

PRETPOSTAVKE NOVOG MODELA UPRAVLJANJA OKRUŽENJEM U SRBIJI²

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 activism: 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. Oslanjanjem 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*

¹ mipetrov@f.bg.ac.rs

² 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.

Uvod

Tema ovog rada su pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem kojeg bi trebalo razvijati sa procesom pridruživanja Srbije Evropskoj uniji (EU)³. 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“⁴, 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“⁵, 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*)⁶, 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

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

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

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

⁶ Životna sredina ili okruženje je tipičan primer opšteg dobra jer ga nije moguće ograničiti ili zaustaviti njegovo korišćenje, 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; šire 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 upravljanja⁷, 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

⁷ 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 mobilizuju. 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 sfere ekonomskog odlučivanja za političke/javne debate, ne samo od strane države, već i institucija civilnog društva (Goldbart, 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 nasledem i bez tradicije u institucionalizaciji odnosa državnih i nedržavnih aktera.

Prihvatanje novog, fleksibilnijeg sistema upravljanja gotovo je onemogućeno bez složenog 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 anomije (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 svede 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 nacionalnom⁸ (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

⁸ 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 novouspostavljenih 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. Zapostavljanju ekoloških pitanja kao društveno-politički značajnih tema tokom postsocijalističke transformacije doprineli su privatizacija ekonomije, reindustrijalizacija, 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)⁹. 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 iskorenila arbitrarnost 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 učešće u političkim procesima van ključnih demokratskih institucija tumači kao nastavak klijentilističkih 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

⁹ Udruženja građana su bila osnivana, finansirana i kontrolisana od strane države 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, motiviše 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 omogućе participaciju javnosti u čitavom procesu izrade i implementacije navedenih dokumenata, svodi se na tradicionalni vid konsultovanja javnosti bez suštinske 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 građana¹⁰, 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 institucija¹¹. Izloženost građana tegobama ekonomske transformacije

¹⁰ Dok Petrova i Tarov posmatraju participativni aktivizam na individualnom nivou (kroz učešće građana na izborima, u političkim protestima i/ili građanskim organizacijama), Cisar prepoznaje participativni aktivizam i kao grupno obeležje, odnosno kao sposobnost OCD da mobilišu pojedince (Cisar, 2008).

¹¹ 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 privlači više energije (Kymlicka and Norman, 1995). Duga tradicija participativnog aktivizma, međutim, u velikoj

(problemima nezaposlenosti i siromaštva) i nasleđena (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 Srbiji¹², 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. godine¹³. 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 nivoi vlasti razvijaju kao politički autonomni entiteti, koji raspolažu 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).

¹² 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).

¹³ Vlada Srbije predvidela je da se proces privatizacije preduzeća završi do 2010. godine, što nije uspelo. Pored toga, privatizacija nije imala očekivane efekte na porast zaposlenosti, proizvodnje, a posebno na restrukturiranje i revitalizaciju nasleđenih industrijskih giganata (Arandarenko et al, 2010). Stopa nezaposlenosti od oko 20% na početku dvehiljaditih 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 EU¹⁴. 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).¹⁵ 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 i *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

¹⁴Tokom 1991. godine, jedan sistemski zakon o zaštiti okruženja zamenio je sve zakone koji su u ovoj 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“).

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

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 vlasništvu¹⁶.

¹⁶ 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 diverzifikovanijom 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. Okosnica 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 manipulišu i mobilizacijom javnosti, podređujući je svojim političkim interesima. Tako je 2004. godine gradonačelnik Pančeva, prevashodno 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 zbunjena 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 nivou¹⁷ 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 stejkholderi 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 zapušten, te produkuje značajno zagađenje vode, vazduha i tla (visoka emisija SO₂).

¹⁷ 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 (EOCD) u drugim zemljama Jugoistočne Evrope, EOCD 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 EOCD nešto češće bave praktičnim aktivnostima (57% u odnosu na 49%), a ređe 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 EOCD 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. Ocena 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 EOCD (95%) u svojim aktivnostima angažuje i građane, uglavnom kao primaoca usluga a ne kao aktiviste. Predstavnici EOCD 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 stejkholdera 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 EOCD 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.” (I1B). 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 formulirati. 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 morbiditeta lokalnog stanovništva snižava, a uzroci zdravstvenih problema pripisuju prevashodno nezdravim stilovima života građana. Direktor Instituta, koji je na tu 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 „fokussirane 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 pristize 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” (I1B). 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 OCD, 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 konstituišu 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).

Gradani

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 nepouzdanе (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 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 aktivnosti¹⁸ 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. sistemska 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 razvijeni, treba imati na umu da u Srbiji

¹⁸ Obuhvaćene su aktivnosti direktno posvećene pitanjima zaštite 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 ishodi iz preokupiranosti građana ekonomskim problemima. Ovi problemi su najurgentniji lični problemi ispitanika i u Boru (75%) i u Pančevu (57%). Otuda ne iznenađuje 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 kanalisanje 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 (*wathcdog*), a ne suštinski partnerski akter. 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 no 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 uticaju 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 činioци 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 voluntarizam 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 Citizens – 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 – Učinak 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. Čaldarovič, 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 Contention: 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. Oleary. 2004. *Environment Governance Reconsidered: Challenges, Choices and Opportunities*, MA: MIT Press.
- Đorđević, S. 2008. „Lokalna samouprava 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.

- Fagan, A. 2010. *Europe's Balkan Dilemma: Paths to Civil Society or State-Building?* London; New York: I. B. Tauris.
- Gradaske inicijative. 2011. *NVO u Srbiji 2009. godine*. Beograd. <http://www.gradjanske.org>.
- Hannigan, J. A. 2006. *Environmental Sociology* 2nd Edition. London; New York: Routledge.
- Harvey, D. 1996. *Justice, Nature and Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- Howard, M. M. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Jessop, B. 1994. "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State", In: Burroews and Loader (Eds.). *Towards a Post-Fordist Welfare State*. New York; London: Routledge, 13-37.
- Jessop, B. 2000. "Globalization, Entrepreneurial Cities and Social Economy", In: Hamel, P., H. Lustiger-Thaler and M. Mayer (Eds.). *Urban Movements in a Globalizing World*. Rutledge, 81-100.
- Komšić, J. 2009. „Političko institucionalni aspekti regionalnog razvoja Srbije u svetlu evropskih standarda”. *Izazovi evropskih integracija*, 6: 73-101.
- Kymlicka, W. and W. Norman. 1995. "Return of the Citizen; a Survey on Recent Work on Citizenship Theory", In: Beiner, R (Ed.). *Theorizing Citizenship*, Albany NY: State University of New York Press, 283-322.
- Lazić, Mladen. 2005. *Promene i otpori*. Beograd: Filip Višnjić.
- Mayer, M. 2003. "The Onward Tweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements". *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(1): 10-32.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pavlinek, P. and J. Pickles. 2004. "Environmental Pasts/ Environmental Futures in Post-socialist Europe". *Environmental Politics*, 13/1: 237-265.
- Petrova, T. and S. Tarrow. 2007. "Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity: The Puzzle of East-Central Europe". *Comparative Political Studies*, 40/1: 74-94.
- Petrović, M. 2009. *Transformacija gradova: ka depolitizaciji urbanog pitanja*. Beograd: ISI FF.
- REC. 2006. *Registar NVO Srbije iz oblasti zaštite životne sredine – Registar i rezultati procene organizacija civilnog društva iz oblasti životne sredine u Srbiji*. Szentendre: Regional Environmental Center.
- Stone, C. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stoker, G. 1995. "Regime Theory and Urban Politics", In: Judge, D, G. Stoker and H. Wolman (Eds.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications, 54-71.
- Sverker, J. 2009. "In Search of Ecological Citizen". *Environmental Politics*, 18(1): 18-36.
- Vlada RS. 2010. *Praćenje socijalne isključenosti u Srbiji*. Beograd.
- Vuletić, V. 2012. „Etatizam i policentrizam kao kontekstualni okvir za razumevanje stavova građana i političke elite prema ulozi lokalnih vlasti u Srbiji“, U: Petrović, M. (Ur.). *Glokalnost transformacijskih promena u Srbiji*. Beograd: Čigoja i ISI (u pripremi).
- Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework". *Theory and Society*, 27 (2): 151-208.