

TENDENCIJE U STRATEŠKOM PLANIRANJU - Povodom usvajanja Vodoprivredne osnove Republike Srbije -

Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ, dipl.inž.grad.
Građevinski fakultet u Beogradu
E-mail: branko@grf.bg.ac.yu

REZIME

Povodom zvaničnog usvajanja Vodoprivredne osnove Srbije (marta 2002.) razmatraju se tendencije u strateškom planiranju u svetu. Nakon 'krize planiranja', koja je bila uočljiva tokom sedamdesetih i osamdesetih godina, u vreme neoliberalizma i deregulacije, nastupio je period obnove legaliteta strateških planiranja u razvijenim zemljama, i jačanja njihove razvojne i integrativne uloge, na nešto izmenjenim osnovama. Strateško planiranje se u Evropskoj uniji (EU) podiže na transnacionalni nivo i postaje jedan od snažnih regulatora integrativnih procesa. U tom kontekstu se razmatraju dalji pravci razvoja strateškog planiranja u oblasti voda. Rad je argumentovan odgovor autora na pokušaje, u nekim sredinama, da se umanjí značaj nacionalnih strateških planskih dokumenata u oblasti voda i uređenja prostora.

Ključne reči: vodoprivredna osnova, prostorni planovi, deregulacija, kriza planiranja, održiv razvoj

1. O VODOPRIVREDNOJ OSNOVI REPUBLIKE SRBIJE

Neopravdano malo zapažen, gotovo bez ijedne reči u medijima, nedavno se odigrao jedan izuzetno značajan događaj - ne samo za vodoprivredu Srbije, već i za čitavu naciju. Marta 2002. godine Vlada Republike Srbije usvojila je u vidu posebne uredbe (Sl. glasnik 11/2002.) Vodoprivrednu osnovu Republike Srbije. Time je Srbija, prvi put u svojoj 124 godine dujoj istoriji nezavisne države, dobila planski dokument najvišeg ranga u oblasti voda, kojim se definiše dalja strategija razvoja vodoprivredne infrastrukture i politika upravljanja vodama.

Vodoprivrednu osnovu je uradio Institut za vodoprivredu "Jaroslav Černi", uz angažovanje

najkompetentnijih eksperata za pojedine grane vodoprivrede iz cele Srbije. Rukovodilac izrade bio je iskusni vodoprivredni planer mr Milija Jovičić, dipl.inž.grad. Reviziju tokom izrade Osnove obavljao je Institut za hidrotehniku Građevinskog fakulteta u Beogradu, a rukovodilac Revizije je bio prof.dr Branislav Đorđević. Osnova je završena maja 1996. godine. Do kraja te godine odvijala se veoma svestrana javna rasprava u celoj Republici, tokom koje su obrađivači i revidenti obišli sve okruge i veće gradove, prezentirajući planska rešenja i sakupljajući mišljenja nadležnih institucija. Nakon rasprave i dobijanja mišljenja od svih nadležnih ministarstava i ustanova, kao i od strane naučnih i strukovnih organizacija, razmotreno je preko 1300 pisanih sugestija i primedbi. Nakon toga je urađen poseban Aneks, čime je Vodoprivredna osnova Srbije bila spremna za usvajanje februara 1997. godine. I, verovali ili ne, potpuno pripremljen planski dokument Vodoprivredne osnove od tada se neprekidno nalazio u lavirintu državne administracije, da bi definitivno bio usvojen dana 7. marta 2002. od strane Vlade Republike Srbije, kako je to i predviđeno Zakonom o vodama.

Taj događaj je zaista istorijski za Srbiju kao državu. Moglo bi se bez preterivanja reći da je ona ovim činom dobila jedan od neophodnih atributa koji državu legitimíšu da je organizovana zajednica - ka budućnosti jasno i planski umerena.

Vodoprivredna osnova Republike Srbije (u daljem tekstu: Osnova) je bazni planski dokument u oblasti voda, kojim se utvrđuje osnovna strategija korišćenja voda, zaštite od voda i zaštite voda na području Republike Srbije, koja se tretira kao *jedinstven vodoprivredni prostor*. Osnovom se planski utvrđuje i ozakonjuje integralno rešenje društveno i ekonomski najcelishodnijeg gazdovanja vodama na teritoriji čitave Republike Srbije.

Imajući u vidu brojne, najčešće oponentski sučeljene interese pojedinih korisnika voda, kao i oprečne zahteve pojedinih grana i drugih korisnika prostora, Osnova ima zadatak da da optimalna rešenja budućih vodoprivrednih sistema, kojima se ti zahtevi usklađuju, na bazi kriterijuma koji su prihvaćeni za vrednovanje budućeg razvoja razmatranog područja. Na taj način Vodoprivredna osnova je bazni strateški planski dokument Republike u oblasti voda kojim se:

- utvrđuju raspoloživi vodni potencijali teritorije Srbije i uslovi za njihovo iskorišćenje, uređenje i zaštitu;
- definišu ciljevi vodoprivrednog razvoja, u okviru širih društvenih razvojnih ciljeva i usklađuju odnosi između vodoprivrede i ostalih delatnosti;
- sagledavaju mogućnosti vodoprivrede, kao podsticajnog, razvojnog, ali i ograničavajućeg faktora u okviru dugoročnih razvojnih ciljeva zemlje;
- utvrđuju sukobi interesa u domenu voda i utvrđuju mere kojima se oprečni zahtevi u domenu voda optimalno razrešavaju, time što se međusobno usklađuju razvoji pojedinih vodoprivrednih oblasti i grana;
- na bazi vrednovanja varijantnih rešenja određuju se optimalni sastav i parametri budućih sistema za integralno korišćenje, uređenje i zaštitu voda određenih teritorija i slivova, kao osnova za razvoj vodoprivrednih sistema i najracionalnije gazdovanje vodama;
- upućuju se svi drugi sistemi (urbani, privredni, infrastrukturni) kako da usmere svoj razvoj kako bi se zaštitili od štetnog dejstva voda;
- definiše se strategija zaštite voda i zaštite slivova od svih vidova degradiranja i destrukcije;
- usmerava se dalji tok istražnih i studijsko - projektnih aktivnosti na području Srbije;
- ostvaruje se važan zadatak sprečavanja da se pojedinim parcijalnim zahvatima i/ili jednonamenskim rešenjima oteže ili onemogućiti kasniji razvoj kompleksnih vodoprivrednih rešenja;
- omogućava se da se uz odgovarajuće prostorno i urbanističko planiranje izvrši planska rezervacija prostora neophodnih za budući razvoj vodoprivrednih sistema,
- najzad, Osnova predstavlja bazni dokument na osnovu koga se ostvaruje zaštita javnih interesa u oblasti voda kroz institute vodoprivrednih uslova, saglasnosti i dozvola za planiranje i realizaciju svih drugih sistema.

Vodoprivredna osnova je urađena u skladu sa Zakonom o vodama od 1991. godine (Sl. glasnik RS 46 / 91), kao

"dugoročni plan za održanje i razvoj vodnog režima na teritoriji Republike Srbije, na jednom ili više vodnih područja ili na delu vodnog područja" (čl.9). To znači da sve buduće vodoprivredne osnove nižeg reda (slivova, vodnih područja) moraju biti u skladu sa Vodoprivrednom osnovom Republike Srbije. To podrazumeva: (a) da Vodoprivredna osnova Republike Srbije prethodi svim ostalim dokumentima te vrste; (b) ona definiše strategiju vodoprivrednog razvoja Republike, sa strateškim razvojnim pravcima i ključnim objektima i merama, dok vodoprivredne osnove nižeg reda, pre svega one na pojedinim slivnim celinama, detaljnije razrađuju ta strateška rešenja, dovodeći ih do nivoa da se može pristupiti izradi studija sistema, koje, u skladu sa Zakonom o izgradnji objekata, predstavljaju prvu fazu pri izradi generalnih projekata velikih regionalnih i drugih sistema.

Osnova definiše postojeće stanje vodnog režima i vodoprivrednih objekata, kao i *uslove za održavanje i razvoj vodnih režima kojima se obezbeđuju najpovoljnija i najcelishodnija tehnička, ekonomska i ekološka rešenja za jedinstveno upravljanje vodama, zaštitu od štetnog dejstva voda, zaštitu voda i korišćenje voda*. Osnova je potpuno usklađena sa Prostornim planom Republike Srbije, i služi kao polazište za izradu drugih odgovarajućih prostornih i urbanističkih planova, kojim se usklađuju interesi svih korisnika prostora. Svi objekti i sistemi koji se projektuju na teritoriji Republike Srbije moraju biti usklađeni sa strateškim opredeljenjima definisanim Osnovom.

Vodoprivredna osnova je urađena za planski period do 2021. godine. U skladu čl. 10 Zakona o vodama, rešenja data Osnovom preispituju se, po pravilu, nakon isteka roka od 10 godina.

Osvrt na taj veliki događaj za vodoprivredu Srbije ovde bi se, verovatno, i završio, da se u novije vreme ne javlja jedna zabrinjavajuća praksa - negiranje potrebe strateških planskih dokumenata na nacionalnom nivou. Na udaru jedne manje grupe dosta visoko pozicioniranih ljudi našli su se svi strateški planski dokumenti - Prostorni plan Republike Srbije, Vodoprivredna osnova i neki drugi strateški dokumenti sličnog karaktera. Verovali ili ne, takve dokumente neki od tih nedovoljno obaveštenih ljudi nazivaju "recidivima komunističkog centralističkog sistema planiranja". Zbog toga je, čak i u ovom svečarskom trenutku, neophodan ozbiljan osvrt na budućnost strateškog planiranja, uzimajući u obzir smer razmišljanja i delanja upravo u razvijenim zemljama sveta, onim koje su tržišno

privredivanje, liberalizaciju, racionalizaciju i privatnu inicijativu - davno usvojile kao kredo svog postojanja.

2. DEREGULACIJA I KRIZA PLANIRANJA

Nakon II Svetskog rata, pa sve do kraja sedamdesetih godina, u ekonomski razvijenim zemljama praksa državnih strateških planiranja temeljila se na: snažnoj ulozi države u planiranju, na velikoj težini koja je davana javnim interesima pri usklađivanju javnih i parcijalnih interesa, na jasnoj distinkciji između strateškog planiranja, kojim se drži kormilo za usmeravanje pravca kretanja "državne lađe" i tržišta, koje je većim delom prepušteno samoregulaciji, u skladu sa principima tržišne privrede.

Klima 'deregulisanog planiranja', kao jedna od ključnih značajki perioda "tačerizma - reganizma", koju neki autori sa pravom nazivaju "pijanstvom liberalizacije", dovela je do osporavanja do tada važeće teorije planiranja, koja je značajnu ulogu u tome davala državi. Antiplanerski stav (*'anti-planning attitude'*) je posebno generisan u Velikoj Britaniji, ali je bio karakterističan za čitave škole planera, koji su principe deregulacije šablonski preslikavali na čitavo strateško planiranje. Razumnu činjenicu, da se planiranje mora da primeri uslovima 'nestabilnih paradigmi' (mi bi to nazvali - planiranje u uslovima neizvesnosti), neki su autori vulgarizovali negacijom potrebe strateških planiranja na nivou države. Dosta žučne rasprave na tu temu vodene su između više grupa teoretičara planiranja, među kojima su se posebno isticale dve, sa suprotnim smerom svojih "ideoloških vektora".

Ohrabreni talasima 'tačerizma' najglasniji su bili intelektualci sa krila "nove desnice", čiji je zajednički 'credo' bila generalna odbojnost prema planiranju. U toj grupi su se posebno izdvajali tzv. "ekonomisti - racionalisti", desne orijentacije, kojima je 'antiplaniranje' postalo potka neoliberalne političke ekonomije. Oni su smatrali da prostorno i socio-ekonomsko planiranje nije ostvarilo deklarisanu ciljeve, da se nepotrebno meša u samoregulaciju tržišta, da prekomerno planiranje i njegove krute i detrimističke šeme i troškovi koje izaziva doprinose usporavanju ekonomskog rasta. U globalnoj razvojno-ekonomskoj i političkoj utakmici konkurencija je proglašena za 'diktat vremena' - konkurencija između socijalnih grupa, privrednih sektora, gradova, regija, država. Sažeto, taj ideološki blok 'antiplanera' je "čisto tržište" dizalo na pijedestal apsolutne kategorije.

Na drugom, levom kraju ideološkog spektra nalazili su se tzv. 'antiplaneri - strukturalisti', koji su smatrali da planiranje treba odbaciti kao mehanizam državne regulacije, jer predstavlja sredstvo kapitalističke manipulacije, da bi se deprivilegovane socijalne grupe zadržale u njihovom nepovoljnom položaju. Po njima, planeri, koristeći nejasne pojmove i kriterijume, grade planska rešenja na štetu deprivilegovanih siromašnih slojeva, koje niko ne zastupa. Iz tog bloka, po pravilu, stižu i dosta protivurečno definisani prioriteti, kojima se zahteva bespogovorna i svestrana zaštita životne sredine, kao prvi prioritet, a da se ne vidi kako se to može ostvariti bez odgovarajućih planskih dokumenata. Uostalom, unoseći elementarnu logiku u sve to - kako se može govoriti o bilo kakvim prioritetima akcija u nekom društvu, ako se negira potreba planskih dokumenata u okviru kojih bi se definisali ciljevi, kriterijumi, prioriteti i mehanizmi za njihovo ostvarivanje?

Mirniji tonovi su dolazili iz centra. Tu je preovladavao stav da se planiranjem mogu i moraju zaštititi zajednički javni interesi, uz uravnoteženje socijalno-participativnih, tehno-ekonomskih i ekoloških aspekata. To se ogledalo i u promeni uobičajenih ekspertskih 'mantri' koje prate zaokrete u strateškim pravcima društvenih kretanja. Umesto ranijih 'tri K' planiranja - komprehenzivnosti (u ovom slučaju - podrobnosti), kontinualnosti, koordinacije, postaje dominantnije '5 K' - kolaboracija, kooperacija, konsenzus, kontrola konflikata, što dosta rečito pokazuje promenu težišta u poimanju planiranja.

Ta konfuzija u poimanju planiranja, od sredine sedamdesetih do kraja osamdesetih godina, koju mnogi autori nazivaju "krizom planiranja", poklapa se, ne slučajno, sa naglašenim talasom decentralizacije. No, i tu je nastupila konfuzija, koja se tek sada prenosi i na naše tlo. Decentralizacija, kao razuman zahtev, koji ima i svoju neospornu kibernetiku logiku (stvaranje sistemskih struktura organizovanih na više nivoa, radi poboljšavanja upravljanja složenim sistemima) nije, po pravilu, dovela do povećavanja participacije širih društvenih struktura u planiranju, a time i do efikasnijeg i socijalno pravednijeg planiranja, primerenog zahtevima vremena. Samo su se promenile lokacije centara moći. Ta činjenica, kao i sve glasnije negiranje planiranja sa oba pomenuta pola ideološkog spektra, doveli su do suprotnog, najmanje željenog efekta - do dogovaranja i neformalnog planiranja iza 'zatvorenih vrata', koje neki autori slikovito i tačno nazivaju 'tajnim planiranjem' (*'clandestin planning'*). To je, verovatno,

najlošiji ishod svih tih konfuzija: jača trend zakulisnog dogovaranja i odlučivanja između biznisa, sa jedne strane, i upravnih struktura, sa druge strane, mimo formalizovanih postupaka odlučivanja. Sa sve težim posledicama i po javne interese, po okruženje, i po one najranjivije socijalne slojeve, čije interese - u takvom skrivenom, klanovskom načinu planerskog odlučivanja - nema ko da zaštiti.

3. REAFIRMACIJA STRATEŠKIH PLANIRANJA

Početak devedesetih godina u razvijenim zemljama Zapada počinje suprotno usmeren proces, koji se sa pravom naziva *obnovom legitimizacijom planiranja*. No, ovog puta na novim osnovama, sa jasnije profilisanim razlozima i strateškim ciljevima.

Prvi razlog reafirmisanja planiranja su sve izraženije kritičke ocene ukupnih razvojnih bilansa koje je doneo period "tačerizma / reganizma". Nobelovac ekonomista Buchanan (1994) je ocenio da je taj period izgubljen u pogledu neophodnih strukturnih promena koje bi trebalo da izvrše zapadne demokratije. Sve decidnije i argumentovanije se zaključuje da u savremenim društvima planiranje mora da ostane jedan od glavnih mehanizama za usklađivanje upravljanja državom, s jedne strane, i društvenog konsenzusa, s druge strane, na način da se sačuvaju ta oba kompleksa. U EU se sve jasnije uobličavaju stavovi da strateško prostorno planiranje, pored tradicionalne uloge mehanizma implementacije i kontrole, sve više mora preuzimati ulogu sredstva legitimizacije i stvaranja konsenzusa u zaštiti javnih interesa, tokom pripremanja i donošenja strateških planskih odluka.

Drugi razlog je shvatanje da je strateško planiranje neophodno kao sredstvo za sprečavanje negativnih posledica koje donosi nekontrolisano delovanje tržišta, naročito u oblasti zaštite životne sredine i očuvanja prirodnih resursa. Pritom se realistički insistira na selektivnoj ulozi planiranja, pre svega sa stanovišta da se planski rešavaju samo oni problemi koji se neosporno mogu obuhvatiti planiranjem.

Treći, odlučujuće važan razlog jeste - prihvatanje doktrine održivog razvoja kao bazne strategije budućeg ponašanja organizovanih država. Doktrina održivog razvoja je poznata, ali su sa stanovišta razmatrane teme ovde posebno bitna tri principa na kojima se zasniva njena realizacija: (1) *princip predostrožnosti* - delovati preventivno, sa predviđanjem svih posledica preduzetih akcija, umesto da se kasnije ispravljaju posledice

pogrešnih odluka (slikovito: eksperimentiši na simulacionom modelu umesto na realnom sistemu!), (2) *princip solidarnosti* između sadašnjih i budućih generacija, ali i između svih populacija sveta, (3) *princip učešća* svih društvenih aktera u mehanizmima odlučivanja. Potpuno je jasno da se ni jedan od ta tri bitna principa ne može ostvarivati bez valjanog strateškog planiranja, kako bi se na najbolji način uskladile sve komponente razvoja sa resursnim bilansima i okruženjem.

Od sredine devedesetih godina taj novi pristup planiranju postaje opšte prihvaćeno pravilo ponašanja u zemljama Zapada. Neki sa pravom taj novi pristup nazivaju "pragmatičkim planiranjem" (Urlich, 1994), pri čemu taj termin naglašava, sa jedne strane, uravnoteženost ekonomsko-razvojni, socijalnih i ekoloških ciljeva, sa druge strane, i obuhvatanje planiranjem samo onih komponenti koje se zaista i mogu planirati u uslovima neodređenosti, sa druge strane. Možda pravu distinkciju čini Checkoway (1988), ističući da u planiranju u novim uslovima treba učiniti otklon od korišćenja moći prinude (*coercive power / power over*) ka zajedničkom korišćenju moći (*coactive power / power with*) radi ostvarenja zajedničkog cilja svih društvenih subjekata. Kao instrumentarij koji vodi ka takvom shvatanju planiranja on definiše: precizno definisanje strukture ciljeva, definisanje ograničenja i prepreka, analizu stvarnih problema zajednice, ali i: obrazovanje i informisanje javnosti, stvaranje veza sa uticajnim akterima, stvaranje koalicija za usvajanje rešenja, itd.

U Evropi sada postoji više pristupa strateškom planiranju, nakon njegove reafirmacije. Te pristupe su Neuman i Thomley (1996) razvrstali u više grupa: "Britanska porodica" (zemlje UK i Irska), "Napoleonovska porodica" (Francuska, Belgija, Holandija, Italija, Portugal, Španija, Grčka), "Nemačka porodica" (Nemačka, Austrija, Švajcarska), "Skandinavski porodica", itd. Zanimljive su neke zajedničke tendencije u planiranju.

- Urbanističko i prostorno planiranje, kao i ostali vidovi strateškog planiranja (među najvažnijim: u oblasti voda) - nerazdvojni su deo upravljanja razvojem i njegovog usklađivanja sa čitavim kompleksom zaštite okoline i štedljivim odnosom prema resursima, u skladu sa paradigmatom održivosti.
- Kontrola planske politike sprovodi se institutima dozvola, pri čemu je razlika samo u tome što negde

postoje posebne dozvole za planiranje (*planning permission*), a posebne za građenje (*building permission*), dok se u nekim zemljama one objedinjavaju, ali uz vrlo striktnu kontrolu ispunjenja svih zadatih uslova.

- Postoji hijerarhijski organizovan sistem planova i planske kontrole, tako da planovi na nižim nivoima moraju da budu u saglasnosti sa planovima viših nivoa, tačnije, ne smeju da budu u oprečnosti sa njima.
- U svim zemljama je predviđen složen i vrlo širok sistem javne rasprave o planskim dokumentima. Učešće javnosti u odlučivanju obuhvata čitav spektar pitanja, od stateških planskih dokumenata, pa do planova najnižeg reda - do realizacije pojedinačnih objekata.¹
- Sistem izdavanja dozvola i žalbenog postupka je dosta precizno razrađen. Tela za izdavanje dozvola su u jedinstvenoj strukturi, na raznim nivoima, primerenim značaju objekta, od mesnih nivoa, do nivoa države. Ograničen je broj pitanja o kojima se može voditi upravni spor, a na kraju žalbene linije se, po pravilu, nalaze sudovi, koji presuđuju na bazi ekspertskih mišljenja koja pribavljaju od najkompetentnijih institucija. U oblasti voda i životne sredine daje se sve veća samostalnost telima za izdavanje saglasnosti i dozvola.
- Resursne, ambijentalne, ekološke i kulturno-istorijske vrednosti se izuzetno brižljivo čuvaju, zaštićene planskim dokumentima na svim nivoima, od strateških, do lokalnih. Ta zaštita je rigorozna, i obuhvata čitavu lepezu zaštićenih područja, od velikih prostora, do manjih lokaliteta, zaštićenih zbog nekih lokalnih potreba.²

4. EVROPSKE INTEGRACIJE - NOV GENERATOR PLANIRANJA

Jačanje integrativnih procesa u okviru EU dalo je podsticaj novim formama planiranja, na nadnacionalnom

nivou. Godine 1999. doneta je Perspektiva evropskog prostornog razvoja (*European Spatial Development Perspective - ESDP*). To je prvi formalizovan dokument strateškog prostornog planiranja u EU, koji se tretira kao "krovni" ('umbrella') dokument na supranacionalnom planu, kojom se definiše zajednička, strateška vizija za razvoj teritorije EU. Taj dokument je plan u pravom smislu reči, ali nije tako nazvan iz ideoloških razloga (nazivi tog dokumenta: *perspective* - engl., *schema* - fran., *konzept* - nem.). Neovisno od naziva, on se u EU tretira kao referentni planski dokument u oblasti održivog razvoja, u kome se insistira na uvažavanju svih ekonomskih, ekoloških, socijalnih i drugih komponenti održivog razvoja. On služi kao vodič za donošenje odluka na svim upravljačkim nivoima u EU - od supranacionalnog, preko nacionalnog, regionalnog, pa sve do lokalnog nivoa.

Treba istaći da prema Ugovoru iz Amsterdama (1997) prostorno planiranje nije u nadležnosti EU, već država - članica. Međutim, pošto mnoga rešenja u nacionalnim strateškim planovima imaju supranacionalne implikacije, zaključeno je da se brojni 'sveevropski' prostorni, resursni, urbani i ekološki problemi moraju kontrolisati i uređivati i na nadnacionalnom nivou, ne samo u zemaljama članicama EU, već i u ostalim zemaljama, posebno kandidatima za prijem u EU. Tako je ESDP nastao iz više razloga.

- ESDP predstavlja 'odgovor' EU na neke trendove i zahteve: (a) odnos globalizacije i nejednakog ekonomskog rasta u raznim regionima, (b) nastavak ugrožavanja životne sredine i nemoć prethodnih politika da zaustave taj trend, (c) sve jači konflikti između razvojnih ciljeva sa zahtevima koji se definišu kao ciljevi održivog razvoja, (d) razvoj informacionih tehnologija, (e) porast mobilnosti ljudi i kapitala, itd.

- Nastojanje da se nađe 'srednji' put između prenatrpanosti liberalno-tržišnog delovanja, koje je dovelo do niza nepovoljnih efekata, i ranijih krutih

¹ Autor se lično uverio, u više zemalja Nemačke i Skandinavske "porodice" planiranja, sa koliko se planerske brižljivosti obezbeđuje očuvanje autohtonosti nacionalnog stila naselja pri izgradnji bilo kakvog novog objekta. Urbanističkim uslovima se propisuje stil zgrade, a susedi se veoma aktivno, sistemom "hearing-a" (slušanja njihovog mišljenja) uključuju u ocenu najbolje uklopljenosti objekta u okruženje. Rezultat je vidljiv: oči miluju skladne urbanističke celine, bez ikakve disonantnosti, bilo po stilu, ili po logici poštovanja regulacionih linija u planu i po visini.

² U jednom zabačenom selu u Švajcarskoj autor je video jedan kaptiran izvor, oko koga je bio veliki kompleks zemljišta bez objekata, samo sa dobro održavanom livadom i šumom. Objasnjeno mu je da se izvor tretira kao rezervno izvoriste tog sela, za slučaj otkazivanja vodovoda, ili nekih vanrednih događaja (rata!). Zbog toga je planom na lokalnom nivou uspostavljena zaštita prostora oko izvora. Zemljište je ostalo u privatnim rukama, ali je vlasniku ograničen način korišćenja. Zabranjena je parcelacija i bilo kakva gradnja, a to zemljište se može koristiti samo kao prirodna livada i šuma, bez upotrebe bilo kakvih đubriva i pesticida.

planskih pristupa, koji nisu prihvatljivi u promenjenim političkim i tržišnim uslovima.

- Želja da se u trouglu 'biznis - država - civilno društvo' iznađu čvršći oblici saradnje između javnog i privatnog sektora, uz zahtev 'više upravljanja, manje vladanja' (*'more governance, less government'*).

- Mada se to izričito ne naglašava, ESDP treba da stvori uslove za povećanje konkurentnosti EU u odnosu na druge megaregione (SAD, Japan, Kina) i da olakša pristup resursima izvan EU. Zbog toga se u ESDP pored značaja ekonomske i socijalne kohezije, integracije i održivog razvoja, posebno naglašava i značaj postizanja tzv. 'ravnoteže u konkurentnosti evropske teritorije'.

- I, što je za nas posebno značajno da znamo, ESDP i drugi prateći dokumenti imaju odlučujuću ulogu u pripremanju i 'disciplinovanju' zemalja koje čekaju za prijem u EZ, da prihvate njene skale vrednosti, pravila i institucionalna ustrojstva.

Bliža razrada ESDP se odvija u okviru velikih regionalnih inicijativa INTERREG II i III, kao i u okviru više programa. Za nas je bitan CADSES/VISION program, koji obuhvata čitav region centralne i jugoistočne Evrope, sa četiri zemlje članice EU, sedam zemalja kandidata za članstvo i sedam drugih zemalja, među kojima je i SRJ. Takođe, u okviru regionalnih inicijativa, za nas su važni regionalni programi za jugoistočnu Evropu - ESTIA (*European Space and Teritorial Integration Alternatives, Spatial Development Strategies and Policy Integration for the South-East Europe*) i OSPE (kao i prethodni, ali sa naglaskom na informatičkoj podršci planiranju u toj regiji).

Ostvarivanje ESDP je podržano neophodnom informatičkom podrškom, na taj način što je 1998. formirana Evropska mreža opservatorija prostornog planiranja (*European Spatial Planning Observatory Network - ESPON*).

5. STRATEŠKO PLANIRANJE U OBLASTI VODA

U svim nacionalnim prostornim planovima zemalja EU - najistaknutije mesto imaju delovi koji tretiraju razvoj vodoprivredne infrastrukture, zaštitu voda i uređenje vodnih režima. Takav pristup je i u ESDP. U samom vrhu proklamovanih ciljeva ESDP nalazi se cilj "mudro upravljanje prirodnim resursima i kulturnim nasleđem",

a među prvim u toj grupi ciljeva je "**upravljanje vodnim resursima kao poseban izazov prostornog razvoja**". Veoma bitno je istaći da se u tom dokumentu posebno ističe da se "sektorska rešenja moraju prilagoditi zahtevima racionalnog korišćenja vodnih resursa", ta da treba ostvariti "koordinirano upravljanje vodama u okviru transnacionalne i međuregionalne saradnje". Treba zapaziti: **upravljanje vodama se diže na nivo transnacionalne i međuregionalne saradnje!!** Znači, ukoliko se stateški planovi moraju usaglašavati na transnacionalnom i međuregionalnom nivou, onda je više nego očito da najpre treba napraviti jasne planove na nacionalnom nivou, da bi se videlo sa kakvim se zahtevima i ograničenjima ulazi u proces koordinacije na višem sistemskom nivou. I drugi zaključak: ukoliko je u svim nacionalnim prostornim planovima deo koji tretira vode jedan od najznačajnijih, onda je nedvojbeno da se pre izrade tih planova moraju uraditi strateški planovi u oblasti voda - na nacionalnom nivou!

U strateškim planskim dokumentima svih razvijenih zemalja nalaze se planski dokumenti, koji su po svom obuhvatu i načinu izrade savim bliski karakteru naših vodoprivrednih osnova. Nazivi su im različiti (Water Master Plan, Amenagement des ressources en eau, Schema..., Osnova, itd.), ali je planski sadržaj približno isti: analiza raspoloživih resursa i potreba za vodom, analiza stanja vodoprivrede u svim njenim oblastima, utvrđivanje strategije razvoja vodoprivredne infrastrukture, predlog mera za zaštitu voda i zaštitu od voda, upravljanje i način razrešenja oponencija sa ostalim korisnicima prostora, predlog mera za realizaciju planskih rešenja (ono što su kod nas 'Smernice').

Analizirajući svetsku praksu u izradi strateških planskih dokumenata u oblasti voda, u novije vreme se uočavaju izvesna približavanja metodika njihove izrade, prezentacije i tretmana. Ranije su se uočavala tri prilaza pri strateškom planiranju razvoja vodoprivredne infrastrukture nekog područja.

Prvi pristup strateškom planiranju u oblasti voda je najokvirniji (spada u '*resources analyses & framing*' klasu zadataka planiranja) i bio je karakterističan za sredine koje nemaju razvojne planske dokumente. U tom slučaju se obavljaju samo procene vodnih potencijala i okvirno se sagledavaju razvojne mogućnosti tog područja, sa gledišta voda kao razvojno - resursne komponente. Takav pristup je sve ređi, pa se sada primenjuje samo u dosta nerazvijenim zemljama, kao prva faza prostornog planiranja.

Na drugom kraju skale nalazi se dosta rigidno, determinističko planiranje. Analiziraju se vodni resursi, vrši se deterministička ekstrapolacija potreba za vodom po prostoru i vremenu, štete od poplava spoljnim i unutrašnjim vodama, problemi zaštite voda. Na osnovu toga se utvrđuje jednoznačno rešenje razvoja vodoprivrednih sistema. Taj način planiranja bio je posebno karakterističan za zemlje sa centralizovanim planiranjem, a i kod nas su se sretali pokušaji da se upravo tako planira. Tako se dobija precizan, dosta rigidan plan, čija je osnovna slabost u tome što se zasniva na zabludi planera da može dosta tačno da "sagledava budućnost" ekstrapolacijom raznih procesa rasta, i da će se budućnost odvijati baš prema njegovim planskim predviđanjima.

Treći vid planiranja, koji se sada sve više koristi, i ka kome konvergiraju noviji nacionalni planski dokumenti u oblasti voda - nalazi se između ta dva ekstrema. To je fleksibilno, interaktivno planiranje - u uslovima neizvesnosti. Podrobno se analiziraju vodni resursi, razmatraju opsezi potreba (često se uvode različiti scenariji razvoja, npr. 'normalan razvoj', 'usporen razvoj', itd.), uočavaju se mogući sukobi interesa u sferi korišćenja, uređenja i zaštite voda, razmatraju sukobi interesa pri korišćenju prostora, definišu se prioriteti u konfliktnim situacijama, i - određuju adaptivna rešenja, koja nisu jednoznačna i koja se mogu prilagođavati izvesnim promenama u pravcima razvoja. **Takvo planiranje je usmeravajuće, jer usmerava razvoj prema resursnim mogućnostima**, ali ostavlja dovoljno širok prostor za realizaciju fleksibilnih, adaptivnih rešenja, za sve moguće 'scenarije' razvoja.

Takav način planiranja posebno je karakterističan za razvijene države, koje, zbog čitave game svojinskih odnosa, moraju da elastično planiraju, usmeravajući razvoj i plasman kapitala prema resursnim mogućnostima, ali ne namećući nepotrebna kruta planska rešenja i ograničenja.

Približno takav prilaz je primenjen i pri izradi Vodoprivredne osnove Srbije. Drugi koncept nije ni bio moguć, čak i da se želelo strogo determinističko planiranje, zbog niza neizvesnosti, od kojih su posebno relevantne bile sledeće: (a) ne postoje jasne projekcije demografskog razvoja Srbije, jer je u tom pogledu sada situacija nejasnija no ikada ranije, zbog velikih socijalnih poremećaja koje su donele ratne godine; (b) protekli period ekonomskog nazadovanja poremetio je sve ranije projekcije dugoročnog privrednog razvoja, te su vrlo neizvesna predviđanja potreba za vodom, (c)

velike su nepoznanice na ekonomskom planu, posebno na planu dinamike razvojnog oporavka i uspostavljanja veza sa svetskim tržištem kapitala. U takvim okolnostima Vodoprivredna osnova je urađena kao fleksibilan strateški dokument, koji planira globalne pravce razvoja vodoprivredne infrastrukture, koje vreme neće moći da demantuje. Rešenja su adaptivna, prilagodljiva u slučaju pomeranja težišta i dinamike ekonomskog razvoja. Planirani sistemi (posebno 18 sistema za obezbeđenje vode najvišeg kvaliteta i 10 tzv. rečnih sistema za ostale vidove korišćenja, uređenja i zaštite voda) se po dinamici i detaljizaciji mogu prilagođavati stvarnom razvoju demografskih, privrednih i drugih procesa koji utiču na projektne odluke. Sagledane su okvirne konfiguracije sistema, izvorišta i generalni pravci prevodenja voda, ali nisu data jednoznačna rešenja, već su ista razmatrana sa stanovišta mogućih opcija. Takođe, rešenja poštuju "budućnost koja je već započela", tj. samo dalje logično razvijaju već započete velike vodoprivredne sisteme, pretvarajući ih u sve složenije integralne sisteme, kojima se rešavaju problemi korišćenja voda, zaštite od voda i zaštite voda. Posebno je bitno da predviđena rešenja daju potrebne podatke koji su neophodni da bi drugi sistemi (privredni, urbani, infrastrukturni) mogli da prilagode svoj razvoj prema realnim resursnim mogućnostima i ograničenjima u oblasti voda.

Takav adaptivni vid planiranja sve izraženije karakterišu neke osobenosti, od kojih su najbitnije sledeće.

- Proces vodoprivrednog planiranja se tretira kao najvažniji deo planiranja uređenja prostora. Pritom je sve očitiije da **vodoprivredni planski dokumenti najvišeg reda moraju da prethode izradi nacionalnih prostornih planova**, pre svega zbog toga što su zahtevi vodoprivrednih sistema za konkretnim neophodnim prostorima lokacijski znatno uslovljeniji / obavezniji od zahteva ostalih korisnika prostora. Na taj način, vodoprivreda postaje jedan od apriornih planskih subjekata, a ne aposteriorni, kao nekada, kada se od nje tražilo da reši zahteve za vodom i druge vodoprivredne probleme - u uslovima potpuno definisanih drugih sistema.

- Integralnost rešenja se sve čvršće povezuje sa pojmom održivog razvoja. Može se reći da je integralno rešenje ono kompleksno rešenje koje je skladno uklopljeno u okruženje, višekriterijumski optimizirano sa ostalim korisnicima prostora. Rešenja koja proističu iz tih planskih dokumenata mogu se smatrati prihvatljivim

samo ako su ekološki valjana, ekonomski sigurna, tehnički ostvarljiva i sociološki prihvatljiva.

- Vodoprivredna planiranja, tako tretirana, dobijaju novu dimenziju. Ona postaju aktivni, apriorni deo planskih mera za očuvanje i zaštitu životne sredine i uređenje prostora. Vodoprivredni uslovi i ograničenja postaju sve presudniji pri donošenju odluka o lokacijama i pravcima širenja pojedinih industrija, pri izboru tehnoloških procesa, pri donošenju ključnih urbanističkih odluka, itd.

- Vodoprivredno planiranje se tretira kao permanentna aktivnost, koja se ne završava donošenjem odluka o konfiguraciji i parametrima vodoprivrednih sistema. Imajući u vidu činjenicu da se vodoprivredni sistemi planiraju u uslovima većih neizvesnosti u odnosu na druge sisteme, sva rešenja su uslovno optimalna do otklanjanja još nekih neizvesnosti i reambulacije dotadašnjih planova u skladu sa novim saznanjima o vodoprivrednim zahtevima, o sistemu i njegovom okruženju.

6. NEKA OTVORENA PITANJA ZA BUDUĆA PLANIRANJA

Ukoliko se autor ovog prikaza usudi da analizira Vodoprivrednu osnovu, u čijoj je izradi i sam aktivno učestvovao, onda se to svodi na ukazivanja na neka pitanja, koja treba imati u vidu pri prvoj reambulaciji Osnove.

- Velika vrednost Osnove je ta što je Srbiju tretirala kao jedinstven vodoprivredni prostor, te su tehnička rešenja tražena i optimizirana na makro planu čitave Republike. To nije odraz tadašnje (i sadašnje!) prevelike centralizacije Republike, već je proisteklo iz zahteva da se nađu najbolja tehnička rešenja u uslovima veoma velike prostorne i vremenske neravnomernosti vodnih resursa. Taj princip jedinstvenog vodoprivrednog prostora Srbije morao bi se negovati i u narednim fazama planiranja, nezavisno od neminovnih procesa regionalizacije i decentralizacije Republike, iz jednog prostog razloga: kako ćemo uskladihati naša vodoprivredna rešenja sa susednim državama, pa i državama savskog i dunavskog sliva, ukoliko svoja rešenja ne optimiziramo na nacionalnom nivou? Uostalom, nije li pomenuti evropski planski dokument ESDP najbolji dokaz valjanosti takvog pristupa?

- Radeći u uslovima ekonomske i pravne konfuzije tokom nestajanja stare i nastajanja nove države,

obrađivači nisu mogli da Osnovu učine koherentnom u svim njenim segmentima. U Osnovi su tehnička rešenja jasna i uskladena, ali su Smernice za realizaciju u nekim delovima dosta okvirne. Samo zato što obrađivači nisu imali tada (ali ni sada!) jasno definisan pravni i ekonomski okvir društva, u koji treba da smeste rešenja organizacije i finansiranja vodoprivrede. Zbog toga, po mišljenju ovog autora, reambulaciju Osnove Republike i ne treba raditi, bez obzira na zakonske vremenske rokove, sve dok se ne stvori jasan i koherentan društveni, organizacioni i ekonomski okvir državne zajednice, uskladen sa baznim načelima EU, u koji će se uklapati organizaciona i ekonomska rešenja vodoprivredne strategije Srbije. U međuvremenu, treba se usredsrediti na veoma važne i dosta složene pripreme analize, za izradu vodoprivrednih osnova velikih slivova i vodnih područja: izrada detaljnijih podloga, posebno hidroloških i hidrogeoloških, analize stanja, realizacija ključnih modula u VISS-u (Vodoprivrednom informacionom sistemu Srbije), posebno za informacionu podršku planiranju u GIS okruženju.

- Osnova je dobro definisala bazne ekonomske premise za realizaciju rešenja (stabilnost finansiranja, ekonomska cena vode i vodoprivrednih poslova, itd). Međutim, pošto su ekonomska rešenja u državnoj praksi sasvim suprotna (cena vode - depresirana više puta u odnosu na realnu - vazda je služila da se njome čuva socijalni mir, čak i po cenu propadanja vodoprivredne infrastrukture koja je stvarana tokom oko 280 godina), obrađivači su bili nemoćni: nisu mogli da realno sagledavaju obim i izvore finansiranja, što bi bilo nužno za jole ozbiljnije sagledavanje okvirne dinamike i redosleda realizacije predviđenih rešenja.

- Osnovom su definisane lokacije izvorišta podzemnih i površinskih voda i akumulacija, ali zbog gore navedenih razloga nije mogao biti dat decidan pravni, ekonomski i organizacioni instrumentarij za njihovu zaštitu. Ta zaštita se ne može obavljati samo papirima, zabranama, kako neki to dosta naivno smatraju. Zaštita prostora za izgradnju budućih vodoprivrednih sistema je izuzetno važna, ali sada nije sistemski rešena, ni Osnovom, niti bilo kakvim drugim planskim dokumentom. Za to je nužan dosta korenit zahvat u državnoj ekonomskoj politici. Jedno od ključnih pitanja je - prirodna renta, način njenog ubiranja i usmeravanja. Naime, delovi Srbije u kojima se nalaze izvorišta za regionalne vodovodne sisteme, nalaze se, po pravilu, u ekonomski manje razvijenim brdsko-planinskim područjima. Voda je, često, najvažniji resurs kojim ta područja raspolazu.

Zbog očuvanja kvaliteta vode takva područja su podvrgnuta izvesnim restrikcijama u razvoju (ne smeju se unositi "prljave tehnologije", ograničava se upotreba sredstava za zaštitu bilja, itd). Zbog toga je neophodno da se što pre, paralelno sa realizacijom politike realnih cena vode, u takva područja počne da usmerava deo tzv. prirodne rente od korišćenja voda, kao vid plaćanja vode kao dragocenog resursa koji ta područja stavljaju drugima na korišćenja, ali i kao vid ekonomske kompenzacije za restrikcije u razvoju, koje su posledica očuvanja izvorišta i prostora za realizaciju akumulacija i drugih objekata budućih regionalnih sistema za vodu najvišeg kvaliteta. Ekonomska zainteresovanost tih lokalnih zajednica za očuvanje vode kao resursa može se trajno obezbediti samo ekonomskim mehanizmima, kada se shvati da je voda resurs kao svaki drugi. Resurs koji oni koji ga imaju - prodaju onima kojima je potreban. A da bi ga prodavali - moraju ga brižljivo čuvati od obezvređivanja!

ZAKLJUČAK

Na osnovu tendencija koje su veoma vidljivo prisutne u teoriji i praksi planiranja razvijenih zemalja Zapada, nedvojbeno se može zaključiti da je u zadnjih desetak godina nastupila obnova legaliteta i povećanje značaja strateških planiranja u oblasti uređenja prostora, korišćenja i zaštite vitalnih resursa i životne sredine. Takva strateška planiranja se u EU podižu na nadnacionalni nivo. Vodoprivredno strateško planiranje, kao jedan od najvažnijih segmenata prostornih planova, dobija posebno na značaju. Smatra se da treba da za izvesnu fazu prethodi prostornim planovima. To planiranje se u razvijenim zemljama obavlja na nacionalnom nivou, ali se sve čvršće koordinira i na međuregionalnom, nadnacionalnom nivou. Iz svega toga se može zaključiti da će značaj planskih dokumenata kakve su vodoprivredne osnovne rasti u periodu koji je pred nama, dolazi period njihove reafirmacije. Reafirmacije na više nivoa - na nacionalnom nivou, na nivou velikih slivova i vodnih područja, sa sve čvršćim usklađivanjem i koordinacijom na nadnacionalnim nivoima velikih evropskih regija.

LITERATURA

- [1] Balchin, P. (1999): Regional Policy and Planning in Europe, Routledge, London
- [2] Blowers, A. (2000): Ecological and Political Modernisation - The Challenge for Planning, Town Planning Review, 4/2000
- [3] Bruk, S. (1990): Water: Scientific Management of a Vital Resource. Report of the IAHS, UNESCO, Paris
- [4] Buchanan, J. (1994): Ethics and Economic Progress, University of Oklahoma Press, Norman
- [5] Douglas, J.L. i R.R. Lee (1981): Economics of Water Resources Planning, McGraw-Hill
- [6] Dyck, S., editor (1990): Integrated Planning and Management of Water Resources. IHP, UNESCO, Paris.
- [7] Đorđević, B. (1986) Upravljanje vodama i uređenje voda. Uvodni referat na II Kongresu o vodama Jugoslavije, Ljubljana, knjiga 1, JDON, Beograd
- [8] Đorđević, B. (1988): Neke metodološke pouke za planiranje složenih vodoprivrednih sistema, Vodoprivreda, 116/1988
- [9] Đorđević, B. (1990): Vodoprivredni sistemi, Naučna knjiga, Beograd
- [10] Djordjević, B. (1993a) Cybernetics in Water Resources Management, WRP, Fort Collins, Co, USA
- [11] Đorđević, B. (1999): Integralni razvoj i upravljanje vodnim resursima, Voda za 21. vek, Beograd
- [12] Felkenmark, M. and G. Lindh (1984): How can we cope with the Water Resources Situation in the Year 2015? Ambio, 3 (4)
- [13] Klemeš, V. (1990): The Science of Hydrology: Where have we been? Where should we be going? What do hydrologists need to know? Commemorative Symposium "25 Years of IHD/IHP", Paris.
- [14] McDonald, A.T. and D.Kay (1988): Water Resources: Issues and Strategies. John Wiley & Sons, New York.
- [15] Neuman, P & A.Tomley (1998): Urban Planning in Europe - National Systems and Planning Projects, Routledge, London
- [16] Prostorni plan Republike Srbije (1995), Ministarstvo građevina, Beograd
- [17] Urlich, W. (1994): Critical Heuristic of Social Planning - New Approach to Practical Philosophy, Wiley & Sons, Chichester
- [18] Vodoprivredna osnova Republike Srbije (1996/2002), Beograd
- [19] Vujošević, M. (1997): Planiranje održivog razvoja, u Korišćenje resursa, održivi razvoj i uređenje prostora, IAUS, Beograd

RECENT TRENDS IN PLANNING THEORY AND PRACTICE
- About the Water Master Plan of Serbia -

by

Prof. dr. Branislav DJORDJEVIĆ
University of Belgrade, Faculty of Civil Engineering

Summary

In March 2002, the Government adopted the Water Master Plan of Republic Serbia. The author analyses this very important document and describes the general, global trends in the integrated development, use, and protection of water resources, as a most essential renewable resource for sustainable development of the society. Sustainability has become the basic principle of all development strategies, including (above all) the development of water resources. For that reason, any acceptable and sustainable water resources project must

be: ecologically sound, economically viable, technically feasible, and socially acceptable. Also, the author describes recent changes in the European Union's planning theory and practice, and the lessons learned for spatial planning and water resources planning in Serbia.

Key words: water master plan, spatial planning, deregulation, crisis of planning, sustainable development

Redigovano 01.09.2002.