlike u stavovima građana, kako između ovih gradova, tako i u odnosu na građane Srbije. Nezadovoljstvo radom lokalne uprave je veliko, te većina ispitanika smatra da lokalne vlasti kalkulišu sa zaštitom okruženja (44% u Pančevu i 46% u Boru) ili otvoreno štite zagađivače (39% i 38%, respektivno). Poverenje u ispitanika u rad EOCD je čak i niže no kod građana Srbije (u oba grada oko 50% ispitanika je bez ili sa malo poverenja, a 30% ima samo delimično poverenje).

Ekološki aktivizam građana meren je u oba istraživanja na isti način, na osnovu odgovora ispitanika da li su učestvovali u nizu građanskih aktivnosti<sup>18</sup> i koliko često tokom poslednje tri godine. Broj aktivnosti i navedena učestalost njihovog obavljanja uzeti su kao osnova za izračunavanje indeksa praktikovanog aktivizma na kojem su ispitanici raspoređeni u zavisnosti od toga da li su imali aktivnosti, odnosno niži ili viši stepen aktivizma. Najmanje aktivnih ispitanika zabeleženo je u uzorku za Srbiju, čak 55,6% ispitanika nije uzimalo učešće ni u jednoj aktivnosti, dok je samo 1,9% zabeležilo više vrednosti ovog indeksa. Udeo neaktivnih ispitanika značajno se smanjuje u Pančevu (na 36,9%), a još više u Boru (na 23,5%), međutim, udeo ispitanika sa višim vrednostima indeksa ostaje nizak u svim uzorcima (6,5% i 4,9%, respektivno). Najzastupljenije aktivnosti su pisanje peticija i selekcija otpada, a najmanje one koje pretpostavljaju komunikaciju sa predstavnicima institucija.

Jedna od tipologija ponašanja građana prema okruženju obuhvata sledećih 5 modela: 1. ekološka orijentacija kao lični projekat; 2. ekološka zaštita kao građanska dužnost; 3. sistemski ili državna orijentacija; 4. nezainteresovanost (stav da ekološka briga ne treba da opterećuje građane, iako se postojanje ekoloških problema ne dovodi u pitanje); 5. negiranje ekoloških problema, pa i potrebe bilo kakvog angažovanja građana (Brand, 1997: 211). I pored očiglednog nepoverenja u institucije, preko 80% građana očekuje da državni akteri, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, imaju vodeću ulogu u upravljanju okruženjem. Ovakav stav pokazuje da je u Srbiji, kao i u gradovima u kojima se građani suočavaju sa neposrednim ekološkim opasnostima i rizicima, dominantan model građanina „državne orijentacije“, dok je model građanina koji ekološku zaštitu smatra građanskom dužnošću prilično nerazvijen. Iako i predstavnici lokalne vlasti i EOCD smatraju da bi taj model morao biti razvijeniji, treba imati na umu da u Srbiji

<sup>18</sup> Obuhvaćene su aktivnosti direktno posvećene zaštiti životne sredine: posećivanje tribina, edukacija; potpisivanje peticija; učešće na masovnim protestima; bojkot kupovine određene robe; selekcija otpada; izbegavanje upotrebe automobila; finansijska podrška pokretima ili udruženjima; učešće u kampanjama; sastanci sa predstavnicima lokalnih vlasti.

nedostaju za njega neophodne institucionalne i infrastrukturne pretpostavke. U tom smislu, logično je da građani imaju, pre svega, očekivanja od državnih aktera, a takav stav svakako podupiru i relativno zatvorene političke mogućnosti za aktere civilnog sektora, dominacija komandnog stila upravljanja, s jedne, i profesionalizacija, odnosno neukorenjenost EOCD u lokalne zajednice, s druge strane. Interesantno je, međutim, da većina ispitanika (47%) u Srbiji ukazuje na „indiferentni“ model ponašanja građana. Takva indiferentnost, međutim, prevashodno isходи iz preokupiranosti građana ekonomskim problemima. Ovi problemi su najurgentniji lični problemi ispitanika i u Boru (75%) i u Pančevu (57%). Otuda ne iznenaduje da, iako smatraju ekološke probleme primarnim na nivou grada (56% ispitanika u Pančevu i 47% u Boru), dve petine ispitanika u Pančevu i gotovo dve trećine ispitanika u Boru izjavljuju da bi podržalo otvaranje novih pogona teške industrije zarad mogućnosti zapošljavanja. Takve odgovore ipak ne treba tumačiti kao model ponašanja građana koji negiraju ekološke probleme, već u svetlu primarnosti egzistencijalnih problema i dominantnog diskursa koji teži potcenjivanju ozbiljnosti društvenih (privrednih) efekata po okruženje.

### Zaključne napomene

Dugotrajnost transformacijskih procesa i ekonomske krize otežavaju pomak od komandnog ka inkluzivnijem modelu upravljanja u Srbiji. To je od posebnog značaja za primenu novousvojenih zakona o upravljanju okruženjem kroz započeti proces pridruživanja EU, budući da njihova puna efektivnost i efikasnost podrazumeva ovaj pomak.

Državni akteri nemaju adekvatne resurse i sposobnosti da primene pristup „jake slabosti“ u saradnji sa civilnim sektorom. Zbog toga, politička elita usporava promene koje nalaže novi normativni okvir i teži da očuva centralizovani model odlučivanja, sa velikim uticajem političkih stranaka. Partokratski model upravljanja uslovljava i primarnost jačanja državnih institucija i kanalsanje procesa odlučivanja u njihove tokove, a zanemaruje razvoj kooperativnih kapaciteta državnih aktera. To se potvrđuje i kroz programe podrške EU, kojima se organizacije civilnog društva prevashodno profilisu kao nadgledajući (*watchdog*), a ne suštinski partnerski akteri. Analizirani empirijski rezultati potvrđuju da državni akteri na lokalnom nivou nemaju razvijene i stabilne odnose ni sa jednim akterom civilnog društva, te da ne podržavaju nijedan tip građanskog aktivizma.

Iako se na normativnom nivou struktura političkih mogućnosti menja u korist nedržavnih aktera, raskorak između novousvojenih zakona i realne prakse ostavlja aktere civilnog sektora bez očekivanog efekta osnaživanja. Analizirana empirijska istraživanja su pokazala da (ekološke) organizacije civilnog društva nemaju kapacitet, autonomnog delanja neophodan za novi model upravljanja (okruženjem). Njima nedostaju i horizontalne i vertikalne funkcionalne veze. EOCD nemaju nikakvu saradnju sa lokalnim vlastima, čak ni u gradovima sa izraženim i

neposrednim ekološkim problemima. Odnosi između EOCD su više konkurentski nego kooperativni. To bitno umanjuje njihov potencijal za kolektivno delanje, pogotovo u uslovima niske mobilizacije građana i neutemeljenosti njihovog rada u lokalne zajednice, što im umanjuje i legitimnost delovanja. Aktivizam EOCD dodatno otežava i nedovoljno jasna podela institucionalnih nadležnosti, te nejasnoće kome se treba obratiti u cilju postavljanja zahteva za zaštitu okruženja. Dominacija političkih aktera ne samo da određuje način na koji se mogu definisati ekološki zahtevi, već pokazuje i tendenciju kooptiranja civilnog sektora. Mogućnost odupiranja utičuju jakih političkih aktera EOCD vide u tešnjoj saradnji sa inostranim OCD i u većoj dostupnosti programa EU namenjenih jačanju kapaciteta civilnog sektora, što su pretpostavljeni uslovi transakcionog aktivizma, koji su nedovoljno ostvareni u Srbiji. Ukoliko se struktura političkih mogućnosti i dostupni resursi uzmu kao objašnjavajući činioci uspostavljanja novog modela upravljanja okruženjem (Cisar, 2008), može se reći da su OCD u Srbiji gotovo u potpunosti isključene. U takvim okolnostima, i uz još uvek snažan model partokratskog upravljanja, OCD pre podržavaju jačanje klasičnih državnih institucija, kako bi se smanjio volontarizam u odlučivanju, no promociju novog modela upravljanja.

Sa stanovišta primenljivosti novog modela upravljanja i održivog razvoja civilnog sektora, sasvim je nepovoljan rezultat i da su građani neinformisani, neaktivni i bez uverenja da se građanskim aktivizmom nešto može postići, iako, načelno, iskazuju želju da budu uključeni u proces upravljanja okruženjem. Nisko vrednovanje značaja EOCD i nisko poverenje u njihov rad, ukazuje da građani ove organizacije ne vide kao potencijalne partnere (unutar civilnog sektora). Na takve stavove utiče profesionalizacija samih EOCD, javni diskurs koji je ove organizacije predstavljao u negativnom svetlu, posebno tokom devedesetih, te nizak stepen autonomnosti ovih aktera, kako u odnosu na (inostrane) izvore finansiranja, tako i jake političke aktere. Građani, dakle, ostaju potpuno nepovezani, kako sa državnim akterima, tako i sa organizacijama civilnog društva, čak i u sredinama u kojima bi neposredna ekološka opasnost mogla biti podsticajna za mobilizaciju građana.

#### Napomena

Članak je nastao u okviru Regionalnog programa podrške istraživanjima u oblasti društvenih istraživanja na Zapadnom Balkanu (RRPP), koji vodi Univerzitet u Friburgu, uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Mišljenja izneta u ovom radu su mišljenja autora i ne predstavljaju nužno mišljenja SDC niti Univerziteta u Friburgu.

#### Literatura

- Andreeva, D. I., Doushkova, D., Petkova i D. Mihailov. 2005. *Civil Society without the Citizen - an Assessment of Bulgarian Civil Society (2003-2005)*. Sofia: Civicus Civil Society Index Report for Bulgaria.
- Arandarenko, M. et al. (Eds.). 2010. *Ekonomsko-socijalna struktura Srbije - Učinkak prve decenije tranzicije*. Beograd: Ekonomski fakultet.

- Baumgartl, B. 1997. "Environment in Eastern Europe". In: Redclift, M. and G. Woodgate (Eds.). *The International Handbook of Environmental Sociology*. Edward Elgar, 349-378.
- Borzel, T. 2006. "Participation through Law Enforcement: The Case of European Union". *Comparative Political Studies*, 39(1): 128-152.
- Borzel, T. 2008. "Environmental Policy". In: Graziano, Paolo and Maarten Vink (Eds.). *Europeanization, New Research Agenda*. New York, 226-238.
- Borzel, T. 2009. "New Modes of Governance and Accession: The Paradox of Double Weakness". In: Borzel, Tanja (Ed.). *Coping with Accession to the European Union, New Modes of Environmental Governance*. London; New York: Palgrave Macmillan, 7-31.
- Brand, K. W. 1997. "Environmental Consciousness and Behaviour: The Greening of Lifestyles". In: Redclift, Michael and Graham Woodgate (Eds.). *The International Handbook of Environmental Sociology*. Cheltenham UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 204-217.
- Brenner, N. 2000. "Building Euro-Regions: Location Politics and the Political Geography of Neoliberalism in Post-Unification Germany". *European Urban and Regional Research*, 7(4): 319-345.
- Carmin, J. and S. VanDeveer (Eds.). 2003. *EU Enlargement and the Environment: Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*. London; New York: Routledge.
- Carmin, J. 2008. "Investing in Civil Society: The Diversification of Environmental NGOs in Central and Eastern Europe". *Development and Transition*, 9(1): 11-14.
- Carmin, J. 2010. "Civic Engagement in Environmental Governance in Central and Eastern Europe". In: Redclift, Michael and Graham Woodgate (Eds.). *The International Handbook of Environmental Sociology*. Cheltenham UK; Northampton, Massachusetts, USA, 394-407.
- Cifrić, I. 1998. "Tranzicija i transformacija". U: Cifrić, I., O. Čaldarović, R. Kalanj i K. Kufrin' (Ur.). *Društveni razvoj i ekološka modernizacija*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo, str. 47-78.
- Cisar, O. 2008. "Political Activism in the Czech Republic". Paper presented at the Workshop on Contentious Politics, New York: Columbia University, April 28, 2008.
- Cisar, O. 2010. "Externally Sponsored Content: The Channeling of Environmental Movement Organizations in the Czech Republic after the Fall of Communism". *Environmental Politics*, 19(5): 736-755.
- Dragovic-Soso, J. 2002. *Saviours of the Nation: Serbia's Intellectual Opposition and the Revival of Nationalism*. New York: McGill-Queen's University Press.
- Durant, R., D. Fiorino and R. O'Leary. 2004. *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices and Opportunities*, MA: MIT Press.
- Dordević, S. 2008. "Lokalna samoprava u Srbiji". *Pregled*, LII (1): 43-68.
- Goldbrat, D. 1996. *Social Theory and Environment*. Polity Press.
- Fagan, A. 2005. "Taking Stock of Civil-society Development in Post-communist Europe: Evidence from the Czech Republic". *Democratization* 12(4): 528-547.
- Fagan, A. 2006. "Trans-national Aid for Civil Society Development in Post-socialist Europe: Democratic Consolidation or a New Imperialism?". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22(1): 115-134.

Jelisaveta Vukelić<sup>1</sup>  
Stipendistkinja Ministarstva  
prosvete i nauke  
Filozofski fakultet  
Univerzitet u Beogradu

Izvorni naučni član  
UDK: 316.332  
Primljeno: 25. 02. 201  
DOI: 10.2298/SOC1201185

## EMOCIJE I DRUŠTVENI POKRETI – SLUČAJ POKRETA ZA ZAŠTITU PRAVA I DOBROBITI ŽIVOTINJA U SRBIJI<sup>2</sup>

Emotions and Social Movements – the Case of the Animal Rights and  
Welfare Movement in Serbia

**ABSTRACT** *The aim of this paper is to explore the reasons behind the differences between the organizations dealing with the animal protection and the other environmental organizations. In that sense, the focus of our analysis is the grassroots character of these organizations/associations as well as the emotional basis of the member participation/mobilization. We draw upon the data gathered through the interviews with the organizations' representatives as well as through the analysis of other sources of information such as websites, internet presentations and annual reports of animal protection organizations. For the comparative purposes, we use a part of the material gathered in the semi-structured interviews with the representatives of the fifty Serbian environmental organizations.*

**KEY WORDS** *grassroots environmental activism, animal rights movement, emotions, participation, mobilization, Serbia*

**APSTRAKT** *Namera ovog rada je da uivrdi razloge zbog kojih se delovanje organizacija za zaštitu životinja u Srbiji razlikuje od aktivnosti drugih organizacija koje se bave srodnim pitanjima iz šire oblasti zaštite životne sredine. U tom smislu, u fokusu naše analize će se naći samonikli karakter ovih organizacija/druženja, kao i emocionalna osnovna participacije/mobilizacije. Do podataka o delovanju organizacija i grupa građana koje se bave ovim pitanjima došli smo kroz intervjue sa njihovim predstavnicima, kao i kroz analizu sekundarne građe (novinskih članaka, internet prezentacija i izveštaja organizacija koje se bave zaštitom životinja). U komparativne svrhe, koristili smo i deo materijala koji je prikupljen u polustrukturisanim intervjuiima sa predstavnicima pedeset ekoloških organizacija sa cele teritorije Srbije.*

**KLJUČNE REČI** *samonikli ekološki aktivizam, pokret za zaštitu prava i dobrobiti životinja, emocije, participacija, mobilizacija, Srbija*

<sup>1</sup> vukelic.jelisaveta@gmail.com

<sup>2</sup> Ovaj tekst je rezultat rada na projektu ISI FF u periodu 2011-2014. godine: „Izazovi nove društvene integracije u Srbiji: koncepti i akteri“ (broj 179035), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke RS.

Iako u poslednje vreme ekološki problemi sve češće zaokupljaju pažnju javnosti, najviše usled pritiska ispunjavanja uslova za ulazak u Evropsku uniju između kojima se nalazi i reforma u ovoj oblasti), zaštita životne sredine daleko je od toga da se uvrsti među prioriteta društvena pitanja u Srbiji (Nadić, 2007; Vukelić, 2012b). Razlog za to najvećim delom leži u izrazito nepovoljnim ekonomskim prilikama i otvorenim političkim pitanjima čije se rešavanje nametnulo kao urgentno. Nalazi istraživanja koje je Institut za sociološka istraživanja sproveo tokom 2010. godine pokazuju da su, iako formalno zainteresovani, građani Srbije retko kad spremni da se značajnije angažuju na rešavanju ekoloških problema (Vukelić, 2012b). Tako se, prema podacima ovog istraživanja<sup>3</sup>, preko 80% građana ne bavi nijednim oblikom ekološki usmerenog delovanja (učesće u ekološkim kampanjama, tribinama, protestima, reciklaži, štednji energije, itd), niti planira da se biniije angažuje na tom polju u budućnosti. Takođe, značajan broj građana ne zna da li u njihovom okruženju deluje neka organizacija koja se bavi zaštitom životne sredine, niti učestvuje u njenom radu. Sumarni zaključak do kojega je ovo istraživanje došlo je da u Srbiji građanski ekološki aktivizam gotovo da ne postoji, dok se rešavanjem ovih pitanja, pored za to nadležnih državnih institucija, bave još jedino profesionalizovane nevladine organizacije (Vukelić, 2012b).

Pored nedovoljnog interesovanja za životnu sredinu, ekološko angažovanje građana dodatno otežava nerazvijenost civilnog društva (Howard, 2003). U Srbiji, kao i u većini drugih postsocijalističkih zemalja, umesto autohtonog civilnog društva, usled priliva stranih donacija namenjenih jačanju kapaciteta civilnog društva, dolazi do bujanja profesionalizovanih nevladinih organizacija koje, blisko povezane sa državnim strukturama i uslovljene zahtevima donatora, najčešće svoje delovanje ograničavaju na obavljanje onih poslova za koje državne institucije nemaju adekvatna znanja ni kapacitete (Fagan, 2005; 2006). Ovaj surogat civilnog društva održava se najvećim delom sredstvima iz stranih donacija i projektnih grantova, što, s jedne strane, u značajnoj meri ograničava slobodu delovanja nevladinih organizacija a, sa druge, pod znak pitanja stavlja njihovu budućnost onda kada se strani donatori povuku, što se može očekivati u narednih pet do deset godina (Fagan, 2005; 2006). Pored toga, delovanje ovih organizacija je u toj meri udaljeno od građana, da su istraživači skloni da ovaj fenomen nazovu „civilnim društvom bez građana“ (Hafner-Ademi, 2010). Imajući sve ovo u vidu, istraživači građanskog aktivizma su skloni da zaključue da postsocijalistička društva nisu mesta na kojima se u skortijoj budućnosti može očekivati razvoj samoniklih<sup>4</sup> društvenih pokreta

<sup>3</sup> Reč je o anketnom istraživanju ekološke svesti, prakse i aktivizma sprovedenom na reprezentativnom uzorku (N=1952) građana Srbije, koji je tim Instituta za sociološka istraživanja (ISI FF) sproveo tokom 2010. godine. Ovo istraživanje je pratila serija polustruktuiranih intervjua sa 50 predstavnika ekoloških organizacija sa cele teritorije Srbije.

<sup>4</sup> Robert Brulle (2000) pravi razliku između dve vrste organizacija društvenog pokreta. Na jednoj strani se nalaze tzv. samonikle (*grassroots*) organizacije koje odlikuje demokratska struktura i participaciju članova u donošenju odluka. Sam naziv *grassroots* (koren trave) upućuje na to da je reč o organizaciji

zapadnog tipa koji se oslanjaju na masovnu participaciju građana. Umesto toga, predviđa se razvoj specifične vrste tzv. profesionalnog (transakcionog) aktivizma koji podrazumeva povezivanje profesionalnih organizacija civilnog društva sa ostalim relevantnim akterima u cilju zastupanja i zagovarivanja određenih interesa u sklopu procesa donošenja odluka i formulisanja državnih politika (Cisar, 2008; Petrova and Tarrow, 2007; Fagan, 2010).

Uprkos negativnim prognozama koje su izneli strani istraživači i prilično nepovoljnim rezultatima domaćeg istraživanja, zapitali smo se da li ipak postoje neki pokušaji samoniklog ekološkog aktivizma u Srbiji. Na ovakvu vistu delovanja naišli smo na jednom sasvim neočekivanom mestu – u radu udruženja i grupa građana koji se bave zaštitom prava/dobrobiti životinja. S obzirom na nalaze istraživanja ISI FF koje je u globalu uhvatilo ekološke prakse građana i ispitilo delovanje ekoloških organizacija, nismo očekivali da će u ogranku koji se bavi pravima životinja biti većih odstupanja. Međutim, ispostavilo se da, iz nekih razloga koje ćemo u nastavku rada pokušati da ustanovimo, ova oblast predstavlja izuzetak.

Interesujući se za ovaj fenomen, pažnju nam je prvo privukao niz protesta koje su oktobra 2011. godine u Beogradu organizovala udruženja za zaštitu životinja kao odgovor na „medijsku hajku“<sup>5</sup> na pse lualice i najave vlasti da će u nedavno doneseni Zakon o dobrobiti životinja biti unete izmene. Proglasom koji je potpisalo sedam organizacija<sup>6</sup> i koji je dostavljen štampanim i elektronskim medijima i deljen u obliku letaka, građani su pozivani da se protestom pobune protiv medijske hajke i najavljenih izmena Zakona, kao i činjenice da se doneseni zakon ne sprovodi.

koja vuče svoje poreklo iz života same zajednice i zastupa njene interese kao njen legitimni predstavnik. Na drugoj strani se nalaze tzv. *astroturf* (engl. veštačka travnata podloga) organizacije. Ove organizacije, iako mogu da liče na samonikle grupe, predstavljaju veštačke tvorevine koje ne uspostavljaju organsku vezu sa zajednicom, niti su njeni autentični predstavnici. Najčešće se zasnivaju na ekonomskom i političkom sponzorstvu i imaju zatvorenu (neparticipativnu) strukturu. Profesionalizovane su za rešavanje određenih društvenih pitanja, a politike koje zastupaju su razvijene od strane zaposlenih i borda direktora. Ovakve profesionalne organizacije su podložne tržišnoj i/ili državnoj kontroli, pa samim tim ograničene u svom delovanju (Brulle, 2000).

<sup>5</sup> Otpočeta 2011. godine, u štampi su se sve češće mogli naći šokantni naslovi i potresne priče o napadima čopora pasa lualica na najužeženije građane, najčešće po Beogradu, ali i po drugim mestima u Srbiji. Tako se redom objavljuju članci senzacionalističkih naslova poput: „Pitbulovi mi kidali meso“ (*Kurir*, 8. avgust 2011), „Pas lualica odgrizao uvo šestogodišnoj devojčici (...) sažvakao ušnu školjku“ (*Press*, 21. april 2011), „Čopor pasa izjedao trudnicu“ (*Kurir*, 13. oktobar 2011), „Ženu koja je izgubila bebū: noću sanjam čopor pasa koji me ujeđa“ (*Blic*, 16. decembar 2011), „U Kuršumliju masovni napadi pasa lualica na ljude“ (*Politika*, 26. april 2011), „Psi lualice ugrizli 700 građana Pomoravskog okruga“ (*Kurir*, 17. januar 2011), Psi lualice se učestalo prikazuju ne samo kao pretnja za bezbednost i zdravlje građana, već i njihovu finansijsku situaciju: „Psi lualice opustošili kokosinje u Brankovini“ (*Kurir*, 15. 10. 2011), „Psi lualice kolju jagunje“ (*Kurir*, 29. januar 2011), „Psi lualice koštaju Smederevo 43 miliona dinara“ (27. oktobar 2011). Elektronske verzije ovakvih članaka praćene su brojnim komentarnima nezadovoljnih građana, uglavnom sa porukom da se problem pasa lualica mora rešiti pod hitno i bilo kojom raspoloživom metodom.

<sup>6</sup> Udruženje građana ALFA, Feniks, Ljudi za životinje, Društvo za zaštitu životinja Mladenovac, Udruženje za zaštitu životinja Novi Sad, Sloboda za životinje i Help Animals

Usledilo je nekoliko protesta kojima je prisustvovalo više stotina ljudi. Nekoliko nedelja kasnije, u Beogradu je organizovan i protest protiv nošenja krzna.

Nabrojani događaji su nas podstakli da dalje istražimo ovaj ogranak ekološkog pokreta koji, uprkos načinu rada većine drugih ekoloških organizacija, svoje delovanje bazira na mobilizaciji pojedinaca i kritici rada nadležnih institucija. Do podataka o delovanju organizacija i grupa građana koje se bave ovim pitanjima došli smo kroz razgovore sa dva informanta – aktivistkinjama dve organizacije<sup>7</sup>, kao i kroz analizu sekundarne građe (novinskih članaka, internet prezentacija, Fejsbuk stranice i izveštaja organizacija koje se bave zaštitom životinja). Svakako, s obzirom na to da nije reč o reprezentativnom uzorku, odmah treba napraviti ograde u pogledu opštosti donesenih zaključaka, iako dobijene informacije svakako mogu da posluže kao svojevrsna ilustracija ispitivane teme i kao podloga za dalja istraživanja u ovoj oblasti, koja do sada nije bila predmet većeg interesovanja domaće sociološke zajednice. U komparativne svrhe, koristili smo i deo materijala prikupljenog polustrukturisanim intervjuima sa predstavnicima pedeset ekoloških organizacija sa cele teritorije Srbije<sup>8</sup>. Osnovno pitanje koje smo postavili glasi: „Iz kojih razloga se delovanje organizacija za zaštitu prava životinja razlikuje od aktivnosti drugih organizacija koje se bave srodnim pitanjima iz šire oblasti zaštite životne sredine?“ U potrazi za odgovorom na postavljeno pitanje, u fokusu naše analize će se naći participativni i samonikli karakter ovih organizacija/udruženja, kao i motivaciona osnova participacije aktivista, odnosno tehnike mobilizacije kojima se služe ove organizacije.

### Zaštita prava i dobrobiti životinja u Srbiji

Prva organizovana nastojanja da se zaštiti dobrobit životinja mogu se pronaći početkom XIX veka u Engleskoj. Zakon koji sprečava zloupotrebu životinja donesen je 1822, a dve godine kasnije je osnovano Društvo za prevenciju surovosti nad životinjama (koje od 1840. godine nosi naziv Kraljevsko društvo za prevenciju surovosti nad životinjama RSPCA) (Finsen and Finsen, 1994). Nedugo potom, slične inicijative su zaživele i u Americi, kada se osniva Američko društvo za prevenciju surovosti nad životinjama (1866), posle čega širom zemlje počinje da deluje nekoliko stotina sličnih udruženja.

Moderni pokret za zaštitu prava životinja razvija se od sedamdesetih godina, najpre u zemljama Zapadne Evrope i u Americi. Delovanje ovog pokreta se gradi na kritičkom odnosu prema dominantnom obrascu ophođenja prema životinjama

<sup>7</sup> Jedna sagovornica je osnivač Udruženja građana Alfa i dugogodišnji aktivista, dok je druga administrator Fejsbuk stranice „Mila – naš heroj“, takođe veoma aktivna na planu zaštite životinja. Razgovori su vođeni početkom januara 2012. godine.

<sup>8</sup> Razgovori su vođeni tokom prve polovine 2011. godine.

(specizam<sup>9</sup>). Ovaj pokret se od drugih ograna ekološkog pokreta izdvaja p naglašeno altruističkom karakteru i dominaciji žena u njegovim redovima (Peck et al, 1996; Taylor, 1989). U njegovim okvirima danas deluje čitav niz subpokreta koji se bave specifičnim pitanjima (zbrinjavanje napuštenih životinja, zaštita divljih vrsta, eksperimentisanje na životinjama, upotreba životinja u prehranbenoj i modnoj industriji, itd). Takođe, u okviru pokreta je prisutna podela na tzv. borce za dobrobit životinja i one koji traže priznavanje osnovnih prava životinja (radikalnije krilo).

Ne samo u Zapadnoj Evropi i Americi, već i širom sveta, u poslednjih par decenija dolazi do porasta broja organizacija koje se bave zaštitom životinja. Međutim, prisutne su značajne varijacije u pogledu opsega i vrste njihovih aktivnosti. U određenoj meri, stepen razvijenosti pokreta prati nivo ekonomskog razvoja, pa su u zemljama sa višim novom bruto društvenog proizvoda per capita brojnije i aktivnije ovakve organizacije. Ipak, znatno manje ovakvih aktivnosti i Aziji (čak i u bogatom Japanu i Južnoj Koreji) sugerise da odnos društva prema životinjama varira ne samo u zavisnosti od ekonomskih, već i od kulturoloških prilika (Finsen and Finsen, 1994).

Srbija je jedna od poslednjih evropskih zemalja koja je usvojila Zakon o dobrobiti životinja<sup>10</sup> (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 41/09) koji je u skladu sa međunarodnim poveljama i standardima u ovoj oblasti. Donošenje ovog zakona, kao i čitavog seta zakona iz oblasti zaštite životne sredine (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/09), deo je ubrzanog procesa usaglašavanja domaćih pravnih propisa sa regulativom Evropske unije. Iako je zakon progresivan i daje dobru osnovu za zaštitu životinja, osnovni problem predstavlja njegovo neprimerjivanje u praksi, kao i nedostatak podzakonskih akata koji bi omogućili efikasno sprovođenje. Zaštita životinja u Srbiji potpada pod ingerencije Uprave za veterinu pri Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, dok su ostala pitanja iz oblasti zaštite životne sredine u nadležnosti Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja.

Kada je u pitanju civilno društvo, tačan broj grupa, organizacija i udruženja građana koji se bave zaštitom životinja u Srbiji nije poznat. Razlog, s jedne strane, leži u tome što mnoga samonikla udruženja nisu registrovana, dok se, sa druge, neka koja su prestala da postoje i dalje nalaze u registrima. Dok se broj ekoloških organizacija koje aktivno deluju na teritoriji Srbije procenjuje na oko dve stotine (REC, 2006), broj organizacija koje se bave zaštitom životinja je verovatno negde

<sup>9</sup> Slično kao i rasizam i seksizam, pojam *specizam* označava oblik diskriminacije odnosno nejedinakog (moralnog, pravnog, itd) tretmana na osnovu (ne)poseđovanja određene karakteristike, u ovom slučaju pripadništva ljudskoj vrsti (Zarden, 2007: 185). Specizam predstavlja uverenje da su sve ne-humane vrste inferiornije u odnosu na čoveka i kao takve mogu biti korišćene za zadovoljavanje ljudskih potreba, bez obzira na patnju koja im se time nanosi.

<sup>10</sup> Nekoliko godina ranije, usvojeni su i Zakon o veterinarstvu (Službeni glasnik RS br. 91/2005) i novi Krivični zakonik iz 2006. u kojem je članom 269. sankcionisano zlostavljanje životinja.



između 30 i 40<sup>11</sup>. Prema podacima Agencije za privredne registre, jedna trećina od ukupnog broja organizacija za zaštitu životinja je smeštena u Beogradu, 35% u Vojvodini, dok je na ostatak teritorije Srbije raspoređena preostala trećina organizacija. Prostorna distribucija ovih organizacija odgovara opštim tendencijama pozicioniranja ekoloških organizacija kojih, takođe, najviše ima u Vojvodini i Beogradu, a zatim po većim gradovima po Srbiji (Građanske inicijative, 2011).

Udruženja građana i organizacije za zaštitu životinja u Srbiji se najčešće bave rešavanjem pitanja napuštenih životinja, kao najurgentnijim problemom u gradskim sredinama. Kroz preduzimanje različitih aktivnosti, ova udruženja nastoje da umanje patnju napuštenih životinja tako što im obezbeđuju hranu, brinu o njihovom zdravlju, ulažu napor da im pronađu privremeni i trajni smeštaj. Sredstva za smeštaj, hranu i negu najčešće obezbeđuju iz ličnih sredstava, članarina i priloga građana (Intervju<sup>12</sup>). Kao osnovne ciljeve svog delovanja, udruženja uglavnom navode sledeće: pružanje pomoći, zaštita od patnje i mučenja svih vrsta životinja, borba za dostojanstveni status životinja, širenje svesti građana o pravima životinja i potrebi adekvatnog ophođenja prema njima. Udruženja su i protiv vršenja eksperimenata na životinjama, industrije krzna i kože, lova, transporta živih životinja, iskorišćavanja u cirkuskim predstavama, masovne produkcije i gajenja životinja, itd.<sup>13</sup> Cilj je stvaranje humanijeg okruženja za životinje i ljude putem edukacije građana o značaju zaštite prava životinja i zaštite životne sredine, promovisanjem poštovanja i saosećanja prema životinjama, kao i implementacijom zakona koji štite životinje.

Pored „rada na terenu“, koji uglavnom podrazumeva zbrinjavanje ugroženih životinja, aktivisti nastoje da se uključe i u proces donošenja odluka. Primera radi, Evropska inicijativa 17<sup>14</sup> je u više navrata slala otvorena pisma gradonačelniku Beograda i predsedniku Republike, pokretala kampanje u prilogu prava napuštenih pasa na život i protiv eutanazije, organizovala protestne šetnje (2003. godine) i podnela predlog Programa za rešavanje pitanja napuštenih pasa i mačaka bez ubijanja. Aktivisti Udruženje građana Alfa<sup>15</sup> su u više navrata slali pisma gradonačelniku Beograda, podnosili krivične prijave protiv neodgovornog postupanja od strane zaposlenih u nadležnim institucijama, pisali primedbe na nacrt odluke o držanju domaćih životinja i kućnih ljubimaca na teritoriji grada Beograda, zahtevali dostavljanje informacija od javnog značaja, itd. Februara 2009. godine,

<sup>11</sup> Prema podacima Regionalnog ekološkog centra (2006) 38 ekoloških organizacija iz Srbije se, između ostalog, bavi i zaštitom životinja. Prema podacima dobijenim iz baze *World animal net directory*, 30 organizacija u Srbiji se bavi ovim pitanjem, dok je u direktorijumu Agencije za privredne registre ubeleženo 41 udruženje.

<sup>12</sup> Aktivističkinja udruženja građana Alfa

<sup>13</sup> Vebsajtovi sledećih organizacija (Društvo za zaštitu životinja i prirode Durdevo, Udruženje građana Alfa, SPANS – Udruženje za zaštitu životinja Novi Sad, Društvo za zaštitu životinja Mladenovac, Ljudi za životinje, Help animals, Evropska inicijativa 17)

<sup>14</sup> <http://evropskainicijativa17.blogspot.com/p/o-evropskoj-inicijativi-17.html>

<sup>15</sup> <http://www.facebook.com/profile.php?id=100000771949842&sk=notes&s=10>

Društvo za zaštitu životinja „Prijatelji životinja“<sup>16</sup> iz Beograda je organizovalo protest protiv nošenja krzna i kože, koji je podržalo više organizacija iz cele Srbije. Slično tome, kao što je ranije već pomenuto, sedam udruženja je oktobra 2011. zajedničkim snagama organizovalo proteste protiv neprimenjivanja Zakona o dobrobiti životinja i medijske hajke na pse lutalice.

Pored malih, samoniklih udruženja koja svoje aktivnosti usmeravaju u pravcu praktičnog delovanja na terenu i suprotstavljanja neadekvatnim, političkim odlukama, u ovoj oblasti deluje i profesionalna organizacija ORCA. Ona je za nešto više od decenije postojanja prerasla od malog udruženja građana do vodeće organizacije u oblasti zaštite životinja. Paralelno sa organizacionim promenama, tekla je i preorijentacija od „terenskog“ rada na zbrinjavanju životinja ka političkom delovanju (Godišnji izveštaji ORCA, različite godine). U međuvremenu, ORCA je postala članica više međunarodnih mreža i udruženja: Svetskog udruženja za zaštitu životinja – WSPA, Mreže za opstanak vrsta – SSN; Centralno-istočnoevropske mreže za unapređivanje biodiverziteta. Pridružena je Britanskom kraljevskom udruženju za sprečavanje okrutnosti nad životinjama – RSPCA, a bliske veze uspostavlja i sa Kancelarijom za evropske integracije i Kabinetom potpredsednika Vlade Republike Srbije<sup>17</sup>. Od samih početaka, ORCA blisko saraduje sa državnim upravom i učestvuje u procesu donošenja odluka u ovoj oblasti. Takođe, aktivno vodi medijske kampanje koje bi trebalo da podignu opšti nivo svesti o potrebi zaštite životinja. Predstavnici ove organizacije su učestvovali i u stvaranju Nacrta zakona o dobrobiti životinja, uticali na uključivanje dobrobiti životinja u Strategiju održivog razvoja Republike Srbije i nastavne programe, u usvajanju i sprovođenju Strategije rešavanja problema napuštenih pasa Grada Beograda, itd. Pored toga, ORCA je veoma uspešna i u aktivnostima prikupljanja sredstava za različite projekte (*fundraising*). Tako je iz stranih i domaćih izvora<sup>18</sup> obezbedila finansijsku podršku za sprovođenje nekoliko projekata (Godišnji izveštaji ORCA, različite godine).

Promena polja i načina delovanja od „terenskog“ rada ka pregovaranju sa donosiocima odluka nailazi na osudu samoniklih udruženja koja smatraju da organizacije koje se samo time bave ne rade ništa što bi zaista pomoglo životinjama, već isključivo nastoje da obezbede bolju poziciju i veće prihode za svoje članove/zaposlene. Takođe, predstavnici malih organizacija smatraju da im je uključivanje u proces donošenja odluka otežano upravo time što organizacije poput ORCA-e imaju povlašćen pristup (Intervjui<sup>19</sup>).

<sup>16</sup> <http://www.dzdzdurdjevo.com>

<sup>17</sup> [www.orca.rs](http://www.orca.rs)

<sup>18</sup> „Nisam lutalica, ja sam napušten“ (2003) podržan od stane Svetskog udruženja za zaštitu životinja (WSPA), „Životinje u fokusu“ (2005), podržan od stane Brianskog kraljevskog udruženja za sprečavanje surovosti prema životinjama (RSPCA), projekat „Info centar za zaštitu životinja“ (2007), podržan od stane Grada Beograda.

<sup>19</sup> Intervjuji sa predstavnicom stranice „Mila – naš heroj“ i sa aktivistkinjom Udruženja građana Alfa

Za različite akcije kao što je udomljavanje napuštenih životinja, organizacije i udruženja se u velikoj mjeri oslanjaju na internet – web-sajtove, Fejsbuk profile, fan stranice, itd. Jedan od uspješnih primera korišćenja društvenih mreža za socijalni aktivizam je Fejsbuk stranica „Mila – naš heroj“<sup>20</sup>. Ova stranica, koja okuplja preko 85.000 ljudi<sup>21</sup>, spontano je nastala posle događaja koji je izazvao veliku pažnju javnosti, kada je kenuši Mili nepoznata osoba odsekla sve četiri šape. Ova stranica pre svega služi za širenje informacija o napuštenim životinjama kojima je potrebna pomoć, kao i za oglašavanje akcija različitih organizacija koje se bave zaštitom životinja. Funkcioniše tako što svako može da postavi informaciju o tome da je na ulici našao životinju kojoj treba smeštaj ili neki drugi vid pomoći. Takođe, ljudi koji nemaju dovoljno ličnih sredstava da zbrinu napuštenu životinju mogu da ostave broj svog računara ili da se lično susretnu sa pojedincima koji žele da doniraju sredstva. Sama stranica se ne finansira, a administratori rade na volonterskoj osnovi. Preko nje se takođe organizuju različite akcije – sabotiranje rada komunalnih službi prethodnim najavljuvanjem lokacija na kojima će se sprovesti akcije sklanjanja pasa; informisanje o slučajevima zlostavljanja životinja i neadekvatnom radu nadležnih službi. Takođe, organizuju se i veće akcije prikupljanja hrane i lekova za ugrožene životinje i pronalaženja privremenog i trajnog smeštaja. Osnovna ideja aktivista „Mila“ je da svaki pojedinac, ako već ne može da nahrani ili zbrine napuštenu životinju, može makar da je fotografira i fotografiju postavi na stranicu zajedno sa ostalim informacijama koje bi mogle da pomognu u pronalaženju smeštaja ili neke druge vrste pomoći (Intervju<sup>22</sup>).

Kao što smo videli, udruženja građana koja se bave zaštitom životinja su aktivna u više različitih polja. Iako je njihov fokus pre svega na zbrinjavanju gradskih životinja, ona svoje aktivnosti razvijaju i u drugim pravcima. U narednom odeljku pažnju ćemo posvetiti načinu na koji ove organizacije obezbeđuju sredstva za svoje delovanje, kao i na institucionalne prepreke na koje nailaze. Takođe, ukazaćemo na one tačke u kojima njihov način rada odstupa od prakse većine drugih ekoloških organizacija u Srbiji.

### Institucionalni i finansijski okvir delovanja organizacija za zaštitu životinja

Nerazvijeno civilno društvo, zatvorene političke strukture i centralizovano odlučivanje su nešto sa čime se podjednako susreću sve ekološke organizacije u

<sup>20</sup> <http://www.facebook.com/milanaheroj>

<sup>21</sup> Aktivne posetioce ove stranice najvećim delom čine žene (do 90%). Najčešće su to mlade i visokoobrazovane osobe starosti između 25-35 godina. Među njima prevladavaju studentkinje, pravnice, umetnice. Uglavnom svi aktivni članovi imaju kućne ljubimce (Intervju sa administratorom Fejsbuk stranice „Mila – naš heroj“).

<sup>22</sup> Predstavnica (administrator) Fejsbuk stranice „Mila – naš heroj“.

Srbiji. Zakonodavna reforma otpočinje iste, 2009. godine, kada na snagu stupaju ne ekoloških zakona i Zakon o dobrobiti životinja, a sve u sklopu šireg procesa usklađivanja domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU. U oba slučaja, veliki problem predstavljaju to što doneseni zakoni najčešće ostaju „mrtvo slovo na papiru“.

Kada je u pitanju mogućnost da se utiče na donošenje važnih odluka u ovoj oblasti, istraživanja su pokazala da većina ENVO procenjuje sopstveni uticaj na državne politike kao mali (62%), dok svoj uticaj kao značajan ocenjuje tek svaka peta organizacija (19%) (Gradanske inicijative, 2011). Značajni deo naših sagovornika je u intervjuima potvrdio ove nalaze, iskazujući relativno mali mogućnost uticaja na donosioce odluka, tvrdeći da predstavničke ekološke organizacije retko ko konsultuje ili uključuje u donošenje odluka, a predlozi vrlo često ne nailaze na razumevanje u okviru nadležnih institucija (Vukelić, 2012a). Takođe, predstavnici ekoloških organizacija ističu da nekoliko dominantnih organizacija praktično ima monopol na učešće u donošenju odluka vezanih za zaštitu životne sredine, dok je ostalima pristup znatno otežan. Sa iskazima predstavnika drugih ekoloških organizacija slažu se i aktivistkinje pokreta za zaštitu životinja, koje naglašavaju da samo par odabranih organizacija (koje uvek podržavaju odluke nosilaca vlasti) ima povlašteni pristup procesu odlučivanja. Nasuprot tome, za udruženja koja su spremna da kritikuju neadekvatne odluke i planove, vrata su uglavnom zatvorena. Primera radi, organizacije (poput Udruženja građana Alfa) koje se ne služe sa strategijom grada Beograda za rešavanje problema napuštenih životinja i prakse oslanjanja na azile, gotovo se nikad ne pozivaju na sastanke, ne učestvuju u formulisanju strategija, ni dobijaju sredstva iz budžeta. Ipak, to ih ne sprečava da redovno podnose krivične prijave u slučajevima postupanja prema životinjama suprotno Zakonu o dobrobiti životinja<sup>23</sup>, šalju protestna pisma, mejlove, peticije, kao i da pokušavaju da kontaktiraju državne službenike, ponekad se služeći i ličnim poznavstvima (Intervju<sup>24</sup>). Ovakva vrsta delovanja je srazmerno retka kada su u pitanju druge ekološke organizacije čiji predstavnici tvrde da nemaju dovoljno kapaciteta da se bave pitanjima koja se nalaze izvan okvira aktivnosti zacrtanih planom sprovođenja projekata za koje su dobili sredstva (Vukelić, 2012a).

<sup>23</sup> Prema tvrdnjama naše sagovornice, krivične i prekršajne prijave se u najvećem broju slučajeva ne procesuiraju, a predmeti zastarevaju. Primera radi, nije podneto nijedna prekršajna prijava protiv lica koja su izbacila svoje životinje, iako se konkretni slučajevi redovno prijavljuju. Ni policija ne obavlja svoj posao na zadovoljavajući način, recimo, u slučajevima bacanja otrova na javne površine. Iako se radi o dva teška krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti (krivično delo izazivanje opasnosti i krivično delo ubijanje i mučenje životinja), nadležni odbijaju da izvrše uvid i urade bilo šta na otkrivanju počinitelaca. Čak je prisutno podsmevanje licima koja su prijavila postavljanje otrova. U drugim slučajevima ubijanja i mučenja životinja, iako su dužni da postupaju, najčešće odbijaju bilo kakav vid saradnje uz komentar: „ne pada nam na pamet radi kera da nešto radimo“ (Intervju, predstavnik Udruženja građana Alfa).

<sup>24</sup> Predstavnicu Udruženja građana Alfa

Kao što smo videli, struktura političkih mogućnosti jednako je nepovoljna za većinu organizacija civilnog društva, uključujući tu i (šire) ekološke organizacije i one koje se bave zaštitom životinja. Kada su u pitanju dostupni resursi, situacija varira od oblasti do oblasti, u zavisnosti od toga u kojoj meri ona predstavljaju prioritet za državu ili strane donatore.

Podstaknut prilivom strane pomoći, uglavnom posle 2000. godine, u Srbiji je naglo porastao broj ekoloških nevladinih organizacija. Poseban rast ekološkog NVO sektora je zabeležen nakon 2007. godine.<sup>25</sup> (Gradanske inicijative, 2009). Kako pokazuju rezultati nekoliko istraživanja, ekološke nevladine organizacije u Srbiji su velikim delom zavisne od stranih donacija (USAID, EU i dr), dok je udeo sredstava koji se obezbeđuje iz članarina i donacija građana srazmerno mali (REC, 2006). Ipak, nisu sve ekološke podoblasti na jednak način pokrivene stranim donacijama. Tako, zaštita životinja još uvek ne predstavlja prioritet donatora, pa je samim tim i manje resursa dostupno. Kada je ova oblast u pitanju, zainteresovanost EU (koja postaje ključni donator u regionu) se ograničava, s jedne strane, na iskorenjivanje opasnih bolesti kao što su besnilo i svinjska kuga iz zemalja koje okružuju Uniju, a sa druge, na obezbeđivanje poštovanja standarda u uzgajanju i izvozu životinja namenjenih prehrani. U skladu sa ovako postavljenim prioritetima, od januara 2010. godine počela je da se sprovodi prva komponenta petogodišnjeg IPA projekta<sup>26</sup> koja obuhvata niz aktivnosti usmerenih na iskorenjivanje besnila i svinjske kuge. Glavni korisnik sredstava ovog projekta je Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, kome će, za različite namene, biti povereno ukupno 31,5 miliona evra. Tek je šesta komponenta ovog projekta, čije se sprovođenje planira za sam kraj projektnog perioda, usmerena na obezbeđivanje neophodnih preduslova za adekvatnu zaštitu prava i dobrobiti životinja, pre svega kroz podršku zakonodavnoj reformi, implementaciji novousvojenih zakona i njihovoj dodatnoj harmonizaciji sa tekovinama Unije, kao i kroz podizanje javne svesti o značaju zaštite prava i dobrobiti životinja. Dok su primarni korisnici sredstava prvih pet komponenti projekta državne institucije, može se očekivati da će sa započinjanjem šeste faze više sredstava biti preusmereno ka organizacijama civilnog društva (najviše za programe edukacije). Tada se ujedno može očekivati i rast broja organizacija koje će se baviti ovim temama. Međutim, trenutno je dostupno vrlo malo sredstava za projekte iz ove oblasti, pa se tu može potražiti objašnjenje skromnog broja profesionalizovanih organizacija koje se bave zaštitom životinja.

Udaljenost od lokalne zajednice i slabi kontakti sa građanima otežavaju profesionalnim ekološkim organizacijama, s jedne strane, obezbeđivanje nezavisnih izvora finansiranja, a sa druge, mogućnost šire mobilizacije za ostvarivanje ciljeva

<sup>25</sup> Tako danas ekološke organizacije po brojnosti zauzimaju treće mesto, odmah iza organizacija koje se bave pružanjem socijalnih usluga i kulturom i medijama (Gradanske inicijative, 2009; 2011).

<sup>26</sup> Projekat IPA 2008 "Support for the Control/Eradication of Classical Swine Fever and Rabies in the Republic of Serbia" (2008/020-406).

organizacije. Iako je većina predstavnika anketiranih ekoloških organizacija izjavila da u svoj rad uključuje i građane (u samo 3 od 50 slučajeva je odgovor bio negativan), oni se tu pojavljuju gotovo isključivo u svojstvu primalaca usluga, a ne kao aktivisti pokreta (Vukelić, 2012a). Za razliku od drugih ekoloških podoblasti, kada je zaštita prava i dobrobiti životinja u pitanju, samonikla udruženja uspevaju da pomognu građane i iz njihovih priloga i članarina obezbede finansijsku podršku za svoje aktivnosti.<sup>27</sup> Ove samonikle organizacije retko kad konkurisu za projektnu donaciju, što predstavlja redovnu aktivnost profesionalizovanih organizacija, već se oslanjaju na prikupljena sredstva i lične prihode, što često za posledicu ima „veoma istanjene lične budžete“ aktivista (Intervju<sup>28</sup>). Pored toga, ove organizacije imaju poteškoća da dođu do sredstava iz državnog i budžeta lokalnih samouprava. Prema iskazima naših sagovornica, određene organizacije bliske donosiocima odluka uglavnom uspevaju da se domognu tih sredstava, dok ostale ostaju „kratkih ruku.“

Imajući u vidu to da su profesionalni zastupnici<sup>29</sup> pre svega zainteresovani za obezbeđivanje ličnih prihoda i razvoj organizacije u kojoj rade, a tek posredno za problem koji bi trebalo da reše, oni će na različite načine nastojati da osiguraju svoj položaj, da se povežu sa donosiocima odluka i onima koji bi mogli da im obezbede finansijska sredstva. Takođe, s obzirom na ograničene resurse koji su dostupni, umesto saradnje između profesionalnih organizacija, prevladavaju odnosi suparništva i konkurencije (Vukelić, 2012a). Nasuprot tome, samonikla udruženja često saraduju na rešavanju problema, a sukobi se javljaju ne oko resursa, već oko različitih pristupa i rešavanju konkretnih problema. Za primer uspešne saradnje može se uzeti organizovanje pomenutih protesta u Beogradu, oktobra 2011. godine. Prema iskazu naše sagovornice, organizacije koje imaju slično viđenje rešavanja problema napuštenih životinja uspešno saraduju, dok, u slučaju njene organizacije, saradnja izostaje sa organizacijama koje se ne bave radom na terenu i konkretnim spasavanjem, već samo „virtuelnim radom preko interneta“, zatim, sa „organizacijama koje podržavaju rad takozvanih gradskih prihvatilišta iako su to samo bolje obučeni šinteraji“, kao i sa organizacijama za koje postoje indicije da se

<sup>27</sup> Podaci su prikupljeni sa veb-sajtova sledećih udruženja: Udruženje za zaštitu i prava životinja „Sloboda za životinje“, Evropska inicijativa 17 (web), Udruženje građana Alfa, Udruženje Femis.

<sup>28</sup> Predstavnica Udruženja građana Alfa

<sup>29</sup> Treba napraviti razliku između *aktivista* (samoniklog) pokreta i *zastupnika* (*advocates*) pokreta. Dok je prvima cilj ostvarenje određenog spoljašnjeg cilja (postizanje dobrobiti životinja), profesionalizovanim zastupnicima je u fokusu razvoj same organizacije, odnosno obezbeđivanje prihoda koje dobijaju kao zaposleni u njoj (postizanje dobrobiti životinja je u tom slučaju sekundarno u odnosu na primarni cilj razvoja organizacije) (Schlossberg, 1995). Munro vidi odnos između ove dve grupe kao pastorniro naspram pragmatičnog delovanja. Svakako, za dugotrajni opstanak pokreta, nepodna su oba elementa. Dok isključivo oslanjanje na delovanje interesovanih/energijski za delovanje, dovede do njihovog „sagorevanja“ i posledičnog gubitka interesovanja/energije za delovanje, pragmatično vodene aktivnosti mogu da se udalje od interesa da se konkretni problem reši (Munro, 2005).

bave štetom životinja" (Intervju<sup>30</sup>). Dakle, razlozi za nesaradnju nisu materijalne prirode, što je u intervjuima navodio značajan broj predstavnika ENVO (Vukelić, 2012a), već su bazirane na različitim pristupima u rešavanju problema napuštenih životinja.

S obzirom na to da su profesionalni aktivisti prevashodno usmereni na jačanje sopstvene pozicije, oni su od samoniklih udruženja uspešniji u prikupljanju finansijskih sredstava (*fundraising*) i povezivanju sa potencijalnim donatorima. To često vodi marginalizaciji samoniklih organizacija koje, baveći se konkretnim problemom, a manje sobom, nisu dorasla za utakmicu sa profesionalnim zastupnicima. Takva situacija je već nastupila u drugim ekološkim oblastima, gde su se pravi ekolozi, iskreni zaljubljenici u prirodu povukli „u ilegalu“, dok su dominantnu ulogu preuzele profesionalizovane ekološke nevladine organizacije (Vukelić, 2012a). Osim što je rad ovih organizacija vremenski ograničen postojanjem donacija za određenu oblast, on takođe nosi i druge poteškoće, posebno u slučajevima kada korist organizacije dođe u koliziju sa interesom da se određeni problem reši.

U ovom odeljku imali smo prilike da vidimo da su okolnosti u kojima deluju ekološke organizacije u Srbiji relativno nepovoljne, značajnim delom usled nedosledne primene postojećih zakona i otežanog pristupa procesu odlučivanja. S druge strane, ukazali smo na to da dolazak stranih donacija podstiče razvoj profesionalizovanih organizacija često nauštrb samoniklih inicijativa. Kako oblast zaštite životinja još uvek nije zahvaćena ovim uticajima, u njoj i dalje preovladava samonikli aktivizam. Na narednim stranama pažnju ćemo posvetiti izvorima ovakve vrste delovanja.

### Emocije i društveni pokreti

Da bismo odgonetnuli razloge zbog kojih način rada organizacija i udruženja koja se bave zaštitom životinja odstupa od obrasca delovanja značajne većine drugih ekoloških organizacija u Srbiji, neophodno je da u prvom delu ovog odeljka načinimo kraći osvrt na dominantne teorijske pristupe društvenim pokretima i ukažemo na neke od njihovih ograničenja u pogledu tumačenja delovanja altruističkih društvenih pokreta.

Pristupi fenomenu društvenih pokreta na različite načine pokušavaju da objasne razloge njihovog nastanka, razvoja ili nestanka sa javne scene, ukazuju na načine na koje pokreti obezbeđuju neophodne resurse, uklapaju se ili menjaju postojeće strukture političkih mogućnosti, utiču na promene dominantnih diskursa. Teorija mobilizacije resursa u upravljanju izvorima kojima raspolaže pokret vidi osnovne potencijale i ograničenja njegovog delovanja (McCarthy et al, 1997). S

<sup>30</sup> Predstavnicu Udruženje građana Alfa

druge strane, pristup političkog procesa naglasak stavlja na određene karakteristike političkog sistema koje mogu da otežaju ili da olakšaju nastanak i razvoj pokreta. Na kraju, kulturalni pristupi ističu važnost uokviravanja (*framing*) određenih problema kao društveno značajnih, čime oni postaju okosnica formiranja kolektivne identiteta i osnova mobilizacije novog članstva (Benford, 1987; Melucci, 1985). Zajednička za sve ove pristupe je pretpostavka da su akteri pokreta racionalni pojedinci koji uzimaju učešće na osnovu pozitivnog proračuna ličnih dobiti troškova od takvog delovanja.

Kako ističe Jasper (2001), isključivo insistiranje na racionalnoj kalkulaciji kao osnovi participacije, može da uskraiti odgovor na neka važna pitanja. Na primer, ši motivije pojedince da učestvuju u altruističkim društvenim pokretima? Standardni teorije društvenih pokreta – teorija mobilizacije resursa, teorija političkog procesa kulturološki pristup – ne uspevaju da pruže potpun odgovor na ovo pitanje. P definiciji, altruističko delovanje podrazumeva ostvarivanje dobrobiti drugog bića, čak i po cenu smanjenja lične dobrobiti (Monroe, 1994). Pored toga, za altruistički pokrete je karakteristično da ne postoji preklapanje između aktivista pokreta krajnjih korisnika (*beneficiaries*) jer se aktivisti bore za interese nek deprivilegovane grupe (ili čitave vrste) kojoj sami ne pripadaju. Pokret za zaštitu prava/dobrobiti životinja je tipičan primer. I dok drugi pokreti mogu da ubed potencijalne članove da im pristupe ukazujući na lične koristi od participacije (npr smanjenje zagađenja koje podiće kvalitet života ili cene nekretnina u određenom naselju), učešće u altruističkim pokretima ne nudi nikakav materijalni dobitak, već naprotiv, podrazumeva konstantne žrtve (npr. restriktivna ishrana, izbegavanje proizvoda koji su testirani na životinjama, itd).

Kao pokušaj da se nadomeste nedostaci teorija koje polaze od racionalnog proračuna pojedinca, teoretičari su odgovor (ponovo) potražili u emocionalnim osnovama delovanja.

Do šezdesetih godina, emocije su zauzimalo centralno mesto u tumačenju protestnog delovanja. Većina teoretičara ovog perioda je smatrala da je masa koja učestvuje u protestima sastavljena od patoloških individua. Na učešće u takvoj vrsti aktivnosti patološki profili se odlučuju podstaknuti iracionalnim unutrašnjim teskobama i frustracijama kojih pokušavaju da se oslobode agresivnim ispoljavanjem u masovnim neredima. Takve skupine su lak plen za demagoge, agresivne su u svom nastupu, sklone postupcima koji su u suprotnosti sa njihovim dugoročnim interesima (LeBon, [1895] 1960; Freud, [1921] 1959).

Kako se u društvene pokrete koji se na sceni zapadnih društava javljaju šezdesetih godina XX veka uključujuju i društveni naučnici, ili na njihov počinju blagonaklono da gledaju, tako se sve više napušta pretpostavka iracionalnog patološkog delovanja u korist koncepta racionalnog aktera. Međutim, umesto da zauzmu umereno stanovište koje bi uključilo i emocionalne pobude i racionalni proračun, teoretičari sedamdesetih godina zastupaju strogo racionalističku poziciju.

potpuno ignorirajući emocionalnu komponentu. Tada postaje uvreženo shvatanje da pokreti nastaju iz strategijskih ciljeva, pogodnih političkih prilika, uspješne mobilizacije dostupnih resursa i materijalnih interesa pojedinaca (Jasper, 1998).

Deceniju kasnije, uviđanje ograničenja uskog racionalizma ovih teorija vodilo je do jačanja interesovanja za kulturalne aspekte delovanja društvenih pokreta. Krajem osamdesetih godina, pažnju istraživača sve više zaokupljaju načini na koje društveni pokreti nastoje da transformišu nove kulturne kodove i dominantne diskurse, pomerajući polje konfliktnog delovanja u sferu kulture (Cohen, 1985). Međutim, novouvedeni koncepti kao što su proces uokviravanja (*framing*) (Snow and Benford, 1988; Benford, 1997) ili kolektivni identitet (Melucci, 1985), ostaju na kognitivnoj ravni, zanemarujući emocionalne aspekte delovanja. Ipak, kulturalni obrt je otvorio vrata za uključivanje emocija u tumačenje kolektivnog delovanja.

Sredinom devedesetih godina XX veka, izvestan broj istraživača iz ove oblasti počinje da obraća pažnju na emocionalne aspekte delovanja pokreta (Aminzade and McAdam 2001; Jasper, 1997; 1998; Goodwin et al, 2001; Flam and King, 2005). Uvođenje emocionalne dimenzije daje značajni doprinos pogotovo razumevanju mikroosnova društvenih pokreta tako što skreće pažnju na najmanje tri načina na koja su emocije važne za društvene pokrete. One, s jedne strane, mogu biti motivator individualne participacije; potom, njima preduzetnici pokreta upravljaju („emocionalni menadžment“) kako bi obezbedili širu podršku za svoje ciljeve, najzad, emocije koje se stvaraju između članova pokreta („recipročne emocije“) učvršćuju kolektivni identitet i solidarnost (Goodwin et al, 2001). Iako je uspostavljanje snažnih veza između članova izuzetno važno za delovanje pokreta, pažnju ćemo u nastavku teksta pre svega usmeriti na druga dva aspekta – individualne motive za participaciju i tehnike mobilizacije – jer je tu najizraženija razlika između organizacija koje se bave zaštitom životinja i drugih ekoloških organizacija.

Pokret za zaštitu životinja je altruistički pokret kojeg karakteriše naglašeno emocionalni ton, odnosno emocionalna osnova participacije velikog broja aktivista, mobilizacija na emocionalnim osnovama i uspostavljanje emocionalno obojenih veza između aktivista (Munro, 2005). Saosećanje je kompleksno kulturalno osećanje koje se smatra posebno važnim za altruističke društvene pokrete (Jasper and Nelkin 1992; Finsen and Finsen, 1994). Bez saosećanja kao motivatora delovanja, altruistički pokreti ne bi mogli da budu tako široko rasprostranjeni. Naime, empatija može da dovede do osećanja „egzistencijalne krivice“ – koja je posledica uviđanja nepravde nastale usled ličnog privilegovanog položaja u odnosu na opaženi podređeni položaj nekog drugog pojedinca ili grupe. Aktivisti koji se bore za prava drugih, ugroženih grupa, upravo osećaju ovu krivicu, a njihovo delovanje predstavlja napor da se ovakva nepravda ispravi ili barem ublaži (Hoffman, 1989).

Kada je u pitanju pokret za zaštitu životinja, treba naglasiti da je priznavanje moralnog dostojanstva životinja novina u zapadnoj kulturi. Naime, antropocentrična

postavka prema kojoj je priroda, i životinje kao njen sastavni deo, nešto što nema vrednost samo po sebi, ne podleže moralnim principima i podređeno je čoveku i njegovim potrebama, duboko je utkana u judeo-hrišćanske osnove zapadne kulture. Tek sa neantropocentričnim proširenjem tradicionalne etike i priznavanjem moralnog dostojanstva bićima koja su drugačija od ljudskih, javlja se osnova za razvijanje moralnih obaveza, empatije i osećanja dužnosti i odgovornosti da se nepravda načinjena životinjama ispravi (Žarden, 2006).

Ako se sada vratimo delovanju organizacija za zaštitu životinja, videćemo da se već iz samih poruka kojima se obraćaju posetiocima njihovih internet stranica empatija prepoznaje kao važna osnova mobilizacije. Tako se na prvoj stranici organizacije Feniks<sup>31</sup> nalazi sledeća parola: „Životinje nemaju moć govora kako bi mogle da se odbrane, zato smo tu mi, koji saosećamo, da govorimo u njihovo ime i odbranimo njihova prava!“ Uduženje za zaštitu prava životinja „Slobodni životinje“<sup>32</sup> preko svoje veb-stranice, nove članove poziva na sledeći način: „Ako i vi saosećate sa životinjama i podržavate naše ciljeve, pridružite nam se u našim akcijama“. Organizacija ORPAK<sup>33</sup> poziva na pomoć ponuđujući sledeće: „Prijetelji prirode je onaj koji je sa svim što živi u prirodi vezan iznutra, onaj koji učestvuje u sudbini stvorenja koliko može, pomaže kada je u pitanju jad, bol, bolost i kriza i čini sve da ne povredi nečiji život. Istinski moralni ispit čovečinstva, ispit koji je temelj svega ostaloga, odnosi se prema onima koji u potpunosti zavise od naše milosti, a to su životinje – Uključi se i postani i ti deo kruga osećajnosti“.

Preduzetnici pokreta za zaštitu životinja se za pridobijanje podrške i obezbeđivanje resursa služe tzv. „menadžmentom emocija“. Vrste emocija za koje postoji nastojanje da se izazovu zavise od konkretnog cilja organizacije. Analizom internet prezentacija domaćih organizacija, kao i u razgovoru sa aktivistkinjama, došli smo do zaključka da se mogu razlikovati najmanje dve taktike mobilizacije. S jedne strane, kada je u pitanju udomljavanje napuštenih životinja, organizacije se trude da izazovu saosećanje i sažaljenje prema ugroženim životinjama. Tako se na veb-sajtovima ovih organizacija mogu pronaći fotografije životinja koje traže dom praćene detaljnim opisom teške situacije u kojoj se nalaze (pronadene na smetlištu, pored kontejnera, bez skloništa, gladne, na hladnom, povređene). Ovakvim propratnim tekstom, kako ističe naša sagovornica, želi se izazvati sažaljenje, osećanje moralne dužnosti i potreba da se ugroženoj životinji pomogne (Intervju<sup>34</sup>).

Drugačija vrsta kampanje se vodi u slučajevima zlostavljanja životinja, na čije sprečavanje, odnosno kažnjavanje, treba da se utiče putem vršenja pritiska na nosioce vlasti, odnosno pravosudni sistem. Tu se organizacije koriste strategijama

<sup>31</sup> www.feniks.org.rs

<sup>32</sup> www.sloboda-za-zivotinje.org

<sup>33</sup> orpak.webs.com

<sup>34</sup> Aktivistkinja stranice „Mila – naš heroj“

„moralnog šoka“ koji bi trebalo da izazove bes i revolt i podstakne na protestno delovanje, potpisivanje peticija protiv zlostavljanja, kontaktiranje nadležnih organa. itd (Jasper, 1998; Jasper and Poulsen, 1995). U te svrhe, organizacije se najviše oslanjaju na efektivni vizuelni materijal (zastrašujuće slike povređenih ili ubijenih životinja) kojega prati detaljni opis događaja. Po iskazu naše sagovornice, administratori veb-strana se, ipak, trude da ti sadržaji ne budu previše šokantni, kako ne bi doveli do ignorisanja usled izuzetne neprijatnosti takvih fotografija (Intervju<sup>35</sup>). Dakle, takvi sadržaji se doziraju u onoj meri u kojoj je potrebno da proizvedu revolt i ljutnju, a da ne odbiju potencijalne aktiviste. Ipak, na nekim veb-stranicama, administratori nisu želeli da „štede“ publiku, pa se tu mogu pronaći svedočanstva o brutalnom povređivanju životinja<sup>36</sup>.

S druge strane, emocionalna mobilizacija se značajnim delom oslanja na postojanje određenog „emocionalnog potencijala“, odnosno empatije i ljubavi prema životinjama među budućim aktivistima. Usled opstajanja i dalje snažne, kulturno uslovljene „biološke“ distance, odnosno dominantnog specizma, sposobnost saosećanja sa patnjom životinja je svojstvena relativno malom broju ljudi, a naponi aktivista pokreta su usmereni upravo na njenom širenju (Cifrić, 2007). Dakle, „početna“ empatija je karakteristična za najaktivnije i najposvećenije aktiviste pokreta. Ona se najčešće stiče u procesu odrastanja i socijalizacije, kroz rane kontakte sa životinjama, najčešće kućnim ljubimcima (Herzog, 1993). Tako naše sagovornice tvrde da od malih nogu vole životinje, imaju kućne ljubimce čitav život, smatraju ih ravnopravnim članovima svog domaćinstva i teško podnose patnju i nepravdu načinjenu prema njima.

„Aktivno sam zaštitom počela da se bavim 2008. godine, ali sam više godina unazad imala životinje u kući. Od kada sam bila dete družila sam se sa životinjama, a vaspitavana sam u duhu da poštujem i negujem živi svet i prirodu oko sebe. Takođe, svakodnevno smo svedoci najgorih zverstava nad ljudima i životinjama, odsustva bilo kakve empatije i samilosti, udaljenja čoveka od osnovnih moralnih vrednosti, a ja sam jednostavno osećala da imam moralnu i duhovnu obavezu da pomognem i činim dobro koliko je to u mojoj mogućnosti“ (Intervju<sup>37</sup>).

„Spasavanje života je neprocenjiv osećaj i kompenzacija za izuzetno puno energije, vremena, novca i emocija koje se utroše na spasavanje životinja“ (Intervju<sup>38</sup>).

<sup>35</sup> Aktivistkinja stranice „Mila – naš heroj“

<sup>36</sup> Tako se na stranici *Društvo za zaštitu životinja, Mladenovac*, u rubrici „Priče iz srca“ nalaze potresne priče propraćene šokantnim fotografijama ([www.drustvomladenovac.org](http://www.drustvomladenovac.org)). Slični sadržaji dokumentovani obiljem foto materijala nalaze se i na veb-sajtu organizacije Sloboda za životinje u rubrici „Patnja životinja“ [www.svet-zivotinja.org.rs](http://www.svet-zivotinja.org.rs) <http://sr-rs.facebook.com/SlobodaZaZivotinje?sk=notes>.

<sup>37</sup> Aktivistkinja Udruženja građana Alfa.

<sup>38</sup> Aktivistkinja Fejsbuk stranice „Mila – naš heroj“.

Slično lično iskustvo je u formi otvorenog pisma postavljeno na interne prezentaciji podneta Društva za zaštitu životinja, Mladenovac: „Petak je bio dan koji (kao dete) nisam nikako volela jer su tog dana šinteri dolazili u naš grad. Noć četvrtak na petak bila je prava mora, neprespavana, znajući da će sa naših ulica nestati oni koje sam hranila, volela i pomagala im... Pored toga što sam ih skrivala i spasavala iz Ovče (kafilerija), rešila sam i da uradim nešto konkretno. To je bilo osnivanje Udruženja 2005 godine (...)“<sup>39</sup>.

Kao što smo imali prilike da vidimo, mobilizacija građana, kao ključni resurs kojim raspolazu udruženja za zaštitu životinja, ostvaruje se pre svega na emocionalnim osnovama, što je karakteristika svih altruističkih pokreta koji ne mogu da ponude nikakvu materijalnu nadoknadu za uloženi napor. Saosećanje sa patnjom životinja, bazirano na usvajanju biocentrične etike, pokazuje se kao osnovni pokretač delovanja u ovoj oblasti.

## Zaključak

Zašto su samonikle inicijative relativno jake u oblasti zaštite prava i dobrobiti životinja, a gotovo da ih nema u drugim oblastima zaštite životne sredine u Srbiji? Na ovo pitanje smo u radu pokušali da pružimo odgovor. Kao što smo videli, struktura političkih prilika je podjednako nepovoljna za sve organizacije. Nerazvijeno civilno društvo, dominacija politike i zatvorene političke strukture, participativni deficit i slaba primena novousvojenih zakona, u velikoj meri otežavaju delovanje ekoloških organizacija. Kada je resursna osnova delovanja organizacija u pitanju, pokazali smo da se marginalizovanost samoniklih inicijativa u oblasti zaštite životne sredine može pripisati osvajanju celog polja od strane profesionalizovanih NVO koje su došle privučene mogućnošću dobijanja sredstava iz stranih donacija. Kako oblast zaštite dobrobiti/prava životinja strane razvojne agencije još uvek zaobilaze (a donacije iz domaćih javnih i privatnih izvora finansiranja su oskudne), ni profesionalnih organizacija nema u većem broju. Međutim, (ne)dostupnost ove vrste resursa ne može da objasni nezamernjiv broj samoniklih udruženja i grupa građana koji se bave zaštitom životinja. Objašnjenje smo potražili u participaciji/mobilizaciji na emocionalnim osnovama. Empatija i osećanje „egzistencijalne krivice“ povlašćenih grupa/vrste, kao posledica prihvatanja biocentrične etičke perspektive koja priznaje moralni status i prava životinja, pokazali su se kao ključni motivator delovanja.

Pored odgovora na postavljeno pitanje, ovim radom smo, takođe, ukazali na način na koji strana pomoć namenjena razvoju civilnog društva guši pokušaje samoniklog organizovanja građana, zamenjujući nematerijalnu (altruističku) motivaciju materijalnom (ličnom) korišću, samim tim ugrožavajući interese šire zajednice. S druge strane, naši nalazi skreću pažnju na značaj uključivanja

<sup>39</sup> [www.drustvomladenovac.org](http://www.drustvomladenovac.org)

emocionalne dimenzije u tumačenje delovanja društvenih pokreta, odnosno potrebu pomeranja od i dalje dominantnih, ali jednostranih pristupa koji u obzir uzimaju samo racionalni proračun dobiti i troškova participacije.

### Literatura

- Aminzade, Ron and Doug McAdam. 2001. "Emotions and Contentious Politics". In: *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Benford, Robert D. 1997. "An Insider's Critique of the Social Movement Framing Perspective". *Sociological Inquiry* 67: 409-430.
- Bulle, Robert. 2000. *Agency, Democracy, and Nature – The U. S. Environmental Movement from a Critical Theory Perspective*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press.
- Cifrić, Ivan. 2007. „Motivi čovekovog postupanja prema životnom svijetu”. *Socijalna ekologija*, Vol. 16, No. 1: 79-100.
- Cisar, Ondrej. 2008. "Political Activism in the Czech Republic": Paper presented at the Workshop on Contentious Politics, New York: Columbia University.
- Cohen, Jean L. 1985. "Strategy or Identity; New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements". *Social Research* 52: 663-716.
- Fagan, Adam. 2005. "Taking Stock of Civil-society Development in Post-communist Europe: Evidence from the Czech Republic". *Democratization* 12/4: 528-547.
- Fagan, Adam. 2006. "Trans-national Aid for Civil Society Development in Post-socialist Europe: Democratic Consolidation or a New Imperialism?". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22/1: 115-134.
- Fagan, Adam. 2010. *Europe's Balkan Dilemma: Paths to Civil Society or State-Building?*. London and New York: I. B. Tauris.
- Finsen Lawrence and Susan Finsen. 1994. *The Animal Rights Movement in America: From Compassion to Respect*. New York: Twayne; Toronto: Maxwell Macmillan Canada; New York: Maxwell Macmillan International.
- Flam, Helena and Debra King. 2005. *Emotions and Social Movements*. London; New York: Routledge.
- Freud, Sigmund. 1959 [1921]. *Group Psychology and the Analysis of the Ego*. New York: Norton.
- Goodwin, Jeff. 1997. "The Libidinal Constitution of a High-Risk Social Movement: Affectual Ties and Solidarity in the Huk Rebellion". *American Sociological Review* 62: 53-69.
- Goodwin, Jeff, James M. Jasper and Francesca Polletta (Eds.). 2001. *Passionate Politics: Emotions and Social Movements*. Chicago and London: The Chicago University Press.
- Gradanske inicijative. 2009. *NVO u Srbiji 2009. godine*. Beograd. [www.gradjanske.org](http://www.gradjanske.org)
- Gradanske inicijative. 2011. *NVO u Srbiji 2011. godine*. Beograd. [www.gradjanske.org](http://www.gradjanske.org)
- Groves, Julian McAllister. 1997. *Hearts and Minds*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hafner-Ademi, Tanja. 2010. "The Missing Link? Development and Functioning of Civil dialogue in the Western Balkans". *Balkan Civic Practices* No. 7.
- Herzog, Harold. 1993. "The Movement is my Life: The Psychology of Animal Rights Activism". *Journal of Social Issues*, 49: 103-19.
- Hoffman, M. L. 1989. "Empathic Emotions and Justice in Society". *Social Justice Research*, 3(4): 283-311.
- Howard, Marc Morje. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: New York: Cambridge University Press.
- Jasper, James and Dorothy Nelkin. 1992. *The Animal Rights Crusade: The Growth of a Moral Protest*. New York: The Free Press.
- Jasper, James. 1997. *The Art of Moral Protest: Culture, Biography, and Creativity in Social Movements*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jasper, James. 1998. "The Emotions of Protest: Affective and Reactive Emotions in and Around Social Movements". *Sociological Forum* 13: 397-424.
- Jasper, James. 2001. "Emotions and the Microfoundations of Politics". In: Clarke, S. P., Hoggett and S. Thompson (Eds.). *Emotional Dimensions of Politics*. London: Palgrave-Macmillan.
- Jasper, James M. and Jane Poulsen. 1995. "Recruiting Strangers and Friends: Moral Shocks and Social Networks in Animal Rights and Antinuclear Protest". *Social Problems* 42: 493-512.
- LeBon, Gustave. 1960 (1895). *The Crowd*. New York: Viking Press.
- Melucci, Alberto. 1995. "The Process of Collective Identity". In: Johnston, Hank and Bert Klandermans (Eds.). *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University Minnesota: Press, 41-63.
- McCarthy, John D. and Zald N. Mayer. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory". *American Journal of Sociology*, 82 (6): 1212-1241.
- Monroe, Kristen. 1994. "A Fat Lady in a Corset: Altruism and Social Theory". *American Journal of Political Science*, 38 (4): 861-893.
- Munro, Lyle. 2005. *Confronting Cruelty – Moral Orthodoxy and the Challenge of the Animal Rights Movement*. Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Nadić, Darko. 2007. *Ekologizam i ekološke stranke*. Beograd: Službeni glasnik.
- ORCA. *Godišnji izveštaji 2001-2009*. Dostupno na [www.orca.rs](http://www.orca.rs).
- Peirova, Tzvetta and Sidney Tarrow. 2007. "Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity: The Puzzle of East-Central Europe". *Comparative Political Studies*, 40/1: 74-94.
- Peek, C. N. Bell and C. Dunham. 1996. "Gender, Gender Ideology, and Animal Rights Advocacy". *Gender and Society*, 10 (4): 464-477.

## ODRŽIVI RAZVOJ I UNIVERZITETSKO OBRAZOVANJE\*\*

**Sažetak:** Autor u tekstu najpre ukazuje na značaj i odgovornost univerziteta za društveni razvoj. Potom se daje određenije (definicija) pojma održivost. U sledećem delu teksta ukazuje se na nastanak i razvoj koncepta održivog razvoja. Nakon toga se analiziraju principi održivog razvoja, kao i kompleksnosti i upitnost ovog pojma. Pre zaključka se razmatraju pitanja unošenja ideje održivog razvoja u univerzitetsko obrazovanje.

**Ključne reči:** univerzitetsko obrazovanje, održivost, koncept održivog razvoja, implementacija.

### Značaj i odgovornost univerziteta za društveni razvoj

Univerziteti kao oblici najvišeg obrazovanja postoje više od devet vekova, a jedan od razloga tako dugog trajanja je što su prednjačili u nauci, obrazovanju i istraživanjima. Od prvog univerziteta formiranog krajem jedanaestog veka,<sup>1</sup> pa do naših dana, to je bio temelj na kome se

\* Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

\*\* Ovaj rad je rezultat i rada na projektu br.179076 *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* koji finansira Ministarstvo za prosvetu i nauku Republike Srbije.

1 Smatra se da je najstariji Univerzitet u Bolonji (Alma Mater Studiorum), osnovan 1088. godine. Već početkom XII veka Univerzitet u Bolonji postaje glavni centar za studiranje civilnog i crkvenog (kanonskog) prava u Italiji. Početkom XIII veka započinje uspon Pariskog univerziteta, koji u naredna dva veka postaje najveći i najznačajniji centar za studije logike, metafizike i teologije u zapadnoj Evropi. U približno isto vreme osnivaju se dva čuvena univerziteta u Engleskoj: Univerzitet u Oksfordu, a zatim i Univerzitet u Kembridžu. Na prelazu iz trinaestog u četrnaesti vek hrišćanski svet je imao dvadeset i tri univerziteta, od kojih se samo sedam nala-



odvijao napredak naše civilizacije. Mada je nastanak prvih univerziteta bio povezan s erkvom, njihova pojava najavljuje proces sekularizacije modernih društava i njihove kulture. Univerzitetsko obrazovanje je omogućilo dolazak naučne revolucije koja je sredinom šesnaestog veka započela s Kopernikom, a u drugoj polovini sedamnaestog veka dostigla svoju zrelost s Njutnom.

Drugu polovinu i kraj osamnaestog veka obeležice veliki evropski pokret prosvetiteljstva koji je širom otvorio put idejama novovekovnih društvenih i političkih revolucija. Prosvetiteljstvo je dalo snažan podsticaj obrazovanju uopšte, a posebno univerzitetskom obrazovanju, jer je u širenju obrazovanja otkrilo jednu od najznačajnijih pokretačkih snaga društvenog razvoja.

Sredinom osamnaestog veka, skandinavski naučnik Line svojim ekološkim idejama o harmoniji i racionalnom poretku koji vlada u prirodi, najavljuje buduće rađanje biologije.

Istinskim ocem biologije smatra se francuski prirodnjak Žan Lamarck koji je na samom početku devetnaestog veka novoj nauci o životu svetu udario temelje i podario ime.

Interes univerziteta za prirodne nauke u to vreme, dakle u prvim decenijama devetnaestog veka, možda najbolje reprezentuje veliki nemački prirodnjak Aleksandar Humbolt, čije ime danas nosi najveći i najstariji univerzitet u Berlinu.

Kao što je Humbolt bio izuzetno zaslužan za razvoj prirodnih nauka na evropskim univerzitetima, tako je i Lamark svojim stavovima o tome da vreme i povoljne okolnosti omogućavaju prirodi da stvara raznovrsni živi svet, pripremio teren za Darvinovu teoriju evolucije života. To je teorija koja će od sredine devetnaestog veka pa do danas igrati ključnu ulogu u razumevanju razvoja živog sveta i nastanka čovekove vrste na Zemlji.

Najzad, velikom usponu biologije u devetnaestom veku doprineće Darvinov savremenik Ernest Hekel, koji će uspostaviti ekologiju kao novu biološku disciplinu. Mada je započela kao nauka o odnosima ži-

<sup>1</sup> zilo van Italije i Španije (pet u Francuskoj i dva u Engleskoj). Dva veka kasnije, to jest krajem renesanse ili početkom novog doba, u Evropi je bilo sedamdeset pet univerziteta.

vih organizama i njihovog okruženja, ekologija je u naše vreme daleko prevazišla granice biologije i postala univerzalni holistički ključ za razumevanje odnosa organskog i neorganskog sveta na našoj planeti.

U devetnaestom veku univerziteti su dali ključni doprinos industrijskom razvoju i društvenom progresu u svakom pogledu. Bez razvoja prirodnih i tehničkih nauka na univerzitetima nezamisliv je društveni napredak u razvoju proizvodnih snaga, kakav je zabeležen u doba takozvane industrijske revolucije, koja traje od vremena pronalaska parne mašine, pa do prve polovine dvadesetog veka.

Međutim, do istinske eksplozije univerzitetskog obrazovanja došlo je tek u drugoj polovini dvadesetog veka,<sup>2</sup> a to vreme ostaje obeleženo kao doba naučno-tehnološke revolucije. Danas se računa da na svetu ima više hiljada univerziteta koji omogućavaju da sve veći broj ljudi može da dobije najviše obrazovanje.<sup>3</sup> Povezivanje nauke i tehnike omogućilo je da se do kraja realizuje osnovni moto Moderne, najbolje iskazan u Bekonovoj sentenci „znanje je moć“.

Formula „znanje je moć“ ima u modernom društvu dvostruko polje primene. Jedno važno polje primene je u političkom i ekonomskom upravljanju društvom. Uloga intelektualaca i eksperata kao nosilaca znanja, postaje sve značajnija u životu modernog društva. U nekim savremenim elitističkim teorijama pridaje se poseban značaj elitama znanja, a pre svega, intelektualnim i menadžerskim elitama.

Drugo, još značajnije polje primene sintagme „znanje je moć“ tiče se odnosa čoveka i društva prema prirodi i prirodnom okruženju. Sintagma „znanje je moć“ simbolizuje na najjasniji način nastojanje modernog čoveka da putem znanja ovlada prirodom i da je pokori. „Znanje je moć“ je najglasniji poklič moderne civilizacije u ratu koji vodi s prirodom u poslednjih par vekova, a čije glavno obeležje najbolje iskazuje termin industrijska revolucija.

<sup>2</sup> U knjizi *Nova industrijska država* (1967) Džon Kenet Galbrajt (John Kenneth Galbraith) konstatuje da eksplozija univerzitetskog obrazovanja ulazi u nekoliko najvažnijih obeležja današnjeg sveta.

<sup>3</sup> Prema podacima *International Journal of Sociometrics, Informetrics and Bibliometrics* danas ima registrovanih 17.036 univerziteta. Računa se, međutim, da se za manje od polovine, to jest, oko devet hiljada, može smatrati da ispunjavaju sve neophodne današnje standarde visokoškolske obrazovne ustanove.

Posledice takvog odnosa čoveka prema prirodi su više nego zabrinjavajuće. U knjizi *Tačno u podne* Žan-Fransoa Rišar (J.F. Rischard), između ostalog, navodi i sledeće alarmantne činjenice:

- Stopa izumiranja živih vrsta je sada od sto do hiljadu puta veća od normalne (po postojećoj stopi, jednom od pet sisara i jednoj od devet ptica preti nestanak);
- Jedna od tri osobe na planeti će do 2020. godine patiti zbog nestašice vode (već sada od nedostatka sveže vode pati između 15% i 20% svetske populacije ljudi);
- Broj ljudi koji žive s manje od dva dolara dnevno, do 2020. godine može značajno premašiti današnje tri milijarde;
- Mlada je samo u poslednjih 50 godina, dakle od 1960. godine, više od jedne petine, ili preko 20% tropskih šuma iskrčeno, njihova površina se i dalje smanjuje za 1% godišnje (Rišar, 2008: 83).

Jedna od najznačajnijih karakteristika druge polovine dvadesetog veka je uspon i širenje ekoloških ideja. Među njima ideja održivog razvoja, mada spada u red mladih pojmova i novih koncepata, nastalih u poslednjih nekoliko decenija, danas zauzima vrlo značajno mesto.

Iz novog ekološkog polja upućeni su ozbiljni izazovi mnogim poljima društvenog života: ne samo polju politike i obrascima dosadašnjeg razvoja, nego i polju nauke i obrascima naučnog mišljenja, a u okviru toga postavljeni su novi zahtevi i u oblasti univerzitetskog obrazovanja.

Teorija demokratije i politička teorija u celini stavljene su pred nove zahteve koji dolaze iz ekološkog polja. Pred univerzitetsko obrazovanje, koje je u naše vreme postiglo visok nivo specijalizacije, postavljaju se zahtevi za holističkim i integrativnim pristupima koji omogućavaju da se složeni problemi odnosa čoveka i društva s prirodom sagledaju iz uglova svih disciplina. Visok nivo fragmentacije nauke i parcijalizacije i feudalizacije univerzitetskog obrazovanja već je i ranije bio izložen ozbiljnim zamerkama od strane onog dela kritičke društvene teorije i filozofije, koji je ukazivao da su univerziteti u prevelikoj meri dobili odlike „industrije znanja“. Danas je neophodan visok nivo saradnje među svim oblastima nauke. Ni jedan ozbiljan ekološki problem ne

može uspešno ni da se analizira i objasni, ni da se reši, ako se istovremeno ne sagleda iz perspektive prirodnih, tehničkih, medicinskih i društvenih nauka. Univerzitetsko obrazovanje koje se u novije vreme odvija u znaku favorizovanja modela „know-how“ znanja ide na uštrb razvijanja kritičkog i otvorenog mišljenja koje je sposobno da se uhvati u koštac s ozbiljnim i teškim problemima s kojima se čovekova vrsta danas suočava u svom odnosu prema prirodnom okruženju i pitanjima opstanka života na planeti Zemlji.

### Određenje (definicija) održivosti

Termin *održivost*, engleski *sustainability*, označava sposobnost trajanja i potiče od latinske reči *sustinere*, *sustento*, u značenju održati se, podržati, odolovati, trajati.

Sama ideja o održivosti ima jednostavnu iskustvenu osnovu. Nju nalazimo, kako u prirodi, tako i u čovekovim aktivnostima.

Prirodna ili ekološka održivost je očigledna u primerima prašuma i velikih šumskih sistema koji opstaju vekovima i hiljadama godina i koji se sami obnavljaju kroz prirodne procese odumiranja i rasta novog živog sveta u njima. Slično je i s velikim okeanskim, morskim i jezerskim akvasistemima, velikim močvarama i drugim složenim bio i eko sistemima. Sama priroda, nezavisno od čoveka, poseduje svojstva i sposobnosti održivosti u smislu dugovečnog očuvanja i produkcije živog sveta tokom vekova, hiljada i miliona godina evolutivnog razvoja planete Zemlje.

Kada su u pitanju ljudi i njihove aktivnosti ideja održivosti ima takođe svoju iskustvenu osnovu. Tu možemo razlikovati dve situacije, koje ću nastojati da objasnim na konkretnim primerima.

Počnimo s prvim dvostrukim primerom. Svaki vlasnik šume zna dobro da gajenje i racionalno korišćenje šume podrazumeva da se ona seče postepeno i tako da se kroz stalno obnavljanje raspoloživi šumski fond održava i razvija. Ako bi vlasnik odjednom posekao nekoliko desetina godina staru šumu, bilo bi mu potrebno isto toliko vremena da dođe do momenta kada može da je koristi na prethodni način. Slič-

no je i s očuvanjem stočnog fonda u seoskom gazdinstvu, ili na nivou agrarne politike jedne zemlje. U normalnim uslovima, vlasnik stočnog gazdinstva će uvek voditi računa o ravnoteži između prodaje dela svog stočnog fonda na pijaci ili klanicama i onog dela koji mu je potreban za održanje i reprodukciju stočnog fonda kojim raspolaže. Ako se zbog niske cene žive stoke, uz visoku cenu stočne hrane, stočarima ne isplati da uzgajaju stoku, stočni fond će biti vrlo brzo uništen, a za njegovo obnavljanje će biti potrebno više godina.

Primeri o kojima je bilo reči očigledno se odnose na situacije kada se koriste resursi koji su obnovljivi: šumski fond i stočni fond se, lakše ili teže, ipak mogu da obnove u određenom dužem ili kraćem periodu. Ideja održivosti u ovim slučajevima prvenstveno se odnosi na vremen-sku dimenziju obnovljivosti, ili još preciznije, na ravnomernost korišćenja resursa o kojima je reč, u okviru iste generacije ljudske vrste. Tu dimenziju održivosti su lakše prepoznavala agrarna društva, koja su bila bliža prirodi od modernih industrijskih društava.

Postoje međutim, i mnogi neobnovljivi resursi, poput limitiranih količina uglja, nafte, prirodnog gasa, rudnog bogatstva uopšte. Moderna industrijska društva su svoj eksplozivni razvoj u poslednjih par vekova zasnivala prvenstveno na korišćenju upravo ove vrste resursa. Održivost u takvim slučajevima uvodi jednu novu dimenziju – dimenziju odgovornosti u korišćenju tih resursa u odnosu na mogućnosti budućih generacija. Sa stanovišta ekološke etike postoji neosporna odgovornost postojećih generacija prema budućim. Jedno od ključnih načela ekološke etike je da postojeće generacije treba da ostave budućim pri-bližno jednake, ako ne i bolje, uslove za produžetak kvalitetnog života. S tog stanovišta nedopušteno je da se postojeće generacije ponašaju rasipnički prema prirodnim resursima, jer smo mi, kako glasi poznata misao potekla iz kulture američkih Indijanaca, planetu Zemlju nasledili od naših sinova, unuka i generacija koje dolaze nakon njih.

Iz prethodno navedenih primera mogli smo da uočimo tri dimenzi-je značenja pojma održivost:

- prvu, najstariju i najopštiju čini prirodna ekološka održivost, koja predstavlja sposobnost samoobnavljanja i trajanja života i složenih ekosistema koji uključuju, kako živi, tako i neživi svet;

- drugu, čini održivost obnovljivih resursa u smislu njihovog rav-nomernog korišćenja u vremenu i prostoru;
- treću, na koju se održivost najčešće odnosi u našem vremenu, čini racionalnije raspolaganje neobnovljivim resursima i njihova supstitucija obnovljivim izvorima.

Očevidno je da su druga i treća dimenzija u funkciji prve, jer smi-sao principa održivosti u čovekovim aktivnostima ima značaja samo ako je usmeren prema očuvanju ekološke održivosti prirode i života na planeti Zemlji.

### Nastanak i širenje koncepta održivog razvoja

Uobičajeno se smatra da je koncept održivog razvoja prvi put for-mulisan sredinom osamdesetih godina dvadesetog veka, u toku pri-prema za Drugi svetski ekološki samit održan 1992. godine u Rio de Žaneiru. To, međutim, nije tačno. U ovom delu teksta biće ukratko pri-kazano kako se stvarala osnova za rađanje te ideje i kada je prvi put eksplicitno formulisana.

U maju 1971. godine održana je međunarodna konferencija u Men-tonu koja je okupila stručnjake za ljudsku okolinu. Poruku iz Mentona upućenu kao apel Organizaciji Ujedinjenih nacija potpisalo je 2.200 naučnika iz čitavog sveta. „U tom se apelu upozoravalo na veoma oz-biljnu situaciju u koju ulazi čovječanstvo u vezi s demografskom ek-spansijom, rušenjem ravnoteže između čovjeka i biosfere te zagađiva-njem okoliša“ (Supek, 1989).

Koncept održivog razvoja je nastao kao odgovor na velike ekološ-ke debate koje su se vodile počev od 1968. godine i pojave prvog izve-štaja Rimskog kluba objavljenog u knjizi *Granice rasta (1972)* (Mea-dows *et. al.*, 1974). Ekološka javnost sveta, a naročito zemlje u razvoju iz takozvanog trećeg sveta, dočekale su na vrlo kritičan način strategiju koju su nudile *Granice rasta*. Ona je ocenjena kao tehnokratska opcija koja predlaže zamrzavanje ekonomskog rasta na dostignutom nivou, što podrazumeva i zadržavanje postojećeg jaza u razvoju između ra-zvijenih i nerazvijenih delova sveta. To je, naravno, bila neprihvatljiva

koncepcija za zemlje u razvoju u tadašnjem trećem svetu, a pre svega za mnoge afričke i azijske zemlje.

Iste godine kada se pojavio prvi izveštaj Rimskog kluba s jasnom porukom o granicama rasta, održana je i prva konferencija Ujedinjenih Nacija o zaštiti ljudskog okruženja (Stokholm, 6. do 16. juna 1972. godine). Neposredno pre ove održana je nezavisna konferencija Dai Dong, koja je okupila 34 naučnika i stručnjaka iz više oblasti i različitih zemalja. Mada se na obe konferencije ukazuje na značaj ekoloških pitanja i povezanost ekoloških problema s predominantnim modelom industrijskog razvoja, u njihovim dokumentima još uvek nema jasno artikulisanu ideju o održivom razvoju. Najznačajniji institucionalni rezultat prvog ekološkog svetskog samita održanog pod okriljem Ujedinjenih Nacija bilo je formiranje Programa Ujedinjenih Nacija za okolinu (*The United Nation Environmental Programme*, skraćeno *UNEP*).

Sama ideja o održivom razvoju je rođena nešto kasnije u polju civilnog društva. Prvi put je jasno artikulisana i objavljena u dokumentu *World Conservation Strategy* koji je 1980. godine donela poznata međunarodna nevladina organizacije *Međunarodna unija za konzervaciju prirode i prirodnih resursa (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, ili skraćeno *IUCN*), u saradnji i uz finansijsku podršku *Programa Ujedinjenih Nacija za okolinu (The United Nations Environmental Programme*, skraćeno *UNEP*), kao i *Svetskog fonda za divljinu (The World Wildlife Fund*, skraćeno *WWF*) (*World Conservation Strategy*, 1980). Ova strategija je primarno bila fokusirana na ekološku održivost (*ecological sustainability*) u smislu konzervacije i zaštite živih resursa, i nije obraćala mnogo pažnje na šira politička, ekonomska i društvena pitanja održivog razvoja.

Nakon toga je Generalna skupština Ujedinjenih nacija formirala 1983. godine *Svetsku komisiju za okolinu i razvoj (The World Commission on Environment and Development)*. Ovom komisijom je predsedavala Gro Harlem Brundtland, premijerka Norveške. Komisija je angažovala mnoge eksperte i organizovala više rasprava na osnovu kojih je pripremila i 1987. godine publikovala završni izveštaj pod nazivom *Naša zajednička budućnost (Our Common Future)*. Ovaj izveštaj poznat i kao *Brundtland Report*, poslužio je kao osnova za Drugi svetski ekološki samit održan 1992. godine u Rio de Žanciru. Sa stanovišta

teme o održivom razvoju, ovaj izveštaj je imao dvostruki značaj. Prvo, tematski je proširio koncept održivog razvoja, povezujući ekološka pitanja očuvanja prirode sa svim najvažnijim društvenim aspektima razvoja. I drugo, lansirao je koncept održivog razvoja na tako uspešan način da je nakon toga taj pojam postao nezaobilazan u radu mnogih međunarodnih institucija, agencija i nevladinih organizacija.

Kada je reč o tematskom okviru, koncept održivog razvoja u Brundtland izveštaju *Naša zajednička budućnost*, ima četiri ključna elementa, od koji se prva dva u većoj meri odnose na razvoj, a druga dva na održivost. Ti elementi su:

1. zadovoljiti bazične ljudske potrebe i razumne standarde blagostanja za sva živa bića (*razvoj*).
2. postići mnogo ujednačenije standarde života, kako unutar populacije stanovništva svake pojedinačne zemlje, tako i na globalnom nivou (*razvoj*).
3. odnositi se s velikom opreznosti, kako prema aktuelnom, tako i prema potencijalnom poremećaju biodiverziteta i regenerativnih sposobnosti prirode i na lokalnom i na globalnom nivou (*održivost*).
4. postići, bez potkopavanja i iscrpljivanja mogućnosti za buduće generacije, da se održe slični standardi života i slični ili unapređeni standardi jednakosti (*održivost*) (Carter, 2001: 198).

Na svetskom ekološkom samitu u Riju 1992. godine usvojeno je nekoliko važnih dokumenata koji su po svom sadržaju i dometi-ma u mnogo čemu ostali neprevaziđeni do naših dana. *Agenda 21* je sveobuhvatni dokument koji je bar na rečima formulisao strategiju neophodnih promena u stavu prema prirodi i razvoju na pragu dvadesetprvog veka. Pored ovog dokumenta, za temu o održivom razvoju izuzetan značaj ima i formulisane osnovnih principa održivosti sadržanih u *Rio Deklaraciji o okolini i razvoju (The Rio Declaration on Environment and Development)*. Po sebi je razumljivo da su ostala tri usvojena dokumenta referentna i za održivi razvoj, mada se fokusiraju na specifična pitanja očuvanja šuma, rešavanja problema klimatskih promena i očuvanja biodiverziteta (*The Statement of Forest Principles, the United Nations Framework Convention on*

*Climate Change and the United Nations Convention on Biological Diversity*.

Za praćenje realizacije *Agende 21*, koja predstavlja sveobuhvatnu i vrlo detaljno razradenu strategiju za globalno partnerstvo i implementaciju koncepta održivog razvoja širom sveta, formirana je Komisija Ujedinjenih Nacija za održivi razvoj (*UN Commission on Sustainable Development* ili skraćeno *CSD*).

### Principi održivog razvoja

Pogledajmo kako izgleda lista principa održivog razvoja formulisanih na globalnom Ekosamitu 1992. godine u Rio deklaraciji o okolini i razvoju.

Briga za održivi razvoj treba da bude u centru interesovanja ljudske vrste.

Države, iako imaju suverena prava da koriste svoje prirodne resurse, moraju postati odgovorne za kontrolu svojih aktivnosti i sprečavanje mogućih šteta po prirodu i stanovništvo drugih država.

Pravo na razvoj mora da se ispunjava na način koji vodi računa o jednakom pravu sadašnjih i budućih generacija da zadovolje svoje ekološke i razvojne potrebe.

Da bi se postigao održivi razvoj, ekološka zaštita mora postati integralni deo razvojnog procesa.

Sve države i narodi treba da saraduju na bitnom zadatku iskorenjivanja siromaštva, jer je to neophodni uslov za održivi razvoj.

Mada međunarodne akcije u polju ekološke zaštite i razvoja treba da imaju u vidu interese i potrebe svih zemalja, posebna pažnja mora da se posveti zemljama u razvoju, a naročito onima koje su najmanje razvijene i s ekološkog stanovišta najviše ranjive.

Da bi se postigao održivi razvoj i viši kvalitet života svih ljudi, države treba da ograniče i eliminišu neodržive modele proizvodnje i potrošnje i promovišu adekvatnu demografsku politiku.

Države treba da saraduju u podizanju lokalnih i domaćih kapaciteta za održivi razvoj kroz razmenu naučnih i tehničkih znanja uključujući i nove i inovativne tehnologije.

Ekološki problemi se najbolje rešavaju putem široke participacije građana na svim relevantnim nivoima odlučivanja, što podrazumeva pravo na sve informacije koje se tiču zaštite prirode i ljudskog zdravlja.

Uspostavljanjem efektivne ekološke legislativne i regulative treba obezbediti kvalitetan ekološki menadžment i primenu odgovarajućih ekoloških standarda.

Internacionalne mere koje se tiču prekograničnih i globalnih ekoloških problema treba da budu, koliko god je to moguće, zasnovane na međunarodnom konsenzusu.

Države treba da razvijaju nacionalno ekološko pravo koje sankcioniše odgovornost onih koji zagađuju i koje obezbeđuje kompenzaciju žrtvama zagađenja i drugih ekoloških šteta.

Države treba efikasnije da saraduju kako bi obeshrabrile i sprečile realokaciju i transfer u druge države prijavljivih tehnologija i aktivnosti koje mogu da dovedu do ozbiljne ekološke degradacije ili narušavanja zdravlja ljudi.

U svrhu zaštite okoline princip predostrožnosti i opreza treba da bude najšire primenjen u svim aktivnostima. Tamo gde postoji pretnja ozbiljnih i nepovratnih šteta, nedostatak naučne izvesnosti ne sme da bude upotrebljen kao razlog za odlaganje primene odgovarajućih troškova kako bi se sprečila ekološka degradacija.

Vlasti nacionalnih država treba da koriste i ekonomske instrumente u sagledavanju ekoloških troškova, uzimajući u obzir i pristup da zagađivač plaća troškove saniranja zagađenja, kad god to nije u sukobu sa širim javnim interesom ili principima međunarodne trgovine i investiranja.

Procena uticaja na okolinu treba da bude maksimalno korišćena uvek kada postoje procene značajnog negativnog učinka nekih ekonomskih i investicionih aktivnosti na prirodnu okolinu.

Države moraju odmah da obaveste druge države u slučaju bilo koje prirodne katastrofe ili drugih oblika vanrednih situacija koje mogu da izazovu ozbiljne ekološke štete ostalim državama.

Žene imaju vitalnu ulogu u ekološkom menadžmentu i razvoju.

Kreativnost, ideali i hrabrost mladih sveta doprinose mobilizaciji za globalno partnerstvo kako bi se postigao održivi razvoj i osigurala bolja budućnost za sve.

Domotodački narodi i njihove zajednice, kao i druge lokalne zajednice, imaju vitalnu ulogu u ekološkom menadžmentu i razvoju, s obzirom na njihovo lokalno znanje i tradicionalne prakse i iskustvo.

Ratne aktivnosti su po prirodi stvari destruktivne za održivi razvoj, pa je obaveza država da se u slučaju ratnih konflikata pridržavaju međunarodnog prava i štite okolinu.

Mir, razvoj i zaštita okoline su međuzavisni i nedeljivi.

Sve svoje ekološke sporove države treba da rešavaju miroljubivim putem.

### Kompleksnost i upitnost pojma održivog razvoja

Prethodni uvid pokazuje koliko su dokumenti s Rio Samita '92. proširili i obogatili koncept održivog razvoja u odnosu na početno određenje iz 1980. godine. Najznačajnija promena je u pomeranju težišta s tradicionalne zaštitarsko-konzervacijske pozicije koja akcenat stavlja samo na zaštitu i očuvanje okoline, ka uključivanju širih pitanja i uslova društvenog razvoja. „Centralna i specifična karakteristika održivog razvoja kao paradigme javne politike je pomeranje težišta debate s tradicionalne okolinske zaštite, ka pojmu održivosti koji zahteva mnogo kompleksniji proces razmene društvenih, ekonomskih i ekoloških prioriteta“ (Carter, 2001: 198).

Kompleksnost kao jaka strana pojma održivog razvoja pojavljuje se istovremeno i kao osnov za upitnost i kritičku debatu. Kritika koncepta održivog razvoja ide po dvema glavnim linijama.

Prva linija kritike odnosi se na pokušaj da se pomire pravo na zadovoljavanje osnovnih potreba svih, a pre svega siromašnih, na jednoj strani, kao i pravo na razvoj, za koji su prvenstveno zainteresovane nerazvijene zemlje, na drugoj strani. U praksi se pokazuje da je broj siromašnih koji žive ispod granica zadovoljavanja osnovnih potreba i dalje izuzetno veliki, kako unutar pojedinačnih država, tako i na globalnom nivou.

S druge strane, mada se eksplicitno ne govori o granicama rasta, ideja limita postojećih prirodnih resursa je implicitno prisutna u kon-

ceptu održivog razvoja. „Koncept limita priznaje da postojeće stampe tehnologije i društvene organizacije nameće granice (limite) sposobnosti prirode da se zadovolje sadašnje i buduće potrebe, tako da moramo da učinimo skromnim naše zahteve prema prirodnom okruženju“ (Carter, 2001: 198).

Mada je Brundtland izveštaj odbacio grubi anti-razvojni argument koji se pojavio početkom sedamdesetih godina dvadesetog veka, novi koncept održivog razvoja takođe podrazumeva model razvoja koji je eko-prijateljski, (*eco-friendly*) i mnogo manje sirovinski i energetski intenzivan.

Druga linija kritike usmerena je na još jednu na prvi pogled jaku karakteristiku koncepta održivog razvoja. Reč je o činjenici da je to koncepcija koja pokušava da pomiri razvoj i zaštitu. Koncepcija održivog razvoja nastoji da premosti jaz i razlike između razvijenih zapadnih država i zemalja u razvoju. Kritičari zameraju koncepciji održivog razvoja što zamagluje i neopravdano ublažava razlike između razvijenog Severa i nerazvijenog Juga na globalnom nivou. Primena održivog razvoja kao planetarnog koncepta zahteva, smatraju kritičari, da se u prvom redu radikalno izmeni model proizvodnje i potrošnje u industrijski razvijenim zemljama.

Ova vrsta kritike ide i dalje usredsređujući se na kameleonsku prirodu koncepta održivog razvoja koji zbog toga privlači, bar deklarativno, široku podršku vrlo različitih socijalnih aktera. Ona običava svakom ponešto, pa zato služi, kakò misle njeni kritičari, kao neka vrsta „socijalnog lepka“ koji prividno povezuje profitno orijentisane industrijalce i subvencionirane farmere s radnicima koji teže socijalnoj jednakosti, kao što ujedinjuje one koje su zabrinuti zbog zagadenja ili potrebe da se očuva divljina, na jednoj, s političarima zainteresovanim za maksimiranje rasta i dobijanje što više glasova na izborima.

Svakako se ne mogu prihvatiti ona ekstremna shvatanja po kojima je održivost frekventna reč s dobrim filingom, ali malim značenjem i nejasnim sadržajem. Za one ekologe koji su najoštriji kritičari koncepta održivog razvoja, izraz „održivi razvoj“ je jedna vrsta oksimorona. To jest sintagma koja sadrži dva nespojiva i kontradiktorna pojma, s obzirom da razvoj ima za neotudivu posledicu ekološku degradaciju. Ne

stoji ni primedba da je reč o eluzivnom pojmu koji više prikriva nego što nudi svojim značenjem.

Uz svu složenost i nedorečenost, koncept održivog razvoja već je dokazao da poseduje značajne potencijale za motivaciju energije različitih socijalnih aktera, kako na lokalnom i regionalnom, tako i na globalnom nivou.

### Unošenje ideja održivog razvoja u univerzitetsko obrazovanje

Jedno od značajnih postignuća ekološkog pokreta u poslednjih pet decenija je saznanje da su opšte podizanje ekološke svesti, kao i obrazovanje za održivi razvoj važni preduslovi za uspešnije rešavanje nagomilanih problema u odnosu čoveka i društva prema prirodnom okruženju.

Zanimljivo je da su ljudi s univerziteta relativno rano shvatili potrebu unosenja sadržaja održivog razvoja u visokoškolsko obrazovanje. O tome svedoči i Akcioni plan usvojen na konferenciji Udruženja univerzitetskih lidera za održivu budućnost, koja je 1990. godine održana u Taloru, Francuska (*Association of University Leaders for a Sustainable Future, The Talloires Declaration*). Akcioni plan koji su usvojili predstavnici 350 univerziteta iz 40 zemalja definiše sledeće ciljeve: Prvo, razvoj svesti o ekološki održivom razvoju. Drugo, stvaranje institucionalne kulture održivosti. Treće, obrazovanje ekološki odgovornih građana. Četvrto, unapređenje ekološke pismenosti za sve. Peto, ustanovljenje institucionalne ekologije i praktične ekološke politike. Šesto, uključivanje svih stajholdera (*stakeholders*), to jest ličnosti, grupa, organizacija ili institucija koje su pogodene ili mogu biti pogodne nekom organizovanom akcijom u ovoj oblasti. Sedmo, kooperacija nastavnog osoblja sa zaštitarima prirode u razvoju interdisciplinarnih pristupa univerzitetskim kurikulumima, istraživanjima, inicijativama, i drugim aktivnostima u podršci ekološki održive budućnosti. Osmo, unaprediti kapacitete prethodnih nivoa obrazovanja za interdisciplinarnu nastavu o populaciji, okolini i održivom razvoju. Deveto, raditi s nacionalnim i

internacionalnim organizacijama da bi se širom sveta promovisali univerzitetski napori ka održivoj budućnosti. Deseto, održavati široki univerzitetski pokret obrazovanja za održivi razvoj.

Sledeći važan korak, u širenju ideja održivog razvoja nakon Ekološkog samita u Rio de Žaneiru (1992), bilo je usvajanje *Povelje Zemlje (Earth Charter)* na sednici Skupštine UNESCO-a 2000. godine, nakon šestogodišnjih priprema u okviru *Earth Council Alliance*, i uz lično angažovanje Morisa Stronga (*Maurice Strong*) i Mihajla Gorbačova. Povelja Zemlje je promovisala ideju potrebe stvaranja održivog globalnog društva utemeljenog na poštovanju prirode, opštih ljudskih prava, ekonomske pravde i kulture mira.

Mora se priznati da je ekološka javnost u svetu mnogo očekivala od svetskog ekološkog samita u Johannesburgu (Južna Afrika). Mada je *Deklaracija o održivom razvoju iz Johannesburga*, doneta septembra 2002. godine potvrdila principe usvojene deset godina ranije u Rijju, njom nije napravljen nikakav iskorak. Opšta je ocena da su rezultati toga skupa bili razočaravajući.

Ono što je propušteno na ekološkom samitu u Johannesburgu, delom je nadoknađeno na zasedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija u decembru 2002. godine, kada je proglašena *UN dekada obrazovanja za održivi razvoj*. Polazeći od ocene da obrazovanje za održivi razvoj nije samo jedna opcija nego prioritet i da u obrazovanju za održivi razvoj ima posla za sve, Generalna skupština UN formuliše sledeće najvažnije ciljeve na čijem ostvarenju treba raditi u dekadi 2005 – 2014 godina:

Prvo, jačati mir u svetu, jer bez mira model održivog razvoja nije moguć.

Drugo, boriti se protiv globalnog zagrevanja, kako bi se zaštitila planeta i prenelo održivo nasleđe budućim generacijama.

Treće, smanjiti nejednakosti između razvijenog Severa i nerazvijenog Juga i boriti se protiv siromaštva.

Četvrto, boriti se protiv marginalizacije žena i mladih devojaka.

Peto, održivi razvoj znači imati i različite vizije sveta uzimajući u obzir specifičnosti kontinenata, regiona i pojedinih zemalja.

Od dekade obrazovanja za održivi razvoj se očekuje da doprinese osposobljavanju građana da se suoče sa sadašnjim i budućim izazovima, a od lidera da donose relevantne odluke za održiv svet.

Da bi se implementirali njeni ciljevi Dekada treba da se fokusira na: (a) promociju i unapređenje kvaliteta obrazovanja; (b) reorijentaciju edukativnih programa; (c) izgradnju javnog razumevanja i svesti; (d) obezbeđenje praktičnih treninga; (e) razvoj odgovarajućih obrazovnih programa; (f) promenu životnog stila i ponašanja; (g) povećanje posvećenosti elita održivom razvoju. Kao što je zaključio tadašnji Generalni sekretar Ujedinjenih nacija Kofi Anan: „Naš najveći izazov u ovom novom veku je da jednu ideju koja izgleda apstraktno – održivi razvoj – pretvorimo u stvarnost za sve ljude sveta“.

Najzad, značajan korak u unošenju ideja održivog razvoja u univerzitetsko obrazovanje predstavlja donošenje *UNECE Strategije obrazovanja za održivi razvoj* na sastanku ministara životne sredine i obrazovanja u Vilnusu marta 2005. godine. Dokument ove strategije je pripremio Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija, Ekonomska komisija za Evropu. Strategija polazi od ocene da je obrazovanje ne samo ljudsko pravo, nego i preduslov za postizanje održivog razvoja i važno oruđe za dobro upravljanje, donošenje odluka i promociju demokracije.

Strategija definiše sledećih pet glavnih ciljeva: (1) obezbeđivanje uslova političke, regulatorne i operativne podrške procesu obrazovanja za održivi razvoj; (2) promovisanje održivog razvoja kroz formalne i neformalne oblike učenja; (3) obezbeđivanje obuke nastavnika o održivom razvoju; (4) obezbeđivanje adekvatnih sredstava i radnih materijala za obrazovanje o održivom razvoju; i (5) rad na razvoju istraživanja u oblasti obrazovanja za održivi razvoj.

Strategija konstatuje da je obrazovanje za održivi razvoj dugotrajan „životni“ proces, koji objedinjuje međusobno povezana ekološka, ekonomska i socijalna pitanja, kroz istraživanja problema i dilema, kao i životnog stila i vrednosnih stavova. Osnovna ideja ove strategije je preusmeravanje obrazovanja ka održivom razvoju, uz korišćenje sistematičnog, kritičkog i kreativnog razmišljanja u lokalnom, regionalnom i globalnom kontekstu.

Posvećenost obrazovanju za održivi razvoj potvrđena je i na ministarskoj konferenciji Životna sredina za Evropu, održanoj u Beogradu 2007. godine.

## Zaključak

Prvi i delimični uvidi u prisutnost ideja održivog razvoja u univerzitetskom obrazovanju u Srbiji pokazuju da su ovi procesi započeli, ali da postoji širok prostor i evidentna potreba da se to polje značajno proširi.

U implementaciji ideja održivog razvoja kroz kurikulum i silabus se na našim univerzitetima potrebno je koristiti dve komplementarne strategije: (a) putem integracije tema o obrazovanju za održivi razvoj kroz sve relevantne predmete, programe i kurseve na osnovnim i posrediplomskim studijama; i (b) putem uvođenja i razvijanja specifičnih programa i kurseva fokusiranih na složenu problematiku održivog razvoja.

## Literatura

- Aber, John, Kely, Tom & Mallory, Bruce (ur.), (2009), *The Sustainable Learning Community*, University of New Hampshire Press
- Association of University Leaders for Sustainable Future (1990), *The Talloires Declaration, 10 Point Action Plan*, <http://www.uhsf.org/pdf/TD.pdf>
- Carter, Neil (2001), *The Politics of the Environment*, Cambridge: Cambridge University Press
- Earth Charter (2000), <http://www.earthcharter.org>
- Meadows, Donella et. al. (1974), *Granice rasta*, Zagreb: Stvarnost, (The Limits to Growth, Universe Book, New York, 1972)
- Rišar, Žan-Fransoa (2008), *Tačno u podne*, Beograd: Clio
- Supek, Rudi (1989), *Ova jedina zemlja*, (treće izdanje), Zagreb: Globus
- The Johannesburg Declaration on Sustainable Development (2002), [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/1](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/1)
- The World Commission on Environment and Development (1997), *Our Common Future*, Oxford, New York: Oxford University Press
- UN Decade of Education for Sustainable Development, 2002. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141629c.pdf>



World Conservation Strategy (1980), IUCN, with cooperation of UNEP and WWF, in collaboration with FAO and UNICEF, <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/endocs/WC-004.pdf>, Pristupljeno 15.5.2011.

Vukašin Pavlović

#### SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND UNIVERSITY EDUCATION

**Summary:** *The author first points to the importance and responsibility of the universities for the social development. Then, the author offers the definition of the term sustainability. The following part of the paper points out the emergence and development of the sustainable development concept. After that, the sustainable development principles are analyzed, as well as the complexity and questionability of the term. Before the conclusion part, the author discusses the issues of implementing the idea of sustainable development in the university education.*

**Key words:** *university education, sustainability, sustainable development concept, implementation.*

Ivica T. Radović\*

#### MEĐUNARODNA DEKADA BIODIVERZITETA UN (2011–2020) I ODRŽIVI RAZVOJ

**Sažetak:** *U posljednje vreme u naučnoj javnosti, ali i šire, sve više se govori o biodiverzitetu, odnosno, biološkoj raznovrsnosti. Termin je mlad i rođen je kao BioDiverzitet, na sastanku Nacionalnog Forumu za BioDiverzitet, održanog septembra 1986. godine u Vašingtonu, u organizaciji Nacionalne Akademije Nauka (SAD) i Smitsonijevog instituta. Konvencijom o zaštiti biološke raznovrsnosti, zvanično prihvaćenoj na Konferenciji o održivom razvoju u Rio de Žaneiru 1992. godine, pojam biodiverziteta dobija centralni položaj ne samo u uže biološkom, već i u jednom širem društvenom, ekonomskom i političkom smislu. Prema najšire prihvaćenoj definiciji: Biodiverzitet (biološka raznovrsnost) označava sveukupnost gena, vrsta, ekosistema i predela na Zemlji. Konvencija o biodiverzitetu (CBD, UNEP, 1992) definiše ovaj pojam kao: Sveobuhvatnu raznolikost i različitost živih organizama, uključujući, između ostalog, kopnene, morske i ostale vodene ekosisteme i ekološke komplekse čiji su deo; ovo uključuje diverzitet u okviru vrstu, između vrsta i između ekosistema. Kako je opstanak ljudske vrste na Zemlji u direktnoj zavisnosti od biodiverziteta, termin i pojam „Biodiverzitet“ može biti smatran kao sinonim za: život na Zemlji.*

*Od Konferencije u Riu, održano je ukupno deset zasjedanja zemalja članica Konvencije. Deseto zasjedanje Konferencije članica Konvencije o biološkoj raznovrsnosti (COP 10, CBD) održano je u Nagoji, Japan, u periodu 18 – 29. oktobra 2010. godine. O značaju ove Konferencije govori podatak da je na zasjedanju učestvovalo oko 18.000 delegata iz 193 države članica UN (na završnom delu pet predsednika država i 130 ministara životne sredine), kao i predstavnici međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i organizacija civilnog društva, međunarodnog naučnog foruma i drugih zainteresovanih strana. Strateški plan Konvencije o biološkoj raznovrsnosti za period 2011–2020. godine usvojen u Nagoji ili Aiči cilji, uključuje 20 ciljeva razrade-nih u pet strateških oblasti. Države članice su pozvane da uspostave sopstvene*

\* Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Republike Srbije.

ciljeve u okviru fleksibilnog okvira, uzimajući u obzir nacionalne potrebe i prioritete i vodeći pri tom računa o dostizanju globalnog cilja. Države članice su se, između ostalog, složile da prepolove i, gde je moguće, potpuno smanje stepen gubitka prirodnih staništa uključujući šume, kao i da do 2020. god. uspostave cilj od 17% zaštićenih kopnenih i vodenih područja. Takođe, jedan od ciljeva je da se do 2020. godine zaustavi nestanak vrsta za koje se zna da su ugrožene, kao i da se njihov status zaštite poboljša.

Generalna skupština Ujedinjenih nacija je na svojoj 65 sednici održanoj 22. decembra 2010. godine usvojila Rezoluciju 65/161, kojom je period 2011–2020. proglašila za UN dekadu biodiverziteta. Akt o UN dekadi biodiverziteta u punoj je saglasnosti i predstavlja snažnu političku podršku za sprovođenje Svjetskog plana Konvencije o biološkoj raznovrsnosti za period 2011–2020, prethodno usvojenog u Nagoji, Japan.

**Ključne reči:** biodiverzitet, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti, Rio konferencija 1992, Održivo korišćenje bioloških resursa, COP 10 CBD, Nagoja, Japan 2010, UN dekada biodiverziteta 2011–2020, Rezolucija Generalne skupštine 65/161.

## Uvod

„Zbog predmeta koji zadovoljavaju njegovu trenutnu lakomost, svuda uništava krupne biljke koje čuvaju tlo, što brzo dovodi do neplodnosti tla koje naseljava, prouzrokuje usahnucé izvora, uklanja životinje koje su tu nalazile svoju hranu, i dovodi do toga da su veliki delovi kugle zemljine, nekada veoma plodni i u svakom pogledu veoma naseljeni, sada goli, neplodni, nenastajivi, pusti. Reklo bi se da je predodređen da, pošto zemljinu kuglu učini nenastajivom, sam sebe iskoreni“

Žan Batist Lamarck (Zoološka filozofija, 1809).

Danas, dva veka iza ovih Lamarkovih razmišljanja, kao da nas samo korak deli od ispunjavanja njegovog upozoravajućeg proročanstva, jer je nažalost, moguće konstatovati da uticaj čoveka na životnu sredinu nikada nije bio toliko intenzivan, obuhvatan i dalekosežan. Budućnost Planete, ukupnog živog sveta, kao i ljudske civilizacije, kritično zavise od sagledavanja čovekovih međuodnosa sa prirodnim sistemom koji ga okružuje. Osnovni uslovi funkcionisanja biogeohemijskih ciklusa, biološka raznovrsnost, sastav atmosfere i globalna klima menjaju se vr-

toljavom brzinom. Eksplozivni ekspancionalni rast brojnosti svetskog stanovništva uz rapidno smanjivanje zalih prirodni resursa, neprekidno nagomilavanje raznovrsnih polutanata, dramatično, na početku 19. i 20. milenijuma, upozoravaju na svu ozbiljnost nastalog stanja.

Mnoga od ovih pitanja bila su predmet interesovanja Prve konference Ujedinjenih nacija o životnoj sredini (Stokholm, 1972), za koju se inače smatra da je označila prekretnicu u odnosu čovečanstva prema životnoj sredini. Tada po prvi put na globalnom nivou stiže naučno utemeljeno upozorenje da priroda ne poseduje neizmerna i neiscrpna bogatstva. Uključen je alarm upozorenja da se prirodni resursi ne mogu dalje eksploatisati nekontrolisano i prekomerno, bez posledica na sveukupno čovečanstvo.

Druga, a po svom značaju u pogledu zaštite životne sredine bez svake sumnje, istorijska konferencija Ujedinjenih nacija – Samit o Zemlji: Konferencija UN o životnoj sredini i razvoju (UNCED), održana je u Rio de Žaneiru od 03. do 14. juna 1992. godine. Ova Konferencija usvaja značajnu Deklaraciju kojom je institucionalizovan koncept održivog/trajnog/usklađenog razvoja (*sustainable development*). Usvajajući ovaj koncept na globalnom nivou doprinelo je saznanje da je došlo do velikih promena stanja životne sredine, zagađenosti vode, vazduha i zemljišta, degradacije mnogih ekosistema i potrošnje velikih količina mineralnih i bioloških resursa. Na Konferenciji u Rio doneti su sledeći dokumenti: Deklaracija o životnoj sredini i razvoju (Rio deklaracija), Agenda 21 (program aktivnosti za 21. vek), Konvencija o promeni klime, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (*biodiverzitetu*) i Principi o upravljanju, zaštiti i održivom razvoju svih tipova šuma.

Predmet regulisanja i cilj Konvencije o biodiverzitetu je:

- očuvanje (konzervacija) biološke raznovrsnosti (biodiverziteta);
- održivo korišćenje njegovih komponenti (bioloških resursa) i
- pristup i pravedna podela dobiti koje proističu od korišćenja genetičkih resursa.

Osnovna poruka koju u sebi nosi Konferencija u Rio je „ekosistemski pristup“ odnosno, prepoznavanje činjenice da je naš odnos prema svim ostalim živim organizmima na Planeti duboko interaktivan i

da će se sve što činimo u odnosu na prirodu manifestovati u povratnoj sposobnosti prirode da zadovolji naše sadašnje i buduće potrebe. Na taj način čovečanstvo se prepoznaje kao integralni deo ukupne kompleksnosti života Planete, a ne kao neki specijalni slučaj izdvojen iz prirode i nezavisan u odnosu na nju.

Moguće je konstatovati da nakon Konferencije u Rio pojam biodiverziteta dobija centralni položaj ne samo u uže biološkom, već i u jednom širem društvenom, ekonomskom i političkom smislu.

### O pojmu – biodiverzitet

Na samom početku, neophodno je bliže razjasniti pojam biodiverziteta, koji je danas opšteprihvaćen u nauci, praksi i svakodnevnom životu. Valja naglasiti da se pojam diverziteta ili raznovrsnosti odavno koristio u ekologiji i biogeografiji kao pokazatelj broja vrsta unutar jedne zajednice, kao i ekoloških i florističko/faunističkih odnosa u nekom ekosistemu ili biogeografskoj jedinici. Naime, još od vremena velikih istraživanja živog sveta u prošlom veku, naučnike je interesovalo zbog čega su neki delovi Zemlje bogatiji vrstama u odnosu na druge i zbog čega postoje neobično velike razlike u sastavu flore i faune različitih geografskih oblasti. Ova fundamentalna pitanja neposredno se odnose na diverzitet živog sveta, ali se uprkos direktnoj povezanosti ne može postaviti jednostavan znak jednakosti između pojmovna diverzitet (raznovrsnost) u ekološko-biogeografskom pogledu i opšteg pojma biodiverzitet.

Pojam *biodiverziteta* ili *biološke raznovrsnosti* uveden je u terminologiju koja se tiče globalnih aspekata zaštite životne sredine pre dva desetaka godina, a u kontekstu sveobuhvatnih rezultata u oblasti fundamentalne ekologije, biogeografije i taksonomije (Alonso *et al.*, 2001). Naime, *biodiverzitet*, prema najšire prihvaćenoj definiciji, *označava sveukupnost gena, vrsta, ekosistema i predela na Zemlji*. Konvencija o biodiverzitetu definiše ovaj pojam kao *sveobuhvatnu raznolikost i različitost živih organizama, uključujući, između ostalog, kopnene, morske i ostale vodene ekosisteme i ekološke komplekse čiji su deo; ovo uključuje diverzitet u okviru vrsta, između vrsta i između ekosi-*

*stema* (CBD, UNEP, 1992). U različitim literaturnim izvorima nalazi se jednoznačnije definicije počev od one da biodiverzitet „*obuhvata sve vrste biljaka, životinja i mikroorganizama i ekosisteme i ekološke procese čije su one (vrste) deo*“ (McNeely *et al.*, 1990), zatim „*raznolikost, različitost i promenljivost među živim organizmima i ekoloških kompleksa u kojima oni postoje*“, do onih najopštijih „*sveukupna varijabilnost života na Zemlji*“, odnosno najjednostavnijih koje ovaj pojam prepoznaju „*kao sveobuhvatnost svih oblika života*“ (Heywood, Watson, 1995). Biodiverzitet možemo posmatrati i „*kao odgovor evolucije na promenljivost uslova sredine, odnosno kao raznovrsnost i varijabilnost među živim organizmima i ekološkim kompleksima u kojima se oni odigravaju*“. Enger i Smith (2004) ga definišu kao: *meru raznovrsnosti vrsta prisutnih unutar jednog ekosistema*, a Brennan, Withgott (2005): *Biodiverzitet je raznovrsnost života i svih njegovih formi, nivoa i kombinacija*. Svakako najjednostavnija, a pritom i naj-sveobuhvatnija i najispravnija definicija biodiverziteta je: *biodiverzitet je život na Zemlji*.

Postoje i druge, manje konvencionalne definicije kao što je ona američkog ekologa Lavdžoja koji biodiverzitet upoređuje s ogromnom bibliotekom u kojoj su knjige napisane na različitim jezicima i koje nisu još uvek pročitane i koje čekaju da njihova sadržina bude odgovetnuta. U tim nepročitanim i delimično pročitanim knjigama, kriju se rešenja opstanka čovečanstva (Stevanović, 1996; Stevanović, Radović, 2001). Slikovito rečeno, *biodiverzitet kao kišobran pokriva sve ono što se odnosi na raznovrsnost, raznolikost i varijabilnost živog sveta planete* (Stevanović, 1996; Stevanović, Radović, 2001).

Iz definicije pojma biodiverzitet proizilazi da on obuhvata nekoliko organizacijskih nivoa: *genetički, specijijski i ekosistemski*, od kojih svaki ima svoj, kako prostorni, tako i vremenski kontinuitet na našoj planeti.

Razlikovanje genetičkog, specijijskog i ekosistemskog diverziteta treba shvatiti uslovno, odnosno bitna odrednica biodiverziteta je međusobna povezanost i uslovljenost sva tri nivoa. Ekološki i biološki gledano ove nivoe je teško međusobno razdvojiti jer su geni sadržani u populacijama vrsta, dok su vrste sastavni deo ekosistema, te se, na taj način, ostvaruje jedinstvo na kome počiva život i njegova evolucija na

Zemlji. Ovo hijerarhijsko jedinstvo biološke raznovrsnosti je složen sistem dinamičke ravnoteže, u okviru kojeg promena koja se desi na bilo kom nivou utiče na sistem u celini, odnosno svaka promena sistema kao celine istovremeno ima uticaj na bilo koji njegov deo. Međutim, ovakva podela biodiverziteta na genetički, specijijski i ekosistemski je značajna za praktične svrhe, kako pri iskorišćavanju bioloških resursa (određenog nivoa), tako i pri primeni mera njihove zaštite.

### Značaj biodiverziteta

(Od perioda Konferencije u Rio pa do danas, konstatovani problemi narušavanja životne sredine ne da nisu razrešeni već su mnogi od njih još više intenzivirani. Moguće je konstatovati da među mnogim ekološkim problemima današnjice četiri globalna i međuzavisna mogu biti identifikovana kao ključna:

1. globalne klimatske promene: pojačavanje efekta gasova staklene bašte narušavanje ozonskog omotača u stratosferi kisele kiše;
2. zagađivanje svih medija životne sredine (voda, vazduh, zemljište);
3. narušavanje i gubitak biodiverziteta, koji uključuje neodrživu (preteranu) eksploataciju bioloških resursa i
4. ekspanzionistički rast svetske humane populacije.

Međutim, bez obzira na sve to, mi kao da se nalazimo tek na samom početku razumevanja činjenice da čovekov uticaj na okruženje, životnu sredinu, ima višestruke efekte, od kojih su mnogi (verovatno većina), praktično nepredvidivi. Ono što je sa predmeta našeg interesovanja neophodno prepoznati i staviti u prvi plan jeste činjenica da svi problemi narušene životne sredine jesu po svojoj prirodi dominantno ekološki i u suštini predstavljaju narušavanje ekološke paradigme funkcionisanja života na Zemlji.

Čovek danas na Zemlji predstavlja organsku vrstu koja u svakom trenutku može da izazove biološku katastrofu čije se razmere ne bi mo-

gle uporediti ni sa čime što se u evoluciji dogodilo. U središtu naše pažnje u odnosu na destruktivno delovanje čoveka na životnu sredinu svakako treba da se nalazi problem nestanka organskih vrsta. Drugi oblici negativnog čovekovog delovanja se na neki način i mogu prevazići, ali iščezla odnosno izumrla organska vrsta odlazi zauvek nepovratno s naše planete. Čovek ne uništava vrste od juče. Potrebno je istaći i skrenuti pažnju onima koji još uvek veruju da je pre našeg industrijskog i tehnološkog uzleta postojalo zlatno doba ekološke harmonije, da je čovek svojom aktivnošću još u prastoriji delovao na prirodu i da je uspeo da istrebi mamute, moe i mnoge druge krupne životinje.

Ipak, demografska eksplozija čovekovih populacija s kraja XX veka, praćena enormnim povećanjem potrošnje resursa, dala je čovekovoj destruktivnosti potpuno nove razmere. Čovekove potrebe i osvajanje novih predela dovele su do gubitka ne samo pojedinačnih vrsta već i do uništavanja čitavih ekosistema. Smatra se da se ovakvim uticajem čoveka na životnu sredinu broj vrsta koje nepovratno bivaju izgubljene penje na fantastičnih 27.000 vrsta godišnje, odnosno 74 vrste dnevno. Sa 100 organskih vrsta izumrlih u toku jednog dana, stopa izumiranja postaje 1.000 puta veća od procenjene prirodne evolucione stope izumiranja. Ako se izumiranje nastavi po sadašnjoj stopi, tokom narednih 30 godina moglo bi da nestane 20% današnjih vrsta. S ovim bi, po svojim razmerama, mogla da se poredi samo katastrofa koja se dogodila pre 65 miliona godina, kada su s lica Zemlje nestali dinosaurusi (Radović, 2005; Radović, 2006).

Ovim se ne mora tvrditi da svaka organska vrsta mora da preživi. Uostalom, izumiranje vrsta je, s evolucionog i biološkog aspekta, normalan proces. Međutim, ono sa čime ćemo se narednih godina suočiti nisu te i takve prirodne evolutivne promene u sastavu živog sveta, već masovno i nepovratno uništavanje živog sveta od strane čoveka, pri čemu ova alarmantna stopa nestanka organskih vrsta postaje glavni globalni, odnosno, biološki problem. Uništavanje, odnosno istrebljivanje sve većeg broja organskih vrsta, pre svega zbog uništavanja njihovih staništa moglo bi da povuče konce koji bi „rasparali“ svet prirode. Organske vrste su nosioci specifične kombinacije gena (svaka vrsta je originalno i neponovljivo rešenje života) i specifičnih funkcija u određenim ekosistemima, te njihovo antropogeno uslovljeno izumiranje ili

ugrožavanje zapravo predstavlja najdirektnije smanjivanje ukupnog biodiverziteta Planete.

Na prvom mestu, biodiverzitet je u žiži interesovanja biologa, zatim naučnika iz primenjenih bioloških disciplina, koji na različite načine pristupaju zaštiti i uravnoteženom korišćenju bioloških resursa, ali i onih istraživača koji se bave kulturnim i duhovnim vrednostima raznovrsnosti lokalnih i regionalnih ljudskih populacija i njihovim odnosom prema prirodi. Zašto se biodiverzitet mora posmatrati kao složen fenomen i u čemu je značaj daljih istraživanja biodiverziteta? Dva su osnovna razloga za to: fundamentalni i aplikativni.

*Fundamentalni značaj biodiverziteta* otkrivamo u činjenici da je sveukupnost svih oblika života na Zemlji znatno složeniji fenomen od ukupnog zbira pojedinačnih organskih vrsta. Biodiverzitet kao fenomen uključuje raznovrsnost ekoloških interakcija, odnosno, raznovrsnost ekoloških odnosa koji su se u dugogodišnjoj evoluciji uspostavljali između različitih vrsta i koji u stvari čine osnovu postojanja, složenosti, stabilnosti, i funkcionisanja, kako svakog pojedinačnog ekosistema, bioma, odnosno, biosfere u celini, tako i opstanka, budućnosti i evolucije svake organske vrste, pa i vrste *Homo sapiens*.

Bez biodiverziteta nema biogeohemijskih ciklusa i produkcije kiseonika, nema funkcionisanja ekosistema, nema fotosinteze niti razgradnje organske materije. Očuvani biodiverzitet doprinosi regulaciji klime, umanjuje efekat gasova staklene bašte, održava kvalitet vazduha i vode, javlja se kao kontrolor suša i poplava... Biodiverzitet nam obezbeđuje sisteme za održavanje života, jednostavno rečeno: BIODIVERZITET = ŽIVOT NA ZEMLJI.

*Aplikativni značaj* treba prepoznati u činjenici da je celokupna evolucija organske vrste *Homo sapiens*, a samim tim i ljudske civilizacije u celini, kako u prošlosti, sadašnjosti, tako će sigurno biti i u budućnosti vezana za korišćenje širokog spektra bioloških resursa. Geni, vrste i ekosistemi koji imaju aktuelnu ili potencijalnu vrednost za čoveka predstavljaju, u stvari, fizičke manifestacije globalnog biodiverziteta, odnosno biološke resurse. Biološki resursi čine osnovu za život na našoj planeti. Socijalna, etička, kulturna i ekonomska vrednost bioloških resursa prepoznavana je kroz religiju, umetnost, literaturu i ekonomiju od najranijih do današnjih dana ljudske civilizacije. Sa as-

pekta politike jedne zemlje, posmatranje biološkog diverziteta prvenstveno se definiše u ekonomskom smislu vrednosti bioloških resursa za socijalni i ekonomski razvoj date zajednice. Biološki resursi predstavljaju građivni materijal koji ulazi u svaki osnovni tip ekonomske delatnosti i to na njenim bazičnim nivoima. Pitanja vezana za biološke resurse, njihov obim i diverzitet, strukturu i geografski raspored odvek su bila od izuzetnog ekonomskog, ali i političkog značaja. Počnućija visokog biodiverziteta sa svim njegovim aplikativnim potencijalima, zatim njihova geografska pozicija, nalaze svoje mesto u svim ozbiljnim geostrateškim i geopolitičkim studijama kao i u razvojnim planskim dokumentima, gde se kao osnovna pitanja javljaju: „*Ko šta poseduje od biološke raznovrsnosti?*“ i „*Odakle šta dolazi?*“. Skoro da nije potrebno naglašavati da se pitanje: „*Koliko se čega može eksploatisati?*“, nameće samo od sebe.

Prema Konvenciji o biodiverzitetu biološki resursi se definišu kao „*genetički resursi, organizmi i njihovi delovi, populacije ili bilo koje druge biotičke komponente ekosistema sa stvarnom i potencijalnom namenom i korisnošću za čovečanstvo*“. Njihova upotreba se ne može zamisliti bez očuvanja ukupne biološke raznovrsnosti. Uništavanje, kritično ugrožavanje, a naročito nestanak ili izumiranje organskih vrsta dovodi do trajnog gubitka svamih i potencijalnih bioloških resursa, koji su, ili, mogu biti, od velike važnosti za čovečanstvo.

Od ukupnog broja poznatih vrsta čovek koristi relativno mali broj biljaka i životinja, kao hranu, lek, industrijsku ili drugu sirovinu. Tradicionalna kineska medicina oslanjala se na oko 5.000 vrsta biljaka. Smatra se da naše narodno lekarstvo eksploatiše oko 400 vrsta biljaka, što je negde oko 10 % naše vaskulame flore. Danas, traganje za novim medikamentima sadržanim u neistraženim biljnim vrstama dostiže visoke razmere. Neprekidno se traga za novim medikamentima kao potencijalnim lekovima protiv raka ili AIDS-a. Kao aktivna supstanca i oficijelni lek u lečenju raka i intenzivnoj primeni je *Taxol*, ekstrahovan iz borealnih četinarskih vrsta *Taxus celebica*, *Taxus brevifolia* i *Taxus baccata*. Pre samo nekoliko godina dve supstance, do tada nepoznate za nauku su otkrivene u veoma čestoj biljnoj vrsti sa Madagaskara – *Cataranthus roseus*: *Vinblastin* i *Vincristin*. Korišćenjem ove dve komponente u tretiranju dece obolele od leukemije bilo je moguće redukovati stopu

smrtnosti obolelih od ovog oboljenja sa 90% na samo 10%. Kod nekih vrsta žbunova iz tropske Afrike *Putterlickia* spp. (Celastraceae) jedna druga komponenta – *Maytensene* je pronađena i utvrđeno je da ona ima veoma izražen uticaj na smanjenje rasta nekih formi raka dojke. U spravljanju lekova i lečenju nekih oblika kancera značajne supstance ekstrahovane su i iz biljnih vrsta *Maytenus buchananii* koja živi u istočnoj Africi i *Moringa oleifera* iz jugoistočne Azije. Za supstance ekstrahovane iz biljne vrste *Steganotaenia araliacea* iz Tanzanije konstatovano je da ublažava efekte AIDS-a u početnim fazama. Veoma intenzivna istraživanja supstanci iz biljke *Castanopsis australe* iz istočne Australije se takođe odnose na njihovu primenu u suzbijanju AIDS-a. Supstance ekstrahovane iz *Harrisonia abyssinica* i *Aspilia mosambicensis* iz istočne Afrike pokazuju izvanredna antifungicidna svojstva i mogu se koristiti u lečenju kožnih infekcija, posebno kod ljudi sa oslabljenim imunitetom. Sigurno da jedan od osnovnih razloga velike akcije šašavanja tropskih šuma leži u činjenici da se u njihovim cenobiontima kriju za sada nepoznati i potencijalni resursi ne samo za farmaceutsku već i za prehrambenu industriju, šumarstvo i sirovine za nove biotehnologije. Možemo samo zamisliti kakva farmaceutska sredstva možemo u budućnosti dobiti iz hiljada, još uvek neotkrivenih biljnih sastojaka. Kakva li je tek mogućnost primene sastojaka koji još nisu otkriveni u svetu mikroorganizama, ako samo imamo na umu činjenicu da ih je do danas opisano samo oko 4.000 vrsta, a da se procenjuje da njihov broj vrsta nije manji od 1.000.000 (Barthlot, Winiger, 2001). Ako podemo od činjenice da na Planeti živi između 250.000 – 300.000 biljnih vrsta, onda od tog broja 10.000 – 50.000 vrsta su jestive ili upotrebljive za čoveka, a realno se oko 5.000 vrsta koristi u ishrani. Međutim, u odnosu na taj broj 20 vrsta žitarica učestvuju sa više od 90% u ukupnoj svetskoj žetvi, pri čemu samo 3 vrste žitarica (kukuruz, pirinač i pšenica) čine 70% te žetve i podmiruju skoro 60% kalorija i proteina potrebnih svet-skoj ljudskoj populaciji (Stevanović, 1996).

Vekovnom veštačkom selekcijom kulturnih biljaka i domaćih životinja stvorene su brojne sorte i rase koje su, nesumnjivo, omogućile više hrane za ljudsku populaciju, ali i usporile proces korišćenja ostalih bioloških resursa. S druge strane, preterane genetičke manipulacije kulturnih biljaka i domaćih životinja u cilju stvaranja produktivnijih sorti i

rasa dovele su, u znatnom stepenu, do opterećenja i erozije genetičkog materijala gajenih vrsta. Ovakvi, genetički insuficijentni hibridi, zahvaljujući su sve veća ulaganja u njihovu produkciju i održavanje. Rešenje problema krilo se u genetičkim resursima divlje flore i faune, ili u zapostavljenim i zaboravljenim sortama i rasama „pripitomljenih“ organskih vrsta. Koliko su drevno selekcionisane rase bile zapostavljene, nasuprot favorizovanim, visoko produktivnim sortama, rečito govori podatak da je danas od 2.719 hibrida najraširenijih domaćih životinja (goveće, ovca, koza, svinja, bivo, konj i magarac), 391 hibridne sorta u opasnosti da nestane, dok je 295 već iščezlo, od čega oko 200 rasa u zapadnoj Evropi i bivšem SSSR-u. Ispošćeni genetički materijal mnogih kultivisanih biljaka i rasa domaćih životinja najefikasnije se može osvežiti genima preostalih divljih srodnika (Stevanović, 1996).

Ilustrativan primer je pronalazak divljeg srodnika kukuruza (*Zea diploperennis*), pre dvadesetak godina, na planinskom kompleksu Sierra de Manantlan u Meksiku. Pronalazak ove biljke spada među najveća aplikativna botanička otkrića dvadesetog veka. Radi se o izvornom genetičkom materijalu biljne vrste – kukuruza, koja je, kao što smo već istakli, jedna od najvažnijih u ishrani celokupnog čovečanstva (godišnji obrt vezan za proizvodnju procenjuje se na oko 80 milijardi dolara). Ovim pronalaskom otvaraju se neslućene mogućnosti genetičke manipulacije ispošćenog genoma kukuruza i stvaranja istovremeno i produktivnijih, ali i adaptibilnijih sorti.

Veza između autohtonog i „kultivisanog“ biodiverziteta je veoma snažna, a čini se da će u budućnosti biti i presudna za održavanje hranidbene (nutricione) osnove čovečanstva. Značaj divljih srodnika gajenih biljaka i domaćih životinja, danas predstavlja možda jedan od najjačih argumenata za očuvanje ukupne biološke raznovrsnosti i primarni korak u strategiji zaštite planete. Izvanredni praktičan značaj biodiverziteta ne ogleđa se samo u već realizovanom korišćenju bioloških resursa, već i neslućenim mogućnostima koje poseduju neistražene organske vrste. Traganje za novim medikamentima sadržanim u velikom broju farmaceutski neistraženih biljnih vrsta širom sveta dostiže grozničave razmere.

Jedan od prioritarnih zadataka sadašnjih i budućih generacija naučnika je detaljan popis vrsta, inventarisanje biodiverziteta. Tek tada, kao

i kompleksnim istraživanjima, stiči će se do saznanja o velikom načinu značaja *biodiverziteta*, kroz fundamentalna istraživanja u taksonomiji, biogeografiji, ekologiji, genetici, biohemiji, itd.

Kao ilustracija izuzetnog, praktično globalnog značaja, očuvanja svake organske vrste, poslužiće nam priča o bakterijskoj vrsti *Thermus aquaticus*. Kery Mullis je 1993. godine dobio Nobelovu nagradu u oblasti organske hemije, pri čemu je njegov pronalazak bio vezan za otkriće lančane reakcije polimerizacije molekula DNK, odnosno PCR (*polymerase chain reaction*), što se smatralo senzacionalnim otkrićem. Danas, desetak godina kasnije ova metoda je našla višestruku primenu u svakodnevnom životu i postala praktično nezaobilazna u oblasti molekularne biologije, biotehnologije, kliničke dijagnostike, sudske medicine, forenzike i kriminologije. PCR je moguć samo u prisustvu enzima *taq* polimeraze, ekstrahovanog iz bakterije *T. aquaticus*, koja inače živi u termalnim izvorima Nacionalnog parka Jelovston u SAD. Ovo otkriće, zapravo je omogućeno, primenom koncepta zaštite određenog područja, odnosno celokupnog *biodiverziteta*. Podsetimo se, Jelovston je prvi nacionalni park u svetu, proglašen još davne 1872. godine.

U globalnim akcijama očuvanja biološke raznovrsnosti planete (UNESCO, 2000) razmatra se, ne samo njegov fundamentalni i aplikativni značaj na Zemlji, već i *estetske, kulturne, etičke i duhovne vrednosti biodiverziteta za prošlost, sadašnjost i budućnost ljudskih populacija*. Značajan broj istaknutih svetskih naučnika i filozofa saglasni su da u odnosu na čoveka postoji značajna psihološka dimenzija očuvanja biološke raznovrsnosti. Edward O. Wilson, profesor sa Harvarda i jedan od rodonačelnika savremene ideje o značaju proučavanja i zaštite *biodiverziteta*, ovaj fenomen označava terminom *biofilija* i objašnjava ga na sledeći način: „veza koju ljudsko biće podsvesno oseća u odnosu na ostala živa bića“. Wilson i ostali pobornici ovog koncepta ističu kao realnost *biofilije* – privlačnost koju osećamo prema parkovima ili divljim životinjama, našu posvećenost kućnim ljubimcima, naš osećaj za visoku vrednost pojedinih država sa očuvanim prirodnim predelima, kao i naš još uvek visok interes (bez obzira što smo evolutivno jako daleko od nekadašnjeg čoveka lovca – sakupljača), za izlete i pešačenje u prirodi, posmatranje ptica, ribolov, lov, kampinganje i čitav niz drugih aktivnosti u prirodi.

Sveukupnoj raznovrsnosti žive i nežive prirode moramo dodati i raznovrsnost ljudskih populacija, sa svom raznolikošću jezičkih, kulturnih, duhovnih i etnoloških obeležja starosedelačkih, tradicionalnih i lokalnih zajednica ljudi u specifičnom odnosu sa prirodom koja ih okružuje: Gubitak *biodiverziteta* se istovremeno odražava i na promenu uslova života i eroziju kulturnih i duhovnih vrednosti mnogih etničkih zajednica, s obzirom da se one, posebno autohtone, u velikoj meri zasnivaju na principima očuvane biološke raznovrsnosti. Otud je sasvim razumljivo, da je zaštita ukupne biološke raznovrsnosti postala jedna od osnovnih paradigmi ekološkog ponašanja savremenog čovečanstva. odnosno jedna vrsta ekološke ideologije. Imajući sve ovo na umu razumljivo je zašto Konvencijom o zaštiti biološke raznovrsnosti, pojam *biodiverziteta* dobija centralni položaj, ne samo u uže biološkom, već i u jednom širem društvenom, ekonomskom i političkom smislu.

### Biodiverzitet i održivi razvoj – održivo korišćenje bioloških resursa

Iskorišćavanje prirodnih resursa i očuvanje izvorne prirode i *biodiverziteta* bilo je oduvek međusobno suprotstavljeno, a čitave strukture, vrlo često, bile na suprotnim stranama. Jasno je da biološke resurse ne možemo beskraino iskorišćavati i iscrpljivati, kao što je jasno da ih moramo koristiti, samo se postavlja pitanje kako i u kojoj meri. Rasprostranjeno mišljenje da su biološki resursi obnovljivi samo je delimično tačno. Izumiranje organskih vrsta i izuzetno spora obnova prirodnih ekosistema koja se meri stotinama i hiljadama godina upravo to potvrđuju. Eksploatisati ili održivo koristiti biološke (ali i sve druge prirodne) resurse danas više ne bi trebalo da bude dilema. Potrebno je naći ravnotežu između zaštite i korišćenja bioloških resursa. Na taj način se, praktično generalno, prihvata koncept održivog/uskladenog korišćenja, koji po definiciji Konvencije o *biodiverzitetu* podrazumeva „*korišćenje komponenti biološkog diverziteta na način i u obimu koji ne vodi ka dugoročnom smanjenju biološkog diverziteta, održavajući na taj način njegov potencijal radi zadovoljavanja potreba i težnji sadašnjih i budućih generacija*“ (Konvencija o biološkoj raznovrsnosti.

el. 2. „Korišćenje termina“. 1992). Ključni elementi koncepta održivog razvoja svake društvene zajednice, osim komponenti životne sredine su i ekonomski potencijal kao i nivo društvenog razvoja.

U smislu obezbeđivanja prosperitetne budućnosti kako prirodnog okruženja tako i ljudske civilizacije neophodno je koncept održivog razvoja zasnivati na ravnomernom korišćenju elemenata sva tri skupa. To praktično znači da se biološki resursi ne mogu koristiti stihijski, bez prethodne procene stanja i načina njihovog korišćenja (Topisirović i sar., 1997). Pri tome se kao osnovni kriterijumi zaštite i održivog korišćenja bioloških resursa, uključujući tu reliktno, endemo-reliktno i endemične vrste javljaju sledeći: *Količina resursa: Upotrebljivost resursa: Ugroženost i osetljivost resursa i Obnovljivost resursa*. Kao ilustraciju ekonomske vrednosti biodiverziteta navodimo samo neke podatke: procenjuje se da biodiverzitet u funkcionisanju ekosistema čovečanstvu pruža približno 33 triliona dolara godišnje, skoro 2 puta više u odnosu na procenjenih 18 triliona dolara koliko godišnje čine svi produkti i servisne usluge vezane za delatnost čoveka. Smatra se da zemljišne bakterije u procesu pretvaranja azota u formu nitrata i nitrata daju doprinos od oko 33 milijardi dolara godišnje, dok doprinos insekata kao polinatora gajenih biljaka na prostoru SAD-a godišnje iznosi oko 30 milijardi dolara (Alonso *et al.*, 2001).

Poslednjih nekoliko godina, posebna pažnja vrednosti i upotrebljivost bioloških resursa pojavljuje se kroz *genetičko inženjerstvo*, odnosno *biotehnologiju* tj. uvođenje gena određene biološke vrste u ćeliju druge vrste – domaćina. Ćelija domaćin može biti mikroorganizam, biljna ili životinjska ćelija. Osnovna funkcija uvedenih gena u ćeliju domaćina je u proizvodnji određenih proteina ili nekih drugih jedinjenja, koja mogu biti od ekonomskog, medicinskog ili drugog značaja. Na ovaj način moguće je konstruisati nove vrste mikroorganizama, pa čak i biljaka i životinja (transgene biljke i transgene životinje). Ovo su *de facto* novi organizmi koji nisu postojali u prirodi, pre svega zbog genetičkih izolacionih barijera, koje su prisutne između bioloških vrsta, a koje predstavljaju proizvod dugotrajne evolucije. Ovim tehnologijama sada je od transgenih mikroorganizama, biljaka i životinja moguće napraviti „biološke fabrike“ koje će proizvoditi farmaceutski važne proteine, vitamine, aminokiseline, antibiotike, antitumorna jedi-

njenja, antitela, humane hormone, pesticide, herbicide, itd (Topisirović i sar., 1997). Međutim, neophodno je istaći da ni savremeni i toliko hvaljeni mehanizmi i metode genetskog inženjeringa ne mogu zauzvrat ili nadomestiti visoku stopu gubitka biodiverziteta, jer *molekularni biolozi – ne kreiraju nove gene*. Oni zapravo više samo transfer već postojećih gena ili delova gena iz jedne organske vrste u drugu i tako u svom radu, u pogledu obezbeđivanja neophodnog gradivnog genetičkog materijala, suštinski zavise od očuvanja sveukupne prirodne biološke raznovrsnosti.

### Biodiverzitet Srbije – Stanje

Teritorija Srbije u biogeografskom pogledu se nalazi na raskrsnici nekoliko najvažnijih regiona – srednjeevropskog, pontsko-južnosibirskog i mediteransko-submediteranskog, a zahvaljujući planinsko-visokoplaninskom reljefu, odnosno visinskom zoniranju biljnog i životinjskog sveta, i srednje-južnoevropskog i borealnog (Radović, 2009; Radović, Momirov, Dučić, 2010; Strategija za biološku raznovrsnost, 2011).

Opšta karakteristika biodiverziteta u Srbiji je veliki ekosistemski, specijski i genetički diverzitet, ali su biološki resursi, kako potencijalni, tako i oni koji se koriste, relativno ograničenih kapaciteta. Pritom, razlikovanje ekosistemskog, specijskog i genetičkog diverziteta treba shvatiti uslovno, odnosno bitna odrednica biodiverziteta je međusobna povezanost i uslovljenost sva tri nivoa, jer geni su sadržani u populacijama vrsta, dok su vrste sastavni deo ekosistema.

Visokoplaninska i planinska oblast Srbije sa visokim planinama Balkana predstavlja jedan od šest centara evropskog i jedan od 158 centara svetskog biodiverziteta (Stevanović, Vasić, 1996; Radović, Mandić, 1998).

U Srbiji se nalaze sledeći biomi: stepski, na severu Vojvodine, umerene listopadne šume u većem delu nizijskih i centralnih planinskih regiona, biomi koji odgovaraju severnim regionima Holarktika, tajga i tundra, javljaju se na visokim planinama. Biodiverzitetu doprinosi i klimazonalna vegetacija i veliki broj ekstraplaninih, intrazonalnih i



azonalnih ekosistema, kao što su vlažna staništa, tresave slatine, peskoviti. Heterogena flora i fauna, pored široko rasprostranjenih vrsta, sadrži regionalne, lokalne i stenoendemite. Ovo područje je tokom ledenog doba predstavljalo refugijum za brojne vrste, tako da na ovom prostoru žive mnoge reliktno i endemo-reliktno vrste. Genetički diverzitet u Srbiji je veoma bogat, sadrži veliki broj sorti i rasa autohtonih populacija domaćih biljaka i životinja, ali i mikroorganizama.

*Kvantitativni pokazatelji ekosistemskog diverziteta:* U Srbiji je registrovano 1.200. biljnih asocijacija (vegetacijskih zajednica) i 500 subasocijacija koje su svrstane u 40 klasa. Veliki broj ovih zajednica ima endemoreliktni karakter, naročito one koje se nalaze u klisurama, kanjonima, tresavama i visokoplaninskim oblastima. Na osnovu analize fitocenoloških, ekoloških i biogeografskih podataka, kao i drugih relevantnih podataka o prirodi Srbije, formiran je i prvi integralni Pregled staništa Srbije baziran na EUNIS sistemu klasifikacije staništa. U skladu sa ovim sistemom na teritoriji Srbije moguće je razlikovati 8 osnovnih tipova staništa sa 55 podtipova u okviru njih.

*Osobine i obuhvat specijskog diverziteta:* Imajući na umu visok nivo ekosistemskog diverziteta, nije iznenađujuće da se na teritoriji Republike Srbije srećemo sa visokim nivom specijskog diverziteta.

Sa konstatovanih 3.662 vrsta vaskularnih biljaka u okviru 141 familije i 766 rodova (39% ukupne evropske flore), Republika Srbija se svrstava u grupu zemalja s najvećim florističkim diverzitetom u Evropi. Najveće bogatstvo i diverzitet biljaka prisutni su u visokoplaninskim regionima Srbije.

Druga važna odlika flore Srbije je izražen endemizam, odnosno prisustvo karakterističnih biljnih vrsta vezanih za teritoriju Srbije ili područje Balkana. Lokalni endemiti čine oko 1,6% ukupne flore (59 vrsta), dok je učešće balkanskih endemita oko 8,06% (287 vrsta i podvrsta). Endemične vrste su pre svega karakteristične za visokoplaninska područja Srbije.

Na teritoriji Republike Srbije konstatovano je prisustvo 625 vrsta gljiva (*Macromiceta*) i 586 vrsta vrsta lišajeva, pri čemu se procenjuje da je broj vrsta gljiva mnogo veći.

Kada govorimo o diverzitetu faune na teritoriji Republike Srbije, potrebno je konstatovati da u rekama i jezerima živi ukupno 110 vrsta

riba, što predstavlja 51% ukupne ihtiofaune Evrope. Slatkovodni ekosistemi na teritoriji Republike Srbije obuhvataju stajaće jezerske i barske ekosisteme, velike rečne slivove, makroakumulacije, mikroakumulacije, je. plavne površine i mreže kanala.

Prostor Balkanskog poluostrva, pa tako i teritorija Republike Srbije predstavlja značajan centar diverziteta vodozemaca i gmizavaca. Raznovrsna herpetofauna Republike Srbije uključuje ukupno 44 vrste (40% ukupne herpetofaune Evrope).

U fauni Republike Srbije konstatovano je preko 360 vrsta ptica što je ukupno oko 74% ornitofaune Evrope.

Na prostoru Srbije registrovano je i ukupno 96 vrsta sisara, što čini oko 67% ukupne faune sisara Evrope.

Visok specijski diverzitet faune na teritoriji Republike Srbije karakterističan je i za invertebrateske taksonse, pri čemu kao ilustraciju ovog bogatstva ističemo diverzitet dnevnih leptira s ukupno 192 vrste, što čini 43% faune dnevnih leptira Evrope.

Do sada je u Srbiji registrovano oko 44.200 taksona na nivou vrste. S obzirom da mnoge grupe organizama nisu dovoljno istražene, pretpostavlja se da u Srbiji živi oko 60.000 recentnih vrsta. Od ukupnog broja taksona, oko 1.500 vrsta ima status vrsta od međunarodnog značaja.

*Genetički resursi biodiverziteta:* Veći deo Republike Srbije nalazi se u centralnom delu Balkanskog poluostrva. Filogeografske analize tokom poslednjih nekoliko decenija pokazale su da tri južna evropska poluostrva, Balkansko, Apeninsko i Iberijsko, predstavljaju centre evropskog biodiverziteta, pre svega zahvaljujući tome što su predstavljale refugijume genetičkog diverziteta vrsta tokom poslednjeg ledenog doba. Genetički potencijal balkanskih populacija biljnih i životinjskih vrsta nije još uvek detaljno analiziran i vrednovan.

Kao najvažniji resursi mogu se izdvojiti šumski genetički resursi i genetički resursi prirodnih travnjaka. U okviru ovih ekosistema dominiraju biljni genetički resursi drvenastih biljaka, odnosno, krmnih i lekovitih i aromatičnih vrsta.

Kada je reč o šumskim genetičkim resursima, do sada su genetička istraživanja sprovedena samo na pojedinim šumskim vrstama, između ostalog na *Picea omorika*, *Picea abies*, *Pinus nigra* i *Acer heldreichii*. U pogledu autohtonih šumskih genetičkih resursa najveću vrednost

eme endemne i endemo-reliktno vrste (*Pinus peuce*, *P. heldreichii*, *Pinus nigra* ssp. *gocensis*, *Picea omorika*, *Taxus baccata*, *Prunus laurocerasus*, *Acer heldreichii*, *Fraxinus pallisae*, *Forsythia europaea*, *Corylus colurna*, *Daphne blagayana*, *D. meserum* i druge).

U grupi autohtonih genetičkih resursa veliku vrednost imaju populacije krmnih biljaka rasprostranjenih na prirodnim travnjacima (livadama i pašnjacima), od kojih su naročito značajni: *Alopecurus pratensis*, *Arrhenatherum elatius*, *Festuca pratensis*, *Dactylis glomerata*, *Phleum pratense*, *Poa pratensis*, *Lotus corniculatus*, *Trifolium* ssp. i drugi.

U okviru genetičkih resursa lekovitih i aromatičnih vrsta najveću vrednost imaju samonikle populacije vrsta koje su najviše u upotrebi (droge priznate u domaćoj i međunarodnim farmakopejama, farmaciji, zvaničnoj i narodnoj medicini), kao i one koje su od značaja u selekcionim programima za stvaranje gajenih sorti i hibrida. Među njima mogu se izdvojiti: *Achillea* ssp. (hajdučka trava), *Chamomilla recutita* (kamilica), *Mentha* ssp. (nana), *Salvia* ssp. (žalfija), *Urtica dioica* (koprivica), *Valeriana officinalis* (odoljen), *Althea officinalis* (beli slez), *Primula* ssp. (jagorčevina), *Thymus* ssp. (majčina dušica), *Origanum vulgare* (vranilova trava), *Gentiana lutea* (lincura), *Centaureum umbellatum* (kičica), *Teucrium* ssp. (podubica), *Satureja* ssp. (vrijesak), *Plantago* ssp. (bokvica), *Hypericum* ssp. (kantaron) i mnoge druge.

*Agrobiodiverzitet*: U najširem smislu, agrobiodiverzitet, odnosno genetički resursi u poljoprivredi i proizvodnji hrane uključuju: sorte gajenih biljaka, rase gajenih životinja, ribe, gljive, divljač, šumske vrste i tzv. šumske plodove (divlje voćne vrste, lekovito i aromatično bilje), kao i velike grupe vrsta od značaja u proizvodnji hrane (zemljišni mikroorganizmi, polinatori, kičmenjaci i beskičmenjaci koji doprinose kvalitetu i produktivnosti zemljišta), kao i vrste koje naseljavaju ekosisteme od značaja za proizvodnju ljudske i stočne hrane (vrste u agrosistemima, pašnjacima i livadama, šumskim i akvatičnim ekosistemima).

*Biljne vrste*: Tokom proteklih pet decenija u Srbiji razvijeno je preko 1.200 sorti poljoprivrednog bilja: oko 80 jednogodišnjih i višegodišnjih vrsta poljoprivrednog bilja, preko 740 sorti strnih i prosolikih žita, preko 170 sorti industrijskog bilja, preko 70 sorti krmnog bilja,

preko 120 sorti povrća, preko 40 sorti voća, preko 50 sorti vinove loze i 6 sorti hortikulturnog i lekovitog bilja.

Među žitaricama, na području Srbije, zastupljena su strna žita (pšenica, ječam, raž, ovas i tritikale) kao i prosolika žita (kukuruz, sirak, proso i heljda). Srbija raspolaže sa 117 populacija i odomaćenih sorti ječma. Kolekcija suncokreta Instituta za ratarstvo i povrtarstvo u Novom Sadu poseduje materijal preko 400 populacija od 40 vrsta suncokreta.

Sistematska proučavanja 13 vrsta voćaka dovela su do izdvajanja 884 različitih genotipova autohtonog porekla. Nacionalni fond gena voćaka obuhvata pet podgrupa i to: jabučaste vrste voćaka: košticave vrste voćaka; jezgraste vrste voćaka; jagodaste vrste voćaka i suprotrop-ske vrste voćaka. Na prostoru Srbije najprisutnije su šljive (*Prunus domestica* L., *Prunus insititia* L.), džanarike (*Prunus carasifera* Ehrh.), breskve (*Prunus persica* L., *Prunus persica* ssp. *vulgaris*), višnje (*Prunus cerasus* L.), bademi (*Prunus dulcis* L.), jabuke (*Malus domestica Borkh*), kruške (*Pyrus domestica* L.), orah (*Juglans regia* L.), leska (*Corylus avellana* L.), *Mespilu*, *Sorbus*, malina (*Rubus idaeus* L.) i dr. Značajni su naponi Poljoprivrednog fakulteta u Zemunu na uspostavljanju kolekcionog vinograda „Radmilovac“ gde se sada nalazi preko 500 kultivara i klonova vinove loze.

Procenjuje se da je u Srbiji u upotrebi oko 50 povrtarskih vrsta. uključujući i podvrste i varijetete pojedinih vrsta. Najčešće povrtarske biljke su iz familija Fabaceae (pasulj, grašak, soja, bob, boranija). Solanaceae (krompir, paradajz, paprika, patlidžan), Brassicaceae (kupus i njegovi varijeteti, kao što su karfiol, kelj, keleraba, brokoli, kelj pupčar), Chenopodiaceae (spanać, cvekla, repa), Apiaceae (mrkva, celer, peršun i druge) i Cucurbitaceae (tikva, krastavac, dinja, lubenica).

Područje Srbije takođe je bogato autohtonim, biljnim genetičkim resursima, naročito u pogledu krmnih biljaka. Većina gajenih sorti krmnih biljaka za stočnu hranu ima svoje srodnike u prirodnim livadskim zajednicama. U Srbiji se od industrijskih biljaka najviše gaji suncokret, soja, uljana repica, šećerna repa, hmelj, lan, konoplja i duvan.

*Životinjske vrste*: Autohtone rase nastale na ovim prostorima plod su specifičnih uslova, kako klimatskih odnosno biogeografskih, tako i istorijsko ekonomskih. Njihova ključna vrednost je u sposobnosti prilada-

godavanja nepovoljnim uslovima, čvrsta konstitucija, vitalnost, otpornost na bolesti. Skromnih su zahteva za hranom i uslovima držanja, a deo njih ima proizvode posebnih svojstava. Smatra se da je proizvodni potencijal naših animalnih genetičkih resursa nezadovoljavajući, ali, teško je razlučiti osobine genetskog potencijala od loše ekspresije gena nastale generalno lošom ishranom i načinom uzgoja na seoskim gazdinstvima.

Državna agrarna politika decenijama je promovisala jednostranu selekciju na povećanje proizvodnih osobina u svim granama stočarstva. Intenziviranje poljoprivredne proizvodnje i proces odumiranja značajnog dela ruralnih sredina naše zemlje, dovelo je do nestajanja mnogih autohtonih rasa. Izgubljene su dve rase svinja – šiška i šumadinka, a moravka i resavka dovedene do granice nestajanja. Nestalo je i kolubarsko goveće. Genetički resursi u živinarstvu su takođe pretrpeli velike gubitke.

U Srbiji je evidentirano prisustvo preko 44 autohtonih i egzotičnih rasa domaćih životinja (7 rasa konja, 1 rasa magaraca, 8 rasa goveda, 3 rase koza, 5 rasa ovaca, 18 rasa svinja i nekoliko rasa živine).

Od autohtonih rasa domaćih životinja na prostoru Srbije opstale su sledeće: podolsko goveće, buša, domaći bivo, domaći brdski konj, nonius, domaći balkanski magarac, mangulica, moravka, resavka, pramenka (svrlijski, sjenički, pirotski, karakačanski, krivovirski, bardoka, baljuša, vlaška vitoroga, lipska ovca), cigaja (čokanski tip), domaća balkanska koza, domaća kokoš (somborska kaporka, gološijanka, svrljiška kokoš), domaća čurka, domaća biserka, domaća guska (somborska tršava guska), domaća plovka (Tab. 1). Od značaja je i autohtona rasa pčela *Apis mellifera carnica* sa svojim varijetetima, koja po svim karakteristikama koje je odlikuju predstavlja jednu od vrednijih rasa medonosnih pčela na svetu. Među životinjske genetičke resurse Srbije treba uvrstiti i pse koji se koriste u zaštiti stada (srpski pastirski pas) ili kao radni psi za upravljanje stadom (pulini).

## Zaštita i centri biodiverziteta Srbije

*Zaštićena područja:* Začeci zakonske zaštite prirodnih dobara u Srbiji datiraju još iz XIV veka. Članom 123. Dušanovog zakonika iz 1349. godine, rudarima Sasima je bila zabranjena seča šuma i utvrđena obaveza sadnje na mestima gde je šuma posećena. Godine 1412, despot Stefan Lazarević doneo je prvi zakon o rudama kojim je regulisano vlasništvo, način i uslovi korišćenja mineralnih sirovina. Prvi propis kojim je regulisana zaštita faune u Srbiji bila je Visočnaja naredba iz 1840. godine, kojom je bio zabranjen lov na jelene i košute, i uveden lovostaj za zečeve, „divlje koze“ i za „jelo sposobne ptice“.

Prvo područje koje je stavljeno pod zaštitu na teritoriji današnje Srbije bila je Obedska bara, stavljena pod zaštitu još 1874. godine. Prva zaštićena prirodna dobra u Srbiji proglašena su 1948. godine. Bili su to šumski rezervati Oštrozub, Mustafa i Felješana u okolini Majdanpeka. Prvi nacionalni park u Srbiji proglašen je 1960. godine – Nacionalni park Fruška Gora.

Tradicionalno, još od 1991. godine i Zakona o zaštiti životne sredine, zaštita biodiverziteta provodi se kroz sistem zaštite prirode u okviru zaštićenih prirodnih dobara. Danas je na teritoriji Srbije zakonom zaštićeno 464 prirodnih dobara: 5 nacionalnih parkova (Fruška gora, Đerdap, Tara, Kopaonik i Šar planina), 14 časova prirode, 17 predela izuzetnih odlika, 72 rezervata prirode, 313 spomenika prirode i 43 okoline nepokretnih kulturnih dobara i znamenitih mesta. Ukupno je pod zaštitom 543.169 ha, što čini 6,14% teritorije Srbije. Prostornim planom Republike Srbije iz 1996. predviđa se da do kraja 2010. godine 11% teritorije Srbije uživa zaštitu.

*Zaštićene vrste:* Režim zaštite biodiverziteta u Srbiji, osim zaštićenih prirodnih dobara i ekoloških mreža, uključuje i zaštitu velikog broja pojedinačnih divljih biljnih i životinjskih vrsta. Pod specijalnim režimom zaštite na osnovu važećih zakonskih propisa – Uredbom o zaštiti ugroženih vrsta biljaka, gljiva i životinja čija je izrada pred neposrednim završetkom (Zavod za zaštitu prirode Srbije, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, 2009) u režimu zaštite nalazi se: 1.147 vrsta gljiva i biljaka, odnosno 1.093 vrste vaskularnih biljaka, 35 vrste mahovina, 4 vrste lišajeva, 15 vrsta gljiva.

Isti ili sličan režim zaštite je uspostavljen i za 617 vrsta životinja (beskičmenjaka) i 462 vrste životinja (kičmenjaka): 60 vrsta puževa, 1 vrsta školjki, 6 vrsti člankovitih crva, 14 vrsta paukolikih životinja (kosača), 25 vrsta pseudoskorpinja, 1 vrstu pauka, 23 vrste rakova, 488 vrsta insekata, 60 vrsta riba, 19 vrsta vodozemaca, 16 vrsta gmizavaca, 305 vrsta ptica i 62 vrste sisara.

*Gubitak biodiverziteta:* Nažalost, bez obzira na dugu istoriju zaštite prirode na teritoriji Srbije, danas je i kod nas, ipak evidentan problem išezavanja i nestanka značajnog broja biljnih i životinjskih vrsta. Najnovija naučna istraživanja ukazuju na alarmantnu činjenicu da su u Srbiji tokom poslednjih 20 godina išezle sledeće vrste (Stevanović, 2000):

Alge: *Thorea ramosissima*, *Chara rohlenae*;

Globalno išezle vaskularne biljne vrste: *Althaea kragujevecensis*, *Althaea vranjensis*, *Scabiosa achaeta*, *Trapa annosa*;

Vaskularne biljne vrste išezle u Srbiji: *Aconitum toxicum*, *Alyssum linifolium*, *Caldesia parnassifolia*, *Cirsium boujartii*, *Convolvulus bertonifolius*, *Crocus banaticus*, *Diphasiastrum complanatum*, *Dracopetalum ruychiana*, *Hymenolobus procumbens*, *Iris aphylla*, *Juncus capitatus*, *Juniperus foetidissima*, *Legousai falcata*, *Linum nodiflorum*, *Lycopodium annotinum*, *Ophrys lutea*, *Orchis spitzelii*, *Polemonium caeruleum*, *Salvia nutans*, *Silene echinata*, *Silene skorpilii*, *Tulipa hungarica*, *Utricularia intermedia*;

Pretpostavlja se da su išezle u Srbiji: *Achillea ptarmica*, *Aconitum anthora*, *Aldrovanda vesiculosa*, *Astragalus varius*, *Cardamine trifolia*, *Chorispora tenella*, *Consolida uechtritiziana*, *Crepis pannonica*, *Cyperus rotundus*, *Dryopteris cristata*, *Eryngium planum*, *Erysimum marceshallianum*, *Genista nissana*, *Lathyrus pancicii*, *Ophrys holoserica*, *Ornopteris limbosperma*, *Phlomis pungens*, *Pilularia globulifera*, *Sesili hippomarathrum subsp. hippomarathrum*, *Stachys serbica*, *Veronica bachofenii*, *Waldsteinia trifolia*;

Ptice: *Aegypius monachus*, *Gypsaeus barbatus*, *Oxyura leucocephala*, *Tetrax tetrix*, *Grus grus*, *Pelecanus onocrotalus* i

Sisari: *Mustela lutreola*.

## Ekološke mreže

Tokom poslednjih desetak godina i u Srbiji je pristup zaštite biodiverziteta osim klasičnog pristupa izdvajanja zaštićenih područja, koji u potpunosti ne zadovoljava potrebe za očuvanjem prirodnih vrednosti, prepoznato neophodnost uspostavljanja tzv. „ekoloških mreža“. Najznačajnije ekološke mreže na području Evrope su Pan-evropska ekološka mreža (*The Pan-European ecological network*), Natura 2000 i EMERALD mreža. S aspekta Srbije, Emerald mreža ima poseban značaj jer ona osim država EZ uključuje i države istočne i centralne Evrope. Ona zapravo predstavlja proširenje koncepta Natura 2000 na evropske zemlje van EZ. Inače, mrežu Natura 2000 čine Specijalno zaštićena područja (*SPA – Special Protection Areas*) definisana direktivom o pticama (*Birds Directive*) i Specijalna područja očuvanja (*SAS – Special Areas of Conservation*). Glavni cilj mreže je odgovarajuća zaštita i očuvanje najvažnijih evropskih staništa i vrsta. *Emerald mreža je ekološka mreža Područja od posebne važnosti za zaštitu prirode (Areas of Special Conservation Interest – ASCI)*. Mreža uključuje područja od posebnog ekološkog značaja za ugrožene vrste i tipove staništa zaštićenih po osnovu Bernske Konvencije. Bernska Konvencija (*The Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats – Bern, 1979*) je osnovni međunarodni legalni instrument na polju zaštite prirode sa ciljem očuvanja biološke raznovrsnosti Evrope.

U okviru međunarodnog projekta „Razvoj EMERALD mreže u Republici Srbiji“, čiji je osnovni cilj bio prikupljanje podataka i objavljivanje baze podataka za uspostavljanje mreže Područja od posebne važnosti za zaštitu prirode Srbije (*Areas of Special Conservation Interest on the territory of Serbia – ASCI*) identifikovano je 61 područje na ukupnoj površini od 10.142 km<sup>2</sup>, odnosno 11.48% teritorije Srbije.

U proteklih par decenija na teritoriji Srbije istraživanja koja su uključivala vaskularne biljke, kičmenjake i dnevne leptire su omogućila da se na osnovu njihove dobre proučenosti mogu realizovati savremeni evropski i svetski koncepti zaštite biodiverziteta. Zahvaljujući dobroj istraženosti na teritoriji Srbije su identifikovana područja koja predstavljaju staništa od međunarodnog značaja za vaskularne biljke, ptice i leptire. Na teritoriji Srbije identifikovana su staništa međunarodno značajnih vrsta:

- ✓ 35 međunarodno značajnih područja za ptice (IBA – *Important Bird Areas*) na ukupno 7.600 km<sup>2</sup>, odnosno 8,6% teritorije Srbije;
- ✓ 62 međunarodno značajnih biljnih područja – botanički značajnih područja (IPA – *Important Plant Areas*), na ukupno 7.473 km<sup>2</sup>, odnosno 8,5 % teritorije Srbije;
- ✓ 40 međunarodno značajnih staništa – odabranih područja za dnevne leptire (*Prime Butterfly Areas in Europe*) na ukupno 9.100 km<sup>2</sup>, odnosno 10,22% teritorije Srbije;

### Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine

Imajući na umu sve napred navedeno, više je nego jasno od kakovog je društvenog, ekonomskog i naučnog značaja, kako sa međunarodnog, tako isto i sa nacionalnog aspekta, usvajanje *Strategije za biološku raznovrsnost s akcionim planom 2011–2018*. Značaj ovog dokumenta treba prepoznati pre svega u činjenici da teritoriju Srbije karakteriše velika genetička, specijska i ekosistemska raznovrsnost, koja se pojavljuje kao odgovor živog sveta na geološku, klimatsku, hidrološku i orografsku raznovrsnost Srbije, uz svu složenost istorijskih promena koje su se dešavale u prošlosti na ovim prostorima. Danas visokoplaninski i planinski masivi Srbije kao deo Balkanskog polostrova predstavljaju jedan od šest centara evropskog biodiverziteta.

Republika Srbija je sukcesijom postala potpisnica Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju. Naime, Savezna vlada SR Jugoslavije je 31. decembra 1993. godine usvojila Rezoluciju o politici očuvanja biodiverziteta u SR Jugoslaviji. Zakon o potvrđivanju Konvencije o biološkoj raznovrsnosti usvojen je 2001 godine. Od tog trenutka taj normativni akt predstavlja osnov i okvir za adekvatno delovanje i razvoj u pravcu očuvanja biodiverziteta na teritoriji Srbije.

Podsetimo se da su obaveze država potpisnica definisane članom 6 Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, koji navodi da one u skladu sa svojim mogućnostima i uslovima treba da: izrade nacionalne strategi-

je, planove ili programe za zaštitu i održivo korišćenje biološke raznovrsnosti tako da oni sadrže mere definisane Konvencijom, i integrišu principe zaštite i održivog korišćenja biodiverziteta u relevantne sektorske ili međusektorske planove, programe i politike, tamo gde je to moguće i primereno.

U smislu prepoznavanja visokog značaja ove Strategije neophodno je takođe istaći da je na Milenijumskom samitu 2000. godine, Republika Srbija zajedno sa 189 drugih zemalja potpisnica, usvojila Milenijumsku deklaraciju koja navodi osnovne vrednosti i osam razvojnih ciljeva za međunarodne odnose u dvadeset prvom veku. Jedan od njih je zaštita i unapređivanje životne sredine, u okviru kojeg se konstatuje da gubitak biodiverziteta i prirodnih resursa mogu ugroziti budućnost čovečanstva u celini.

Jednako tako, napori Republike Srbije u oblasti očuvanja biodiverziteta su u skladu sa ciljem države za pristupanje EU i odlukom Unije da prepolovi gubitak biodiverziteta na svojoj teritoriji. Zahtevi EU u vidu dela *acquis communautaire*, koji je potrebno transponovati u nacionalno zakonodavstvo, kao i niz načela i institucija iz međunarodnih ugovora, načela o održivom razvoju i načela preventivnosti za sprečavanje određene aktivnosti koje predstavljaju rizik ili opasnost po biljni i životinjski svet, definisani su i primenjeni u tekstu Strategije biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine.

Strategija biološke raznovrsnosti sa akcionim planom je u punoj saglasnosti i sa Strategijom održivog razvoja Republike Srbije, kojom je projektovano dostizanje nivoa izdvajanja u zaštitu životne sredine od 1,5% BDP-a do 2014. godine, dok je dostizanje ciljanog izdvajanja za zaštitu životne sredine od 2,5% BDP-a predviđeno u 2017. godini, što odgovara nivou investicija u životnu sredinu novih država članica EU iz centralne Evrope u periodu pre pristupanja.

Strategijom je obuhvaćena i sveukupno sagledana problematika strateškog planiranja i uređenja ove oblasti u okviru sledećih oblasti:

- biološka raznovrsnost Republike Srbije;
- institucionalni, zakonodavni i finansijski okvir za očuvanje biodiverziteta;
- faktori i osnovni uzroci ugrožavanja biodiverziteta;

strateške oblasti, ciljevi i aktivnosti za očuvanje biodiverziteta i akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2011–2018. godine.

## 2010. – Međunarodna godina biodiverziteta i COP 10 CBD Nagoja, Japan i međunarodna dekada biodiverziteta

Deseto zasjedanje Konferencije članica Konvencije o biološkoj raznovrsnosti (COP 10, CBD), održano je u Nagoji, Japan, u periodu 18 – 29. oktobra 2010. godine. O značaju ove Konferencije govori podatak da je na zasjedanju učestvovalo 18.000 delegata iz 193 države članica UN (na završnom delu pet predsednika država i 130 ministara životne sredine), kao i predstavnici međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i organizacija civilnog društva, međunarodnog naučnog foruma i drugih zainteresovanih strana. Od značaja je istaći da je Konferencija usvojila sledeće dokumente:

Aiči cilj za period 2011–2020. Strateški plan Konvencije o biološkoj raznovrsnosti za period 2011–2020. godine ili *Aiči cilj*, uključuje 20 ciljeva razrađenih u pet strateških oblasti. Države članice su pozvane da uspostave sopstvene ciljeve u okviru fleksibilnog okvira, uzimajući u obzir nacionalne potrebe i prioritete i vodeći pritom računa o dostizanju globalnog cilja. Države članice su se, između ostalog, složile da prepolove i, gde je moguće, potpuno smanje stepen gubitka prirodnih staništa uključujući šume, kao i da do 2020. godine uspostave cilj od 17 % zaštićenih kopnenih i vodenih područja. Takođe, jedan od ciljeva je da se do 2020. godine zaustavi nestanak vrsta za koje se zna da su ugrožene, kao i da se njihov status zaštite poboljša.

Aiči ciljevi u pet strateških oblasti su:

- Smanjiti uzroke gubitka biodiverziteta kroz integrisanje biodiverziteta u aktivnosti vlade i društva;
- Smanjiti direktne pritiske na biodiverzitet i promovisati održivo korišćenje;
- Poboljšati status biodiverziteta kroz očuvanje raznovrsnosti na svim nivoima (ekosistemski, specijski i genetički diverzitet);

- Povećati dobiti koje obezbeđuje biodiverzitet i usluge ekosistema;
- Poboljšati sprovođenje kroz participativno planiranje, upravljanje znanjem i izgradnju kapaciteta.

Nagoja protokol o pristupu i подели dobiti od korišćenja genetičkih resursa.

Predmet Nagoja protokola je pristup i podela dobiti nastalih korišćenjem genetičkih resursa, uključujući i odgovarajući pristup genetičkim resursima i adekvatni transfer relevantnih tehnologija, uzimajući u obzir sva prava nad tim resursima i tehnologijama, kao i odgovarajuće finansiranje čime se doprinosi očuvanju biološke raznovrsnosti i održivom korišćenju njegovih komponenti. Svaka članica će preduzeti pravne, administrativne ili političke mere, prema potrebi, s ciljem da se osigura da koristi koje proizilaze iz korišćenja genetičkih resursa posebnom od autohtonih i lokalnih zajednica, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom kojim se definišu prava autohtonih i lokalnih zajednica nad tim genetičkim resursima, budu deljene na pošten i jednak način sa autohtonim zajednicama, a na osnovu međusobno dogovorenih uslova.

*Strategija za mobilizaciju resursa.* Odluka o donošenju Strategije za mobilizaciju resursa s ciljem da podrži postizanje tri osnovna cilja Konvencije sadrži niz konkretnih aktivnosti i inicijativa, uključujući merljive ciljeve i/ili indikatore za postizanje strateških ciljeva sadržanih u Strategiji za mobilizaciju resursa kao i indikatore za praćenje implementacije Strategije. Implementacija ove strategije na nacionalnom nivou treba da uključuje postojanje specifične strategije za mobilizaciju resursa za svaku zemlju članicu uz uključivanje ključnih zainteresovanih strana, a u sklopu revidiranih strategija o biodiverzitetu i akcionih planova.

Inicijativa za proglašavanje *UN međunarodne dekade biodiverziteta u periodu 2011–2020.* pokrenuta je na sastanku koji je održan u Ženevi 03. septembra 2010. godine, a na kojem su prisustvovali ministri odgovorni za biodiverzitet iz 11 država. Radi se o ministrima iz država koje su od stupanja na snagu Konvencije o biodiverzitetu, 1995. godine, pa do tada predsedavale Konvencijom i u kojima su bile održane Konferencije zemalja učesnica (Indonezija 1995–1996, Argentina 1996–1998, Slovačka 1998–2000, Kenija 2000–2002, Holandija 2002

2004. Malezija 2004–2006. Brazil 2006–2008. Nemačka 2008–2010). ministri država koje treba da predsedavaju u dva sledeća mandata perioda Konvencijom i u kojima su planirane sledeće dve Konferencije (Japan 2010–2012 i Indija 2012–2014), kao i ministar Švajcarske zemlje domaćina ovog sastanka. Inicijativa je prosledena Generalnoj skupštini UN, kao i učesnicima desete Konferencije zemalja učesnica Konvencije održane u Nagoji. Na Konferenciji u Nagoji inicijativa je dobila punu podršku. Najzad, Generalna skupština Ujedinjenih nacija je na svojoj 65 sednici održanoj 22. decembra 2010. godine usvojila Rezoluciju 65/161, kojom je period 2011–2020. proglašila za UN dekadu biodiverziteta. Akt o UN dekadi biodiverziteta u punoj je saglasnosti i predstavlja snažnu političku podršku za sprovođenje Strateškog plana za biodiverzitet za period 2011–2020, prethodno usvojenog u Nagoji.

### Zaključak

Od Konferencije u Riu i usvajanja Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, pa preko Konferencije u Nagoji, svest čovečanstva se sporo i postepeno, ali pouzdano okreće u pravcu razumevanja, prihvatanja i poštovanja osnovnih ekoloških principa i globalnog značaja očuvanja biološke raznovrsnosti. Ipak, poučeni dosadašnjim iskustvima na tom planu, ne smemo biti nerealni optimisti. Naprotiv, zabrinutost, opreznost i briga za opstanak sadašnjih i budućih generacija, možda su najznačajniji motivi da se istog trena pristupi očuvanju svekolike raznovrsnosti na Zemlji, na obostranu korist, i čovečanstva i biosfere.

Razmišljajući o zaštiti biodiverziteta, treba da imamo na umu da raznolikost prirode, odnosno, biodiverzitet predstavlja i deo našeg nasleđa isto toliko kao i umetničke slike ili građevine. Iako je mi mismo stvarali, priroda predstavlja bitan element onog što nas je učinilo ljudima. Apsolutno je ispravno da ulažemo sve napore u zaštitu piramida starog Egipta, Panteona, Studnice ili Dečana, odnosno Leonardove Mona Lize i Belog Andela u Mileševu. Međutim, naši potomci neće biti zahvalni ako isto tako s dužnom pažnjom ne sprečimo i nestanak slonova, vukova, orlova, lastinog repka, ili stotine hiljada drugih ugroženih organskih vrsta. Imamo li uopšte pravo da našim potomcima

uskratimo mogućnost i zadovoljstvo susreta sa jednim prelepim Apolonovim leptirom, impresivnim šumama molike i muntike na Prokletijama, mladicama iz Drine, odnosno, jedinstvenim predelima Derdapa, Tare, Kopaonika...

Jer, ako u rečima Žan Batist Lamarka kojima smo započeli ovaj tekst, nismo dovoljno snažno prepoznali svu ozbiljnost sadašnjeg stanja, onda neka nas na kraju teksta još jednom opomenu reči, već ranije pomenutog profesora – Edvarda Vilsona (Wilson, 1992): „*ukoliko bi se planeta Zemlja našla u istraživačkom fokusu biologa sa neke druge planete, ja verujem da bi on posmatrajući i analizirajući nas zaključio: – tamo je dominantna jedna vrsta u srednjoj fazi svog sopstvenog uništenja*”.

### Literatura

- Alonso, A., Dallmeier, F., Granek, E., Raven, P. (2001), *Biodiversity: Connecting with the tapestry of life*, Smithsonian Institution / Monitoring and assessment of Biodiversity Program and President's Committee of Advisors on Science and Technology, Washington, DC
- Brennan, S., Withgott, J. (2005). „Biodiversity and Conservation Biology”, u: *Environment; The Science behind the Stories*, San Francisco: Pearson, Bewamin Cummings
- Enger, E., Smith, B. (2004), „Biodiversity Issues”, u: *Environmental Science; A Study of Interrelationships*, Boston: McGraw-Hill Inter. Edit.
- Heywood, V. H., Watson, R. T. (1995), *Global biodiversity assessment*, Cambridge: University Press, UNEP
- McNeely, J. A., Miller, K. R., Reid, W. V., Mittermeier, R. A., Werner, T. B. (1990), *Conserving the world's biological diversity*, Switzerland: IUCN, Gland; Washington, D.C: WRI, CI, WWF-US, and the World Bank
- Radović, I. (1998), „Biodiverzitet”, u: M. Todorović (ur.), *Srpsko biološko društvo – pola veka*. Beograd: Srpsko biološko društvo, str. 132–134.
- Radović, I. (2005), „Razvoj ideje o značaju i potrebi zaštite biodiverziteta”, u: M. Anđelković (ur.), *Biodiverzitet na početku novog mi-*

## ZNANJA POTREBNA ZA ZELENE POSLOVE I ZELENU EKONOMIJU – ANALIZA IZ PERSPEKTIVE INTEGRALNE ŽIVOTNE SREDINE

*Sažetak:* U kontekstu potrebe obrazovanja za održivi razvoj, kao potrebe budućih generacija, podvučeno je značenje pojmov integralna zaštita životne sredine i održivi razvoj. Prikazano je istraživanje visokoškolskog obrazovanja usmerenog na zaštitu životne sredine u Srbiji, i navedeni su neki od razloga neprepoznavanja ovih profila na tržištu (tačnost navođenja ovih zanimanja u šifarniku zanimanja, nedovoljna informisanost poslodavaca o tome kakva znanja i kompetencije daju ove struke, nedostatak poslova kao posledica nedovoljne privredne aktivnosti). Ukazano je da je jedno od sistemskih rešenja i obrazovanje za ceo život – permanentno obrazovanje, odnosno obrazovanje odraslih, koje je u mnogim zemljama preovlađujuće kao neformalno obrazovanje. U okviru BELLS istraživanja ustanovljena je potreba za „kursevima“, koje na veći način akreditovanih visokoškolskih ustanova nema. U zaključnim razmatranjima je istaknuto da je potrebno projektovati tržište potrebnih zanimanja i potrebnih znanja i veština, da bi održivi razvoj mogao postići rezultate.

*Glavne reči:* obrazovanje za održivi razvoj, visoko školstvo, integralna zaštita životne sredine, održivi razvoj, obrazovanje za ceo život, Srbija.

### Integralna zaštita životne sredine

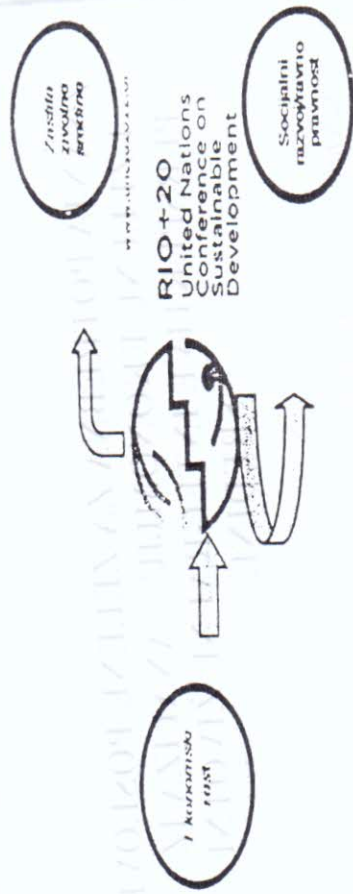
Integralna (celovita) zaštita životne sredine je neodvojiva od shvaćanja održivog razvoja, predstavljajući direktno jedan od tri oslonca održivog razvoja, ali i indirektno sadržana u uslovima za ostvarenje

\* Fakultet zaštite životne sredine, Univerzitet Edukons, Fakultet tehničkih nauka, Univerzitet u Novom Sadu.



dugoročne socijalno pravilne politike i dugoročnog ekonomskog rasta (Mihajlov, 2006).

Na ovim osnovama, kao poruka za budućnost, postavljen je logo predstojeće konferencije Rio + 20 (2012):



Ovim želim da podvučem da se samo istovremenim, multidisciplinarnim i interdisciplinarnim znanjima (Kasanin-Grubin, 2011; Mihajlov, 2010) približavamo modelu „obrazovanja za održivi razvoj“. Pri tome želim da istaknem da je akcenat na obrazovanju za budućnost što približniju održivom razvoju, koje je mnogo šire od obrazovanja o održivom razvoju. Obrazovanje za održivi razvoj podrazumeva integrisanje odgovarajućih znanja i sposobnosti u nastavne programe na svim nivoima obrazovanja i u svim sektorima društva do kraja deкаде obrazovanja za održivi razvoj, 2005–2014. godine. Prema zaključcima Samita o održivom razvoju, koji je održan u Johannesburgu 2002. godine, da bi se ostvarivalo obrazovanje za održivi razvoj potrebno je: ojačati saradnju između naučnika i pedagoga, bolje integrisati nauku i tehnologiju u obrazovne programe, kao i jačati saradnju između formalnog i neformalnog obrazovanja.

Naša zemlja je prihvatila zaključke Samita u Johannesburgu i spisnik je Beogradske deklaracije<sup>3</sup> čime je prihvatila da će do 2014. godine uključiti obrazovanje za održivi razvoj, na način kako se preporučuje.

1 <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/>

2 <http://www.unecce.org/env/esd/>

3 <http://www.unecce.org/env/esd/belgrade.htm>

čuju, u sve nivoe i vrste obrazovnih programa. Obrazovanje za održivi razvoj je istovremeno i obrazovanje za životnu sredinu (zaštitu životne sredine) i predstavlja obrazovanje za budućnost i za buduće generacije. U ovom trenutku se može reći da je inicijativa i obaveza „na čekanju“ kod donosioca odluka.

Znamo li kakav nam profil obrazovanog za održivi razvoj treba?

Profil(i) adekvatno obrazovanog za održivi razvoj nije jednoznačan. Moguće ga/ih je ceniti prema različitim kriterijumima i indikatorima, od kojih se mogu pomenuti zahtevi potreba tržišta rada, projekcije održivog razvoja zemlje, itd (Mihajlov, 2011, 2008; ILO, 2009).

Obezbeđivanje pravog odnosa globalnih ekonomskih politika, investicija i inicijativa, može da obezbedi trenutni cilj stimulisanja ekonomskog rasta, stvaranja poslova i smanjenja „ranjivosti“ siromašnih, kao i dugoročni cilj održivosti tog oporavka. *Globalni novi zeleni dogovor*<sup>3</sup> ima potencijal za ostvarenje više ciljeva: 1) oživljavanje svetske ekonomije, stvaranje šansi za zaposlenje i zaštita osetljivih grupa; 2) smanjenje zavisnosti od fosilnih goriva, degradacije ekosistema, životne sredine i nedostatka vode i 3) nastavak realizacije Milenijumskih ciljeva razvoja da se drastično smanji ekstremno svetsko siromaštvo do 2015. godine.

Bez „zelenih“ proširene vizije, ponovno pokretanje svetske ekonomije će uraditi malo po pitanju opasnih pretnji koje predstavljaju klimatske promene, **energetska nesigurnost**, povećanje nedostatka sveže vode, narušenih ekosistema i iznad svega, pogoršanja globalnog siromaštva.

Neophodno je da se o životnoj sredini više ne misli samo iz ekoloških razloga, već zato što je to pravi način da se oživi ekonomija sa više održivosti i da se stvore nove šanse za zapošljavanje (neodložan i opsežan program većeg očuvanja energije i upotrebe obnovljivih izvora energije u Evropskoj uniji bi mogli do stvore jedan do dva miliona novih radnih mesta). Procena mogućnosti „zelenog“ zapošljavanja u nekim zemljama (Mihajlov, 2011) data je u tabeli koja sledi:

3 [www.unep.org](http://www.unep.org)

Vista posla	Država	Broj zaposlenih
Proizvodnja „zelenih“ vozila	EU	150.000
	Japan	62.000
	SAD	13.000
Reciklaža	Kina	10.000.000
	SAD	1.100.000–1.300.000
	Brazil	500.000
„Zelena“ izgradnja – gradevina	EU	1.000.000 + 1.377.000 do 2050. godine ili + 2.585.000 do 2030. godine
	SAD	827.260+120.000 do 2020. godine
	Indija	150.000

EU je strateški projektujući održivi rast i zapošljavanje strategijom „Evropa 2020“, u centar postavila inovacije i zelene poslove u podsticanju konkurencije, što uključuje, ali se ne ograničava na investicije u čistije tehnologije i infrastrukturu.

Za ovakav razvojni koncept su potrebna nova zanimanja, savremena znanja i sposobnosti. U selektovanim zemljama EU radene su analize zanimanja, preko različitih pojedinačnih studija slučajeva, i pokazana potreba da se postojeća zanimanja „nadograde“ novim zelenim sposobnostima i znanjima (Green jobs, 2008).

Znamo li mi u Srbiji kakvo nam je obrazovanje za životnu sredinu (odnosno obrazovanje za održivi razvoj, za zelenu ekonomiju, zelenu diplomatiju i dr.) i kakvo nam obrazovanje treba? Istraživanja analogna napred prikazanima, nisu radena u našoj zemlji, što kao posledicu ima formiranje *ad hoc* programa i profila.

## Prikaz potreba za zelenim sposobnostima u nekim zemljama

Sektor	Zanimanje	Danska	Nemačka	Estonija	Španija	Francuska	Velika Britanija
Nova zanimanja							
Procesna industrija	Istraživanja i obuka	+		+			
	Upravljanje obnovljivim izvorima energije			+			
Energetika	Solarna energija	+	+		+		
	Energija vetra		+				
Opad	Reciklaža otpada, postupanje					+	
Usluge	Upravljanje zelenim poslovima		+				
	Ispitivanja energije/pametna energija			+			
Ozelenjavanje postojećih zanimanja							
Primarna proizvodnja	Poljoprivreda i ribarstvo				+		
	Šumarstvo/upravljanje zemljištem	+			+		
Energetika	Pomorske tehnologije					+	
	Tehnologije u energetici						
Vode	Nuklearna						
	Održavanje postrojenja desalinizacije						+
Opad	Reciklaža i upravljanje otpadom	+					
	Podizanje nivoa znanja u svim zanimanjima						+
Gradevina	Instaliranje tehnologija						+
	Mehanički sistemi						
Usluge	Eko-iznajm						+
	Analiza energije						
	Trgovanje ugljenikom						+
Prekvalifikacija							
Ekstraktivna industrija	Bušenje nafte						+
	Hemijski tehničari		+				
Procesna industrija	Od brodogradnje do vetro-turbina						
	Preduzetnici za solarnu energiju		+				
Energetika	Tehnologije u energetici						+
	Prevozna sredstva s niskom generacijom ugljenika						+

## Stanje visokoškolskog obrazovanja u oblasti životne sredine u Srbiji

U ovom prikazu, data je analiza stanja u oblasti visokoškolskog obrazovanja (prema izveštajima o akreditovanim programima i ustanovama) (Mihajlov, Aleksić, 2011); predškolsko, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje je bar pojednako važno, i potrebno im je posvetiti posebnu i dužnu pažnju.

Sumarno, na osnovne akreditovane akademske studije se svake godine u prvu godinu može upisati 840 studenata (270 analitičara životne sredine na 4 akreditovana fakulteta, 60 ekologa na 1 akreditovanom fakultetu i 510 inženjera zaštite životne sredine na 5 akreditovanih fakulteta). Pri tome, dodatno postoje ustanove koje imaju posebne smerove ili slično, a u vezi obrazovanja vezanog za životnu sredinu, koje omogućuju još skoro 200 upisanih studenata godišnje u prvu godinu (70 hemičara na 2 akreditovana fakulteta, 50 inženjera poljoprivrede – agroekologija i zaštita životne sredine na 1 akreditovanom fakultetu, 50 geografa za oblast životne sredine na 1 akreditovanom fakultetu i 27 diplomiranih biologa na 1 akreditovanom fakultetu).

Ovome se mogu dodati još i osnovne strukovne studije (OSS) i strukovne studije (SSS) – „više škole“ sa 590 mesta za upis, sa kojima: strukovni ekolog, strukovni inženjer zaštite životne sredine i zaštite na radu – specijalista, strukovni inženjer zaštite životne sredine – specijalista, strukovni inženjer zaštite životne sredine, strukovni analitičar zaštite životne sredine, inženjer strukovnih studija iz oblasti ekologije – specijalista, inženjer strukovnih studija iz oblasti ekologije, inženjer strukovnih studija iz oblasti industrijske ekologije – specijalista, inženjer strukovnih studija iz oblasti zaštite životne sredine, strukovni inženjer mašinstva.

Sumarno, na diplomatske akreditovane akademske studije (master) se svake godine može upisati 87 studenata za diplomiranog analitičara životne sredine na 4 akreditovana fakulteta, 130 za diplomiranog ekologa na 3 akreditovana fakulteta, i 182 za diplomiranog inženjera zaštite životne sredine na 5 akreditovanih fakulteta. Tome treba dodati još 76 ostalih: za diplomiranog geografa za oblast životne sredine – Master; za diplomiranog biologa, i za *MSc. in Environmental Protection in Agriculture*.

Uz pretpostavke: – da se prošle godine upisao 75% punog broja studenata po akreditaciji, i da 50% upisanih završi studije na vreme, imali bismo – imamo na tržištu godišnje:

- oko 30–40 DIPLOMIRANIH ANALITIČARA ŽIVOTNE SREDINE
- oko 40–50 DIPLOMIRANIH EKOLOGA
- oko 110–130 DIPLOMIRANIH INŽENJERA ŽIVOTNE SREDINE
- oko 30 DIPLOMIRANIH OSTALIH STRUKA KOJE SE DEKLARIŠU DA RADE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE;

## Tržište zapošljavanja

Prema podacima, realno se danas u Srbiji zapošljava malo u svim strukama, pa i u ovima. Usmereno na struke usmerene u obrazovanju primarno za zaštitu životne sredine, može se reći da su neki od razloga neprepoznavanja ovih profila na tržištu:

1. Tačnost navođenja ovih zanimanja u šifarniku zanimanja;
2. Poslodavci nisu upoznati kakva znanja i kompetencije daju ove struke i
3. Nedostatak poslova kao posledica nedovoljne privredne aktivnosti (prema Nacionalnoj službi za zapošljavanje).

Na osnovu člana 11. stav 1. tačka 14 Zakona o visokom obrazovanju<sup>4</sup>, Nacionalni savet za visoko obrazovanje doneo je 2007. godine – *Pravilnik o listi stručnih, akademskih i naučnih naziva*<sup>5</sup>, kojim su utvrđena stručni, akademski i naučni nazivi sa naznakom zvanja odgovarajućeg stepena studija iz odgovarajućih obrazovno-naučnih i obrazovno-umetničkih oblasti i skraćenice tih naziva i u okviru koga se nalazi Lista (koja čini sastavni deo Pravilnika). Pravilnik (i Lista) su u nekoliko navrata menjani, a izmena koja je ovde od značaja je objavljena u „Sl. glasnik RS“, br. 81/2010 od 5.11.2010. godine i stupila na snagu 13.11.2010.

4 „Službeni glasnik RS“, broj 76/05.

5 „Sl. glasnik RS“, br. 30/07.

Dakle, u listi stručnih, akademskih i naučnih naziva imamo:

- ekolog, diplomirani ekolog, diplomirani ekolog master, master ekolog, master ekol. specijalističke, specijalista ekolog, doktor nauka ekološke nauke;
- *analitičar zaštite životne sredine*, diplomirani analitičar zaštite životne sredine, master analitičar zaštite životne sredine, specijalista analitičar zaštite životne sredine, doktor nauka o zaštiti životne sredine, strukovni analitičar zaštite životne sredine, specijalista strukovni analitičar zaštite životne sredine specijalista;
- *inženjer zaštite životne sredine*, diplomirani inženjer zaštite životne sredine, master inženjer zaštite životne sredine, specijalista inženjer zaštite životne sredine, doktor nauka inženjerstvo zaštite životne sredine, strukovni inženjer zaštite životne sredine, specijalista strukovni inženjer zaštite životne sredine.

Ali ima i zvanja nakon: interdisciplinarnih, multidisciplinarnih, transdisciplinarnih (IMT) i dvopredmetnih studija, među kojima: diplomirani ekolog prava zaštite životne sredine, master ekolog prava zaštite životne sredine, diplomirani inženjer energetske efikasnosti u zgradarstvu, master inženjer energetske efikasnosti u zgradarstvu. Pri tome nema nekih zanimanja (iz grupe *ostalih* za oblast životne sredine, za koje su akreditovane visokoškolske ustanove i programi). Koliko će se realno zapošljavati u budućnosti ovih struka zavisi od niza sistemskih rešenja.

### Obrazovanje za ceo život – permanentno obrazovanje

Jedno od sistemskih rešenja koje je pred nama je i obrazovanje za ceo život – permanentno obrazovanje, odnosno obrazovanje odraslih, koje je u mnogim zemljama prevladajuće kao neformalno obrazovanje. U okviru BELLS istraživanja ustanovljena je potreba za kursevima, kojih na većini akreditovanih visokoškolskih ustanova nema. Slični iskazi evidentirani su od strane privrednih subjekata i iskazani na Sednici Odbora za zaštitu životne sredine i održivi razvoj marta 2011. godine.

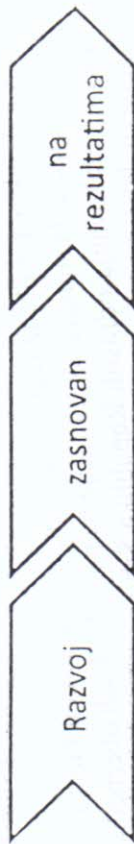
Slične poruke upućuje i Nacionalna služba za zapošljavanje, ukazujući da se neusaglašenost ponude i potražnje radne snage ogleda u činjenici da određeni broj prijavljenih potreba za zapošljavanjem ostaje nepopunjen, jer nema lica s odgovarajućim znanjima i veštinama, a slabija je i teritorijalna mobilnost radne snage. S druge strane, postoji veliki broj lica sa zanimanjima za koje ne postoji potreba na tržištu rada. Ovo nameće evidentnu potrebu da se akredituju kursevi kojih nema na fakultetima.

Nacrt zakona o obrazovanju odraslih, koji je sada u fazi javne rasprave, ukazuje da su nove akreditacije na pomolu: Radi obezbeđivanja kvaliteta obrazovanja odraslih Republika Srbija osniva Centar za kvalifikacije (u daljem tekstu: Centar). Centar obavlja stručne poslove koji se odnose na:

- ✓ pripremu standarda stručnih kompetencija, standarda kvalifikacija i standarda za priznavanje prethodnog učenja;
- ✓ koordinaciju poslova u postupku određivanja kvalifikacija i utvrđivanja standarda kvalifikacija;
- ✓ akreditaciju izvođača;
- ✓ akreditaciju organizacija;
- ✓ licenciranje predavača, trenera i instruktora za rad sa odraslima;
- ✓ licenciranje ocenjivača kompetencija i kvalifikacija;
- ✓ osposobljavanje organizacija pre dobijanja akreditacije;
- ✓ unapređivanje savetovanja i vođenja u oblastima obrazovanja i zapošljavanja;
- ✓ vođenje kataloga kvalifikacija i registra, u skladu sa ovim zakonom;
- ✓ praćenje i vrednovanje rada akreditovanih izvođača i organizacija;
- ✓ uspostavljanje informacionog sistema za aktivnosti obrazovanja i obučavanja odraslih;
- ✓ pripremu godišnjeg plana obrazovanja odraslih i drugih akata, kao i druge stručne i administrativne poslove za Savet i sektorska veća;
- ✓ druge poslove, u skladu sa ovim zakonom i aktom o osnivanju.

## Zaključno razmatranje: strateško opredeljenje Srbije za održivi razvoj čeka realizaciju

Da bi se ostvario održivi ekonomski rast (zeleni ekonomija), održiva socijalna politika i održivo korišćenje prirodnih resursa i zaštita životne sredine, moraju se identifikovati osobe koje znaju struku. Potrebno je projektovati tržište potrebnih zanimanja i potrebnih znanja i veština, da bi održivi razvoj mogao postići rezultate.



EU je strateški projektujući održivi rast i zapošljavanja strategijom „Evropa 2020“, u centar postavila inovacije i zelene poslove u podsticanju konkurencije. Za ovakav razvojni koncept su potrebna nova zanimanja, savremena znanja i sposobnosti (što otvara i novo pitanje kvaliteta). Akreditaciju do sada u Srbiji, a usmereno na ostvarivanje obrazovanja za životnu sredinu i održivi razvoj, nisu dobijali program za budućnost, već programi kakve je odobraval Akreditaciona komisija, zasnovani pretežno na rigidnim sistemima podele: prirodne, tehničke, biotehničke, medicinske i društvene nauke.

## Literatura

- „Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world“ (2008), Report commissioned by UNEP, ILO, IOE and ITUC, September 2008.
- International Labor Organization (2009), *Global Employment Trends*, Geneva: ILO
- Kašanin-Grubin, M. i Mihajlov, A. (2011), *Nauka o životnoj sredini: interdisciplinarni pristup*, monografija, Univerzitet Edukons
- Mihajlov, A. (2010), *Teaching Climate Change: the multiple relationships between climate change related education, climate (un)sustainability, business sector and civil society*, 2nd CEE/SEE Re-

gional Colloquium Capacity Building on Global Governance and the UN System: Teaching Climate Change and the United Nations System

Mihajlov, A. (2010), *Osnove analitičkih instrumenata u oblasti životne sredine*, monografija, Univerzitet Edukons

Mihajlov, A. (2011), *Connecting Academics and UN Practitioners: Natural Resources and Security – Precautionary Dimensions*, ACUNS Vienna Conference, UN Colloquia Session II, <http://www.unstudies.org/sites/unstudies.org/files/AnM1%20Cconnecting%20Academics%20and%20UN%20Practitioners%202011.pdf>

Mihajlov, A. (2011), *Zelena energija kao deo rešenja za finansijsku krizu – Globalni zeleni dogovor*, Hesperia Edu., u štampi

Mihajlov, A. (2006), *Sustainable Development and Environment towards Europe in 95+ steps*, monografija, Beograd: Privredna komora Srbije i Ambasadori životne sredine

Mihajlov, A. (2007), *Odras za budućnost – etika odgovornosti*, Predgovor: Lars-Göran Engfeldt, Hesperia Edu.

Mihajlov, A. i Aleksić D. (2011), *Obrazovanje za zaštitu životne sredine – postojeći profili: stanje i otvorena pitanja*, istraživanja za potrebe Odbora za životnu sredinu i održivi razvoj PKS

Skills for green jobs, European Synthesis Report (2010). Cedefop, Publication Office of EU. [www.bellsmovement.org](http://www.bellsmovement.org); [www.ambassadors-env.org](http://www.ambassadors-env.org)

Andelka Mihajlov

KNOWLEDGE AND SKILLS FOR GREEN JOBS AND THE GREEN ECONOMY – ANALYSIS FROM AN INTEGRAL ENVIRONMENTAL PROTECTION PERSPECTIVE

*Summary: In the context of the future generation imperative for Education for Sustainable Development, the meaning of integral environmental protection and sustainable development are underlined. The state of environmental related education at the university level in Serbia is analyzed and presented. Lifelong learning is pointed out as a strategic goal oriented result; the rationale for course accreditation – not obligatory institution and faculty is*

## MESTO I ULOGA OBRAZOVANJA ZA ODRŹIVI RAZVOJ U OBRAZOVANJU POLITIKOLOGA\*\*

*SaŹetak: Obrazovanje za odrŹivi razvoj predstavlja kompleksan i dinamiĉan koncept koji ukljuĉuje Źirok spektar meĉusobno povezanih i uslovljenih socijalnih, ekonomskih i ekoloŹkih (zaŹtita Źivotne sredine) pitanja, problema i ciljeva. Po svom konceptu, obrazovanje za odrŹivi razvoj se moŹe shvatiti i kao deo ekoloŹkog obrazovanja, ali i kao Źire obrazovanje u kome ekoloŹko obrazovanje ima svoje mesto. To je jedan od razloga zaŹto obrazovanje za odrŹivi razvoj nalazi svoje mesto i u studentskom obrazovanju studenata Fakulteta političkih nauka. Ono ima funkciju upoznavanja studenata sa svim globalnim problemima savremenog ĉoveĉanstva, ukljuĉujući i one ekoloŹke, ali isto tako, odrŹivi razvoj shvaćen kao teorijski koncept i aktuelnu političku praksu, sluŹi i za razvijanje kritičkog miŹljenja u vezi s osnovnim tendencijama razvoju meĉunarodnih odnosa i politike uopŹte.*

*Āljučne reĉi: odrŹivi razvoj, obrazovanje, ekoloŹko obrazovanje, obrazovanje za odrŹivi razvoj, političke nauke.*

### OdrŹivi razvoj: Pojam, definicija i praksa

U socijalnoj i političkoj ekologiji, koja se, izmeĉu ostalog bavi prouĉavanjem i društvenog razvoja sa stanoviŹta usaglaŹavanja tog istog razvoja s ekoloŹkim moŹnoŹtima planete, postoje različite definicije održivog razvoja. Ono Źto predstavlja specifiĉnu teŹkoću pri de-

\* Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

\*\* Ovaj rad je rezultat i rada na projektu br.179076 *Politiĉki identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* koji finansira Ministarstvo za prosvetu i nauku Republike Srbije.

finisanju održivog razvoja, kao teorije i pojave, jesu njegova opštosti univerzalnost, ali ujedno i pojmovna nedosljednost. O čemu je zapravo reč? Prvo, definisanje održivog razvoja, koje u sebe uključuje ekonomski, kulturni i ekološki razvoj, je već samo po sebi složeno i protivrečno jer nijedan od ovih, nazovimo ih „posebnih“ razvoja, nije međusobno povezan u realnosti u takvoj meri da ih možemo objediniti i identifikovati u jednoj definiciji. Stoga se održivi razvoj može različito definisati u okviru ekonomskih nauka, kulturologije, sociologije, političke i socijalne politike pa i socijalne ekologije. To stvara određenu teorijsku konfuziju. Zato se pri definisanju održivog razvoja nastojalo, da se izbegnu pojedinačnosti i specifičnosti svakog od ovih posebnih razvoja. Najčešće navodena definicija, koja je uspjela da izbegne ovakve zamke jeste definicija koja je data u knjizi „Naša zajednička budućnost“ (*Our Common Future*), nastaloj kao izveštaj Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj iz 1987. godine. Po toj definiciji, „*održivi razvoj je razvoj koji izlazi u susret potrebama sadašnjice, a da ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje sopstvene potrebe*“. Ovo možemo prihvatiti kao zvaničnu definiciju održivog razvoja prema Organizaciji ujedinjenih nacija koja je podržala ceo taj projekat.

Praksa održivog razvoja pokazuje sasvim drugu sliku i sasvim druge tendencije. Jedan od istaknutih ekonomskih, pa i socijalnih, ciljeva održivog razvoja izložen u Agendi 21, Programu aktivnosti za 21 vek, bila je i liberalizacija svetske trgovine koja je trebalo da dovede do ravnopravnog, dvosmernog, kretanja robe, usluga i kapitala. Zašto se onda već skoro 20 godina nailazi na situaciju da je roba iz zemalja u razvoju blokirana raznim dodatnim tarifama i carinama, antidamping merama, sumnjom u nezadovoljavajući kvalitet, lošim sanitarnim uslovima, nedekvatnom ambalažom? Ali zato su umesto robe iz nerazvijenih zemalja na tržište razvijenih zemalja dobrodošle sirovine, nafta, uglj, cink, bakar, mangan, gas i mnogi drugi prirodni resursi. Ako govorimo o socijalnom razvoju i zdravstvenoj zaštiti, zašto onda pojedine ekonomske sile, u uslovima svetske ekonomske krize, globalne recesije, prvo smanjuju nacionalne budžete socijalnoj, zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, a ne smanjuju budžete za odbranu, odnosno ratovanje u Afganistanu, Iraku ili Libiji? Ako pogledamo u čemu je to održivi razvoj pomogao da se životna sredina zaštiti u praksi videćemo da smo u međuvremenu

dobili klimatske promene, dalje smanjivanje ozonskog omotača, nuklearnu katastrofu u Japanu.

Održivi razvoj ne treba da bude prilivačen nekritički. Međutim, upravo se to dešava. Zato u praksi održivi razvoj postaje jedna nova vrsta planetarne ideologije ili nove planetarne religije u koju ne sme da se sumnja, niti da se o njoj daju kritičke primedbe. Takvo proučavanje održivog razvoja u kome se ono glorifikuje, a pri tome se ne ističu njegove mane, ne može biti predmetom proučavanja barem kada su u pitanju političke nauke. Da li bi trebalo da pređemo preko činjenica da sama definicija održivog razvoja nosi u sebi toliko nejasnoća i futurističko-egalitarnističkih fraza koje upravo upućuju na to da ona predstavlja jedan dug politički, socijalni, ekonomski i ekološki proces koji može da predstavlja samo odlaganje onoga što će se desiti neminovno u budućnosti, kao i zavaravanje da je moguće samo popraviti postojeće stanje.

### Ekološko obrazovanje i obrazovanje za održivi razvoj

Obrazovanje za održivi razvoj se sve više u socioekološkoj i političkoj literaturi izjednačava s još jednom, novom vrstom, obrazovanja – *obrazovanjem za opstanak*. Reformacija ekološkog obrazovnog sistema znanja ide daleko da je već oformljena i nova disciplina pedagogije – *ekološka pedagogija*. Ekološka pedagogija se postavlja ne samo kao nauka, već i kao jedna vrsta pokreta „kritička ekopedagogija“ koja u ideji širenja znanja, solidarnosti, uvažavanja prirode vidi jedan od načina rešavanja ekološke krize. S tim da je ona pozicionirana ne kao društveni ili politički pokret već pre svega kao pedagoški pokret (Kahn, 2010: 22–24) čiji su ciljevi specifični, i sastoje se u: širivanju ekološke pismenosti i naučnika i njihovih učenika, odnosno studenata; stvaranju savezništva između naučnika i javnosti (političkih aktivista na postojećim ekopedagoškim interesima, i formiranje kritičkog dijaloga u krugu različitih društvenih grupa koje su organizovane radi sprečavanja katastrofične budućnosti (Kahn, 2010: 24). U tom smislu *kritička ekopedagogija* je usmerena ka širenju znanja i vrednosti koje ne idu toliko usko da samo objašnjavaju ekološku stvarnost, već su okrenuta ka menjanju svesti i menjanju postojeće ekološke situacije.

Zato je moguće govoriti ne samo o ekološkom obrazovanju već i o ekološkoj obuci, kao praktičnoj primeni ekoloških znanja.

Na globalnom planu, davne 1975. godine, pripremljen je prvi „Međunarodni program obrazovanja i vaspitanja za zaštitu životne sredine“ (UNESCO i UNEP), a posle Rio konferencije, 1993. godine, redefinisana je i inoviran i to u cilju preorijentacije obrazovanja i vaspitanja stanovništva na Planeti za održivi razvoj. Njegovi posebni ciljevi jesu: omogućavanje svakom pojedincu da dostigne svesnost, znanje, veštine neophodne da aktivno učestvuje u zaštiti i unapređivanju životne sredine i ostvarivanju održivog razvoja; stvaranje novog, za životnu sredinu poželjnog ponašanja, i životnog stila; razvijanje ekološke etike i ekološke kulture; jačanje obrazovanja i vaspitanja za zaštitu životne sredine za sve ljude, bez obzira na uzrast; unapređivanje kvaliteta življenja, itd.

Sva dosadašnja ekološka saznanja savremenog čovečanstva mogu biti svedena u jednu rečenicu, a ona glasi da je budućnost civilizacije definitivno neizvesna. Oni koji su pesimističniji u odnosu na ovaj stav reći će da je budućnost katastrofična. Jedno od rešenja da bi se izbegla ova mračna predviđanja o kraju civilizacije jeste da je neophodno raditi i stvarati programe koji bi ljudima omogućili da saznaju suštinski odnos između prirode i čoveka, razvijati nauke koje bi multidisciplinarno proučavale ovaj jedinstveni i izuzetno složeni odnos. Obrazovno-vaspitni proces u funkciji zaštite i unapređivanja čovekove sredine, predstavlja svesno i plansko razvijanje znanja o čovekovojoj sredini u toku čitavog života. Ekološko obrazovanje treba da pruži veoma sigurna znanja o osnovnim ekološkim pitanjima savremenog društva, da razvija kritički stav prema rastućoj degradaciji životne sredine i ukazuje na neophodnost racionalnog korišćenja prirodnih resursa. Osnovno načelo ekološkog obrazovanja i vaspitanja izraženo je u zahtevu da ekološko obrazovanje ne bude samo informisanje o činjenicama, podacima o tome ko je i koliko zagadio ili uništio životnu sredinu. Odnosno, da znanja koja studenti stiču ne budu samo na nivou obaveštenosti, već da ona budu tako koncipirana i prenesena da budu jedna vrsta uputstva za život. Praktična primena takvih znanja bi značila promenu ponašanja i životnih stilova što bi kao pozitivnu posledicu imalo i stvaranje novog modela potrošnje kod mladih i samim tim novi kvalitet života.

Normativno gledano, obrazovanje za održivi razvoj bi trebalo da obuhvati sve nivoe vaspitanja i obrazovanja, od predškolskog, preko osnovnog, srednjeg do univerzitetskog, i naravno do krajnjeg usavršavanja posle-diplomskih studija. Ono bi moralo da se nastavi u kompanijama, kroz stručno ekološko osposobljavanje i obuku radnika i menadžerskih struktura na pojedinim radnim mestima, kako bi se smanjile mogućnosti ugrožavanja životne sredine u radnom procesu.

*Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije* se takođe bavi obrazovanjem za održivi razvoj. Obrazovanje se posmatra kao nosilac razvoja, preduslov za stvaranje društva i ekonomije znanja. Zato Strategija preporučuje novi oblik obrazovanja – obrazovanje za održivi razvoj. Ono bi trebalo da bude: konkurentno u skladu s naučnim, prirodnim i tehnološkim potencijalima Republike Srbije; dostupno svima, a naročito deci i pripadnicima socijalno osetljivih društvenih grupa; prilagodljivo i u skladu s potrebama tržišta rada; dovoljno atraktivno i u skladu s društveno-ekonomskim promenama; uključeno u evropski sistem obrazovanja; moderno finansirano na bazi modela evropskog sistema finansiranja; zasnovano na sistemu modernog upravljanja, sertifikacije, licenciranja i akreditacije (Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, 2008: 36).

Preduslov za ostvarivanje obrazovanja za održivi razvoj, autori Strategije vide u unapređivanju postojećeg sistema obrazovanja, ali i u motivisanju svih interesnih grupa da rade na razvoju obrazovanja za održivi razvoj i na integraciji sadržaja održivog razvoja u formalni obrazovni sistem, u sve relevantne predmete, kao i u neformalne vidove obrazovanja. To, ujedno vodi ka stvaranju jednog multidisciplinarnog i interdisciplinarnog sistema obrazovanja za održivi razvoj.

Ciljevi obrazovanja za održivi razvoj i neopredne mere za njegovo implementiranje koje se navode, a koje bi trebalo da doprinesu postizanju jedinstvenog glavnog cilja sistema održivog obrazovanja obuhvataju: obezbeđivanje povoljnijih opštih uslova ekonomsko-fnansijske, institucionalne i tehničke podrške reformi obrazovanja i obrazovanja za održivi razvoj; promovisanje koncepta i prakse održivog razvoja i sistema održivog obrazovanja putem formalnog i neformalnog učenja; odgovarajuću obuku o održivom razvoju za nastavnike svih nivoa obrazovanja; sistematski razvoj istraživanja u obrazovanju za održivi



razvoj: stalno unapređivanje saradnje u reformi obrazovanja na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom planu (Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, 2008: 36).

### Ekološko obrazovanje politikologa

Kada se govori o ekološkom obrazovanju politikologa, onda se najpre mora reći nekoliko činjenica o institucionalnom okviru ovog obrazovanja. Ovaj vid obrazovanja se po prvi put, na prostoru bivše Jugoslavije, javio na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Nastavnim planom školske 1976/77. godine uvedena je naučna disciplina *socijalna ekologija*. U arhivama Fakulteta političkih nauka u Beogradu ne postoji dokument o nastavnom programu za socijalnu ekologiju iz školske 1976/77. godine, tako da nema uvida u to šta je bio zaista predmet proučavanja socijalne ekologije kao nastavne discipline. Nastava iz ovog predmeta se tada izvodila na smeru za socijalni rad i socijalnu politiku ovog fakulteta. Godine 1990, na istom fakultetu počinje sa radom i smer Socijalna ekologija na poslediplomskim studijama.

Osamdesetih godina prošlog veka, profesor *Daniilo Ž. Marković*, preuzimajući nastavu na ovom predmetu, objavljuje i prvi udžbenik „*Socijalna ekologija*“ (1986. godine) i na taj način se može definitivno utvrditi šta je bio predmet izučavanja socijalne ekologije na ovoj visokoškolskoj ustanovi. Nastavni program je činilo devet celina: *Ekologija i savremeni ekološki problemi; Nastanak i predmet socijalne ekologije; Odnos socijalne ekologije prema drugim naukama; Čovekova sredina; Ekološka kriza i mogućnosti njenog rešavanja; Odnos društva i prirode kroz istoriju; Zaštita čovekove sredine u Jugoslaviji; Ekološka svest i ekološko obrazovanje. i Međunarodna zaštita životne sredine*. To su ujedno bili počeci izučavanja socijalne ekologije na području bivše Jugoslavije, a profesora Markovića možemo smatrati ujedno i njenim osnivačem na ovim prostorima.

Koji su to motivi i razlozi koji su inspirisali uvođenje socijalne ekologije kao naučnog okvira za ekološko obrazovanje politikologa? Kao prvo, treba istaći, da je sedamdesetih godina prošlog veka svetska,

a posebno naučna javnost, bila pod velikim uticajem *Konferencije (jedinih nacija o čovekovoј okolini održane 1972. godine u Štokholmu, na kojoj je istaknuto da zaštita životne sredine predstavlja interes celog čovečanstva, kao i da je u Beogradu 1975. godine održana jedna od prvih međunarodnih konferencija o ekološkom obrazovanju. Drugi razlog nalazio se u činjenici da je u tim vremenima postojala međunarodna razmena saznanja o ekološkim problemima i ekološkoј krizi u savremenom svetu, tako da su našoj naučnoј javnosti bile poznate studije poput „Granica rasta“ i „Čovečanstvo na raskršću“ koje su ukazale na opasnost ekoloških problema, ali i na moguće načine njihovog rešavanja. I na kraju, uvođenje sociološkog – ekološko obrazovanja na Fakultetu političkih nauka je u direktnoj vezi i s činjenicom da je sedamdesetih godina prošlog veka došlo do konkretnih pomaka u izgradnji sistema zaštite životne sredine u Jugoslaviji, koji je u sebe uključio, osim institucionalnog organizovanja i pravnog uređivanja, i stvaranje obrazovnih osnova za zaštitu životne sredine.*

Izmenama nastavnog plana na Fakultetu političkih nauka u Beogradu u školskoј 1997/98. godini socijalna ekologija je postala i obavezan predmet za sve ostale smerove ovog fakulteta. Osim smera za *socijalni rad i socijalnu politiku* (diplomirani socijalni-radnik), socijalna ekologija je uvedena i na smeru za *međunarodne odnose* (diplomirani politikolog za međunarodne odnose), *politikološkom smeru* (diplomirani politikolog) i na *novinarsko-komunikološkom smeru* (diplomirani politikolog). Istovremeno, došlo je i do preimenovanja nastavnog predmeta socijalna ekologija u *socijalna i politička ekologija*, s obrazloženjem da se na taj način naglašava veza između suštine samog predmeta i osnovnog usmerenja fakulteta, a to su *političke nauke*, odnosno *studije politologije*. Ovo „redizajniranje“ nastavne discipline je dovelo do određenih problema u koncipiranju novog nastavnog plana, imajući u vidu da za eklektičko-utilitarističko spajanje dve, u to vreme ne baš u potpunosti bliske nauke (socijalne ekologije i političke ekologije), nije postojalo dovoljno naučne opravdanosti (Nadić, 2010: 175–193). To danas otvara pitanje ponovnog određivanja teorijsko-praktične uloge socijalne i političke ekologije, kao osnovne naučne discipline u ekološkom obrazovanju politikologa, kao i njeno osavremenjivanje i aktuelizovanje u skladu s najnovijim svetskim naučnim saznanjima (Nadić, 2005: 467–474).

Nastava na predmetu *Socijalna i politička ekologija* na osnovnim studijama Fakulteta političkih nauka u Beogradu obuhvata proučavanje socio-ekoloških problema savremenih društava. Tu je za predmet analize društveno-političke realnosti i posebno savremene ekološke situacije, odnosno, izučavaju se savremeni ekološki problemi sa stanovišta njihove povezanosti i uslovljenosti od političkih procesa. Savremeni ekološki problemi se posmatraju kao opštedruštveni i posebno, kao specifični politički problemi. To podrazumeva da se studenti u toku studija obučavaju da prepoznaju, istražuju, analiziraju uloge subjekata političkog života u stvaranju, ali i u rešavanju savremenih ekoloških problema. Na taj način studentima se pružaju osnovna saznanja o nizu kategorija koje su veoma značajne u socijalnoj i političkoj ekologiji: *izroci ekološke krize, političko pitanje upotrebe i eksploatacije prirodnih resursa, misao i političke posledice održivog razvoja, ekološki terorizam, „zelena“ politička misao, ekologizam kao politička ideologija*, itd. Jedna od tema jeste i „*ideja održivog razvoja*“, gde se održivi razvoj izlaže kao jedna od postojećih teorija rešavanja socijalno-ekonomskih i ekoloških problema savremene civilizacije. Širi kontekst održivog razvoja nalazi se, u okviru ovog predmeta, i u predavanjima o ekološkoj politici, gde se govori o „*politici održivog razvoja*“. Takođe, održivi razvoj se obrađuje i u okviru predmeta *Ekološka politika Evropske Unije*, gde se obrađuju teme iz politike održivog razvoja Evropske Unije, o njenim dimenzijama i principima, ali i o ulozi EU u formiranju globalnih, svetskih, ciljeva održivog razvoja. Međutim, ovaj koncept predstavlja *obrazovanje o održivom razvoju*, jer se pritom izlažu samo osnovne ideje i principe, globalne i lokalne strategije održivog razvoja kao teorije. *Obrazovanje za održivi razvoj*, u socijalnoj i političkoj ekologiji, pretpostavlja takođe i promovisanje ideje novog društvenog i ekonomskog razvoja, *borbe protiv siromaštva i gladi, ideju o racionalnoj eksploataciji i upotrebi neobnovljivih prirodnih resursa, promovisanje održive proizvodnje i održive potrošnje, razvijanje antikonzumerističkih shvatanja i ponašanja, i kritički odnos prema konzumerizmu kao modelu urbanog života, prihvatanje novih, održivih, modela životnih stilova i kvaliteta života, antinuklearnu i mirovnu kampanju*. Koncept obrazovanja za održivi razvoj u socijalnoj i političkoj ekologiji teži i razvijanju osećanja *humanosti, solidarnosti i socijalnog aktivizma*.

U okviru diplomskih akademskih (master) studija u okviru predmeta *Ekologija i ekonomija*, održivi razvoj je zastupljen sa tri celine: Postindustrijsko društvo i održivi razvoj; Reciklaža i održivi razvoj; Održivi razvoj i zdrav život. Predmet, na istim studijama, *Ekološki dizajn*, indirektno zastupa ideju održivog razvoja kroz politiku i ideju zaštite biodiverziteta. U okviru predmeta *Ekološka politika Srbije*, izučava se Nacionalna strategija održivog razvoja Srbije. Predmet *Savremena ekološka politika* ima posebnu celinu koja se zove „*održivi razvoj*“ koja podrazumeva komparativni pristup izučavanju ekološke politike, ali i izučavanje povezanosti i ekološke politike s politikom održivog razvoja koju pojedine države objedinjuju u jednu jedinstvenu i funkcionalnu celinu. To ujedno znači *proučavanje istorijata ideje održivog razvoja, principe održivog razvoja, osnovne dokumente koji se tiču implementacije održivog razvoja na svetskom nivou, kao i međunarodno pregovaranje po pojedinim ključnim pitanjima održivog razvoja*. U programima predmeta sa ovih studija kao što su *Ekološko pravo i evropski standardi, Ekološka filozofija i etika, Ekologija i društvo i Savremene socioekološke teorije*, ne postoje sadržaji i teme u kojima se obrađuje održivi razvoj.

## Zaključak

Pitanja koje se nameću u ovom zaključku jesu kakva je budućnost održivog razvoja uopšte. Drugo pitanje jeste, kakva je budućnost obrazovanja za održivi razvoj i kakve ono implikacije može da ima na ukupno obrazovanje politikologa.

Kao što je već prethodno rečeno, možda je budućnost koncepta održivog razvoja uopšte i neodrživa. To pre svega zato što imamo u vidu njegov dugotrajan politički život i konačne rezultate proizašle iz dugotrajnih i kompromisnih političkih pregovaranja na međunarodnoj političkoj sceni, zloupotrebu ideje „održivosti“ koja se bukvalno lepi na svaki proizvod i svaku delatnost kako bi se ona bolje plasirala ili prodala na tržištu, i naravno svojevrsni utopizam da kapitalizam može biti održiv, a da profit može imati humanu dimenziju. Naravno, to ne znači

i prestanak izučavanja održivog razvoja i primene njegovih pozitivnih i već uspešno dokazanih principa u društvenoj i svakodnevnoj praksi.

Slično je i s obrazovanjem za održivi razvoj za politikologe, kada je reč o Srbiji. Imajući u vidu da naš visokoškolski sistem pridaje veći značaj teorijskoj, a ne i praktičnoj komponenti ekološkog obrazovanja, potrebno je izvršiti i određene reforme u domenu rada i otvorenosti državnih institucija i organa javne uprave i lokalne samouprave, gde bi studenti Fakulteta političkih nauka, politikolozi i budući socijalni radnici, mogli da svoja znanja provere u praksi ili da stečena znanja dopune konkretnim angažovanjem na određenim poslovima. To znači da bi organi državne uprave, poput Ministarstva za nauku i životnu sredinu vlade Republike Srbije, trebali da stimulišu upravo ovu praktičnu komponentu ekološkog obrazovanja i obrazovanja za održivi razvoj politikologa, te da shodno tome iniciraju i različite oblike obavezne ili fakultativne prakse. U međuvremenu, *obrazovanje za održivi razvoj za politikologe* može imati i neformalnu ulogu. Osnivanjem *Centra za ekološku politiku i održivi razvoj (CEPOR)* na Fakultetu političkih nauka u Beogradu otvara se jedna nova dimenzija koja studentima pruža jedan alternativni model sticanja znanja i usvajanja novih modela ponašanja, koji može od strane studenata, ali i od strane nastavnog osoblja da bude i primenjen i da izazove zadovoljstvo zbog ličnog aktivizma. Tome ide u prilog i jedna od akcija „*Održive navike za održivi razvoj*“, kao jedna vrsta nedeljnog eksperimenta, u kome je jedan od ciljeva sticanje pozitivnih, održivih navika, kao merenje sopstvenog uticaja na životnu sredinu.

## Literatura

- Kahn, R. (2010), *Critical Pedagogy, Ecopedagogy, & Planetary Crisis*, The Ecopedagogy Movement, New York: Peter Lang Publishing Inc.
- Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije (2008)
- Nadić, D. (2005), *Ekološko obrazovanje politikologa*, u: *Zaštita radne i životne sredine u sistemu nacionalnog i evropskog obrazovanja*,

Moskva – Niš, Fakultet zaštite na radu i Meždunarodnij nezavisnij ekologo političeskij universitet, str. 467-474.

Nadić, D. (2010), „Politička ekologija. Prilog zasnovanju politikološke discipline“, u: *Godišnjak FPN*, godina IV, br. 4, Beograd, 2010, str. 175-193.

Darko Nadić

## THE POSITION AND ROLE OF EDUCATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN EDUCATING POLITICAL SCIENTISTS

*Summary: Education for sustainable development is a complex and dynamic concept that includes a broad range of interconnected and conditioned social, economical and environmental questions, issues and goals. According to its concept, education for sustainable development can be understood as environmental education, but also as part of a broader education where environmental education has its role. For that reason, education for sustainable development finds its place in the curriculum of the Faculty of Political Sciences. Its function is to introduce students to all global problems of contemporary mankind, including the environmental ones, and at the same time, sustainable development is presented as a theoretical concept and current political practice, and it serves to develop critical opinions related to basic tendencies of development of international relations and politics in general.*

*Key words: sustainable development, education, environmental education, education for sustainable development, political sciences.*