

је значаја да се схвати улога Хашког трибунала и његове последње пресуде. Преведена је на српски језик можда у право време, с обзиром на то да се на Србију – и споља и

изнутра – врше снажни притисци да се одрекне Косова и Метохије.

Филип Блажојевић

UDC 338.1(497.11)

## СВЕСНО ПРОМИШЉАЊЕ УПРАВЉАЊА РАЗВОЈЕМ: УСЛОВ ИЗЛАСКА ИЗ КРИЗЕ

(Миодраг Вујошевић, Славка Зековић и Тамара Маричић,  
*Нови европски регионализам и регионално управљање у Србији*,  
Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд 2012)

*Нови европски регионализам и регионално управљање у Србији* М. Вујошевића, С. Зековић и Т. Маричић представља наставак вишегодишње плодне сарадње и упорног истраживачког рада у Институту за архитектуру и урбанизам Србије о развојним проблемима Србије. Ово дело представља тек први том двокњижја које ће бити заокружено када аутори започети рад кроз годину дана приведу крају.

Основни налаз аутора о стању управљања регионалним развојем у Србији гласи: након периода до краја 1980-тих када је као саставни део бивше СФРЈ припадала групи земаља с наглашено децентрализованим системом, с развијеним регионалним и локалним управљачким нивоом, Србија добила карактеристике земље радикално централизованог управљања. У том погледу у периоду транзиције, од 2000. наовамо, поред већег броја иницијатива за децентрализацију, уставних промена из 2006. године које су створиле претпоставке за такве промене и доношења законског оквира о регионализацији из 2009, суштински до децентрализације управљања није дошло.

У Србији је у периоду преобликовања привреде ка тржишном начину функционисања, упркос динамичном расту пропуштеног таласа економског и еколошког реструктурисања који је истовремено текао у Европској унији, тако да је овај раст у домаћим условима био раст без развоја. Као последица тога српска економија има обележја једне од најрастрошенијих и најмање одрживих привреда

у Европи напоредо с опстанком неодговарајућих образаца просторног развоја и еколошко просторне заштите. У области регионалног развоја очекивано ионако велике регионалне разлике додатно су продубљене у последњој деценији, чему су тржишне реформе обилато допринеле, јер се о регионалном и територијалном развоју уопште није водило рачуна. Шири оквир и уједно разлог оваквог стања аутори виде у „слому стратешког мишљења, истраживања и управљања“ који је на сцени више деценија.

Чињеница је да нарочито последњих година јачају све бројније иницијативе и залагање за решавање регионалног питања и квалитетнијег просторног развоја. Међутим, како аутори истичу, својеврстан проблем је то што нема ниједног предлога који би се на системски начин, кроз *ex ante* евалуацију предложених опција бавио развојним питањима. Највећи број ових иницијатива је једностран, јер мимоилазе питање које је у хијерархији важније. Другим речима, не баве се основним питањем: превазилажење „слома стратешког мишљења, истраживања и управљања“. У европским оквирима трансформације на регионалном и метрополском нивоу су проистекле из потребе за прилагођавањем на околности усложене и ојачане међународне конкуренције. У домаћим условима још се полази од традиционалних и једностранних уставноправних схематизованих оквира, а да се пренебрегава потреба за изменама система управљања. Ово је неопходно тим пре, што је у међувремену дошло

до слома неолибералног концепта, који је и главни изазивач институционалног и развојног слома. Отуда се аутори залажу за то да се на темељима домаћих потенцијала и ограничења, као и европских искустава у трагању за одговором на најновије изазове управљања развојем, изнађу алтернативна стратешка решења за вођење општих и секторских развојних политика.

Док Европа није губила време и прилагођавала је своју привреду на нове изазове, Србија се у великој мери стихијно развијала доспевши до статуса „унутрашње европске периферије“, као својеврсна политичка, дужничка, економска, финансијска и еколошка (полу)колонија пред вратима колапса. По ауторима, за овако црну слику могу се окривити „себичне, некомпетентне и друштвено неодговорне елите“, што уједно представља озбиљну тешкоћу за покретање и реализацију алтернативних рационалних приступа управљању развојем.

Да би дошли до одговарајућег одговора у сегменту који се односи на регионални развој аутори су анализирали следећа питања: прво, општи управљачки аспекти регионалног планирања и управљања; друго, традиционални и нови европски приступ у управљању на метрополском и регионалном нивоу; треће, најновији европски тренд у погледу промишљања и управљања развојем који се састоји у оклопу од либералног и неолибералног приступа; четврто, приступ политици регионалног развоја у ЕУ и, пето, импликације промена у регионалној политици ЕУ, нарочито на институционалне и организационе аспекте.

Књига се састоји из седам поглавља с уводом, закључком и списком коришћене литературе. У првом делу студије аутори се баве општим питањима регионалног управљања, при том одређујући најпре регионално питање и регионално управљање као основну тему, потом паралелне процесе федерализације и регионализације и регионално питање, односно регионалну политику и управљање.

У другом поглављу се дефинише регион као основни предмет истраживања, као и управљање растом и развојем региона, односно регионални аспект раста и развоја. Нарочиту пажњу привлачи анализа фактора регионалног раста и развоја и конвергенције/дивергенције регионалног раста и развоја,

при чему је поред теоријског приступа приказан важан пример Европске уније. Разматрајући питање да ли се регионалне разлике смањују или повећавају и зашто, аутори истичу две школе: прва је „теорија конвергенције“, која је доминантна и која тумачи да се разлике смањују на основу сталних повраћаја приноса због деловања опадајуће продуктивности капитала, међурегионалне трговине и међурегионалних миграција. Друга школа „кумулативних узрочности“ напротив говори о повећавању регионалних разлика, објашњавајући да је раст увек просторно селективан и кумулативан процес. Аутори се пак опредељују за еклектички приступ, јер стварност указује на оба процеса. Наиме, у раним фазама развоја доминирају фактори конвергенције, што уз ниску почетну основу, ствара услов за бржи раст мање развијених подручја. Насупрот томе у релативно напреднији привредама до изражаја долазе економија обима, позитивне екстерналије, величина тржишта, истраживање и развој, због чега се ова подручја брже развијају од просека.

Трећи део анализе посвећен је историјском осврту на питање европског регионализма после Другог светског рата, супростављајући традиционални новом европском регионализму. При том, већ неколико деценија нови европски регионализам јесте сложени израз јачања супранационалног нивоа у Европској унији и напоредог процеса децентрализације. Посебна пажња посвећена је значају који са становишта регионалне политике у Унији имају пригранична подручја и зоне.

У четвртном делу монографије аутори анализирају улогу метрополских подручја и градова – региона у регионалном управљању. При том се најпре истиче сазнање о појачаној важности метрополских подручја и градова–региона у условима кризе „државне благостања“ и јачања глобалне конкурентности националних привреда. Имајући у виду да се у новим условима просторни развој и управљање критички посматрају са становишта задовољавања критеријума одрживости развоја и еколошких критеријума аутори подвргавају анализи јачање важности градова–региона с овог аспекта. Затим се разграничава старо и ново значење термина град–регион. На крају поглавља даје се осврт на ситуацију у Србији са становишта

повећања значaja метрополских подручја, односно градова–региона. Аутори констатују да се у већини земаља ЕУ увелико одвија трансформација од владања ка управљању, а у Србији је овај процес тек у зачетку, при чему се често среће једнострано и/или погрешно тумачење ових процеса. Ово је одраз запуштености планирања и управљања развојем. Зато се само изузетно у донетим развојним документима среће приступ који интегрише различите развојне политике у стратешки просторни оквир, уз праву меру реалистичности полазећи од услова кризе и нови приступ у предлагању институционално–организационих аранжмана у припремању, доношењу и реализацији планова/одлука. Напротив, поред чињенице да је донета десетина (просторно) развојних докумената очигледно је да они одржавају стање које је далеко од превладавања слома стратешког управљања развојем, јер у њима нема интеграције социоекономских и еколошко–просторних аспеката развоја, нити иоле веће пажње посвећене спровођењу.

Пето поглавље посвећено је отвореном питању да ли је „нови обрт у планирању“, који је дефинисан као отклон од наглашеног неолибералног приступа просторном развоју и његовом управљању ка већем нагласку на потреби за свесним усмеравањем, координацијом и управљањем, још увек релевантан. Од велике је важности преиспитивање којем аутори подвргавају приступ који се назива „одрживим развојем“ у корист генералнијег приступа „развоју“. Наравно, одговарајућа пажња се посвећује либералној и неолибералној критици планирања и то са становишта оправданог супротстављања овом у много чему превазиђеном и уском посматрању развоја. Да не би остали на нивоу теоријског аутори највећу пажњу посвећују примењеној анализи ових питања на Србију, полазећи од тежње Србије да се придружи ЕУ. Указује се пуним правом на продубљивање регионалних разлика у Србији последњих деценија и „просторни неред“. Током првих година транзиционог процеса у Србији реформатори су имали аверзију према планирању и развоју, објективно оцењују аутори. Последњих година дошло је само формално до повратка стратешком планирању, јер уколико се мало загребе по визионарским идејама о „новом моделу раста“ или „реиндустријализацији“ најпре се уочава да је реч о

готово истим људима који су заступали неолиберални концепт развоја и друго, много важније, ови документи врве од фантомских и/или промашених циљева. Аутори постављају питање: зашто је толико важно говорити о овим генералним питањима постсоцијалистичке трансформације у књизи о регионалној проблематици и истовремено одговарају: зато што је глобално на делу слом неолибералног система и локално крај илузије о само једном исходишту – ружичастом путу у транзицију. Аутори овоме супротстављају нови модел раста и развоја и регионалног управљања, као његов саставни део. У том контексту они дају одговор на питање који облик комуникације у планирању и управљању просторним развојем представља оптимално решење. У сваком случају оно што је веома драгоцено и то је једна од најважнијих порука ове књиге – насупрот става да нема алтернативе они указују да, напротив – постоји хиљаде алтернатива у транзицији.

У завршном делу књиге анализира се регионална политика Европске уније, односно политика регионалног развоја, при том разграничавајући најновији период од претходног периода до 2000. године. Највећа пажња посвећена је текућој политици регионалног развоја, за период 2008–2013, а апострофирајући при том чињеницу да управљање регионалним развојем не резултује очекивањима да ће се регионални развој хармонизовати тј. да ће се регионалне разлике смањити, како се то циљано означава. Питања повезаности регионалне, економске и социјалне компоненте развоја детаљније су анализирана, с тежњом да се подробније осветле последице и препостављене резултатне промене регионалне политике Европске уније. Када је реч о импликацијама на регионалну политику у Србији полази се од оцене да се у будућности може очекивати даље продубљивање разлика између метрополских/развијених и најмање развијених подручја, указујући при том на ограничене могућности и инструментаријум регионалне политике развоја.

Ова књига представља допринос науци у два вида: Прво, реч је о промишљању начина којима би се изашло из ћорсокака у који је ушла Србија са становишта управљања развојем и регионалним развојем, јер слом координације развоја и планског приступа

просторном разvoju još uvek nije prevaziđen. Dakle, na teorijskom i praktičnom nivou se ukazuje na pravce izlaska iz svojevrsne krize planiranja, a takvih pristupa o prostornom planiranju kod nas jednostavno nema. Drugo, u pogledu regionalnog razvoja osim ukazivanja na prevелики stepen централизације у управљању у Србији анализирани су велике и растуће регионалне разлике. Ово је послужило као основа за предлагање и научно промишљање концепта регионалног развоја који би омогућио хармонизацију регионалног развоја у Србији одозго надоле, дакле, од дефинисања оптималног концепта региона до израде одговарајућих развојних докумената и њихове реализације на основи нових европских искустава у управљању регионалним развојем.

Основна нит у овом раду је указивање на неодрживо стање у Србији у погледу управљања развојем, укључујући просторну и регионалну компоненту. Наиме, аутори полазе од налаза да је у Србији после периода наглашене децентрализације, током 1990-тих година дошло до радикалне централизације, а током периода транзиције, упркос предлога за децентрализацију и доношењу неких законских решења у овом домену, Србија је остала наглашено централизована. Истовремено, иако је протеклих десетак година остварени привредни раст био релативно брз заправо није било развоја, а регионалне

разлике, које су ионако биле међу највишима у Европи, даље су се продубиле. У протеклом транзиционом периоду било је доста иницијатива за решавање проблема регионалног развоја, али је њихов проблем у основи што су била на нивоу елитистичког и теоријског, без отварања питања шта би таква решења могла практично да произведу. Ово је последица слома планског приступа развоју који још уvek није превазиђен, већ напротив продубљен преовлађујућим неолибералним приступом транзицији. Док је Европа и Европска унија у међувремену развила висок степен координације у управљању просторним развојем и развила и реализовала нове концепте прилагођавања појачаној тржишној утакмици на глобалном нивоу, Србија је заостала и у погледу теоријског приступа просторном и регионалном развоју и у практичним импликацијама развоја. Отуда је тежња аутора да овом књигом дају допринос промишљању решења за превазилажење оба проблема. Они све опције остављају отвореним, на тај начин потврђујући своју тезу о хиљадама могућих алтернатива у транзицији. При том, као константа стоји њихово професионално залагање за развој постсоцијалистичке полиархије, активног и грађанског друштва, а остваривању тог циља највише може допринети модел планирања који омогућава комплексну друштвену трансформацију.

*Мирољуб Хаџић*