

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ

Тамара Б. Маричић

**СОЦИЈАЛНИ АСПЕКТИ У ПРОСТОРНОМ
РАЗВОЈУ РУДАРСКИХ РЕГИОНА
- МОГУЋНОСТ УНАПРЕЂЕЊА
НА ПРИМЕРУ СРБИЈЕ**

докторска дисертација

Београд, 2014.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF GEOGRAPHY

Tamara B. Maričić

**SOCIAL ASPECTS IN THE SPATIAL
DEVELOPMENT OF MINING REGIONS
- POSSIBILITY OF IMPROVEMENT USING
THE EXAMPLE OF SERBIA**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2014

Ментор:

др Дејан Ђорђевић, редовни професор
Универзитет у Београду
Географски факултет

Чланови комисије:

1. др Дејан Филиповић, редовни професор
Универзитет у Београду
Географски факултет

2. др Миодраг Вујошевић, научни саветник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Датум одбране докторске дисертације: _____
Београд

ДОКТОРАТ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Желела бих да се захвалим мојим драгим професорима - Дејану Ђорђевићу и Дејану Филиповићу на стручним сугестијама и спремности да својим ауторитетом подрже мој рад на овој дисертацији. Посебну захвалност упућујем колеги Миодрагу Вујошевићу, који ме је током дугогодишњег заједничког рада водио и помагао саветима и стручном подршком.

Велику захвалност дугујем првобитним члановима комисије, који су због законских ограничења морали да се формално повуку: професору Бориславу Стојкову уз чију помоћ сам осмислила тему истраживања и развила полазне хипотезе анализирајући пост-експлоатациона искуства Источне Немачке у Leibnitz Institut für Ökologische Raumentwicklung у Дрездену (под окриљем професора Bernhard Müller-a); колеги Ненаду Спасићу, који ме је одавно „увукао“ у проблематику рударских региона (од Колубаре, преко Костолца, до Бора) и саветовао у професионалном и стручном погледу; и професорки Ксенији Петовар, чија ме енергија за заштитом права становништва подстицала и без чије помоћи - савета, усмеравања, редакције овај рад сигурно не би био довољно критичан.

Такође се захваљујем руководству Института за архитектуру и урбанизам Србије (Игору Марићу и Сашу Милијићу) за значајну моралну и материјалну подршку приликом израде дисертације, драгим колегама и сарадницима Славки Зековић и Божидару Стојановићу који су ми својим искуством, професионалношћу и стрпљењем помогли да стекнем потребна сазнања, као и осталим колегама и пријатељима (Јелени, Божи и др.) на спретној техничкој и стручној помоћи.

Мојој породици, хвала на љубави, великом разумевању, помоћи и бодрењу током свих ових година.

СОЦИЈАЛНИ АСПЕКТИ
У ПРОСТОРНОМ РАЗВОЈУ РУДАРСКИХ РЕГИОНА
- МОГУЋНОСТ УНАПРЕЂЕЊА НА ПРИМЕРУ СРБИЈЕ

Резиме

Предмет истраживања докторске дисертације представљају анализа и процена утицаја на друштвени (социјални) развој до којих може доћи приликом различитих процеса просторног развоја на подручју рударских региона, као и могућност унапређења ове осетљиве проблематике генерално, а посебно у случају Србије. На основу досадашњих релевантних теоријских и емпиријских изучавања, истраживање је имало за циљ да утврди социјалне (друштвене) аспекте утицаја до којих долази у процесу просторног планирања развоја рударских региона, као и најприкладније мере усмеравања, компензације и ублажавања негативних утицаја индукованих развојем рударства и комплементарних активности, како би се планиране промене што боље ускладиле са актуелним изазовима одрживог развоја.

У том контексту је било неопходно анализирати и систематизовати теоријске аспекте и контексте сагледавања социјалних утицаја рударских активности, са посебним освртом на новије тенденције; анализирати и унапредити постојеће методологије, критеријуме и варијабле за процену утицаја рударских и пратећих активности; проучити правне оквире: међународну обавезујућу и факултативну регулативу, прописе међународних организација, национално законодавство, факултативне смернице и принципе и сл.; испитати и проверити механизме процењивања и ублажавања негативних утицаја просторног развоја рударских региона у Србији на друштвени развој. На овим основама, у дисертацији је указано на недостатке који постоје у теорији и пракси разматрања социјалних аспеката у пракси просторног планирања у Србији, пре свега рударских региона, и користећи научна сазнања и искуства земаља које имају дужу традицију у анализирању ових питања и прилагођавајући их нашим условима и могућностима, предложена су нека оптимална решења овог проблема.

Теоријско-методолошка полазишта истраживања утицаја рударских радова на друштвени развој заснована су на парадигми одрживог развоја, нарочито социјалном аспекту одрживости (који је потребно избалансирати са, често наглашенијим, економским и еколошким аспектима) и у складу са тим, новим трендовима и концептима заштите људских права, активне партиципације јавности, друштвено одговорног пословања, транспарентности, и др.

На основу приказаног теоријско-методолошког концепта, истраживање спроведено за потребе докторске дисертације развијено је у неколико међусобно условљених и повезаних целина: увод, шест поглавља и закључна разматрања.

Примерено проблему, предмету, циљу и постављеним задацима истраживања, анализи референтне литературе и обављеним претходним истраживањима, постављена је следећа полазна хипотеза: експлоатација и прерада минералних сировина имају значајне утицаје на социјални развој у рударским регионима, и њихово решавање представља основну претпоставку за укупан одрживи развој региона. Под-хипотезе укључују: 1) предуслов успешног планирања развоја рударских басена представља процена социјалних утицаја; 2) просторно планирање има кључну улогу у имплементацији мера за ублажавање негативних ефеката рударства; 3) развој методологије за утврђивање обима и значаја социјалних утицаја доприноси одрживом развоју; 4) досадашњи политичко-друштвено-економски развој у Србији изазвао је значајне проблеме и недостатке у овој области; и 5) резултати овог истраживања представљаће основ за побољшање квалитета живота становништва у рударским регионима у Србији. Спроведено истраживање је у потпуности или делимично потврдило постављене хипотезе.

У складу са савременим сазнањима, као и потребама и задацима истраживања, утицај рударских активности анализиран је у историјском и савременом контексту, нарочито са аспекта: 1) развоја рударских насеља; 2) принудног пресељења и губитка земљишта; 3) угрожености староседелачког становништва; 4) миграције радне снаге; као и 5) утицаја на женско становништво; 6) подршке рударских компанија здравственој заштити и образовању; 7) коришћења принудног и дечијег рада; и 8) примене силе.

На основу спроведеног истраживања формирана је теоријско-методолошка основа за разумевање друштвених аспеката и утицаја развоја у просторном планирању рударских региона у Србији (Колубарски, Костолачки, Борски и остали). Од средине 1960-их, рудари у Србији су имали релативно високе просечне зараде (нарочито у производњи угља, нафте и гаса), а сличан тренд је присутан и данас. Истовремено, интереси локалне заједнице су најчешће били подређени националним приоритетима, па се није поклањало превише пажње ублажавању негативних утицаја до којих је долазило нарочито због експропријације и расељавања становништва. Утврђено је да су се најзначајнији досадашњи проблеми и недостаци односили на: 1) скроман обим поштовања имовинских права угроженог становништва и права на здраву животну средину и квалитет живљења (слаби механизми за заштиту права и интереса грађана и локалних заједница); 2) нетранспарентност процеса планирања и доношења одлука, манипулисање информацијама о квалитету животне средине и здрављу становништва; 3) површне и ретке консултације са заинтересованим и угроженим странама (нарочито када је реч о принудном пресељењу); 4) неусаглашеност са међународним стандардима и прихваћеним обавезама (усвојеним конвенцијама, директивама, и сл.); 5) недостатак државног притиска (законодавна уређеност) и подршке (нпр. пореских олакшица) компанијама да примењују друштвено одговорно пословање; 6) недостатак одговарајуће правне регулативе у области утицаја развојних активности на становништво; 7) монофункционалне заједнице; и 8) индуковање деаграризације (често и осиромашења пољопривредног становништва) и неравномерног просторног развоја (уз бесправну изградњу).

Сумарно, на основу претходно изложеног, могући правци планирања развоја у рударским регионима у Србији морају се заснивати на обавезности спровођења *ex-ante* и *ex-post facto* анализе/евалуације и мониторинга утицаја на становништво и друштвени развој, и применити приступ широке партиципације заинтересоване и угрожене јавности у свим фазама планирања. У том процесу одлучујућа је улога државе која треба да формира одређене легислативне и друштвено-политичке предуслове. Ови услови обухватају: измене и допуне кључних закона и подзаконских аката у овој области (или усвајање посебног интегралног акта који би регулисао област планирања рударских региона) и увођење обавезе

спровођења посебне процене социјалних утицаја у случају могућих значајних утицаја планираног развоја, када инструменти процене утицаја и стратешке процене утицаја нису довољни, развој националне политике управљања минералним ресурсима; подршку усвајању и примени новијих иницијатива у рударству (транспарентност, борба против корупције, друштвено одговорно пословање и др.), укључивање грађана у припремање и доношење планско-развијних одлука, подршку диверзификацији привредних активности у рударским заједницама, ублажавање негативних последица затварања рудника (програми за развој заједница након завршетка рударских радова, преквалификација радника и др.), посебну заштиту осетљивих група (деце, старих, жена), регулисање права староседелца, усмеравање планирања и коришћења земљишта, анализу и управљање утицајима на животну средину и становништво, пореску политику, иностране инвестиције и размене.

Кључне речи: *социјални развој, социјални утицаји, рударски региони, људска права, друштвена одговорност, просторно планирање, Србија, Колубарски лигнитски басен.*

Научна област: Просторно планирање

УДК: 71

SOCIAL ASPECTS
IN THE SPATIAL DEVELOPMENT OF MINING REGIONS -
POSSIBILITIES OF IMPROVEMENT USING THE EXAMPLE OF SERBIA

Summary

The research topic in doctoral dissertation is the analysis and assessment of the social impact that can occur during the various spatial development processes of mining regions, and the possibility for improving this sensitive topic generally, and especially in the example of Serbia. Based on the existing relevant theoretical and empirical research, this research study aims to establish the social impact during the spatial planning of mining regions, as well as to determine the most suitable measures to direct, compensate and mitigate the negative impact induced by mining and complementary activities, in order to synchronize the planned changes with current challenges of sustainable development.

In this context, it was necessary to analyze and systemize the theoretical aspects and contexts when evaluating the social impacts of mining activities, with a special emphasis on recent trends; to analyze and improve existing methodologies, criteria and variables for assessing the impact of mining and related activities; to study the legal framework, including internationally binding and voluntary regulations, the regulations of international organizations, national legislation, voluntary guidelines and principles, etc.; and to examine and verify the mechanisms of assessment and mitigation of negative impacts of spatial development of mining regions in Serbia on social development. On this basis, the thesis points out the flaws that exist in the theory and practice of evaluating the social aspects in planning practice in Serbia, primarily mining regions, and using the scientific knowledge and the experience of countries that have a long tradition in analyzing these issues in order to adapt them to our conditions and opportunities and propose an optimal solution to this problem.

The theoretical and methodological starting points for researching the impact of mining activities on social development are based on the sustainable development paradigm, particularly on the social aspect of sustainability (that has to be balanced with, often more emphasized economic and environmental aspects), and are in accordance with

these new trends and concepts of human rights protection, active public participation, corporate social responsibility, transparency, and related concerns.

Based on these theoretical and methodological concepts, the research conducted for this doctoral dissertation is developed in several interrelated parts: an introduction, six chapters, and concluding remarks.

In order to frame to this issue, subject, purpose and research tasks, analysis of reference literature and previously conducted research, the following initial hypothesis is set: the exploitation and processing of mineral resources have a significant impact on social development in mining regions, and their solution is a basic prerequisite for overall sustainable regional development. Sub-hypotheses include: 1) a precondition for successful planning of any mining basin is a social impact assessment; 2) spatial planning has a key role in the implementation of measures to mitigate the negative effects of mining; 3) development of a methodology for determining the scope and importance of social impacts contributes to sustainable development; 4) the current political and socio-economic development in Serbia has caused significant problems and deficiencies in this area; and 5) the results of this research will form the basis for improving the quality of life in the mining regions in Serbia. The conducted research has confirmed the hypotheses completely or partially.

In accordance with current knowledge and research needs and objectives, the impact of mining activities is analyzed in the historical and contemporary context, particularly in terms of: 1) the development of mining settlements; 2) the forced resettlement and loss of land; 3) The vulnerability of indigenous peoples; 4) labor migration; 5) the impact on the female population; 6) support of mining companies to health care and education; 7) the use of forced and child labor; and 8) the use of force.

A theoretical and methodological basis for understanding the social aspects and impact of development in spatial planning of mining regions in Serbia (Kolubara, Kostolac, Bor region and others) is formed based on research. From the mid-1960s, miners in Serbia have had relatively high average wages (especially in the production of coal, oil and gas), and similar trend continued today. At the same time, the interests of local community have often been subordinated to national priorities, and there has not been much attention to the mitigation of those negative impacts which were especially induced by expropriation and population displacement.

It was found that the most important current problems and deficiencies are related to: 1) modest respect for the property rights of affected populations and rights to a healthy environment and quality of life (weak mechanisms for protecting the rights and interests of citizens and communities); 2) lack of transparency within the planning and decision-making process, manipulation of information about the quality of the environment and the health of the population; 3) superficial and rare consultation with the interested and affected population (especially in the case of forced relocation); 4) non-compliance with the international standards and accepted obligations (adopted conventions and directives) 5) lack of government pressure (legislative arrangement) and support (e.g. tax incentives) to companies to implement CSR; 6) lack of an appropriate legal framework in the area of the social impact of development activities; 7) mono-functional community; and 8) the induced deagrarization (often also the impoverishment of rural population), and uneven spatial development (with illegal construction).

In summary, based on these issues, the possible directions of development planning in the mining regions of Serbia must be based on the mandatory implementation of ex-ante and ex-post facto social impact analysis/evaluation (and monitoring), and the application of the approach of broad participation of the interested and affected public in all stages of the planning process. In this process, the state has a key role as it has to create specific legislative and socio-political conditions. They include - amendments to key legislation and regulations in this area (or the adoption of a special integrated act to regulate the area of planning mining regions) and obligatory implementation of special social impact assessment in the case of potential significant impacts of the planned development, when instruments of impact assessment and strategic impact assessment is not sufficient; the development of national policy management of mineral resources; support for the adoption and implementation of recent initiatives in the mining industry (transparency, anti-corruption, corporate social responsibility, etc.), the involvement of citizens in decision-making, support for the diversification of economic activities in mining communities, mitigation of the negative effects of mine closure (programs for community development after the end of mining operations, retraining workers etc.), special protection of vulnerable groups (like children, the elderly, women), the directing of planning and land use, the analysis and management of environmental and social

impacts, tax policy, foreign investment and exchange, and regulation of the rights of the indigenous.

Key words: *social development, social impacts, human rights, social responsibility, spatial (regional) planning, Serbia, Kolubara lignite basin*

Scientific field: Spatial planning

UDC: 71

САДРЖАЈ

	страна
Резиме	i
Summary	v
I УВОД	1
1. ПРОБЛЕМ И ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА	1
2. ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА	3
3. ЗАДАЦИ ИСТРАЖИВАЊА	5
4. ХИПОТЕЗЕ	6
5. НАУЧНЕ МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА	7
6. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ ТЕЗЕ, ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ И ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА РЕЗУЛТАТА	8
7. СТРУКТУРА И САДРЖАЈ ДИСЕРТАЦИЈЕ	11
II ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ	13
1. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ	13
2. ОСНОВНИ ПОЈМОВИ	25
III ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ АСПЕКТИ И КОНТЕКСТ САГЛЕДАВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА ПРИЛИКОМ ПЛАНИРАЊА РАЗВОЈА РУДАРСКИХ РЕГИОНА	31
1. ПРОЦЕЊИВАЊЕ СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА	31
1.1. Порекло и историјски развој	33
1.2. Тумачења и дефиниције процене социјалних утицаја	40
1.3. Концептуални приступи процењивању социјалних утицаја	43
1.4. Користи и недостаци процењивања социјалних утицаја	48
1.5. Инструменти за процењивање социјалних утицаја	52
1.6. Социјални утицаји и процеси друштвене/социјалне промене	58
1.7. Врсте утицаја на социјални развој	61
1.8. Социјални утицаји током развојног циклуса плана, пројекта или програма	64
1.9. Варијабле за процењивање социјалних утицаја	68
2. МЕТОДОЛОГИЈА ПРОЦЕЊИВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА	73
2.1. Методолошки приступ процењивању социјалних утицаја: основне компоненте процеса	75
2.2. Основне методе и технике	78
2.3. Извори података	81
2.4. Значај учешћа јавности	83

IV	АСПЕКТИ УТИЦАЈА РУДАРСКИХ РАДОВА НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ У МЕЂУНАРОДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ	90
1.	МЕЂУНАРОДНО ЗАКОНОДАВСТВО	91
1.1.	Област принудног исељавања	93
1.2.	Област права староседелаца	94
2.	ИСКУСТВА МЕЂУНАРОДНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИНСТИТУЦИЈА	96
V	УТИЦАЈ РУДАРСКИХ АКТИВНОСТИ НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ	107
1.	ИСТОРИЈАТ И ЗНАЧАЈ	107
2.	ВРСТЕ УТИЦАЈА РУДАРСТВА НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ	110
3.	НАЈЗНАЧАЈНИЈИ АСПЕКТИ УТИЦАЈА РУДАРСКИХ АКТИВНОСТИ НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ	113
3.1.	Рударска насеља (“Boom towns” и компанијски градови)	114
3.2.	Расељавање, принудно пресељење и губитак земљишта	119
3.3.	Староседелачко (аутохтоно, традиционално, домородачко, племенско) становништво	125
3.4.	Миграција радне снаге	129
3.5.	Остало	132
3.5.1.	Женска популација	132
3.5.2.	Здравствена заштита и образовање	135
3.5.3.	Принудни и дечији рад	136
3.5.4.	Коришћење силе	139
3.6.	Улога државе у решавању социјалних аспеката рударских активности	139
VI	ДРУШТВЕНО ОДГОВОРНО РУДАРСТВО: ОДНОС РУДАРСКИХ КОМПАНИЈА ПРЕМА ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ	141
1.	УВОДНА РАЗМАТРАЊА	141
2.	НОВИЈИ ТРЕНДОВИ, ИНСТРУМЕНТИ И ПРЕПОРУКЕ	142
2.1.	Смернице финансијских институција	146
2.2.	Новије иницијативе у рударству	148
2.2.1.	Транспарентност у борби против корупције	152
2.2.2.	Праћење имплементације	155
2.3.	Друштвено одговорно пословање (ДОП)	156
2.3.1.	Друштвено одговорно пословање у Србији	162
3.	СТРАТЕГИЈА ЗАТВАРАЊА РУДНИКА	166
3.1.	Утицаји на заједнице	166
3.2.	Утицаји на појединце	168
3.3.	Како предвидети и ублажити негативне ефекте?	169
3.4.	Законодавство у Србији	176

VII	СОЦИЈАЛНИ АСПЕКТИ У ПРОСТОРНОМ РАЗВОЈУ РУДАРСКИХ БАСЕНА У СРБИЈИ	178
1.	ФИНАНСИЈСКЕ КОРИСТИ ОД РУДАРСТВА У СРБИЈИ ЗА ЛОКАЛНО СТАНОВНИШТВО	178
2.	АСПЕКТИ УТИЦАЈА РУДАРСКИХ РАДОВА НА СТАНОВНИШТВО У ДОМАЋЕМ ЗАКОНОДАВСТВУ	185
3.	СТУДИЈА СЛУЧАЈА - КОЛУБАРСКИ ЛИГНИТСКИ БАСЕН	194
3.1.	Заштита имовинских права становништва	201
3.2.	Принудно расељавање и пресељење	207
3.3.	Укључивање грађана у припремање и доношење планско-развојних одлука	216
3.4.	Утицај на јавно здравље	224
3.5.	Праћење реализације	225
3.6.	Завршне напомене о утицају рударских радова на подручју Колубарског региона	226
VIII	ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	228
1.	УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	229
2.	ОСНОВНИ НАЛАЗИ: ПРОБЛЕМИ ПРИЛИКОМ ПРОЦЕЊИВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА	231
3.	УЛОГА ДРЖАВЕ	233
4.	ЗНАЧАЈ И МОГУЋНОСТИ УНАПРЕЂЕЊА ПРОЦЕЊИВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА У СРБИЈИ	169
5.	УТИЦАЈ НА БУДУЋИ ИСТРАЖИВАЧКИ РАД	238
	Литература	240
	Прилози	273
	Биографија аутора	

СПИСАК ТАБЕЛА:

- Табела 1: Традиционални и нови приступи у законодавству
Табела 2: Технократски и политички приступ
Табела 3: Усмереност социјалних процена
Табела 4: Делимични списак процеса друштвених/социјалних промена
Табела 5: Основне врсте социјалних утицаја
Табела 6: Листа 28 варијабли за процену социјалних утицаја
Табела 7: Општа методологија процене социјалних утицаја – основни модел ПСУ
Табела 8: Најчешће коришћени извори података приликом израде ПСУ
Табела 9: „Спектар учешћа јавности“
Табела 10: Користи укључивања јавности у процес процене социјалних утицаја
Табела 11: Могући фактори ризика повезани са затварањем рудника
Табела 12: Компаративни преглед запослености и зарада у пет рударских општина
Табела 13: Циљеви и индикатори друштвеног развоја разматрани у процесу СПУ на територији Колубарског лигнитског басена
Табела 14: Циљеви и индикатори друштвеног развоја разматрани у процесу СПУ на територији Костолачког угљеног басена
Табела 15: Матрица заинтересованих страна/актера за развој експлоатације и прераде угља у Колубарском лигнитском басену

СПИСАК СЛИКА:

- Слика 1. Интегрисани систем процене утицаја на животну средину и социјални развој
Слика 2. Циљеви и средства за побољшање учинка расељавања узрокованог рударством
Слика 3: Пирамида друштвено одговорног пословања
Слика 4: Смањење површина пољопривредног земљишта на подручју Колубарског лигнитског басена у периоду 2005-2020.
Слика 5: Смањење површина пољопривредног земљишта у зони утицаја површинског копа „Радљево“ у периоду 2010-2020.
Слика 6: Утицај рударских радова на подручју ППППН Колубарског лигнитског басена на смањење броја домаћинстава у периоду 2008-2020.
Слика 7: Утицај ППППН Колубарског лигнитског басена на насеља и пресељење становништва у периоду 2008-2020.
Слика 8: Утицај површинског копа „Радљево“ на насеља и пресељење становништва
Слика 9: План пресељења насеља Вреоци

СПИСАК ГРАФИКОНА:

- Графикон 1: Основни модел процене социјалних утицаја
Графикон 2: Концептуални систем кумулативних утицаја рударства
Графикон 3: Промене нето зарада у односу на укупну просечну зараду у РС за привредне делатности рударства, за период 1965/2000 (у %)
Графикон 4: Промене нето зарада у односу на укупну просечну зараду у РС за привредне делатности рударства, за период 2001/2010 (у %)

1. ПРОБЛЕМ И ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет истраживања докторске дисертације представљају анализа и процена утицаја на друштвени (социјални) развој до којих може доћи приликом одвијања различитих процеса просторног развоја на подручју рударских региона, као и могућност унапређења ове осетљиве проблематике генерално, а посебно у случају Србије.

У процесу планирања просторног развоја одређеног подручја важно је открити, анализирати, упоредити и (пр)оценити могуће ефекте значајнијих активности у простору пре него што до њих дође. Потенцијални утицаји на становништво и друштвени развој могу бити различити у зависности од циљева планираног развоја, и укључују промене у: начину живота, економском благостању, демографским трендовима, моделима становања, саобраћају, здрављу становништва и др. Анализа, праћење и усмеравање социјалних последица планираног развоја представљају битан аспект планирања. Према Barrow (2000), већина планера и доносилаца одлука је последњих 40-ак година признала значај разматрања социјалних утицаја истовремено са еколошким и економским: (1) због њиховог значаја и корелације са осталим утицајима; (2) као одговор на пораст тенденције ка поштовању „друштвене одговорности“; и (3) због унапређења одрживог развоја и управљања животном средином који захтевају примењивање принципа предострожности.

Истраживање и вредновање алтернативних решења за предложене активности, укључујући и варијанту да се план не спроведе, могуће је у оквиру већег броја инструмената за процену утицаја планова (territorial impact assessment, sustainability impact assessment, sustainability appraisal и др.). У Србији је законом (2004) прописана израда *стратешке процене утицаја на животну средину*

(strategic environmental assessment)¹ која разматра социјалне утицаје заједно са еколошким, економским и др., док је у неким земљама (попут САД, Канаде и Аустралије) обавезна израда *процене социјалних (друштвених) утицаја* (social impact assessment) као документа који анализира превасходно социо-економске утицаје планираног развоја на становништво и друштвени развој. Ови инструменти требало би да почну да се спроводе већ у иницијалној фази планирања, како би се њихови закључци односно одлуке применили у фази имплементације плана и/или програма. Проблем у Србији представља чињеница да се до сада неретко дешавало да утицаји које планирани развој може да има на становништво бивају запостављени, док је приоритет даван економским факторима; такође, интереси локалне заједнице су често бивали подређени вишим (националним и корпоративним) интересима.

Рударске активности су по правилу повезане са (релативно) великим инвестицијама и још значајнијом очекиваном добити. То директно утиче на постојање различитих интересних група, формирање скривених и јавних лица моћи, и потенцијалну манипулацију јавним мњењем. Стога ће, приликом анализе теоријских аспеката и контекста сагледавања социјалних утицаја у просторном планирању, бити неопходно детаљније размотрити појмове људских права као холистичке категорије (последњих година бројне међународне организације покушавају да издејствују да се и широк опсег еколошких питања третира као питање људских права), јавног добра и друштвених вредности односно квалитета живљења у контексту концепта (парадигме) одрживог развоја.

Трошкови и користи локалних заједница од обимних рударских радова, као и њихов однос са рударским компанијама/предузећима постају све значајнији, па је стога важно развити инструменте за бољу процену ових односа и остваривање што веће „одрживе” добити од рударства, односно користи у свим сферама. У том смислу, потребно је остварити трилатерални дијалог између рударских компанија, локалних заједница и власти на националном, регионалном и/или локалном нивоу. При томе треба тежити испуњењу циљева одрживог развоја. Њих је могуће

¹ Иако би одговарајући превод гласио *процена стратешких утицаја на животну средину*, у наставку ћемо користити термин који је прописао законодавац, тј. *стратешка процена утицаја на животну средину*.

постићи максималним укључивањем локалне заједнице у рударске и пратеће активности, уз истовремено пружање подршке у економској, социјалној, еколошкој и културној области.

У земљама у транзицији упутства за учешће јавности у процесу планирања и процене утицаја предложених алтернатива нису довољно разрађена, док је демократски елемент прилично ограничен. Због тога је за њих прилично значајна улога међународних финансијских институција које својим прописима обавезују на израду процена социјалних утицаја, плана укључивања заинтересованих страна и др., и дефинишу одређене обавезе у погледу процедура јавних консултација и информисања јавности, што све представља саставни део уговора о давању кредита односно финансирања пројекта. Такође је значајан утицај међународних стандарда одговорног пословања и транспарентности у области рударства и иницијатива међународних организација (попут IAIA, ICMM) које, пре свега, примењују велике мултинационалне рударске компаније које послују у Србији.

2. ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Основни циљ истраживања, на основу досадашњих релевантних теоријских и емпиријских изучавања, представља утврђивање социјалних (друштвених) аспеката утицаја до којих долази или је могуће да ће доћи у процесу просторног планирања развоја рударских региона, као и најприкладнијих мера компензације повезаних са развојем рударства, како би се планиране промене што боље ускладиле са актуелним изазовима одрживог развоја². Да би се утицај рударства и

² Овде нећемо дискутовати о парадигми одрживог развоја (која се често неадекватно користи као поштапалица и неретко поприма облик флоскуле) која се, са мање или више сврсисходности, спомиње у различитим областима (од одрживе математике до одрживог позоришта, па све до оксиморона попут нпр. одрживог луксуза и одрживог капитализма), и већ одавно има критичаре на међународној сцени. Тако нпр. S.M. Lélé још 1991. упућује на слабости тог концепта - укључујући недовољну перцепцију проблема сиромаштва и деградације природе, као и конфузију о улози економског раста и др. - које могу довести до неадекватности и контрадикција при формулисању политика. Четврт века касније, ове тврдње су се показале као тачне (видети Sneddon et al., 2006). Бразилски теолог и филозоф Leonardo Boff, у интервјуу поводом конференције УН о одрживом развоју у Рију 1992, изјавио је „Одрживи развој је капиталистички концепт. Предлажем други, онај о одрживом друштву.“ (Uguzzola, 1992:12). Сматрао је тада да су основна ограничења

пратећих активности могао сагледати на прави начин, у раду је посвећена пажња свим елементима социјалног развоја у којима су могуће позитивне или негативне промене. При томе је извршена анализа светских искустава, као и ситуације у нашој земљи, да би се напослетку дошло до закључка о могућностима унапређења у овој области у Србији.

У поменутом контексту било је неопходно:

- Анализирати и систематизовати теоријске аспекте и контексте сагледавања социјалних утицаја рударства, са посебним освртом на новије тенденције;
- Анализирати и унапредити постојеће методологије; дефинисати адекватне критеријуме и варијабле за процену социјалних утицаја рударских и пратећих активности приликом просторног развоја рударских региона;
- Проучити правне оквире: међународну факултативну и обавезујућу регулативу, национална законодавства, прописе међународних организација, добровољне смернице и принципе, и сл.
- Испитати и проверити механизме (пр)оцењивања и избегавања/ ублажавања негативних социјалних утицаја просторног развоја рударских региона у Србији.

Докторска дисертација је указала на недостатке који постоје у теорији и пракси разматрања социјалних аспеката у просторном планирању, пре свега рударских региона у Србији. Користећи научна сазнања и искуства земаља које имају дужу традицију у анализирању ових питања и прилагођавајући их нашим

овог концепта антропоцентричност и занемаривање других животних заједница, док данас (Sustainable Development: A Critique of the Standard Model, 06.02.2012) закључује да је модел одрживог развоја „чиста реторика“. Ако желимо праву одрживост неопходна је промена доминантне економске парадигме. Слично сматра и Ванетјее (2003:143), јер „...упркос тврдњама о промени, парадигма одрживог развоја заснива се на економској, не еколошкој, рационалности“. Но, слоган *одрживи развој* овде прихватамо у оквиру његовог „изворног“ значења објављеног у извештају који је водила Гро Харлем Брундтланд *Our Common Future* (WCED, 1987), односно као „развој који задовољава садашње потребе без угрожавања способности будућих генерација да задовоље своје потребе“ (стр. 43), и који се заснива на концепту *потреба* (пре свега основних потреба сиромашних широм света) и идеји *ограничавања* (технолошког развоја и организације друштва да се не би угрозио капацитет животне средине).

условима и могућностима, предложила је нека оптимална решења овог проблема – пре свега у области планирања, управљања и законодавства.

3. ЗАДАЦИ ИСТРАЖИВАЊА

Основни задатак истраживања докторске дисертације је стварање адекватне теоријско-методолошке основе (кроз анализу актуелних теоретских истраживања) за што боље разумевање друштвених аспеката развоја у просторном планирању, а нарочито у рударским регионима.

Један од задатака истраживања представља и анализа постојеће законске регулативе у Србији уз поређење са неким иностраним примерима и искуствима (посебно земаља које имају развијене инструменте за анализу социјалних аспеката развоја као нпр. Аустралија, САД, Канада и др.), приликом чега ће се утврдити колике су могућности да се у процес планирања као обавезан укључи инструмент за процену социјалних утицаја развоја и да ли су, и које, измене потребне у домаћој теорији и пракси.

Истраживање је настојало да пружи одговор на питање да ли постоје елементи процене социјалних утицаја у нашим просторним и урбанистичким плановима и каква је одговорност у њиховом спровођењу у конкретним случајевима за подручја рударских региона у Србији (Колубарски и Костолачки угљени басени).

Дисертација је указала на недостатке који постоје у области процене социјалних аспеката у просторном планирању у Србији, а нарочито приликом планирања развоја рударских региона, размотрила могућност успостављања ефикаснијих механизма за анализу, контролу и превенцију негативних социјалних утицаја у складу са актуелним светским и европским трендовима и принципима заштите људских права и животне средине, и понудила алтернативе за систематско решавање овог проблема.

На примеру студије случаја Колубарског региона анализирани су социјални утицаји рударских радова у великим лигнитским басенима, а на основу њих предложени одговарајући модели за процену утицаја и препоруке за превазилажење постојећих и потенцијалних препрека и ограничења.

4. ХИПОТЕЗЕ

У складу са предметом и циљем научног истраживања, постављена је следећа полазна хипотеза:

„Експлоатација и прерада минералних сировина имају значајне, **вишедимензионалне негативне утицаје на социјални развој** у рударским регионима. Благовремено и правично решавање негативних утицаја рударских активности на социјални развој, као и решавање социјалних конфликта и смиривање тензија представљају основну претпоставку за развој рударства на тим просторима и укупан одрживи регионални развој.“

Из основне хипотезе изведене су следеће под-хипотезе о улози и значају анализе и процене утицаја на социјални развој приликом планирања развоја рударских региона:

- Предуслов успешног просторног планирања рударских басена представља благовремена *ex-ante* процена могућих социјалних утицаја (уз мониторинг и *ex-post* евалуацију), за шта је неопходна развијена методологија са пажљиво одабраним критеријумима и индикаторима;
- Рударски радови изазивају бројне негативне друштвене/социјалне утицаје које је неопходно на време предвидети и умањити и/или компензовати, при чему просторно планирање има улогу у дефинисању кључних принципа, пропозиција и одговорности приликом имплементације;
- Одговарајућа методологија утврђивања обима и значаја социјалних утицаја може да допринесе постизању одрживог развоја, пошто компензација и/или санација јавних штета (еколошких, социјалних, економских и др.) као и заштита имовинских и осталих права грађана, у краткорочном и дугорочном периоду представљају значајан проблем у рударским регионима;
- Нестабилна политичко-економска ситуација у Србији последњих четврт века, узрокована ратним сукобима у региону и на југу Републике, утицала је на наставак трендова ранијих развојних парадигми (пре и након II светског рата) и недовољно разматрање социјалних аспеката у процесу развоја највећих рударских региона (пре свега Колубаре, Костолца и Бора). Приоритет је даван економским у односу на социјалне и еколошке

параметре, па су актуелни проблеми везани за: недостатак релевантне легислативе и упутстава, недоследну примену постојећих закона и прописа, недовољно развијену социјалну (друштвену) одговорност приватних и јавних предузећа, доминацију друштвеног/државног сектора привређивања, концентрацију социјалних услуга и културних активности у већим урбаним центрима, и др. Нова друштвено-економска ситуација у Србији, развој заштите људских права и еколошке свести, утицај међународних финансијских организација и чланство у Савету Европе³ намећу потребу веће одговорности државних актера и инвеститора приликом решавања социјалних проблема, у чему посебну улогу има просторно (регионално) планирање.

- Резултати истраживања и предложене мере у области процене утицаја рударских и пратећих активности на социјални развој пружиће основе за побољшање квалитета живота становништва у рударским регионима у Србији.

5. НАУЧНЕ МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Докторска дисертација је израђена у форми научне студије (са основним и примењеним истраживањима), примерено њеном предмету, циљу и садржају. Избор научних метода директно је условљен основним хипотезама истраживања као и специфичностима предмета рада.

У раду су коришћене методе анализе и синтезе, са елементима метода специјализације и генерализације, индукције и дедукције, дефиниције и доказа, уз примену релевантних поступака сазнања из иностраних искустава, конвенција и међународних упутстава за област социјалних утицаја приликом одвијања рударских активности.

У дисертацији је разрађен приступ разматрању социјалних утицаја заснован на евалуацији социо-економских, као и еколошких индикатора (када је реч о индиректном утицају фактора еколошке деградације простора и загађења животне средине на здравље људи и квалитет живота). Дат је специфични осврт на ситуацију и проблеме у Србији, као земљи у завршној фази транзиције. Посебна

³ са Судом за људска права у Стразбуру.

пажња је посвећена значају превенције и/или компензације негативних утицаја, као и развоју подручја након завршетка рударских радова, при чему је основна улога просторног планирања у дефинисању кључних решења и праваца развоја уз примену концепта друштвене одговорности.

Студија случаја се користи да истражи савремене феномене кроз детаљну контекстуалну анализу ограниченог броја одређених догађаја или услова и њихових односа. Стога су кроз анализу студије случаја Колубарског лигнитског басена емпиријски испитани социјални утицаји рударских активности у реалном контексту.

С обзиром на мултидисциплинарност теме, материјал за израду докторске дисертације формиран је на основу актуелне иностране и домаће стручне литературе из више научних области – регионалног планирања, социологије, одрживог развоја, партиципативног планирања, заштите људских права, заштите животне средине и др.; релевантне легислативе и факултативних (необавезујућих) упутстава; као и просторно-планске и архивске документације која је пратила израду просторних планова и имплементацију развојних пројеката на територији Колубарског лигнитског басена (у којима је и ауторка учествовала).

6. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ ТЕЗЕ, ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ И ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА РЕЗУЛТАТА

Научна оправданост докторске тезе заснована је на настојању да се допринесе развоју теорије и праксе просторног и урбанистичког планирања са становишта социјалног развоја, нарочито у подручјима са развијеном рударском активношћу, као и заштити људских права. Докторска теза је унела нова тумачења и продубила непотпуна истраживања о негативним утицајима развоја рударских активности у Србији.

Теза је научно и истраживачки прихватљива јер подразумева и захтева целовиту и систематску обраду сложене проблематике социјалних аспеката у процесу просторног планирања генерално, и специфично у Србији где посебан проблем представљају регионалне целине у којима доминира рударска активност са разноврсним последицама у социјалној и економској сфери. Циљ дисертације је детаљније изучавање социјалних аспеката у планирању рударских региона,

утврђивање потенцијала и ограничења за њихову адекватну анализу и усмеравање утицаја у жељеном правцу.

На основу истраживања различитих приступа у новијој теорији планирања и релевантним примерима из праксе рударских региона у Србији (студија случаја – case study) и свету, дефинисани су критеријуми и индикатори, као и модели за процену и валоризацију социјалних аспеката развоја.

На тај начин ова дисертација ће допринети стварању основа за активно учешће грађана у доношењу и имплементацији просторних и урбанистичких планова (нарочито планова рударских региона), а пре свега укључивање тзв. рањивих/ осетљивих друштвених група које су најчешће суочене са различитим ограничењима за активно учествовање у процесу планирања простора у коме живе, и истовремено трпе највише негативних последица.

Недостатак научних основа на којима би се заснивало адекватно усмеравање социјалних утицаја приликом просторног развоја рударских региона у Србији је евидентан и забрињавајући, а правилно решавање потенцијалних конфликта представља императив. Стога очекујемо да ће приказани резултати представљати користан прилог научној и стручној пракси, пошто:

- Велике рударске компаније/корпорације морају што успешније да ускладе своје активности са захтевима одрживог развоја и друштвене добробити;
- Грађани који живе у рударским регионима треба да активно учествују у планирању њиховог развоја;
- Боље и правовремено разматрање потенцијалних-могућих и реалних-очекиваних утицаја на социјални развој, уз примену одговарајућих мера за смањивање негативних и повећање позитивних ефеката, и њихово синхронно укључивање у процес доношења одлука и праксу управљања представља неопходност.

Постоји неколико интересних група којима ово истраживање може бити од користи:

- Стручним институцијама и експертима за израду процена утицаја на животну средину - да би побољшали праксу израде (стратешких) процена утицаја, односно обратили посебну пажњу на социјалне аспекте развоја;

- Доносиоцима одлука у јавном сектору: у Министарству природних ресурса, рударства и просторног планирања, Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, регулаторним агенцијама, општинским секторима за урбанизам и заштиту животне средине, и др. телима која се баве развојем политика и програма, и усвајањем процена утицаја - да би боље одредили обухват или оценили квалитет анализе процена социјалних утицаја из њихове надлежности, и укључили социјалне аспекте у развојне политике и програме;
- Инвеститорима и рударским компанијама – да би унапредили праксу корпоративне друштвене одговорности тј. примене факултативних принципа заштите локалне заједнице и животне средине, и тако отклонили потенцијалне тензије и проблеме;
- Угроженим грађанима и удружењима грађана/ОЦД – ради информисања о утицајима рударских активности на друштво, начинима њиховог активног укључивања у доношење одлука и остваривање људских права;
- Научним институцијама и истраживачима – ради бољег разумевања утицаја рударских активности на социјални развој, као и методологију њиховог процењивања;
- Широј јавности – ради бољег информисања о утицајима рударских активности и могућностима партиципације.

Истраживање је пре свега намењено научним и стручним институцијама, доносиоцима одлука у јавном сектору који се баве развојем у Колубарском, Костолачком, Ковинском и Борском региону, где је могуће очекивати практичну примену резултата истраживања, као и угроженим становницима и заинтересованим организацијама цивилног сектора.

7. СТРУКТУРА И САДРЖАЈ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Сprovedено истраживање је структурирано у оквиру осам каузално условљених и компатибилних поглавља повезаних у конзистентну функционалну целину.

У УВОДУ су приказани проблем и предмет истраживања, на основу којих су формирано циљ и задаци истраживања. Тиме су опредељени основни теоријско-методолошки правци истраживања у функцији парадигме социјалне правичности и одрживости. Постављене су основне хипотезе истраживања, приказане су примењене научне методе и очекивани резултати.

У ПОЛАЗНИМ ОСНОВАМА укратко је приказан историјски аспект развоја рударства и утицаја на становништво, специфични проблеми који се јављају у земљама у развоју, улога мултинационалних компанија и међународних финансијских институција, законодавни оквир и улога регионалног планирања као инструмента за усмеравање развоја у рударским регионима. Објашњени су и основни појмови.

У трећем поглављу под називом ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ АСПЕКТИ И КОНТЕКСТ САГЛЕДАВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА ПРИЛИКОМ ПЛАНИРАЊА РАЗВОЈА РУДАРСКИХ РЕГИОНА, дати су приказ и историјски развој теоријско-методолошких приступа процесу анализе социјалних утицаја, развој националних и међународних норматива у овој области. Анализирани су различите дефиниције социјалних утицаја и разлике у контекстуалним приступима њиховом процењивању. Размотрене су користи и недостаци социјалне анализе, постојећи инструменти, врсте утицаја и варијабле за њихово процењивање. Приказана је методологија социјалних процена и истакнут значај учешћа јавности.

Четврто поглавље под називом АСПЕКТИ УТИЦАЈА РУДАРСКИХ АКТИВНОСТИ НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ У МЕЂУНАРОДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ, посвећено је међународним нормативима – нарочито у области принудног пресељења и права староседелца, као и искуствима међународних финансијских институција.

У петом поглављу под називом УТИЦАЈ РУДАРСКИХ АКТИВНОСТИ НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ су, након разматрања историјског развоја и значаја

рударства за локалне заједнице и становништво, детаљно анализирани најзначајнији аспекти социјалних утицаја рударства, односно развој рударских градова, принудно пресељење и губитак земљишта, миграција радне снаге и др.

Шесто поглавље ДРУШТВЕНО ОДГОВОРНО РУДАРСТВО: ОДНОС РУДАРСКИХ КОМПАНИЈА ПРЕМА ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ посвећено је новијим трендовима, инструментима и препорукама за друштвено одговорно пословање рударских предузећа у свету и Србији, као и специфичним решењима потребним у фази затварања рудника.

Седмо поглавље СОЦИЈАЛНИ АСПЕКТИ У ПРОСТОРНОМ РАЗВОЈУ РУДАРСКИХ РЕГИОНА У СРБИЈИ, је у првом делу посвећено анализи финансијских користи за локално становништво. Затим је критички приказано национално законодавство у овој области и предложене одређене измене. На примеру Колубарског лигнитског басена приказано је искуство анализе социјалних утицаја у оквиру СПУ и предложени основни индикатори.

Последње, осмо поглавље представљају ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА, у којима су приказани и коментарисани најзначајнији налази истраживања. Указано је на најутицајније проблеме који се јављају приликом процењивања социјалних ефеката рударских активности, и истакнута улога државе у омогућавању социјално одрживог рударства. Нарочит осврт је дат на значај и могућности унапређења процењивања социјалних утицаја у Србији, пре свега изменама и допунама законодавног оквира и унапређењем интегралног планирања.

II ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

1. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Развој усмерен на обимно коришћење ресурса (large-scale resource development), најчешће представља основни покретач економског развоја и просперитета на локалном, регионалном, па и националном⁴ нивоу, али истовремено изазива и значајне негативне ефекте у социо-економској и еколошкој сфери, највише на локалном подручју на коме се ове активности одвијају. Експлоатација енергетских и минералних ресурса (нарочито у случају интензивне површинске експлоатације) доводи до великих промена у начину коришћења земљишта-простора и истовремено значајно утиче на различите аспекте живота становника на ужем или ширем подручју долази до пораста запослености на локалном и регионалном нивоу, до економског просперитета и демографског раста руралног и/или урбаног окружења. Истовремено, рударске активности могу да проузрокују бројне негативне последице, како за време периода експлоатације (монофункционална привреда која ствара економски зависну радну снагу, значајни еколошки проблеми, здравствени проблеми, итд.), тако и након што је експлоатација завршена и рудник затворен (опадање броја становника због губитка посла, загађене животне средине, деградираног - тзв. „рударског“ предела, итд.).

У том контексту, Spooner (1981:24-5) наводи поједине карактеристике експлоатације минералних ресурса које су неопходне да би регион могао да постане „самоодржив“ (“self-sustaining”), уместо извозно-орјентисан, односно тзв. регион „у залеђу“ (да овај приступ не би изгледао превише детерминистички, он додаје да и друштвене и институционалне карактеристике региона могу бити једнако значајне). Као прво, снабдевање и потражња за производима из датог региона морају бити (дуго)трајни. Друго, велике размере су одлучујуће, још боље ако је потребна и велика количина радне снаге. Треће, рударство треба да

⁴ Наравно, у случају међународних-мултинационалних компанија економски развој (профит) остварује се највећим делом у другој држави или чак на другом континенту, док све негативне последице сноси локална заједница.

генерише локалне повратне везе, односно да је комплементарно са другим активностима. И четврто, знатна количина зараде од „извоза“ минералних сировина треба да се врати у регион и стимулише потражњу за регионално произведеним добрима и услугама.

Историјски аспект - Од самих почетака људске цивилизације⁵, људи су користили камен, а доцније и метале, које су проналазили на земљи или близу њене површине. Прапочеци рударства су се јављали у свим великим древним цивилизацијама. Рударство у Европи постојало је у време Античке Грчке, а за време Римске цивилизације развијене су методе обимне експлоатације минералних сировина (површинске и подземне). Током индустријске револуције (1870-1914) угаљ и гвожђе представљали су најважније сировине које су експлоатисане у Европи и Америци.

У тзв. „првој“ фази развоја – „фази доминације минералних материја“ (“minerals-dominant phase“; Spooner, 1981) само је **профит** (за владара/државу, регион, или компанију) представљао императив коме су се подређивали сви остали **негативни утицаји** које је експлоатација минералних сировина могла да има. Уништавање земљишта, расељавање становништва, сеча шума, загађивање река – све су то биле ирелевантне (минорне) последице развоја који је тежио што већој продуктивности (односно заради) за што краће време, истовремено омогућавајући великом контингенту нискоквалификоване⁶, пре свега мушке радне снаге релативно добру зараду (односно већа примања од радника у другим индустријама⁷). Након исцрпљивања ресурса (или даље неекономичне

⁵ Сматра се да је најстарији рудник „Лавља пећина“ у Свазиленду, где се 43.000 година п.н.е. експлоатисао хематит (руда са великим процентом гвожђа).

⁶ Рударство данас захтева висок ниво специјализације па зараде морају бити атрактивне за оне који поседују потребне вештине, и довољне да покрију трошкове пресељења у рударски регион.

⁷ У свом истраживању Bowley (1936; према Friedlander, 1973:47) показује да су у Великој Британији наднице у рудницима угља од 1880. до почетка XX века расле знатно брже од других индустрија: просечан раст на нивоу државе био је око 25%, а преко 50% у рудницима угља.

У послератној СССР рудари су били међу најбоље плаћеним пословима (Friedgut & Siegelbaum, 1990; према Mikhnenko, 2003:92). Ситуација је слична и данас, када рудар у Апалачким планинама у Западној Вирџинији 2010. године зарађује око 73.000 \$, односно више него дупло од радника у

експлоатације), те затварања рудника, остајао је деградиран рударски пејзаж и велики број сиромашних и незапослених мушкараца који су најчешће мигрирали ка периферијама већих градова или ка новим рудницима. Због уништавања пољопривредних и шумских површина, локално становништво више није било у могућности да се издржава бављењем пољопривредом и сточарством, па су се често придруживали градској сиротињи која ради за надницу. **Значајни позитивни ефекти** развоја рударства такође су присутни, и претежно су локалног и регионалног карактера: запошљавање локалне или досељавање радне снаге потребне за рад у руднику⁸, развој сектора пратећих услуга, привремен или трајан подстицај локалној производњи хране⁹, изградња пратеће инфраструктуре, привлачење/развој комплементарне производње/индустрије, развој образовног и здравственог сектора, и др.

осталим индустријама у региону. Рудари у Yanacocha руднику у Перуу су 2006. године зарађивали око 10 пута више од просечног радника у Cajamarca региону (Aroyo Consultoria, 2009).

⁸ Некада у региону, па чак и целој држави није било довољно потребне радне снаге. Средином 16. века обимна екстракција минералних сировина проширила се из Централне Европе у Енглеску, у којој су била налазишта гвожђа, цинка, бакра, олова и калаја. И док су у континенталној Европи све минералне сировине припадале круни, у Енглеској се то односило само на сребро и злато (којих скоро да није ни било) одлуком из 1568. и законом из 1688. Земљопоседници су тако били власници свих резерви метала и угља у оквиру њиховог поседа, и имали велики подстицај да их сами ваде или дају у закуп. Енглески, немачки и холандски капитал удруживан је ради финансирања екстракције и прераде. Доведене су стотине немачких техничара и обучених радника, па је 1642. године око 4.000 странаца вадило и топило бакар у Кесвику (Keswick) у северозападним планинама (Heaton, 1948:316).

Иако се савремене рударске операције у значајној мери ослањају на технологију и опрему, истраживања показују да је и даље велика количина локалне радне снаге запослена директно или индиректно у рударству. Тако је број запослених у руднику Yanacocha у Перуу у периоду 1995-2005. порастао око 10 пута (Aroyo Consultoria, 2009:16), док је у рударском сектору у Танзанији, укупан број запослених порастао са мање од 1.000 радника 1997. на више од 8.000 током 2004. године (Mitchell: 2006:62).

⁹ Калифорнијска *златна грозница* 1849. утицала је на формирање великих подручја под усевима и другим животним намирицама, која су касније постала независна (Warren, 1973; према Spooner, 1981:19), док су нпр. пољопривредне руралне заједнице везане за рударски регион северног Чилеа пропале када се завршила експлоатација (Blakemore, 1971; према Spooner, 1981:19).

Земље у развоју - У земљама тзв. Трећег света¹⁰ специфична ситуација се јављала уколико су власници рударских предузећа биле утицајне међународне компаније (што је и најчешћи случај). Ове корпорације су непоштено искоришћавале земље у развоју и конфликте који су се јављали између радника и руководства (Pring, 2008). Многи поменути позитивни ефекти бивали су умањени: сав профит (или његов највећи део) одлазио је страном капиталу (а остатак домаћим елитама)¹¹, инфраструктура је често била специјализована и оријентисана ка споља (тј. другим регионима или државама), везе са другим активностима су биле ограничене, мали део произведених ресурса се користио у домаћој индустрији (Grunwald, 1964; према Spooner, 1981:17), што је све заједно слабо доприносило локалном и регионалном развоју и просперитету. Озлојеђеност оваквом зависношћу, неоколонијализмом и екстерном контролом понегде је ескалирала насилним побунама (Spooner, 1981:16). Један од најновијих примера представља талас насилних побуна рудара у Јужној Африци, које су започеле у јануару 2012. у руднику платине, прошириле се на секторе угља, гвожђа и др., и кулминирале у августу исте године масакром у Марикани када је државна полиција убила 34 особе (Chinguno, 2012).

Побуне рудара - Побуне рудара понекад су представљале и много више – тако је побуна рудара 1854. (тзв. Еурека побуна, названа према насељу у

¹⁰ Мисли се на сиромашне земље Африке, Азије и Латинске Америке, односно земље у развоју. Термин „Трећи свет“ први је употребио француски демограф, историчар и антрополог Alfred Sauvy 1952. године, подразумевајући државе које нису припадале комунистичком Совјетском ни НАТО блоку за време хладног рата (Gregory et al., 2009).

¹¹ Према Zeleza (1997:22), нарочито је Јужна Африка постала рај за европски рударски капитал крајем 19. века. Само у Гани је од 1878-82. основано 25 рударских компанија (стр. 240). Између 1890-1913. годишње је пристизало око 24.000 имиграната из читаве Европе, претежно с намером да се запосле у рудницима (Houghton, 1967:13; према Zeleza, 1997:74). Откриће дијаманата 1967. и злата 1870-их довело је до „минералне револуције“ која је изазвала ширење и консолидацију неоколонијализма (стр. 227). Неки аутори (Legassick, Bundy; према Zeleza, 1997:161) сматрају да је у то време склопљен савез (тзв. „злато и кукуруз“) између белих фармера и рударских компанија, а са циљем да се афричким староседеоцима одузме земљиште како би морали да раде за надницу, што је истовремено одговарало досељеним фармерима који су тако губили конкуренцију. Тако је до 1900. скоро 1/5 укупног земљишта Јужноафричке Републике припадала компанијама или одсутним власницима (Trapido, 1986:337; према Zeleza, 1997:162).

Беларету) против британских колонијалних власти, заправо прва и једина оружана побуна у Аустралији, прерасла у „зачетак демократије“ на том континенту¹². Протести рудара у Донбас региону у Украјини током 1989. и 1991. године утицали су на слабљење Совјетског савеза (Mikhnenko, 2003), а сличан ефекат имао је и протест јавности против отварања нових рудника фосфата (тзв. Фосфатни рат, Fosforiidisõda) у Естонији током 1987-88. године (Miljan, 2004:371).

Табела 1 – Традиционални и нови приступи у законодавству (према Danielson, 2004:16-7)

	Приступ наводно „наклоњен инвеститору“	Приступ „одрживог развоја“
Таксе	Таксе су минималне (скоро нула)	Таксе се одређују на основу концепта „правичне расподеле“ трошкова подршке влади
Учешће јавности	Минимално и временски ограничено	Са циљем правог укључивања и дијалога
Потраживање староседелачког земљишта	Не признаје се, са ретким изузецима; многе староседелачке организације су врло незадовољне	Законодавство засновано на основном споразуму владе и староседелача о кључним питањима и трајни процес решавања конфликта
Централна vs. локална власт: конфликт око поделе прихода	Приход од пореза иде централним властима и инвеститори се не баве тиме да ли је локална заједница нешто добила	Законодавство се заснива на трагању за споразумом између централних и локалних власти око поделе прихода
Заштићена подручја	Читава територија земље је правно расположива за рударство и истраживање, укључујући заштићена подручја	Законодавство засновано на строгим правилима заштите значајних природних и културних добара

Одавно је присутан одлучујући утицај политичких моћника на приступ регулисању рударских активности: на усмеравање свих прихода од рударства у централну касу, на ниске таксе ради привлачења страних компанија, на елиминисање учешћа угрожених страна, на игнорисање традиционалног права на земљиште, и сл. Али притисци радника, јавности и ОЦД, уз промовисање нових

¹² За време златне грознице у Викторији у Аустралији, Британске колонијалне власти су прогласиле да Круна полаже право на сво злато нађено у Новом Јужном Велсу. Цена рударске лиценце била је изузетно висока како би одвратили копаче. То је довело до протеста рудара који су морали да плаћају скупу лиценцу и порез, али нису имали своје представнике ни право гласа. Након оружаних сукоба са војском и неколицине погинулих, суд у Мелбурну је 1955. пресудио укидање система лиценци и увођење рударских права, укључујући и пуно право гласа.

приступа попут „одрживог развоја“, су у новије време значајно утицали на промене у овом погледу у развијеним, као и земљама у развоју (Табела 1).

Мултинационалне компаније - У многим земљама у развоју проблем израбљивања рудара и запостављања интереса локалне заједнице ни до данас није успешно решен, пре свега због доминације неоколонијализма и сарадње мултинационалних компанија са владајућим елитама, уз корупцију јавног сектора као истакнуту карактеристику¹³. Истовремено, обимно коришћење минералних ресурса може да представља најпрофитабилнију привредну грану (нпр. рударство је у Перуу 1990. године учествовало до 12% у привреди, а већ 2000. са 33%, према Logan; док је у Јужноафричкој Републици опало са 21% 1970. на 6% учешћа у GDP током 2011, али још чини скоро 60% извоза, према *The Economist*, 2011), па тако ове компаније неретко представљају једину опцију развоја за многе сиромашне државе и њихове становнике. Поједине мултинационалне корпорације, са седиштем у Лондону и другим центрима моћи, понашају се у складу са локалним правилима – односно, уколико се у држави у којој обављају екстракцију руде не поштују људска права или се крше закони о заштити животне средине – ни руководство њихових огранака не улаже превише напора да се одступи од такве праксе, која би се у другим државама (са развијеним системима спровођења закона и кажњавања прекршилаца) драстично санкционисала. Ако становништво има користи од рударских активности, ту ће и рударске компаније

¹³ Примера има много. Низ проблема узнемирава рударски сектор у Танзанији: тајновитост окружује рударске уговоре, од којих нити један није доступан јавности нити парламенту; дугорочни еколошки и сигурносни проблеми изазивају смрт људи и стоке (у јулу 2009. загађење подземних вода због рудника злата Северна Мара усмртило је 20 локалних становника и око 300 грла стоке; чувари рудника илегално се баве рударством); није јасно где је нестало 100 милиона долара годишње рударског пореза, пошто сектор друштвених услуга није унапређен, нити је дошло до развоја инфраструктуре; према Keefer, 2009).

Чак и људи који су били успешни као опозиционари, хероји нашег времена, када су постали Власт - потпуно су се променили. А. Рој тумачи то „спектрумом претњи“, од којих је пакоснија претња одласка капитала, која може уништити сваку владу преко ноћи. Тако је Харија Опенхајмера (Harry Oppenheimer), председника *Anglo-American*, једне од највећих рударских компанија Јужне Африке која је профитирала захваљујући јефтиној црној радној снази коју је омогућио репресивни режим апартхејда, Нелсон Мандела назвао: „један од највећих Јужноафриканаца нашег времена“ (према Roy, 2004).

бити добродошле. И обрнуто. Због тога ће овакво „бахато и користољубиво“ понашање великих компанија увек изазивати отпор и противљење. Односно, како је то формулисао Danielson (2004:3) - „ако су ефикасне и корисне у овој улози, биће изузетно добродошле. Ако их уместо тога доживе као непромишљене дивове, који газе летину без размишљања, ломе породични порцелан, и излажу остале свакој врсти ризика - често не схватајући шта чине – љуто ће им се супротставити“.

Међународне финансијске институције - Слична користољубивост, безобзирна према локалним проблемима и негативним утицајима на животну средину и становништво, била је до скоро изражена и код међународних финансијских институција попут Светске банке. Према Рој (2002:56), за пројекат изградње Сардар Саровар бране у Индији, која утиче на животе 25 милиона људи у долини Нармаде, Светска банка је 1985. године одобрила кредит од 450 милиона долара, без претходне детаљне финансијске анализе и процене могућих утицаја на природу, становништво и локалну економију¹⁴. У периоду 1947-94. Светска банка је примила око 6.000 молби за зајам из целог света, и *ни један једини* није одбила (ibid.), што показује још једну страну модерног зеленаштва „на високом нивоу“ и са највећим улозима¹⁵.

Крајем 1980-их, након значајних међународних притисака због значајних штета у екосистемима земаља Трећег света (Castaneda, 1992:241), Светска банка је увидела значај *ex-ante* анализе могућих негативних утицаја пројеката на становништво и природну средину, па је 1989. године увела политику

¹⁴ Док се Министарство за чишћење природне средине укључило тек 1987! „Банка је припремила чековну књижицу пре него што су било који трошкови били обрачунати, пре него што су икаква истраживања била изведена, пре него што је ико имао идеју о томе колики ће бити људски губици или удар на природну средину!“ (Рој, 2002: 56).

¹⁵ Индија је још '90-их враћала Банци на име камате и отплате дуга више него што је од ње добијала: 1998. Индија је исплатила 478 милиона долара, а то је у периоду 1993-98. износило 1.475 милијарди долара; па А. Рој (2002: 56-7) то огорчено коментарише: „Односи између нас потпуно су исти као односи између радника без земље у огромним дуговима и локалног Баније ...Једина разлика између радника без земље и владе Индије јесте у томе што онај први користи новац да би преживео. Други га само пресипа у приватне кофере својих службеника и заступника, гурајући земљу у економско ропство којег се, можда, никада неће ослободити.“

„енвајронменталних“¹⁶ процена (Environmental Assessment – EA) као операциону директиву (Operational Directive - OD 4.01). Директива је претрпела бројне критике, пре свега због непостојања алтернативе да се пројекат заустави уколико су еколошки ризици исувише велики, као и неспомињања обавезујућих захтева о информисању локалних становника и њиховом праву да учествују у процесу процене (Sands & Galizzi, 2004). Да би се решила ова и друга питања, Директива је 1999. преобликована у операциону политику (Operational Policy - OP 4.01), чије је спровођење објашњено процедурама (Bank Procedures - BP 4.01). Ова политика односи се на сваки инвестициони зајам Банке уколико постоји могућност да пројекат утиче негативно на животну средину (схваћено у најширем смислу: природна средина; људско здравље и сигурност; социјални аспекти – присилно расељавање, староседеоци и културно богатство; прекогранични и глобални аспекти животне средине), независно од тога да ли је израда процене утицаја¹⁷ обавезна према прописима државе у којој се тај пројекат реализује. Ове процене су и средство којим се могу поправити перформансе пројекта и повећати његов квалитет и одрживост. Сличну политику заштите животне средине увела је и Европска банка за реконструкцију и развој (ЕБРД) 1991. године, и она се у међувремену развила у заједничку политику заштите животне средине и друштвеног развоја (Environmental and Social Policy).

И поред значајних утицаја политике (све више и међународне), у процесу усмеравања просторног развоја рударских региона кључну улогу имају приступи у планирању, изградњи и уређењу простора, укључујући специфична нормативна, институционална и организациона решења, односно системе анализе могућих утицаја, индикатора и мониторинга, израду планске и техничке документације, процедуре доношења одлука, као и законодавни оквир који је у овом случају мултидисциплинаран.

¹⁶ Овај израз користимо као еквивалент енг. изразу “environmental”, мада би у нашем језику најбољи превод био **просторно-еколошки**, којим би се објединили животна средина и простор.

¹⁷ Дужник има обавезу да спроведе „енвајронменталну“ процену, што подразумева једну или више процена утицаја на животну средину, регионалну или секторску процену, ревизију (environmental audit), процену ризика и план управљања животном средином.

Утицај рударства - Рударске активности изазивају значајне структурне промене у окружењу које имају директног или индиректног утицаја на локално становништво, а могу се систематизовати (према Spasić et al., 2009:53-4) у оквиру следећих целина:

1) регионални развој: концентрација инвестиција, активности и радних места на релативно малом подручју; миграције становништва према понуди радних места; развој инфраструктурних система у ужем и ширем окружењу; мала могућност дисперзије погона производног система; трансформација мреже насеља;

2) социо-економске трансформације: урбанизација и промена социо-економске структуре (претежно руралног) становништва у непосредном окружењу; промена занимања и често места становања; принудно расељавање уз пратеће социо-економске проблеме (промена начина живота и социјалног окружења и навика); и др.;

3) економски ефекти: деловање позитивних и негативних екстерних ефеката у ширем и ужем окружењу као последица развоја и функционисања производног и инфраструктурног система; промене вредности земљишта – утицај локационе ренте;

4) уређење и коришћење простора: привремена или трајна промена намене површина (нарочито изражена код рудника са површинском експлоатацијом); промене у величини и функцијама насеља у окружењу; промене у инфраструктурном и комуналном опремању насеља и подручја ван насеља: изградња пратеће индустрије и уређење територије за њихове потребе; и

5) животна средина: привремена или трајна деградација природних ресурса (земљишта, шума, вода и др.) на ужем и ширем подручју; деградација пејзажа и укупног амбијента; загађење тла, вода и ваздуха; уништавање екосистема и вегетације; промене у режиму површинских и подземних вода (нарочито код површинских копова); и др.

Стога управљање просторним развојем у оваквим „подручјима посебне намене“ захтева специфична нормативна, институционална и организациона решења.

Улога регионалног планирања - Од самих почетака развоја просторног (регионалног) планирања и покушаја државе да планским мерама контролише

развој, рударски региони су представљали својеврсан изазов, пре свега због појаве разноврсних конфликта и супротних интереса у уређењу и коришћењу простора. Ове супротности се исказују као (према Spasić et al., 2009:54): (1) развијни конфликти: између националних и локалних интереса, општих и посебних (секторских), заједничких и појединачних/групних и сл.; између развијених и неразвијених (неравномеран регионални развој); између стратешких (дугорочних) и оперативних (краткорочних) развојних циљева (не-рационално коришћење ресурса и др.); између позитивних екстерних ефеката (који се материјализују на ширем подручју) и негативних (који се испољавају на релативно ужем подручју); и др.; (2) конфликти производних функција, који се свде на сукобе интереса рударства, индустрије и/или енергетике са другим привредним активностима у окружењу попут: пољопривреде, шумарства, водопривреде и др.; (3) просторни конфликти: промена намене површина (привремена или трајна); промене у мрежи насеља и функцијама центара; промене у саобраћајној и др. инфраструктурним мрежама, комуналној опремљености и мрежи социјалних услуга; промене у режиму и положају водотока; урбанизација; и сл.; и (4) економски и еколошки конфликти: коришћење (не)обновљивих ресурса; деградација пејзажа; загађење ваздуха, вода и земљишта; уништавање екосистема и др.

Генерално посматрано, основне теорије планирања на различите начине решавају проблем балансирања индивидуалних (појединачних, приватних) и колективних (јавних, друштвених) интереса, оне немају исти потенцијал нити му посвећују једнаку пажњу (Petovar i Vujošević, 2008:26-7).

До оријентације планирања ка друштвеним наукама дошло је нарочито у САД након II светског рата, када је *нова* свесност о социјалним проблемима које изазивају планерске политике (попут расељавања етничких мањина и сиромашних због урбане обнове) утицала на својеврсну „soul-searching“ („потрагу за душом/суштином“) у професији планера (Faludi, 1973:43). Дилема о свеобухватном планирању¹⁸, где планер осим бриге о физичкој средини постаје и „заступник људског благостања“ (cf. Webber, 96-7; према Faludi, 1973) одавно је

¹⁸ Доминантни плански приступи (модел) коментарисани су нпр. у Vujošević (2004:9-27), Đorđević i Dabović (2009) и др., а новије интерпретације у тзв. европском дискурсу видети у: Petovar i Vujošević (2008) и Vujošević et al. (2012:109-49).

превазиђена, па социјални аспект развоја и планирања заузима значајно место у савременој теорији и пракси. Управо стога, још увек присутан приступ у нашој земљи, по коме се у многим секторима планирање посматра (разуме) као уско „физичко“ уместо интегрално развојно, представља значајну препреку за успешну синхронизацију активности и надлежности у планирању развоја у свим областима (Spasić et al., 2009:55).

Законодавни оквир - У складу са мултидисциплинарним потребама и савременим схватањима, проблематику развоја рударских региона регулишу закони из области рударства, просторног и урбанистичког планирања, заштите људских права, социјалног развоја, заштите животне средине, пољопривреде, шумарства, инфраструктуре, културних добара и др. Не постоји универзални међународни закон о рударству (као што је то случај у областима попут људских права, заштите природе, културних добара и др.), већ свака држава самостално одлучује о начину законодавног регулисања процеса екстракције минералних сировина и пратећим питањима. Делимично под утицајем парадигме одрживог развоја, на међународној сцени све више јача и развија се како правно обавезујуће, тзв. „чврсто“ право („hard” law), тако и све значајније тзв. „меко право“ („soft law“) под којим се подразумевају необавезујуће директиве, декларације и сл. Значајну улогу све више преузима транснационално право, као посебан модел, и у формирање транснационалних правних институција укључују се разноврсни учесници (од предузетничких мрежа, умрежавања државних регулатора, до приватних и јавних актера који покушавају да примене глобалне контролне механизме у областима попут стандардизације или заштите животне средине; према Szablowski, 2007:5,7).

У категорији европских докумената, за Србију су од значаја Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950) и пратећи Први протокол (1952), као и Европска социјална повеља (1961).

У развијенијим земљама, а потом и земљама у развоју, почела је примена разноврсних прописа и инструмената којима се ограничавају негативни ефекти рударства на животну средину, културна добра, те добробит и здравље становништва. Ту спадају различите врсте анализа утицаја: процене утицаја на

животну средину - ПУ (environment impact assessment - EIA), процене утицаја на друштво (social impact assessment - SIA), стратешке процене утицаја на животну средину (strategic environmental assessment - SEA); као и планови управљања животном средином (environmental management plan - EMP), планови затварања рудника (mine closure plan) – који се израђују *ex-ante*, односно пре отварања рудника/започињања експлоатације, планови мониторинга (праћења) квалитета животне средине (за време рада и након затварања), и др.

Међутим, у многим земаљама у развоју владе/надлежни органи не инсистирају довољно на примени ових прописа (разлози су разноврсни: корупција, бирократија, и др.) – што представља још једну манифестацију познатог феномена раскорака између „закона у књигама“ и „закона у примени“ (односно, како то Таманаћа, 1995, проширује – постоји раскорак између формалних правила о функционисању правног система и онога што државни службеници спроводе у пракси; према Szablowski, 2007:12). И мада „људи када су сиромашни, немају тај луксуз да брину о еколошким проблемима“¹⁹, сиромаштво не треба и не сме да буде изговор за непоштовање људских права и запостављање бриге о природној средини. Неколико фактора, укључујући развој међународног законодавства²⁰, ширење демократских начела, али и локалне притиске - протесте угроженог и запостављеног становништва (у терминологији Светске банке то су ОПП - особе погођене пројектом; у оригиналу PAPs – Project Affected Persons), допринело је раширенијој примени прописа о заштити становништва и природне средине у државама са slabим системима регулативе.

¹⁹ Како је то поводом Самита РИО + 20 недавно изјавио енвајронменталиста Бјорн Ломборг (према Deen, 2012).

²⁰ Када је реч о међународним споразумима на тему заштите животне средине, до сада су само неки били ефикасно спроведени, понеки је имао и позитивне ефекте, али ти резултати су бледи у поређењу са сталним глобалним притисцима на национално енвајронментално законодавство и његову примену. Мада, на ову „еколошку трку до дна“ значајнији утицај од ублажавања еколошких норматива у богатим земљама има пребацивање проблематичних активности (попут рударства) у државе са slabим законодавством (попут Индонезије, Мексика, Казахстана или Гвајане; према Paehlke, 2003:32).

Тек од недавно (након процвата геолошких истраживања током 1980-их), и водеће светске рударске индустрије почеле су да подржавају тренд јачања националних законодавстава којима се штите животна средина, становништво и културне вредности, увиђајући да се тиме дугорочно повећавају и вредности за акционаре, привлачност земље-домаћина за инвестиције и одрживост бизниса (Pring, 2008). Иако је у протеклом периоду дошло до значајног напретка кад је реч о бољим условима рада, поштовању права аутохтоног становништва, заштити животне средине и др., најновији извештај Амнести Интернешнал показује да предстоји још пуно посла, пошто је током 2012. у најмање 13 земаља (укључујући и развијене попут Канаде и Грчке) дошло до значајних повреда људских права у вези са рударством, укључујући принудна расељавања, превелику употребу силе, убиства, мучења, принудни рад и др.

2. ОСНОВНИ ПОЈМОВИ

На прагу мултидисциплинарног истраживања улоге и значаја анализе социјалних аспеката у просторном развоју рударских региона, а ради дефинисања теоријског контекста ове проблематике, неопходно је најпре ближе одредити значења неких основних појмова: *рударски региони, друштвени развој, људска права, социјални утицаји и анализа социјалних утицаја.*

Рударски региони

Под рударским регионима у овом раду подразумевају се региони као јединствена функционална, економска, географска и др. подручја детерминисана различитим факторима, са доминирајућом рударском активношћу (уз пратеће индустријске делатности) у којима вађење минералних сировина (металичних, неметаличних и енергетских/фосилних: угаљ, нафта и гас) представља доминантну или значајну активност.

Овај тип тзв. *ресурсних региона* истовремено се издваја према већем броју карактеристика, од физичких или геоморфолошких, преко нпр. историјских, до економских и културних.

Друштвени/социјални²¹ развој

Суштину друштвеног развоја представља благостање људи, на начин на који су они сами то одредили, и консеквентно формирање или промена институција (укључујући људске вредности, индивидуално понашање и мотивацију) да би се формирао капацитет и задовољиле потребе људи на свим нивоима (нарочито нижим), и да би се поправио квалитет људских односа као и однос између људи и друштвених институција (Paiva, 1977:329). Paiva (1977) наводи да су три најзначајнија предуслова: политичка воља – влада се мора посветити концепту развоја који уважава људске потребе, идеологија – ма каква она била, мора представљати покретачку снагу за остварење национално корисних циљева, и сарадња - свих актера ради општег интереса стварања бољег социјалног поретка.

У међународним документима социјални развој се тумачи на два основна начина (Davis, 2004; према Petovar, 2008:72), као (1) унапређење благостања и квалитета живота грађана, и као (2) промене у друштвеним нормама и институцијама које ће формирати праведније и инклузивније друштво за све чланове. Према Светској банци (World Bank, 2005b:1) „друштвени развој означава институционално трансформисање да би се оснажили људи“.

Мада је, како нас то А. Сен (1988) подсећа, од Адама Смита до Кејнса концепт развоја у економској теорији подразумевао “побољшање услова живота“, у периоду после Другог светског рата теорија развоја заснивала се на премиси да је економски раст сам себи циљ, који ће аутоматски довести до побољшања индикатора социјалног напретка, попут процента неписмених, морталитета, здравственог стања и др. (Jayasuriya, 2001:107). Тумачење социјалног развоја као процеса превасходно условљеног економским развојем било је присутно како у државама са тржишном, тако и у државама са планском економијом (Petovar, 2008:69). Седамдесетих година XX века, заједно са падом финансијског система Бретон Вудс (Bretton Woods), схваћена су ограничења изједначавања развоја и економског раста, те значај хуманих и социјалних циљева развоја, па се појављује

²¹ У раду се термини „социјално“ и „друштвено“ користе као синоними. Иако би најбољи превод енгл. израза “social development” био „друштвени развој“, код нас се све више користи и израз „социјални развој“, иако не у смислу социјализације и развоја човека (како се користи у психологији), нити у значењу социјале, социјалне заштите, социјалних давања и сл.

и ново разумевање *раста уз једнакост* – најчешће повезовано са Робертом Мек Намаром (Robert McNamara, тада председник Светске банке), што се одсликавало и у филозофији *Основних потреба* Банке. Нафтна криза седамдесетих и светска економска рецесија утичу на промену политике Светске банке и Међународног монетарног фонда, те на знатна смањења јавних инвестиција и социјалне потрошње (све према Jayasuriya, 2001:106-7). Нови економски поредак, са доминацијом тржишта као главне полуге за максималан економски раст, утицао је на маргинализовање социјалних циљева развоја (попут борбе против сиромаштва, за једнакост полова, етничких мањина и сл.) и концепта државе благостања. Социјални развој поново постаје све значајнији аспект планирања тек од краја осамдесетих, нарочито након 1995. и Светског самита о социјалном развоју (World Summit for Social Development) где је указано на недостатке доминантног неолибералног приступа и значај поновног стављања појма социјални развој на политичку агенду како земаља у развоју, тако и развијених. Нова парадигма, како то види Jayasuriya (2001:106), покушала је да укључи социјалне циљеве попут друштвеног благостања, сигурности и побољшаног животног стандарда као интегралне и есенцијалне компоненте теорије и праксе развоја.

Са развојем концепта одрживог развоја, социјални развој је у том контексту једно време био подређен заштити животне средине и представљао најслабији „стуб“ одрживости (нарочито због слабе аналитичке и теоретске подршке), да би оживљавање интереса за социјалну димензију развоја крајем XX века (због значајних глобалних промена попут пада комунизма, финансијских криза у Латинској Америци и Источној Азији, и др.) утицало да се на Светском самиту о одрживом развоју у Јоханезбургу 2002. истакне значај решавања проблема социјалног развоја (Lehtonen, 2004:199-200).

Основни предуслови (друштвени оквир) за остваривање социјалне одрживости, према Petovar (2008:73), јесу: правна држава и владавина права; гарантовање људских права; друштвене вредности и норме (социјални капитал заједнице); и концепт јавног добра. Улога права у оквиру правне државе има три основна смисла: (1) морални, пошто гарантује минимум слободе, једнакости и сигурности; (2) економски, пошто омогућава друштво конкуренције и уговора, а

тима и консенсуално друштво; и (3) политички, пошто гарантује заштиту људских права и слобода (Pihler, 1995; према Petovar, 2008).

Људска права

Појам људских права везује се за филозофску, правну и политичку идеју према којој свако људско биће, самим чином рођења, стиче одређена универзална и неутуђива права. Разумевање светости људског живота и универзалности основних људских права и слобода значајно се мењало током историје. И док се развој модерног начина схватања људских права везује за период европског просветитељства 18. века, највећи развој у овој области збио се током 20. века, када је усвојен велики број међународних докумената. Карел Васак (K. Vašák, правник у Међународном институту за људска права у Стразбуру), инспирисан основним принципима Француске револуције, крајем 1970-их предлаже поделу људских права на три генерације, (1) прва генерација (Liberté) укључује грађанска/лична и политичка права (попут права на живот, на слободу изражавања, штампе и информисања и сл.); (2) друга генерација (Égalité) се односи на економска, социјална и културна права (попут права на образовање, здравље, одговарајући животни стандард и сл.); и (3) трећа генерација (Fraternité) на колективна права која се заснивају на начелу солидарности (попут еколошких, права на мир, међугенерациску једнакост и одрживи развој, комуникацију и сл.).

У контексту социјалних утицаја рударских активности, питање поштовања, односно кршења људских права у историјском погледу и савременој теорији и пракси заузима значајно место. У том смислу нарочито су важна имовинска права, право на здравље и чисту животну средину, и др. права везана за човекову егзистенцију.

Друштвени капитал

Појам друштвеног („социјалног“, „социјеталног“ итд.) капитала први је употребио француски социолог П. Бурдије 1977, описујући касније (Bourdieu, 1986) три облика капитала – културни, економски и социјални. Поред њега, дефинисањем друштвеног капитала са нешто другачијим приступом нарочито су се бавили J. Coleman, F. Fukuyama и R. Putnam. Најпознатији концепти који се примењују у овој области обухватају (према Golubović, 2007): социјални капитал у значењу „укупни стварни или потенцијални ресурси који су повезани са припадношћу

друштвеној групи, а припадност групи обезбеђује појединцима подршку у виду приступа ресурсима које та група поседује”; „укупност актуелних и потенцијалних ресурса које одређена друштвена група може да мобилише кроз своје чланове”; појам који обухвата „поверење, правила понашања и мреже (пословне везе), које охрабрују сарадњу од заједничке користи”; „способност људи да раде заједно, за заједничке сврхе, у групама и организацијама”; социјални капитал у значењу друштвених веза, као „замена за постојећа или скупна формална правила која подстичу инвестиције и остале финансијске трансакције” (што указује да се кроз концепт друштвеног капитала у економску анализу укључују и некономске компоненте); итд. Треба истаћи да се друштвени капитал споро ствара, или обнавља (јер оба процеса захтевају време и друге ресурсе), а брзо се и лако може уништити (Vujošević et al., 2010:83).

Друштвени/социјални утицаји

Израз *утицај* често је двосмислен, углавном са негативном конотацијом, и означава неку врсту промене (Leistritz & Murdock, 1981:xiii). За потребе овог истраживања, појам *утицај* се тумачи као феномен брзе или дуготрајне промене постојећих економских, демографских, социјалних и др. структура, често географски одређен, изазван великим/значајним (економским, политичким и др.) променама у простору.

Генерално схваћени, друштвени утицаји се односе на све промене у структури и функционисању образаца друштвеног поретка које се јављају у вези са еколошким, технолошким, или друштвеним иновацијама или променама (Olsen & Merwin, 1977:44). Barrow (2000:221) такође даје широку дефиницију социјалних ефеката, као „значајно побољшање или погоршање људског благостања или значајна промена неког аспекта који се тиче заједнице“.

Социјални ефекат, односно утицај на друштво (социјални развој) подразумева последице које нека активност може имати на социјалну структуру (односно демографски састав одређеног подручја: етнички састав, благостање, ниво образовања, запосленост, здравље, регионалне вредности и сл.) заједнице и благостање појединаца и породица. Односи се на промене начина живота и рада људи, међусобних односа и сл., као и на културне утицаје, укључујући промене норми, вредности и веровања/уверења која формирају њихово схватање себе и

своје заједнице (ICGPSIA, 1994). Vanclay (2002:191-2) сматра да се у том контексту под социјалним утицајима подразумева широк дијапазон естетских, археолошких, културних, демографских, развојних, економских и фискалних, здравствених, инфраструктурних, институционалних, политичких, психолошких, утицаја туризма, утицаја на староседеоце, на сиромаштво, на родну структуру и других утицаја на друштво. При томе је значајно размотрити кумулативне последице, али и укупну историју утицаја у одређеној заједници (Vanclay, 2003a:7). За разлику од биофизичких, социјални ефекти настају чим дође до промена у друштвеним условима – укључујући и пуко очекивање неког пројекта или политике; а схватања и ставови (као важне варијабле у ПСУ), могу узроковати значајне последице, укључујући психолошке последице и индиректне ефекте због реакција на очекиване промене (Burdge, 2004:3). У случају одвијања рударских радова, пример представљају шпекулације са земљиштем или бојазан старих лица да ће изгубити своју кућу (дом) због очекиваног расељавања.

Утицај одређених промена у простору увек је специфичан за дати контекст - зависиће од карактеристика самог плана/пројекта, од локације – да ли је то урбано или рурално подручје, густо или ретко насељено, претежно пољопривредно или индустријско, равничарско или планинско, а често и од различитих спољашњих фактора и процеса. У процесу просторног и урбанистичког планирања изузетно је значајно разматрање врсте, величине и обухвата утицаја (који могу изазвати различите активности у простору) на социјални развој.

Процена утицаја

Процена (анализа) утицаја представља структуриран процес за разматрање последица предложених активности за људе и њихову околину, док још увек постоји могућност да се ти предлози измене (или чак, ако је могуће, напусте; IAIA Wiki). Примењује се на свим нивоима одлучивања, од политика до конкретних пројеката; у администрацији, комерцијалним предузећима, невладиним организацијама и фондацијама; а најзначајније области су еколошка, економска и социјална сфера утицаја. Њихов основни циљ је да олакшају доношење одлука одређивањем свих трошкова и користи предложених алтернативних активности, као и да побољшају креирање и руковођење политикама да би се повећале користи и умањиле штете (Finsterbusch, 1977:2).

III ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ АСПЕКТИ И КОНТЕКСТ САГЛЕДАВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА ПРИЛИКОМ ПЛАНИРАЊА РАЗВОЈА РУДАРСКИХ РЕГИОНА

1. ПРОЦЕЊИВАЊЕ СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА

Коришћењем термина „процена/анализа социјалних утицаја/ефеката“ овде подразумевамо сам процес, као и широко поље²² инструмената за процену утицаја на друштво, укључујући social impact assessment, social assessment, social audit, social analyses, socio-economic assessment, community impact assessment, итд., односно поједностављено ПСУ.

Појам „процена социјалних утицаја“ (у оригиналу “social impact assessment“) први пут је употребило Министарство унутрашњих послова САД 1973. године, да означи промене у аутохтоној Инуитској култури због изградње нафтовода кроз Аљаску²³.

²² У неким земљама користи се израз “human impact assessment“ (он интегрише процену социјалних утицаја и утицаја на здравље), а користе га и неки антрополози. Термин „social analysis“ користи Светска банка и неке америчке агенције. У Европи је омиљен израз „социо-економска анализа“, ограничен на промене послова и инфраструктуре (Burdge, 2003b:226), али експерти за социјалне процене не воле да га користе пошто тамо где се употребљава најчешће доминирају економски аспекти (Vanclay, 2004:266).

²³ У фебруару 1970. због добијања дозволе за изградњу нафтовода дугог 800 миља од Прудо залива на Арктичком мору до Валдеза, Министарство унутрашњих послова САД предало је ИПУ на шест страна, да би након три године и значајног разматрања утицаја пројекта на пермафрост и карибуе, он био и одобрен. Тада су локалне вође Инуитских племена почеле да се распитују о начинима на које ће нафтовод променити њихове обичаје и културу – пошто социјални утицаји на аутохтоно и остало становништво Аљаске никада нису разматрани (Burdge, 2004b:5-6). Изградња (1973-77) је довела до значајних социјалних утицаја. Према Cole (1997), пре изградње се већина становника мањих градова на том подручју радовала нафтоводу. Али, пораст криминала, оптерећење инфраструктуре, долазак радника који нису познавали локалне обичаје, пораст цена некретнина и др. довели су до тога да је у анкети спроведеној 1976. године чак 56% становника Фербенкса сматрало да се њихов град променио на горе (*ibid.*, 156). Како наводи Berger (1983:131), било је процењено да је за изградњу потребно 24.000 радника, али дошло је 75.000.

Следећу прекретницу за успостављање ПСУ представљало је истраживање које је у периоду 1974-77. спровео судија Врховног суда канадске провинције Британска Колумбија Томас Бергер да би испитао социјалне, економске и енвајронменталне утицаје изградње гасовода у долини Мекензи, који би довео природни гас од Арктика, преко долине Мекензи ка југу Канаде (тзв. Бергерово истраживање²⁴). По први пут су социјални утицаји званично разматрани у поступку доношења одлуке о реализацији пројекта (Joyce & MacFarlane, 2001:5). Држава је обезбедила велика финансијска средства да аутохтоно становништво изложи своје интересе, на матерњем језику и у свом селу (Burdge, 2004b:7). Препорука овог, тзв. Бергеровог извештаја је била да се пројекат одложи на 10 година да би се у међувремену омогућило решавање већ постојећих преговора око захтева староседелаца за земљом и формирали нови програми и институције који ће помоћи аутохтоном становништву (Berger, 1977), што је и учињено. Колико је ова одлука била значајна за напредак примене ПСУ говоре и подаци (види Freudenburg, 1986:457) да је 1975. године у Канади урађено око двадесетак ПСУ, док је само три године касније њихов број износио преко 3.000.

Стручњаци (Solomon et al., 2007) се слажу у оцени да се како раније, тако још и данас, знатно мање пажње посвећује социјалним утицајима пројеката, политика и програма у односу на био-физичке (енвајронменталне), при чему се

²⁴ Нафтна криза 1973. изазвала је велико интересовање за постављање гасовода, и неколико великих нафтних компанија покушавало је да добије дозволу од канадских власти. Надлежно Министарство за Индијанске послове и Северни развој је 1974. овластило Бергера да истражи „социјалне, енвајронменталне и економске регионалне утицаје“ и предложи одговарајуће услове за изградњу, рад и напуштање гасовода у Јукону и Северозападним подручјима. Гасовод би прошао кроз подручје величине Западне Европе, са само 30.000 становника од чега половину чине староседеоци (у Канади су то Инуити, Меити и око 600 различитих племенских заједница које се називају Први народи). У извештају, Бергер је предвидео да „социјалне последице гасовода неће бити само озбиљне – биће разарајуће“ (Berger, Letter, 1977:xxii). Нарочито га је бринуло право аутохтоног становништва да учествује у развојним плановима. Закључио је да локално становништво неће прихватити развојне активности без извесне интерне контроле. Већ постојећа потраживања за земљом предака била су само део ширих питања права староседелаца која је требало решити између власти и Првих народа. Бергер је сматрао да би брз развој на северу са приливом нових популација и великим интересима бизниса спречио решавање ових важних питања.

заборавља да је заправо сам човек разлог због кога се улаже у развој, и да човек директно сноси све негативне последице деградираних (нарушене) животне средине.

1.1. Порекло и историјски развој

Freudenburg (1986:452-3) сматра да је порекло анализе социјалних утицаја прастаро, а да се научна генеалогичка линија може пратити од почетка социологије и интересовања Тениса и Диркема за друштвене последице индустријске револуције. Becker (1997) подсећа да је предвиђање и процењивање последица промена на друштво представљало део политичког миљеа још од Пророчишта у Делфима, а представљала је предмет интересовања социологије и антропологије од њиховог настанка (Vanclay, 2003a:1).

Поједини аутори²⁵ сматрају да је још у 17. веку било антрополога и социјалних психолога који су се бавили неком врстом процене могућих друштвених утицаја (Barrow, 2000:1). Осим оваквих појединачних и несистематизованих покушаја, број анализа социо-економских утицаја се према Murdock (1979:543), како у академским институцијама тако и у оквиру државних и приватних организација, драстично увећао тек почетком 1970-их, односно након усвајања Закона о националној политици заштите животне средине (National Environmental Policy Act – NEPA) 1969. године у Сједињеним Америчким Државама²⁶. Овај закон је значајно променио начин на који је свет до тада посматрао питања заштите животне средине и развојних пројеката. Усвајањем NEPA, одбачен је дотадашњи приступ по коме ће економске користи пројекта увек надмашити негативне последице, а да финансијска компензација представља најбоље решење за све потенцијалне социјалне проблеме. Основу новог закона,

²⁵ Becker (1997:23, према Barrow, 2000:1) је доказивао да је Johan de Witt у Холандији 1640. спровео у суштини процену социјалних утицаја. Wilson (1998:16; према Barrow, 2000:1) наводи да је Marquis de Condorcet у периоду 1775-76. у Француској урадио процену могућих утицаја предложеног канала у долини Соме и идентификовао довољно проблема да се он никад не изгради, а приписује му се концепт по коме социјалне делатности могу бити квантитативно анализирани и поуздано предвиђени.

²⁶ Вероватно најважнији подстрек за доношење новог закона било је цурење нафте код Санта Барбаре почетком исте године.

према Burdge (2004b:4-5), чини прихватање могућности да негативне енвајронменталне последице људских активности могу да умање или чак надмаше користи пројекта, угрозе његов успех и значајно деградирају животну средину од које људи зависе. Због тога треба спровести Процену утицаја на животну средину (Environmental Impact Assessment - EIA) а резултате приказати у Извештају о процени утицаја – ИПУ (Environmental Impact Statement - EIS). Иновативност овог концепта састојала се у разматрању могућих последица предложеног пројекта *унапред*, да би тако било могуће мењање пројекта, вредновање предложених алтернатива или одустајање од реализације уколико негативне консеквенце надмашују користи. Резултат је био импресиван када је реч о бројкама – за мање од 10 година припремљено је преко 12.000 ИПУ, али је социјална димензија ретко била детаљније разматрана (Freudenburg, 1986:454). NEPA је захтевао да се у процесу процене заједно користе природне и друштвене науке, али није прецизирао садржај нити методологију анализе социјалних утицаја²⁷. Тек 1994. Међународно удружење за процене утицаја (International Association for Impact Assessment, IAIA) објављује прва систематизована и интердисциплинарна упутства о садржају и начину спровођења процене социјалних утицаја, намењена државним агенцијама и приватном сектору (видети: ICGPSIA, 1994).

Има аутора који доказују да је ПСУ део политичке анализе и да се највећим делом развила независно од процене утицаја (Dietz, 1987:54), али су све студије социјалних утицаја развоја пре усвајања NEPA биле ретроактивне и претежно *ad hoc* (Barrow, 2000:9).

Већина аутора (Burdge, 2004a:v, 4; Freudenburg, 1986:453; Taylor et al., 2004:1; и др.) везује настанак савремене области анализе социјалних утицаја развојних пројеката за усвајање NEPA. Порекло ПСУ делимично је везано за истраживања (током 1950-их) антрополога и социолога који су се бојали да

²⁷ Одбор за квалитет животне средине (US Council on Environmental Quality) је 1973. и 1978. објавио правилник за спровођење NEPA (Regulations for implementing the procedural provisions of the National environment policy act), и у верзији из 1978. разјаснио недоумице: „социјални и економски ефекти сами по себи не захтевају припрему ИПУ“, а уколико се због физичких енвајронменталних утицаја мора радити ИПУ, а социјални и биоенвајронментални утицаји су са њима повезани, онда у Извештају треба размотрити све поменуте утицаје на људску средину (Freudenburg, 1986:454).

предложени развој може имати значајне негативне пратеће појаве (Green, 1986; према Barrow, 2000:2). Основе су заправо постављене 1957. године, када је Д. Кембел (Donald Campbell) објавио своје капитално дело „Фактори релевантни за валидност експеримената у друштвеном амбијенту“ (Factors Relevant to the Validity of Experiments in Social Settings). Та књига је увела концепте који данас представљају изузетно значајне компоненте методологије друштвених наука, укључујући интерну и екстерну валидност, експериментални и квази-експериментални дизајн (McKinsey & Company, н.г.). Влада САД започела је да експериментише са проценама утицаја 1964. године, када је Канцеларија економских прилика - КЕП (одељење за истраживање, програмирање, планирање и процене²⁸) требало да процени „централну компоненту систематске израде политичких одлука“, и иницирала успостављање стандарда и дијалог о значају ваљаних процена. Четири године касније, да би проверио изводљивост негативног пореза на доходак, КЕП у Њу Џерсију спроводи први велики експеримент друштвених наука у САД који је користио случајни контролни узорак (метод који неки стручњаци сматрају „златним стандардом“ процена). Након усвајања NEPA, формирања Савета за енвајронментални квалитет и обавезивања свих федералних агенција да испитају ефекте законодавства на „људску/ животну средину“ (human environment), дошло је до значајног напретка на пољу усвајања процена у области животне средине. Додатни подстрек долази 1973, када Амерички одбор за водне ресурсе одлучује да је за процену утицаја планова за развој водних ресурса потребно размотрити „друштвено благостање“ (поред националног економског развоја, регионалног развоја и ефеката на квалитет животне средине; cf. Weaver & Cunningham, 1985:7). Од 1973. развијају се упутства и смернице (Америчко социолошко удружење – American Sociological Association формирало је комисију за „развој смерница за социолошки допринос извештајима о процени утицаја на животну средину“, која је додуше ускоро распуштена пре завршетка формалних препорука, cf. Freudenburg, 1986:455). Током '70-их, интересовање за социјалне утицаје се шири изван области животне средине и ова врста процена бива широко прихваћена у САД. До 1983. године, према Burdge (2004b:7), већина федералних агенција имала је формалне процедуре за процену енвајронменталних и

²⁸ Office of Economic Opportunity (OEO), division Research, Programming, Planning & Evaluation.

социјалних утицаја, а социјалне варијабле су биле укључене под етикетом „социо-економских утицаја“. Иако се прве процене утицаја урађене у складу са NEPA нису бавиле социјалним утицајима (делимично и због конфузије око тога шта заправо захтева ПСУ), развој упутстава (смерница) и низ судских процеса утицали су на одлучно успостављање захтева за проценом социјалних утицаја у САД (Burdge, 2004b:4-6; Edelstein, 2003). Први случај који се бавио социјалним утицајима отворен је тек 1983. када је, поводом пуштања у рад неоштећеног реактора на Острву три миље, одлучено да психолошко здравље представља облик „здравља“, па је ИПУ потребан иако нема других утицаја на животну средину. Две године касније је оборена прва велика ПУ у САД због занемаривања социјалних утицаја на становнике²⁹ (Freudenburg, 1986:454-5). Године 1992. формиран је Интерорганизациони комитет за смернице и принципе за процену социјалних утицаја (Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, ICGPSIA) како би помогао федералним агенцијама и другим организацијама да испуне стандарде за законом захтеване процене.

У **Канади** је 1973. донета одлука да се успостави процес енвајронменталне анализе и ревизије (Environmental Assessment and Review Process, EARP) за сваки пројекат који иницирају савезно министарство или агенција, или у који су укључена савезна средства или имовина (процес је већ 1977. па и 1984. претрпео значајне ревизије). Како наводе Weaver и Cunningham (1985:7), развијене су две матрице за „screening“ процене потенцијалних енвајронменталних и социо-економских ефеката. Детаљнија матрица разлаже социо-економске ефекте у пет категорија: (1) демографија; (2) економија и радна снага; (3) регионални транспорт, становање и комунална инфраструктура; (4) здравље, образовање и социјалне услуге; и (5) стил и квалитет живота. Канадски закон о процени утицаја усвојен 1992 (иновиран 2012), у оквиру енвајронменталних утицаја (нарочито кад је реч о староседелачким народима) прописује разматрање здравствених и социо-економских утицаја на физичко и културно наслеђе, коришћење земљишта и

²⁹ Случај *Northern Cheyenne Tribe v. Hodel*: ПУ припремљена за највећу савезну продају закупа за угаљ је одбијена јер се није бавила могућим социјалним, културним или економским утицајима на племе Северних Чејена; племе је у парници успело да постигне да се ПУ одбије, чиме је поништена продаја више од 350 милиона тона савезног угља (Freudenburg, 1986:455).

ресурса за традиционалне намене, и структуре и локације архитектонског или историјског значаја (СЕАА, 2012). У одређеним канадским покрајинама захтева се директна процена социо-економских утицаја (Burdge, 2004a:150).

Сједињене државе и Канада су имале водећу улогу у развијању области процена социјалних утицаја развојних пројеката. Ипак је процењивање социјалних утицаја било запостављена у односу на ПУ до 1982. године када је организована прва међународна конференција о ПСУ у Ванкуверу (Канада) и потреба за већим истраживањима у овој области добила додатни академски и политички кредибилитет. У Канади је годину дана раније основано и Међународно удружење за процене утицаја (International association for impact assessment, IAIA).

На **Новом Зеланду** су полемике око подизања нивоа језера Манапури због добијања енергије крајем 1960-их утицале на усвајање Процедура за заштиту и побољшање животне средине (Environmental protection and enhancement procedures) 1973. године. Процедуре су биле сличне NEPA, али нису имале законодавну подршку. Према Taylor и сар. (2004:2), комисија за животну средину је била надлежна за оцене ИПУ, али је често служила интересима владе.

У **Аустралији** Закон о заштити животне средине и биодиверзитета (Environmental protection and biodiversity conservation act, 1999) уређује и област процена утицаја на животну средину (у оквиру којих се анализирају и социјални ефекти). Свака од држава у Аустралији има своје законодавство које регулише разматрање социјалних и економских утицаја, али није експлицитно наведено шта су социјалне димензије и како би их требало разматрати (Petrova, 2012:17). Квинсленд је једина држава у којој је обавезна израда планова за управљање социјалним утицајима (social impact management plan, SIMP) и ПСУ као самосталног документа неопходног за усвајање пројекта/плана.

Европске земље су показивале слабије интересовање за процену социјалних утицаја све до краја 1980-их. Vanclay (2004:259) сматра да је разлог томе боља ефикасност њихових планских процеса, због чега је било мање потребе за овим законодавством. **Европска заједница** је 1985. године усвојила **Директиву о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину** (Council Directive on the Assessment of the Effects of Certain Public and

Private Projects on the Environment), и обавезала државе-чланице да захтеве из Директиве уграде у своје законодавство до 1988. године (иако је нпр. влада Велике Британије³⁰ још 1973. наручила израду прве процене утицаја на животну средину, након чега су стручњаци препоручили њихово увођење у законодавство, тек након усвајања ове Директиве донет је Правилник о процени утицаја, види Stojanović i Maričić, 2008:13). Значај овог документа је вишеструк – осим што је укључио различите језике и културе, допринео је решавању енвајронменталних проблема (често и прекограничних) које дотадашњи приступ планирању није успевао да реши (Burdge, 2004b:7-8). Иако се у Директиви не наводе експлицитно социјални или социо-економски ефекти развоја, захтева се опис могућих утицаја на људе и интеракције између људи и флоре, фауне, земљишта, воде, ваздуха, климе и пејзажа; а концепт животне средине је холистички и обухвата људе, створену средину и културно наслеђе. Деценију и по касније, 2001. године, усвојена је Европска директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (European Strategic Environmental Assessment Directive, 2001/42/ EC), коју су све чланице ЕУ морале да примене у року од три године. **Директива о СПУ** се односи на планове и програме које припрема и/или усваја орган на националном, регионалном или локалном нивоу; који се доносе на основу прописа; из области пољопривреде, индустрије, урбанизма и др.; и за које је одређено да подлежу процени због могућих негативних утицаја; али се не односи на политике, финансијске или буџетске планове и програме, као ни на планове и програме за националну одбрану или отклањање природних катастрофа.

Кијевски Протокол, односно Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину, правно обавезујући, усвојен је 2003. године на Министарској конференцији „Животна средина за Европу“ у Кијеву, и развијен као додатак Конвенцији о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (ESPOO конвенција). Све земље које су га ратификовале морају да вреднују нацрте планова и програма са аспекта последица на животну средину (UNECE,

³⁰ Једна од првих европских студија са проценом социјалних утицаја урађена је 1973. године за предлог тунела испод Ламанша (Economic Consultants Ltd. 1973. *The Channel Tunnel: Its economic and social impacts on Kent*. Report presented to the Secretary of State for the Environment, London: Her Majesty's Stationery Office).

2003). За разлику од Директиве о СПУ, Протокол више инсистира на потреби јасног и транспарентног укључивања јавности која се активира већ у процесу одлучивања о обухвату СПУ.

Светска банка је од 1986. увела процене социјалних утицаја као саставни део процедуре вредновања пројеката које финансира (додуше, како наводи Burdge, 2004b:8, до тада је већ било јасно да су многи пројекти које је финансирала Банка пропали због еколошких проблема и занемаривања социјалног и културног миљеа, и вредновања једино финансијских и економских аспеката), чему се прикључује и већина регионалних банака. **Међународна финансијска корпорација – МФК** (International financial corporation, IFC) је тек 1998. увела процедуру енвајронменталне и социјалне процене (Environmental and social review procedure), мада се показало да их се не придржавају у потпуности.

Многе **међународне институције и добротворне агенције** су много пре Светске банке почеле да захтевају анализу социјалних ефеката пројеката које финансирају у мање развијеним земљама. Америчка агенција за међународни развој (US Agency for International Development, **USAID**) од 1974. примењује Анализу социјалне исправности (Social Soundness Analysis, SSA) према методологији коју је сама развила. Како наводи Burdge (1990:126), **Светска здравствена организација (WHO, World Health Organisation)**, а нарочито регионалне канцеларије за Европу укључују се у активности за промоцију методологије ПУ/ПСУ, захваљујући и прилично широкој дефиницији здравља као *физичког, психичког и социјалног благостања*. Светска здравствена организација 1986. године (WHO, 1987) предлаже принципе за што боље разматрање утицаја развојних пројеката, планова и програма на људско здравље и увођење процене енвајронменталних утицаја на здравље (Environmental Health Impact Assessment) у оквиру процеса процене утицаја или чак као самосталног инструмента. Подручје примене процене социјалних утицаја се све више шири, током 1990-их почињу да их примењују филантропске фондације³¹, а нарочито (како истичу Јокић и Петовар,

³¹ Нпр. развијена је методологија „друштвени повраћај на инвестиције“ (Social Return on Investment, SROI) за мерење екстра-финансијских вредности (попут еколошке и друштвене, које се тренутно не одражавају у конвенционалним финансијским рачунима) у односу на уложена средства. Користи се за процену утицаја пројекта на заинтересоване стране и побољшање

2010:70) постају значајне у припреми и реализацији програма намењених одређеним групама становништва (попут деце и омладине, старих, социјално угрожених, лица са инвалидитетом и сл. осетљивих/рањивих група), као и спровођењу и праћењу ефеката примене различитих социјалних политика и др.

Данас велики број рударских компанија спроводи процене социјалних утицаја рудника чак и ако оне нису законски обавезујуће (Lockie et al., 2009:330), што је нарочито случај у развијеним земљама или када су у питању мултинационалне компаније. У ту сврху, неке међународне компаније су развиле и сопствене смернице и водиче.

Како Petrova (2012:18) закључује, изгледа да су на процес спровођења ПСУ и разумевања социјалних утицаја пројеката развоја ресурса доминантан утицај имали међународни стандарди и иницијативе међународних организација (попут IAIA, Светске банке, USAID, ICMM – International council on mining and minerals), а не законске регулативе. Светска банка и МФК имају значајан утицај на развој екстрактивних индустрија широм света: процењује се да је током последње две деценије више од 100 држава реформисало своје рударске законе руковођено програмима Светске банке, док истовремено Банка и МФК подржавају овај сектор са више од милијарду долара годишње (BIC, Global Witness, 2008:14).

1.2. Тумачења и дефиниције процене социјалних утицаја

Процена (анализа) социјалних утицаја (ПСУ) представља технику и инструмент у планирању развоја, као и интердисциплинарну³² област друштвених наука која помаже да се унапред што боље анализирају утицаји предложених промена у простору на свакодневни квалитет живота појединаца и заједница (за разлику од конвенционалних социолошких студија друштвених утицаја које траже објашњења протеклих догађаја). Freudenburg (1986:452) је назива хибридом, потомком науке и политичког процеса, а Vanclay (1999:2, проширујући Goodland,

перформанси инвестиција, мада постоји могућност неадекватног упрошћавања динамичних и комплексних људских искустава и свођења на финансијске мере.

³² Обједињује социологију, антропологију, демографију, студије о развоју, студије о роду, хуману и културну географију, политичке науке, психологију, методе друштвених истраживања и право о животној средини (Vanclay, 2004:258), као и студије о људским правима, економске науке, итд.

1999) сматра да је то „филозофија о развоју и демократији“, и да као таква идеално разматра развојне патологије, развојне циљеве (попут смањења сиромаштва) и развојне процесе (попут партиципације). Стога ПСУ има различита значења и интерпретације, односно, као што је то Barrow (2000:2) приметио, ПСУ може представљати истраживачку технику, инструмент за „технократско“ планирање или управљање, политичко средство обликовано законима, средство за обезбеђивање партиципације или чак јачања људи у развојном процесу. Кључна компонента је откривање неповратних и нежељених социјалних ефеката пре него што се појаве, да би се могле размотрити алтернативне опције (Burdge & Johnson, 2004:15).

У последње три-четири деценије, од када је примена анализе социјалних утицаја постала актуелна, ПСУ је на различите начине **дефинисана** и описивана. Freudenburg (1986:452) наводи да се „процена социјалних утицаја односи на процењивање (као приликом мерења или резимирања) широког спектра утицаја (или ефеката, или последица) које ће могућно доживети исто тако широк опсег друштвених група као резултат тока неке делатности“. Bowles (1981) сматра да је то „систематска унапред процена утицаја на свакодневни квалитет живота људи и заједница када је животна средина угрожена развојем или променом политике“. Исто тако и Међуорганизацијски комитет за утврђивање принципа и смерница процене социјалних утицаја (ICGPSIA, 1994:1) наглашава аспект предвиђања (негативних утицаја), дефинишући ПСУ „у виду настојања да се процене, *унапред*, друштвене последице које ће вероватно следити из специфичних политичких активности (укључујући програме и усвајање нових политика), и специфичних државних активности (укључујући зграде, велике пројекте и закуп великих површина земље ради екстракције ресурса), нарочито у контексту” NEPA. Нова верзија (ICGPSIA, 2003) проширује поље социјалних утицаја са пројектног нивоа и укључује планове, програме и политике (4П). Често су цитирани Burdge и Vanclay (1996:59; чија је дефиниција већим делом заснована на ICGPSIA, 1994), по којима „процена социјалних утицаја може бити дефинисана као процес процењивања, унапред, друштвених последица које ће вероватно следити из специфичних политичких активности или развоја пројеката, нарочито

у контексту одговарајућег националног, државног или покрајинског законодавства о животној средини“.

Управо општост ових дефиниција омогућава да се анализира скоро сваки аспект друштвених промена повезан са развојем или променом политике, а процењивачи се подстичу да анализирају промене које су значајне за конкретну ситуацију, уместо оних које је лако измерити (Lockie, 2001:278).

Дефиниције које дају Bowles, ICGPSIA и Burdge и Vanclay усредсређене су на *a priori* процену (пре свега негативних) ефеката – уколико се процена утицаја спроведе пре неке активности тако да је могуће предвидети утицаје и консултовати се са угроженом заједницом, моћи ће да се ублаже потенцијални ефекти. Најпознатији и највише цитиран процедурални оквир који предлаже ICGPSIA (1994; 2003) је превише ограничен - карактерише га превасходно технократски приступ, који се заснива на експертском знању и научним методама (детаљније о технократском приступу у следећем, потпоглављу 1.3). Vanclay (2004:265) као остала суштинска ограничења овог приступа наводи: претпоставка контрадикторног правног система; негирање могућности спровођења процене интерно (у оквиру корпорација, влада или заједница), независно од правног процеса; искључивање процене утицаја претходног развоја; не постоји управљање, ублажавање и праћење утицаја, нити допринос учесника процеса ПСУ редефинисању плана/пројекта или одлучивању о томе од чега се састоји прикладан развој.

Истовремено са новим ICGPSIA смерницама 2003. године објављене су и смернице IAIA (Vanclay, 2003b:5), по којима „Процена социјалних утицаја укључује процесе анализе, праћења и управљања намераваним и ненамераваним социјалним последицама, и позитивним и негативним, планираних интервенција (политика, програма, планова, пројеката) и било које процесе социјалних промена изазване овим интервенцијама. Њена примарна сврха је да доведе до одрживије и правичније биофизичке и хумане средине“. Ова дефиниција је усавршена специјално за међународни контекст, и осим *a priori* концепта, укључује принципе праћења и управљања који су од суштинског значаја за бављење социјалним ефектима развоја. Приступ социјалним проценама који предлаже Vanclay (2003b) заснива се на партиципацији јавности (више о политичком/

партиципативном приступу у следећем, потпоглављу 1.3). Како и Ваггов (2000:2) наводи, ПСУ може да има значајну улогу у обликовању континуираног мониторинга и вредновања, може бити и средство за укључивање и јачање јавности, које ће побољшати одговорност планера и јавних службеника.

Earley (2003:14-5) указује да разлике између израде техничког документа о будућим социјалним ефектима пројекта (прве 3 дефиниције) и започињање процеса како би се управљало социјалним ефектима пројекта (последња дефиниција) укључују неколико различитих група перспектива, и то: (1) да ли је потребан технички или политички приступ ПСУ; (2) да ли ПСУ треба да се појављује само као *a priori* процес или треба да садржи и *post facto* елемент; и (3) улога заједнице у ПСУ: да ли ПСУ служи само за доношење одлука или има и улогу оснаживања угрожених заједница у процесу доношења одлука; док Јоусе и MacFarlane (2001:7-10) наглашавају значај интеграције техничког и политичког приступа.

1.3. Концептуални приступи процењивању социјалних утицаја:

Традиционални (технократски) vs. политички (социократски, партиципативни)

Као што се процес доношења одлука може окарактерисати као претежно традиционални, односно технократски³³ или као политички (социократски³⁴, како га називају Faludi и van der Valk, 1994), односно партиципативни³⁵, исти принцип се примењује и на процењивање социјалног развоја. У академској литератури је „супарништво“ између ова два основна концептуална приступа процени социјалних ефеката (од краја 1970-их, како наводи Burdge, 2003b) утицало и на

³³ Традиционални приступ се још назива и „технички“, док га Burdge (2004c:113) назива „аналитички“.

³⁴ Евалуација стратешких планова захтева социократски приступ који координише бројне актере правећи оквир за преговоре, индикативан је (уместо детаљан) и оставља отворене опције (Faludi & van der Valk, 1994:11).

³⁵ Иако „партиципативни приступ“ представља само дериватив изведен из дистинкције технократског и социократског приступа, већина истраживача у области ПСУ (Burdge, Craig, Lang & Armour, Lockie, MacFarlane, Taylor, Vanclay и др.) користи овај термин као синоним за политички приступ, па смо и ми то чинили у наставку рада.

дискусију (види Lockie, 2001:282) о томе да ли је процес ПСУ превасходно намењен предвиђању, мерењу и праћењу утицаја (да би „пучила“ одлучивање), или је то процес и средство за олакшавање преговора међу заинтересованим странама и укључивање јавности у процес одлучивања. Технички и политички приступ користе суштински различите методе за прикупљање података, избор индикатора, предвиђање ефеката и вредновање алтернатива, и сваки од њих има своје предности и мане. Према Taylor и сар. (2004:25), ове разлике у приступима одсликавају питање *вредности*, нарочито значајно због повезаности социјалних процена са одлучивањем. Када је вредносни оквир ПСУ условљен институционалним финансирањем, политичким и другим принудама, оне (ПСУ) служе само да легитимизују специфични правац развоја.

Прве процедуре ПСУ развили су владини службеници (социолози) или консултанци у архитектонским и инжењерским фирмама, и у ИПУ користили индикаторе попут броја становника и структуре запослених, док су показатељи о локалној заједници и друштвеним променама били запостављени (Burdge, 2004c:113). Стога је у првом периоду примене социјалне процене доминирао традиционални приступ и модел. **Технократски** приступ подразумева конзервативно схватање по коме се одлуке морају заснивати на објективним, провереним чињеницама, релевантни су само утицаји засновани на мерљивим индикаторима, а приоритет имају економски ефекти. Највише се ослања на науку и научне методе, на експертско знање и мишљење. Основна сврха социјалне процене је да препоручи развојну алтернативу која ће имати најмањи негативни ефекат на заједницу и прорачуна обухват и трошкове фактора неопходних за смањење негативних утицаја. Пошто прорачуни представљају основу технократског приступа, неопходни су квантитативни подаци који треба да буду политички неутрални да би претпоставке биле задовољавајуће (Lang and Armour 1981:114-5, према Earley, 2003:16). Истраживања социјалних процена почетком 1980-их у Северној Америци и на Новом Зеланду показала су да технократски приступи покушавају да буду позитивистички, односно да усмере развој предвиђањем, контролом и управљањем утицајима (Taylor et al., 2004:26).

Табела 2. Технократски и политички приступ (Lang & Armour, 1981 према Earley, 2003:15; Petrova, 2012:22; Craig 1990:44; Taylor et al., 2004)

	Традиционални/технократски/ аналитички	Политички/социократски/ партиципативни
Схватање	ПСУ се посматра као производ	ПСУ се посматра као процес
Основна претпоставка	Боље улазне информације воде бољим одлукама	Отворен партиципативни процес води бољим одлукама
Приступ	Моделски приступ, највише користи квантитативне методе; “top-down”	Истраживачки приступ, користи квалитативне и квантитативне методе; “bottom-up”
Индикатори	Ослања се на техничке, мерљиве, највише социо-економске индикаторе	Уважава перцепцију и мишљење локалне заједнице и осталих заинтересованих (угрожених) страна
Основе/суштина	Наглашава објективност експертске одлуке; наука и научни методи су круцијални; експерти имају најважнију улогу у доношењу одлука	Наглашава укључење заједнице, урођену мудрост и партиципацију; плурализам је суштина
Становништво	Становници су „потрошачи“	Становници су кључни актери у процесу доношења одлука
Фокус	Боље студије утицаја побољшаће јавне одлуке	Бољи друштвено-политички процеси побољшаће јавне одлуке
Реагује против	Занемарених друштвених питања; резултата необавештеног, произвољног, уског „политичког“ одлучивања кратког домета	Техничког приступа и владавине експерата; основних проблема у политичком систему

Но, и поред „ауре објективности“, традиционални приступ не може да се избори ни са конкурентним интересима, веровањима, вредностима и жељама које се јављају у комплексним друштвеним ситуацијама, нити са активним учешћем различитих заинтересованих страна. Он подржава владе и инвеститоре истичући очигледне позитивне утицаје (попут регионалног економског раста и повећања запослености), док истовремено запоставља немерљиве ефекте, променљиве утицаје на локално становништво и субјективни значај ових промена за заједнице (Lockie, 2001:279). Сумарно, традиционалне ПСУ су једнодимензионалне, дескриптивне и квантитативне, производ који служи бирократској елити за јачање доминације и инвеститорима за добијање дозвола. Burdge и Vanclay (1995, према

Lockie, 2001:278) сматрају да је најчешћи разлог за маргинализацију ПСУ управо технократски приступ који доминира у процењивању и доношењу одлука при коришћењу природних ресурса.

Политички приступ наглашава значај управо оних аспеката који, према критичарима, недостају традиционалном, па у фокус (Craig, 1990:52) ставља учешће јавности, вредносне конфликте и развој заједнице. Развија се од почетка 1980-их, на основу теорије развоја заједнице (community development theory) која промовише значај локалног становништва за идентификацију сопствених потреба и одговарајућих решења (Buchan, 2003:168). Одри Армур (Audrey Armour) је прва јасно изразила елементе партиципативног приступа 1981. године у раду о ПСУ локалне заједнице, где наглашава да је утицаје „потребно проценити најпре из перспективе оних који су директно угрожени, и тек онда из перспективе ширих интереса“ (Burdge, 2004c:114). Посматрајући ПСУ као процес у који је неопходно укључити све заинтересоване стране, на питања о друштвеним вредностима развоја не може да одговори прикупљањем и анализом нумеричких података. Због тога је потребно применити методе активног укључивања заинтересованих страна и јавности, и преговарања ради усаглашавања конфликтних ставова. Јер, како нас подсећају Јоусе и McFarlane (2001:4), одлука о реализацији пројекта/плана је пре свега политичка, на њу утичу друштвени ставови и очекивања, и промене у друштвеним вредностима. Треба истаћи да партиципаторну ПСУ не треба поистовећивати са консултовањем или учешћем јавности већ, према Burdge (2004c:114), она иде много даље и укључује заједницу у идентификовање проблема, планирање, имплементацију и праћење. Недостаци се огледају у пракси, јер се овим приступом и даље управља, прикупљене информације и даље интерпретира једино стручњак за процене социјалних утицаја, док се консултације највише обављају са организованим интересним групама на рачун неорганизованих – оних на које ће утицати одлуке, али остају неукључени (Buchan, 2003:168)

Taylor и сар. (2004:25-8) уводе још једну димензију која се односи на коришћење информација као основе друштвених акција (акција да би се утицало на промене), или на истраживање и стварање новог знања (анализирање промена);

она је приказана као „акционо“ или „истраживачки“ усмерена социјална процена (Табела 3).

Табела 3 – Усмереност социјалних процена (Taylor et al., 2004:27)

	Акционо усмерење	Истраживачко усмерење
Технократски приступи	Акција заснована на централизованом друштвеном планирању и управљању (владине агенције, консултанци); “top-down” одлуке засноване на експертском знању у формалној бирократији	Академско истраживање (факултети, приватни и јавни „трустови мозга“); знање је само себи циљ; формална бирократија
Политички приступи	Акција заснована на друштвеном развоју на локалном нивоу (локалне организације, групе и општински радници); “bottom-up” организовање ради друштвених промена; полу-формално	Заступничко/адвокатско (advocacy) ³⁶ истраживање (независно истраживање у име специфичних интереса мањина); неформално

Многи аутори (Craig 1990; Lockie, 2001; и др.) сматрају да доминирају технократски приступи социјалној процени, док политички нису довољно развијени. Иако има аутора који наговештавају да између потенцијала и употребе процена социјалног развоја постоји велика разлика (тј. да се већина ПСУ спроводи као техничка вежба са циљем добијања дозволе за план/пројекат), пракса (види нпр. Burdge, 2003:227; Joyce & MacFarlane, 2001 и др.) показује да ипак највећи део ПСУ представља **мешавину** ових приступа у различитим пропорцијама. Becker и сар. (2004) су емпиријски упоредили независно примењен технички извештај о социјалној анализи и партиципативни интерактивни форум заједнице са аспекта коришћених индикатора, пројекције утицаја и врсте идентификованих социјалних утицаја (радило се о анализи утицаја уклањања хидроелектране и обнављања угрожених лососа на северозападу САД, 1995-99). Закључили су да би комбинација ова два приступа дала најбоље резултате, јер ће

³⁶ Овај израз први је у планирање увео Davidoff (1965), истичући значај заступања интереса сиромашних и националних мањина (афро-американаца, хиспаноамериканаца и др.) у процесу планирања развоја. И поред настојања планера да читава заједница просперира, на крају елите и остале утицајне групе успевају да се изборе за своје интересе, док су остали (мање утицајни) запостављени, па је стога неопходно за сваку интересну групу израдити посебне планове.

се на тај начин идентификовати највећи број специфичних утицаја на заједнице и најбоље вредновати мере за ублажавање негативних ефеката развоја. И два најпознатија случаја у којима је ПСУ значајно утицала на пројекат (Бергерово истраживање и рудник код Cogonation Hill, Северна територија, Аустралија³⁷) покушала су да превазиђу ограничења како технократског тако и политичког приступа, и управо се њиховим комбиновањем и интеграцијом дошло до најбољих решења.

Анализирајући три ПСУ за рударске пројекте, MacFarlane (1999) закључује да је учинак интегративне ПСУ знатно бољи од учинка технократске или партиципативне, пре свега кад је реч о идентификацији директних и индиректних ефеката (али нису задовољиле приликом утврђивања кумулативних ефеката).

1.4. Користи и недостаци процењивања социјалних утицаја

Мудри владари и политичари који желе да напредују су увек покушавали да предвиде, и да спрече или се барем припреме за могуће социјалне и економске утицаје, примећује Ваггов (2000:1). Разумевање потреба, навика, културе, искустава и социо-економског контекста одређене заједнице основно је за разумевање утицаја које нека политика или развојни пројекат могу имати на побољшање благостања. Због тога су процена и ублажавање различитих утицаја на друштво који су повезани са великим развојним пројектима постали изузетно значајан део како планирања, тако и фазе имплементације. Међутим, Finsterbusch још 1977. године (стр. 2) разочарано наводи да ове процене превасходно служе доносиоцима одлука, а да се традиционални истраживачки стандарди аналитичког опажања и прецизности, обухватних и поузданих података, и узрочно-последичног разумевања примењују само делимично – јер се одлуке често доносе само на основу скромног опсега података. Било да се социјалне процене спроводе самостално, или заједно са еколошким, здравственим, економским и др. проценама, њихов значај је неоспоран.

³⁷ Током процеса ПСУ закључено је да ће негативан утицај рударства на Аборигине бити превелик, нарочито на оне који су традиционално повезани са светим местом на „Брду крунисања“; уз негативне еколошке утицаје (национални парк Какаду у непосредној близини). Стога Савезна влада Аустралије није одобрила отварање рудника (више у Lane et al., 2003).

Погрешно разумевање (тј. неразумевање) социјалних ефеката ограничава њихово анализирање и процењивање у процесу планирања и доношења одлука. Осим тога, утиче да доносиоци одлука и иницијатори пројекта, а самим тим и представници локалне заједнице и планери, игноришу анализу социјалних ефеката. Glasson (2001:21) сматра да су главни разлози за то преовлађујућа схватања да се социо-економски утицаји ретко јављају, да су стално негативни и да се не могу једноставно измерити, што је велика заблуда, пошто ПСУ укључује све суштински важне, али често неопипљиве утицаје које друге методе не могу да обухвате. Burdge (1987:142-3; 2003a:87; 2003b:228-9) као најчешће „митове“ (заблуде) у том контексту издваја:

- 1) *Социјалне утицаје је немогуће измерити; због тога их треба игнорисати* (неке социјалне утицаје је лако разумети и измерити, за друге је увек могуће пронаћи одговарајући индикатор, квалитативан – попут перцепције здравственог ризика због загађења воде, или квантитативан – попут броја здравствених радника);
- 2) *Социјални утицаји су опште познати; сви би требало да знају шта су социјални утицаји* (постали су опште познати тек након деценија социјалних истраживања, а један од циљева ПСУ је да они буду на располагању доносиоцима одлука и планерима);
- 3) *Социјални утицаји се ретко појављују и зато их нема потребе процењивати* (неки утицаји, попут финансијских, се увек појављују, али не морају увек имати значајан утицај, или њихов утицај може бити мањи али дуготрајан);
- 4) *Социјални утицаји се баве трошковима, а не користима, па такве процене успоравају или заустављају пројекте* (промене изазивају и користи и трошкове: изградња обилазнице до депоније јесте скупља али побољшава однос компаније и заједнице и смањује саобраћајну гужву);
- 5) *Процене утицаја повећавају цену пројекта и не унапређују користи* (на дуги рок, ове анализе најчешће штеде новац, пошто су управо пропали пројекти и ограничене анализе трошкова и користи, уз игнорисање еколошких и социјалних трошкова довели до развоја NEPA законодавства);
- 6) *Ове процене захтевају стручњаке и финансијска средства, што је луксуз који сиромашне земље у развоју не могу да приуште* (трошкови се могу смањити:

избегавањем дуготрајних и компликованих процедура; избором одговарајуће методологије и концепта; обуком домаћег кадра; коришћењем сазнања и информација староседелаца/локалног становништва; итд.; види Burdge, 1990:126, 129-31);

- 7) *Процес процене утицаја није значајан* (заправо, сам процес у коме се угроженом становништву помаже да разуме, учествује и избори се са предложеним активностима представља највећу корист); и
- 8) *Процене социјалних утицаја не доприносе доношењу одлука* (ако се социјални утицаји анализирају у оквиру ПУ или другог процеса одлучивања, када је усмерена на решавање проблема представља моћно оруђе).

Процењивање социјалних утицаја пројекта инвеститору може изгледати као својеврсан луксуз, како због великих финансијских трошкова, тако и знатног временског трајања. Међутим, пракса је показала да се на тај начин могу остварити значајне користи за све актере – за владе, за инвеститоре и за локалну заједницу (Burdge & Vanclay, 1996:61). Burdge и Coulter (2004:62) истичу уштеду времена и новца на три начина:

- 1) обезбеђивањем ефикасности процеса - игнорисање социјалних утицаја унапред гарантује да ће се агенција или иницијатор пројекта у будућности бавити решавањем питања у непријатељским околностима);
- 2) развојем опција које ће функционисати - ПСУ усавршавају и поправљају; и
- 3) избегавањем непланираних последица - без социјалних анализа неки утицаји на друштво неће бити откривени пре доношења одлука о активности – када више није могуће променити или смањити нежељене утицаје.

Кључни допринос правовремених (раних) инпута социјалног планирања за **инвеститоре** пројекта представља повећање вероватноће успешности пројекта, што укључује: смањење ризика да пројекат пропадне, смањење политичких ризика, смањење отпора локалне заједнице, смањење трошкова и смањење ризика да се прекорачи буџет, уз повећање шанси за иновације. Поправља се однос са локалном заједницом, радном снагом и значајним угроженим групама (Vanclay, 2004:257). Бројни су примери планова који су се показали превише скупим или су потпуно пропали због неодговарајућег разматрања друштвених фактора (Burdge, 1990:124), како у развијеним, тако и у земљама у развоју.

И сâмо доживљавање неке брзе промене понекад може бити извор **стреса**. Директним укључивањем локалне заједнице у процес процењивања социјалних утицаја и планирања смањује се неизвесност, а повећавају легитимитет пројекта и могућности процене да ублажи негативне утицаје (Burdge & Vanclay, 1996:61-2). Burdge и Vanclay (1996:62) наглашавају значај процењивања социјалних утицаја за **државу**, која најчешће сноси трошкове санирања социјалних и еколошких последица развоја. Јер чак и када постоје механизми за добијање компензације од корпорација које су штету и изазвале, она покрива само директне утицаје али не и велики број индиректних. *Ex ante* партиципативна социјална процена помаже **доносиоцима одлука** да одреде социјално најповољнији правац активности са локалног, регионалног и националног аспекта.

Обрађивачима социјалних утицаја (експертима) користи локално знање прикупљено активним укључивањем становништва у раним фазама, јер идентификација најзначајнијих угрожених група, вредности, социјалних и културних фактора штеди и време и финансијске ресурсе.

Ex ante анализа могућих социјалних утицаја доноси бројне **користи за ширу заједницу**, које укључују и (YESAB 2006:7):

- 1) побољшање предложеног пројекта/плана уз стварање услова за еколошки исправан и одржив развој датог подручја;
- 2) стварање могућности за све појединце, породице, заједнице, предузетнике и др. на које може да утиче пројекат, да учествују у процесу процене;
- 3) омогућавање разумевања потенцијалних социјалних ефеката пре спровођења пројекта и припремање становништва за промене до којих може доћи уколико се пројекат усвоји;
- 4) омогућавање спровођења пројекта у складу са принципима који подстичу корисне друштвене промене без подривања еколошких и социјалних система од којих зависе заједнице и друштво у целости;
- 5) у случају појаве значајних и штетних ефеката, овај процес ће подстаћи њихово ублажавање/смањивање.

Vanclay (2004:257) овоме додаје и потенцијал изградње социјалног капитала, мада глорификујући могућности ПСУ можда и претерује тврдећи да се путем партиципације заједнице ревитализују, а штетни утицаји избегавају.

Barrow (2000:83) оптимистички тврди да, иако је сваки случај јединствен, релативно једноставна и јасна анализа социјалних утицаја која може да се ослони на претходно искуство омогућиће обрађивачима да брзо и јефтино напредују, ослањајући се великим делом на канцеларијско истраживање и користећи доступне изворе података.

1.5. Инструменти за процењивање социјалних утицаја

И даље трају значајне дебате о природи и улози ПСУ. Стручњаци се још увек нису усагласили како по питању назива (процена социјалних или социо-економских утицаја, итд.), тако и улоге. Док једни сматрају да је то интегрални део процене утицаја, који њиховом најчешће уско био-физичком фокусу додаје „људску димензију“, други је виде као самосталну област и независан процес, која би интеграцијом у ПУ постала маргинализована и површна (Glasson, 2001:21). Поред тога, и даље су актуелне расправе о њиховом обухвату, методологији, варијаблама итд.

Истраживање и вредновање алтернативних варијанти предложених активности на становништво приликом планирања (просторног) развоја, укључујући *status quo*, могуће је вршити спровођењем процене социјалних утицаја као самосталног инструмента. У том случају појављује се под различитим називима и релативно сличном методологијом и обухватом (у зависности од државе, органа или организације која их спроводи): Social Impact Assessment, Social Assessment, Social Audit, Social Analyses, Socio-Economic Assessment, Community Impact Assessment, итд. Поред тога, процену утицаја на социјални развој могуће је се радити као саставни део процене утицаја на животну средину – ПУ (Environmental Impact Assessment, EIA) на нивоу пројекта, и на вишим (план, програм, политика) нивоима као део стратешке процене утицаја на животну средину – СПУ (Strategic Environmental Assessment, SEA), Territorial Impact Assessment, Sustainability Impact Assessment, процене одрживости (Sustainability Appraisal, SA) које осим утицаја на животну средину анализирају социјалне и економске ефекте, проширене процене утицаја (Extended Impact Assessment) и др.

У већини земаља (укључујући и Србију) социјални утицаји се разматрају у оквиру процеса ПУ (као мали додаток), истовремено са могућим еколошким и

економским ефектима предложене политике, плана или програма, и недостаје им регулаторни значај (Burdge, 2002; Barrow, 2000; Vanclay, 2003; и др.). Анализа социо-економских утицаја у оквиру 110 ИПУ усвојених у Великој Британији у периоду 1988-1992. (cf. Glasson & Heaney, 1993) показала је да је само њих 43% уопште разматрало ове утицаје. То су претежно биле ПУ за пројекте електрана, мешовитог развоја и рударства, при чему су више истицани економски утицаји (који су и лакше мерљиви).

Само у појединим земљама (попут САД, Канаде, Аустралије, Новог Зеланда и др.) обавезно је спровођење процене социјалних утицаја – ПСУ (Social Impact Assessment, SIA) као самосталног инструмента који анализира једино социо (-економске) утицаје планираног развоја. Постоји јасна разлика у историјском развоју између ПСУ и ПУ, као и по питању законодавне и финансијске подршке – при чему је ПСУ у сваком погледу била занемарена (Barrow, 2000:4).

Од 1985. године све чланице Европске заједнице имале су обавезу транспонувања Директиве о процени утицаја на животну средину (EIA Directive³⁸) у национално законодавство до 1988. године, а 2001. обавезале су се и на транспонување Директиве о стратешкој процени утицаја на животну средину (SEA Directive³⁹) до краја 2004. године (већина потенцијалних чланица такође је иновирала национално законодавство у складу са овим директивама, укључујући и Србију). СПУ се такође примењује на неке стратешке активности јавног сектора Уније.

Процена утицаја на животну средину - ПУ (Environmental Impact Assessment, EIA) представља средство којим се обезбеђује да се потенцијално значајни негативни ефекти намераваних активности правилно процене и размотре у процесу планирања, пројектовања и одобравања планова и пројеката (Stojanović i Maričić, 2008:12). Међународно удружење за процене утицаја и Институт за процену животне средине (IAIA & IEA, 1999) дефинишу ПУ као „процес идентификовања, предвиђања, вредновања и ублажавања биофизичких,

³⁸ Council Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, 85/337/EEC.

³⁹ EU Parliament and Council Directive on assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, 2001/42/EC.

социјалних, и других релеватних ефеката развојних предлога пре доношења важних одлука и обавезивања“. Двадесетак година након почетка примене ПУ широм света уочени су недостаци и ограничења примене овог инструмента приликом процене утицаја планова и програма, па је развијен посебан инструмент за процену утицаја развојних докумената на вишим нивоима планирања – СПУ (Stojanović i Maričić, 2008:12).

Процена социјалних утицаја – ПСУ (Social Impact Assessment, SIA), схваћена у најужем контексту, представља само технику или инструмент за предвиђање социјалних утицаја као саставни део ПУ (детаљније о ПСУ је већ разматрано у потпоглављу 1.2). Према Vanclay (2004:259-60), ПСУ је много више од социјалне верзије ПУ: (1) ублажавање утицаја је много важније од њиховог предвиђања (експерти нису само саветодавци, они се активно укључују у побољшање планираних интервенција); (2) док ПУ посматра консултације као вид прикупљања података, ПСУ сматра да је учешће јавности неопходан део ублажавања, пожељан део пројектовања, и људско право; (3) док се у ПУ сматра да наука може да предвиди вероватне утицаје, у ПСУ се признаје да је социјалне ефекте тешко предвидети, да су повезани са енвајронменталним, и да воде до другостепених утицаја који могу бити још опаснији; (4) пошто ће се увек јављати и неочекивани утицаји, да би се на њих одговарајуће реаговало, мора се спроводити трајни мониторинг уз сваку планску интервенцију; и (5) док је за ПУ карактеристичан приступ смањења штета, улога ПСУ је такође и у повећању користи.

Стратешка процена утицаја на животну средину – СПУ (Strategic Environmental Assessment, SEA) појављује се крајем 1980-их⁴⁰, заснована на пројектно оријентисаним ПУ и примењујући исте принципе⁴¹, који су касније

⁴⁰ Почетком 1980-их америчке федералне агенције су почеле да припремају „програмске извештаје о ефектима на животну средину“ (Programmatic environmental impact statements) које су прошириле ПУ са нивоа пројекта на ниво програма и плана (Bass, 1991; према Burdge, 2004:127).

⁴¹ Модели СПУ система могу се условно поделити на: (а) засновани на ПУ – СПУ се спроводи у оквиру законодавства о ПУ или посебних прописа; (б) двојни приступ – СПУ се спроводи на различитим нивоима; (в) интегрисана СПУ – део планирања и доношења одлука; и (г) концентрисана на доношење одлука – СПУ прилагођена планирању и доношењу одлука (Маричић

проширени. Често се користи дефиниција према којој СПУ представља формализован, систематски и свеобухватни процес који вреднује утицаје на животну средину политике, плана или програма, разматра алтернативе и садржи писани извештај о налазима вредновања на основу кога се у јавној процедури доносе одлуке“ (Therivel et al., 1992:19). Новије дефиниције описују СПУ шире, као „систематски процес за вредновање последица на животну средину предложене политике, плана или програма како би се осигурало да су оне у потпуности укључене и на одговарајући начин обрађене у најранијем могућем ступњу доношења одлука, равноправно са економским и социјалним разматрањима“ (Sadler, Verheem, 1996). Највећа корист СПУ је, према Therivel и Partidario (1996:8), што помаже у превазилажењу ограничења пројектних ПУ и ПСУ. ПУ се најчешће раде *након* доношења стратешких одлука о пројекту и, исто као и пројектна ПСУ, баве се само утицајима конкретног пројекта, док интерактивни и кумулативни утицаји остају занемарени. Burdge и Carter (2004:132) налазе да је основна разлика у пракси анализе и тумачења утицаја на социјални развој СПУ и ПСУ процеса заправо начин на који се неки индикатор мери и тумачи. Тако на пример, за оцену расположивости зелених и рекреативних површина јавности (субјективна процена), СПУ би процењивала да ли ће планске активности имати позитиван или негативан утицај, док би ПСУ утврдила постојеће стање и препоручила планске мере и активности да би се количина зелених површина по становнику повећала до жељеног оптимума од нпр. – 50 m² на 100 становника (објективна процена).

Осим у земљама Европске Уније и потенцијалним чланицама, спровођење СПУ је обавезно за одређене активности у Аустралији, Новом Зеланду, Канади, САД (у форми PEIS - Programmatic Environmental Impact Statement), Јужној Африци, Кореји (у форми PES – Preliminary Environmental Scan) и др. земљама, као и у оквиру развојне сарадње (мултилатералне развојне агенције попут Светске банке, регионалних развојних банака, UNDP, UNEP; билатералне агенције за помоћ попут CIDA, DFID, OECD, Sida, USAID и др.; Dalal-Clayton & Sadler, 2005).

и Јосимовић, 2005:68; детаљније о приступима и моделима примене СПУ видети у нпр.: Dalal-Clayton & Sadler (2005); Sadler (2001) и др.

Савремене контроверзе о природи и обухвату СПУ подељене су између две школе; и док припадници прве сматрају да СПУ првенствено треба да се бави питањима заштите животне средине, други се залажу да она одсликава карактер одрживости, односно да анализира социјалне и економске аспекте истовремено са еколошким (ово одговара конфузији која је присутна широм света, а тиче се питања да ли „животна средина“ обухвата „социјално/друштвено“ или не). Нажалост, и када постоје тенденције за холистичким схватањем животне средине, превише често социјални аспекти бивају подређени биофизичким (Vanclay, 2004:264). Поред дистинкција због усаглашавања са политичким, културним и друштвеним приликама, те правним, институционалним и планским контекстом, примена система СПУ у различитим земљама се тако разликује и у зависности од опредељења за заштиту животне средине или за одрживост (Маричић и Јосимовић, 2005:68). Разматрајући међународна искуства и сопствену праксу, Светска банка посматра ово питање холистички, и признаје значај СПУ као „партиципативног приступа за повећање утицаја социјалних и енвајронменталних питања на процесе развојног планирања, одлучивања и примене на стратешком нивоу“ (Mercier, 2004; према Dalal-Clayton & Sadler, 2005).

Постоје извесна ограничења СПУ: пошто се најчешће раде за већи просторни обухват, одређивање индикатора и критеријума, прикупљање и анализа података су прилично комплексни.

Анализа социјалне исправности (Social Soundness Analysis, SSA) – Реагујући на усвајање NEPA и Ново законодавство о развојној помоћи (New Direction Legislation for Development Assistance, 1973), Америчка агенција за међународни развој (USAID) је од 1974. развила Social Soundness Analysis (SSA) као инструмент за обавезну процену социјалних утицаја пројеката које подржава у мање развијеним земљама. Методолошки приступ је сличан као код ПСУ (Burdge, 1990:125).

Истраживање искустава USAID са применом прве генерације SSA у периоду 1976-80. показало је да су квалитет и користи ових анализа били различити (најмање 25% од 48 анализираних SSA значајно је утицало на планирање пројеката). И поред могућих значајних трошкова за припрему ових анализа, ревизори су схватили да трошкови могу бити још већи уколико се потенцијални

социоекономски утицаји не буду разматрали, и препоручили да (уз извесна побољшања и модификације) SSA остану саставна компонента фазе планирања пројекта (види: Ingersoll et al., 1981). Један од разлога за слабије користи од SSA је и недостатак детаљних, оперативних упутстава о начину израде ових анализа (ОТА, 1984:247). USAID и данас примењује ову методологију.

Анализа сиромаштва и социјалних утицаја (Poverty and Social Impact Analysis, PSIA) представља анализу утицаја политичких реформи на благостање различитих угрожених група, пре свега сиромашних и осетљивих. Светска банка је почела да их спроводи од 2002. године, а од 2004. године њихова израда се и формално захтева Оперативном политиком 8.60 у случају да државне политике за које је Банка одобрила зајам „вероватно могу имати значајне консеквенце на друштво и сиромаштво“.⁴² Упутство за кориснике (World Bank, 2003) не прописује формалну методологију, већ само идентификује различите елементе који чине добру PSIA (попут постављања правих питања, идентификовања заинтересованих страна и др.). Новину представља коришћење инструмената и техника социо-економске анализе за *ex-ante* анализу утицаја привредних политичких реформи, и систематичније коришћење те анализе приликом консултација и планирања политика. Поред политика, Банка спроводи ове анализе и за неке инвестиционе поступке. У периоду 2003-06, највећи број PSIA (26 од 155) је урађен у сектору енергетике и рударства (World Bank, 2008:1-3).

Најзначајније критике екстерних група, укључујући организације невладиног сектора, су: Банка не спроводи довољно PSIA; Банка не чини довољно на изградњи државних капацитета и подстицању државног власништва; резултати PSIA нису довољно транспарентни; PSIA се превише баве ублажавањем утицаја већ детерминисаних реформи уместо анализом алтернативних опција – при чему је важан тајминг, тј. анализу политичких опција треба спровести пре него што постану *de facto* елемент програма/пројекта; финансирање и управљање PSIA треба препустити националним институцијама (према IEG, 2008:3 и UNDP, 2010:11-2). Принципи Париске декларације обавезују доноре да улажу у процесе којима се управља на националном нивоу, али то није довољно ако се на ширем

⁴² Схватајући значај PSIA, влада Малавија је 2009. донела одлуку да се ова процена институционализује и спроводи за све политике (UNDP, 2010:12).

плану наставља навика да доноси користе финансијске полуге и пречице да прогурају своје политичке и програмске агенде (UNDP, 2010:11).

1.6. Социјални утицаји и процеси друштвене/социјалне промене

Често се социјални утицаји мешају са процесима друштвене промене (које узрокује неки пројекат или план), нпр. са повећањем броја становника или доласком нових радника. Slootweg и сар. (2003) објашњавају **процесе друштвене промене** као „одвојене процесе који се могу посматрати и описати, који мењају карактеристике (делова) друштва, одвијају се независно од друштвеног контекста (тј. од специфичних група, народа, религија итд.). За разлику од њих, **утицај** треба да представља једно искуство (било да је објективно или субјективно, физичко или когнитивно) појединца, породице или домаћинства, заједнице или друштва. Тако нпр. расељавање неке заједнице због рударских радова представља процес друштвене промене који изазива социјалне утицаје попут узнемирености и стреса, несигурности, ремећења начина живота, потенцијалне промене у величини породице, структури и везама у заједници, и др. Vanclay (1999; 2002) за лакше разумевање ове разлике даје списак процеса друштвених промена (Табела 4) који је делимичан (пошто је, у зависности од планираних активности, листа могућих друштвених промена практично бесконачна), као и коначан списак социјалних утицаја (Табела у Прилогу 1, иако су могућа мања неслагања када је реч о прецизним појмовима или њиховој категоризацији) које дели у седам основних група (Vanclay, 2002:201-8): (1) утицаји на здравље и друштвено благостање, (2) утицаји на квалитет животне средине; (3) економски и утицаји на материјално благостање; (4) културни утицаји; (5) утицаји на породицу и заједницу; (6) институционални, правни, политички и утицаји правичности; и (7) утицаји односа полова.

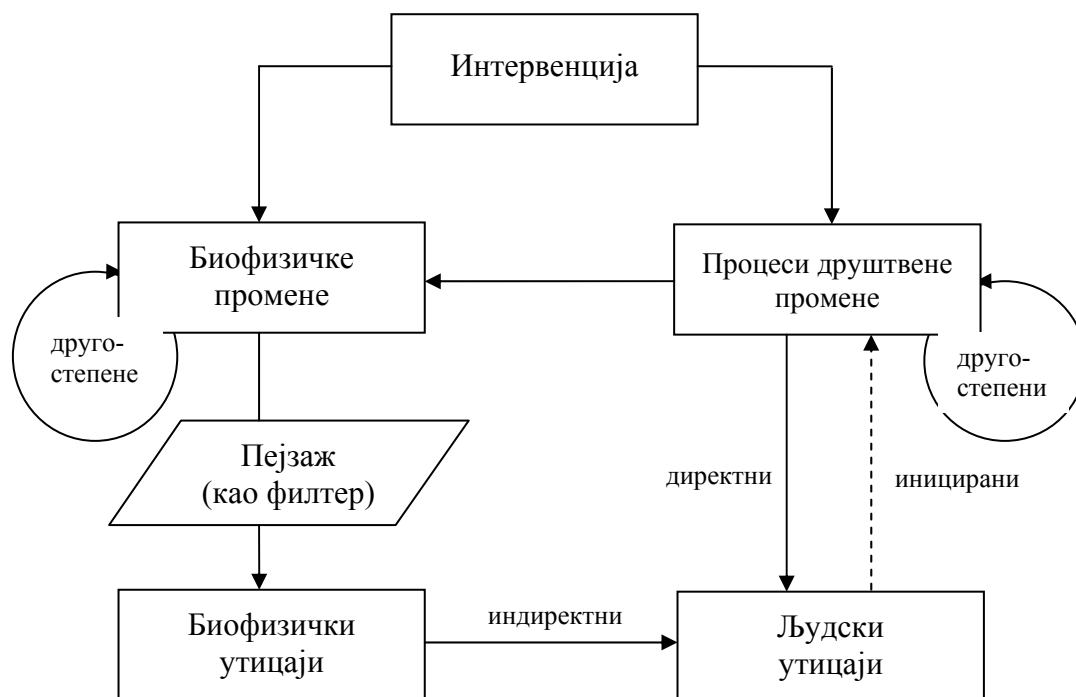
Табела 4 - Делимични списак процеса друштвених/социјалних промена (према Vanclay, 1999:5; 2002; допуњено категоријом еколошких процеса)

Демографски процеси (промене у броју и саставу људи)	Институционални и правни процеси (ефикасност и ефективност институционалних структура, укључујући владе и НВО)
Пораст величине популације (имиграција) / Смањење величине популације (емиграција)	Глобализација и централизација – губитак аутономног одлучивања на локалном нивоу

Присуство придошлица (субјективне или стварне културне разлике)	Децентрализација јавне администрације Институционализација и бирократизација
Присуство (привремених) грађевинских радника	Приватизација
Присуство сезонских резидената	Политички процеси еманципације и јачања (утицај у процесу одлучивања)
Присуство викендаша	Демократизација
Присуство туриста	(Де)концентрација моћи код (урбаних) елита
(Принудно) расељавање	Губитак <i>grass root</i> политичке аутономије
Рурално-урбане / урбано-руралне миграције	Еманципација и јачање (интеграција група са ограничењима у цивилно друштво)
Економски процеси (начин на који људи зарађују за живот, економске активности у региону и друштву у целини)	Маргинализација и искључивање (различитим друштвеним групама ускраћује се приступ услугама или партиципација)
Промена и диверзификација економских активности	Изградња капацитета
Осиромашење	Социо-културни процеси (процеси који утичу на културу друштва)
Инфлација (на локалном или националном нивоу)	Социјална глобализација – губитак културне идентификације; мекдоналдизација, кока-кола развој; културна хегемонија
Флукуације курса локалне монете	Сегрегација (процес формирања друштвених разлика унутар заједнице)
Повећање/смањење економских активности, формирање/губитак послова	Културна диференцијација (културолошке разлике међу различитим групама)
Концентрација економских активности (зависност од једне економске активности)	Девијантно (антисоцијално) понашање (проституција, прекомерно коришћење алкохола и дрога, коцкање, вандализам)*
Економска глобализација - производња орјентисана ка глобалном тржишту	Еколошки процеси (загађење животне средине)
Географски процеси (промене у начину коришћења земљишта)	Загађење и деградација ваздуха, вода, земљишта и предела, стварање отпада и буке
Конверзија и диверзификација коришћења земљишта	Смањење биодиверзитета
Урбано ширење (експанзија на рурална подручја)	Други процеси
Урбанизација (раст села у градове)	Озлојеђеност; противљење
Центрификација	Активизам
Повећан саобраћај и рурална приступачност	
Физичка подељеност (нпр. због инфраструктурних коридора)	

*у овом контексту проституција представља друштвени процес који може имати социјалне утицаје: погоршање здравља, увреда морала, економске могућности и запослење, итд. Слично се односи и на остале поменуте моделе девијантног понашања који могу имати значајне последице на појединце, породице и заједницу у целини.

Комплексни и међусобно повезани процеси друштвене промене и утицаји на социјални развој настају у функцији социјалног амбијента, и нераскидиво су повезани са биофизичким аспектом животне средине. Slootweg и сар. (2003) приказују модел који показује комплексне начине на који се формирају промене и утицаји (Слика 1). Видимо да утицаји на друштво могу бити директни (настали директно због интервенција, путем процеса друштвене промене) и индиректни (настали због промена у природним ресурсима и произашлим функцијама тј. због биофизичких утицаја). Кроз модел се провлачи и становиште да промена иницира друге промене, односно да процеси социјалне промене који су директни резултат интервенције (тзв. „промене првог степена“) могу да узрокују промене „другог степена“, као и да социјално искуство промене (утицај на становништво) такође може да изазове друге процесе социјалне промене или подстакне људе да промене понашање. Тако на пример, расељавање као процес друштвене промене може да доведе до процеса рурално-урбаних миграција, док негативни утицај на становништво попут незапослености може да иницира процес друштвене промене миграција ка урбаним подручјима због посла (Slootweg et al., 2003:68).



Слика 1 – Интегрисани систем процене утицаја на животну средину и социјални развој (Slootweg et al., 2003:68)

1.7. Врсте утицаја на социјални развој

Утицаји на социјални развој могу се испољавати на различитим нивоима: индивидуалном, породичном, организационом, институционалном, на нивоу локалне заједнице, региона или целокупног друштва. Могу бити планирани и жељени или непланирани (непредвиђени). Могу бити позитивни и негативни, а када је реч о трајању: повремени, привремени (краткорочни) или дугорочни. Постојећа научна и стручна литература највећим делом се баве негативним утицајима који ограничавају или успоравају друштвени и индивидуални развој. Неки утицаји могу истовремено бити и позитивни и негативни, у зависности од разматраног индикатора (варијабле) коју користимо, заинтересоване/угрожене групе или од нивоа утицаја (нпр. док повећање броја радних места због отварања рудника повећава запосленост и економски стандард на локалном/регионалном нивоу, истовремено може да доведе до поремећаја у функционисању локалне заједнице, већем притиску на инфра и супраструктуру, промену културних вредности итд.).

Директни (примарни) утицаји представљају непосредне утицаје планиране активности који се испољавају у исто време и на истом месту. Уколико су намерно изазвани да би утицали на друштвени амбијент, онда су то „индуковани“ утицаји (Petrova, 2012:29).

Индијектни (секундарни, терцијарни итд.) утицаји могу настати као последица директних утицаја (као резултат промене биофизичке или социјалне средине, Слика 1), или као резултат секундарне друштвене промене (види нпр. Slootweg et al., 2003), и најчешће се појављују након одређеног временског периода у односу на директне утицаје.

Табела 5 - Основне врсте социјалних утицаја

1)	На нивоу: појединца, домаћинства, породице, организације, институција, локалне заједнице, региона или целокупног друштва
2)	Планирани (предвиђени, жељени) и непланирани
3)	Позитивни и негативни
4)	Директни и индијектни
5)	Кумулативни и синергетски
6)	Стварни и перцепирани
7)	Темпорални: привремени, повремени, стални
8)	Повратни (реверзибилни) и неповратни (иреверзибилни)

Кумулативни утицаји могу да представљају значајан проблем па је, према Ross (1990), “процена кумулативних утицаја⁴³ (...) централна за разумевање потенцијалних утицаја, могућих прилагођавања, реаговања и аспирација“. Burris и Canter (1997, према Stojanović i Maričić, 2008) објашњавају да „кумулативна процена утицаја разматра утицаје који појединачно могу бити прихватљиви, али кумулативно неприхватљиви због акумулације у простору и времену, синергизма, индиректних и интерактивних ефеката“. Радна група за процену кумулативних ефеката (CEAWG, AXYS, 1999:3) додаје значај: (1) временске димензије, односно комбиновања са другим прошлим, садашњим и предвидљивим будућим људским активностима у дужем временском периоду, (2) просторне димензије, пошто треба разматрати шире, регионално подручје, (3) успостављања друштвене вредносне матрице за елементе који могу бити угрожени, и др. Они даље наводе да је код кумулативних ефеката компликовано то што нема неког појединачног пројекта који је одговоран за ефекте пошто се они накупљају, чак и ако се кумулативни ефекат осећа баш након тог пројекта. Због тога се процене кумулативних утицаја ретко спроводе, а и тада се претежно баве биофизичким уместо социјалним ефектима (Franks et al., 2011:202). Да би се они правилно усмерили, морају се разумети све претходне активности у контексту система или окружења (попут града, друштвене групе, економије) у коме се ови утицаји појављују; а пошто су резултат активности већег броја актера – неопходна је њихова координација и колаборација/сарадња (*ibid.*). Радна група за процену кумулативних ефеката (CEAWG, AXYS, 1999:C2) такође истиче значај сарадње свих предлагача и регулаторних тела у региону и предлаже формирање комисија/одбора за регионално планирање/коришћење земљишта. Обавеза процењивања кумулативних ефеката прописана је NEPA законодавством у САД, а у Канади Законом о ПУ и пратећим документима⁴⁴.

⁴³ У земљама енглеског говорног подручја изрази “cumulative impact assessment“ и “cumulative effect assessment“ се најчешће користе као синоними.

⁴⁴ 1999. је усвојена оперативна начелна декларација о процени кумулативних ефеката на животну средину у оквиру Закона о ПУ (Operational policy statement Addressing Cumulative Environmental Effects under the Canadian Environmental Assessment Act), касније неколико пута иновирана (2007. и

Синергетски ефекти настају при интеракцији више појединачних утицаја, а укупни ефекат који тако настаје може бити већи или мањи од простог збира појединачних утицаја. Ови ефекти се најчешће јављају код људских заједница и природних станишта (Stojanović i Maričić, 2008:71).

Стварни и перцепирани - Сви утицаји имају и материјалну и симболичку димензију, па у том контексту социјални утицаји могу бити телесни (када се осећају у телу као део физичке реалности) или перцептивни (емоционални) (Vanclay, 2002:201; Sloodweg et al., 2003). И док је стварне утицаје најчешће релативно лако измерити (попут буке, саобраћаја, прашине итд.), степен социјалне кохезије или субјективно поимање квалитета живота је прилично тешко дознати (Petrova, 2012:30-1). Потребно је разумети шта планирана активност значи за локалну популацију (као и поједине групе унутар популације) и како они схватају промену и могуће утицаје. Често се дешава да експерти схватају потенцијалне промене знатно другачије од угрожених становника, што нас доводи до дискусије о „објективним“ и „субјективним“ проценама, а управо уверење да су прави објективни утицаји они које је могуће измерити још доминира у пракси социјалних утицаја (Petrova, 2012:31). Искуство из земаља тзв. **Трећег света** је показало да уколико стручњаци за ПСУ долазе из других земаља, постоји већа могућност за неразумевање између њих и локалне заједнице (нарочито када су присутне разлике у језику, историји и култури; види: Burdge, 1990:130).

Треба истаћи изазов спровођења ПСУ и укључивања угрожених популација када је у питању **староседелачко (традиционално, домицилно) становништво**, а до тога долази како у земљама у развоју, тако и у најразвијенијим друштвима (САД, Канада и др.). Најчешћи проблем представља недостатак ефикасне комуникације између процењивача (експерта) и угрожене популације. Екстреман пример представља анкета о плану заштите од поплава, којој се одазвало само 2% припадника индијанског племена Зуни – а разлози за то укључују језичке баријере и културолошке разлике у начину решавања проблема (Burdge, 1990:128). Радећи са северним Индијанским племенима и Инуитима, канадски стручњаци (Tester, 1981; према Burdge, 1990:128-9) су развили приступ сличан етнографским

2013), а постоје и процедурална упутства за кумулативне ефекте на животну средину <https://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=en&n=F1F30EEF-1>

методама које користе антрополози и који наглашава неформалну, двострану комуникацију између стручњака и заинтересованих/угрожених појединаца, након што се показало да формалне анкете (са „безличним“ приступом) староседеоци не уважавају или не разумеју.

Саставни део сваке културе представља **духовност**, која се манифестује у различитим формама. За многе староседелачке популације, религиозна и духовна питања су изузетно значајна. И поред тога, према Eccleston (2011:189), коришћење „духовности“ при процењивању међусобних утицаја људи и екосистема је изненађујуће откриће за многе западне стручњаке. Концепте попут везаности за земљу или идентификације са светим местом тешко је квантификовати и лако дискредитовати, а управо ова питања могу бити одлучујућа да локална заједница прихвати или одбије развојни пројекат.

1.8. Социјални утицаји током развојног циклуса плана, пројекта или програма

Не смеју се занемарити специфичне карактеристике сваке фазе (стадијума) кроз коју пројекат/политика пролази, пошто су управо оне одлучујуће за настанак различитих социјалних ефеката који се могу јављати у неким, али најчешће не у свим фазама. На врсту и интензитет утицаја утичу локални социјални, културни, политички и историјски услови, карактеристике пројекта, као и примена мера за ублажавање утицаја (Vanclay, 2002:185). Основне фазе у развоју (према ICGPSIA, 2003:240) су:

	<i>Пројекат</i>	<i>Политика</i>
Фаза 1.	Генерално планирање и прелиминарна процена утицаја	Развој политике и прелиминарна процена утицаја
Фаза 2.	Детаљно планирање, финансирање и процена утицаја	
Фаза 3.	Изградња	Примена
Фаза 4.	Рад (функционисање) објекта	Одржавање
Фаза 5.	Престанак рада	Напуштање (одустајање)

Процену социјалних утицаја би требало применити у свакој од ових фаза⁴⁵.

⁴⁵ Мада и даље има аутора попут нпр. Eccleston (2011:181-2), који сматрају да значајни утицаји почињу тек са фазом изградње. Такоже, у периоду иницијалних истраживања, геолозима и др. потребан је приступ земљишту ради прелиминарних процена, што истиче питања одговарајуће

Већ у *првој фази* генералног планирања, односно развоја политике и прелиминарне процене утицаја, када се тек најави потенцијална промена неке политике или прошири гласина о неком пројекту – почињу да расту и надања и одбојност; шпекуланти заузимају потенцијално значајне локације, политичари маневришу ради напредовања (ICGPSIA, 2003:240), а различите заинтересоване групе смишљају стратегије. Ово је тзв. фаза ишчекивања, а истраживања (cf. Walker et al., 2000) су показала да се већ у том периоду могу јавити значајни утицаји са биофизичког, економског, политичког, социјалног, културног и психолошког аспекта. Према ICGPSIA (2003:240), у зависности од предложене делатности, активности у овој фази укључују: прављење програма укључивања јавности, системско планирање, концепт пројекта, обавештавање државних службеника и јавности и прикупљање њихових „инпута“, прелиминарна процена утицаја „кобних грешака“, набављање дозвола и др. Доносе се основне политичке одлуке које одређују користи и оптерећења појединаца и заједнице. Приручник о социјалним проценама на Новом Зеланду (Social Impact assessment in New Zealand – a Practical Approach, 1985; према Taylor et al., 2004:58) процес социјалних промена посматра знатно шире од ограничене дефиниције и предлаже седам развојних стадијума (а у оквиру сваког стадијума требало би радити социјалну процену). Прва два стадијума су: рано истраживање ради утврђивања ресурса који се могу користити у развоју, и одлучивање како ће се ресурс користити.

У *другој фази* су већ познати извори финансирања и долази до детаљног планирања пројекта и процене социјалних утицаја, са вредновањем алтернатива, када се доноси финална одлука о реализацији планираног пројекта (усвајању закона и сл.) или алтернативе.

Трећа фаза наступа након што је издата дозвола за изградњу (у случају пројекта) или усвојена политика/закон. У случају грађевинског пројекта то укључује припрему земљишта, изградњу пратеће инфраструктуре, расељавање становништва и сл. Могућ је знатан прилив привремене радне снаге, што ће оптеретити локалну инфраструктуру и супраструктуру (социјалне и здравствене

компензације за приступ и евентуалну штету. Ови стручњаци могу претеривати у опису потенцијалних користи од рударства за локалну заједницу само да би добили лакши приступ, наводи Handelsman (2009:28).

установе), и изазвати бројне друге директне и индиректне социјалне утицаје (попут раста цена некретнина и услуга, конфликта староседелаца и придошлица, промена традиционалних односа и др.). Ови проблеми и утицаји ће бити израженији у малим заједницама. Када је реч о великим пројектима, утицаји су још сложенији. Према Crowson (2009:19-20), потреба за привлачењем квалификованих радника из региона повећаће њихове плате, и потенцијално довести до инфлаторних тенденција. У већ поменутом Приручнику о социјалним проценама на Новом Зеланду (1985) као посебан стадијум који треба процењивати напомиње се „привођење крају изградње“ (“wind down of construction“) због специфичних ефеката смањења и промене структуре потребне радне снаге.

Након завршетка изградње/почетка оперативности (функционисања) политике наступа *четврта фаза*, у којој је најчешће потребан мањи број радника, али ефекти на локалну заједницу могу бити најповољнији уколико се активности наставе у дужем временском периоду и на релативно стабилном нивоу (нпр. у случају индустријског развоја, када се заједнице прилагоде новим социоекономским условима). У случају коришћења природних ресурса, може доћи до промене у активностима: пољопривредно или шумско земљиште може бити продато, а дотадашњи корисници променити занимање (ICGPSIA, 2003:241). Географски дисбаланс између трошкова и користи на националном нивоу ће се наставити, што доводи до конфликта између локалне заједнице која жели да ужива максималне користи као надокнаду за еколошке или социјалне трошкове и владе која може имати друге приоритете од јавног интереса (Crowson, 2009:20).

Последња фаза почиње са доношењем одлуке да се пројекат, политика или са тиме повезана активност заврше. Као и у фази планирања, социјални ефекти почињу са објављивањем одлуке, а заједница или регион опет морају да се прилагоде променама. Понекад то узрокује економске проблеме (нпр. због затварања индустрије), који се увећавају уколико заједница при томе нема могућности да се врати на ранији начин привређивања; али може утицати на смањење угрожавања локалне заједнице (нпр. мање загађење, ICGPSIA, 2003:241). Понекад може доћи до новог прилива радника уколико је потребно спровести нпр. пројекат велике еколошке санације/ремедијације (Eccleston, 2011:182).

Према Earley (2003:24), Wolf (1974) прави значајну разлику између утицаја планирања (прве две горепоменуте фазе) и утицаја пројекта који се јављају када дође до изградње и развоја. Значај ове разлике је у томе што ће до утицаја у фази планирања (попут стреса, шпекулација са земљиштем и сл.) доћи у сваком случају, независно од тога да ли ће пројекат/план бити реализован или не. Међутим, у пракси процене утицаја најчешће се не анализирају утицаји фазе планирања (зато што је у тој фази процена тек започела, због не схватања њиховог значаја, тешкоћа у одређивању индикатора и др.). Walker и сар. (2000:517-8) сматрају да су ови ефекти нарочито важни приликом предлагања великих, контроверзних и ризичних пројеката. Исти аутори наводе како Gramling и Freudenburg (1992) верују да развој који доноси велике промене локалној заједници најчешће изазива битне **ефекте за време фазе ишчекивања развоја**:

Биофизичке – очекивана изградња; очекиван недостатак одржавања и пропадање постојећих структура, објеката и инсталација; очекивана деградација или побољшање људског и/или биофизичког здравља; непозната величина и обим развоја;

Економске – очекивана промена економског система; очекивана дистрибуција користи и терета развоја; повећање или смањење вредност имовине; шпекулације и инвестиције; „goodness of fit“⁴⁶ развоја и заједнице;

Социјалне – потенцијално повећавање или смањење социјалних могућности; очекивано одржавање или смањивање социјалне кохезије и начина интеракције; диференцијална конструкција могућности и претњи; улагање времена, новца или енергије у подржавање или отпор пројекту; организационе промене; промене у друштвеној стабилности;

Политичке/правне – потенцијалне промене у локалној или другим политичким структурама; парничење ради заустављања, регулисања или добијања компензације од пројекта; повећање политичких захтева; политичке активности за/против планираног развоја;

⁴⁶ Статистички модел, описује колико се добро уклапа скуп опсервација, односно сумира раскорак између посматраних вредности и вредности очекиваних према анализираном моделу.

Културне – схватање потенцијала развоја у уништавању или очувању културе; очекиване нове вредности потребне за промењене животне услове.

Психолошке – промене у менталном здрављу; повећање/смањење стреса, бриге, беса (због могућности користи/губитка), повећање/смањење у осећају ефикасности; брзина промене и могућност прилагођавања; степен учешћа/несигурности кад је реч о развоју; притисак за усклађивањем са доминантним ставом о развоју.

1.9. Варијабле за процењивање социјалних утицаја

Готово сви коментатори се слажу да је тешко дефинисати и измерити социјалне ефекте. У идеалном случају, питања која би требало разматрати у оквиру студије утицаја на социјални развој треба да проистекну из разматрања обухвата конкретног случаја, пошто се врста социјалних утицаја мења у зависности од карактеристика пројекта, док њихов значај зависи од преференција различитих група у заједници (Vanclay, 2002:183-4). Подаци се могу прикупљати праћењем једноставних варијабли за које су познате критичне вредности или композитних индикатора који се добијају статистичким прорачунима од неколико основних варијабли. Индикатори могу бити интерни и субјективни (нпр. задовољство послом) или екстерни и објективнији (нпр. висина прихода) (Bagrow, 2000:79).

И поред тога што је опште прихваћено да не постоји универзални списак утицаја на социјални развој који би био прихватљив у свакој прилици, многи аутори и удружења су покушавали да направе оквирне контролне односно „чек листе“ (checklist) социјалних утицаја, које би биле од помоћи експертима. Vanclay (2002:184) наводи да је најгоре што може да се деси да консултанци-шарлатани користе „чек листу“ уместо анализе обухвата, и да користе „експертско знање“ уместо теренског рада или укључивања јавности у дефинисање значајних утицаја. Сматрамо да су и поред присутних ограничења, „чек листе“ корисне - нарочито у фази одређивања обухвата процене, јер помажу експертима у сагледавању свих могућих социјалних утицаја те тако воде до квалитетнијих анализа.

У једној од кључних публикација за разумевање социјалних последица пројеката, програма и политика „Упутства и принципи за процену социјалних утицаја“ (*Guidelines and Principles for SIA*, 1994), Међуорганизацијски комитет за

утврђивање принципа и смерница процене социјалних утицаја (ICGPSIA, 1994:8-10) наглашава да варијабле за процену социјалних утицаја треба да указују на мерљиве промене у броју становника, заједницама и друштвеним односима које настају као резултат развојних пројеката или политичких промена. У том контексту предложена је оквирна (илустративна) листа варијабли социјалног развоја, подељена у пет основних група (ова подела је задржана и у ревизији „Упутстава“ 2003. године, види: ICGPSIA, 2003):

- 1) Карактеристике становништва – подразумевају постојећи број становника и очекиване промене, старосну, образовну и професионалну структуру, етничку и расну разноврсност, прилив и одлив привремених становника/радника, долазак сезонских становника или туриста.
- 2) Структура заједнице и институција – односи се на величину, структуру и ниво организације локалних власти укључујући везе са ширим политичким системом; моделе запошљавања (правичност за мањине), дохотка и индустријске диверзификације некад и сад; величину и ниво активности добровољних удружења, верских удружења и заинтересованих група; као и међусобне односе поменутих институција.
- 3) Политички и социјални ресурси – тичу се расподеле друштвене моћи и власти, идентификације заинтересованих страна, заинтересоване и угрожене јавности, карактеристика руководства.
- 4) Индивидуалне и породичне промене – односе се на факторе који утичу на свакодневни живот појединаца и породица, укључујући ставове према пројекту/политици, поверење у политичке и друштвене институције, перцепцију ризика, здравља и сигурности, забринутост за друштвено благостање, карактеристике породице и пријатељске везе;
- 5) Ресурси заједнице – садрже обрасце коришћења природних ресурса и земљишта, доступност становања и услуга од општег интереса (укључујући здравствене, полицијске и комуналне објекте), утицај на староседелачка племена и верске заједнице, утицај на културне, историјске и археолошке ресурсе.

Код осталих аутора срећемо нешто другачије поделе, које углавном садрже већи или мањи део горепомнутих основних варијабли, уводећи и понеке нове. Тако

Taylor и сар. (2004) користе четири основне (генералне) категорије: (1) промене популације; (2) начин живота; (3) ставови, веровања и вредности; и (4) друштвена организација. Branch и сар. (1984, према ICGPSIA, 1994) најзначајније варијабле деле у четири области: (1) директни инпути пројекта; (2) ресурси заједнице; (3) друштвена организација заједнице; и (4) индикатори благостања појединца и заједнице.

US Bureau of Reclamation (2002, према ICGPSIA, 1994) користи седам категорија: (1) становништво; (2) састав заједнице; (3) инфраструктурне потребе заједнице; (4) ставови и институционална структура заједнице; (5) идентитет заједнице и ставови према води; (6) појединци и породице; и (7) друштвена правда и одговорност америчких староседелаца.

Gramling и Freudenburg (1992; према Vanclay, 2002:186) потенцијалне утицаје на социјални развој посматрају широко, и разликују шест система животне средине људи:

- 1) Биофизички и здравствени системи;
- 2) Културни системи;
- 3) Друштвени системи;
- 4) Политички/правни системи;
- 5) Економски системи; и
- 6) Психолошки системи.

Burdge (1999:28) сматра да социјалне утицаје треба анализирати у оквиру пет категорија: (1) утицаји на становништво; (2) уређење заједнице и институционално уређење; (3) заједнице у транзицији; (4) утицај на појединце и породице; и (5) инфраструктурне потребе заједнице. У оквиру нпр. утицаја на становништво (1) он предлаже следеће социјалне варијабле: а – *промена становништва* односи се на бројност, густину и проценат придошних и отишлих особа као резултат предложене активности; б – *долазак (influx) или одлазак (outflux) привремених радника* односи се на број и професионални састав запослених као резултат изградње; в – *присуство сезонских (због нпр. одмора, образовања и др.) резидената* односи се на стално сезонско повећање или смањење као резултат отварања нових или постојећих капацитета; г – *измештање појединаца или породица* односи се на број особа измештених добровољно или не,

због предложене активности; д – разлике у годинама, полу, расном или етничком саставу, односе се на долазак особа које се по неком од ових аспеката разликују од становништва које живи на датом подручју. У новијој варијанти Burdge (2004) проширује листу варијабли са 26 на 28, и уноси мање измене (Табела 6).

Табела 6 – Листа 28 варијабли за процену социјалних утицаја (Burdge, 2004d:44)

<p>Утицаји на становништво</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Промене становништва 2. Долазак (influx) или одлазак (outflux) привремених радника 3. Присуство сезонских (због одмора) резидената 4. Измештање појединаца и породица 5. Разлике у годинама, полу, расном или етничком саставу
<p>Уређење заједнице/ Институционално уређење</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Формирање ставова према пројекту 7. Активности интересних група 8. Промена у величини и структури локалне управе 9. Присуство активности планирања и зонарања 10. Индустијска диверзификација 11. Минимална надница/Породична плата 12. Повећане економске разлике 13. Промена једнаких могућности запослења мањинских група 14. Промена професионалних могућности
<p>Заједнице у транзицији</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Присуство спољне агенције 16. Интер-организациона сарадња 17. Увођење нових друштвених класа 18. Промена трговачког/индустијског фокуса подручја 19. Присуство викендаша (рекреационо)
<p>Утицаји на нивоу појединца и породице</p> <ol style="list-style-type: none"> 20. Ремећење дневних образаца живота и кретања 21. Различитост у верским обичајима 22. Измене у структури породице 23. Ремећење друштвених мрежа 24. Перцепција јавног здравља и сигурности 25. Промена у могућностима за одмор
<p>Инфраструктурне потребе заједнице</p> <ol style="list-style-type: none"> 26. Промена у инфраструктури заједнице 27. Стицање и расположивост земљишта 28. Ефекти на познате културне, историјске, свете и археолошке ресурсе

Поменуте листе социјалних варијабли прилично се разликују по врсти утицаја које укључују, тако и по начину на који су они груписани, док понегде недостају значајне групе могућих утицаја. Разлике које се, у зависности од аутора,

појављују у категоријама утицаја које би требало разматрати нам заправо показују недостатак концензуса о томе шта све обухватају социјални утицаји. Vanclay (2002) налази да су постојеће листе недоследне међусобно, а неке и интерно, а да је најпознатија од њих, листа Међуорганизацијског комитета (ICGPSIA, 1994; 2003) неодговарајућа и контрадикторна (као што критикује и дефиницију ПСУ овог комитета у Vanclay, 2004:265). Стога развија списак од чак 78 индикативних социјалних утицаја (Табела у Прилогу 1) који одражавају прелаз од пројектног размишљања ка укључивању утицаја политика и програма, од размишљања само о негативним утицајима ка укључивању користи, и од размишљања о непланираним последицама до укључивања намераваних последица. Он сматра (1999, према 2002:185-6) да је погодан начин за разумевање социјалних утицаја праћење промена једне или више следећих варијабли (где заправо проширује списак Arnout, 1990):

- 1) *начин живота људи* – како живе, раде, играју се и свакодневно међусобно комуницирају;
- 2) *култура* – заједничка веровања, обичаји, вредности и језик или дијалект;
- 3) *заједница* – јединство (кохезија), стабилност, карактер, услуге и капацитети;
- 4) *политички систем* – степен до кога људи могу да учествују у одлукама које утичу на њихове животе, заступљен ниво демократизације и ресурси обезбеђени за ту намену;
- 5) *животна средина* – квалитет ваздуха и воде коју људи користе; доступност и квалитет хране коју једу; ниво хазарда или ризика, прашине и буке којима су изложени; адекватност санитације, физичка сигурност, и приступ и контрола над ресурсима;
- 6) *здравље и благостање* – где се „здравље“ схвата слично дефиницији Светске здравствене организације: „стање комплетног физичког, психичког и друштвеног [и духовног] благостања а не једино одсуство болести или слабости“;
- 7) *лична и имовинска права* – а нарочито да ли су људи економски угрожени, или доживљавају личне сметње које укључују кршење личних слобода, угрожавање безбедности имовине; и

- 8) *страхови и аспирације* – схватања о личној сигурности и сигурности заједнице, страхови о будућности њихове заједнице, и тежње за сигурну будућност и будућност њихове деце.

Критеријуми које је потребно размотрити приликом одлучивања о избору варијабли за процену утицаја на социјални развој и које је Burdge (2003a:86-7; 2004:38) користио за своју листу (Табела 6), су:

- 1) Социјална варијабла нам помаже да схватимо на који начин људске заједнице могу бити промењене развојем пројекта или променом политике;
- 2) Социјална варијабла информише планере и доносиоце одлука о специфичним последицама предложене активности;
- 3) Социјална варијабла користи податке који се могу прикупити и анализирати пре, за време и након сваке етапе у фази планирања/одлучивања;
- 4) Социјална варијабла мора да има посебан, номинални или континуални емпиријски индикатор који може бити измерен, прикупљен и интерпретиран у контексту специфичног окружења социјалних утицаја;
- 5) Избор социјалне варијабле заснива се на истраживањима сличних услова и етапа у животном циклусу плана/пројекта, и заснована је на компаративном научном моделу;
- 6) Неке социјалне варијабле могу користити, мада не захтевају, податке из анкета угроженог становништва. Ако информације из пописа и статистике нису доступне, могу бити потребне додатне анкете.

2. МЕТОДОЛОГИЈА ПРОЦЕЊИВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА

Методологију можемо посматрати као групу постулата, процедура и метода које се користе у процесу испитивања у одређеној области; то је „општи начин приступања“ или „метод израде“ ПСУ, док се појам „технике“ користи за специфичну примену одређене методологије (Wildman, 1990:70,72). Иако су упутства ICGPSIA (1994; 2003) и IAIA (Vanclay, 2003b) значајно допринела стандардизацији методологије за израду ПСУ (смањењу *ad hoc* приступа и лакшем поређењу), не постоји јединствена методологија која се примењује у свим приликама. Многе међународне организације попут Светске Банке, UNDP, OECD и других, али и велике корпорације, филантропске организације итд., развиле су сопствена упутства, методологију и приручнике који се углавном међусобно превише не разликују.

Анализирајући 17 методологија Kent (2010:11-3) је установила генералну дистинкцију у зависности од њиховог порекла – методологије које предлажу научни истраживачи садрже опште елементе попут одређивања обухвата, профилисања, формулисања алтернатива, пројекција, вредновања, ублажавања и мониторинга (Barrow, 2000; Becker & Vanclay, 2003; и др.); док организације (Светска банка, Европска комисија, Уједињене нације) и владе укључују и неке додатне активности⁴⁷ у аналитичкој фази: развој плана укључивања јавности, процену индиректних или кумулативних утицаја и промене предложених алтернатива. Kent стога закључује да организације посвећују више пажње утврђивању утицаја и развоју алтернатива од научника. Такође, Kent (2010:13-4) наводи да је једино Finsterbusch у чланку из 1995. године (In praise of SIA, Impact Assessment, 13, 229-52) развио методологију сличну оној коју имају организације и владе, док су методологије које је предлагао у радовима 1983. (Finsterbusch K., Llewellyn L. & Wolf C., Social Impact Assessment Methods, Beverley Hills, California: Sage Publications) и 1990. (Finsterbusch, Ingersoll & Llewellyn, Methods for Social Analysis in Developing Countries, Boulder, Colorado: Westview Press) у

⁴⁷ Изузетак је NSW Department of Planning, Australian State Government (2005) где се у оквиру шест основних активности не спомиње формулисање алтернатива (мада се дозвољава могућност додатних активности).

академском стилу. Светска банка (2003, према Kent, 2010:12-3) уводи неколико јединствених активности:

- 1) разумевање трансмисионих канала или процеса друштвене промене (да би се одвојили од социјалних утицаја);
- 2) процену институција, укључујући групу која примењује предлог и све остале релевантне организације, и профилисање структуре тржишта;
- 3) разматрање мера за побољшање и компензацију (што се показало као неоподно нарочито након бројних критика које је Банка претрпела због негативних еколошких и друштвених утицаја/последика пројеката које је финансирала); и
- 4) процена ризика (односи се на финансијски ризик, због потребе да државе врате зајам Банци).

2.1. Методолошки приступ процењивању социјалних утицаја:

основне компоненте процеса

У стручној и научној литератури се могу пронаћи различити модели процеса процене социјалних утицаја, а сви се састоје од сличних основних елемената распоређених по различитим фазама. ICGPSIA (2003:243-8) наводи 10 основних поступака ПСУ на основу модела ПУ, али су превише засновани на моделу пројектне ПУ. Taylor и сар. (2004:62) су методологију поделили у две фазе, фазу планирања (design phase) и фазу примене/спровођења (implementation phase) пројекта, плана или политике.

У Табели 7. је приказано 11 основних поступака у процесу процене социјалних утицаја, на основу елемената које дају Barrow (2000:84, засновано на Finsterbusch, 1985; ICGPSIA, 1994 и Wolf, 1983) и Taylor и сар. (2004:61-2). Ови поступци се логички настављају, али се такође често преклапају у пракси, баш као и различите активности.

У процесу процењивања утицаја првобитно је доминирао стандардни истраживачки модел, који је подразумевао: идентификацију проблема, прикупљање података, прављење пројекција и поређење резултата различитих алтернатива (Taylor et al., 2004:61). За разлику од таквог једнократног приступа, процес сажето приказан у Табели 7 наглашава да су утврђивање спорних питања и

анализа ефеката трајни процес који не служи само добијању грађевинске дозволе, односно усвајању плана или политике. Заинтересоване и угрожене стране требало би укључити у све кораке овог процеса, од самог почетка.

Табела 7 – Општа методологија процене социјалних утицаја – основни модел ПСУ (састављена на основу Taylor et al., 2004:61-2; Barrow, 2000:75,84; и ICGPSIA, 2003)

ПОСТУПАК	АКТИВНОСТИ	ТЕХНИКЕ/МЕТОДЕ
ФАЗА ПЛАНИРАЊА		
1. Одређивање обухвата	Утврдити спорна питања, варијабле, везе између био-физичких и социјалних варијабли, могућа подручја утицаја и границе процене	Пројекција очекиване промене – повезано са профилисањем
2. Утврђивање проблема	Утврдити циљеве; утврдити угрожене и рањиве, као и заинтересоване друштвене групе (stakeholders) и њихове интересе; спровести процену потреба; одлучити шта треба вредновати и како	Процена потреба, утврђивање угрожених група
3. Профилисање	Преглед и анализа постојећег друштвеног контекста и историјских трендова. (Утврдити процесе друштвене промене). Утврдити ко је угрожен предложеним развојем; прилагодити технике за мерење.	Сређивање и анализа података о стварној промени и друштвеној реакцији на њих; Категорије утицаја, индикатори, модели индикатора, угрожене групе
4. Формулација алтернатива	Утврдити «разумне» алтернативе и прикупити информације о њима (након испитивања интереса из поступка 2), упоредити опције на основу пројекције и процене ефеката	Анализа спорних питања и опција, писање сценарија – веза са пројекцијом и проценом ефеката
5. Пројекција	Детаљна анализа потенцијалних утицаја (укључујући индиректне и кумулативне) и њихових ефеката свих опција (са и без развоја) у односу на одабране критеријуме	Анализа узрока, модели предвиђања; пројекција промене укључујући сценарије различитих опција
6. Процена	Изнети значајне ефекте; повезати их са развојним алтернативама. Проценити како ће угрожени реаговати (овај поступак се често занемарује)	Дискриминантна анализа величине и значаја утицаја. Могућност њиховог избегавања/ублажавања.
7. Вредновање (евалуација)	Поново проверити интересе и потребе угрожених група; анализирати компромисе и рангирати развојне алтернативе. Утврдити најбољу опцију. Укључити директне, и ако је могуће индиректне и кумулативне утицаје.	Анализа са вредновањем, когнитивни модели, хеуристичка правила просуђивања (judgement heuristic), технике партиципације
ФАЗА ПРИМЕНЕ/СПРОВОЂЕЊА		
8. Ублажавање	Утврдити могуће мере ублажавања/избегавања/прилагођавања и процена њихових могућих утицаја. ПСУ може бити значајна у посредовању.	Прилагођавање политика

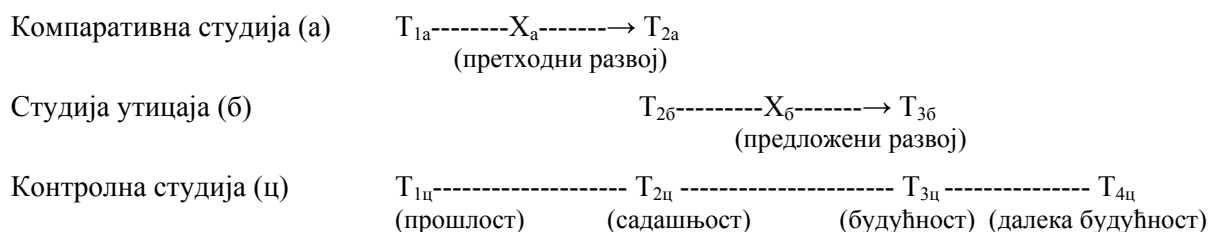
9. Надгледање (мониторинг)	ПРАЋЕЊЕ (FOLLOW-UP)	Успоставити трајни мониторинг и консултације; одлучити када је и како потребна следећа ПСУ; провера тачности ове ПСУ.	Прикупљање и анализа података о промени (индикатора) и друштвених одговора на мере ублажавања и стратегије управљања – може да укључује даљу пројекцију ефеката
10. Управљање		Утврдити план управљања; прилагодити процедуре, проверити циљеве и др.	
11. Поновно вредновање (ex post audit)		Систематска, ретроспективна оцена социјалних ефеката промене која је процењивана, као и самог процеса ПСУ	Анализа података мониторинга и додатна анализа стварне промене и друштвене реакције за време читавог периода трајања промене

Сматра се да је праћење социјалних утицаја основно за унапређење ПСУ, мада је истраживање мониторинга социјалних утицаја у Канади и другим државама (Krawetz et al., 1987, према Taylor et al., 2004:74) показало да он најчешће представља „видљиво збркан, хаотичан и неуредан процес“.

Taylor и колеге (2004:76) уводе и значајан последњи корак – систематску и ретроспективну оцену како социјалних ефеката процењиваних активности, тако и самог процеса процене социјалних утицаја (део који се често занемарује), на основу података мониторинга. Они подсећају да су Casley & Kumar (1987) утврдили три типична временска периода када је потребно урадити евалуацију у односу на развојне фазе пројекта: у сред примене пројекта, након што су почели да се појављују прави социјални утицаји; на крају примене пројекта; и доста након, ex post facto, пројекта, када се могу уочити дуготрајни ефекти.

Основном моделу ПСУ би као последњи, 12. корак, требало додати и „комуникацију“ – обавештавање заинтересованих страна и јавности уопште о резултатима праћења (follow-up), да би се од њих добила повратна информација о примени плана/програма као и о самом процесу процене. Програмом праћења могу се бавити иницијатор (инвеститор) плана/програма и надзорни орган, а неки програми праћења осим основне комуникације могу да укључе и јавност у активности надзора, вредновања и управљања (више у: Morrison-Saunders et al., 2007; Morrison-Saunders & Arts, 2004).

Модел који представља Burdge (1987) одсликава стратегију за откривање најзначајнијих социјалних утицаја развојних пројеката, а заснива се на реконструкцији социјалних утицаја протеклих догађаја (Графикон 1). Најпре треба пронаћи сличне пројекте (планове, програме, политике) који су оперативни и утврдити њихове утицаје (компаративна студија). Социјални утицаји онда постају промене које се одвијају између T_{1a} и T_{2a} . Уколико је могуће, контролна студија (ц) где није дошло до активности помогла би да се покажу нормални ефекти друштвених промена (разлика између $T_{1ц}$, $T_{2ц}$ и $T_{3ц}$). Студијом утицаја (б) покушавамо да предвидимо промену између $T_{2б}$ и $T_{3б}$ на основу истраживања и информација из компаративних студија или сличних околности. Овакав компаративни дијахрони модел (Burdge & Johnson, 2004:17) заправо представља истраживање истих околности у два различита временска раздобља (у овом случају, време пре и после појаве развојних активности). Могуће је и даље (follow-up) истраживање угрожене заједнице да би се проценило који утицаји су се заиста догодили и на тај начин се установила разлика између предвиђања и стварних последица.



Графикон 1 – Основни модел процене социјалних утицаја (Burdge, 1987:144)

2.2. Основне методе и технике

За процену могућих социјалних утицаја развијене су бројне методе квантитативне и квалитативне природе, а већина их је преузета из других научних дисциплина (попут социологије, статистике, психологије, антропологије, економије, еколошког моделовања и др.). Од најчешће коришћених методологија у друштвеним наукама, једино се експериментални приступ слабије користи, мада се користе компаративне технике и принципи (Leistriz & Murdock, 1981:161). Да би могле да се примене за процењивање социјалних утицаја, ове методе су

најчешће морале да се модификују или барем подесе за специфичне потребе друштвене анализе (Barrow, 2000:76). Избор техника и метода зависи од конкретног случаја: карактеристика предложене развојне активности, присутних проблема, могућих утицаја, расположивих ресурса – временских, финансијских, доступности података и др., компетентности обрађивача, присутних интереса, итд.

Бројне методе се примењују како у процесу прикупљања података, тако при њиховој анализи. Оне варирају од обичних „чек листа“ и релативно једноставних техника екстраполације различитих социјалних индикатора, у којима се међусобни односи између величина само спорадично разматрају, до комплексних модела где се на рачунару вредности модела систематски повезују. До њиховог развоја долази нарочито током 1970-их (видети Finsterbusch & Wolf, 1977; Leistritz & Murdock, 1981; Wildman, 1990; Burdige, 2004a; Taylor et al., 2004 и др.). Leistritz и Murdock (1981:161-8) сматрају да најважнији приступи укључују:

- 1) методе секундарних података - ови подаци су неопходни за опис постојећих услова, али не дају довољно података за спровођење свеобухватне социјалне процене (попут потребних података о друштвеним процесима и односима, неформалним организацијама, друштвеним структурама и институцијама, или ставовима и схватањима становника), често су доступни само до нивоа општина или насеља;
- 2) методе анкете, укључујући анкете узорка и анкете експертског мишљења (Делфи);
- 3) методе посматрања учесника – корисне за проучавање друштвених активности и односа, али дуготрајне (истраживач мора да проведе дужи период у заједници и прикупи информације директним посматрањем и евентуално учествовањем); и
- 4) ненаметљиве истраживачке методе - методе којима се прикупљају примарни подаци, али без директног контакта са становницима (ове несистематске анализе нису довољно репрезентативне и тешко је одредити њихову директну релевантност за специфична питања).

Заједно са развојем политичког приступа процењивању социјалних утицаја, развила се и читава област везана за **партиципативне** методе прикупљања

података, које пре свега подразумевају консултације јавности и укључивање локалне заједнице. Да би се обезбедио активни допринос заинтересованих и угрожених група и заједница, неопходно је њихово правовремено и адекватно информисање. Taylor и сар. (2004:175) верују да је оваква пракса нужна за постизање „златне средине“ у социјалним проценама и усмеравању ове области у проактивном и интегративном правцу. Најчешће консултативне технике које се користе приликом процењивања утицаја на социјални развој обухватају (Taylor et al., 2004:163-73): интервјуе, састанке (мање и веће/формалне), радионице и семинаре, форуме и локалне комисије (за редовну везу представника заједнице и инвеститора), процене сценарија, игре симулације/улога, телефонске линије за пружање информација, информационе центре, радио, билтене, интернет сајтове, новине и др.

Иако постоји широк спектар **техника** (нпр. Miller 1977, према Wildman, 1990:72, истиче 85 техника релевантних за ПСУ), могу се дефинисати два основна типа (Barrow, 2000:74-6):

- 1) концептуалне или теоретске – настоје да открију како се и због чега ствари дешавају; и
- 2) методолошке или практичне – покушавају да буду примењиве.

Као и у проценама утицаја, у социјалним проценама користи се широко поље техника за разумевање постојећих трендова и ситуација, за предвиђање будућих догађаја, за израчунавање значаја потенцијалних утицаја, презентацију резултата, вредновање алтернатива и одлучивање о најбољој опцији и др. Детаљније о њима видети у Barrow (2000:86-97) и Stojanović i Maričić (2008:61-4).

Технике предвиђања се могу грубо поделити на (Barrow, 2000:85):

- 1) екстраполативне – укључују нагађања (претпостављање), „мозгање“ (brainstorming), технику Делфи, анализу трендова, статистичке технике корелације и регресије, симулације, коцкање, и предвиђање сценарија; и
- 2) нормативне – укључују моделовање, теорију одлучивања, методе матрице и методе мрежа.

2.3. Извори података

Извори података могу бити разноврсни (Табела 8), а основна подела односи се на примарне – прибављене директно, специјално за потребе израде дате студије, и секундарне – преузете из постојећих извора. Burdge (2004d:41) као извор истиче и параметре пројекта (који се могу добити од иницијатора пројекта или прикупити на лицу места), попут: броја грађевинских радника, дужине изградње, величине и граница пројекта као и броја и врсте стално и привремено запослених.

Табела 8 – Најчешће коришћени извори података приликом израде ПСУ (Fitzgerald, 2003:145; Burdge, 2004д)

	Квантитативни подаци	Квалитативни подаци
Секундарни	Претходне анкете Званична статистика и попис Регионални/градски/сеоски подаци* Студије мониторинга Карте	Локална историја /прилике Претходне студије / ПСУ Друга литература Новине Фотографије, видео снимци, филм Карте
Примарни	Анкете узорка Посматрање Пројекат/план	Интервјуи Дискусије, фокус групе Радионице Опсервације учесника Фотографије, видео снимци, филм

*подаци о државним активностима из регионалних и локалних урбанистичких завода, агенција, школа, и др.

Локално и традиционално (аутохтоно, староседелачко и сл.) знање може бити од великог значаја за успех пројекта и стога се не сме занемарити, у чему се слаже већина аутора (види нпр. Baines et al., 2003; Becker et al., 2003; Burdge, 2004e:120; Stoal et al., 2012; Vanclay, 2003). Према међународним принципима за процену утицаја (Vanclay, 2003:9), локално знање и искуство треба да чине саставни део сваке процене. Baines и сар. (2003:26) описују га као „информације и схватање о стању биофизичке и друштвене средине добијено од људи из заједнице која је (или ће бити) домаћин одређеног пројекта или програма“. Светска организација за интелектуалну својину (World Intellectual Property Organisation, WIPO), сматра да традиционално знање обухвата „знање, умеће, вештине и праксу који су развијени, одржани и пренети са генерације на генерацију у оквиру заједнице,

често чинећи део њеног културног или духовног идентитета“. Међународно удружење за процене утицаја је развило принципе за смислено укључивање традиционалног знања и староседелачких народа у процес процењивања утицаја (види Croal et al., 2012).

Локално знање се може употребити како у *ex-ante*, тако и у *ex-post* анализама утицаја (најчешће се користи за добијање информација о животној средини, тзв. „традиционално енвајронментално знање“). За *ex-ante* ПСУ, оно је неопходно за практично разумевање нових околности: локално становништво најбоље познаје постојећу структуру активности и интереса у заједници и, уз праве информације о плану/пројекту, може да размотри утицаје на постојећу структуру (Baines et al., 2003:27). У *ex-post* ПСУ локално знање је есенцијално за изражавање практичног искуства локалне популације (тј. како је пројекат на њих утицао), али и за разумевање како и зашто је дошло баш до такве врсте ефеката (*ibid.*, 28). Иако је у неким крајевима, попут севера Канаде, интеграција традиционалног знања постала *de facto* део регулаторног режима (Joyce, MacFarlane, 2001:15), многе ПСУ се, и поред значајних користи, раде у технократском маниру, без разматрања сазнања локалне заједнице (које обрађивачи не сматрају релевантним)⁴⁸. Наравно, и приликом коришћења локалног знања мора се водити рачуна о веродостојности података, нивоу образовања испитаника и сл. да би се добили тачни резултати. Macfarlane сматра да је важно разлучити мишљење од стварних друштвених последица, док Finsterbusch извештава да „грађани често предвиђају своје реакције [на утицаје пројекта] нетачно” (према Kent, 2010:10).

Искрено вредновање локалног знања је, према Esteves и Vanclay (2009:141) у супротности са конвенционалном приступом у рударској индустрији, где се пре свега тражи експертско мишљење. Тензије око коришћења традиционалног знања у проценама утицаја јављају се када компаније или консултанци „експлоатишу“ ова знања примењујући их ван духовног или културног оквира у коме су га

⁴⁸ Овакав приступ може довести до великих проблема. Burdge (2004e:120) наводи пример пројекта за резервоар језера Шелбивил у Илиноису, где је игнорисано упозорење локалне популације на постојање напуштених рудника испод предложене локације за брану – на крају су потрошени милиони да се подупре нестабилно земљиште.

поделиле старешине или чланови заједнице (Joyce & MacFarlane, 2001:15; Croal et al., 2012:3)⁴⁹.

2.4. Значај учешћа јавности

Иако активно учешће становника у доношењу одлука које утичу на њихов живот треба да буде императив савременог друштва, тек у другој половини 20. века јачају настојања да се уместо званичника и администрације, грађани што више директно укључе у процес доношења одлука. Учешће јавности се заснива на законском праву свих заинтересованих страна (грађана, приватних, непрофитних и невладиних организација и удружења, стручних организација, универзитета) да изразе своје мишљење и узму удела у доношењу одлука од општег значаја, уз могућност утицаја на те одлуке и могућност жалбе против одлука јавних власти (Čolić, 2006:27). И поред тога што бројни научници и стручњаци (од S. Arnstein и њене „лествице учешћа јавности“ из 1969. године, до теоретичара колаборативно-комуникативног планирања и његових варијација J. Forester, J. Friedman, J. Habermas, P. Healey, T. Sager, итд.) инсистирају на оваквом проширењу круга актера одговорних за одлучивање, учешће јавности може бити заиста партиципативни процес, али и перфидна манипулација.

Да ли је учешће јавности права, смислена партиципација или само манипулација, зависи пре свега од става инвеститора и експерата, од фазе у којој се јавност укључи (тј. да ли је интегрални део процеса процене или једнократна консултација), од врсте планираних/примењених метода учешћа, и да ли је већ унапред утврђено да ће се инсистирати на спровођењу пројекта/плана – независно од неслагања јавности или друштвених последица. Иако одлучивање о активностима које ће имати друштвене последице најчешће укључује одређен степен друштвених конфликта, добра методологија ће информисати и укључити јавност у процес одлучивања без „доласка у ћорсокак“. У супротном, проблем може бити толико поларизован да противљење или подршка пројекту неће бити

⁴⁹ Једна група Првих народа ово објашњава тиме да су поделили традиционална знања да би ојачали заштиту културе, али су схватили да су уместо тога заправо подржали убрзавање процеса одобравања пројекта који поткопава њихову културу (Joyce & MacFarlane, 2001:15).

засновани на исправним информацијама већ на политичкој ургенцији и моћи (Taylor et al., 2004:21).

Током 1970-их, доносиоци одлука и експерти за ПСУ односили су се према јавности као према пасивном пацијенту или чак противнику; друштвене утицаје процењивали су „експерти“ који су понекад поседовали мало локалног знања (и често мало искуства), док су резултати презентовани кроз неприступачне и неразумљиве извештаје и стављани на располагање одређеној групи људи који доносе одлуке (понекад су објављивани или разматрани на јавним расправама, где су се незгодна питања спретно одбацивала; Barrow, 2000:55). Burdge и Vanclay (1996:69) чак упозоравају на грешке у неким организацијама и агенцијама, које су поистовећавале укључивање јавности и ПСУ процес. Данас у већини земаља јавност представља равноправнијег (али ретко и равноправног) партнера, што је пре свега условљено нивоом демократије и националним законодавним оквиром (али и интерним прописима међународних финансијских организација, уколико делимично или у потпуности подржавају неки развојни пројекат). Иако на први поглед тако не изгледа, партиципативна демократија „... је атипична на глобалној политикој сцени“, како то наводе Rickson и сар. (1990, према Barrow, 2000:56). Да би учешће јавности било успешно није довољно понудити само фер и компетентан процес доношења одлука, тврде Webler и сар. (1995), већ треба да се успешно избори са тенденцијом егоистичких циљева уместо колективних, и да допринесе демократизацији нашег друштва (овде уведе појам друштвеног учења – „social learning“, сматрајући да када су грађани укључени у разраду узајамно прихватљивог решење за пројекат или проблем који утиче на њихову заједницу и њих лично, они сазревају у одговорне демократске грађане).

Ослањајући се на различите приступе, Међународно удружење за учешће јавности (IAP2, Табела 9) развило је „спектар учешћа јавности“ који приказује различите нивое партиципације у зависности од циљева, расположивог времена, ресурса и нивоа заинтересованости, а допуњен је категоријом „манипулација“ – која показује тенденцију манипулације ставовима и понашањем јавности, и заједно са „информисањем“ не представља партиципативни модел.

Након што се у поступку процене установи које су то потенцијално угрожене групе становништва, треба приступити консултацијама, односно

укључивању угрожених група у процес одлучивања. Фундаментално питање које се поставља јесте: Зашто желимо да укључимо јавност? Који нам је основни циљ? Тек након дефинисања основних критеријума и жељених користи, тражимо одговоре и на следећа питања: Кога треба консултовати и укључити? Зашто их треба консултовати и о чему? Како их укључити? Ко ће финансирати тај процес (и због чега)?

Табела 9 - „Спектар учешћа јавности“ (IAP2, 2007; SAEIA, 2005; допуњено)

	МАНИПУ- ЛАЦИЈА	ИНФОРМИСАЊЕ (пасивна партиципација)	КОНСУЛ- ТАЦИЈЕ	УКЉУЧИВАЊЕ	САРАДЊА	ОВЛАШЋЕЊЕ
ЦИЉ	избећи партиципацију, манипулисати ставовима	Пружити јавности балансирану и објективну информацију као помоћ у разумевању проблема, алтернатива и могућих решења	Добити одговор од јавности о анализи, алтернативама и/или одлукама	Радити директно са грађанима да би се осигурало да се њихове бриге и жеље разумеју и размотре	Сарадња са јавношћу у сваком делу одлучивања, укључујући развој алтернатива и одлучивање о најбољем решењу	Доделити доношење финалне одлуке јавности
ОБЕЋАЊЕ ЈАВНОСТИ	/	Бићете информисани	Бићете информисани, саслушаћемо ваше бриге и жеље, објаснити како сте утицали на одлуку	Радићемо са вама да би ваше бриге и жеље директно утицале на алтернативе	Тражићемо ваш савет и иновацију у формулисању решења и максимално их укључити у одлуке	Применићемо оно што одлучите
ПРИМЕР МЕТОДА И ТЕХНИКА	плаћене рекламе, плаћени чланци, конференције	Брошуре Веб стране „отворена кућа“ ¹	Коментари Фокус групе Истраживања Јавни састанци	Радионице Договорно гласање	Комитети за саветовање грађана Изградња консензуса Партиципативно доношење одлука	Жири грађана Гласање Делегиране одлуке

¹ место где јавност може да се распита о планираним променама и погледа изложене материјале

Већ смо раније споменули какве користи за пројекат (самим тим за инвеститора, обрађивача и државу) могу имати локално знање, и још важније – да локална заједница прихвати предложени план/пројекат или да барем није одлучно против његове реализације. Развојни пројекти који укључују локално становништво имају веће шансе за успех уколико се у процес планирања укључе све групе које потенцијално могу имати корист од пројекта. У супротном (ОТА, 1984:248), (1) те групе могу бити неспремне да учествују у пројекту; (2) користи могу имати само појединци са релативно високим примањима, друштвеним статусом и вишим образовањем; или (3) планирани задаци могу бити засновани на

нереалним претпоставкама о вештинама учесника, њиховим средствима или приступу подацима.

Табела 10 – Користи укључивања јавности у процес процене социјалних утицаја (према: Barrow, 2000:55; Burdge, Robertson, 2004; Chamber of Mines of South Africa, 2002; SAEIA, 2005; допуњено)

КОРИСТИ ЗА НОСИОЦЕ ИЗРАДЕ ПСУ	Рана идентификација спорних питања која треба решити; локалних обичаја/институција и сл. који могу бити препрека
	Јавност = бесплатни консултант: може да пружи информације, идентификује корисне алтернативе, проблеме и решења
	Квалитет, значај и веродостојност ПСУ се повећавају када се заснива на интересима и учешћу јавности
КОРИСТИ ЗА ДОНОСИОЦЕ ОДЛУКА	Боље и дугорочније одлуке захваљујући увиду у већи број перспектива и мишљења о предложеном развоју
	Развој ће бити „одрживији“ ако се размотре потребе свих угрожених актера
	Побољшава се легитимитет доносилаца одлука (власти)
КОРИСТИ ЗА ИНИЦИЈАТОРЕ ПЛАНА/ ПРОГРАМА (рударску компанију)	Развој се може побољшати уз помоћ локалних знања
	Смањење трошкова идентификацијом најважнијих питања (на која се треба усредсредити)
	Мере за смањење утицаја и повећање користи се утврђују заједно са заинтересованим грађанима
	Јавност стиче поверење у процес, односи са локалном заједницом се побољшавају
	Могуће је смањити/избећи незадовољства и конфликте, олакшати помирење
	Стицање поштовања и поверења у процес органа власти утире пут ка добијању дозвола
	Могу се смањити потенцијална кашњења у одлучивању
Поправљају се репутација и имиџ	
КОРИСТИ ЗА ЦИВИЛНО ДРУШТВО	Образовање угрожене заједнице о потенцијалним користима и последицама предложених активности, алтернативама и њиховим утицајима
	Развој који је боље усклађен са потребама грађана
	Заштита права
	Идентификација негативних утицаја и утврђивање мера за њихово смањење/ублажавање
	Изградња капацитета (знање, поверење) активним учешћем у процесу

У Табели 10 наводимо само неке од могућих бројних и разноврсних користи свих учесника у ПСУ процесу, из чега закључујемо да је спровођење ефикасне партиципације ситуација у којој су сви добитници.

Бројни су међународни споразуми и документи (Рио Декларација о животној средини и развоју, 1997; Архуска конвенција, 1988. и др.), као и међународне организације (попут УН, Светске банке, и др.) који истичу значај укључивања јавности у доношење одлука које се тичу заштите животне средине и становништва. Објављен је велики број упутстава и приручника за организовање и вођење учешћа јавности, сарадњу надлежних органа и великих компанија са *стејкхолдерима*⁵⁰ (Европска комисија, Светска банка, UNEP, IAIA, IAP2 и др.), па и специјално за област рударства.

Иако је у међународној литератури овој тематици посвећена одређена пажња (Barrow, 2000; Burdge, Robertson, 2004; и др.), у Србији је овај значајан елемент процеса процене утицаја до сада занемариван. Пошто је и сам процес ПУ у Србији још увек схваћен прилично формалистички, а партиципативно планирање недовољно развијено (па чак и ретроградно, види скраћење планске процедуре и укидање одређених могућности настало Законом о планирању и изградњи 2003, према Čolić, 2006:39), не изненађује да је учешће јавности у процесу ПУ скоро занемарљиво⁵¹ (Stojanović i Maričić, 2008:85). Разлози су бројни, од законске регулативе која своди партиципацију на јавне увиде са могућношћу достављања примедби (у завршној фази, када су могућности за измене врло мале⁵²), преко незаинтересованих инвеститора, обрађивача и

⁵⁰ У недостатку бољег израза на српском језику за енгл. термин “stakeholders”, у раду користимо овај израз у значењу свих заинтересованих, односно непосредно и посредно мотивисаних и угрожених актера (што је различито од “shareholders”).

⁵¹ Осим изузетно, када је реч о контроверзним пројектима и ПУ попут нпр. недавних планова за изградњу ХЕ „Бродарево 1 и 2“ на Лиму. (Stojanović i Maričić, 2008:90). Детаљније о учешћу јавности у процесу ПУ видети у Stojanović i Maričić, 2008.

⁵² Мада је према Закону о заштити животне средине (2004) информисање и учешће јавности једно од 11 основних начела, по коме „свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину“, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (2004) своди учешће јавности само на достављање мишљења, коментара и сугестија надлежном органу у оквиру излагања

администрације/надлежних органа који желе да процес буде што бржи и јефтинији, до самих грађана који често нису довољно упућени, образовани или информисани, и стога су индиферентни. Зато је питање на који начин је могуће, у једном пост-транзиционом друштву са и даље значајним политичким турбуленцијама и друштвено-економском несигурношћу као што је Србија, најуспешније укључити јавност у процес доношења одлука у оквиру ПУ остало отворено.

Иако се за успешно организовање партиципације грађана препоручује ангажовање независних стручњака или агенција, због ограничених средстава у Србији је пракса да се информисањем јавности и организација, као и организовању јавних увида у потпуности брину органи надлежни за припрему плана и програма, као што је то законом прописано (Stojanović i Maričić, 2008:90).

Директива о СПУ и Закон о СПУ не садрже прецизније смернице о формама и методама укључивања јавности, док Упутства за спровођење Директиве (European Commission, н.г.) наводе да, аналогно Директиви о ПУ, методе и технике обухватају писане коментаре о предлозима, јавне увиде, саветодавне комисије, интервјуе и многе др. формалне и неформалне инструменте (о примени за рударске пројекте детаљније у: Chamber of Mines of South Africa, 2002:20-6).

Мада се у литератури о процени утицаја запажа велика подршка партиципативним приступима (Barrow, 2000; Becker et al., 2004; Burdge, 2004c; Burdge, Robertson, 2004; Esteves & Vanclay, 2009; Lane et al., 2003; Vanclay, 2003b; и др.), идентификовани су и одређени **недостаци**. Тако нпр. Esteves и сар. (2012) сматрају да партиципативни процеси захтевају даље разјашњење и да морају да напредују од обичног „места“ за коментаре јавности и прикупљање информација. Надаље, Lockie (2001) наглашава тешкоће у укључивању заинтересованих група које имају различите или конфликтне интересе и ставове јер се тако повећавају шансе за преувеличавање или пристрасно мишљење о утицајима пројекта, што

плана/програма на јавни увид (чл. 81). Такође, Законом о планирању и изградњи (2009) и Правилником о садржини и изради планских докумената учешће јавности у поступку поступку доношења планова је једно од начела за уређење и коришћење простора. Међутим, обавеза партиципације јавности сведена је на излагање планског документа на јавни увид (након извршене стручне контроле плана), који траје до 30 дана.

може да поремети читав процес. Такође, пошто заинтересоване стране у већини случајева не поседују детаљније знање о друштвеним наукама нити техничко-технолошко знање о могућим утицајима пројекта или процесу ПСУ, могуће је да ће испољити одређене страхове или наглашено субјективне аспирације које могу бити и контрапродуктивне, односно утицати на стварање погрешних закључака о потенцијалним утицајима или предлагање неадекватних мера за ублажавање негативних ефеката.

IV АСПЕКТИ УТИЦАЈА РУДАРСКИХ РАДОВА НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ У МЕЂУНАРОДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Управљање развојем (односно, подстицање одрживог развоја и позитивних утицаја на друштвени развој) у рударским басенима је у највећој мери условљено постојећим законодавним и нормативним оквиром, институционалним решењима, квалитетом планске, инвестиционе и техничке документације, постојањем одговарајућих база података и могућности њихове операционализације, као и организационе и стручне оспособљености надлежних државних и локалних органа и стручних институција за ефикасно спровођење планских и инвестиционих одлука (Спасић и сар., 2010:35). Осим садржаја јавних политика и закона, од великог значаја је и процес њиховог спровођења.

Bastida (2008:102) подсећа да је преовлађујућа визија закона као инструмента државне политике за постизање економског развоја 1980. замењена визијом закона као оквира за функционисање тржишта. А сада се закон користи за корекцију тржишних промашаја - и као саставни део развоја. Законодавно-нормативни оквир сваке државе формира се на основу њеног политичког и културно-историјског наслеђа, али и међународног окружења (прихваћених трендова и вредности). Постоји велики број **обавезујућих („hard law”⁵³)** и **необавезујућих (факултативних, „soft law”⁵⁴)** законских докумената,

⁵³ Добровољним одрицањем дела суверенитета држава, формирано је међународно право, и то кроз механизме (Pring, 2008): (1) Државне праксе законских обичаја (обичајног међународног права); (2) Склапање обавезујућих уговора (конвенционално међународно право); (3) Еволуција упоредивих правних принципа у националним законима многих држава (општи принципи међународног права); и (4) Судске одлуке и стручни Коментари (помоћна средства за одређивање међународног права).

⁵⁴ Ово су заправо циљеви које државе желе да постигну, али нису одмах након потписивања правно обавезујући. Овде се убрајају: резолуције, декларације, принципи, агенде, нацрти прописа, смернице, итд. које су прогласиле УН, ЕУ и друге међувладине организације; Правила, смернице, услови, итд. Светске банке и других међународних финансијских организација; Кодекси понашања, стандарди, оперативна правила, најбоље праксе, итд. корпорација приватног сектора,

регулатива, декларација, уговора, политика и сл. које се директно или индиректно тичу регулисања утицаја рударских активности на друштвени развој (могу бити у области рударства, социјалног развоја, људских права, регионалног планирања, културних права, учешћа јавности, заштите природе и животне средине итд.). Они се могу поделити у односу на географски обухват (међународни, регионални, национални), могу се односити само на чланице одређеног савеза (попут УН, ЕУ) или се примењивати за пројекте које финансира нека организација (нпр. Светска банка, USAID).

Значајну улогу све више преузима **транснационално право**, као посебан, неконвенционални модел⁵⁵, а у формирање транснационалних правних институција укључују се разноврсни учесници (од професионалних мрежа предузетника, умрежавања државних регулатора попут централних/националних банкара, до приватних и јавних актера који покушавају да примене глобалне контролне механизме у различитим областима попут стандардизације, интернета или заштите животне средине; према Szablowski, 2007:5,7).

1. МЕЂУНАРОДНО ЗАКОНОДАВСТВО

Све до седамдесетих година прошлог века међународно право се није превише бавило рударством, животном средином и људским правима, признајући да у оквиру своје територије „државе имају ... суверено право да експлоатишу своје ресурсе“ у складу са својом политиком (Стокхолмска декларација, 1972, принцип 21; види Pring, 2008:3).

Регулатива из области људских права је од нарочитог значаја за регулисање понашања како великих рударских компанија, тако и владајућих структура према угроженом становништву (а нарочито осетљивим групама: сиромашним,

индустијских удружења, организација међународних стандарда, финансијских организација, итд. Меко право временом може да постане обавезујуће.

⁵⁵ Конвенционални модел међународног права подразумева поштовање независности територијалне власти и сагласност државе, а обавезност почиње тек након интеграције у правни систем државе. Транснационално право, како га је дефинисао Philip Jessup 1956, укључује „сва права која регулишу активности или догађаје који превазилазе националне границе. Укључено је и државно и приватно међународно право, као и друга правила која се у потпуности не уклапају у такве стандардне категорије“ (деталније видети у: Szablowski, 2007:4-8).

староседеоцима, старима, женама и деци, итд.). До наглог развоја у овој области дошло је нарочито након усвајања Универзалне декларације Уједињених нација о људским правима (United Nations Universal Declaration of Human Rights, UDHR) 1948. године, коју је највећи број земаља потписао и ратификовао. Мада правно необавезујући, сматра се за најважнији документ у области људских права који је инспирисао мноштво обавезујућих међународних споразума и конвенција како на глобалном (Међународни пакт о грађанским и цивилним правима - *International Covenant on Civil and Political Rights*; Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима - *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, усвојени 1966), тако и на регионалном нивоу (Афричка повеља о људским правима и правима народа - *African Charter on Human and Peoples' Rights*, Америчка конвенција о људским правима - *American Convention on Human Rights*; и др.).

У Европи су нарочито значајне: Европска социјална повеља (*European Social Charter*), Европска конвенција о људским правима (*European Convention on Human Rights*, 1950) и пратећи Први протокол (1952), у коме се утврђује обавеза државе да сваком лицу гарантује „неометано уживање своје имовине“, осим у случају експропријације засноване на јавном интересу (чл. 1); Протокол бр. 12 (2000) којим се забрањује да јавне власти врше дискриминацију по било ком основу (нпр. полу, вероисповести, имовини и др.; чл. 1).

У новије време значајно је усвајање Архуске конвенције о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и приступу информацијама од значаја за животну средину (UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998).

Од необавезујућих декларација, које се најчешће препознају под термином *мека права (soft laws)*, у најзначајније спадају: Декларација о праву на развој (Declaration on the Right to Development), Универзална декларација о културној разноликости (Universal Declaration on Cultural Diversity), Декларација о правима староседелачких народа (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007), и др. Већина држава чланица УН је уклопила најважније принципе Декларације о људским правима у национално законодавство.

1.1. Област принудног исељавања

Обавеза држава да се уздрже, и истовремено примењују заштиту од принудног исељавања из кућа и са земљишта произилази из неколико међународних правних инструмената, укључујући Универзалну декларацију о људским правима (чл. 25, став 1), Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима⁵⁶ (у чл. 11, став 1 гарантује право на становање као део права на одговарајући животни стандард), Конвенцију о правима детета (чл. 27, ст. 3, где се државе потписнице слажу да примене право сваког детета на одговарајући животни стандард, и обезбеде материјалну и другу помоћ); и одредбе о недискриминацији Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације над женама (Convention on The Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, 1979, у члану 14, став 2 (h) захтева се елиминација дискриминације жена у сеоским подручјима и осигурање таквим женама права „да уживају адекватне услове живота, посебно у односу на становање, канализацију, електричну енергију и водоснабдевање“) и Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације (у члану 5 (e) државе се обавезују да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима у уживању, између осталих, права на становање; UN Human Rights Council, 2007). Међународни пакт о грађанским и цивилним правима нпр. у чл. 17. наводи да „нико неће бити подвргнут самовољном или незаконитом мешању у његов приватни живот, у његову породицу, у његов дом“, и да „свако лице има право на заштиту законом против оваквих мешања или напада“. Агенда 21 истиче „право на одговарајуће становање је основно људско право...људи треба да су законом заштићени од непоштеног исељавања из својих домова или са земље“ (став 7.6 и 7.9 [b]).

Постоји још приличан број декларација, резолуција и др. необавезујућег законодавства које афирмишу људско право на одговарајуће **становање**:

⁵⁶ Општи коментар бр. 7 о присилном исељењу Комитета за економска, социјална и културна права (1997) прецизира шта владе, становници и институције попут Светске банке морају да учине да би спречиле присилна исељења. У њему се утврђује да се „државе морају уздржати од присилних исељења и обезбедити спровођење законских мера против њених представника или трећих страна које спроводе присилна исељења“, те да „исељења не треба да начине појединце бескућницима“. Сходно томе, владе су у обавези да лицима која су исељена – илегално или у складу са законом, гарантују алтернативни смештај (UN, 2005:16).

Декларација о друштвеном напретку и развоју, Декларација о правима детета, Ванкуверска декларација о људским насељима (1976), УНЕСКО Декларација о раси и расним предрасудама (1978), Декларација о праву на развој итд.

Усвојено је и неколико докумената који се баве искључиво обавезом државе да се уздржи и пружи заштиту од присилног исељавања из домова и са земље: Резолуција о принудном исељавању (Forced evictions, Commission on Human Rights Resolution 1993/77), Општи коментар бр. 7 Комитета за економска, социјална и културна права: Право на одговарајуће становање: присилно исељавање, чл. 11 (1) (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment n°7: The right to adequate housing: forced evictions), Резолуција о забрани принудног исељавања (Prohibition of forced evictions, Commission on Human Rights Resolution 2004/28); а развијене су: Свеобухватне смернице за људска права везане за расељавање засновано на развоју (Comprehensive human rights guidelines on development-based displacement, E/CN.4/Sub.2/1997/7, annex), касније допуњене Основним принципима и смерницама у вези исељавања и расељавања заснованим на развоју (Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, A/HRC/4/18, annex 1), итд.

1.2. Област права староседелца

Појава стандарда о људским правима и контролних механизма означили су прекретницу за традиционалне народе – брига о поштовању права свих грађана више није била интерна ствар државе, већ и брига међународне заједнице. За традиционално становништво ово је значило напредак у димензији суштинских права, укључујући право постојања као посебне заједнице (при чему је значајно усвајање Међународне конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида, 1948), право на само-опредељење, право на једнакост и недискриминацију (Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације, 1965⁵⁷), и др. (детаљније у: Orellana, 2002).

⁵⁷ Да би показала оперативни значај ове конвенције, Orellana (2002:8) наводи пример усвајања Амандмана закона о домородачком становништву (*Native Title Amendment Act*) који је влади Аустралије омогућио једнострано укидање права на родну земљу. Против тога је реаговао

Право аутохтоног становништва да смислено учествује у управљању природним ресурсима признато је бројним међународним споразумима, укључујући: Рио декларацију о животној средини и развоју (The Rio Declaration on Environment and Development), Међународну конвенцију о елиминацији свих облика расне дискриминације (the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), Конвенцију о староседелачким и племенским народима бр. 169. Међународне организације рада (Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169 by the International Labour Organization), Агенду 21, Декларацију о правима аутохтоног становништва Организације Америчких држава (the OAS Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), Декларацију о правима аутохтоних народа УН (UNDRIP - the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), и Конвенцију о биодиверзитету УН (the UN Convention on Biological Diversity). Ове декларације признају староседеоцима право на земљиште, на традиционално управљање ресурсима, једнака права за учешће у јавним пословима, потребу за заштитом аутохтоне територије од претњи по квалитет животне средине и потребу да се постигне претходно информисани пристанак домородачких народа пре доношења одлука које утичу на њихова права и интересе.

Степен прихватање поменутих декларација на међународној сцени варира. Тако на пример, земље Азијско-Пацифичког региона ратификовале су само нека од најважнијих докумената, и то је једини глобални макро-регион у коме се не примењује нити један регионални механизам за заштиту људских права. САД представљају посебан пример, пошто инсистирају на промоцији људских права широм света, али истовремено нису ратификовале велики број међународних докумената о заштити људских права⁵⁸.

У научним дискусијама нарочито је истицано питање директне и индиректне имплементације међународних норми. Многи истраживачи (Keith, 1999; Cole,

Комитет Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, закључујући да су овакве доктрине нелегитимне и расистичке.

⁵⁸ Ово се односи на широко поље различитих међународних конвенција из области цивилних и политичких права, права деце, жена, радника, особа са хендикепом, мучење, присилно исељавање итд.

2012: 939) закључују да потписивање међународне конвенције или споразума не значи да ће бити видљивог директног утицаја. То се објашњава тиме што су утицаји индиректни и тешко мерљиви (Keith, 1999) или тиме да је заправо добра пракса у заштити људских права и била разлог приступања конвенцији, а да се понекад споразуми ратификују без воље или капацитета да се и примене (Cole, 2012: 939-40). У недавној анализи коју је спровео за период 1981-2007, Cole (2012) закључује да ће се дугорочно свакако показати позитивни ефекти, али да они не зависе увек од саме ратификације.

2. ИСКУСТВА МЕЂУНАРОДНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИНСТИТУЦИЈА

Међународне финансијске институције – МФИ (мултилатералне развојне банке) потенцијално имају велики утицај на услове живота у државама у којима се спроводе пројекти које оне финансирају. Тај утицај је вишедимензионалан – с аспекта реализације самог пројекта утицаји могу бити позитивни (директни, нпр. изградњом фабрике ствара се и велики број радних места) али и негативни (директни и индиректни, нпр. због изградње бране мора се раселити велики број становника, заузима се пољопривредно и шумско земљиште итд.). Поред тога, они индиректно доприносе побољшању заштите људских права, животне средине и др., и генерално унапређењу националног законодавства и праксе нарочито у државама тзв. Трећег света са слабије развијеним демократским институцијама. Овај допринос је приметан нарочито у новије време, када су МФИ због бројних екстерних притисака (експерата, јавности, НВО сектора) постепено поштриле основне критеријуме (по питању утицаја на становништво, учешћа угрожених/заинтересованих грађана, поштовања људских права и др.) које пројекти које оне подржавају/финансирају морају да испуне, а који су често строжији од важећег законодавства у државама Африке, Азије и Јужне Америке.

Велики број истраживача критиковао је праксу **Светске банке** (укључујући и некадашње запослене, као што је Robert Goodland) због подржавања развојних пројеката који су давали приоритет економском у односу на друштвени развој (и то често управо о трошку друштвеног развоја сиромашних земаља Трећег света). Од 1974. у Банци је запослен и први социолог (Micheal Cernea), да би тек 1984. била усвојена директива за процену пројеката која је укључивала и друштвену

димензију⁵⁹ (Francis & Jacobs, 1999:342). У овом периоду, највише су анализирани проблеми становништва расељеног због пројеката и староседелачких народа, а истовремено је Банка најоштрије критикована због значајних позајмица сектору угља у Индији (због кршења већине социјалних и еколошких политика, људских права, и свеопштег уништења животне средине; Goodland, 2006:39)⁶⁰.

И поред нових смерница, није било довољно институционалног капацитета да подржи њихово спровођење, па је 1994. - када су публиковане нове оперативне политике, захтев за социјалном проценом нестао без објашњења (Francis & Jacobs, 1999:343). До средине 1990-их Банка је објавила политике социјалне заштите (social safeguard policies)⁶¹, успоставила Одељење за социјални развој у оквиру Светске банке и јединицу за социјалне ревизије у оквиру Међународне финансијске корпорације (International financial corporation - IFC), промовишући усвајање принципа ПСУ за пројекте јавног и приватног сектора. Анализа 100 пројеката које је Банка одобрила 1997. године показала је да су само у половини случајева друштвени аспекти адекватно уважени, да је једва видљив напредак у примени ПСУ, а чак и када се оне спроведу, имају мали утицај на пројекат (Francis & Jacobs, 1999:351).

⁵⁹ Operational Manual Statement (OMS) 2.20, Project Appraisal. Претходне верзије су садржале само економску, финансијску, комерцијалну и техничку процену. Основни елементи социолошке процене су били: друштвене карактеристике угроженог становништва, друштвена организација производње, културна прихватљивост пројекта и друштвена стратегија пројекта.

⁶⁰ Групација Светске банке је деценијама подржавала производњу и коришћење угља преко парадржавних компанија. Након што је влада Индије решила да приватизује део сектора и санира део социјалне и еколошке штете, Банка је додала друштвену и еколошку компоненту својим зајмовима, али то није било довољно. Међународна агенција за развој је 1996. одобрила кредит од 63 мил. \$ директно за пилот пројекат социјалне и еколошке санације у 25 рудника (са циљем касније примене у 495 рудника угља). Кредит је обустављен 2002, а само у региону Источни Паредј доказано је 31 кршење политика Банке, од чега су најзначајнија била у области принудног расељавања и староседелаца. Тако је пројекат осмишљен специјално да би побољшао социо-еколошке утицаје копања угља, заправо повећао сиромаштво и еколошке штете (према Goodland, 2006:39).

⁶¹ Усвајање политика социјалне заштите највећим делом је реакција на критике које је Банка претрпела због утицаја великих инфраструктурних пројеката на масовна расељавања локалног становништва и утицаја на староседеоце.

Најзначајније оперативне политике Светске банке у области друштвеног развоја укључују:

- **принудно расељавање** – Банка је прва од међународних развојних агенција 1980. прописала смернице за присилно пресељење⁶². Политика принудног расељавања помогла је у одређивању референтних тачака за међународне стандарде у овој области за друге развојне агенције. Азијска банка за развој усавршила је Политику принудног расељавања 1995. године, као и многе агенције у земљама у развоју и друштвено одговорне инвестиционе компаније.

Данас ову област регулише оперативна политика/процедура 4.12 (OP/BP 4.12, *Involuntary Resettlement*; из 2001, прерађена 2013) и укључује слободне, претходне и информисане консултације (FPIC – free prior and informed consultation), али не и слободан, претходни и информисан пристанак (consent)⁶³. Иако је ревизијом принудног расељавања у пројектима Светске банке између 1986. и 1993. установљено да је само у једном пројекту обављена успешна компензација и рехабилитација угроженог становништва (World Bank, 1996),

⁶² Operational Manual Statement (OMS) 2.23, Social Issues Associated with Involuntary Settlement in Bank Financed Projects, (фебруара 1980). Накнадно је ревидирана као Operations Policy Note (OPN) 10.08, Operational Policy Issues in the Treatment of Resettlement in Bank-financed Projects, октобра 1986, затим као Operational Directive (OD) 4.30. Involuntary Resettlement, јуна 1990.

⁶³ Овде је потребно направити разлику између два основна тумачења скраћенице FPIC: (1) free prior and informed consultation и (2) free prior and informed consent; односно између *консултација* које Групација Светске банке прописује као обавезне, и између *пристанка* који се више не захтева. Замена појма *пристанак* са *консултације* (2004. управа Банке је одбацила коришћење претходног и информативног *пристанка*, иако је то обавезно према УН Декларацији о правима староседелачких народа) омогућава Банци и њеним агенцијама да након обављених консултација наставе са реализацијом пројекта, и када је за време консултација било изражено јасно противљење угрожене заједнице (више у Fujita, 2013:73-6). Уводи се појам „широке подршке заједнице“, али без јасног објашњења значења (мада Азијска банка за развој наводи да „таква широка подршка заједнице може постојати чак иако се неки појединци или групе противе пројектним активностима“; *ibid.*, 76). И поред бројних критика стручњака и НВО, и чињенице да МФК од 2011. захтева да њени клијенти обезбеде претходни и информисани *пристанак* староседелачких народа, ни у ревизији 2013. ово није промењено.

Једино у Аустралији и на Филипинима постоје закони који омогућавају заједницама да одбију рударске радове на њиховој земљи.

након 2001. ова политика (OD 4.30) је ослабљена – односно, смањена су права угроженог становништва⁶⁴, као и обавезе инвеститора и администрације. У неким случајевима, промене су олакшале властима да истерају људе са њихове земље, а да се при томе и даље придржавају процедуре 4.12 (Clark, 2009:196). Ова политика се односи само на присилно расељавање, док за добровољно расељавање Банка не прописује никакве процедуре или захтеве и поред захтева чланова одбора и јавности (Clark, 2009:210).

- **аутохтоно становништво** - 1982. објављена су прва упутства да би се заштитили интереси староседелаца и осигурало да они добију од Банке културолошки одговарајуће користи⁶⁵. Оперативна политика 4.10 (ОР/ВР 4.10, *Indigenous Peoples*, из 2005, прерађена 2013) садржи и опис елемената ПСУ, плана за аутохтоно становништво и планског оквира. Према Goodland (2006:37), највеће критике односе се на њену неодговарајућу (недовољну) примену, а староседелачки народи (за које Банка тврди да су консултовани) је нашироко оспоравају.

- **женско становништво** – још од 1980-их Банка промовише проблематику рода и развоја, па је 1984. усвојена оперативна политика 4.20 *Родна димензија развоја* (ОР 4.20. *The Gender Dimension of Development*, данас важећа из 2003, прерађена 2012).

- **културно наслеђе** – политиком о „физичким културним ресурсима“ (ОР/ВР 4.11, *Physical Cultural Resources*, 2006, прерађена 2013) Банка регулише избегавање/смањење негативних ефеката пројеката које финансира на културно наслеђе.

⁶⁴ ОР/ВР 4.12 мења постојећу политику ОР 4.30 негирајући право на накнаду за „индиректне“ утицаје датог развојног пројекта (чак и када су индиректни утицаји потпуно превидљиви и очигледно повезани са пројектом; Clark, 2009:205), и омогућава расељавање староседелачких народа чак и тамо где такво расељавање може да има „значајне неповољне ефекте“ на њихов „културни опстанак“.

⁶⁵ Ова прва политика Банке о аутохтоним народима Operational Manual Statement 2.34, “Tribal People in Bank-Financed Projects” развијена је као реакција на значајне критике након финансирања пројеката у Амазонији који су имали катастрофалне последице на локалне домородачке групе (Tebtebba and Forest Peoples Programme 2003:26, према Miranda et al., 2005:56).

- **процену утицаја на животну средину** – (OP 4.01 - Environmental Assessment, 1999, прерађена 2013) укључује анализу друштвених аспеката (принудно расељавање, аутохтоно становништво, физичке и културне ресурсе) заједно са природним. Сматра се да анализа социјалних утицаја у оквиру ПУ не треба да буде права социолошка студија, већ да се примарно ограничи на утицаје који се односе на енвајронменталне ресурсе и информисано учешће угрожених група. Тачније, социјална процена у оквиру ПУ концентрише се на начине на које групе људи угрожене развојним пројектом додељују, регулишу и бране приступ ресурсима од којих зависи њихов опстанак. При томе су нарочито значајни пројекти који укључују аутохтоно или становништво зависно од осетљивих екосистема, као и невољно расељавање, ново насељавање и индуковани развој (World Bank, 1991; према Glasson, 2000:22). У пракси, основни недостаци су слаб дизајн и недовољна имплементација, а многи пројекти из области рударства који могу изазвати значајне социјалну и еколошку штету сврставају се у слабију категорију „Б“ уместо у „А“ (Goodland, 2006:37).

Многе међународне институције су знатно пре Светске банке почеле да захтевају анализу социјалних ефеката пројеката које финансирају у мање развијеним земљама. Америчка агенција за међународни развој (US Agency for International Development, **USAID**) од 1974. примењује Анализу социјалне исправности (Social Soundness Analysis, SSA) према методологији коју је сама развила (више у поглављу III, 1.5).

Након Светске банке, процене социјалних утицаја као саставни део процедуре вредновања пројеката уводи и већина регионалних банака. Међународна финансијска корпорација (IFC) је тек 1998. увела процедуру енвајронменталне и социјалне процене (Environmental and social review procedure), али показало се да се оне не поштују у потпуности.

Кратка упутства за израду ПСУ која је Банка објавила 1995 (*Social Assessment. Environment Department Dissemination Note 36, Washington, DC*) означила су напредак: уместо приступа „не чини штету“ који је карактерисао претходне директиве, наглашен је значај учешћа јавности и друштвеног планирања. Створена је могућност за формирање система којим би се превазишла дотадашња пракса фрагментисаног бављења социјалним питањима у Светској

банци (Francis & Jacobs, 1999:346). Стратегија социјалног развоја (World Bank, 2005b) усвојена 2005. године утицала је на прелаз са оваквог појединачног приступа („пројекат по пројекат“) ка интеграцији у анализу на државном нивоу. Приоритети су постали (1) побољшање процеса на 'макро' нивоу (укључивање у политички дијалог, формулисање државних стратегија и сл.) применом „**државне/макро социјалне анализе**“ (Country/Macro Social Analysis⁶⁶) која се бави анализом ширих системских питања регионалног и националног друштвеног, економског, политичког, институционалног и културног развоја; као и „**анализа сиромаштва и социјалних утицаја**“ (PSIA, више у поглављу III, 1.5) за политике, програме и секторски ниво; (2) укључивање социјалног развоја у процесе на пројектном нивоу, за шта су развијени инструменти „пројектна социјална анализа (Project Social Analysis) и „социјална процена“ (Social Assessment) и пратећа упутства које спроводи корисник кредита Банке.

Иако је до почетка 1990-их Светска банка била предводник када је реч о поприличној групи социјалних и еколошких политика, од 1991. пет основних политика⁶⁷ које су се односиле на рударство нису биле поштрене, а неке су чак и ослабљене (Goodland, 2006:36). При томе, екстрактивни сектор учествује са око 2,5% у зајмовима МФК, али узрокује око 50% жалби Омбудсману Бнке/МФК (Handelman, 2009:43). У периоду 1988-2013. Светска банка је подржала 41 пројекат реформе рударства у 24 државе. Док је у почетку нагласак био на повећању приватних инвестиција и сродним економским параметрима, средином 1990-их постаје обавезно побољшање енвајронменталних аспеката, а у последњој декади уводе се питања заједнице и регионалног развоја, укључујући утицаје на жене и друге често запостављене групе (према World Bank, 2013).

Међутим, многе одлуке и препоруке Светске банке остале су недоречене. Тако нпр. смернице подржавају рано подношење плана санације и прорачун

⁶⁶ Циљ је боље разумевање друштвено-политичког стања у држави и допринос државним стратегијама, политичком дијалогу и креирању развојних програма. Више у World Bank (2005, http://web.worldbank.org/archive/website01028/WEB/IMAGES/CSA_APPR.PDF). Урађене су студије за Парагвај, Анголу и др. земље.

⁶⁷ Goodland овде мисли на: принудно раселавање, аутохтоно становништво, процену утицаја на животну средину, природна станишта и шумарство.

трошкова затварања рудника, али не прописују ниво потребне анализе да се ови трошкови тачно процене (World Bank, 1998; према Miranda et al., 2005:24), што је неопходно за процену техничке изводљивости и економске одрживости. Такође, Банка захтева да компаније предвиде финансијска средства за ове потребе, али не и врсту финансијских инструмената.

До значајног преиспитивања политике Групаације Светске банке дошло је након објављивања извештаја Преглед екстрактивних индустрија (Extractive Industries Review, EIR) 2004. године. Три независне анализе утицаја зајмова сектору нафте, гаса и рударства су након три године закључиле да Банка треба да подржава овакве пројекте само ако они доприносе смањењу сиромаштва; односно само у државама које задовољавају минималне стандарде доброг владања да би обуздале ризике и које транспарентно користе порезе за добробит сиромашних. Предложено је да Банка ојача енвајронменталне политике, ребалансира енергетски портфељ и осигура да локално, традиционално и сиромашно становништво има директну корист од рударског развоја итд. (више у Liebenthal et al., 2005). Осим неких мањих измена (нпр. транспарентне дистрибуције пореза приликом великих пројеката), Извршни одбор Банке није усвојио многе од ових препорука (више у Bank Information Center, 2006; Lawrence & Reisch, 2006), па се наставила стара процедура флексибилног приступа пројектима. У међувремену је дошло до одређеног, али недовољног напретка (нпр. IFC тек од 2011. захтева од клијената примену „слободног, претходног и информисаног пристања“ угроженог становништва, али Светска банка још увек не).

Европска банка за реконструкцију и развој (ЕБРД) је од оснивања 1991. године почела да примењује политику заштите животне средине, која је касније прерасла у заједничку политику животне средине и друштвеног развоја (Environmental and Social Policy). ЕБРД, за разлику од Светске банке, очекује од клијената да изврше прелиминарне процене еколошких и социјалних утицаја (што носи опасност конфликта интереса), и да их усмеравају у складу са условима за реализацију које је прописала, све у складу са стандардима ЕУ и принципима укључивања интересних група (у складу са Архуском конвенцијом, ЕУ Директивом о процени утицаја и др.), корпоративне транспарентности и одговорног пословања. Услови за реализацију (УР) обухватају најважнија питања

и утицаје у области заштите животне средине и социјалне политике (EBRD, 2008): УР 1: Процена и управљање заштитом животне средине и социјалним питањима; УР 2: Радни односи и услови рада; УР 3: Превенција и смањење загађења; УР 4: Здравље, безбедност и заштита локалног становништва; УР 5: Откуп земљишта, принудно расељавање и измештање пословних активности; УР 6: Очување биодиверзитета и одрживо управљање природним ресурсима; УР 7: Староседелачко становништво; УР 8: Културно наслеђе; УР 9: Финансијски посредници; и УР 10: Објављивање података и укључивање интересних група.

И поред постојања релативно добрих политика и смерница, ЕБРД их у пракси не примењује увек доследно, а новије измене их не унапређују. Тако нацрт политике животне средине и друштвеног развоја (март 2014) умањује постојеће мере заштите људских права. Тако нпр. уместо става да ЕБРД неће финансирати пројекте уколико има сазнања да би се тиме прекршиле обавезе те државе на основу одговарајућих међународних уговора и споразума који се односе на заштиту животне средине, људских права и одрживог развоја, према нацрту Банка ће „где је то могуће, настојати да структурира пројекте које финансира“ да се руководе принципима и захтевима ЕУ и међународног права; и даље се не уводе системи којим би се осигурало да клијенти поштују људска права; питање поштовања људских права се експлицитно не захтева у оквиру ПУ; локација за расељавање треба да задовољава минимум један од седам захтева (уместо све, као што то захтевају међународни стандарди људских права) права на одговарајуће становање⁶⁸; итд. (детаљније у Human Rights Watch, 2014). У нацрту политике информисања јавности, Банка се и даље није обавезала да обелодани информације о социјалним и еколошким проценама пројеката⁶⁹, за разлику од осталих

⁶⁸ Критеријуми су: (1) правна сигурност поседа, (2) доступност услуга, материјала, објеката и инфраструктуре, (3) приуштивост (affordability), (4) погодност за становање (habitability), (5) приступачност, (6) сигурна локација која омогућава приступ запошљавању, здравству, школству, и другим друштвеним објектима, и (7) културна адекватност. Тако би, на пример, било дозвољено да се људи раселе у металне контејнере у подручја без могућности запослења, у случају да је то приуштиво.

⁶⁹ Од укупно пет пројеката у области енергетике (Power and energy) које је финансирала у Србији, у вредности преко 300 милиона ЕУР, на сајту ЕБРД доступне су процене еколошких и социјалних утицаја једино за Пројекат унапређења животне средине у Колубарском лигнитском басену

међународних развојних банака које су под притиском јавности знатно реформисале своје политике у правцу транспарентности и одговорности (ibid.).

Европска инвестициона банка (ЕИБ), једна од највећих светских јавних кредитних институција (већа и од Светске банке) са кредитним портфолиом од 71 милијарди долара током 2012, и поред спровођења процене енвајронменталних и социјалних утицаја (Environmental and Social Assessment) својих пројеката, приликом инвестирања често занемарује еколошке и друштвене аспекте. ЕИБ финансира рударске пројекте пре свега у државама Африке, Кариба и Пацифика, при чему је брига о њиховој друштвеној прихватљивости заснована на смерницама ЕИБ о угроженим групама, здрављу запослених и заједнице, безбедности и радним правима⁷⁰. Односно, док од клијената захтева поштовање стандарда, сама се од тога ограђује, истовремено примењујући различите критеријуме за земље Уније и остале (тј. у земљама ван ЕУ претежно се анализира усаглашеност са националном законодавством, и поред чињенице да је ЕИБ заправо банка ЕУ, па би стога требало да свуда промовише исте - европске вредности и примењује исте критеријуме⁷¹). Nachez и Wouters (2012:19) стога закључују да су у државама у којима ЕУ законодавство није обавезујуће еколошки и друштвени стандарди ЕИБ често недовољни. Као „правни лек“, ЕИБ је објавила листу активности које су искључене из кредитирања, па последња верзија из априла 2013⁷² укључује, између осталих, пројекте који нису прихватљиви из енвајронменталних или социјалних разлога, што се – према овој верзији - најчешће односи на пројекте у заштићеним подручјима, критична станишта/биотопе и локације културне баштине, без одговарајуће компензације/смањења утицаја. (Овде ЕИБ нарочито наглашава принципе и

(Kolubara Environmental Improvement, 80 милиона ЕУР) и пројекат унапређења рудника Тамнава-Западно поље (Power II, 60 мил. ЕУР), али не и за пројекат хитне реконструкције енергетског сектора (Emergency Power Sector Reconstruction Loan) идр.

⁷⁰ види: EIB financing for mining projects, 11 February 2008,

<http://www.eib.org/infocentre/press/news/all/eib-financing-for-mining-projects.htm>

⁷¹ Такође, посебно у државама ван Уније, ЕИБ не проверава правилно наводе клијената, али оцењује пројекте на основу информација добијених од клијената (који имају интерес да се пројекти позитивно оцене).

⁷² http://www.eib.org/attachments/documents/excluded_activities_2013_en.pdf (06.02.2014.)

стандарде који се односе на културно наслеђе и заштићена природна подручја, али не и пројекте којима се угрожавају права староседелаца итд.) За разлику од Светске банке и Међународне финансијске корпорације, ЕИБ се обавезује на примену апстрактних стандарда, али не и обавезујућих процедура (користећи изразе попут “may be required”, “if practical and feasible“ и сл.; види ЕИБ, 2009).

У најновијем извештају о анализи рада инвестиционог фонда (De Laat et al., 2013) закључено је да у периоду од 1995-2002. године ЕИБ није увек захтевала поштовање еколошких и друштвених стандарда. Иако су ови захтеви сада саставни део правне документације фонда, ЕИБ мора да спроводи активни мониторинг (уз повећање броја запослених) и осигура усклађивање пројеката са овим стандардима (уз анализу утицаја на здравље и радну снагу), а не превасходно финансијским, као што је то често чинила. Уважавајући претходне критике (види нпр. Wright, 2007 и др.), у најновијој верзији Смерница за животну средину и друштво (Environmental and social handbook, ЕИБ, 2013) усвојена је потреба за социјалном анализом пројеката у свим државама, повећава се учешће јавности и др., али се и даље недовољно јасно истиче посвећеност саме ЕИБ примени ових стандарда (обавеза консултација са заинтересованим странама обавезна је само за пројекте, али не и за процедуре ЕИБ; уз то се јављају неке нелогичности, попут поистовећивања ПСУ са проценом утицаја на људска права и др., види Amnesty International, 2013b), уз приметан недостатак упутстава и инструмената за њихову примену.

Очување и побољшање квалитета живота и животне средине представља одговорност великих међународних организација као што су мултилатералне развојне банке (као што је и наведено у њиховим оснивачким актима). У том смислу процене утицаја на животну средину чине основни концепт њихових политика друштвеног развоја и заштите животне средине, и саставни део њихових кредитних активности (од фазе одређивања обухвата када се потенцијални пројекти категоришу у зависности од утицаја).

Осим недостатака који се односе на непрецизности и недоречености еколошких и социјалних политика МФИ, и њиховог недоследног примењивања, Faubert и сар. (2010) истичу да се проблеми јављају и са финансијским

посредницима⁷³, који су одговорни за ПУ али често не успевају да успешно примене смернице банака и тиме омогуће усаглашеност са локалним, националним и међународним законодавством. Пошто до тешкоћа долази пре свега због недостатка ресурса, знања и капацитета финансијских посредника, помажући им да обезбеде ресурсе и експертизу банке ће имати активну улогу у ширењу добре еколошке и друштвене праксе и стандарда широм света (Faubert et al., 2010:149-50).

Последњих година Светска банка, ЕБРД⁷⁴ и друге међународне финансијске институције изложене су критици (нарочито организација невладиног сектора) због инвестиција у велике пројекте повезане са експлоатацијом и коришћењем угља (у Србији - Колубара, Словенији – термоелектрана Шоштањ, Пољској – Белчатов, Румунији итд.), док се истовремено обавезују на решавање проблема климатских промена. (Такође, немачка развојна банка KfW улаже у индустрију угља у Србији, док се истовремено у Немачкој спроводи “Energiewende” - чврста политика повећања коришћења обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности.) Под притиском деоничара и јавности, ЕБРД је у децембру 2013. усвојила стратегију енергетике којом се наглашава да неће финансирати инвестиције у сектору угља (осим у специјалним случајевима), и тако наставила са домино ефектом (Ratcliffe & McGrath, 2013) који су изазвале САД (када је Барак Обама обећао да САД више неће финансирати термоелектране преко америчке експорт-импорт банке), а наставиле Светска банка (која је најавила да ће редуковати сву подршку за пројекте угља) и ЕИБ.

⁷³ Финансијски посредници су значајни за каналсање средстава великих МФИ микро, малим и средњим пројектима и предузећима који иначе (због малих пословних портфолија) не би били погодни за финансирање (Faubert et al., 2010:131).

⁷⁴ Скоро половина енергетских инвестиција (48%, 2006-2011) била је за пројекте фосилних горива (Ratcliffe & McGrath, 2013).

1. ИСТОРИЈАТ И ЗНАЧАЈ

Иако су рударске активности имале значајну улогу у развоју друштва, и истовремено одређивале и обликовале свакодневни живот заједница у чијој близини се рударство одвијало, негативни ефекти на околно становништво дуго времена нису били озбиљније разматрани. И док је еколошки покрет за последње четири деценије успео у настојањима да се успоставе различити механизми контроле рударских компанија које више не могу некажњено да загађују, већа пажња друштвеној димензији екстракције минералних сировина посвећује се тек током последњих 20-ак година. Друштвене вредности су се промениле и почео је да се придаје већи значај аутохтоним културама, правима староседелаца, борби против сиромаштва, анти-глобализацији, и др.; а за то је делимично одговорна и нова парадигма одрживог развоја која, између осталог, инсистира на важности локалних циљева. **Одрживи развој**, заснован на „задовољавању садашњих потреба без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе“ (UN, 1987) захтева усаглашавање сва три саставна стуба одрживости: економског, еколошког (енвајронменталног) и друштвеног (Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 2002). У случају рударства, ово је значило да дотадашњи тренд остваривања брзог економског профита на рачун загађења околне средине, расељавања локалних становника, игнорисања права староседелаца и сл., мора да се преусмери у правцу одговорног и транспарентног пословања које поштује грађанска права, штити животну средину од загађења и деградације, уважава специфичне проблеме и ограничења староседелачких, сиромашних и других осетљивих група и активно укључује угрожену и заинтересовану јавност у процес доношења одлука.⁷⁵ Односно, да се гесло „сада и

⁷⁵ О неким аспектима одрживог развоја рударских насеља већ смо писали у нпр. Маричић (2005).

одмах што више“ мора преусмерити у приступ који укључује и визију будућности⁷⁶.

Jouse и MacFarlane (2001:3) сматрају да је **ПСУ најчешће коришћен инструмент** за анализу утицаја и ублажавање социјалних питања током развоја рудника, али га рударске компаније ретко користе у пуном капацитету - за управљање социјалним ефектима током читавог пројектног циклуса (од истраживања до затварања, и након тога). Претежно се спроводи технократски, као једнократна студија ради добијања дозволе за отварање рудника. Jouse и MacFarlane (2001:7) истичу етичко питање приликом процене могућих социјалних утицаја рударства: објективност консултаната се може довести у питање у случају када их финансира рударска компанија. Многе студије рударских радова постављају *a priori* претпоставке или вредности које се даље не доводе у питање, а намерно се избегавају питања која су основна да би се утврдило у којој мери ће се променити благостање људи.

Рударске индустрије релативно успешно решавају еколошке проблеме користећи научна решења са инжењерског становишта, али су до данас биле знатно мање успешне када је реч о ублажавању негативних социјалних ефеката рударских активности⁷⁷, иако је то често ишло управо њима на штету: последњих година све већи број рударских пројеката зауставља се управо због протеста становништва (Richards, 2009:xxi). Због све чешћих захтева локалних заједница за релевантним, директним и одрживим користима од експлоатације минералних сировина, рударске компаније морају успешније да прилагоде своје понашање и пословање. У ту сврху развија се велики број нових инструмената, техника и политика за укључивање заинтересованих и угрожених група, повећање користи у локалној заједници, повећање транспарентности планирања и одлучивања, итд.

⁷⁶ На основу концепта одрживог развоја, појавио се и појам „друштвене одрживости“ (“social sustainability”, који је први пут коришћен на конференцији НАВИТАТ II – City Summit, одржаној 1996. у Истанбулу).

⁷⁷ Нпр. у Студији о социјалним димензијама рударства у Аустралији (Solomon et al., 2007) закључује се да су социолози и стручњаци из рударских компанија сложни у оцени да су социјални апекти све значајнији у рударској индустрији, али да и даље нису довољно укључени у пракси, као што је то случај са еколозима.

До 1980-их, научна истраживања везана за утицаје рударских активности на становништво претежно су се бавила анализом услова живота и рада рудара и њихових породица, здравственог стања рудара и евентуално околног становништва (нарочито у Великој Британији и САД), уз понеке изузетке⁷⁸. Научна истраживања социјалних утицаја рударских активности интензивирају се нарочито од 1990-их и претежно се концентришу на остваривање права староседелачког становништва, које се често налази на путу обимној екстракцији минералних сировина у удаљеним, слабо насељеним крајевима (у Аустралији, Канади, Индији, САД, итд.). Clark & Cook Clark (1999) наводе да током 1990-их долази до драстичних промена у разумевању социјалних и културних питања везано за развој минералне индустрије. Резултат тих промена је „Нова стварност развоја руда“ у којој се традиционални савез власти и индустрије замењује савезом равноправних партнера: власти (локалних, регионалних или националних), индустрије, НВО (локалних, националних и међународних) и староседелачких народа, и који послује у складу са ширим контекстом међународних споразума и норми (усклађених са постулатима одрживог развоја, људских права, културног наслеђа и др.).

⁷⁸ Већина таквих радова бавила се *ex-post* анализом: тако нпр. Karan (1957) као социјалне импликације развоја рударства наводи само промене у броју становника и мрежи насеља, док више пажње посвећује економским; Hodder (1959), наводећи ефекте рудника калаја на домородачко становништво, спомиње пресељење и повраћај вредности за одузето земљиште, као и промену броја и структуре становништва, али без дубље анализе, закључујући да су и поред приметних промена у унутрашњој структури домородачких заједница, конфликта са придошлим сточарским племенима и настанка економске зависности од рудника, социјални проблеми повезани са утицајем придошлица слабо видљиви; Kenneth (1967) анализира значај рударства за развој инфра- и супраструктуре и насеља у релативно неразвијеним државама Западне Африке, спомињући утицај образовних институција на младе генерације; итд.

Један од ретких који су унапред указивали на могуће негативне социјалне последице рударства је социолог О. Hall (1957). Он 1956. године, након обиласка новог рударског насеља формираног у дивљини Канаде након проналаска уранијума 1953, организује округли сто на тему „Човек и индустрија“ и упозорава на опасности моно-индустријског града. Његова визија се обистинила, и Elliot Lake који је крајем 1950-их имао 25.000 становника и називан „светском престоницом уранијума“, након затварања и последњег рудника 1996. постаје место за пензионере и летњи туризам (према Brown, 2006).

2. ВРСТЕ УТИЦАЈА РУДАРСТВА НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ

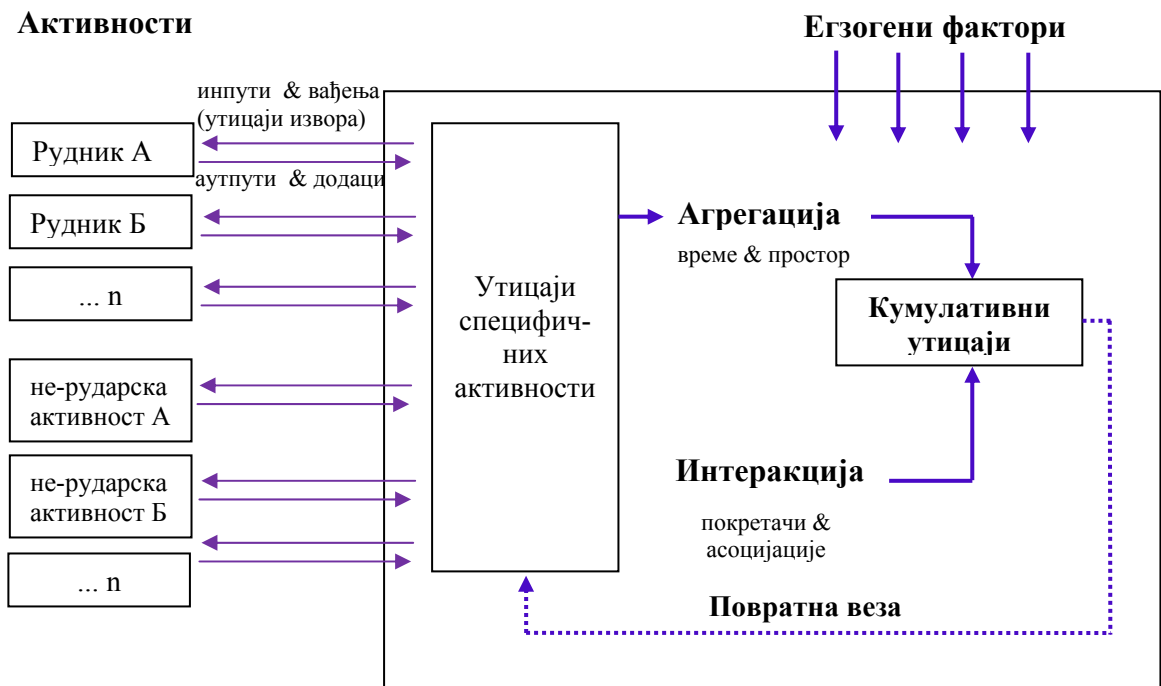
Потенцијални социјални утицаји до којих може доћи пре почетка, за време трајања и после завршетка рударских радова према редоследу узрочности могу бити: **директни** (примарни, уколико су директно изазвани рударским активностима: расељавање становништва, измештање путева, отварање радних места), **индиректни** (секундарни, генерисани као последица промена које су изазвали рударски радови али са просторном и/или временском дистанцом: повећани приходи станодаваца и продаваца хране због веће потражње), **индуковани** (генерисани од стране трећих лица због постојања рудника: због спекулација са земљиштем сиромашни власници бесправно подигнутих објеката могу изгубити право коришћења земљишта), **кумулятивни** или **синергијски** (нпр. у случају постојања већег броја рудника и пратећих индустрија).

За одређивање значаја социјалних утицаја разматра се неколико **критеријума**: (1) величина (интензитет) утицаја; (2) правац - позитивни (повећани приходи, боља инфраструктурна опремљеност уз здравствене и образовне услуге, и др.) или негативни (пораст трошкова живота, пораст криминала, ремећење локалне друштвене мреже и др.); (3) просторне размере – локални, регионални, национални и међународни утицаји; (4) трајање – краткотрајни, дуготрајни, поврмени, приврмени или константни; и (5) вероватноћа. Скалу за одређивање значаја неопходно је развити за сваки појединачни пројекат (комбиновањем објективних и субјективних критеријума), коришћењем експертске процене.

На врсту и интензитет социјалних ефеката рударства утицаће нарочито:

- 1) карактеристике постојећег стања (економске, еколошке, друштвене прилике);
- 2) историјски развој, наслеђени еколошки, политички, социјални и др. проблеми;
- 3) карактеристике пројекта/плана;
- 4) развојна фаза – неки утицаји могу се јавити само у једној фази, а неки у више фаза али различитом јачином (интензитетом);
- 5) ниво демократије, децентрализације и владавине права; и др.

Најлакше је препознати могуће директне утицаје и предложити мере и активности за њихово избегавање или ублажавање, док су најкомплекснији кумулативни утицаји (које је у процесу ПСУ тешко препознати, пре свега због потребе за анализирањем већег броја пројеката). Карактеристике **кумулативних** утицаја условљене су степеном доминације рударских у односу на друге активности, као и хомогеношћу ресурса (у ситуацији када је експлоатација мање-више хомогена, утицаји се често испољавају као резултат увећавања ефеката који би настали због једног рудника). Значајно је и присуство додате вредности повезане са екстракцијом ресурса - нпр. термоелектрана ствара додатне изазове заштити квалитета ваздуха у региону у коме су већ присутне знатне емисије прашине са отворених копова угља, што постаје изузетно важно у густо насељеним подручјима. Осим тога, надметање око привлачења радне снаге или становања може утицати на промене постојећих вредности (видети: Franks et al., 2013:640-1).



Графикон 2. Концептуални систем кумулативних утицаја рударства (Franks et al., 2013:641).

Концептуализација и планирање великих рудника (обимних рударских активности) изазивају специфичну групу утицаја, типично страх и несигурност код потенцијално угрожене популације. Vanclay (1999:7) истиче значајан додатни

утицај **шпекулација** (пишући о утицају великих брана), које могу довести до широког спектра других процеса и активности. Људи се могу намерно селити у подручје које ће бити угрожено рударским радовима или куповати земљиште које ће ускоро бити експроприсано, да би зарадили од потенцијалне компензације (или нпр. отворити фирму за услужне делатности компатибилне са рударским радовима знатно пре него што рудник почне са радом). Али и обрнуто, појединци који желе да продају земљиште или некретнине могу имати тешкоћа да нађу купце и/или могу имати мању зараду када је интерес за њихову некретнину смањен због неизвесности услед планираног пројекта. Шпекулације и њихови негативни утицаји су подстакнути неодговарајућим информацијама, нарочито у ситуацији када постоји **корупција** и одређена група људи има приступ информацијама⁷⁹. Тада корупција прераста у кронизам при чему службеници нелегално откривају информације својим рођацима и пријатељима који добијају користи захваљујући новом зонирању и компензацији. Обзиром да рударски сектор карактеришу токови великих сума новца (компаније плаћују држави закуп, повластице, таксе и др.), опасност од корупције нарочито је велика код оних који су одговорни за прикупљање и дистрибуцију ових пореза, одобравање дозвола и надзор (MMSD & IT, 2002:3). А у лучају слабих државних структура и институција, цивилном друштву ће бити прилично тешко да позове корумпиране званичнике (службенике) на одговорност (*ibid.*). Остаје отворено питање ко би од актера требало да преузме највећу одговорност за сузбијање корупције: (1) државни апарат са националним институцијама и законодавством; (2) међународне организације и међународни обавезујући и добровољни споразуми, конвенције и сл.; (3) сектор цивилног друштва; или (4) рударске компаније⁸⁰

⁷⁹ У пројекту хидроелектране Три клисуре за компензацију расељавања било је предвиђено 46% укупних трошкова (7,15 милијарди US\$), а само током 1998. године 12% укупног буџета за пресељење (473 милиона јуана) било је проневерено, злоупотребљено или незаконито коришћено. На пример, уобичајена пракса за званичнике је била да приликом подношења докумената након премера имовине (спроведеног 1992) намерно „надувају“ величину оригиналног града или села, а проневерено земљиште је коришћено за развој приватних непокретности или препродавано (IRN, 2003:13).

⁸⁰ Да ово решење може изазвати проблеме самој компанији показује случај америчке рударске компаније Newmont у Индонезији (види: MMSD & IT, 2002:4). Након што је показала јавности да

повећањем транспарентности. Решење је наравно условљено конкретним околностима, при чему и формирање коалиција може бити добродошло.

Clark (1996, према Clark & Cook Clark, 1999:194) сматра да приликом процењивања утицаја ресурсног развоја и карактеристика локалних и традиционалних група треба обратити пажњу на неколико фактора: (1) социјални и културни утицаји су претежно неповратни; (2) највеће промене су у традиционалном систему вредности; (3) прелазак на новчану привреду је највећи катализатор промене; (4) утицаји се појављују зато што је промена брза/нагла а капацитет за промену је спор; (5) највећи конфликти су између „трибалиста“ (староседелаца) и „девелопменталиста“; и (6) социо-културни утицаји имају локалне, регионалне и националне импликације које привреда и власти често не разумеју.

Да би осигурале што веће користи за локалну заједницу (односно, спречиле да се сва финансијска средства задрже на националном нивоу), а тиме побољшале „имиџ“ и смањиле опасност од конфликта, многе компаније улажу у локалну инфра- и супра структуру или формирају trust фондове и фондације (неки сматрају да такав приступ дугорочно може бити контра-продуктиван у случају корумпираних и неодговорних влада које ће наставити да избегавају обезбеђивање јавних услуга за свој народ; MMSD & IT, 2002:5).

3. НАЈЗНАЧАЈНИЈИ АСПЕКТИ УТИЦАЈА РУДАРСКИХ АКТИВНОСТИ НА СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ

Као што је већ поменуто у поглављу III (потпоглавље 1.7), рударске и пратеће активности имају вишеструке утицаје на становништво и друштвени развој на локалном и регионалном нивоу, при чему су негативни утицаји на локално становништво знатно бројнији и утицајнији. Њих често прати кршење људских права; како извештава Amnesty international (2013a), током 2012. године у најмање 13 земаља (укључујући Канаду и Грчку) дошло је до значајног кршења људских права у вези са рударством, укључујући присилна иселјавања, прекомерну

су сви порези и таксе плаћени, али задржани на националном нивоу, истовремено је дошла у конфликт и са националном и са регионалном владом, а појавиле су се и нове групе (војска) које су такође очекивале финансијску добит.

употребу силе, убиства, мучења, принудни и дечији рад, итд. Најшокантнији је свакако био талас насилних штрајкова рудара у Јужној Африци који је започео у руднику платине, проширио се на руднике угља и остале секторе, и кулминирао полицијским масакром 34 радника у Марикани (Chinguno, 2012).

До негативних утицаја рударства и угрожавања основних људских права најчешће долази због покушаја компанија да повећају профит у што краћем временском периоду, па намерно избегавају примену међународне и националне легислативе. То нарочито омогућавају фактори попут слабих националних/регионалних институција, слабог/неодговарајућег законодавства⁸¹ или недовољне имплементације, корупције, политичке нестабилности, итд.

У наставку ћемо нешто детаљније размотрити неколико специфичних утицаја на друштвени развој до којих може доћи приликом развоја рударских активности: (1) формирање рударских насеља; (2) принудно расељавање/пресељење; в) питање староседелаца; (3) миграција радне снаге; (4) остало: женска популација, здравствена заштита и образовање, принудни и дечији рад, коришћење силе (шпекулација и корупција су већ разматране у претходном потпоглављу).

3.1. Рударска насеља (“Boom towns” и компанијски градови)

У многим деловима света индустријски развој је довео до знатних трансформација у мрежи насеља због формирања тзв. “Boom towns” и компанијских градова⁸², односно насеља у близини великих фабрика и природних ресурса (руда, нафте, дрвета и др.), а која су настала спонтано (стихијски) или су их подизали власници тих предузећа за своје раднике. Временом, захваљујући пре свега развоју додатних економских функција, нека од ових насеља

⁸¹ Handelsman (2009:34) овде истиче основно питање: да ли међународне компаније треба да се придржавају закона државе у којој су регистроване или у којој послују (где закони могу бити знатно блажи). Он предлаже коришћење закона из државе из које потичу ради формирања **универзалних стандарда** који се могу применити широм света ради заштите људских права (о овим проблемима нарочито се дискутује у Канади).

⁸² На њиховом врхунцу, у Америци је постојало више од 2.500 градова у власништву једне компаније (single-enterprise town); а до 1916. око хиљаду компанија обезбеђивало је смештај/становане за око 3% популације (Green, 2010:3,6).

трансформисала би се у праве градове. У другим случајевима, већ постојећа насеља могла су попримити карактеристике компанијских градова (пре свега са аспекта монофункционалне економије) уколико је већина становника била запослена у једном предузећу или руднику.

Рударске компаније су узимале земљиште у закуп, отварале руднике и градиле стамбене заједнице у већ постојећим предграђима или формирале потпуно нова насеља да би обезбедиле смештај за велики број рудара и радника у пратећим индустријама и услугама. До 1920-их више од 50% рудара у Америци је живело у градовима које су изградиле компаније (E&MJ, 2004). Ова насеља била су различитог карактера и квалитета; једна су била прљави и оронула, док су друга нудила боље услове живота од неких независних заједница; једна су била отворена, а друга изузетно репресивна (са покушајима да управљају понашањем становника)⁸³, али све њих су претежно насељавали рудари и њихови чланови породице.

Специфична ситуација била је у Афричким државама (нарочито Јужноафричкој Републици), где су у време апартејда сви рудари црнци боравили изоловани у хостелима, без икаквих контаката са локалним заједницама. Chinguno (2012:161) наводи да рудари данас живе у субвенционисаним кућама, неформалним насељима, селима и предграђима (у зависности од расе, класе и етничке припадности), док је већина нискообразованих у неформалним насељима.

С временом, нека (приватна) рударска насеља прерасла су у истинске (јавне) градове са мултифункционалном економијом, док су друга губила целокупан економски потенцијал након завршетка рударских радова и трансформисала се у тзв. „градове-духове“ (“ghost towns”)⁸⁴. Barrow (2000:122) наводи да се њихови проблеми временом мењају: на почетку се јавља брз раст који надвладава планирање и услуге, затим долази до наглог смањења/губитка фактора који су

⁸³ Неке рударске компаније биле су власници станова/кућа, продавница и пансиона; да би увећале профит захтевале су од запослених да станују и купују само у њима (cf. Emmons, 1990:70). Цене су биле толико високе да су рудари у Пенсилванији 1902. тврдили да рударске компаније праве профит „не само од рударења угља већ од рударења рудара“. Многе компаније су отпуштале рударе који су куповали у независним продавницама (Time, 1956:102).

⁸⁴ Нарочито у САД овој тематици је *post festum* (тј. неколико деценија након одумирања рударских градова) посвећена већа пажња.

изазвали нагли развој, и на крају до краћих или дужих покушаја за алтернативним развојем⁸⁵. Истраживања ресурсно зависних градова нарочито су развијена у САД, Канади и Аустралији и често су рађена за рударска насеља⁸⁶. У периоду након Другог светског рата евидентна је промена у њиховом планирању – од класичних патерналистичких градова са застарелим моделом приватног управљања ка отворенијим моделима развоја који омогућавају већи степен самоуправљања (више у McGrath, 1985)⁸⁷.

Susskind и O'Hare (1977, према Earley, 2003:29-30) су развили листу са **осам најважнијих варијабли** за анализу социјалних утицаја брзо нараслих рударских (компанијских) градова ("Boom towns"), која, са нашим мањим изменама, укључује:

1. Социјалне проблеме – повећана стопа алкохолизма, коришћења дрога, психичких обољења, развода, криминала и малолетничке делинквенције, нарочито код дугогодишњих становника, су чест пратилац наглих промена у структури становника и стилу живота;

⁸⁵ Burdge и сар. (1989) истражили су историјске утицаје на изоловани град на Аљасци који је доживео велики привредни успон током Златне грознице (1897-98), убрзо праћено наглим падом броја становника, а затим напредак захваљујући развоју аутопута 1940-их и туризму након 1970-их.

⁸⁶ Испробавани су различити иновативни приступи планирању нових ресурсно-зависних градова на канадској граници. Овде је интересантно поменути истраживање А. Гил (1991) која је проучавала како је у развоју једног од њих (Tumbler Ridge, 5.000 становника, завршен је 1982. као једини град у Канади који је свеукупно планиран вођен друштвеном бригом као основним принципом и прва нова заједница развијена коришћењем модела „локалне управе“, више у McGrath, 1985) примењено „друштвено одговорно планирање“ као покушај да се град развије на принципима друштвених наука. Анализа је показала да су пет година након оснивања становници задовољни друштвеним аспектима нове заједнице, док слабије позитивни елементи рефлектују основни утицај економске добробити рударске компаније на опште задовољство локалне заједнице. Немогућност планера да адекватно контролише спровођење или континуитет својих идеја довела је до формирања заједнице која није много другачија од осталих ресурсних градова.

⁸⁷ Значајно је подсетити да су тек почетком 1980-их истраживачи и стручњаци у Канади и Аустралији схватили да за задовољство живота у (ресурсном) граду нису довољни само економске користи, и квалитет физичке средине, већ стварање осећаја код резидената да су *становници* који имају моћ одлучивања о локалном уређењу и дешавањима (McGrath, 1985).

2. Потребе за јавним услугама – у периоду брзог раста, услуге постају преоптерећене и/или недоступне неким (најчешће осетљивим/најугроженијим) групама;
3. Недостатак приватних добара и услуга – приватно тржиште ретко успева да одржи корак са потребама за добрима и услугама, нарочито за становањем;
4. Инфлацију – повећана потражња покреће инфлацију цена, зарада и закупнина, доносећи финансијске тешкоће старијим суграђанима, појединцима који имају фиксне зараде или посао (примања) који није повезан са рударством;
5. Недостатак прихода – краткорочно, приходи расту спорије од трошкова због:
 - а) временског размака између тренутка кад развој почне и тренутка када се остваре приходи од пореза на некретнине; б) кашњења у добијању капитала за изградњу и побољшање јавних објеката; в) потреба за капиталом изнад могућности задуживања локалне власти; и г) локације имовине која доноси велики приход од пореза изван заједница које примају досељенике, са пратећим јавним трошковима;
6. Губитак ресурса за друге потребе – рударство и пратеће индустрије користе значајне количине воде, земљишта и радне снаге, односно ресурсе који су најчешће потребни и другим привредним гранама;
7. Естетско погоршање – овакав рапидан развој често жртвује естетску привлачност зарад напретка економије и олакшавања изградње;
8. Промене основне заједнице - уобичајени индикатори стреса не могу да прикажу значајан трошак брзог развоја насеља који подносе староседеоци, јер он настаје због саме промене, а не због њене природе. То су промене: изгледа, друштвене структуре, мреже пријатељстава, начина живота, културних вредности и скоро свега другог везаног за постојећу заједницу, и заједница која је подржавала становнике нестаје.

Развој брзих начина превоза утицао је и на промену приоритета рударских компанија (када је реч о смештају радника), које покушавају да максимално смање трошкове. Могућности су одређене пре свега локалним околностима, па се оне одлучују за неку од следећих опција (cf. E&MJ, 2004:28-30):

- 1) **Проширење** већ постојећег насеља је често најјефтинија опција, постојеће економске везе се задржавају, али се појављује проблем: „ко треба да покрије трошкове инфраструктурних потреба?“;
- 2) **Изградња нове „отворене“** јавне заједнице, привлачење радника са породицама и формирање јаких економских веза, при чему остаје отворено питање „шта ће се десити након завршетка рударских радова?“;
- 3) **Изградња „затвореног“** компанијског града са смештајем за мушке раднике (самце), уз успостављања појединих краткорочних економских веза са постојећим заједницама у локалу. Може имати негативне ефекте на појединце и њихове породице. Овакви „самодовољни“ градови који остају напуштени након завршетка рударства не представљају добро решење са аспекта регионалног развоја (Lapalme, 2003:8); и
- 4) Пословање у виду **DIDO** (“drive in, drive out”), **FIFO** (“fly in, fly out”⁸⁸), започело током 1950-их у офшор нафтном сектору у Мексичком заливу, одомаћило се у Аустралији крајем 1980-их) или најновијих „прелетачких“ (“fly over”) кампова, који сви имају минималне економске везе са окружењем. Ове опције могу бити веома исплативе за рударску компанију⁸⁹ (трошкови су нижи него за изградњу нове заједнице, мањи су од трошкова транспорта и затварања рудника), нарочито у изолованим областима и за краткорочне пројекте (Storey, 2001:136). Изазивају одређене негативне ефекте на појединце, њихове породице и заједнице из којих долазе, и могу угушити регионални развој уништавањем локалних заједница (cf. Morris, 2012). Поред позитивних економских ефеката на ширем простору – пре свега у главном граду и великим урбаним/регионалним центрима (Storey, 2001), може утицати на развој постојећег насеља у близини у које се довозе роба и услуге (и може постати транспортни чвор који садржи већи број услуга, Lapalme, 2003:8).

⁸⁸ У овом систему радници се довозе из удаљених места становања и бораве у рударском насељу у сменама од по неколико недеља.

⁸⁹ У Западној Аустралији се 2012. године 52% запослених у рударском сектору (више од 50.000) налазило на FIFO радној листи, и очекује се да ће порастати на 57% у 2015. (Morris, 2012). Рударске компаније процењују да би их стајало додатних A\$100,000 по особи годишње када би их запослили као резиденте тј. обезбедили им становање (Fly-in fly-out saves millions, 2012).

Већина литературе о рударским, односно ресурсно-зависним насељима наглашава значај комбинације макро-економских сила, структуре локалних компанија, географских карактеристика, друштвене структуре и динамике, и карактеристика самог ресурса у обликовању развојне путање и друштвено-економског благостања (Tonts et al., 2012:298). Иако су многе студије широм света показале да је ниво благостања обрнуто пропорционално повезан са степеном ресурсне зависности, анализа 33 мала рударска градића у Западној Аустралији коју су спровели Tonts и сар. (2012) показала је да су такође значајни фактори структура компанија и диверзитет робне основе: проценат незапослених и ресурсна зависност су, очекивано, мањи у градовима са више компанија, али су (изненађујуће!) већи уколико се развој града заснива на више од једне врсте робе (*ibid.*, 299).

За побољшање квалитета живота, повећање шанси за дугорочну стабилност заједнице и смањење стреса суштинска је **улога државе**, која мора да се ангажује, односно да усмерава развој моно-индустријских заједница: подстицањем рударских компанија да смештају раднике у постојећа насеља (уместо да формирају нова), подршком планирању свеобухватног развоја, подршком економској диверзификацији, применом постепеног затварања у заједницама које индустрија планира да напусти (Lapalme, 2003:7, наводи да је све ове иницијативе Канадска влада започела још 1950-их), издавањем рударских дозвола компанијама које су спремне (имају план и средства) да обезбеде/подрже локални економски развој⁹⁰ и др.

3.2. Расељавање, принудно пресељење и губитак земљишта

Принудно расељавање становништва представља један од највећих и најкомплекснијих изазова приликом планирања рударских активности⁹¹, који

⁹⁰ Као што је то нпр. учинила влада Мадагаскара приликом давања дозволе за отварање рудника илменита 2005. године, највећег пројекта у историји те земље вредног 850 мил. долара. Компанија је развила локалну пољопривредну производњу (уз консултације са FAO, директно откупљују сво произведено воће, поврће, јаја), изградила путеве, организовала информативну кампању о ХИВ/СИДА вирусу, сигурности на путевима, заштити од маларије, и др.

⁹¹ Светска банка процењује да је у свету барем 10.000.000 људи годишње угрожено принудним расељавањем (World Bank, 1996:x), док о обиму расељавања због рударских радова на глобалном нивоу нема података. Само у Индији је у периоду 1950-90. због рударства расељено најмање 2,55

доводи до тзв. „ефекта расељавања“: осиромашења становништва (стварајући тзв. „ново сиромаштво“ уместо економског напретка), угрожавања друштвене структуре заједнице (друштвених мрежа и веза), губитка земље, посла и прихода, смањења квалитета живота, угрожавања образовних и културних активности, традиционалних вредности, маргинализације, угрожавања људских права, смањујући им шансе за одрживи развој и, у екстремним случајевима, опстанак (Barrow, 2000; Cernea 1988, 2008; Downing 2002; Lapalme, 2003; Mathur, 2009; World Bank Group, 2001). Значајно утиче на повећање ризика од губитка материјалних и нематеријалних добара, укључујући домове, продуктивно земљиште, приступ традиционалном земљишту и ресурсима, културна и духовна места, друштвене структуре и добра на основу којих становници остварују зараду. Расељено становништво се суочава са различитим психолошким проблемима, доживљавајући физичку и психолошку трауму, осећај губитка (што може трајати 10 и више година) и проблеме приликом настањивања и успостављања нових веза (Barrow, 2000:113). Није реткост да нова локација за насељавање буде доста лошијег квалитета (пошто је квалитетно земљиште већ заузето) или да постојећа популација у новој заједници не жели да прихвати расељено становништво. У случају да се већа популација расељених смешта у заједницу са мањим бројем становника, број особа угрожених рударским радовима се проширује и на становнике те заједнице (Downing 2002:6).

Код **традиционалних** заједница сви негативни утицаји могу бити још значајнији и израженији, пре свега због њихове специфичне повезаности са конкретним земљиштем (подручјем, локацијом), тј. његовог духовног и културног значаја. Изложена притиску принудног расељавања, друштва која су трајала стотинама и хиљадама година могу брзо да се распадну.

Пресељење најчешће обавља рударска компанија у сарадњи са локалним/регионалним властима и консултантима. Downing (2002:14) истиче три могућности/стратегије (види Слику 2):

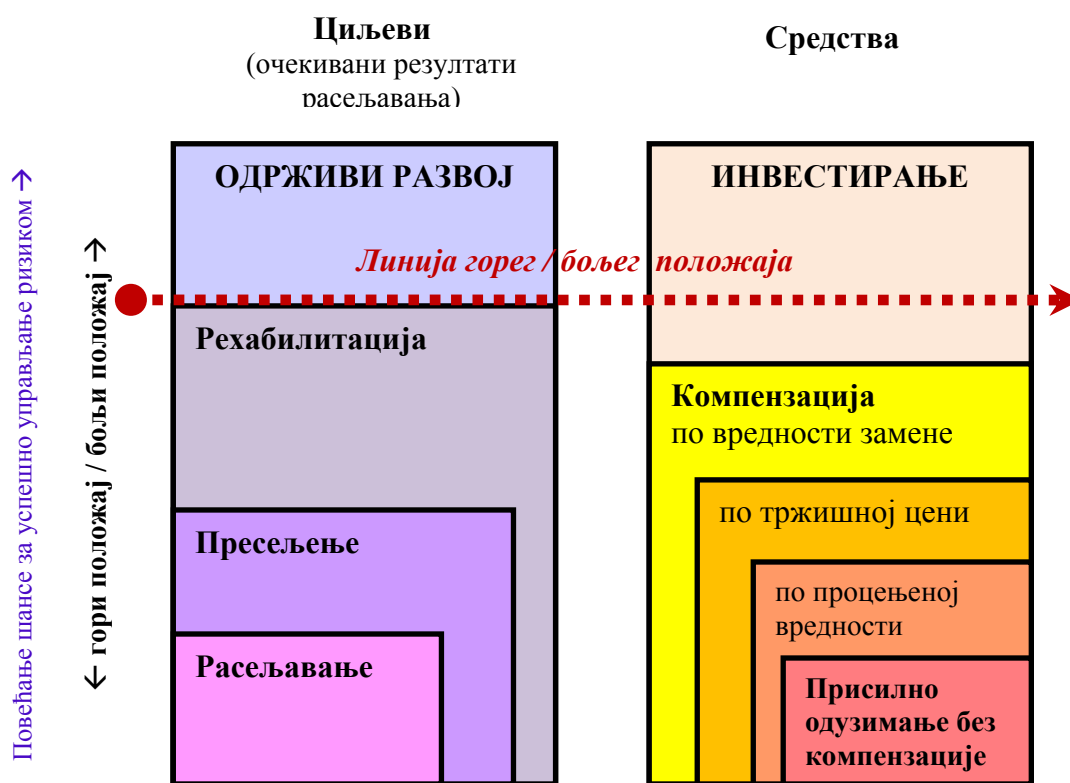
1) **расељавање** (уклањање, премештање; displacement) становништва, укључујући и експропријацију продуктивног земљишта и др. добара, без примене мера

милиона становника (IGNOU, 2001; према Downing, 2002). У овај број нису укључени становници расељени због изградње хидроелектрана које треба да обезбеде енергију за прераду руда.

ублажавања – најчешће када појединци немају права на земљиште, или им она нису призната; захтева најмање напора и улагања, а резултује највећим степеном угрожавања одрживог живота заједнице.

2) **пресељење** (relocation) подразумева компензацију или изградњу нових добара (кућа, инфраструктуре) на новој локацији.

3) **рехабилитација** (обнова и санација; rehabilitation) осим пресељења и компензације/изградње обухвата обнављање социјалног система, прихода, начина живота расељених; то је најскупљи и најкомпликованији (најзахтевнији) приступ, са највише користи за заједницу⁹².



*Инвестиције укључују грантове, договоре о поделе користи, привредном развоју, развоју образовања итд.

Слика 2 – Циљеви и средства за побољшање учинка расељавања узрокованог рударством (Downing, 2002:15)

Према Downing (2002:6), вероватноћа да расељавање узроковано рударством постане значајно питање повећава се када конвергирају следећи фактори: када се богата налазишта руде пронађу у подручјима са релативно ниским трошковима

⁹² Ипак, рехабилитација евентуално омогућава да становништво живи у истим условима као и пре. Највиши циљ би био одрживи развој, који подразумева да им буде боље него пре пројекта.

прибављања земљишта (на глобалном тржишту) која се експлоатише у отвореним коповима и налази се у густо насељеним регионима (нарочито на плодном или изграђеном земљишту) са лошим дефиницијама закупа земљишта и политички слабим популацијама, нарочито традиционалним народима. И док је пресељење у нпр. Јужној Азији толико акутно да су неке популације пресељене и више пута – при чему су им животни услови постајали све гори (Mathur, 2009:320), расељавање утицајних, богатих, густо насељених урбаних заједница у Аризони због вредних рудних налазишта, економски и политички је практично немогуће (Downing, 2002:6).

Сеоско становништво је традиционално јако везано за земљу, то је за њих и егзистенцијално и емотивно питање, интегрални део поимања културе и опстанка⁹³. Чак и када је експроприсано само пољопривредно земљиште (не и домови), овакав губитак средства за привређивање је за необразовано становништво економски подједнако значајан (Mathur, 2009:320), и они често завршавају као експлоатисани радници по уговору у непрестаном сиромаштву или одлазе у градске сламове (Verne Declaration, 1996). Овакав облик декапитализације и пауперизације није резултат само губитка земљишта због рударства, већ и неспособности расељених да пронађу одговарајуће земљиште - због инфлације локалних цена због велике потражње, трошења средстава од компензације за подмиривање других потреба (Downing, 2002:9) или заузетости одговарајућег плодног земљишта.

Принудно пресељење често прати кршење бројних **људских права**, од права на рад, на одговарајући стандард живота и поправљање животних услова, на приступ образовним и др. услугама, на чисту животну средину, на адекватну компензацију и др., па до угрожавања права на живот, слободу и сигурност (када снаге безбедности или полиција силом покушавају да раселе становништво, или

⁹³ Ево како то најбоље описује сељак угрожен пројектом вађења злата у Богенвилу, Папуа Нова Гвинеја: „Земља је наш живот. Земља је наш физички живот – храна и издржавање. Земља је наш друштвени живот; она је брак; она је наш једини свет. Када ви (администрација) узмете нашу земљу, одсећи ћете само срце нашег постојања. Ми имамо мало или нимало искуства у друштвеном опстанку одвојено од земље. Бити потпуно без земље за нас је ноћна мора коју никакви долари у банци не могу да ублаже.“ (Dove et al. 1974:182; према Macfarlane, 1998).

угуше грађанске протесте против рударских пројеката: узнемиравања и претње, хапшења и мучења, убиства).

Бројне студије су показале велике тешкоће приликом **рехабилитације** некада одрживих заједница које су разорене због рударства (Cernea, 1988; Mathur, 2008, 2009; World Bank, 1996; итд.). Значајан путоказ решавању тог проблема пружио је опсежно истраживање 192 пројекта Светске банке у периоду 1986-93. који су захтевали расељавање становништва. Показало се да су основни узрок дотадашњег неуспеха лоше економске анализе и методологије које су занемариле могуће ризике, па за расељавање није предвиђано довољно средстава (нпр. мање од 30% планова пресељења имало је за примарни циљ обнову прихода; World Bank, 1996). Иако је основна претпоставка политике принудног расељавања да ће исплата „правичне“ компензације омогућити *обнављање* или чак *побољшање* квалитета живота расељеним лицима, искуства показују да је поврх тога неопходно инвестирати у развој ових особа (Cernea, 2008:16). Треба имати на уму да **трошкови пресељења заправо укључују** (Cernea, 1988): (1) трошкове компензације⁹⁴ – за земљиште, кућу и др. добра, за изгубљене приходе (овде спадају и трошкови анкета и студија вредновања); (2) трошкове пресељења – трошкови куповине земљишта, изградње нових станова/кућа и локалне инфраструктуре, неопходне студије, превоз људи и имовине, надокнаде локалном становништву на локацији за пресељење и трошак заштите животне средине на тој локацији; (3) трошкове рехабилитације – активности подршке обнови дохотка и побољшању животних услова (осим компензације и пресељења): нпр. додатни локални развојни пројекти, нове услуге, обнову пољопривреде, обуку, стварање радних места и кредите; (4) административне трошкове – особља, канцеларије, техничке помоћи, и сл.; и (5) трошкове изгубљене регионалне или националне имовине – трошкови замене националних путева, мостова, далековода и др. инфраструктуре.

Приликом рехабилитације најважније је што боље проценити све потенцијалне ризике и обезбедити на време неопходна материјална и организациона средства. Основни корак представља припрема **Плана**

⁹⁴ Треба бити опрезан, пошто често у пракси обезбеђивање компензације постаје само себи циљ (уместо средство за постизање рехабилитације или одрживог развоја; Downing, 2002:16).

расељавања, којим се детаљно прописују циљеви, активности, временски и финансијски оквири, распоређују обавезе и одговорности, одређују мониторинг и вредновање. Укључује активне консултације са угроженим становништвом, појединачне интервјуе (анкете и сл.) и изјашњавања о условима и видовима расељавања. Посебно осетљивим групама, потребно је омогућити и специјално прилагођене мере и потребну подршку.

На основу Резолуције о присилном исељавању УН (1993), Barrow (2000:115) истиче да је најважније приликом анализирања социјалних утицаја утврдити: број људи које треба раселити, постојање староседелаца (и да ли су одговарајуће заступљени), ко има право на помоћ и компензацију, шта је или ће бити изгубљено, шта се може понудити као адекватна компензација (и уколико је то: а) земљиште/кућа - проверити да ли одговара корисницима; б) новац – помоћи и саветовати), утврдити како ће локално становништво реаговати на прилив расељених лица, постоји ли разлика између старе и нове локације становања и да ли то може створити проблеме (нпр. тип земљишта, водоснабдевање, ризик од обољења итд.), колике су шансе да расељени остану да живе на новој локацији, да ли ће бити културолошких губитака (нпр. приступ породичним гробовима), постоје ли посебно осетљиве групе, да ли постоје особе које немају легални закуп или писане уговоре (радници на фарми, корисници заједничког земљишта, традиционални пољопривредници).

3.3. Староседелачко⁹⁵ (аутохтоно, традиционално, домородачко, племенско) становништво

Експлоатација минералних ресурса доноси велику добит држави и рударским компанијама, али утицај на традиционално становништво⁹⁶ је потпуно супротан. Према Ваггов (2000:118), ресурси не могу бити експлоатисани а да се не проузрокују озбиљно повређивање, несрећа и штете староседелачким народима. Доласком Европљана у „Нови свет“ аутохтоно становништво је изгубило контролу (приступ, власништво и сл.) над највећим делом територије коју су до тада користили (најчешће номадски); а чак и у новије време Међународни суд правде понекад игнорише права староседелаца на земљу (нпр. 1994. у територијалном спору између Либије и Чада око територије за коју се верује да има залихе уранијума; види Orellana, 2002:6). Поред намерног занемаривања власништва и потреба староседелаца (као маргиналне и немоћне групе) ради профита, разлози за то су погрешне претпоставке да: староседеоци треба да се добровољно жртвују због општег добра, да социо-економски утицаји на њих неће бити значајни, а ако их и буде њихово решавање није проблем власти нити рударских компанија, и сл. До значајних проблема долази када страни (не-

⁹⁵ Постоји велики број дефиниција: Светског савета аутохтоних народа (World Council of Indigenous People; дефинише староседеоце као „Групе становника које су од прастарих времена насељавале земље у којима живимо, које су свесне да имају сопствени карактер, са друштвеним традицијама и начинима изражавања повезаним са земљом наслеђеном од наших предака, са нашим језиком, и које имају одређене суштинске и јединствене карактеристике које нам дају јако уверење припадности народу, који има свој идентитет и тако треба да га други посматрају“), Светске банке, Међународне организације рада итд. Све дефиниције се слажу у три основне ствари (Downing et al., 2002:7): повезаност са земљом предака и природним ресурсима који се на њој налазе, обичајне друштвене и политичке институције и, нарочито значајна, самоидентификација као групе.

⁹⁶ И поред знатних разлика у величини, традицији, условима живота и др. староседелачког становништва у Америци, Аустралији или Африци, врсте утицаја рударских радова на њих су готово исте. Са неким изузетцима, већина их је током 19. и 20. века доживела смањење: контроле над традиционалним земљиштем, политичке аутономије, индивидуалних права и слобода (у свим индустријализованим земљама ускраћена су им основна права попут гласања, политичког организовања, слободе пресељења, поштовања обичаја, гајења деце и располагања њиховим природним ресурсима; O’Faircheallaigh, 2011).

аутохтони) инвеститори, владе и стручњаци не разумеју традиционални начин живота, потрошње и вредности, повезаност са земљом и природом, свдећи га на њима познат капиталистички систем економских трансакција. Према Downing и сар. (2002:11), осим компензација у виду тржишне вредности изгубљеног земљишта, материјалних добара и јавних објеката, неке компаније су успоставиле програме за стимулисање малог бизниса за традиционално становништво – али зарада представља само део њиховог богатства. Богатство које омогућава одрживост њихове културе налази се у институцијама, знању о средини и природним ресурсима (нарочито земљишту) и укључује приступ заједничким ресурсима, сигурну позицију у друштву, одговарајуће становање, сигурност хране, друштвену подршку и идентитет (*ibid.*). Овакву културолошку мапу која одражава искуство генерација није једноставно пренети у други амбијент.

Истраживања о негативним утицајима рударства на социо-економско благостање староседелаца (у развијеним и земљама у развоју) су показала да су најзначајнији негативни утицаји (Barrow, 2000:118-21; Downing et al., 2002; Lapalme, 2003; Mathur, 2009; O’Faircheallaigh, 2011a):

- **Нарушено здравље** (физичко и психичко): директно, контактом са придошлицама (први контакти урођеничких народа са Европљанима често су због преношења зараза доводили до смрти великог дела популације) и индиректно, због загађења, промене традиционалног начина живота и исхране, алкохолизма и дрога, и сл. (физичка и психичка обољења, чешћа смртност и успорен развој деце; већи проценат хроничних обољења); губитак самопоштовања, стрес, итд.
- **Осиромашење** (тзв. „ново сиромаштво“) због: принудног расељавања, одузимања земљишта или ограничења приступа природним ресурсима (због државе, компаније или придошлица)⁹⁷, неправичне компензације, губитка прихода (из традиционалних извора: земљорадње, сточарства, лова), немогућност или дискриминација приликом запошљавања, и др.

⁹⁷ Barrow (2000:119) наводи да су у Аустралији аборигини избачени са традиционалних земљишних поседа ограђивањем, прогоном, загађењем изазваним тестирањем атомског оружја, великим рударским пројектима и ширењем насеља.

- **Дискриминација/маргинализација:** приликом запошљавања, ограничен приступ јавним добрима и услугама, ограничавање партиципације /манипулација и др.
- **Промене традиционалног начина живота** и потрошње, проблеми преласка са традиционалне на новчану економију, ремећење друштвене организације и повезаности.
- **Угрожавање културног идентитета:** непоштовање светих места, ниподаштавање језика/наречја и обичаја, духовна несигурност, покушаји асимилације и сл.
- **Угрожавање грађанских и људских права:** независности, права на живот, сигурност, адекватно становање, рад, поседовање земљишта, чисту и здраву животну средину, учешће у одлучивању, приступ јавним услугама, образовање, заштиту од дискриминације, права радника, принудни рад и др.
- **Деградација животне средине:** проблеми са обезбеђивањем хране, традиционалним занимањима (пољопривреда, рибарство, лов и др.) и сл.

Теза о „**сиромаштву усред изобиља**“ (“poverty in the midst of plenty”) се нарочито може применити на аутохтоно становништво, пошто је проценат сиромашних домаћинстава често у директној корелацији са процентом староседелачке популације (Tonts et al., 2012:299). И поред знатног напретка у правима староседелаца и низа споразума о коришћењу земљишта са рударским компанијама, новије студије⁹⁸ су показале да многи староседелачки народи нису били ангажовани у пројектима коришћења ресурса у њиховој близини, већ су и поред знатног индустријског развоја остали сиромашни (Tonts et al., 2012:299). А раст животних трошкова због индустријализације угрожава све који немају повећане приходе захваљујући раду у индустрији. Честа је неправична **компензација** слабо образованим племенима (ако им се уопште и призна власништво над земљом на којој су генерацијама живели) – за земљиште су добијали и десетину пута мање од околног земљишта (пошто се племенски региони сматрају неразвијеним и непродуктивним), а за куће („мале колибе од блата“) готово ништа (Mathur, 2009:321).

⁹⁸ види нпр. Langton & Mazel (2008).

Да би помогле староседеоцима да очувају традиционалне вредности и начин живота, многе рударске компаније су увеле прилагођене програме (Lapalme, 2003:13) попут: FIFO са мањим утицајем на околне заједнице, 2-3 недеље рада и исто толико одмора како би аутохтоно становништво у том периоду наставило са традиционалним начином живота, слободни дани за време сезоне лова, обуке преквалификације за лакше налажење посла након завршетка рударских радова.

У оквиру мера подршке аутохтоном становништву, држава би нпр. требало да обавезе компаније да одређени проценат радне снаге морају да чине староседеоци, и да за њих по потреби треба организовати циљане програме обуке; да одређен проценат робе треба да се набавља од староседелачких или локалних фирми и сл.

Правовремено и адекватно информисање и нарочито активно укључивање староседелаца у процес планирања и доношења одлука (укључујући процене утицаја), представља први корак у признавању њихових потреба, брига и вредности њиховог доприноса. **Комуникација**⁹⁹ са староседеоцима (чак и данас) може бити значајан проблем због језичких и културолошких баријера, али и неповерења због претходних лоших искустава са државом и/или компанијама. У процесу **консултација** потребно је успоставити узајамно поверење, и за то је потребно доста времена (традиционалне вредности није лако поделити са дошљацима са потпуно другачијим културолошким наслеђем; Lapalme, 2003) – а често су рокови за израду ПУ и добијање одобрења за реализацију пројекта кратки. Стога је неопходно применити неке специфичне и неуобичајене методе комуникације и партиципације (попут нпр. приповедања¹⁰⁰), уместо њима

⁹⁹ Vujošević (2006:14) напомиње да је генерални проблем сумњања у планере почео у новије време да се решава новим усмерењем, које ставља нагласак и на садржај и на форму наступа планера у свим фазама планирања. У једној интерпретацији овог проблема Sillince (1986:192-201, *ibid.*) говори о постојању више језика у планирању: (1) „бодрећи језик“ (hortatory language) којим се планери обраћају најширој јавности да би их придобили за своје предлоге; (2) „правни језик/стил“; (3) „административни језик/стил“; и (4) „језик погађања“ (bargaining language). Он констатује да се конфликти у планирању најчешће решавају истовременим коришћењем неколико језика/стилова.

¹⁰⁰ Filer (1993, према Joyce & MacFarlane, 2001:8) разматра потребу примене приповедања (story telling) у оквиру програма социјалног мониторинга рударских пројеката у Папуа Новој Гвинеји. Локални становници неће изнети своју перцепцију и вредновање утицаја рударства на њихову

културолошки потпуно страних форми попут нпр. формалних јавних излагања. Део популације, најчешће жене и млади, можда неће желети да јавно изнесе став о предложеном развоју (у многим традиционалним друштвима старији имају привилегован положај и главну улогу у одлучивању, објашњава О'Faircheallaigh, 2011a). Аутохтоно становништво често нема довољно информација, знања и искуства да потпуно учествује у процесу одлучивања, па је потребно омогућити им помоћ стручњака (који говоре њихов језик и разумеју њихову културу) или додатна финансијска средства за оцену техничких аспеката.

И поред тога што је у скорије време традиционално становништво успело да појача утицај на ПСУ, због генералних проблема интеграције ПСУ у процес одлучивања заправо није дошло до повећања утицаја староседелаца на *резултате* развојних пројеката који би фаворизовали њихове интересе (О'Faircheallaigh, 2006). Многи староседелачки народи сада очекују равноправан третман у одлучивању и расподели користи од екстракције минералних сировина (нпр. Инуити у Канади су се изборили да се пре почетка рударских радова обавезно направи „Договор о утицајима и користима за Инуите“ наводи Lapalme, 2003:9). Анализирајући неколико примера у Аустралији, О'Faircheallaigh (2006:13) истиче значајан утицај ширег политичког и правног оквира, који може да умањи преговарачку позицију староседелаца – нарочито у случају када не постоји правни оквир који би обавезао корпорације или владе да достигну договорене циљеве.

3.4. Миграција радне снаге

Отварање и рад рудника захтевају значајне количине (превасходно мушке) радне снаге, коју најчешће није могуће наћи у локалној средини. Због тога је у неким областима (где се отварају рудници краћег века, нпр. Западна Америка) честа потреба за географском мобилношћу рудара, многи се више пута селе и нигде немају свој дом (па типични рударски камп представља гомилу странаца, а не заједницу пријатеља; Кнарп, 1998). Рудари који долазе су претежно млађи

културу, емотивни живот, осећај контроле или зависности итд. у упитницима и интервјуима, већ на традиционалан начин – причајући приче, митове, шале и сл. Прави изазов је стога помоћи компанији и осталим учесницима у процесу да разумеју значај прича, а остале утицаје (повезане са користима) треба квантитативно мерити.

мушкарци, неожењени, боље образовани или боље квалификовани; вероватно ће имати боља примања од већине локалног становништва, што ће створити велике разлике у богатству на концентрисаном подручју и пореметити постојећу хијерархију (Macfarlane, 1998; McMahon & Remy, 2001). Gilmore (1976, према Macfarlane, 1998) је проценио да заједнице могу брзо да апсорбују до 5% повећања броја становника годишње, али да ће доћи до знатних проблема ако је пораст већи од 15%. Долазак радника у постојећу заједницу и њено нагло повећање изазива бројне негативне ефекте, пре свега на локално становништво: од повећања девијантног понашања (насиље, алкохолизам и коришћење дрога, проституција, полне болести) до суптилнијих културолошких измена, промена начина живота и традиционалних вредности. Ови утицаји највише угрожавају жене и децу (брига за сигурност, угрожавање породичних вредности) и староседелачко становништво. Расту захтеви за робом и услугама¹⁰¹ у заједници-домаћину, повећава се притисак на постојећу инфраструктуру и супраструктуру, и они често бивају недовољни за растуће становништво. То доводи до раста цена (хране, закупа станова, услуга и др.) и нарочитих финансијских проблема (осиромашења) за становнике чији приход није повезан са рударством. Староседеоци који немају потребне квалификације за рад у руднику одлазе, завршавајући најчешће као сиромашни бескућници на периферији великих градова.

Велики број рудара заправо се тим послом бавио само повремено, и Ehrenreich (1996, према Knapp, 1998:4) тврди да је у индустријско доба и нарочито током последња два века, стално запослен рудар био реткост. И данас се у многим државама становништво (нарочито сиромашнији слој) само повремено бави рударством, а остали део времена пољопривредом или најамним радом.

У различитим крајевима света, а у зависности од политичких, економских, социјалних, културолошких и др. фактора, заступљени су различити модели

¹⁰¹ Решавање проблема због придошлица може захтевати обимније здравствене услуге (саветовање о коришћењу дрога и алкохола, за жртве насиља) и за рударе и за њихове породице, програме спречавања криминала где компанија може да помогне заједници и др. (Lapalme, 2003:17).

рударских заједница¹⁰². На западу Америке њих су претежно чинили одрасли мушкарци из урбаних центара, мобилни и без осећаја за заједницу; отворени кампови без структуре карактеристични су за Боливију и Колорадо, патерналистички компанијски облици за Аризону, Чиле и Перу, а херметички затворене, тоталитарне институције за Јужну Африку (Godoy 1985:205; према Knapp, 1998:12).

Миграција радне снаге има посебна обележја и импликације када је дуготрајна, обимна и међудржавна. Економија великог броја афричких земаља зависи од емиграције њихових становника на привремени рад у руднике Јужне Африке, Замбије или Зимбабвеа. Нарочито се истиче Лесото: већ дуже од сто година и до 50% мушке радне снаге одлази у јужноафричке руднике злата (Малока, 2004), где око 50% радне снаге чине инострани радници. За време апартхејда, велики број радника под уговором могао је да борави само у тзв. баракама или хостелима (мушке спаваонице – што је подстицало алкохол и насиље), док су рударске компаније у „Замбијском појасу бакра“ касније градиле и „појединачне колибе“ (са отворима за вентилацију уместо прозора; Номе, 2000). Док су белцима били загарантовани најбољи послови и дугорочни уговори, црнци су били ангажовани по ограниченом уговору (од пар месеци до две године), након чега су морали да се врате у своја села, а посебним законима била је обесхрабрена урбанизација црначке популације у околини рудника (Wilson, 2001:105). Тек 1988. укинута је расна дискриминација (color bar). Систем рада са рударима-емигрантима остао је скоро непромењен и у периоду пост-апартхејда, мада компаније сада дају следовање за становање, тако да рудари имају могућност становања ван локације рудника.

Специфични проблеми јављају се након завршетка рударских активности, када локалну заједницу напушта не само привремена радна снага, већ понекад и део сталних становника. Пример великих миграција радне снаге представља екстракција угља у Јужним Апалачима: од почетка Првог светског рата и потражње за угљем рударске компаније су осим локалног (некада

¹⁰² Они су такође и одсликавали класне поделе: нпр. у Вирџинија Ситију, у Невади, на врху брда биле су куће најбогатијих, нешто ниже куће трговаца и политичара, па куће радника, и на дну четврт „црвених фењера“ и кинески део града (Reps 1975:276–7, према Knapp, 1998:11-2).

пољопривредног) становништва врбовале имигранте из Европе као и Афро-американце са Југа (на врхунцу, око 12.000 рудника запошљавало је око 700.000 рудара). Потражња за угљем у САД је полако јењавала нарочито од почетка 1980-их (до средине 1980-их само у Западној Вирџинији затворено је преко 1.600 рудника, а број рудара се од 1980-90. смањио за 50%; Latimer & Mencken, 2001), па су рудари одлазили „у гомилама“. Остале су изоловане заједнице са великом количином незапослених радника који нису били припремљени за пост-индустријско тржиште рада (Latimer & Mencken, 2001). Део локалног становништва се вратио пољопривредној производњи, али им је неопходна континуална финансијска подршка државе¹⁰³.

3.5. Остало

Поред карактеристичних проблема малих рударских градова, спектра значајних проблема које узрокује принудно расељавање, специфичних утицаја рударства на староседелачко становништво и ефеката миграције радне снаге, детаљније ћемо анализирати још неколико аспеката негативних утицаја рударских активности који су најчешће повезани са различитим врстама угрожавања и кршења људских права.

3.5.1. Женска популација

Женска популација представља значајну групу са специфичним интересима, посебно осетљиву због доминантне економске зависности од супруга и осталих одраслих чланова домаћинства и традиционалне улоге у заједници. Због специфичне, мушке природе рударства (суровог и грубог посла, великих машина, друштвених и моралних норми које ограничавају жене на одређеним местима), жене су осетљивије на негативне утицаје рударства (Lahiri Dutt et al., 2008), мада се тек последњих година посвећује већа пажња истраживањима утицаја рударских радова на жене и улози жена у рударству (види нпр. Lahiri Dutt, 2011; Sharma, 2010; Tallichet, 2006). Жене често немају једнаку могућност коришћења услуга (образовних, здравствених и др.), због скромног (или никаквог) образовања могу да обављају само традиционалне, мануелне послове, у малом проценту учествују у консултацијама (због недостатка времена, традиционално подређене улоге и сл.;

¹⁰³ <http://themoonlitroad.com/coal-mining-appalachia/>

експерти не сматрају да је њихово мишљење значајно; види O’Faircheallaigh, 2011b). Утицаји на жене су квалитативно различити од утицаја на мушкарце - расељавање додатно слаби позицију жене, водећи до појачаног физичког насиља у породици, лоших бракова, губитка права на земљиште (новац за компензацију се најчешће даје мушкарцу, као „главном у породици“, чак и када је жена власник; O’Faircheallaigh, 2011b:89-90), економског слабљења (без земљишта и шуме, оне не доприносе радећи у пољу, башти, скупљајући и продајући шумске производе и сл.; а пошто их не сматрају власницима земље нити пољопривредницима – њима се не нуди финансијска компензација или други посао; Lahiri Dutt et al., 2008), маргинализације и губитка статуса/ауторитета (Bisht, 2009; Downing, 2002:12), а Sharma (2010) налази и да су подложније психичким обољењима. Много више их погађа губитак веза са сродницима и пријатељима услед принудног расељавања или пресељења у удаљену рударску заједницу због мужевљевог посла (губитак сигурности и подршке, види нпр. Downing, 2002:12; Sharma, 2010; Asian Development Bank, 2003). Када се расељенима обезбеди посао као замена за експроприсано земљиште, најчешће га добијају мушкарци (Vasundhara, 2005, према Mathur, 2009:321). Жене Аборицини у Аустралији су „дупла мањина“ изложена и сексизму и расизму (Parmenter, 2008, према Sharma, 2010:203) и чине 0,4% запослених у рударству¹⁰⁴ (према Попису 2006). У развијеним земљама, где се у рудницима користи механизација па је већи проценат жена запослен у рударству, запослене много теже напредују од мушких колега независно од својих способности и образовања (види: Tallichet, 2006; Mercier, 2011). Новије истраживање (Mayes & Pini, 2008) живота и улоге жене у рударским насељима у Западној Аустралији показало је да су „феудални односи“ (где мушкарац-лорд има позицију феудалца који присваја вишак рада своје жене-слуге, како је то дефинисао Gibson, 1994) слабо мењају (према Sharma, 2010:204).

За превазилажење ових проблема, тј. за оснаживање жена у економском и социјалном погледу потребно је: обезбедити им приступ здравственим, образовним и осталим услугама попут обданишта (што значи да саветодавне и

¹⁰⁴ У Замбији је након приватизације државних рудника бакра и значајног смањења броја стално запослених рудара, велики број жена и деце морао да почне да се „неформално“ (тј. на црно) бави рударством (Mususa, 2010).

здравствене услуге треба омогућити и у удаљеним локацијама, не само у близини рудника, Lalarme, 2003:14), организовати специфичне програме обуке да би и након завршетка рударских радова биле способне да зарађују за живот, и применити посебне методе консултација којим би се избегло да жене буду само „пасивни“ учесници (нпр. рад у малим групама или одвојени састанци са мушким и женским становницима, да женама не би било непријатно да изнесу своје ставове).

Све чешћи су покушаји међународних организација да промовишу и подрже запошљавање жена у рударству¹⁰⁵, са једнаким могућностима и користима (International Council on Mining and Metals, ICMM; Women in Mining network и др.), а њима се придружују и нека национална удружења (нпр. Комора рудника Јужне Африке и Одбор за минерале Аустралије; према ICMM, 2009:18). У ту сврху развијају се и посебна упутства¹⁰⁶, попут: „Жене у рударству. Водич за укључивање жена и радну снагу“ (IFC, Lonmin, 2009), „Жене у доминантно мушким индустријама. Приручник за стратегије“ (Australian Human Rights Commission, 2013) и други. У СФРЈ, у циљу унапређења родне равноправности,

¹⁰⁵ Интересантно је подсетити се да је у многим земљама женама било забрањено да раде у подземним рудницима, али не због тешког и напорног посла или зато што су носиле бебе на леђима, већ због „непримерности“ да мушкарци и жене раде заједно готово полу-голи. У викторијанској Енглеској је такав рударски закон усвојен 1842. У Јапану је 1933. највећим делом забрањено рад жена у јамама, а Међународна организација рада (ILO) је 1935. усвојила Конвенцију о раду (жена) у подземљу (C045 - Underground Work (Women) Convention) према којој „ни једна жена, независно од старости, не треба да буде запослена на подземним радовима у руднику“. У Индији су 1920. чиниле 37% запослених, и њихов број је постепено смањиван до забране ILO Конвенцијом и законом о рударству (детаљније у: Burke, 2006). У послератној Југославији жене су биле ангажоване на раду у рударским окнима, што је било противно прописима који су забрањивали ангажовање женске радне снаге „на радовима под земљом“; при томе су зарађивале мање од мушкараца и „сматране нерентабилном и скупом радном снагом којој је место у кући“ (Dobrivojević, 2013:234).

¹⁰⁶ Или се успостављају иницијативе попут Mining Family Matters која нуди бесплатну професионалну подршку рударским породицама у Аустралији и Канади, где психолози дају савете женама запосленим у рударству (види на <http://www.miningfm.com.au/careers/women-in-mining.html>), како одржати породицу у случајевима честих пресељења, FIFO, и др.

власти су охрабривале жене да похађају школе и запошљавају се уместо да остају код куће, па није било необично да у рудницима буду запослене жене.

Потребно је више истраживања и студија утицаја који би холистички анализирали однос запослења, породице и заједнице у рударским регионима, због развоја стратегија за развој хуманог и социјалног капитала жена у овим заједницама и промовисању родне једнакости. Компаније могу спровести тзв. Процену утицаја на женски род (Gender Impact Assessment) којом се процењују специфични ризици за жене у случају да се рудник изгради¹⁰⁷.

3.5.2. Здравствена заштита и образовање

Рударске компаније су се у прошлости често понашале као сурогат државе, и задовољавале инфраструктурне, образовне и здравствене потребе локалне заједнице¹⁰⁸, али то данас важи само за раднике компаније, а у све мањој мери за ширу заједницу (McMahon & Remy, 2001:5). Стога је сада потребно оснажити и финансирати локалну власт да би могла успешно да подмири ове потребе.

Приликом планирања отварања рудника у удаљеним, слабо насељеним подручјима потребно је планирати и повећање капацитета здравствене заштите, како за раднике у руднику, тако и за њихове породице. То је нарочито значајно због честих специфичних обољења која се јављају код рудара (детаљније у Stjepanović et al., 2011) и локалног становништва, а у зависности од врсте руде (нпр. у околини рудника угља чешће се јављају болести респираторних система, урођени дефекти и побачаји, канцери, срчана и бубрежна обољења и смртни случајеви, Morrice & Colagiuri, 2013; али и маларија у напуштеним позајмиштима која се пуне водом у угроженим подручјима; Saha et al., 2011), као и могућих

¹⁰⁷ Мада већина рударских компанија не спроводи ову врсту процена, Европска комисија је објавила упутство за њихову израду за програме и политике ЕУ (European Commission, 1998). Поједине државе (Аустралија, В. Британија, Малта, Канада и др.) анализирају утицаје на жене у различитим областима, а међународне финансијске институције попут Азијске развојне банке развиле су специфична упутства за утицаје приликом расељавања (Asian Development Bank, 2003) или за родно одговорну социјалну анализу (World Bank, 2005a).

¹⁰⁸ Истраживање McMahon и Remy (2001:17-8) показује да се ово може применити само на велике руднике, док рудници средње величине нису обезбеђивали социјалне услуге за заједницу, већ само за своје раднике.

повреда за време рада када се не користи одговарајућа заштитна опрема. Постоји могућност да нови радници донесу болести које се у том подручју раније нису јављале, или прошире болести повезане са проституцијом (нпр. венеричне болести или сиду; McMahon & Remy, 2001:6).

Осим здравствених услуга, треба обезбедити мере превенције и образовање, и по потреби развити специфичне услуге (нпр. за вирус СИДА/ХИВ у Јужној Африци¹⁰⁹). Здравствену заштиту могу обезбедити држава или рударска компанија, при чему компанија може да омогућава здравствене услуге само за рударе или за све локалне становнике (што је честа пракса у земљама у развоју у којима држава нема довољно средстава).

3.5.3. Принудни и дечији рад

У оквиру проблема која се односе на запослење, за савремено рударство су нарочито значајна питања спречавања присилног и дечијег рада. Многе међународне организације у том погледу прокламују принципе и декларације: Међународна организација рада (Декларација о основним принципима и правима на раду¹¹⁰ и Конвенција о дечијем раду), Уједињене нације (Конвенција о правима детета; иницијатива UN Global Compact из 2000. године, принцип 4 – „компаније треба да подрже елиминацију свих облика принудног и присилног рада“ и 5 – „компаније треба да подрже уклањање свих облика дечијег рада“), Међународни савет о рударству и металима (Sustainable Development Framework забрањује принудни и дечији рад) захтева од чланова да извештавају према Глобалној иницијативи извештавања (Global Reporting Initiative – GRI, 2006 Sustainability Reporting Guidelines - G3 Guidelines¹¹¹ и GRI додатку за сектор Рударства и

¹⁰⁹ Искуства неколико компанија у Јужној Африци су показала да рударске компаније морају да се укључе у решавање ХИВ/СИДА кризе (Elias & Taylor 2001; према Lapalme, 2003:13)

¹¹⁰ International Labor Organisation, Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work

¹¹¹ У основне индикаторе GRI G3 смерница спадају и: HR6 – поступци који носе значајан ризик дечијег рада, и предузете мере за елиминисање дечијег рада, и HR7 - поступци који носе значајан ризик принудног или присилног рада и предузете мере за елиминисање принудног или присилног рада.

метала; више у ICMM, 2009). И поред тога, у великом броју држава широм света и даље се обимно користе дечији и принудни рад за добијање руда и минерала¹¹².

а) Принудни рад

Дуга је историја принудног рада у рударству, а у новије време нарочито се примењивала у Русији за време Стаљина (гулази у Сибиру) и нацистичкој Немачкој (око десет милиона заробљеника и цивила радило је у Немачким фабрикама, рудницима и др.; према Britannica). Како показују извештаји организација за заштиту људских права (Amnesty international, 2013; Human Rights Watch, 2012, 2013), рударске компаније у сарадњи са владом и данас крше основна људска права у земљама у развоју организујући принудни рад. Најновији примери укључују Еритреју (где међународне рударске компаније као подизвођаче узимају домаће фирме које експлоатишу становништво; Human Rights Watch, 2013), Зимбабве где војска принудно регрутује локално становништво за помоћ у копању дијаманата, Северну Кореју са логорима за присилни рад (Human Rights Watch, 2012:358), Бурму (принудни рад у рудницима драгуља, види Human Rights Watch, 2008) итд.

б) Дечији рад

Иако је у рударским компанијама одавно забрањено коришћење дечје радне снаге, процењује се да између једног и два милиона¹¹³ деце и даље ради у малим рудницима (пошто је у великим боља контрола) у Африци, Азији, Латинској

¹¹² Према извештају Управе за рад САД (United States Department of Labour, 2012), током 2011. године дечији рад је експлоатисан за екстракцију: угља (Авганистан, Колумбија, Монголија, Пакистан и Украјина), дијаманата (Ангола, Цент. Афричка Реп., Конго, Гвинеја, Либериа, Сијера Леоне и Зимбабве), драгуља (Индија и Замбија), злата (Боливија, Б. Фасо, Колумбија, Конго, Еквадор, Етиопија, Гана, Гвинеја, Индонезија, Мали, Монголија, Никарагва, Нигер, Перу, Филипини, Сенегал, Суринам и Танзанија), гранита (Нигерија, С. Леоне, Бенин), жада (Бурма), хетерогенит (Конго), сафири (Мадагаскар), танзанита (Танзанија), цинк (Боливија), итд.; а принудни рад за: угаљ (Кина, С. Кореја и Пакистан), дијаманте (Ангола и Сијера Леоне), злато (Б. Фасо, Конго, С. Кореја и Перу), гранит (Нигерија), жад (Бурма), итд.

¹¹³ ILO (2006) процењује да има око 1 милион деце, док UNEP (2010) сматра да их само у занатском рударству малог обима ради између 1-2 милиона.

Америци па чак и неким деловима Европе¹¹⁴, и њихов број се и даље повећава. То се најчешће дешава у државама/регионима у којима су присутни велики економски проблеми, политички немири и конфликти, у пограничним или удаљеним/тешко приступачним регионима.

Већ са 4-5 година деца почињу да ваде драгуље, злато, угаљ и грађевински материјал (ILO, 2006), при чему су нека од њих изложена присилном раду или дужничком ропству (Shahinian, 2011a:5). Изложени су истим ризицима као и одрасли (урушавања, одрони, тровање живом, гушење), али пошто им се тело још развија, опасност по здравље је знатно већа него код одраслих. Анализе (Ashagrie, 1998:13) показују да једна од пет девојчица (21%) и скоро један од осам дечака (12%) бивају погођени повредама и болестима ако раде у рударству. Често су изложени комбинацији физичке, психолошке, економске и сексуалне експлоатације (Shahinian, 2011a:5). Ретко ко настави образовање, а значајан проценат их је увучен у проституцију и изложен насиљу, криминалу и сл. (ILO, 2006).

Основни поступци за елиминисање дечијег рада у рударству¹¹⁵ (ILO, 2006:4) су :

1) на локалном нивоу – образовни систем (успостављање ефикасних и приступачних школа), обука (одрасли „занатски“/artisan рудари остају у зачараном кругу сиромаштва јер не знају боље начине за вађење, прераду или маркетинг), рударска удружења (ради лакше сарадње) и систем мониторинга (у удаљеним областима, заједница може да помогне у одржавању безбедности, рада и еколошке стандарде, а локалним посматрачима је потребна обука и веза са инспекцијом).

2) на регионалном/националном нивоу – закони (ажурирани прописи и процедуре могу да помогну малим рударима да дођу до земљишта или права коришћења), формализација свих активности у рударству мањег обима (да би се спречио

¹¹⁴ У Украјини, у Донбас региону постоји више од 800 илегалних малих (породичних) рудника угља, често у подруму приватних кућа (види нпр. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/video/video-news-releases/WCMS_067902/lang--en/index.htm).

¹¹⁵ у оквиру глобалног програма „Малолетнике ван рударства“, који спроводи Међународна организација рада уз подршку Међународне федерације хемијских, енергетских, рударских и осталих радничких синдиката – ICSEM, Међународног савета о рударству и металима - ICMM и мреже Светске банке Заједнице у рударству малог обима – CASM.

присилни и дечији рад у рудницима; Shahinian, 2011b:18), координациони одбор (састављен од индустрије, синдиката, и релевантних владиних и невладиних агенција, основни начин за интегрисану акцију), политика (Влада треба да призна рударство мањег обима и његов потенцијал за смањење сиромаштва), и кодекс понашања индустрије (стандарди формалне индустрије могу служити као пример; кључна је редовна комуникација предузећа и удружења рудара).

3.5.4. Коришћење силе

Рударске активности су у многим земљама повезане са грубим кршењем људских права неовлашћеним коришћењем силе против илегалних рудара, противника рударских радова или демонстраната од стране државних полицијских (или војних) снага или приватног обезбеђења рударских компанија (чија се представништва налазе у најразвијенијим државама); крећу се од вербалног заплашивања до пребијања и др. употребе силе, нелегалног затварања, мучења и убистава (види нпр. Amnesty international, 2013; Human Rights Watch, 2012). Овакви инциденти чести су у државама у развоју, које карактеришу политичка несигурност, економски проблеми и мањак демократских институција, али се још увек дешавају и у развијеним демократским друштвима са владавином права¹¹⁶.

3.6. Улога државе у решавању социјалних аспеката рударских активности

У већини земаља држава је једини или већински власник рудних богатстава, па стога има одлучујућу улогу у формирању правног, институционалног и политичког оквира за постизање *социјално одрживог* рударства.

Такође, наведени проблеми указују да и поред све активнијег укључивања рударске индустрије у решавање социјалних проблема, улога државе како у

¹¹⁶ Нпр. корпорација САД је у сарадњи са регионалним властима успела да прогура усвајање специјалног закона за расељавање села Heuersdorf у Немачкој и поред тога што је установљено неодговорно понашање ове компаније (види <http://www.heuersdorf.de/>); 2013. годину обележили су и протести у Грчкој (на полуострву Халкидики) против Канадске компаније која тражи злато, када је полиција незаконито скупљала узорке ДНК од грађана који су мирно протествовали против овог пројекта (види на <http://www.demotix.com/photo/1867522/activists-protest-athens-against-gold-mining-chalkidiki>) итд.

прошлости, тако и у будућем периоду остаје **круцијална**. У том смислу држава треба да (Clark, 1997, према Clark & Clark Cook, 1999:194):

- 1) развије **политику управљања** минералним ресурсима;
- 2) установи **законодавство** које ће експлицитно захтевати решавање социјалних и културних проблема насталих због утицаја рударства;
- 3) законом пропише обавезну израду **процене социјалних утицаја** и плана социјалног развоја (од иницијалних фаза до затварања рудника) као услов за усвајање рударског пројекта;
- 4) успостави „**социјални фонд**“ за шире друштвене потребе или проблеме индиректно повезане са рударством, а висина доприноса би зависила од количине и врсте експлоатисане руде или процењених трошкова за примену плана социјалног развоја;
- 5) подели **приход од пореза** тако да локалној заједници (или региону) остаје барем 30% за развојне активности¹¹⁷;
- 6) уведе **транспарентност** око поделе добити од рударства;
- 7) усклади политике са **потребама** социо-културног развоја **локалне заједнице** - надгледа спровођење свих еколошких и социо-културних активности (проверава да ли су у потпуности у складу са законом); и
- 8) ефикасно решава локалне/регионалне **неједнакости** између: рударских и осталих подручја, приоритета становника и политичара, инфраструктурног развоја потребног држави и локалу, и проблема са развојем рударских насеља.

¹¹⁷ Нпр. На Филипинима се примењује “National Wealth Revenue Sharing” програм, према коме се 40% рударског пореза враћа заједници. У Перуу 4% пореза иде регионалној а 16% локалној управи (Clark & Clark Cook, 1999:194).

VI ДРУШТВЕНО ОДГОВОРНО РУДАРСТВО:

ОДНОС РУДАРСКИХ КОМПАНИЈА ПРЕМА ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Рударске компаније примењују различите приступе у односу према локалним популацијама. Ови приступи одређени су низом фактора, од врсте и обима утицаја, преко карактеристика угрожене популације (традиционално и необразовано становништво, или пак утицајно и освешћено), до „строгости” националног (регионалног) законодавства и нивоа демократије и поштовања закона у држави у којој се планирају/одвијају радови. (Ово значи да многе мултинационалне компаније у неким државама поштују међународне законе и људска права, а у другима их игноришу или заобилазе, и то често уз прећутну или активну подршку владајуће клике.) Dunn (1999; према Lapalme, 2003:21) је сликовито описао напредак односа¹¹⁸ рударских компанија према локалној заједници од патерналистичког односа – поклањања перли и дрангулија, до партнерства – рада са локалном популацијом ради утврђивања њихових потреба, побољшања квалитета живота, поштовања културе и обичаја, и прихватања као партнера у одлучивању. Иако су и при најбољем управљању рударским радовима неизбежни одређени негативни утицаји, Miranda и сар. (2005) оптимистички сматрају да је могуће избећи готово све негативне еколошке и социјалне утицаје уколико се компаније приморају да послују у складу са најбољим могућим стандардима.

¹¹⁸ Односно: од „перли и дрангулија“/ „огледалаца и ђинђува“ (појединачни поклони и донације, најчешће локалним вођама), преко грантова и донација (директна подршка здравству, образовању и др. друштвеним потребама), усклађивања односа (подстицањем интереса владе за повећањем локалних здравствених и образовних услуга, уз финансијску подршку компаније), обуке и образовања (за локалну популацију, да би се укључила у рударске и сродне активности), развоја капацитета (јачање локалног бизниса, економског и управљачког капацитета за диверзификацију привреде и смањење зависности од ресурсног развоја), запослења (помоћ у стварању локалних послова, директно и са снабдевачима), обезбеђивања (локалних добара и услуга), па до партнерства које осигурава правично учешће у локалним пројектима.

Питање **одговорности** за проузроковану „колатералну“ штету нанету локалном становништву, односно питање екстернализације трошкова (рударске компаније и владе екстернализују трошкове расељавања и осталих друштвених штета на најслабијег актера – угрожено становништво) није економско већ морално (детаљније у: Downing, 2002:16-7). Пошто владе профитирају од концесија, оне би заједно са рударским компанијама требало да сnose трошак уместо становништва. Скала одговорности (признатих и могућих) је промењива, а у последње време са више страна (међународне заједнице, НВО, међународних финансијских институција и др.) расту притисци да се поред реалних регулишу и могуће одговорности. Због тога долази до промена (тј. унапређења) националних легислатива, међународних смерница и директива, развоја различитих иницијатива, добровољних активности и друштвено одговорног пословања. У најзначајније (најутицајније) се убрајају: Глобални договор УН, Смернице за мултинационална предузећа ОЕСР, Глобална иницијатива за извештавање, Иницијатива за транспарентност екстрактивних индустрија (ЕИТИ), Добровољни принципи УН о сигурности и људским правима, и др. Сваки од ових система представља напредак ка већој социјалној и заштити животне средине, али вероватно ни један пројекат није у могућности да се са свима њима усклади. Компаније морају стога прво да утврде шта је најрелевантније за њихов пројекат и на шта су спремне да се обавежу. До сада, рударске компаније су највише поштовале Добровољне принципе УН о сигурности и људским правима и Стандарде учинка Међународне финансијске корпорације.

2. НОВИЈИ ТРЕНДОВИ, ИНСТРУМЕНТИ И ПРЕПОРУКЕ

Рад предузећа (компанија) су традиционално регулисали градски/општински прописи, а међународно право се њима није превише бавило пошто су била у оквиру регулаторног домања матичне државе. У новије време, многа међународна предузећа налазе се ван регулаторне јурисдикције било које државе¹¹⁹, па су поборници заштите људских права почели да истражују директну

¹¹⁹ Домицилна држава из које предузеће потиче има одређену законодавну моћ, али ће се сусрести са препрекама у надлежности при покушају да примени ту моћ у случају кршења људских права на територији друге државе. И обрнуто, држава-домаћин у којој се одвијају активности има

примену међународних закона о људским правима на ове корпорације. У складу са овим тенденцијама, УН су 1974. године започеле израду кодекса понашања транснационалних корпорација (Code of conduct on Transnational Corporations), али је то напуштено 1994. (према McBeth, 2010:150). У међувремену су друге међународне организације усвојиле одређене „добровољне“ стандарде и упутства који се односе на регулацију понашања мултинационалних предузећа (МНП) и одвијање рударских активности. Поменути стандарди нису обавезујући и сврставају се у „меко“ законодавство, али ове међународне организације их третирају као „обавезе“ и очекују да их се МНП придржавају (Pring, 2008:7). Међународна организација рада усвојила је 1977. **Трипартитну декларацију** о принципима у вези са мултинационалним предузећима и социјалном политиком (Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy), Организација за економску сарадњу и развој (ОЕСР) је 1976. усвојила **Смернице за мултинационална предузећа** (Guidelines for Multinational Enterprises), а Уједињене Нације 2000. **Глобални договор** (United Nations Global Compact). Али, ови инструменти нису детаљније изложили стандарде који се односе на корпорације или како се њихова имплементација разликује од обавеза које су наметнуте државама, нити су прописали механизме принудног спровођења, дајући предност добровољном спровођењу или посредовању (McBeth, 2010:151).

У последњим изменама и допунама **Смерница за мултинационална предузећа**¹²⁰ ОЕСР 2011. године наглашава се да су се „државе које су прихватиле *Смернице* (...) обавезале да их спроводе у складу са Одлуком савета ОЕСР...“, док за компаније у правном погледу оне нису обавезне. *Смернице* прописују да „предузећа треба да у потпуности узму у обзир успостављене политике у земљама у којима послују, и размотре ставове других заинтересованих страна.“ Велики део ових смерница се може применити на рударски развој, па државе и предузећа у том смислу треба да: допринесу одрживом развоју, поштују људска права, подрже

надлежност у вези догађаја који се одвијају на њеној територији али је њено практично спровођење ограничено над предузећем лоцираним у другој држави (према McBeth, 2010:150).

¹²⁰ Засноване на међународним повељама и декларацијама: Универзалној декларацији о људским правима, Декларацији о основним принципима и праву на рад Међународне организације рада, Рио Декларацији о животnoj средини и развоју, Агенди 21, Декларацији о социјалном развоју из Копенхагена и др.

изградњу локалних капацитета и људског капитала, подрже принципе и праксу доброг корпоративног управљања, примене највише стандарде у погледу извештавања о еколошким и социјалним утицајима, елиминишу све облике принудног и дечијег рада, у највећој могућој мери запошљавају локалну радну снагу и обезбеде обуку, у случају престанка активности и колективних отпуштања разраде мере ублажавања утицаја у сарадњи са представницима радника и власти, промовишу једнаке могућности запошљавања за мушкарце и жене, мигранте, староседеоце и др., обезбеде адекватне информације о потенцијалним утицајима на животну средину, здравље и сигурност, обављају одговарајуће консултације са угроженим становништвом, примењују принцип предострожности, боре се против корупције, итд.

Уједињене нације (УН) су усвојиле сличан програм, тзв. **Глобални договор**, који представља „највећу светску добровољну иницијативу корпоративне одрживости“ са скоро 8.000 компанија-потписница из 140 држава (UN Global Compact, 2013). Овај добровољни систем (где се од држава чланица и пословних субјеката очекује да га прихвате и промовишу) заснован је на 10 принципа у областима (UN Global Compact, 2013:3):

а) заштите људских права – поштовање и подршка заштити међународно загарантованих људских права (1), компаније не смеју да буду саучесници у кршењу људских права (2);

б) заштите радних права - подршка праву на слободно удруживање и праву на колективне уговоре (3), елиминација принудног рада (4), забрана дечијег рада (5), забрана дискриминације у вези са запошљавањем и занимањем (6);

в) заштите животне средине – предузимање мера предострожности у вези животне средине (7), предузимање мера ради промоције одговорности у вези животне средине (8), развој и ширење технологија које чувају животну средину (9); и

г) борба против корупције у сваком облику, укључујући изнуђивање и мито (10).

Сврха Глобалног договора је и подршка Миленијумским циљевима развоја УН, али је ова иницијатива, како то наводи Pring (2008:9), прилично нејасна, генерализована и неприменљива. Ипак, она државама даје ауторитативну

подршку за развој одредби националног рударског законодавства заснованих на овим концептима.

У постојећем Закону о рударству и геолошким истраживањима Србије (2011) не спомињу се појмови људских права, стандарда рада, корупције, док се мере заштите животне средине и културних добара спомињу као обавезне (прописане другим законодавством), али без навођења обавезе компанија да спроводе мере предострожности, промовишу одговорност или развијају технологије које штите животну средину. Поред тога, међу 94 чланице Глобалног договора мреже у Србији (компаније, НВО, пословна удружења, и др.) не налази се ЕПС нити неко друго предузеће из области рударства¹²¹.

Пошто је велики број региона богатих минералним ресурсима истовремено политички нестабилан, заштита људских права се појавила као једно од централних питања у дебати о улози и одговорности пословања у зонама сукоба. Amnesty International (1998:3; према Miranda et al., 2005:90) наводи да су насиље и нестабилна ситуација у многим државама навели компаније да бране своје запослене и посед уз помоћ наоружаних чувара или државних органа реда, али да је то понекад водило до кршења људских права (нпр. физички напади, коришћење прекомерне силе против мирних демонстраната, убиства и др.).

Ову област заштите људских права регулише међународно право, укључујући: Женевску конвенцију и додатне протоколе, УН Конвенцију против регрутовања, употребе, финансирања и обуке плаћеника, Међународну конвенцију о сузбијању финансирања тероризма и др. Од принципа и стандарда нарочито су значајни¹²² (и широко прихваћени) **Добровољни (факултативни) принципи о сигурности и људским правима** (The Voluntary Principles on Security and Human Rights, 2000). Иницирале су их владе Сједињених држава и

¹²¹ <http://network.ungc.rs/> (приступљено 03.04.2014.)

¹²² Осим њих, значајни принципи и међународни стандарди укључују и: Нацрт норми УН о одговорности транснационалних корпорација и других пословних предузећа у вези са људским правима (UN Draft Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights); Правила понашања УН за припаднике органа реда (UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials); Основни принципи о употреби силе и ватреног оружја од стране припадника органа реда (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) и др.

Велике Британије, у сарадњи са компанијама у сектору рударства и енергетике и НВО. Они прописују правилан однос рударских компанија са снагама безбедности кроз три категорије: процену ризика¹²³, однос са јавним и однос са приватним снагама безбедности.

2.1. Смернице финансијских институција

Осим међународних организација, и финансијске институције су се од почетка 1990-их посветиле усмеравању еколошких и социјалних утицаја пројеката које финансијски подржавају, и то управо због бројних критика у различитим секторима (укључујући рударски) због финансирања еколошки и социјално дискутабилних пројеката. Програм УН за животну средину (UN Environmental Programme, UNEP) је у сарадњи са групом комерцијалних банака 1992. започео Финансијску иницијативу (Financial Initiative, UNEP FI) као вид јавно-приватног партнерства, који данас има више од 200 чланова међу водећим банкама, инвестиционим фондовима и осигуравајућим компанијама.

Међународна финансијска корпорација (IFC), као део Групе Светске банке који финансира пројекте приватног сектора у земљама у развоју, развила је политику и **стандарде одрживог еколошког и друштвеног учинка (IFC Performance standards on environmental and social sustainability)** за све пројекте које подржава, и тако значајно унапредила праксу пословања рударских индустрија у земљама у развоју. Осам стандарда еколошког и друштвеног учинка односе се на (IFC, 2012): процену и управљање еколошким и друштвеним ризицима и утицајима; радну снагу и радне услове; ефикасност ресурса и спречавање загађења; здравље и сигурност заједнице; стицање земљишта и невољно расељавање; очување биодиверзитета и одрживо управљање живим природним ресурсима; староседелачко становништво; и културно наслеђе. Значај ових стандарда је велики, пошто су утицали на формирање Екваторских начела која примењују и друге финансијске институције.

¹²³ У овом контексту, исправна и ефикасна процена ризика требала би да размотри следеће факторе: утврђивање сигурносних ризика, потенцијал за појаву насиља, историјат кршења људских права, владавину права, анализу узрока и карактеристика конфликта, и пренос опреме (Voluntary Principles on Security and Human Rights, 2000).

На иницијативу Међународне финансијске корпорације, 10 водећих светских банака у области развојних пројеката је 2003. године прихватило спровођење **Екваторских начела (The Equator Principles)** за све пројектне зајмове вредности изнад 10 милиона долара и (од 2014, види Equator Principles, 2013) корпоративне зајмове изнад 50 милиона долара. Ова група смерница за управљање социјалним и питањима животне средине која су повезана са финансирањем пројеката, укључујући и рударске пројекте, сада обухвата 10 принципа: (1) приказ и категоризација; (2) енвајронментална и социјална процена (обавезно за све пројекте који могу имати значајне/ ограничене штетне енвајронменталне/социјалне ризике и утицаје); (3) примењиви социјални и стандарди животне средине (усклађивање са IFC стандардима и Енвајронменталним, здравственим и сигурносним смерницама Групе Светске банке¹²⁴); (4) енвајронментални и социјални систем управљања и акциони план Екваторских начела; (5) укључивање заинтересованих страна (уз специјалну пажњу староседеоцима); (6) механизам жалби; (7) независна ревизија (спроведених ПУ и ПСУ); (8) споразуми (корисник зајма мора да поштује Екваторска начела, иако се сам на њих није обавезао, што је, како тврди Langdon, 2007, стварало конфузију у бројним рударским пројектима); (9) независно праћење и извештавање; и (10) извештавање и транспарентност. У најновију верзију која је ступила на снагу 2014. унете су значајне измене у односу на 2006. годину. Захтева се извештавање јавности (објављивање сажетка ПУ и ПСУ), заштита људских права (због усклађивања са новим IFC стандардима), слободан, претходни и информисан *пристанак* (уместо дотадашњих *консултација*), позивање на „заштити, поштуј и отклони“ оквир УН (the UN Protect, Respect and Remedy Framework), и др.

¹²⁴ Када је реч о рударству и индустрији метала, Енвајронменталне, здравствене и сигурносне смернице Групе Светске банке (Environmental, Health, and Safety - EHS Guidelines) посебно се односе на (Langdon, 2007): производња алуминијума, екстракцију основних метала и руде гвожђа, екстракцију и производњу угља, топљење бакра, производњу гвожђа и челика, топљење олова и цинка, мини челичане, топљење и рафинацију никла. Осим тога, ‘Mining and Milling — Underground’, и ‘Mining and Milling — Open pit’ политике које чине саставни део EHS смерница ће се примењивати на велики број рударских пројеката.

Данас ова начела спроводи 79 банака, које заједно представљају више од 75% укупног пројектног финансирања¹²⁵ у свету, а неке од њих су развиле и детаљније смернице за пројекте у рударском сектору. Мотиви су им вишеструки. Основно опредељење потписница је да неће обезбедити кредите за пројекте у којима корисници зајмова неће или не могу да се придржавају свих енвајронменталних и социјалних захтева према поменутиим принципима. Осим побољшања угледа на локалном и међународном нивоу, применом ових смерница требало би да боље процене, ублаже, документују и прате кредитне и репутационе ризике повезане са финансирањем развојних пројеката (Langdon, 2007). И банке које нису формално прихватиле Екваторска начела (највише због страха од обавеза приликом потенцијалних парница; Danielson, 2004) могу да их користе, па се и мултилатералне развојне банке, укључујући ЕБРД, све више на њих ослањају.

2.2. Новије иницијативе у рударству

Значајан концептуални заокрет рударских компанија према одрживости огледа се и у формирању различитих међународних иницијатива, удружења и одбора за унапређење праксе у рударству. Нарочито након Самита у Јоханезбургу, где је тадашњи секретар УН Кофи Анан позвао корпоративни сектор да не чека одлуке влада, већ да искористи финансијска, технолошка и управљачка средства која поседује и уз сарадњу са заједницом омогући напредак ка одрживом развоју¹²⁶, истакнута је потреба да компаније преузму водећу улогу – т.ј. позитивни и проактивни приступ у односу на еколошке и социјалне проблеме (види Petrova, 2012:7). Компаније не треба само да испуњавају формалне процедуре, већ да се знатно више ангажују како би побољшале квалитет живота у заједницама у којима експлоатишу руде (*ibid.*). У том духу, пројекти попут „Рударство, руде и одрживи

¹²⁵ <http://www.equator-principles.com/index.php/members-reporting> (приступљено 03.04.2014.)

¹²⁶ “We now understand that both business and society stand to benefit from working together. And more and more we are realizing that this is only by mobilizing the corporate sector that we can make a significant progress. The corporate sector has the finances, the technology and the management to make all this happen. Corporate sector need not wait for governments to take decisions for them to take initiatives.” Генерални секретар Kofi Annan, за време “Business Day” који је организовала Business Action for Sustainable Development, у Јоханезбургу 1. септембра 2002. (види на http://basd.free.fr/docs/speeches/20020901_annan.html приступљено 05.04.2014.)

развој“ (MMSD, 2002a) се више не баве питањем *да ли је рударство одрживо*, већ *на који начин рударство може допринети одрживости*.

У складу са овим новим тенденцијама, девет највећих рударских и металских компанија¹²⁷ је 1998. године иницирало формирање **Глобалне рударске иницијативе** (Global Mining Initiative)¹²⁸. Централни део стратегије ове иницијативе био је двогодишњи пројекат „**Рударство, руде и одрживи развој**“ (**Mining, Minerals and Sustainable Development, MMSD**¹²⁹; 2000-2002), који је иницирала Радна група за рударство и минерале Светског пословног савета за одрживи развој (World Business Council for Sustainable Development’s Mining and Minerals Working Group). Основни циљ овог пројекта био је утврђивање начина на који рударски и минерални сектор могу повећати допринос одрживом развоју на глобалном, националном, регионалном и локалном нивоу. Годину дана касније, 2001, основан је **Међународни одбор за рударство и метале** (International Council of Mining and Metals, **ICMM**). Увиђајући тешкоће приликом показивања позитивног доприноса одрживом развоју, у оквиру пројекта MMSD разрађени су практични принципи за сваку од четири димензије одрживости (MMSD, 2002a:24):

ОБЛАСТ	ПРИНЦИПИ
Економска област	• Максимално увећати људско благостање
	• Осигурати ефикасно коришћење свих ресурса, природних и осталих, повећањем ренти
	• Покушати да се енвајронментални и социјални трошкови идентификују и интернализују;
	• Одржати и повећати услове за рентабилно предузеће

¹²⁷ Anglo American plc., BHP-Billiton, Codelco, Newmont Corporation, Noranda Inc., Phelps Dodge Corporation, Placer Dome Inc., Rio Tinto и WMC Limited.

¹²⁸ Глобална рударска иницијатива је створена да делује као катализатор за промене, без формалне институционалне структуре. По завршетку ове иницијативе 2002. године, Међународни савет за метале и рударство је преузео улогу усмеравања индустрије ка одрживом развоју.

¹²⁹ Циљ пројекта су били конкретни резултати – низ радова (више од 175 студија) и финални извештај, као и формирање трајног процеса дијалога. Предложен је јасан програм за глобалне промене у сектору рударства, заснован на пажљивој анализи, који су схватили и подржали многи кључни актери, и који је јасно утврдио реалне механизме за помак ка већем разматрању одрживости.

Друштвена област	<ul style="list-style-type: none"> • Обезбедити правичну расподелу трошкова и користи развоја за све који су сада живи
	<ul style="list-style-type: none"> • Поштовати и ојачати основна људска права, укључујући грађанске и политичке слободе, културну аутономију, социјалне и економске слободе, и личну сигурност
	<ul style="list-style-type: none"> • Покушати да се побољшања временом одрже; заменом другим облицима капитала осигурати да трошење природних ресурса не лиши будуће генерације
Животна средина	<ul style="list-style-type: none"> • Промовисати одговорно руковођење природним ресурсима и животном средином, укључујући ремедијацију ранијих штета
	<ul style="list-style-type: none"> • Смањити отпад и еколошке штете дуж читавог ланца снабдевања
	<ul style="list-style-type: none"> • Вежбати разборитост уколико су утицаји непознати или неизвесни
	<ul style="list-style-type: none"> • Радити у оквиру еколошких ограничења и штитити критични природни капитал
Управљање	<ul style="list-style-type: none"> • Подршка представничкој демократији, укључујући партиципативно одлучивање;
	<ul style="list-style-type: none"> • Охрабривање слободног предузетништва у оквиру система јасних и фер правила и подстицаја;
	<ul style="list-style-type: none"> • Избегавати прекомерну концентрацију моћи путем одговарајуће контроле и равнотеже;
	<ul style="list-style-type: none"> • Обезбедити транспарентност пружањем приступ релевантним и тачним информацијама свим заинтересованим странама;
	<ul style="list-style-type: none"> • Обезбедити одговорност за одлуке и поступке, који су засновани на свеобухватној и поузданој анализи;
	<ul style="list-style-type: none"> • Охрабрити сарадњу у циљу изградње поверења и заједничке циљева и вредности
	<ul style="list-style-type: none"> • Обезбедити да се одлуке доносе на одговарајућем нивоу, поштујући принцип супсидијарности где је то могуће

Такође, издвојено је седам основних питања која треба поставити приликом процене доприноса рударских активности (пројекта) одрживости (MMSD, 2002b):

- 1) ангажовање и обавезивање (engagement) - да ли су процеси ангажовања оперативни и ефектни?
- 2) људи – да ли ће се благостање људи одржати или поправити?
- 3) животна средина – да ли је интегритет животне средине дугорочно осигуран?
- 4) економија – да ли је осигурана економска оправданост пројекта, и да ли ће се поправити економија заједнице, а и шире, као резултат?
- 5) традиционалне и не-тржишне активности – да ли се традиционалне и не-тржишне активности у заједници и окружењу чине на начин прихватљив за локално становништво?

- 6) институционално уређење и управљање - да ли правила, подстицаји, програми и капацитети могу да се позабаве пројектом или оперативним последицама?
- 7) синтеза и континуално учење - да ли потпуна синтеза показује да ће нето резултат бити позитиван или негативан дугорочно, и да ће бити периодичне ревизија?

На ова питања су затим дати идеални одговори, понуђени циљеви, индикатори и метрика (детаљније у: MMSD, 2002b).

Све компаније чланице Међународног савета за рударство и метале добровољно су се обавезале на спровођење **система одрживог развоја (ICMM Sustainable development framework)**, који подразумева интегрисање сета од 10 принципа и шест додатних саопштења у њихову корпоративну политику, као и успостављање транспарентне и одговорне праксе извештавања (усклађене са Иницијативом о глобалном извештавању, а од 2008. спроводи се и независна ревизија њиховог учинка). **Добровољни принципи одрживог развоја рударства** су (ICMM, 2003):

- 1) примена и одржавање етичке праксе пословања и исправног система корпоративног управљања;
- 2) интегрисање одрживог развоја у корпоративну политику и процес доношења одлука;
- 3) поштовање основних људских права и поштовање културе, обичаја и вредности у односима са запосленима и другима који су погођени рударским активностима;
- 4) имплементација стратегија управљања ризицима на основу валидних података и примене науке;
- 5) стално побољшање здравствених и безбедносних перформанси у пословању;
- 6) стално побољшање еколошког учинка;
- 7) очување биодиверзитета и интегрисани приступ планирању коришћења земљишта;
- 8) одговорно пројектовање производа, коришћење, поновна употреба, рециклажа и одлагање рударских продуката;

- 9) допринос компанија друштвеном, економском, и институционалном развоју заједница у којима послују;
- 10) ефикасно и транспарентно ангажовање, комуникација и независна верификација извештавања са заинтересованим актерима.

Додатна саопштења донета су због разјашњавања одређених обавеза, и односе се на: (1) принципе за дизајн политика климатских промена (допуњава начела 4 и 6); (2) партнерства за развој (допуњава начело 9); (3) транспарентност прихода од рударства (допуњава начело 1); (4) управљање ризицима због живе (допуњава начела 4, 6 и 8); (5) аутохтоне народе и рударство (допуњава начело 3); и (6) рударство и заштићена подручја (допуњава начела 6 и 7).

Као помоћ рударским компанијама развијена је методологија за вредновање позитивних и негативних економских и друштвених ефеката рударства на локалном, регионалном и националном нивоу: Partnerships for Development Toolkit (ICMM). Међународни савет за рударство и метале препоручио је и нови приступ целовитом и интегрисаном планирању развоја рударских подручја применом комплета од 20 иновираних инструмената у рударском пројектном циклусу - Community Development Toolkit (ICMM, 2012) Овај приступ обухвата инструменте за: развој заједнице, повезаност активности заједнице, планирање ресурса, процену ризика и утицаја, управљање (смањење негативних и повећање позитивних утицаја), и мониторинг и евалуацију.

2.2.1. Транспарентност у борби против корупције

Према финалном извештају MMSD (2002a:184), корупција представља највећу препреку правичној расподели рудног богатства, при чему постоји прилично велика повезаност између високог степена корупције и сиромашних држава које имају низак ниво хуманог развоја¹³⁰. Тако је нпр. индекс схватања корупције¹³¹

¹³⁰ У овом случају, на повећање шанси за корупцију утичу и специфичне карактеристике рударског сектора (MMSD, 2002:185): изражен капитално-интензивни карактер рударства доводи у искушење слабо плаћене или бескрупулозне службенике, захтеви за испуњавањем бројних услова и дозвола стварају могућност плаћања службеника који издају дозволе да би се порцес убрзао, а због фиксираних локација за рударске радове компаније немају могућност избора.

¹³¹ corruption perceptions index којим се мери доживљени ниво корупције јавног сектора у 177 држава и територија (www.transparency.org)

Transparency international многих земаља у позитивној корелацији са зависношћу њихових привреда од минералних ресурса¹³². Светска банка, неке рударске компаније и владе потврдиле су потребу за већом транспарентношћу у начину на који приватни сектор руководи пословима на националном нивоу, нарочито у земљама у развоју (Miranda et al., 2005:102). У томе се нарочито истиче питање дистрибуције прихода од рударских радова, које је круцијално уколико желимо да постигнемо правичну расподелу користи од рударства које би допринеле равномерном развоју. Због тога су у развијеним земљама развијене обавезујуће конвенције и закони који регулишу пословање њихових компанија у иностранству (тј. земљама Трећег света) захтевајући да се пријаве сва плаћања у иностранству. Ови правни инструменти укључују: амерички Закон о корупцији у иностранству (U.S. Foreign Corrupt Practices Act, 1997; овај закон криминализује подмићивање страних званичника); Међуамеричку конвенцију о корупцији (Inter-American Convention on Corruption, 1996; ова конвенција прописује да државни функционери не могу да се укључе у примање новца или поклона за своје услуге, и да је свака држава одговорна да обезбеди да се њени грађани не укључују у корупцију у иностранству); Конвенцију о борби против подмићивања страних јавних функционера (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials, 1997; овај споразум обавезује сваку државу да преузме одговорност за активности домаћих предузећа у иностранству, а компаније су дужне да чувају рачуноводствене евиденције и прођу периодичне контроле¹³³); али ни један од њих не санкционише плаћање олакшица (тзв. “grease payment” – мале суме новца које се дају службеницима ради убрзавања процедуре). Осим тога, финансијске институције и владе примењују додатне заштитне механизме. Светска банка и ММФ, на пример, уводе санкције владама и државама које су познате по корупцији (MMSD, 2002a:186).

¹³² Наравно, постоје и изузеци попут Аустралије, Ботсване, Малезије, Норвешке и др. земаља.

¹³³ Ово је први и једини међународни инструмент против корупције који је усмерен на „страну понуде“ у трансакцијама подмићивања. Потписало га је (до априла 2014.) 24 државе чланице ОЕСД и шест других: Аргентина, Бразил, Бугарска, Колумбија, Русија и Јужна Африка (види www.oecd.org).

На Самиту УН у Јоханесбургу влада Велике Британије објавила је ново партнерство са рударским компанијама у борби против корупције – иницијативу за транспарентност екстрактивних индустрија **EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)**¹³⁴. Ово је глобална коалиција влада, компанија и цивилног сектора који путем сарадње покушавају да побољшају отвореност и одговорно управљање приходима од екстракције природних ресурса. Тренутно (април 2014) се 26 земаља ускладило са EITI стандардима (још 18 земаља је у процесу кандидатуре, а 5 је суспендовано), као и преко 80 водећих светских компанија у индустрији нафте, гаса и рударства. Осим њих, подршку овим стандардима објавило је више од 90 институционалних инвеститора, као и преко 20 партнерских организација (укључујући Европску комисију, ICMM, G8, OECD, Групу Светске банке¹³⁵ и бројне развојне банке, итд.). EITI стандардима (EITI, 2013) прописани су принципи, захтеви и упутства за проверу ваљаности. Након критика (види Miranda et al., 2005:104) да се јавно објављују само националне и секторске исплате, и да извештаји нису довољно детаљни да би се разумело како се приход троши нити које компаније нередовно/неправилно плаћају, у најновијој (2013) верзији дошло је до значајног напретка. Захтева се да извештаји садрже основне контекстуалне информације о процедури давања дозвола, расподели прихода и трошковима, а да се уместо груписаних података приказују плаћања сваке појединачне компаније (EITI, 2013:6).

Државе које су прихватиле EITI се надају да је уважавање ове иницијативе јасна демонстрација доброг управљања и транспарентности, и да ће то подстицати инвестиције у њиховим земљама. Значај примене EITI је у проширењу транспарентности токова прихода на (суб)националном нивоу, тамо где постоји уставна одредба државе или законски аранжман да се део прихода од

¹³⁴ Иницијатива је иницирана НВО кампањом „Објави колико плаћаш“ (Publish What You Pay), којом се од екстрактивне индустрије захтевало да објаве плаћања пореза као услов да би биле наведене на јавним берзама.

¹³⁵ За разлику од Светске банке, МФК је формализовала посвећеност транспарентности у екстрактивним индустријама укључивши их у Политику друштвене одрживости и одрживости животне средине (Policy of Social and Environmental Sustainability, 2006), али се то односи само на значајне пројекте, односно „за које се очекује да ће чинити 10% или више државних прихода“ (BIC, Global Witness, 2008:14).

експлоатације рудног богатства врати рударским регионима (нпр. у Источну Србију).

2.2.2. Праћење имплементације

Да би јавност могла да утврди да ли је током развоја (имплементације) пројекта заиста дошло до обећаних позитивних утицаја, неопходно је праћење реализације (мониторинг)¹³⁶ и транспарентно извештавање праћено одговарајућим индикаторима које је могуће измерити и верификовати. Многе велике рударске компаније и међународне финансијске институције објављују годишње извештаје о напретку у постизању најављених циљева одрживости, док су приватне банке тек недавно започеле са овом праксом.

У рударском сектору дуго времена није постојао јединствени образац за корпоративно извештавање, па је њихов квалитет био различит. Од 1997. године иницирана је добровољна **Иницијатива о глобалном извештавању (Global Reporting Initiative, GRI)** као јединствен приступ за извештавање о одрживом развоју (тј. економској, еколошкој и социјалној димензији активности организација)¹³⁷, и са специфичним „Смерницама за одрживо извештавање“ за

¹³⁶ Такође је значајно спровођење **ex post** и **ex continuo** евалуација, које по систему повратне спреге оцењују како спровођење планских политика и циљева, тако и њихову адекватност и потребу за евентуалним променама у складу са новим потребама. Вујошевић (2004:65) наводи како су се промене у доминирајућим моделима планске евалуације и имплементације одразиле на промене у системима мониторинга. Док је у раним приступима највећи део мониторинга чинило праћење остваривања циљева (тј. финалног стања), касније је установљено да су значајнији: (1) **мониторинг имплементације** – утврђивање да ли се спроводе планске одлуке; (2) **мониторинг утицаја** – оцењивање да ли се остваривањем одлука постижу циљеви, и (3) **стратешки мониторинг** тј. оцена стратешког утицаја – оцењивање да ли је потребна ревизија циљева. Мониторинг се успоставља на самом почетку процеса припреме планских одлука, организује се као процес повратне спреге за добијање и интерпретацију информација, а током имплементације највише се бави праћењем и оценом промена позиција циљних група.

¹³⁷ Овај приступ (стандард) покушава да организује одрживо извештавање свих организација рутински и слично финансијском извештавању. Спроводи га око 6.000 организација из око 40 сектора, а само у сектору рударства у бази података (<http://database.globalreporting.org/search>) постоји око 800 извештаја – од којих се четири односе на Србију (1 у сектору конгломерата и 3 енергије – НИС а.д. Нови Сад). Глобално извештавање је познато и као: ecological footprint reporting, environmental social governance (ESG) reporting, triple bottom line (TBL) reporting, и

бројне секторе, укључујући сектор рударства и метала (Sustainability Reporting Guidelines & Mining and Metals Sector Supplement, 2011). Систем извештавања развијен је на основу две групе принципа: (1) принципа за одређивање садржаја извештаја, који подразумева укључивање заинтересованих актера, контекст одрживости, материјалност (конкретност) и потпуност; и (2) принципа за одређивање квалитета извештаја, који подразумева баланс позитивних и негативних ефеката, упоредивост, тачност, правовременост, јасноћу и поузданост. Иницијатива користи укупно 34 индикатора еколошких захтева, 9 економских, 16 индикатора захтева рада и запошљавања, 12 индикатора људских права, 11 социјалних индикатора друштва и 9 индикатора производне одговорности. GRI омогућава транспарентност о економским, еколошким и социјалним утицајима као основним компонентама у односима заинтересованих страна, инвестиционим одлукама, и другим тржишним односима, и представља добровољни инструмент.

2.3. Друштвено одговорно пословање (ДОП)

Последњих година дошло је до промена основне концепције функционисања глобалне рударске индустрије од ублажавања негативних утицаја према повећању користи за (нарочито локалне) заједнице, уз поштовање етике пословања, промоцију јавног интереса и повећање друштвених инвестиција корпорација (corporate social investments) као дела праксе друштвено одговорног пословања. Како наводи Petrova (2012:8), овај прогрес промовисао је друге инструменте и механизме, као што су корпоративни планови развоја заједница и инвестиција, који су примарно усмерени на даљи напредак друштвеног благостања и допринос одрживом развоју локалне заједнице. Како Goodland (2012:2012) наводи, све већи број компанија жели да преузме одговорност за друштвене промене пошто је то добро за посао и, са етичког аспекта, то је исправно.

Друштвена одговорност се уобличила у 19. веку у САД са појавом филантропије породица Форд, Карнеџи и Рокфелер, да би касније прерасла у

corporate social responsibility (CSR) reporting. Најновија, четврта генерација смерница објављена је у мају 2013. са новим индикаторима одрживог развоја рударства (укључујући детаљније информације о утицајима и ризицима у ланцу снабдевања и др.).

корпоративну филантропију и на крају у инвестирање предузећа у заједницу¹³⁸. Аспекти који се односе на социјалну одрживост обухватају (Petrova, 2012:57): људска права, волонтерски рад запослених, филантропију, развој заједнице, корпоративно управљање, радна места, образовање и обуку, економски утицај пословних активности, однос са државним сектором, однос са добављачима, извештавање о животној средини и друштвеном развоју, транспарентност и комуникацију.

Постоје различите дефиниције друштвено одговорног пословања, а једну од најпознатијих дао је Светски савет о одрживом развоју, истичући побољшање квалитета живота и допринос благостању: „друштвено одговорно пословање представља сталну посвећеност предузећа етичком понашању и доприносу економском развоју док се побољшава квалитет живота запослених и њихових породица као и локалне заједнице и друштва у целини“ (Holme & Watts, 2000:8). Међународна организација за стандардизацију (International Organisation for Standardisation, ISO) објавила је 2010. Упутство о друштвеној одговорности (Guidance on Social Responsibility ISO 26000), где се ДОП тумачи кроз одговорност организације за утицај њених одлука и активности на друштво и животну средину, путем транспарентног и етичког понашања које:

- доприноси одрживом развоју, укључујући здравље и добробит друштва;
- узима у обзир очекивања заинтересованих страна;
- је у складу са важећим законима и међународним нормама понашања; и
- је интегрисано у целој организацији и практикује се у њеним односима.

Односно, управљање организацијом обухвата холистичко разматрање кључних питања: људских права, радне праксе, животне средине, „фер“ пословне

¹³⁸ Модерно схватање корпоративне одговорности започео је Н. Bowen 1953. у познатој књизи *Social Responsibilities of the Businessman*, у којој износи да послодавци имају обавезу да следе прописе, доносе одлуке и предузимају кораке који су пожељни у односу на циљеве и вредности заступљене у друштву (види Carroll, 1999). Следеће значајно виђење понудили су К. Davis & R. Blomstrom (1966:12; према *ibid.*, 272): „друштвена одговорност се односи на обавезу особе да размисли последице својих одлука и поступака на читав друштвени систем. Пословни људи примењују друштвену одговорност када узму у обзир потребе и интересе оних који могу да претрпе последице њихових пословних потеза. Тако чинећи, они имају у виду интересе који су знатно шири од уских техничких интереса сопствене фирме.“

праксе, доброг односа са потрошачима и укључивања у локалну заједницу и подстицање њеног развоја (ISO, 2010).

Још од почетка 1990. Европска комисија је показивала интерес за ДОП, а до напретка долази након усвајања Зелене књиге „Промоција Европског оквира за корпоративну друштвену одговорност“ (European Commission, 2001) у коме су дати основни принципи „концепта који подразумева да компаније добровољно интегришу друштвену и еколошку проблематику у своје пословање и интеракцију са заинтересованим странама“ и представљени неки од инструмената одрживости који су на располагању компанијама и владама. У међувремену је донето неколико значајних докумената, а дефиниција ДОП-а промењена је у „одговорност предузећа за њихов утицај на друштво“ (European Commission, 2011). Поред тога, према мишљењу Комисије, предузећа треба да поседују процесе којима би интегрисали социјална, питања заштите животне средине, етичких људских права и потрошача у стратегије пословања у блиској сарадњи са заинтересованим странама. Априла 2014. усвојена је Директива о објављивању нефинансијских и различитих информација од стране великих компанија и група (тј. око 6.000 са више од 500 запослених), са циљем повећања транспарентности. Директива је флексибилна и омогућава компанијама да саме одаберу смернице које им одговарају (UN Global Compact, ISO 26000 итд.; European Commission, 2014).

Такође, Европска комисија у Зеленој књизи износи став да бити друштвено одговоран не значи само испуњавати законске обавезе, већ додатно улагати у људски капитал, окружење и односе са заинтересованим странама. Ово схватање ослања се на ранији концепт перформанси друштвене одговорности (corporate social performance) који је изнео Carroll (1979, према Petrova, 2012:61), по коме се обавезе компанија према друштву сврставају у економску, правну, етичку (моралну) и филантропску категорију. На основу тога развио је пирамиду у чијој се основи налази профит, и на који се затим надовезују (по значају) поштовање закона, етички одговорно понашање и допринос заједници и побољшању квалитета живота (Carroll, 1991).



Слика 3. Пирамида друштвено одговорног пословања (на основу Carroll, 1991)

Истраживање о развоју и примени инструмената ДОП-а у нафтној индустрији у Европи (где су присутне пре свега велике међународне компаније) показало је да компаније сматрају да је примарна улога ових инструмената у постизању усаглашености са обавезним социјалним и еколошким законодавством – управо супротно од тежњи Европске комисије (Boasson et al., 2009:78). Јасно је да за индустрију ДОП не представља алтруистичку, већ прорачунату активност која се јавља као одговор на очекивања и захтеве јавности, а са крајњим циљем побољшања угледа и приступа земљишту и ресурсима. Lapalme (2003:25) наводи да су у Канади инвестиције у етичке фондове порасле са \$100 милиона током 1990-их на \$6 милијарди 2000. године, што може допринети задовољству радника, запошљавању младих, бољим здравственим услугама у заједницама, бољем образовању и чистијој животној средини, што подразумева здравије и продуктивније раднике.

Применом концепта ДОП-а предузећа постижу: побољшане односе са локалном заједницом, јавном управом, медијима, сарадницима; добијање друштвене дозволе за рад; побољшање угледа и репутације; смањење пословних ризика; лакши и бољи приступ изворима финансирања; уштеду трошкова и побољшање пословне ефикасности (продуктивности); боља конкурентска позиција на тржишту; боље ангажовање; унапређење односа између запослених и руководилаца; одржавање морала, посвећености и продуктивности запослених; већу лојалност потрошача/корисника/клијената; одговарајућу организациону

трансформацију и стално унапређивање; итд. МФК је развила инструмент **финансијског вредновања (Financial Valuation)** за квантификовање потенцијалних користи које могу настати захваљујући инвестирању у друштвено одговорне програме (FV се исказује кроз вредност заштите – тј. вредност избегавања ризика, или креирањем вредности – тј. уштеда новца/већа продуктивност)¹³⁹.

Истицање значаја ДОП рударских компанија на међународном нивоу повезује се пре свега са негативним ефектима на становништво и животну средину, као и са социо-економским и еколошким утицајима након што минерално налазиште бива исцрпљено или постане нерентабилно за даље коришћење. Последњих деценија становништво све више захтева од рударских компанија да буде активно укључено у доношење одлука у њиховој заједници. Све више је очигледно да добијање формалних дозвола од владе и поштовање закона више није довољно да би се компаније несметано бавиле рударством (Moffat & Zhang, 2014). Неповерење у компанију и противљење заједнице планираним активностима могу довести до успоравања, одлагања или потпуног одустајања од рударских радова, што резултује високим трошковима. Због тога је за рударске компаније од великог значаја добра сарадња са локалном заједницом ради добијања тзв. „**друштвене дозволе за рад**“ (**social licence to operate, SLO**; термин који се појавио средином 1990-их у оквиру рударске индустрије, као одговор на социјалне ризике, и заправо представља групу метода), која се према Светској банци састоји од добијања „слободног, претходног и информисаног пристанка“ (FPIC) локалне заједнице и заинтересованих страна. Nelsen и Scoble (2006; према Prno & Slocombe, 2012) су на основу анкета рударске индустрије установили да су најважнији фактори за добијање SLO: одржавање позитивне корпоративне репутације; разумевање локалне културе, језика и историје; едукација локалних актера о пројекту; и обезбеђивање отворене комуникације између свих заинтересованих страна. Осим добијања, неопходно је и одржати пристанак локалне заједнице за сво време трајања пројекта (пре свега на основу доброг и одговорног понашања компаније која мора да гради поверење код

¹³⁹ Моделовање је показало да у пројекту Rio Tinto Alcan вредном 2 милијарде \$, инвестиција од 50 милиона \$ у пројекте одрживости доноси повраћај од 500 милиона \$ (види CommDev, 2011).

локалног становништва), пошто се критеријуми заједнице временом могу променити.

Нажалост, присутан је критичан недостатак у изјавама (извештајима) компанија о спровођењу ДОП-а, чак и када им је циљ да покажу да је њихов нето друштвени утицај позитиван. Овај недостатак односи се на опште одсуство правде, односно на поједностављено схваћен принцип поштења (Rawls, 1999; према Namann & Kapelus, 2004:86) – компаније могу да тврде да су друштвено одговорне само ако њихови директни, индиректни и кумулативни утицаји на друштво користе онима који су најугроженији и у најтежем положају.

Критике ДОП-а рударских предузећа односе се нарочито на следеће аспекте (према Namann & Kapelus, 2004:86): тиме се пројектује погодна слика како би се умирили критичари и наставио „посао као и обично“; често је у питању само „умивање“ (greenwash) пошто су управо компаније које највише загађују развиле најсофистицираније технике за ширење своје поруке о корпоративном енвајронментализму; примењују се само козметичке промене; у вакуму ефективних, правно обавезујућих закона рударске компаније често не признају своје еколошке и социјалне обавезе. Основни проблем јесте: на који начин је могуће гарантовати да ће компаније преузети одговорност за санирање директних и индиректних еколошких и друштвених штета?

У складу са овим дилемама и даље су активне дебате о томе да ли ДОП треба да буде само на добровољној бази, или је неопходно допунити га обавезујућим регулаторним оквиром обзиром да у неким државама (попут Шпаније) ексклузивно добровољни приступ није био успешан (види González & Martinez, 2004). И други аутори се слажу да постоји потреба за правилима која би позивала предузећа на одговорност и усмеравала их ка одређеним активностима (види Adeyeye, 2012). Насупрот томе, Kinderman (2013) истиче новије тенденције у ЕУ, где последњих година нарочито велике немачке компаније заговарају став да ДОП треба да буде на добровољној основи. По њему, ДОП још увек није довољно снажан за обуздавање деструктивних и разарајућих тенденција капитализма, али поседује потенцијал (ibid., 718).

2.3.1. Друштвено одговорно пословање у Србији

Србија има дугу традицију задужбинарства, нарочито изражену у 19. веку када су значајни трговци и индустријалци (Миша Анастасијевић, Илија Коларац и др.) помагали образовање, развој омладине итд. Иако постоји Закон о донацијама и хуманитарној помоћи (Сл. гласник РС бр. 101/2005) који се примењује на права и обавезе прималаца донација и хуманитарне помоћи, још увек не постоје правни механизми којим би се омогућиле пореске олакшице за филантропска давања, пре свега за компаније (Ћећа, 2011).

Декларативно, многа предузећа у Србији подржавају приступ друштвене одговорности, али се у пракси то најчешће своди на „умивену“ стратегију, када компаније разумеју (тумаче) ДОП као инструмент за односе са јавношћу који служи за побољшање имиџа или угледа те компаније у друштву. Усклађујући се са светским тенденцијама, Србија је усвојила Стратегију развоја и промоције друштвено одговорног пословања у Републици Србији за период од 2010. до 2015. године, као и Акциони план¹⁴⁰ за њено спровођење за период 2011-2013. Промоцијом овог концепта нарочито се бави Привредна комора Србије¹⁴¹, док је од 2011. НАЛЕД¹⁴² покренуо програм сертификације предузећа у Србији. Укупно 119 индикатора груписано је у пет подједнако важних области (NALED, Smart kolektiv, 2012):

- 1) корпоративно управљање - транспарентан и етичан систем вођења и надзирања компаније;

¹⁴⁰ Акциони план за спровођење стратегије развоја и промоције друштвено одговорног пословања у Републици Србији за период од 2010. до 2015. године, од 2011. до 2013. године. Декларативни однос државе према ДОП-у огледа се и у томе што за 2010. годину Акциони план није ни усвојен, док је за 2011-2013. годину усвојен тек у јануару 2012. тј. делимично ретроактивно. За текућу, 2014. годину, до сада немамо информације о нацрту нити усвајању одговарајућег Акционог плана.

¹⁴¹ У активности које спроводи убрајају се: додела националне награде за ДОП, оснивање и рад Савета ПКС за ДОП, смештај за Секретаријат Глобалног договора у Србији, и др.

¹⁴² Национална алијанса за локални економски развој, заједно са партнерима (Smart Kolektiv, Балкански фонд за локалне иницијативе – BCIF, уз подршку Америчке агенције за међународни развој, USAID) успоставила је свеобухватну листу критеријума и индикатора за оцењивање да ли и у којој мери одређена компанија послује друштвено одговорно. Три првопласирана предузећа су била Телеком (26,3%), ЕПС (24,1%) и Теленор (20,3%).

- 2) тржиште - фер однос према добављачима, конкурентима и купцима;
- 3) радно окружење - безбедни и мотивишући услови за рад;
- 4) животна средина - минимизовање негативних утицаја на природно окружење;
- 5) локална заједница - подршка економском и друштвеном развоју локалне заједнице.

Да би компанија добила КДО сертификат, мора да испуни најмање 75% релевантних индикатора. У области локалне заједнице листа индикатора обухвата (*ibid.*, 81):

ИНДИКАТОР	Ниво важности*
Компанија врши процену утицаја које њено пословање има или може имати на локалну заједницу	елиминациони
Приликом доношења стратешких одлука, компанија активно консултује стејкхолдере	елиминациони
Компанија има успостављен стални дијалог са стејкхолдерима из локалне заједнице	врло утицајан
Компанија има развијену методологију за праћење односа са локалном заједницом, коју редовно примењује	утицајан
Компанија учествује у планирању развоја локалне заједнице	врло утицајан
Компанија спроводи заједничке пројекте са јавним институцијама или ОЦД	врло утицајан
Компанија има јасно дефинисане и транспарентне процедуре и правила за доделу новчаних донација	елиминациони
Компанија има дефинисану Политику улагања у заједницу/Политику донација	врло утицајан
Политика улагања у заједницу усклађена је са мисијом, вредностима и циљевима компаније	врло утицајан
Укупни буџет за улагања у заједницу је унапред одређен на годишњем нивоу	врло утицајан
Буџет за улагања у заједницу одређен је у процентуалном износу у односу на профит компаније	утицајан
Компанија додељује нефинансијске донације	врло утицајан
Компанија укључује запослене у програме подршке локалној заједници	утицајан
Компанија прати и анализира ефекте својих улагања у локалну заједницу	утицајан
При додели спонзорства, компанија се, поред пословним интересима, руководи и критеријумима друштвене користи, у складу са мисијом, вредностима и циљевима	врло утицајан

* односи се на значај одређеног индикатора, у односу на значај и/или степен развијености који нека тема/пракса има у контексту ДОП-а у Србији. Сви индикатори елиминационог нивоа важности морају бити у потпуности или делимично испуњени да би компанија могла да добије сертификат.

Осим сертификације, на развој корпоративне етике позитиван утицај имају системи у оквиру Привредне коморе, који укључују рад коморских органа (изборни суд, суд части, арбитража), етички кодекс понашања и кодекс корпоративне етике.

Истраживање које је спровео Сена (2011) у предузећима у Србији показало је да се концепт ДОП-а реализује према потреби или кроз друге пословне

функције (као део маркетинга или интегрисаних система управљања) у 93,8% случајева, док се у 50% анализираних предузећа овај концепт не планира.

Анализа улагања 17 чланица Форума пословних лидера Србије у локалну заједницу током 2012. године показала је да су компаније највише улагале у (према значају): образовање, заштиту животне средине, спорт, културу и уметност, социјалну инклузију, подршку локалном економском развоју, запошљивост, људска права, предузетништво и активно старење (Forum poslovnih lidera Srbije, 2013). У програмима корпоративне филантропије најчешћи стратешки партнери су им биле организације цивилног друштва (63%; где су најчешћи партнери удружења особа са инвалидитетом и студентске организације), а знатно мање (28%) државне институције и локалне самоуправе.

Перцепцију становништва о ДОП-у предузећа у Србији показало је истраживање спроведено крајем 2009. године¹⁴³, где је Електропривреда Србије (ЕПС) заузела друго место (са скоро 25%). Сматрамо да овако добру позицију ЕПС (са специфичном позицијом као монополистичка државна компанија) није заузела само због великог ангажовања у области друштвене одговорности, већ и због добре медијске подршке као и „слабе конкуренције“ односно генерално ниског нивоа примене ДОП-а у осталим компанијама у држави. Важно је подсетити да ДОП не подразумева само филантропска улагања (у образовање, културу, спорт и др.¹⁴⁴) и подршку запосленима, већ – што је нарочито значајно у сектору рударства - континуалну подршку локалној заједници и посвећеност

¹⁴³ Агенција Медијум Галуп и дневни лист Блиц обавили су истраживање о друштвеној одговорности домаћих предузећа 2009. године. Истраживање је спроведено 17-22. 11. 2009. на 1.022 испитаника (Telekom i EPS pre svih, Blic, 16.12.2009, према Ћећа, 2011).

¹⁴⁴ У Извештају о друштвено одговорном пословању (ЕПС, 2011) за 2010. годину, једином доступном на сајту компаније, видимо да је ЕПС улагао у заштиту животне средине, образовање, културну баштину, заштиту здравља, квалитета живота националних мањина, спорт, усавршавање запослених, али се не наводе подаци о финансијским аспектима улагања (% профита) нити евентуалном напретку током година. РТБ Бор своје активности усмерава у побољшање локалне заједнице, учествујући у обнови и изградњи инфраструктурних објеката у Бору, Мајданпеку и селима тих општина; као и у донације и спонзорства (социјално угроженима, култури, образовању, науци, спорту итд.; према <http://rtb.rs/primer-strane/drustveno-odgovorno-poslovanje/>, приступ 17.04.2014.)

заштити животне средине уз примену поменутих добровољних принципа и стандарда (ISO 26000, GRI, EITI, Екваторска начела и др.). Међутим, велике компаније које се баве екстракцијом минералних сировина попут ЕПС и РТБ Бор (и неке др.) се до сада нису обавезале на примену ових добровољних принципа, што умањује целовитост приступа ДОП-у и користи за заједницу (изузетак је НИС која је, као прва компанија у Србији, 2010. објавила извештај о друштвеној одговорности сачињен у складу са стандардима GRI¹⁴⁵). Такође, досадашња пракса кашњења са доношењем прописа у области ДОП-а илустрије декларативни однос државе према овом значајном инструменту, чије спровођење се додатно успорава недостатком стимулативних средстава попут укидања пореза на донације и др. Уколико се настави постојећи тренд несистематске државне подршке, не можемо очекивати значајан напредак у овој области у наредном периоду.

У случају рударских компанија у Србији (великих попут ЕПС, РТБ Бор) најслабији аспект представљају улагања у заштиту животне средине, док су због социјалистичког-самоуправног наслеђа релативно развијени сарадња и помоћ локалној заједници (нарочито када је реч о запошљавању локалног становништва)¹⁴⁶. Нафтна индустрија Србије (у већинском власништву Гаспром њефта 56,1%, и Републике Србије 29,9%; експлоатише 53 нафтних и гасних поља у Србији) награђена је 2013. за допринос корпоративној филантропији на националном нивоу¹⁴⁷.

Последњих година Србија је постала привлачно тржиште за стране рударске компаније (Rio Tinto, Freeport McMoran, Reservoir Mineral, Avala Resources и др.),

¹⁴⁵ Према „Strategija održivog razvoja – prioritet NIS-a“, Vibia

http://www.vibia.rs/vibia_new.php?page=izvestaj_article&ID=802&lang=sr (приступ 23.04.2014.).

¹⁴⁶ Међутим, вишедеценијски приступ запошљавања локалног становништва (и стварање технолошких вишкова) мотивисан убрзавањем процеса експорпријације и предупређивањем побуна због ниских експорприационих цена карактерише потпуно **одсуство праћења ефеката** пројеката (имплементације), тако да немамо поуздана знања о томе какви су учинци изградње и радова на локално становништво.

¹⁴⁷ За програм ДОП под називом „Сарадња ради развоја“ кроз који је подржала 145 пројеката са укупно 88 милиона динара (деталније о свим пројектима ДОП на <http://www.nis.eu/odrzivi-razvoj/odgovornost-prema-drustvu>).

али експанзију геолошких истраживања и велика улагања (према подацима Министарства природних ресурса, рударства и просторног планирања, у рударство у Србији уложено је 87 милиона евра током 2012, види VDT, Trifunović, 2013) не прате одговарајући напредак сарадње и помоћи локалним заједницама. Сматра се да стране компаније због жеље за бољим имиџом и добром сарадњом са локалном заједницом а ради лакше реализације активности, више пажње посвећују ДОП-у од домаћих. И поред тога, приликом креирања механизма који ће повећати друштвену одговорност свих актера значајно је имати на уму истраживање Lynch-Wood и Williamson (2007; према Prno & Slocombe, 2012) којим су утврдили да мала и средња предузећа ретко примењују SLO – највише због одсуства друштвених и тржишних притисака који се најчешће повезују са великим компанијама.

3. СТРАТЕГИЈА ЗАТВАРАЊА РУДНИКА

3.1. Утицаји на заједнице

Последице затварања великих рудника често се значајно осећају на националном, али и међународном нивоу (у случају да су запослени из околних земаља, као што је то нпр. случај у рудницама у Јужноафричкој Републици¹⁴⁸) и узрокују значајне миграције (некад и стотина хиљада радника, према Hoskin, 2001:114). За анализу утицаја на националном нивоу илустративан је пример Велике Британије, где је у сектору угља 1981. године било запослено 229.000 радника, да би након неуспелих штрајкова 1984/85. и затварања великог броја рудника¹⁴⁹ била

¹⁴⁸ Године 1987. у Јужноафричкој Републици (ЈАР) радило је 477.000 мигрантских рудара, да би 2001. њихов број био тек нешто изнад 200.000. Из Лесота је 1990. године у рудницама злата радило око 109.000 рудара, да би због стагнације цена злата и затварања неких рудника њихов број опао на 46.000 током 2006. (према Маја, 2007). Колико је то значајно утицало на становништво и економију Лесота говори податак да је 1990-их око половине активне популације радило у ЈАР, већином у рудницама, што је према проценама чинило око 75% БДП-а Лесота (према Harington et al., 2004).

¹⁴⁹ Године 1983. у В. Британији било је 174 рудника угља, да би их данас, 2014. остало само пет јамских и неколико површинских. Угаљ се користи за 40% енергетских потреба земље, а према Association of UK coal importers (<http://www.coalimp.org.uk/3.html>) 2013. је увезено скоро 50 милиона тона тј. 82% потребних количина.

отпуштена и већина рудара. После 20 година, 90.000 ових рударских послова и даље није било надокнађено другим привредним секторима (Otto et al., 2006:223). У Аустралији је за 18 месеци (09.1997-03.1999) отпуштено преко 3.000 рудара, а процењено је да је на сваки изгубљен посао рудара угља, у локалној заједници директно изгубљено још три посла (ibid.). Студија о утицају губитка рударских радних места на отпуштања у другим секторима (рађена за New Mexico's Phelps Dodge Mining Company) утврдила је да ће отпуштање 400 рудара утицати на губитак 250 радних места у топионици, 300 послова у локалу и 950 широм земље (ibid., 224). Према неким проценама, индиректни (укључујући и неформалне) послови који подржавају рударство могу бити у односу и до 6:1 (MacFarlane, према Warhurst et al., 1999:85), што увелико премашује одговорност компаније и од изузетног је значаја за предузимање одговарајућих активности и политика на регионалном и националном нивоу.

Осим губитака радних места, престанак прилива новца од рударских пореза (такси) и повећавање расхода смањује квалитет социјалних и нарочито комуналних услуга и становања¹⁵⁰ на угроженом подручју (Haneу & Shkaratan, 2003). Испоставило се да држава често није у могућности да адекватно одржава школе, болнице, путеве и др. које је рударска компанија изградила (World Bank & International Finance Corporation, 2002a:3)¹⁵¹. Поред тога, рударске заједнице често немају довољно капацитета да одрже кохезију, апсорбују негативне шокове и ублаже друштвену нестабилност, отуђеност и апатију (Haneу & Shkaratan, 2003:10). Интензитет ових утицаја зависи од специфичних фактора као што су врста насеља, економска диверзификација (и степен зависности од рударства), друштвени састав и кохезија, и др. Највећи утицаји биће у изолованим насељима, високо зависним од рударства и пратећих активности, без значајнијих економских

¹⁵⁰ У Русији и Украјини су 1990-их рударска предузећа предале општинама стамбену и друштвену имовину, често у лошем стању због негативних утицаја рударства (слегања тла, подземних вода и сл.) и слабог одржавања (Haneу & Shkaratan, 2003:9-10).

¹⁵¹ Рударске заједнице су често зависиле од инфраструктуре и услуга које су обезбеђивали рудници, нарочито у удаљеним крајевима. У Источној Европи, бившем Совјетском савезу као и многим земљама Африке, Азије и Латинске Америке, значајан део стамбених објеката, обданишта, школа и болница био је у власништву рудника пре приватизације (World Bank & International Finance Corporation, 2002a:3).

и друштвених веза са околним подручјима. Maude и Hugo (1992, према Warhurst et al., 1999:84) наводе да ће затварање нових компанијских градова имати разорне последице на њихове становнике али минималне ефекте на околне регионе¹⁵², док ће напротив, исти процес у градовима са снажнијим економским везама имати много веће регионалне утицаје. Поред тога, већи негативни ефекти биће у старијим рударским насељима, са већим процентом приватног стамбеног власништва.

3.2. Утицаји на појединце

Друштвено-економски утицаји затварања рудника и масовног отпуштања радне снаге на индивидуалном нивоу могу бити поражавајући, са озбиљним и дуготрајним последицама. Осим квантитета, проблем је и квалитет послова (Haneу & Shkaratan, 2003) – тешко је наћи дугорочан, добро плаћен посао у региону у коме развојне активности стагнирају или опадају. Истраживања (Warhurst et al., 1999:81) показују да расељени радници обично добијају послове нижег професионалног статуса и лошије плаћена, имају повишен крвни притисак и ниво холестерола, често се одају алкохолизму и уживању дрога, и веће су шансе да ће се развести или злостављати чланове породице. Пораст незапослености за само 1% повезује се са повећањем самоубиства за 4,1%, убистава за 5,7% и одласком у душевне болнице за 4,3% (Kinicki et al., 1987; према Warhurst et al., 1999:81). Истраживање у Русији, Румунији и Украјини (Haneу & Shkaratan, 2003) је показало да долази до пораста неформалних, несигурних облика запошљавања са слабијом правном и социјалном заштитом, и до појаве посебно угрожених група на овако високо конкурентном тржишту радне снаге. Реакција појединаца се може поделити на три основна (идеална) типа (Warhurst et al., 1999:83): пасивна (порицање, неактивност и сл.), активна и одговарајућа (прилагођавање постојећим ресурсима, нове стратегије зарађивања), и активна и неодговарајућа (деструктивно понашање), а за сваку групу је потребно обезбедити различите врсте подршке.

¹⁵² Пошто су многа рударска насеља у Аустралији и Канади пројектована са унапред познатим, ограниченим животним веком, њихови становници су тога били свесни, а често су млађи и боље образовани, па ће лакше наћи друго запослење (Warhurst et al., 1999:84).

3.3. Како предвидети и ублажити негативне ефекте?

Затварање рудника представља комплексну проблематику која, поред значајних негативних социо-економских ефеката, отвара и питање заштите животне средине, здравља и сигурности становништва, затим различита правна, финансијска и техничка питања. Основни стандарди који се односе на процес затварања рудника су значајно поштрени у последњих 15-20 година, и осим еколошких аспеката (реhabилитације/санације земљишта, флоре и фауне поремећених рударским радовима до стања компатибилног са коришћењем земљишта пре рударства) сада се односе на постизање целокупне *одрживости*, односно регулисања социјалних, економских и институционалних утицаја у региону. Стога се затварање рудника планира са истом пажњом и детаљношћу као и отварање и пожељно је на време (пре започињања рударских радова) урадити **ex ante процену социјалних утицаја и ризика** у коју су активно укључене све заинтересоване стране. Најбоље је применити интегрално планирање затварања рудника, које ће се спроводити од самих почетака (фазе истраживања и израде претходне студије изводљивости) па све до пост-експлоатационог периода, и такође све време ажурирати *план затварања рудника* (приручник *Планирање интегралног затварања рудника* објавио је ICMM, 2008). При томе се нарочито инсистира на што транспарентнијем и обухватнијем укључивању свих интересних група у процес консултација и доношења одлука.

При планирању затварања рудника неопходно је пре свега: заштитити здравље и сигурност људи, ублажити (ако је могуће елиминисати) негативне еколошке утицаје експлоатације, омогућити продуктивно коришћење земљишта (враћањем у првобитно стање, или ако то није могуће – у прихватљиво алтернативно стање) и увећати социјалну и економску корист за време развоја и рада рудника па до периода након престанка рударских радова (De Sa, 2005, нпр. тврди да су најуспешнији пројекти реализовани када је рударска компанија од најранијих почетака подржала капацитете локалне заједнице у снабдевању рудника добрима и услугама, док није успостављено одрживо пословање).

Према Laurence (2001:316), највећи број међународних анализа бавио се напуштеним рудницима. При томе су се истраживања у Аустралији бавила пре свега еколошким утицајима, док су у Канади више пажње посвећивали питањима

ризика и сигурности. Laurence (2001) је у оквиру једноставне аналитичке технике – модела за класификацију ризика, покушао да дефинише универзалне факторе ризика повезане са затварањем рудника: заштиту животне средине, сигурност и здравље, друштвене и ризике заједнице, ризике финалне намене земљишта, правне и финансијске ризике, и техничке ризике (Табела 11). Додељивањем тежинских фактора сваком од ових ризика, а у складу са претходним искуством и карактеристикама саме локације и пројекта, могуће је са више аспеката квантитативно одредити релативни значај ризика затварања рудника¹⁵³.

Бројни су **трошкови** повезани са затварањем рудника: измештање радника, заштита и рехабилитација животне средине, осигурање локације од приступа јавности због могућих опасности, дугорочан мониторинг и др. Због тога је важно одредити ко ће преузети одговорност за финансирање и спровођење ових (и пратећих) активности пре него што се изда дозвола за екстракцију. Уместо компанија¹⁵⁴, дуго времена ове трошкове је финансирала држава (и то управо у периоду када су смањени приходи од пореза који су држави на располагању). Осим државе, део трошкова могу да носе и: појединци; радници или учитељи који морају да финансирају пресељење; локално пословање које ће пропасти; или јавност због смањене продуктивности екосистема – при чему ће највише бити угрожени сиромашни (Danielson, 2004:19-20).

¹⁵³ За рудник уранијума у Аустралији изграђен на земљи Аборицина и окружен националним парком у анализи су примарним ризицима дате следеће оцене: животна средина Ржс = 8; сигурност и здравље Рсз = 4; друштво и заједница Рдз = 8; итд. Следећи корак је представљало набројати и одредити значај секундарних питања, која су у овом случају у области животне средине: вода = 9, ваздух = 5 итд.; а онда одредити значај специфичних-терцијарних ризика (у оквиру воде то су: низводно коришћење за пиће = 10, загађеност тешким металима = 9 и седиментација = 3). Укупни ризик у области животне средине Ржс = оцена животне средине x [оцена воде x (специф. ризици воде) + оцена ваздуха x (специф. ризици воде) ...] = 8 x [9 x (10+9+3) + 5 x (...)]. Укупни фактор ризика затварања рудника одредио би се сумом свих појединачних ризика, која се може анализирати на основу скале засноване на досадашњим искуствима (види Laurence, 2001:324-332).

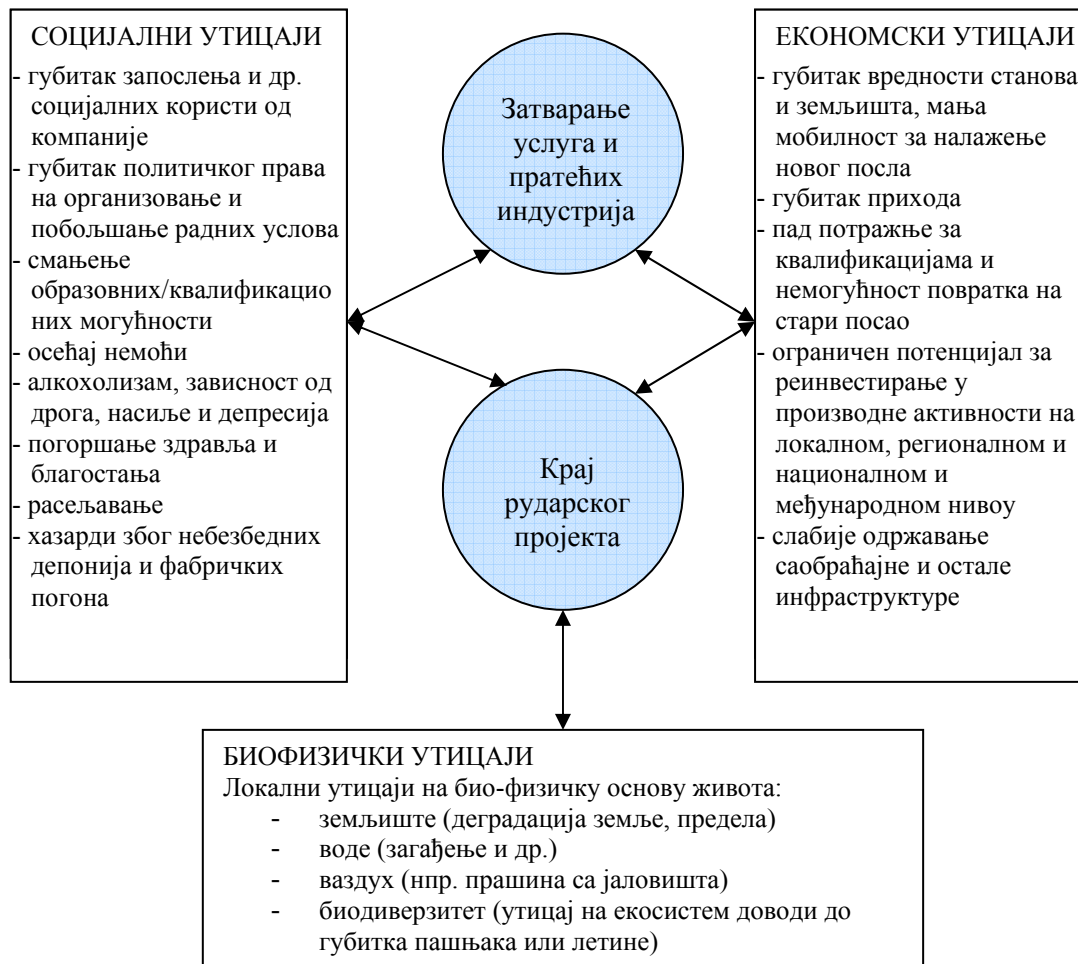
¹⁵⁴ У прошлости компаније често нису носиле ове трошкове из различитих разлога: због већинског власништва државе, недостатка механизма за одређивање одговорности компанија, банкротства и др.

Табела 11 – Могући фактори ризика повезани са затварањем рудника (Laurence, 2001:318-22)

ФАКТОРИ РИЗИКА	
Заштита животне средине	Воде (загађеност, дренажа, салинитет, могућност коришћења); ваздух (квалитет); систем земљишта (визуелни аспекти, изграђена инфраструктура, квалитет земљишта, пејзаж, комплексност успостављања флоре и фауне), отпад (депоније, јаловишта, опасни отпад), наслеђе
Сигурност и здравље	Отвори (јаме, површински копови, одводњавање); слегање; инфраструктура; сигурност; радијација
Друштвени и ризици заједнице	Запослени (обезбеђивање права, преквалификација, пресељење, захтеви за компензацијом); менаџмент (боља комуникација, свест о безбедности – повећање повреда како се затварање приближава, задржати нарочито кључно особље, извођачи-потенцијал за смањење трошкова); синдикат/представници запослених; власници земљишта (староседеоци и остали); угрожени становници; досељеници; локална управа; утицаји на заједницу (локални – FIFO или рударско насеље, компанијски град, изолација, традиција рударства у околини, висока стопа незапослености у локалу, моно-индустријски град, утицај на вредност земљишта, на породичне вредности, итд.; регионални, национални и међународни)
Крајња намена земљишта	Велика вредност (квалитетно пољопривредно земљиште, индустрија/ становање, природне вредности/наслеђе) средња (повратак претходног екосистема, шуме, пашњаци), мала вредност (поремећена локација, неплодно)
Правни и финансијски ризици	Влада (регулаторна усаглашеност; право – задржати, продати, одрећи се); повериоци (запослени, извођачи, компаније, влада); одредбе за санацију; потенцијал за негативни публицитет и утицај на посао
Технички ризици	План затварања (постоји?), напредак рехабилитације, тим за затварање, ресурси (исцрпљени ?)

На основу процењених ризика и утицаја, а у консултацији са локалним становништвом, треба развити **план/програм затварања рудника** и унапред брижљиво испланирати могуће развојне опције које ће, осим санације и рехабилитације загађене и деградиране животне средине, обезбедити запослење и привредни развој региона након завршетка рударских радова. Због великих трошкова власти све чешће унапред (пре издавања одобрења за експлоатацију) захтевају од компанија да обезбеде финансијске гаранције за фазу затварања рудника (тзв. фондове за рехабилитацију). У том смислу је широк распон инструмената финансијских гаранција који укључују готовину, неопозиве акредитиве, банкарске гаранције, менице, труст фондове, фондове за санацију, полисе осигурања и кредитна писма. Ове фондове потребно је законом регулисати и ставити их на увид јавности.

Планом затварања мора се предвидети које активности треба спровести, ко ће их спровести, потребна финансијска средства и ко ће их обезбедити, ко ће бити одговоран за дугорочну бригу о овим локацијама а ко за мониторинг и колико дуго.



Шема неких социоекономских утицаја затварања рудника (Warhurst et al., 1999:85).

Као најчешћа **решења** за очекиване проблеме примењују се следећи инструменти (Haney & Shkaratan, 2003:10-11; World Bank & International Finance Corporation, 2002a:4):

- интервенције на тржишту радне снаге – исплате вишку запослених (социјални програм)¹⁵⁵, обезбеђивање микро кредита појединцима и субвенција малим и

¹⁵⁵ Искуство је показало да финансијска помоћ није довољна уколико се не комбинује са подршком отварању нових послова. World Bank & International Finance Corporation (2002a:4) наводе пример Румуније, где је 1998. године 80.000 радника (око 50%) прихватило понуду владе да се за знатну једнократну помоћ преквалификују из сектора угља. Анализа показује да је већина

средњим предузећима, техничка помоћ и подршка развоју пословања, програми преквалификације и повезивање запослених са потенцијалним послодавцима;

- изградња капацитета заједнице - прикладно је планирати дугорочно пружање техничке помоћи заједницама. Капацитет и потребе заједница ће се временом мењати па програме помоћи треба повремено преиспитивати и усаглашавати са конкретним потребама. Запосленима у општинској управи потребна је обука, пошто управо општина (месна заједница) треба да преузме водећу улогу у усмеравању реакције на нове услове;
- сигурносне мреже за најосетљивије (најугроженије) – попут деце, старијих и болесних; најчешће заједница и држава преузимају одговорност, а понекад се ангажују и компаније;
- јачање приватног сектора – иако се до сада показало да програмима подршке појединцима и малом бизнису није могуће надоместити највећи број изгубљених послова, државе и Светска банка избегавају подршку развоју великих предузећа (због постојећег ризика да би велика предузећа могла да апсорбују велика финансијска средства без много видљивог ефекта, помоћ не би требала да буде финансијска, већ у облику стратешког планирања, процене конкурентности и сл.);
- издвајање фондова за социјални програм – неопходно је издвојити их на време, могу да потичу од буџетског прихода централне владе од рударства, од рударске компаније или локалних власти;
- сигурно снабдевање храном – нарочито је важно за издвојене и руралне заједнице које су навикле да увозе већи део хране; потребно је организовати пољопривредну обуку и оспособити их да сами производе храну;

тог новца завршила у финалној потрошњи, пошто нису примењене мере за отварање нових послова. Након мање од годину дана, пошто нису успели да се снађу, радници су захтевали од владе посао и социјалну помоћ (која им је обезбеђена уз подршку Светске банке). Насупрот томе, у Горњој Шлезии у Пољској је велики број рудара је добио исплату за 24 месеца, али и саветодавне услуге за отварање малих послова – у чему је успела скоро трећина.

- родна питања – приликом смишљања стратегија за ублажавање друштвених утицаја престанка рударства треба обратити посебну пажњу на жене (нпр. организовати обуку за све чланове домаћинства, и др.).

Реск (2005) истиче да је значајно обезбедити да план затварања рудника постане саставни део животног циклуса пројекта, да у планирање рударских активности треба експлицитно укључити еколошке, социјалне и економске аспекте, као и да план/програм затварања рудника треба редовно иновирати од фазе планирања до затварања и пост-рударских активности.

Јасно је да ће се најбољи резултати постићи управо трилатералном сарадњом рударских компанија, угрожене заједнице и свих нивоа власти (de Sa, 2005). Док је у прошлости однос са заједницом највише почивао на филантропији, De Sa сматра да се друштвени и економски развој на локалном нивоу сада најбоље могу постићи уз помоћ јавно-приватног партнерства. Очекује се да локалне заједнице преузму иницијативу са циљем постизања дугорочне стабилности и одрживости након затварања рудника.

Warhurst и сар. (1999:81-2) сматрају да **најбоља пракса** (best practice) када је реч о решавању друштвено-економских утицаја затварања рудника подразумева:

- заснивати процес затварања на критеријумима развијеним у ПСУ;
- разматрати ефекте и решења за локално становништво на које се индустрија ослања, као и за формалну и неформалну радну снагу у руднику;
- укључити профиле радника и развој људских ресурса у план затварања да би се олакшала промена отпуштеним радницима и њиховим породицама;
- план управљања животном средином након затварања уколико постоји претња од загађења/еколошке штете, да би се повећале шансе алтернативних намена земљишта (нарочито пољопривреде)
- укључити алтернативно коришћење за становање, објекте и опрему, као и политике за одржавање друштвених мрежа и активности заједнице;
- најважнија је стална консултација са члановима заједнице, уз партиципативне приступе за унапређење планирања;
- обезбедити финансијске механизме за спровођење планова затварања и компензацију за отпуштене раднике;

- за отпуштене раднике обезбедити саветодавну подршку, програм преквалификације, помоћ у тражењу новог посла; и др.

Томе бисмо додали значај временске димензије, односно правовременог предвиђања могућих утицаја и разматрања најбољих стратегија, као и њиховог континуалног иновирања.

Да би се омогућио одрживи развој подручја, улоге и обавезе интересних група (према World Bank & International Finance Corporation, 2002a:13) у процесу затварања рудника су следеће:

- 1) **рударске компаније:** почињу планирање за затварање у фази изводљивости; редовно ажурирају планирање затварања, уз потпуно обелодањивање свих утицаја и проблема; раде у партнерству са локалним самоуправама и заједницама током одвијања рударства, планирања затварања рудника и самог затварања, изградњу капацитета и друштвеног капитала; обезбеђују доступност финансијских средстава за затварање у време затварања; спроводе затварање у складу са законима, прописима и споразумима са државним и локалним заједницама.
- 2) **локална заједница:** избегава зависност; учествује у планирању затварања; користи приход да се припреми за будућност.
- 3) **централна власт:** обезбеђује адекватан правни и регулаторни оквир за затварање, као и институције за праћење и примену његових одредби; одговорно инвестира и дистрибуира фискалне приходе од рударства; промовише одговорно локално и регионално планирање.
- 4) **локална управа:** припрема се за период после затварања; развија одрживо пружање услуга; подржава економску диверзификацију.
- 5) **цивилно друштво:** подржава заједнице у смањењу њихове зависности од рудника; ангажује се у пружању услуга, где је то могуће, пре и после затварања рудника; прати активности рударства и затварања.
- 6) **донорске и међународне финансијске институције:** подржавају власти (по потреби) да успоставе модеран оквир за затварање рудника, финансирају трошкове затварања и социјалне подршке за раднике који напуштају државне руднике, олакшају регионално планирање, подстакну економску диверзификацију; шире добру праксу.

3.4. Законодавство у Србији

У новије време већина развијених држава развила је законодавство којим се кроз систем дозвола дефинишу обавезе компанија и дају гаранције да ће потребни фондови/ресурси бити на располагању ради испуњења обавеза након затварања рудника (Danielson, 2004:20), али у Србији до сада то није био случај (осим када је реч о јавним предузећима).

Законом о рударским и геолошким истраживањима (2011, чл. 129), јавно предузеће које врши експлоатацију обавезује се да у случају планиране трајне обуставе рударских активности претходно изради програм затварања рудника. Средства за реализацију Програма обезбеђују се из буџета РС и других извора, а он садржи нарочито следеће мере за:

- 1) израду плана активности за затварање рудника;
- 2) санацију напуштених рударских објеката и њихово могуће коришћење;
- 3) санацију и рекултивацију земљишта на ком је вршена експлоатација;
- 4) решавање проблема заштите животне средине;
- 5) решавање проблема локалних заједница;
- 6) доношење програма решавања вишка запослених; и
- 7) одређивање износа средстава за реализацију плана затварања рудника.

Није јасно зашто се ова обавеза односи само на јавна предузећа, односно због чега су приватне – најчешће велике стране компаније ослобођене од ове обавезе. Такође, недостају смернице за израду програма затварања рудника.

Једино када је реч о рекултивацији земљишта, у Закону се истиче да су сви носиоци експлоатације „дужни да у току и по завршетку извођења радова на експлоатацији, а најкасније у року од једне године од дана завршетка радова на површинама на којима су рударски радови завршени, изврши рекултивацију земљишта у свему према пројекту рекултивације земљишта“ (чл. 130). Али, у пракси се овај временски рок често не поштује, нарочито када је реч о предузећима у државном власништву.

За напуштене руднике, за које више не постоји или није познат носилац експлоатације (о којима Министарство води посебну евиденцију), Закон прописује да се средства за санацију и рекултивацију такође обезбеде из буџета Републике (чл. 122).

Наше законодавство значајно заостаје за светским трендовима и иницијативама у области заштите становништва (интересних група), односно у недостатку строжијих правила, смерница и упутстава (али и инструмената за спровођење) рударске компаније у Србији нису у обавези да испуњавају међународно прихваћене стандарде добре праксе одговорног пословања (осим уколико не морају да испуне строжије захтеве међународних финансијских институција које их кредитирају или уколико су добровољно прихватиле неке од међународних принципа). Захтеви за одговорношћу компанија за причињену штету су мали, а чак се ни они често не поштују (због малих такси компанијама се често више исплати да плате казне него да уведу филтере или примене неке др. прописане мере). Стога је неопходно што пре развити инструменте ефикасне контроле процеса рударских и пост-експлоатационих активности, као и осигурање транспарентне, ефикасне и правовремене консултације са свим интересним групама као саставни део одвијања рударских активности, те припреме и планирања затварања рудника. Ризик неодговарајућег затварања рудника и учесталости дугорочног негативног еколошког и социјалног наслеђа наметнутог локалном становништву може се смањити законодавним мерама које се односе директно на фазу затварања рудника. Финансијска гаранција (депозит у банци, менице и сл.) представља један од могућих алата.

VII СОЦИЈАЛНИ АСПЕКТИ

У ПРОСТОРНОМ РАЗВОЈУ РУДАРСКИХ БАСЕНА У СРБИЈИ

1. ФИНАНСИЈСКЕ КОРИСТИ ОД РУДАРСТВА У СРБИЈИ ЗА ЛОКАЛНО СТАНОВНИШТВО

Од средине 1960-их¹⁵⁶ у Србији је, и поред врло тешких радних услова (нарочито у подземним рудницима где су несреће биле много чешће¹⁵⁷), посао рудара често био привлачан због релативно високих зарада у односу на просечне у земљи¹⁵⁸ (види Графиконе 3 и 4) – што је била последица специфичности политике запошљавања и одржавања социјалног баланса у СФРЈ. И данас је ситуација у

¹⁵⁶ У првом периоду после Другог светског рата није било довољно радне снаге за руднике, па је често присилно (или са лажним обећањима) довођена неквалификована радна снага са села (види Dobrivojević, 2010:122-23). Нова, социјалистичка држава није успевала да у том периоду обезбеди „заврбованим“ рударима пристојне животне услове: смештај и исхрана често су били изузетно лоши (у руднику „Крека“ 10 девојака спавало је у вешерници на бетону, без довољно ћебади; а за ручак су им нуђени остаци из мензе; *ibid.*, 124), зараде недовољне што је погодновало и ширењу проституције (у Борском руднику је 1953. године 350 радника и радница боловало од венеричних болести; *ibid.*, 126). У том периоду држава је фаворизовала мануелне раднике, па су нпр. у време потрошачких карти (1948-52) у најповољнијем положају били рударски и шумски радници који су добијали по килограм хлеба дневно (Dobrivojević, 2009:77). И поред фаворизовања у снабдевању, рудари у Сењским рудницима су због оскудице обуће силазили боси у јаме (*ibid.*, 78).

¹⁵⁷ Само у руднику мрког угља „Соко“ у Сокобањи до несрећа је дошло 1974. (погинуло 15 рудара), 1975. (погинуло 5 рудара) и 1998. године (погинуло 29 рудара). Највећа рударска несрећа у Србији догодила се у Алексиначком руднику мрког угља 17.11.1989. када је због експлозије метана погинуло 90 рудара, након чега је рудник затворен.

¹⁵⁸ У новије време рудари имају право на бенефицирани радни стаж, који у зависности од врсте посла који се обавља износи додатних 2 до 6 месеци на сваких 12 месеци рада. Међутим, због неусклађености законских прописа дешава се да и са 40 година радног стажа рудари не могу да се пензионишу ако нису напунили законом прописане минималне године старости. Према К. Петовар (консултације), просечно трајање коришћења пензије код рудара из јамских рудника је пре неколико деценија износило један (1) месец (прерачунато на број корисника и дужину коришћења пензија у односу на број запослених у јамским рудницима и просечно очекивано трајање живота)

Србији специфична, пошто је (према Стратегији управљања минералним ресурсима, 2012) од укупно 23.500 запослених у сектору минералних сировина око 70% запослено у компанијама које су јавна предузећа или су у државном власништву, где број запослених није одраз стварних потреба већ социјалног притиска на рударски сектор.

Посматрано на нивоу укупне националне економије, током периода 2001-2008. зараде су најбрже расле у примарном и секундарном, и претежно у јавном сектору (гране са исподпросечном зарадом припадају приватном сектору, мада је то одраз и чешћег „рада на црно“ у том сектору, исплате дела зарада „на руке“ и сл. како би се избегла социјална давања и порез). Тако су, према Matković и сар. (2010:18), просечне зараде у рударству и енергетици – углавном и даље државним предузећима, за преко једне половине више него зараде у индустрији која је највећим делом приватизована.

Посматрано на нивоу **сектора**, у периоду 2001-2010. године, највеће просечне нето зараде, у односу на просек зарада у Републици, остварене су у сектору финансијског посредовања, а затим у производњи електричне енергије, гаса и воде, и вађењу руда и камена (Стратегија и политика развоја индустрије републике Србије од 2011. до 2020. године, 2011). Од 2011-2013. највеће зараде су забележене у сектору управљачких делатности и саветовања, производњи дуванских производа, кокса и деривата нафте, и такође сектору рударства (у областима: експлоатација нафте и природног гаса, и услужне делатности).

Када је реч о **сектору рударства**¹⁵⁹, највеће просечне нето зараде, у односу на просек зарада у Републици, су у периоду 1965-2000. године у сектору

¹⁵⁹ У сектор рударства се према класификацији Завода за статистику у периоду 1965-2000 сврставају категорије (у оквиру групе индустрија и рударство): производња угља; производња нафте и гаса; производња руде гвожђа (од 1991. укинута као самостална категорија); производња руда обојених метала; производња обојених метала; производња неметала; и производња камена и песка. Од 2001. статистика уводи другачију поделу, и категорију „вађење и руда и камена“ са подкатегијама: вађење угља; вађење сирове нафте и гаса, услуге; вађење руда урана и торијума (2001-2003); вађење руда метала; вађење осталих руда и камена, да би од 2011. била издвојена категорија услужних делатности у рударству. Односно, **Уредбом о класификацији делатности** (2010), која је у потпуности усаглашена са Статистичком класификацијом економских активности Европске Заједнице (NACE Rev. 2, 2008), сектор рударства обухвата следеће области:

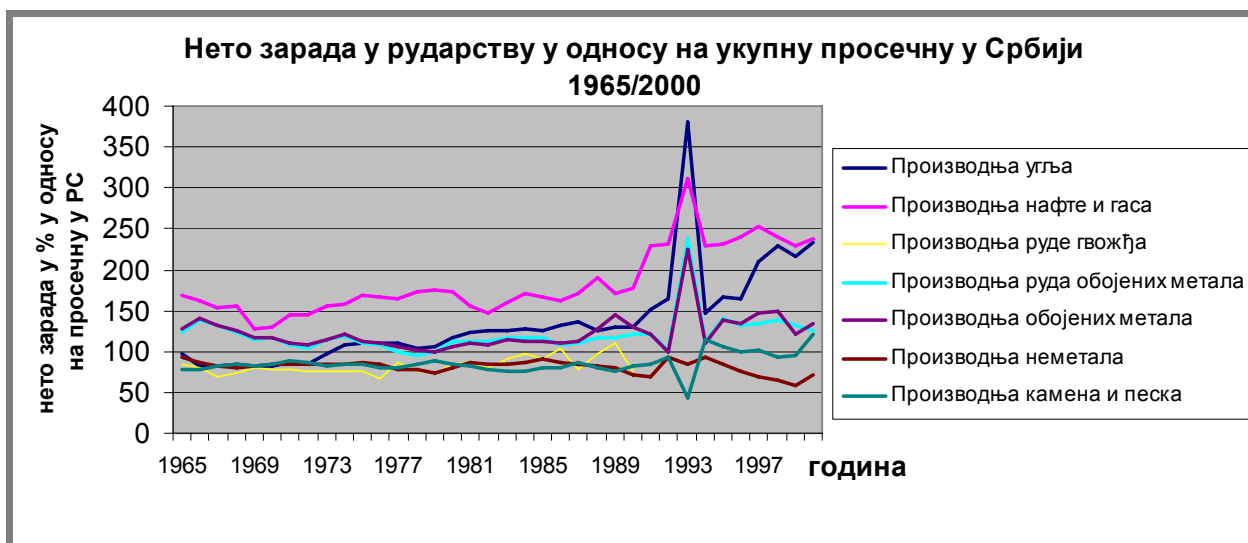
рударства (Графикон 3) остварене у производњи нафте и гаса, производњи угља и обојених метала; док су најмање зараде биле у производњи руде гвожђа и производњи камена и песка. У периоду 2001-2005. (Графикон 4) у сектору вађења руда и камена просечне нето зараде биле су за 20-50% веће од УПГ (укупна просечна годишња зарада у Републици), са тенденцијом пада. Од тога, највећа примања била су у секторима вађења сирове нафте, гаса и угља, а најмања у вађењу руда метала. (види Прилог 2). Након стагнације у периоду 2005-2008. године, од 2009. долази до раста зарада у односу на УПГ у свим секторима осим вађења осталих руда и камена, а нарочито у сегменту вађења сирове нафте и гаса и услуга. Од 2011. године статистика издваја категорију услужних делатности¹⁶⁰. Током 2013. године, просечне зараде у рударству биле су веће за 37% од УПГ на нивоу Републике, од чега су највећа одступања била у подсектору услужних делатности (за 142%, тј. 2,4 пута веће) и подсектору експлоатације нафте и гаса (за 116%).

Одређен број истраживача је последњих деценија почео да доводи у питање опште прихваћен став да рударство води до економског напретка, нарочито у удаљеним/изолованим регионима (далеко од урбаних центара). И површном анализом лако је утврдити да су многе државе највећи извозници сировина истовремено и међу најсиромашнијима. Frank (1966; 1967 према Freudenburg & Wilson 2002:550) скреће пажњу на ову „неразвијеност“ (“underdevelopment“), која се јавља делом због неповољних услова спољне трговине – сировине се извозе по ниској цени а готови производи увозе по високој.

експлоатација угља (са гранама: експлоатација каменог угља и антрацита, експлоатација лигнита и мрког угља), експлоатација сирове нафте и природног гаса, експлоатација руда метала (експлоатација руда гвожђа, експлоатација осталих руда метала), остало рударство (експлоатација камена, песка, глине и других сировина за грађевинске материјале, експлоатација осталих руда и камена), и услужне делатности у рударству и геолошким истраживањима (услужне делатности у вези са истраживањем и експлоатацијом нафте и гаса, услужне делатности у вези са истраживањем и експлоатацијом осталих руда).

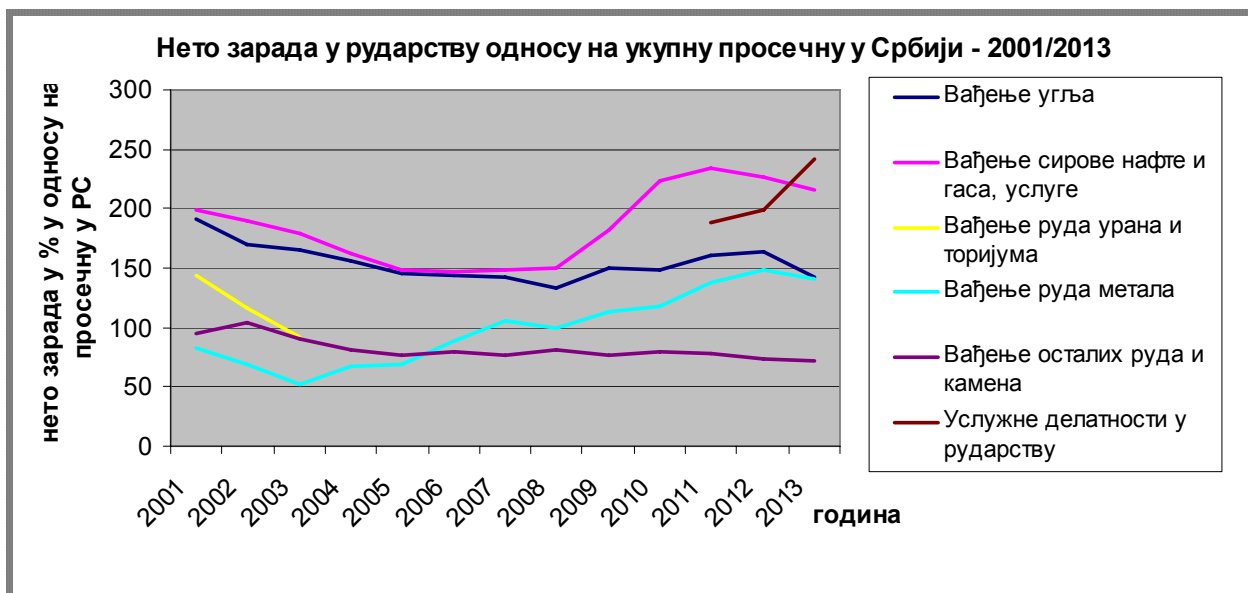
¹⁶⁰ Обухватају специјализоване услуге у рударству приликом истраживања минералних сировина, попут: истражних бушења, узорковања, мињања у рудницима, транспорт руде од експлоатационог поља до постројења за прераду и др.

Графикон 3 – Промене нето зарада у односу на укупну просечну зараду у РС за привредне делатности рударства, за период 1965/2000 (у %)



* највеће просечне нето зараде, у односу на просек зарада у Републици, су остварене у производњи нафте и гаса (за 27% до 210% веће од укупне просечне годишње - УПГ зараде у Републици), производњи угља (тек од 1974. просечне зараде су биле веће од УПГ, и то за 3% до 280%) и обојених метала (за 1% до 124%); док су најмање зараде биле у производњи руде гвожђа (и до 35% мање од УПГ зарада) и производњи камена и песка (и до 57% мање од УПГ зарада).

Графикон 4 – Промене нето зарада у односу на укупну просечну зараду у РС за привредне делатности рударства, за период 2001/2010 (у %)



* од 2001. долази до промена у класификацији делатности, вађење руда урана и торијума бележи се само у периоду 2001-2003, а од 2011. уводи се категорија услужних делатности у рударству.

** Највећа примања била су у секторима вађења сирове нафте, гаса и угља, а најмања у вађењу руда метала (испод УПГ).

Freudenburg и Wilson (2002) су, анализирајући око 300 квантитативних налаза о рударству у САД (ван метрополских подручја), закључили да око 50% налаза указује на негативне утицаје рударских радова на економски развој, око 25% је имало неутралан и само 25% позитиван утицај. Позитивни утицаји су највише повезивани са дохотком, а не са смањењем сиромаштва или стопе незапослености, и чешће се јављају у западним САД где доминирају велики нови рудници угља. При томе се јавља специфична аномалија („curious anomaly“ како је називају Elo и Beale, 1985; према Freudenburg & Wilson 2002:569), односно, долази до пораста просечног дохотка али и до повећања броја сиромашних, што значи да се у рударско-зависним регионима **не решавају** проблеми сиромаштва и незапослености.

Разматрано је пет општина са доминантним рударским и пратећим активностима у Србији: Бор, Костолац, Лазаревац, Лајковац и Мајданпек, од којих Лазаревац представља део метрополитенског подручја Београда, а Мајданпек пограничну општину. Општине Костолац, Лазаревац и Лајковац су у периоду 2010-2013. сврстане у групу јединица локалне самоуправе са степеном развијености изнад републичког просека (засновано на одредбама Закона о регионалном развоју и подзаконским актима¹⁶¹), Бор у другу групу са степеном развијености у распону од 80 до 100% републичког просека, и Мајданпек у трећу групу са степеном развијености у распону од 60 до 80% републичког просека (иако су личне зараде у последње две општине натпросечне – током марта 2014. просечна зарада је у Бору била за 21% већа од републичког просека, а у Мајданпеку за 7%, захваљујући пре свега, расту РТБ Бор групе).

Анализа је показала да у овим случајевима претежно постоји директна позитивна корелација између процента запослених у рударском сектору и пратећим активностима (током 2011. било је више од 40% у Бору и Мајданпеку, и

¹⁶¹ Пре свега Уредбама о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2010, 2011, 2012. и 2013. годину и Уредби о утврђивању методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе (ЈЛС), а применом основног и корективних показатеља економске развијености ЈЛС: масе зарада и пензија, прихода буџета ЈЛС, демографских промена, стопе незапослености, степена образовања и компензације за градове.

више од 50% у осталим општинама)¹⁶², висине просечне зараде у тој општини (Костолац, Лазаревац и Лајковац су 2011. и 2013. били међу првих пет општина са највећим нето зарадама у држави¹⁶³) и броја домаћинстава без прихода, док је корелација са стопом незапослености различита (Табела 12). Односно, општине Бор и Мајданпек (са најмањим процентом запослених у рударству и пратећим активностима) имају најнижа просечна примања (али и даље изнад просека Републике), а највећу стопу незапослености (која је већа од просека за Борску област, док је у Мајданпеку већа и од просека РС). Истовремено, ове општине имају и највећи проценат домаћинстава без прихода (који није већи од просека за РС, нити просека за Борску област). Док су током 2011. године у општинама Лазаревац, Лајковац и Костолац просечне зараде биле за преко 40% веће од републичког просека, у Бору су оне биле веће за око 11% а у Мајданпеку за само 1,6% (током 2013. просечне зараде су порасле у односу на републички просек, нарочито у последње две општине, види Табелу 12). Специфичан је пример Костолаца, где већина запослених није у рударству, већ у производњи електричне енергије (у ПД „Термоелектране и копови Костолац“ д.о.о. као дела ЈП ЕПС¹⁶⁴ и

¹⁶² Секторска структура запослености још увек рефлектује наслеђену привредну структуру из социјалистичког периода, у складу са моделом претежне тзв. "моно-структурне привреде", што је само потенцирано приватизацијом и реструктурирањем предузећа (Нацрт ППППН Костолачког угљеног басена, 2011).

¹⁶³ Односно, током 2011. највеће нето зараде имале су општине: Нови Београд (58.102), Костолац (56.013), Лазаревац (55.879), Сурчин (53.813) и Лајковац (53.613) (према Републички завод за статистику, 2012а). У 2013. овај редослед се мало променио: Стари Град (66.163), Сурчин (65.718), Лазаревац (64.941), Лајковац (62.313) и Костолац (61.947; све према Републички завод за статистику, 2014).

¹⁶⁴ Иако је већ неколико година у процесу реструктурирања ради побољшања ефикасности, ЈП ЕПС и даље има неефикасну структуру - састоји се од 11 привредних друштава, седам дирекција и два самостална сектора (ЕПС, 2012), а дискутабилна (делимична) приватизација „највећег српског губиташа“ или трансформација у неки од облика акционарског друштва се и даље одлаже. Према Zeković i Vujošević (2011:144), да би се побољшале ефикасност и рентабилност неопходна су знатна организациона прилагођавања. Исти аутори истичу нови тренд у земљама ЕУ где јавна својина поред традиционалних облика јавног власништва подразумева и нове облике јавног учешћа, конкурентне приватном сектору.

прерађивачкој индустрији)¹⁶⁵. Лајковац се у овој групи издваја као општина са најбољим параметрима: по зарадама је у првих пет у држави, има изузетно малу стопу незапослености (скоро 3 пута мању од Републичког просека) и најмањи проценат домаћинстава без прихода.

Табела 12 - Компаративни преглед запослености и зарада у пет рударских општина (подаци о стопи незапослености и домаћинствима без прихода доступни су само за 2011. год.; Попис 2011.)

2011 и 2013	Запослени (%)								Нето зараде у односу на просек РС (%)		Стопа незапо- слено-сти*	Домаћ. без прихода ** (%)
	Рударство		Прерађив ачка инд.		Произв. електр. Е		Укупно					
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2011
Бор	16,6	18,7	20,1	18,3	3,5	3,4	40,1	40,4	110,8	119,2	21,7	2,0
Костолац	0,1	0	13,7	15,0	54,0	64,2	67,8	79,3	147,5	141,0	21,1	2,0
Лазаревац	33,1	33,1	14,4	12,5	2,6	1,4	50,1	46,9	147,1	147,8	14,6	1,8
Лајковац	36,6	35,8	17,8	16,4	0	0	54,4	52,1	141,1	141,8	8,2	1,7
Мајданпек	20,9	21,4	23,6	34,3	2,3	2,0	46,7	47,7	101,6	104,8	25,0	2,6

* учешће незапослених у укупном броју економски активних; просек за РС 22,4%; Београдски регион (Београдска област) 17,9% (Лазаревац), Браничевска област 17,3% (Костолац), Колубарска област 12,8% (Лајковац), Борска област 19,3 (Бор и Мајданпек), извор: Попис 2011.

** просек за РС 2,73%; Београдски регион 3,12%; Браничевску област 4,06%; Колубарску област 1,93%; и Борску област 3,17, извор: Попис 2011.

Док се Лазаревац, Лајковац и Костолац ослањају на експлоатацију угља у површинским коповима и пратећу производњу електричне енергије, развој Бора и Мајданпека ослања се на површинску и јамску експлоатацију бакра и пратећих руда (сребра, злата и др.), и пратећу индустрију металургије. И ови аспекти делимично утичу на приметне разлике у просечним зарадама, стопи незапослености и проценту домаћинстава без прихода. Фактори диверзификације су повољнији за Бор и Мајданпек, диспропорцији највише доприносе зараде у ЕПС-у (у коме је запослен највећи проценат становника Костолца, Лазареваца и Лајковца) које су знатно изнад просека (и поред релативно ниске цене угља и електричне енергије - због одржавања социјалног мира, слабог процента наплате

¹⁶⁵ Према званичној статистици, у периоду 2011-13. укупан број запослених у Костоцу се смањило са 6.423 на 5.526, што је утицало на повећање учешћа запослених у електроенергетском сектору са 67,8% на 79,3%. Међутим, у статистици се јављају одређене недоследности: за 2011. број приватних предузетника за општину Костолац је процењен на 406 (Републички завод за статистику, 2012б), док за 2012. и 2013. годину ови подаци недостају.

доспелих рачуна и вишка запослених што условљава пословање са енормним губицима, које је неодрживо на дужи рок).

2. АСПЕКТИ УТИЦАЈА РУДАРСКИХ РАДОВА НА СТАНОВНИШТВО У ДОМАЋЕМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Србија је ратификовала највећи број поменутих међународних конвенција, декларација и споразума, од чега је многе смернице и препоруке уклопила у национално законодавство. У новије време нарочито је интензивно њихово усаглашавање са *acquis communautaire*, односно транспоноване прописа ЕУ у национални правни поредак.

За регулисање рударских и сродних активности од највећег значаја је регулатива која уређује области: рударства, просторног и урбанистичког планирања, заштите животне средине, социјалног развоја, људских права, заштите културних добара, учешћа јавности, пољопривреде и др. Основна стратешка опредељења у овој области исказана су у: Националној стратегији одрживог развоја (2008), Стратегији развоја Републике Србије (2010), Стратегији привредног развоја Србије до 2012. године, Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2015. године, Стратегији развоја социјалне заштите, Стратегији развоја и промоције друштвено одговорног пословања, Стратегији регионалног развоја, Стратегији за смањење сиромаштва у Србији (2003), Закону о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, Закону о рударству и геолошким истраживањима (2011), Закону о планирању и изградњи (2009), Закону о заштити животне средине (2004), Закону о експропријацији и др.

Националном законском регулативом нигде није предвиђена израда процена утицаја на социјални развој као самосталног документа. За планове, програме и основе у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, енергетике и рударства обавезна је израда СПУ и чини њихов саставни део (регулисано Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину, 2004). За пројекте из области рударства обавезна је израда ПУ као дела техничке документације (регулисано Законом о процени утицаја на животну средину, 2004). Процес ПУ и СПУ усклађен је са директивама ЕУ.

Заправо, обавеза израде посебне студије ПСУ, као и студије/плана пресељења (Resettlement Study/Plan) постоји једино уколико пројекат (делимично) финансирају међународне финансијске институције (Светска банка, ЕИБ, ЕБРД¹⁶⁶ и сл.).

У **Закон о рударству** (1995)¹⁶⁷ се Изменама и допунама 2005. године уводи обавеза приказивања утицаја експлоатације лежишта минералних сировина на друштвену заједницу¹⁶⁸ (коју је преузео и каснији Закон о рударству и геолошким истраживањима из 2011) у оквиру **студије изводљивости**, што подразумева приказ (види Правилник, чл. 9.¹⁶⁹): (1) утицаја на социјалну структуру становништва, (2) јавних и осталих објеката у зони утицаја рударских радова, (3) категоризације и измене структуре земљишта, и (4) измештања објеката инфраструктуре.

Политика државе значајно утиче на развој сектора минералних ресурса, па се у Стратегији управљања минералним ресурсима (2012) као проблеми истичу незаокружена законска регулатива (од закона и подзаконских аката донет је једино Закон о рударству и геолошким истраживањима, децембра 2011, а већ

¹⁶⁶ ЕБРД је 2011. одобрила кредит од 80 мил. ЕУР за потребе унапређења експлоатације угља (куповину нове опреме, заштиту животне средине). Реагујући на захтеве становника Вреоца да се кредит заустави док ЕПС не изврши ревизију плана расељавања, представници ЕБРД су изјавили да пресељење Вреоца „не представља део предложеног пројекта ЕБРД“, али „ако су идентификовани недостаци у процесу пресељења, Банка ће јако подстаћи ЕПС да их размотри“ (Savic, 2011). Независна процена међународне консултантске агенције АРУП (2011) утврдила је да „ЕПС-ов приступ куповини земљишта и расељавању становништва и два гробља испуњава критеријуме ЕБРД“, а да је „расељавање домаћинстава неопходно за реализацију пројекта чије финансирање је предложено ЕБРД на пољу „Ц“ и „Тамнава запад“ ... обављено на задовољство тих заједница“ наведено је у саопштењу ЕБРД (http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=07&dd=25&nav_id=527679 12.05.2014).

¹⁶⁷ Престао је да важи након усвајања Закона о рударству и геолошким истраживањима, 2011.

¹⁶⁸ Чл. 18, тачка 3: „студија изводљивости експлоатације лежишта минералних сировина са приказом услова и начина експлоатације, припреме минералних сировина, пласмана минералних сировина, мера заштите и санације животне средине и утицаја на друштвену заједницу, потребних новчаних средстава која ће бити ангажована и броја запослених“

¹⁶⁹ Правилник о садржини студије изводљивости експлоатације лежишта минералних сировина („Сл. гласник РС“, бр. 10 8/2006).

годину дана након усвајања приступило се раду на његовим изменама¹⁷⁰) и нерационално коришћење минералних ресурса као инструмент у борби против незапослености (посебно када је реч о угљу и бакру, тј. компанијама које су у власништву државе).

У **најновијем Нацрту**¹⁷¹ закона о геолошким истраживањима и рударству (из јануара 2014), само се спомиње обавеза израде студије оправданости (не више изводљивости), али не и њен садржај (који би требало да буде регулисан новим правилником); тако да за сада није изгледно да ће се у новом Закону спомињати утицај на локалне заједнице и грађане нити друштвена одговорност, као ни светске норме и стандарди попут EITI, GRI, и др.), што представља велики недостатак и показује неусклађеност овог закона који занемарује широко прихваћене савремене светске тенденције и иницијативе у овој области, укључујући и обавезе које је Република Србија преузела ратификацијом међународних докумената.

У **Стратегији управљања минералним ресурсима у РС (2012)** истиче се значај „социјалног стуба“, односно: промовисања суштинског доприноса минералног сектора (МС) у друштву, промовисање транспарентности на свим

¹⁷⁰ Већ 5.02.2013. Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања организовало је округли сто на тему „Нацрт закона о геолошким истраживањима и рударству“ који је тада стављен јавности на увид. Тада „су се сви учесници сложили да је постојећи Закон, усвојен децембра 2011. године, непримењив и донет без мишљења стручне јавности.“ (www.mprpp.gov.rs/?cat=112&paged=7 приступљено 03.04.2014). Након бројних критика, у јануару 2014. јавности је стављен на увид нови Нацрт закона, али ни при његовој изради није консултована академска заједница.

¹⁷¹ У тој верзији Нацрта Закона измењен је и износ **банкарске гаранције** за рекултивацију и санацију површинских копова, односно одлагалишта, која **није предвиђена важећим** Законом о рударству и геолошким истраживањима (2011). Тако будући инвеститори неће морати да уплате комплетан износ – како је било предвиђено у Радној верзији Нацрта (из 2013) већ само **30 одсто** износа за рекултивацију предвиђеног студијом оправданости. Значајну измену представља и најављено одузимање надлежности општинама - локалне самоуправе ће изгубити моћ одлучивања као и приход од накнада (према важећем Закону локалне самоуправе имају обавезу да издају одобрења за извођење примењених геолошких истраживања, експлоатацију, извођење рударских радова и геолошку и рударску инспекцију), па ће у случају да се овај предлог усвоји те послове обављати искључиво надлежно министарство.

нивоима (од локалног до националног; како би се избегли сукоби и дала подршка јасним и правовремено донетим одлукама у области истраживања, експлоатације и прераде МС), и промовисање друштвено корпоративне одговорности рударског сектора. Али осим декларативног признавања, нигде се не наводе конкретне мере и инструменти за спровођење ових принципа.

Такође се захтева израда „претходна студија оправданости, као и EIA и SIA студије за сваки конкретан локалитет“ за програме промоције и одрживог развоја рударства и геологије, али се нигде не наводи какви би били садржај и методологија те „SIA студије“, нити обавеза усвајања правилника којим би се то прописало.

Законом о рударству и геолошким истраживањима (2011, чл. 137), средства од накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса распоређују се буџету Републике (40%), јединици локалне самоуправе на чијој територији се врши експлоатације (40%) и Министарству (20%, односно 10% и 10% аутономној покрајини)¹⁷².

Прописана је израда годишњег програма спречавања и **отклањања штетних последица** насталих експлоатацијом минералних сировина (мисли се пре свега на рекултивацију и деградацију земљишта) од прихода Министарства, док се приход јединице локалне самоуправе користи за унапређење услова живота локалне заједнице а посебно за изградњу инфраструктурних и других објеката (на основу посебног програма мера). Међутим, нигде се не помиње потреба спровођења социјалне анализа последица насталих отварањем површинских копова – пре свега пресељење становништва, као и последица затварања рудника, тј. отклањање негативних ефеката због отпуштања радника, миграција итд., као ни начини и инструменти/средства финансирања мера за ублажавање тих последица.

¹⁷² Нацртом Закона о накнадама за коришћење јавних добара (из фебруара 2013, још увек није усвојен), предвиђено је да средства остварена од накнаде за истраживање и експлоатацију коришћења минералних сировина и геотермалне енергије у висини од 60% припадају буџету Републике Србије, и у висини од 40% буџету јединице локалне самоуправе, а ако се истраживање врши на територији аутономне покрајине – 10% се уместо републичком, упућује у покрајински буџет (чл. 141).

Питање **учешћа јавности** у планирању и уређењу простора регулисано је Законом о планирању и изградњи, Законом о ПУ, Законом о СПУ, и др. (укључујући и индиректно, попут Закона о државној управи, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја итд.)¹⁷³. У Закону о просторном плану Републике Србије (2010) у опште принципе просторног развоја РС убрајају се и „активна имплементација политике просторног развоја и учешће јавности“ и „већа транспарентност код одлучивања о просторном развоју“. **Законом о планирању и изградњи** (2009) истиче се значај хоризонталне координације која укључује и повезивање и партиципацију свих учесника у просторном развоју јавног и цивилног сектора и грађана; плански документи се обавезно излажу на јавни увид када грађани имају прилику да доставе примедбе; извештај о јавном увиду са одлукама (по свакој примедби) комисије за планове доставља се носиоцу израде планског документа који треба да поступи по одлукама, а у случају да усвојене примедбе суштински мењају плански документ – носиоц израде има обавезу да изради нови (чл. 50 и 51). Ово је **минималан приступ** учешћу јавности, пошто је јавна расправа сведена на ex-post увид (у фази Нацрта плана)¹⁷⁴ са могућношћу стављања примедби које су необавезне и не морају бити усвојене, без обзира на њихову утемељеност и/или оправданост. Информација о јавном увиду најчешће се објављује на огласној табли надлежне службе (евентуално на веб-сајту) или у локалним новинама, па се неретко дешава да грађани у сеоским насељима не буду на време обавештени о јавном увиду плана који може значајно утицати на њихову имовину и локалну заједницу. Петовар и Јокић (2013:447) истичу да чак и када се ради о плановима/пројектима који ће за последицу имати експропријацију и друге начине ограничавања становника у располагању имовином, Закон не постулира обавезу укључивања јавности и сарадњу обрађивача Плана са локалном заједницом и грађанима који живе на том подручју.

¹⁷³ Нпр. **Закон о локалној самоуправи** (2007) предвиђа обавезу органа и служби јединица локалне самоуправе да обавештавају јавност о свом раду, и да грађанима у остваривању њихових права и обавеза дају потребне податке, објашњења и обавештења.

¹⁷⁴ Са изузетком тзв. технократских приступа који су увек настојали на „оптималној“ односно минималној партиципацији актера, у свим другим приступима наглашава се значај учешћа јавности од самог почетка планирања и инсистира се на што ширем кругу учесника (види Vujošević, 2004:52-3).

Закон о СПУ (чл. 19) прописује излагање плана/програма на јавни увид и одржавање јавне расправе. Међутим, ни Закон о планирању и изградњи као ни Закон о СПУ **нису усаглашени** са Архуском конвенцијом која инсистира да се „...обезбеди учешће јавности у раној фази, када су све опције отворене и када је могуће ефективно учешће јавности...“ (члан 6), већ прописују укључивање јавности тек у завршној фази (одлучивања о нацрту плана/извештају о СПУ), када је смањена могућност значајнијег доприноса и утицаја јавности. Закон о СПУ има још један недостатак - не наводи на који начин ће процена и резултати консултација бити узети у обзир.

Генерално, највећи недостатак свих националних регулатива у погледу укључивања јавности је декларативни приступ, као и недостатак партиципативног приступа, пошто се учешће заинтересованих страна своди само на пасивно обавештавање јавности и могућност изношења примедби (изузетак чини Водопривредна основа Републике Србије, која активно укључује становништво у процес припреме плана управљања водама са консултацијама). Уместо активног учешћа у консултацијама, радионицама и сл., најчешће се покушава – нарочито код контроверзних пројеката (попут ширења површинских копова, изградње великих инфраструктурних система) који могу имати значајне негативне утицаје, да се јавности пружи само минимална количина основних података. Међутим, управо таква тајновитост и скривање често изазивају узнемиреност, страх и револт локалних интересних група, које затим притисцима могу одложити или сасвим зауставити планирани развој (као што се нпр. догодило у Шапцу, Ћићевцу и Ћуприји где је требало да се изгради постројење за прераду опасног отпада).

Грађани остварују право на приступ информацијама у поседу државних органа које се односе на заштиту здравља становништва и животне средине на основу **Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја** („право јавности да зна постоји увек када се ради о информацијама које се односе на угрожавање здравља становништва и животне средине“, члан 4). По потреби, грађани могу и да се обрате Поверенику за информације од јавног значаја, и да затраже информације и правну заштиту. Постоји могућност да државни органи прилично произвољно одбијају захтеве за добијање информација, што није усклађено са Архуском конвенцијом (CESID, SEKOR, 2012:39). Овај закон

прописује строжије рокове (него Архуска конвенција): мора бити одговорено у року од само 15 дана, без могућности продужавања тог рока, а ако је информација од значаја за заштиту здравља и животне средине, у року од 48 сати; накнадни рок од максимум 40 дана може бити одобрен ако су подаци обимни или комплексни.

На простору Србије, **инструмент експропријације** појављује се у одређеној форми у Српском грађанском законикау 1844. (Радосављевић, 2010), а Основни закон о експропријацији донет је у ФНРЈ 1947. Према Петовар (1983:214), основни недостаци Закона о експропријацији СР Србије из 1973. огледали су се у следећем: а) грађевинско земљиште је било фаворизовано у односу на пољопривредно; б) поступци заштите пољопривредног земљишта нису дефинисани; и ц) више пажње посвећено је правима предлагача и корисника експропријације него њиховим обавезама према субјектима експропријације. Значајан проблем представљао је чл. 16. који је прописивао да се накнада одређује „по правилу у новцу“, а само по споразуму странака „у виду давања друге непокретности...односно у другом облику“, чиме је предлагач експропријације био ослобођен обавезе да понуди алтернативе.¹⁷⁵ Овај Закон се везивао за тадашњи Устав СФРЈ, који је прописивао да „правична накнада не обухвата увећану вредност непокретности која је...резултат улагања друштвених средстава“ (чл. 82, став 3), чиме субјект експропријације бива оштећен¹⁷⁶ пошто за тако одређену вредност правичне накнаде (која је мања од тржишне вредности) не може да купи непокретност сличне величине или положаја¹⁷⁷. Остајући и у Закону

¹⁷⁵ То је исправљено у наредном Закону о експропријацији (1984), где се додаји став: „Накнада за експроприсано обрадиво пољопривредно земљиште земљорадника, коме је приход од тог земљишта услов за егзистенцију, одређује се, давањем у својину другог одговарајућег земљишта.“ (чл. 17).

¹⁷⁶ Устав је у истом члану 82. став 2 прописивао да се путем правичне накнаде **не могу битно погоршати** услови живота и рада које је власник те непокретности имао на основу њеног коришћења, чиме је у ставу 3 направљена логичка грешка.

¹⁷⁷ Према Петовар (1983:216), давање накнаде у новцу је нарочито погађало пољопривредна домаћинства на подручјима аграрне пренасељености са високим ценама пољопривредног земљишта (попут Косовско-метохијског лигнитског региона, где су нека домаћинства након добијања новца приликом експропријације постајала социјални случајеви).

о експропријацији из 1984. године (чл. 11), овај недостатак је исправљен тек Законом о експропријацији усвојеним 1995. године.

Анализа употребе инструмента експропријације у Србији од 1866. показала је могућност његове примене за злоупотребу моћи, нарушавање правне сигурности, кршење основних људских права и уставних гаранција (Stojanović, 2012). Иако Устав Републике Србије јамчи мирно уживање својине као једно од основних људских права, оно може бити одузето или ограничено у јавном интересу у складу са законом (чл. 58), у замену за накнаду која не може бити нижа од тржишне вредности (**Закон о експропријацији**, 1995, 2009, чл.1).

Уколико је експропријација обрадивог пољопривредног земљишта извршена због експлоатације минералних сировина или изградње енергетских објеката, власник коме је приход од тог земљишта услов за егзистенцију нема право да добије у својину друго одговарајуће земљиште (исте културе и класе или одговарајуће вредности) у истом месту или ближеј околини (чл. 15), већ му се исплаћује накнада у новцу (за коју, међутим, често не може да купи одговарајуће земљиште у близини уколико због спекулација и веће потражње дође до пораста цена). До проблема може доћи приликом процењивања цена непокретности које држава треба да исплати власнику. Законодавни оквир обезбеђује широка дискрециона овлашћења државних органа у одређивању (општег) јавног интереса, као и у процени висине и облика компензације. Међутим, пошто не постоје ограничења, дискреционо право органа управе подлеже злоупотребама (Stojanović, 2012). Marinković и сар. (2013:187) наводе да не постоји пропис (правилник) који би јединствено уредио питање процене вредности непокретности, па одређивање цене представља релативну категорију, зависну од низа фактора (у пракси, корисник експропријације најчешће доставља предлог цене, који пореска управа одређује на основу својих показатеља). Власници непокретности имају право жалбе, али до сада судским одлукама никада није било исплаћено више од цене коју је утврдила пореска управа.

У Закону има још (не)намерних пропуста који су у корист корисника експропријације. Тако корисник експропријације није дужан да обезбеди одговарајући смештај за власника имовине који је већ напустио парцелу или објекат због непријатности (Stojanović, 2012), које су нарочито присутне на

ободима површинских копова. Такође, иако домаћинство коме је стамбени објекат експроприсан због рударских радова има право (у оквиру укупне надокнаде) на једну грађевинску парцелу у случају расељавања дела или целог насеља, нису наведени рокови њиховог обезбеђивања, нити приступ избору локације (чл. 16).

Значајан недостатак овог закона представља и непостојање обавезе да корисник експропријације или држава обавесте угрожено становништво да је покренут поступак експропријације (над њиховим земљиштем), као ни да их информише која су им права. Само се наводи да „обавештење о поднетом предлогу за експропријацију ранијем сопственику доставља орган надлежан за доношење решења о експропријацији“ (чл. 50, став 2), али није прецизирано на који начин и када. Према Петовар и Јокић (2013:444), то је од нарочите важности у подручјима у којима живи сеоско, слабо образовано и слабо информисано становништво, где не постоје независне институције нити су доступни адвокати или правне службе које би грађанима могле да дају поуздана и благовремена обавештења о њиховим правима и условима експропријације.

Изменама Закона о експропријацији (2009) је начињен велики корак уназад, пошто је у чл. 20. додат став 10. да Влада може да одлучи о утврђивању јавног интереса и без претходног саслушања странака. Додати су и ставови 12. и 13. којима је прописано да се то решење објављује у „Службеном Гласнику РС“ и сматра да је достављено странкама даном објављивања, као и да се против тог решења у року од 30 дана може покренути управни спор. Ови ставови (12. и 13) су Одлуком Уставног суда (26.06.2013) престали да важе због кршења Устава (тј. ограничавања права власника непокретности) и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Када је реч о развоју великих рударских региона, вишедеценијска истраживања и пракса планирања и имплементације планова (започети у Институту за архитектуру и урбанизам Србије од краја 1970-их) показали су да „постојећа нормативно-планска регулатива у Србији не обезбеђује оптималне организационе и институционалне претпоставке за ефикасно управљање просторним развојем“ у овим регионима (Спасић и сар., 2010:3), односно да је потребна њена измена и прилагођавање у циљу, између осталог, постизања што већих бенефита за локалну и ширу друштвену заједницу. У том смислу, а

засновано на искуствима развијених земаља (пре свега Немачке), Спасић и сар. (2010) предлажу усвајање посебног законског документа којим би се детаљније регулисали услови планирања, уређивања и обнављања простора у великим рударским басенима, и на тај начин избегле измене регулативе у области рударства, енергетике, пољопривреде, шумарства, експропријације непокретности итд. Таквим, **интегралним** приступом заснованим на резултатима **мултидисциплинарних** истраживања ће се на најбољи начин усмерити економске, еколошке и социјалне промене (тј. постићи *одрживи развој*) које су резултат експлоатације и прераде минералних сировина, и усагласити са њима повезани, а међусобно конфликтни, интереси.

3. СТУДИЈА СЛУЧАЈА - КОЛУБАРСКИ ЛИГНИТСКИ БАСЕН

Највеће утицаје свакако изазива експлоатација у великим површинским коповима (где је најдрастичнији облик површинског рударства тзв. *mountain top removal*, односно поступак уклањања врха планине ради експлоатације угља, који узрокује највише негативних еколошких и здравствених ефеката; примењује се у Апалачким планинама). Експлоатација минералних сировина у свету има традицију дужу од једног века, али се интензивира након Другог светског рата (захваљујући развоју рударске механизације, али и повећању потреба за енергијом). У истом периоду почиње интензивна експлоатација руда у површинским коповима у Бору, Лазаревцу, Костолцу и Обилићу. Истовремено, развија се и методологија њиховог планирања у свету, а у Србији касније, тек крајем 1970-их. Први просторни план подручја посебне намене за подручје обимних рударских радова урађен је 1975-77. године за подручје рудника „Велики Кривељ“ код Бора, али је усвојен у измењеној верзији тек 1988. године (Спасић и др., 2007:35). Рад на припремању Просторног плана подручја посебне намене (ППППН) Колубарског лигнитског басена започео је још 1978. године, у међувремену су неколико пута мењане границе анализираног подручја¹⁷⁸, да би

¹⁷⁸ Првобитно је Планом била обухваћена површина 10 општина, које у то време самоуправног планирања нису успевале да се договоре о о правима и обавезама у поступку припреме, израде и доношења Просторног плана. Током 1989. договорено је да се План уради за „средишњи део“

План био усвојен тек 2008. године. У међупериоду су нагомилани проблеми узроковани развојем површинске експлоатације често били неодговарајуће решавани, применом краткорочних и привремених мера – путем урбанистичких пројеката, регулационих планова насеља и привремених дозвола (*ibid.*, 36).

Приликом планирања развоја рударских региона данас у Србији, као земљи у одмаклом стадијуму транзиције (која траје већ више од две деценије), ограничавајући фактор с аспекта ублажавања негативних утицаја рударства нарочито представља постојећи рудиментарни законодавни оквир у области управљања друштвеним утицајима развоја. Промене у међународним стандардима утицале су нарочито последњих десетак година (након 2000) на приступ планирању и праксу у Колубарском региону. Србија је у том периоду ускладила законодавство нарочито са *acquis communautaire*, док се остале међународне препоруке и смернице у вези са рударством и људским правима примењују у скромној мери - најчешће по потреби због испуњења услова међународних кредитних институција и сл. међународних обавеза.¹⁷⁹

Колубарски лигнитски басен простире се на око 600 km² и обухвата делове територија општина Лазаревац, Лајковац, Уб и Коцељева, и мање делове територија општина Аранђеловац, Барајево и Обреновац. Истражни радови се континуално обављају, па се процене билансних резерви угља стално повећавају¹⁸⁰, а према садашњим сазнањима „продуктивни део“ басена (геолошка контура лежишта лигнита у оквиру које је могућа експлоатација) заузима око 520 km² (детаљније у ИАУС, 2008д). Изнад лежишта лигнита налази се претежно пољопривредно земљиште високог бонитета које се користи за ратарство и воћарство; туда пролазе важне путне и железничке саобраћајнице (Ибарска магистрала, пруга Београд-Бар и др.), али је формирано и око 60 насеља (од којих

лигнитског басена у коме су били најизраженији конфликти између рударства и окружења (Спасић и др., 2007:35).

¹⁷⁹ Већ смо раније напоменули да осим обавезујућег законодавства у овој области, у Србији недостаје и свесност о значају друштвене одговорности предузећа. Ретко, неке међународне рударске компаније примењују светске препоруке и смернице у сфери корпоративне етике.

¹⁸⁰ Према подацима експертизе урађене за ПП подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена (ИАУС, 2008д), укупне резерве лигнита износе 3.577 x 10⁶t.

четири: Лазаревац, Лајковац, Уб и Коцељева имају функцију општинског центра; Spasić и Džunić, 2010:31).

Експлоатација угља у Колубарском басену обавља се од 1952. године (када је отворен први површински коп; последњи јамски рудник затворен је 1974), и за то време је изазвала бројне развојне, еколошке, социјалне и просторне конфликте и трансформације, специфичне по свом облику, обиму и динамици. Данас је ПД РБ „Колубара“ највећи произвођач угља у Србији (остварује 70% укупне производње), и један од највећих у Европи¹⁸¹. Отварање нових површинских копова и ширење постојећих утиче на промену намене земљишта (трансформација и привремено заузимање пољопривредног земљишта), промену својинских односа (експропријација), расељавање становника, измештање насеља, инфраструктурних система, привредних и комуналних објеката и др. У оваквим околностима, сматрају Јокић и Петовар (2010), где је развој енергетике дефинисан на националном нивоу као јавни интерес (са приоритетом у односу на регионалне и локалне интересе), успостављени су прилично слаби механизми за заштиту права и интереса грађана и локалних заједница. То се односи на њихова својинска права, на вредност и употребљивост њихове материјалне својине (објеката, земљишта и др.), као и на услове и квалитет живљења (загађеност животне средине, повећање морбидитета и морталитета, уништавање саобраћајница, недоступност јавних служби, снижење нивоа подземних вода и др.).

У Србији су прва истраживања о условима живота у насељима у близини копова угља, проблемима локалног становништва и пракси пресељења рађена од средине 1970-их/почетка 1980-их, највише у оквиру израде просторних планова (нпр. у Институту за криминолошка и социолошка истраживања и Институту за

¹⁸¹ Значајно је напоменути да у основна обележја политике развоја сектора угља у ЕУ спада: непостојање субвенција за сектор производње лигнита (већ само за мрки угаљ и кокс); субвенције се односе само на област социјалних аспеката; домаћи угаљ ће бити замењен увозом и др. (више у Zeković, 2010), а нарочито се у последње време истичу тежње за увођењем чистих технологија ради значајног смањења емисија угљеника из термоелектрана (тзв. „стратегија чистог угља“). Иако ЕУ тренутно задовољава око 30% својих енергетских потреба захваљујући угљу, настојања су да се што више користе обновљиви извори енергије. Ови трендови су од великог значаја за развој експлоатације угља у Србији, као и однос рударских компанија према угроженом становништву и запосленима.

социјалну политику због расељавања становништва са подручја откопа Тамнаве, 1974-75; у Институту за архитектуру и урбанизам Србије поводом израде Просторног плана рударско-енергетског комбината „Колубара“, 1980; за детаље видети Petovar, 1983). У том периоду (према Petovar, 1983; Спасић и сар., 2007), најзначајнија питања у оквиру пресељења су била: омогућавање алтернатива (новчана накнада или одговарајућа парцела), примена специфичних приступа за осетљиве групе као што су старачка самачка домаћинства, благовремено информисање становништва о планираним активностима, дефинисање разумних рокова за пресељење, могући правци пресељења, обезбеђивање „фер“ услова пресељења прилагођених посебним потребама и карактеристикама домаћинства (пољопривредна или мешовита, самачка или вишегенерацијска и др.). Анкета¹⁸² спроведена 1980. године (види Petovar, 1983) показала је да половина пољопривредних домаћинстава, као и трећина мешовитих не жели новац већ земљу¹⁸³, за шта у тадашњем законодавству није постојало превише подршке. Непрецизност Закона о експропријацији (1973) тј. неодређеност рокова за субјекта експропријације од дана обавештавања о експропријацији до напуштања поседа (понекад је то било само два-три месеца) имала је негативне последице за домаћинства која треба да се преселе. Надлежне службе у општинама су ову непрецизност различито тумачиле, па није било систематског поступка обавештавања домаћинстава о динамици расељавања. Према Petovar (1983), у Колубарском басену је око 30% анкетираних старешина о расељавању било обавештено из неформалних извора, а око 11% званично али прекасно (у фази пресељења или одузимања земљишта).

У међувремену је дошло до одређених промена (тј. напретка) у законодавном оквиру (пре свега када је реч о Закону о експропријацији; видети претходно потпоглавље), приступу планирању (нпр. увођење инструмента

¹⁸² Анкета је обављена у шест села на територији Просторног плана подручја РЕИК „Колубара“ са циљем испитивања ставова, очекивања и планова домаћинстава која ће бити принуђена да се раселе због ширења рударских копова. Анкетирано је 99 домаћинстава, од чега 60 мешовитих, 34 пољопривредна и 5 непољопривредних (према Petovar, 1983).

¹⁸³ У Барошевцу је на збору грађана месне заједнице 1979. године донет предлог да општинске службе припреме и опреме локације за организовано пресељење домаћинстава (према Petovar, 1983:216).

стратешких процена утицаја на животну средину) и статусу локалног становништва у Србији.

Највећи број истраживања, просторних и урбанистичких планова, анкета и научних пројеката за подручје Колубарског лигнитског региона урађени су у Институту за архитектуру и урбанизам Србије¹⁸⁴. Пошто је националним законодавним оквиром прописано спровођење стратешке процене утицаја на животну средину, ове процене су се у случају планова на подручју Колубарског лигнитског басена доста бавиле анализом директних и индиректних утицаја на становништво и друштвени развој (због очекиваних значајних утицаја на становништво). Методолошки поступак израде стратешке процене утицаја за планове који обухватају подручја рударских и пратећих активности развијен је у Институту за архитектуру и урбанизам Србије (види Stojanović i Maričić, 2008; Стојановић и др., 2006). У Табели 13. приказани су изабрани циљеви који се директно или индиректно односе на друштвени развој: СПУ Просторног плана подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена (ИАУС, 2008д)¹⁸⁵, СПУ Плана генералне регулације за насеље Вреоци (ИАУС, 2008а)¹⁸⁶, СПУ Плана генералне регулације за подручје насеља Барошевац, Зеоке, Медошевац и Бурово (ИАУС, 2008е)¹⁸⁷, СПУ Плана генералне регулације за зону површинског копа „Радљево“ – I фаза (ИАУС, 2012а)¹⁸⁸ и СПУ ППППН Костолачког угљеног басена (ИАУС, 2013)¹⁸⁹, као и предлог одговарајућих индикатора.

¹⁸⁴ Научни (истраживачки) пројекти: „Комплексна истраживања за потребе планирања дугорочног развоја, уређења и ревитализације простора у зонама утицаја великих рударско-индустријских система на подручју СР Србије“, 1986-1990; и „Просторни, социјални и еколошки аспекти развоја у великим рударским басенима“, 2008-2010; просторни планови: Просторни план подручја Колубарског басена погођеног земљотресом, 1992; Просторни план подручја посебне намене Колубарског лигнитског басена, 2008; урбанистички планови: План генералне регулације за насеља Барошевац, Медошевац, Зеоке и Бурово, 2009; План генералне регулације за насеље Вреоци, 2009; Студија услова пресељења насеља Вреоци, 2006; и др. На овим истраживањима и пословима нарочито су били ангажовани Н. Спасић, К. Петовар, М. Вујошевић, С. Зековић, Б. Стојановић, Г. Џунић и др.

¹⁸⁵ руководилац Б. Стојановић. О спровођењу СПУ Колубарског басена писали смо у Мариčić (2006), а о примени ГИС-а у овој СПУ у Мариčić и Стојановић (2007).

¹⁸⁶ руководилац Б. Стојановић

¹⁸⁷ руководиоци Б. Стојановић и Т. Маричић

¹⁸⁸ руководилац Т. Маричић

¹⁸⁹ руководилац Т. Маричић

Табела 13 - Циљеви и индикатори друштвеног развоја разматрани у процесу СПУ на територији Колубарског лигнитског басена

Посебни циљеви СПУ	Индикатори
Смањити изложеност становништва загађеном ваздуху	
Смањити ниво емисије штетних материја у ваздух	Емисије честица, SO ₂ и NO _x
Смањити степен изложености становништва загађеном ваздуху	Број дана са прекорачењем граничне вредности емисије (ГВИ) за чађ, SO ₂ и NO ₂
	Индекси квалитета ваздуха
	Број домаћинстава изложених повишеном загађењу ваздуха ²
Очувати количине и унапредити квалитет површинских и подземних вода	
Ублажити негативан утицај рударства на хидролошки режим и квалитет подземних вода	Смањење нивоа подземних вода
	Промена квалитета подземних вода (% поз. узорака)
Ублажити негативан утицај рударства на хидролошки режим и квалитет површинских вода	Минимални и просечни протицаји у водотоцима (m ³ /s)
	Промена класе квалитета водотока (% у проп. класи)
Ублажити негативан утицај на обрадиво пољопривредно и шумско земљиште	
Очувати обрадиво пољопривредно земљиште	Промена површина обрадивог земљишта (%)
Ублажити негативан утицај развоја на демографију и насеља	
Очувати бројност и структуру становништва	Промена броја и структуре становништва (%)
	Број домаћинстава за пресељење по насељима
Минимизирати утицај на насеља и објекте	Број објеката за рушење по насељима
Заштити и унапредити здравље становништва	Морталитет деце до пет година (%) ¹
	Очекивано трајање живота новорођених ²
	Учесталост респираторних обољања (%)
	% становника изложен повишеној буци
Унапредити квалитет и приступачност јавних служби ³	Број лекара на 1000 становника ¹
	Промена броја јавних служби (%)
	Промена броја стан. који јавне службе опслужују
Подстицати економски развој и запосленост	% домаћинстава са приходом изнад просека РС
	% запослених од радно способног становништва
Минимизирати утицај на путну мрежу	Дужина измештених путева (km)
Унапредити водоснабдевање ^{2,3}	% домаћинстава прикључених на водовод
	Број сати без воде месечно
Унапредити третман и одлагање чврстог отпада ²	% инд. отпада који се рециклира
	% ком. отпада који се одлаже на депонију

¹ СПУ Просторног плана подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена

² СПУ Плана генералне регулације за подручје насеља Барошевац, Зеоке, Медошевац и Бурово; и СПУ Плана генералне регулације за насеље Вреоци

³ СПУ Плана генералне регулације за зону површинског копа „Радљево“ – I фаза

Као нешто новији пример наводимо индикаторе коришћене у процесу израде СПУ ППППН Костолачког угљеног басена (ИАУС, 2013), који су усклађени са Националном листом индикатора животне средине (Табела 14). Наведени примери циљева и индикатора социјалног развоја (Табеле 13 и 14) могу послужити као добра основа за будуће анализе социјалних утицаја у оквиру СПУ за рударска подручја, уз прилагођавање конкретној ситуацији.

Табела 14 - Циљеви и индикатори друштвеног развоја разматрани у процесу СПУ на територији Костолачког угљеног басена

Посебни циљеви СПУ	Индикатори
Заштита квалитета ваздуха	Учесталост прекорачења дневних граничних вредности за SO ₂ , NO ₂ , PM ₁₀ и O ₃
	Емисија примарних успендованих честица и секундарних прекурсора суспендованих честица: PM ₁₀ , NO _x , NH ₃ и SO ₂
Очување режима подземних и површинских вода	Снижавање нивоа подземних вода (m)
	Минимални и просечни протицаји у водотоцима (m ³ /s)
Унапређење квалитета подземних и површинских вода	Serbian Water Quality Index (SWQI)
	Емисије загађујућих материја из тачкастих извора у водна тела
	Промена квалитетне класе водотока (%)
	Загађене (непречишћене) отпадне воде
	Постројења за пречишћавање отпадних вода из јавне канализације
Очување обрадивог пољопривредног земљишта	Становништво прикључено на канализацију (%)
	Промена површина обрадивог земљишта (%)
Ублажити негативан утицај развоја на демографију	Потрошња минералних ђубрива и средстава за заштиту биља
	Промена броја становника (%)
	Број домаћинстава за пресељење
Заштита и унапређење здравља становништва	Квалитет воде за пиће
	Очекивано трајање живота новорођених
	Учестаност респираторних обољања (%)
Подстицање економског развоја и запослености	% становника изложених повишеном загађењу ваздуха
	% становника са приходом изнад просека Републике
Унапређење саобраћајне мреже	Број запослених (%)
	Дужина нових/ реконструисаних путева (km)
Унапређење водоснабдевања	Број нових пристаништа
	% становника прикључен на јавни водовод
Унапређење третмана и одлагања чврстог отпада	број сати без воде месечно
	Укупна количина произведеног отпада
	Производња отпада (комунални, индустријски, опасан)
	Количина издвојеног прикупљеног, поновно искоришћеног и одложеног отпада
	Депоније отпада

Квалитет животне средине и утицај загађења на становништво нарочито су разматрани у процесу СПУ Плана генералне регулације за насеље Вреоци (ИАУС, 2008а), где је на основу резултата мониторинга (нарочито загађености ваздуха и буке) одређено пет зона угрожености животне средине. Било је предвиђено да приоритет приликом пресељења имају становници/домаћинства који живе у најзагађенијим зонама.

У складу са анализом у поглављу V, потпоглавље 3, у наставку ћемо нешто детаљније размотрити неколико најзначајнијих утицаја на друштвени развој до којих је дошло приликом развоја рударских активности у Колубарском лигнитском басену: заштиту имовинских права, принудно пресељење становништва, обавештавање грађана (консултације) и утицај на јавно здравље.

3.1. Заштита имовинских права становништва

Ширењем рударских копова, пре свега на пољопривредно земљиште, угрожена су имовинска права локалног становништва. Тако настале проблеме регулише пре свега Закон о експропријацији, у коме су одређена питања остала недовољно дефинисана и препуштена јавним службама на самосталну процену, док друга захтевају измене и допуне. Стога ћемо указати на неке недостатке који се односе на експропријацију због експлоатације минералних сировина.

Уколико се надокнада за експроприсану непокретност врши у новцу, потребно је одредити **висину правичне накнаде**, која не може бити мања од тржишне цене непокретности. Ово је значајан напредак у односу на претходно законодавство (нпр. Законом из 1985, чл. 11. сматрало се да правична накнада не обухвата увећану вредност непокретности која је резултат улагања друштвених средстава, што је у пракси најчешће било у директној колизији са претходним ставом по коме се „одређивањем правичне накнаде не могу...битно погоршавати услови живота и рада које је спостврник имао на основу коришћења те непокретности“; пре свега због немогућности да се за тако умањену накнаду купи непокретност сличних карактеристика¹⁹⁰). Petovar (1989:95) наводи да су се до

¹⁹⁰ У чл. 45. прописани су услови умањења накнаде „у случају да на формирање тржишне цене утиче околност што је пољопривредно земљиште у насељу, или на туристичком подручју, или у близини тог насеља односно подручја, саобраћајница, вештачких језера, мелиорационих и других објеката, или што **предстоји експропријација већег обима**, тржишна цена се умањује сразмерно

средине 1980-их у Колубарском региону јављале огромне разлике (до 10 пута) између вредности пољопривредног земљишта процењеног по основу тзв. правичне накнаде и стварне, тржишне вредности.

Поступак **процене вредности непокретности** није довољно регулисан Законом (недостају додатни правилници), па је према Marinković et al. (2013:188) одређивање цене релативна категорија¹⁹¹ која зависи од низа фактора. Модели процене зависе од положаја и правног статуса субјеката експропријације (право својине или закупа земљишта, непокретности, објеката и др.), као и од сврхе саме експропријације. Након утврђивања непроменљивих фактора, цену накнаде треба кориговати променљивим факторима, у зависности од специфичности материјалних и др. прилика корисника непокретности, његовог егзистенцијалног статуса (број чланова домаћинства, њихово здравствено стање, месечни приход и сл.; чл. 51), микролокације непокретности, урбанистичких планова и др. Најважније је утврдити какве и колике су користи за корисника експропријације, и потенцијални губици за корисника те непокретности (*ibid.*).

Посебна тема односи се на **висину експропријационе цене**, односно, ако је она довољно висока (тј. знатно виша од тржишне/реалне продајне-куповне), може се очекивати да ће сви власници без отпора прихватити експропријацију. Пошто кориснику експропријације - у случају Колубарског басена то је ЕПС, односно ЈП „Рударски басен Колубара“, обавеза прибављања и опремања локације за организовано пресељење домаћинства представља оптерећење, настојало се на мотивисању становништва за одабир опције исплате у новцу, што је у случају пресељења Вреоца било подстакнуто са додатних 30.000 еура по домаћинству¹⁹².

утицају тих околности“, до 50%; док код експропријације пољопривредног земљишта земљорадника, умањење тржишне цене може бити до 10%.

¹⁹¹ У пракси најчешће корисник експропријације доставља предлог цене, коју пореска управа одређује на основу својих фактора.

¹⁹² Домаћинства која су потписала предуговор у коме се слажу са индивидуалним пресељењем (односно исплатом у новцу) и пресељењем гробних места, добијала су и 35% аванса по грубој процени вредности имовине. Због специфичног значаја расељавања Вреоца (протести становника, дуготрајни преговори, спорно измештање сеоског гробља и хитност потребе експлоатације лигнита на тој локацији), домаћинства у Вреоцима добила су знатно повољније финансијске услове (већи коефицијент за прорачун вредности и бржа исплата) од осталих насеља.

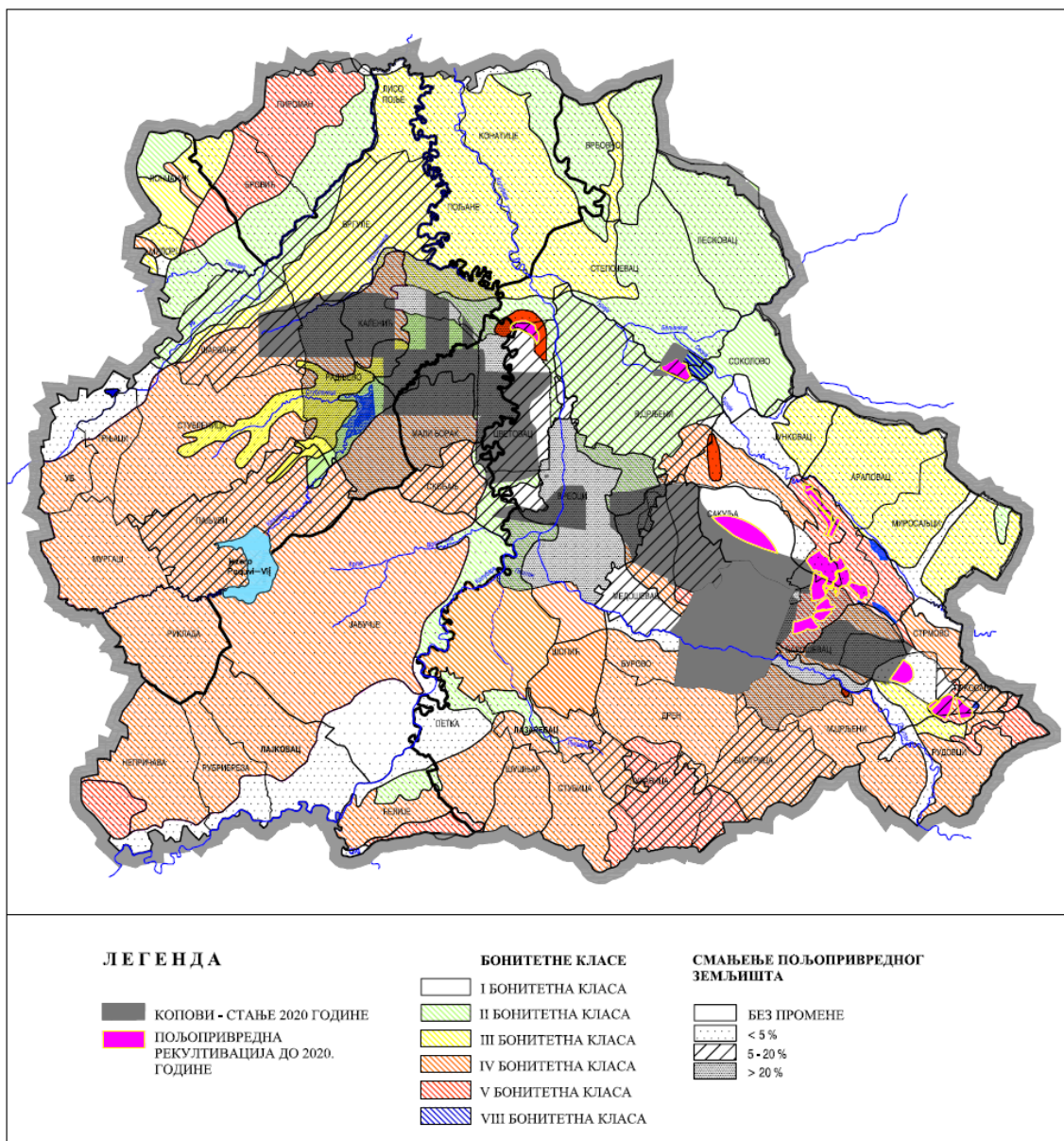
Не треба подсећати да многи аутори (Cernea, 2008; Downing, 2002; Mathur, 2008; Petovar, 1989:91) наводе веома негативне последице праксе новчане надокнаде за експроприсану имовину, нарочито за чисто пољопривредна домаћинства.

Проблем представља и **временска неусклађеност**. Према чл. 50, „ранији сопственик нема право на накнаду за улагања која је извршио после датума када је писмено обавештен о поднетом предлогу за експропријацију, осим трошкова који су били неопходни за коришћење непокретности.“ Ово може представљати приличан проблем у случају експропријације за потребе експлоатације минералних сировина, када становништво чека и по неколико година да се пресели, а за то време не сме да улаже у нпр. изградњу помоћних објеката, доградњу, увођење система грејања и сл. (односно нема могућност повраћаја тако уложених средстава)¹⁹³. Неопходно је стога прописати краће рокове за исплату експроприсане имовине власницима, или на други начин регулисати ову проблематику како би се обезбедило нормално одвијање живота угроженог становништва до момента пресељења.

Приликом регулисања обавеза код експропријације помоћних пољопривредних објеката законодавац је (омашком?) био на страни корисника експропријације. Односно, према чл. 15, корисник експропријације дужан је да ранијем сопственику експроприсаног објекта који је коришћен за узгој стоке и смештај/прераду пољопривредних производа да у својину други објекат, али ту обавезу може да изврши у року од 12 месеци од дана рушења експроприсаног објекта. Тиме се угрожава егзистенција пољопривредника, јер се легализује могућност да ово „лице коме је приход од тих делатности услов за егзистенцију“ скоро годину дана нема где да смести стоку или пољопривредне производе.

Реализација ПППН Колубарског лигнитског басена на више начина угрожава локално пољопривредно становништво: (1) квалитативно - утиче на загађење пољопривредних површина, смањења квалитета земљишта и смањење приноса; и (2) квантитативно - доводи до смањења површина пољопривредног земљишта за 7,5% (око 2.500ha) због рударских радова и изградње објеката (СПУ, ИАУС, 2008д).

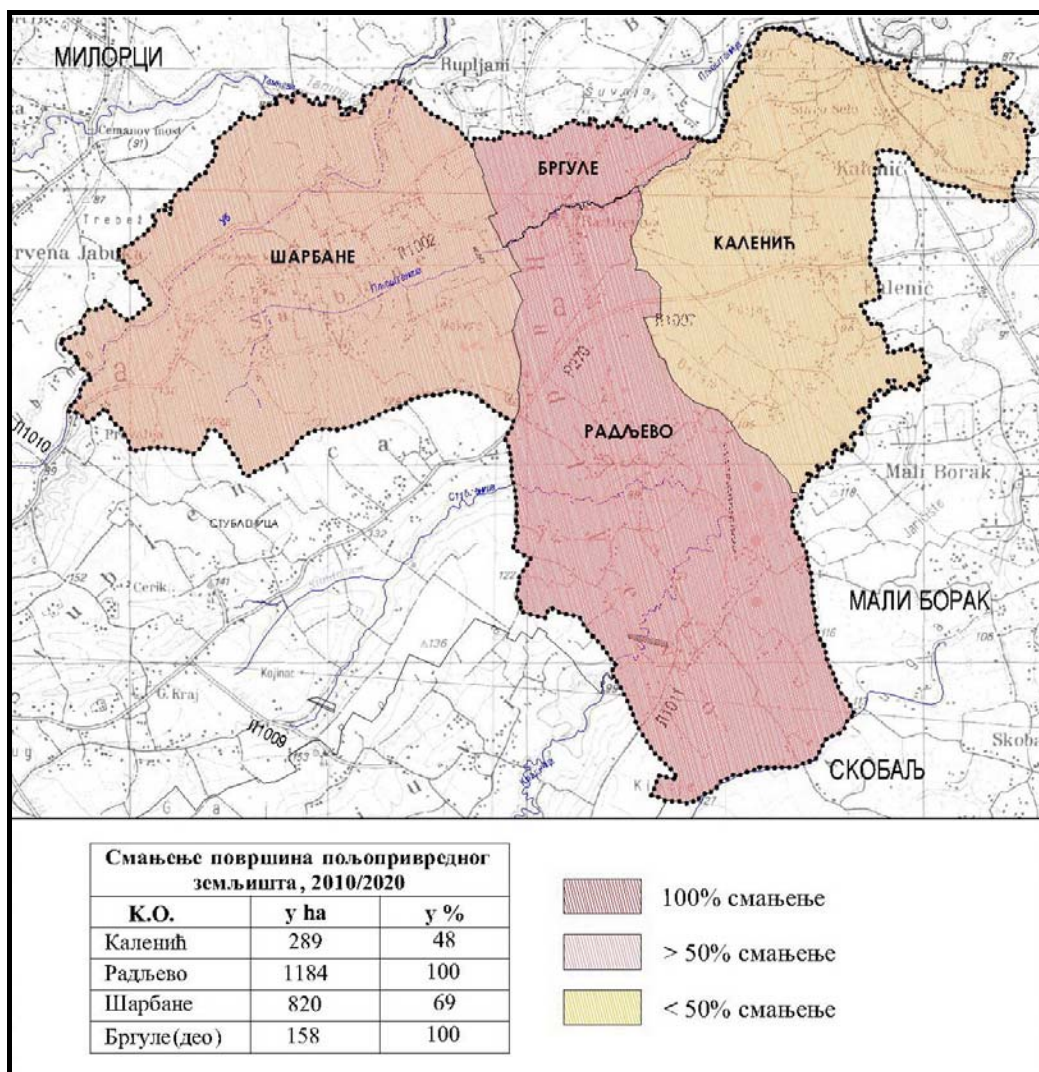
¹⁹³ Пример је Одлука СО Лазаревац из 1987. којом је забрањена градња стамбених и привредних објеката на територији МЗ Вреоци.



Слика 4 – Смањење површина пољопривредног земљишта на подручју Колубарског лигнитског басена у периоду 2005-2020. (на основу ИАУС, 2008д, аутори Т. Маричић и Б. Стојановић)

На Слици 4 илустративно је приказано смањење површина пољопривредног земљишта на подручју Плана у периоду 2005-2020, исказано по катастарским општинама (у 4 категорије: без промене, мање од 5%, 5-20% и преко 20%). Још драстичније смањење пољопривредног земљишта приказано је на Слици 5, за подручје утицаја површинског копа „Радљево“, где ће пољопривредно земљиште на катастарској општини (КО) Радљево бити у потпуно заузето рударским радовима, а на осталим КО у нешто мањем проценту (КО Шарбане 68%, КО

Каленић-део 48%). О досадашњим искуствима негативних последица (осиромашења, деаграризације и др.) расељеног пољопривредног становништва већ смо раније указали (видети детаљније у нпр. Petovar, 1983; 1989). Интересантно је подсетити на праксу коју одавно примењује РБ „Колубара“, а која заправо представља модел понашања многих великих рударских компанија у свету, а то је пружање различитих **погодности и услуга** локалном становништву (пре свега погодности при запошљавању; подршка јавним службама – изградња школа и сл.; удружењима итд.) и запосленима (бесплатан одмор у бањама или одмаралиштима, специјално осигурање, солидарна помоћ и сл.), те помоћ општини и месним заједницама (изградња јавних објеката, путева, топлификација и др.; односно преузимање њихових обавеза).



Слика 5 – Смањење површина пољопривредног земљишта у зони утицаја површинског копа „Радљево“ у периоду 2010-2020. (на основу ИАУС, 2012а, аутор Т. Маричић)

Како Petovar (1989:87) наводи, нарочито се примењивало запошљавање локалног становништва као компензација за релативно неповољне услове пресељења домаћинства и проблеме надокнаде вредности експроприсаног поседа. Тиме се смањивао или потпуно отклањао отпор локалног становништва према експропријацији земљишта и пресељењу.

Сарадња рударске компаније **са локалном заједницом** такође је од велике важности како за успех пројекта, тако и за добробит локалног становништва. Већ смо истицали да већина међународних смерница као и пропозиције финансијских институција јасно прописују обавезе формирања и начин функционисања механизма који омогућавају становницима угроженим развојем рударства да благовремено поднесу примедбе и коментаре, као и да им се омогући активна комуникација са надлежним актерима (државним службама, рударском компанијом) о свим питањима везаним за експропријацију, компензацију, пресељење и сл. У случају пресељења, неопходно је успоставити комуникацију и са мештанима локалних заједница у које ће бити насељена домаћинства која се расељавају. Законодавство у Србији до сада се није бавило регулисањем овог питања, нити је то предвиђено постојећим нацртима, изменама и допунама. Петовар и Јокић (2013:446) наводе позитивно искуство приликом израде Просторног плана посебне намене зоне утицаја рудника „Велики Кривељ-Церово“ (ИАУС, 1994), када је формиран **Одбор за заштиту интереса грађана** састављен од представника насеља (које су изабрали мештани), представника независних тела (заштитник права грађана, НВО које се баве заштитом људских права и др.), представника локалне управе (општине Бор) и представника инвеститора (РТБ Бор). Сарађујући са обрађивачима, инвеститорима и локалном управом, Одбор је показао велику функционалност и омогућио посредовање ради мирног решавања евентуалних спорова између власника некретнина и корисника/инвеститора са циљем избегавања скувих и дуготрајних судских спорова. У време израде Плана (у периоду 1991-94) нису били успостављени ефикасни механизми за праћење имплементације планских решења и осталих активности у припреми, изградњи и праћењу остваривања преузетих обавеза, нити механизми за заштиту права грађана након изградње рудника, што се у каснијем периоду показало као велики

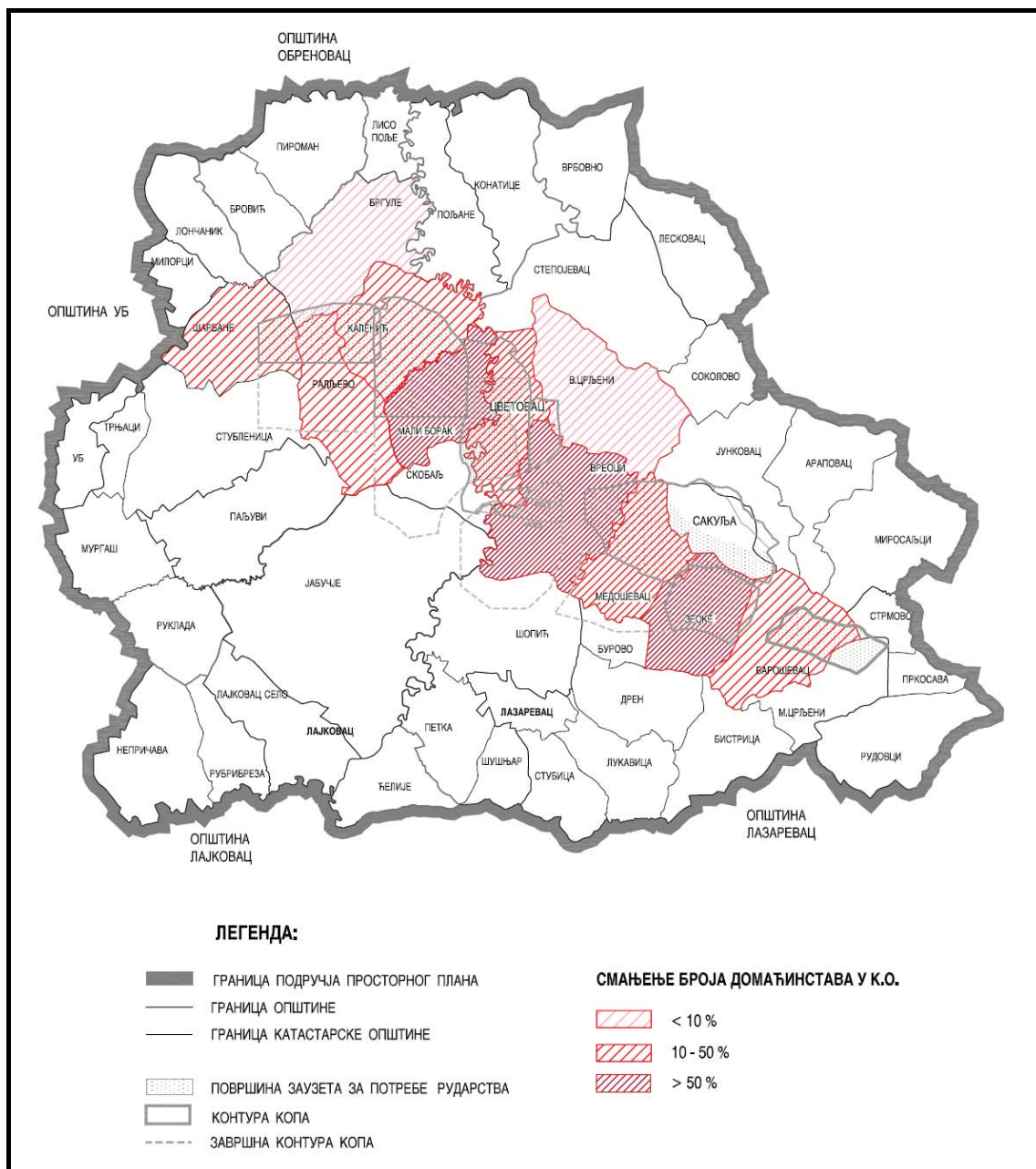
недостатак¹⁹⁴. У случају планова генералне регулације за подручје Колубарског региона формиран су одбори за праћење пресељења насеља (видети детаљније у потпоглављу 3.3.).

3.2. Принудно расељавање и пресељење

У Колубарском региону се више од 60 година врши вађење угља, и принудно расељавање становништва представља најзначајнији негативни друштвени утицај. До средине 1983. из зоне рударских радова пресељено је 405 домаћинстава¹⁹⁵ (од чега су 162 домаћинства остала у оквиру постојећег насеља), док су обимнија измештања насеља и домаћинстава започела након тога. У последњих неколико деценија из зоне површинских копова пресељено је укупно 2.142 домаћинства из 17 насеља (делимично; скоро у целости: Сакуља, Цветовац; или већим делом: Каленић, Мали Борак, Медошевац, Скобаљ), а до 2020. предвиђа се пресељење још 1.729 домаћинства из 16 насеља, при чему ће Вреоци и Мали Борак бити у потпуности расељени (ИАУС, 2014). Ово ће бити најобимнија расељавања у Србији, након изградње Ђердапа средином 1960-их. На Слици 6 приказан је утицај рударских радова на подручју Колубарског лигнитског басена на смањење броја домаћинства у појединим катастарским општинама, исказано у процентима.

¹⁹⁴ На основу договора Месне заједнице Кривељ и Рудника бакра и неметала Бор, утврђено је да сви власници непокретности на подручју КО Кривељ имају право на примену принципа m^2 за m^2 имовине (њиве, ливаде, пашњаке, баште, шуме), као и на надокнаде за куће и окућнице домаћинства која се пресељавају, а захтевају да им се изграде објекти на локацијама Бањица, Бор II и др. (ИАУС, 1994:158). Међутим, нпр. у новом насељу Бањица, изграђеном за насељавање 153 домаћинства „из зоне истражних радова“, квалитет радова није био у складу са пројектном документацијом и плановима (нпр. није добро урађена дренажа - вода у подручјима; лош квалитет грађевинског материјала и др., види Blog Kriveljska golgota, <http://www.krivelj.com/index.php/blog/kriveljska-golgota.html> приступљено 28.05.2014.), нити је изграђена сва планирана (и потребна инфраструктура) за шта нико није сносио кривицу.

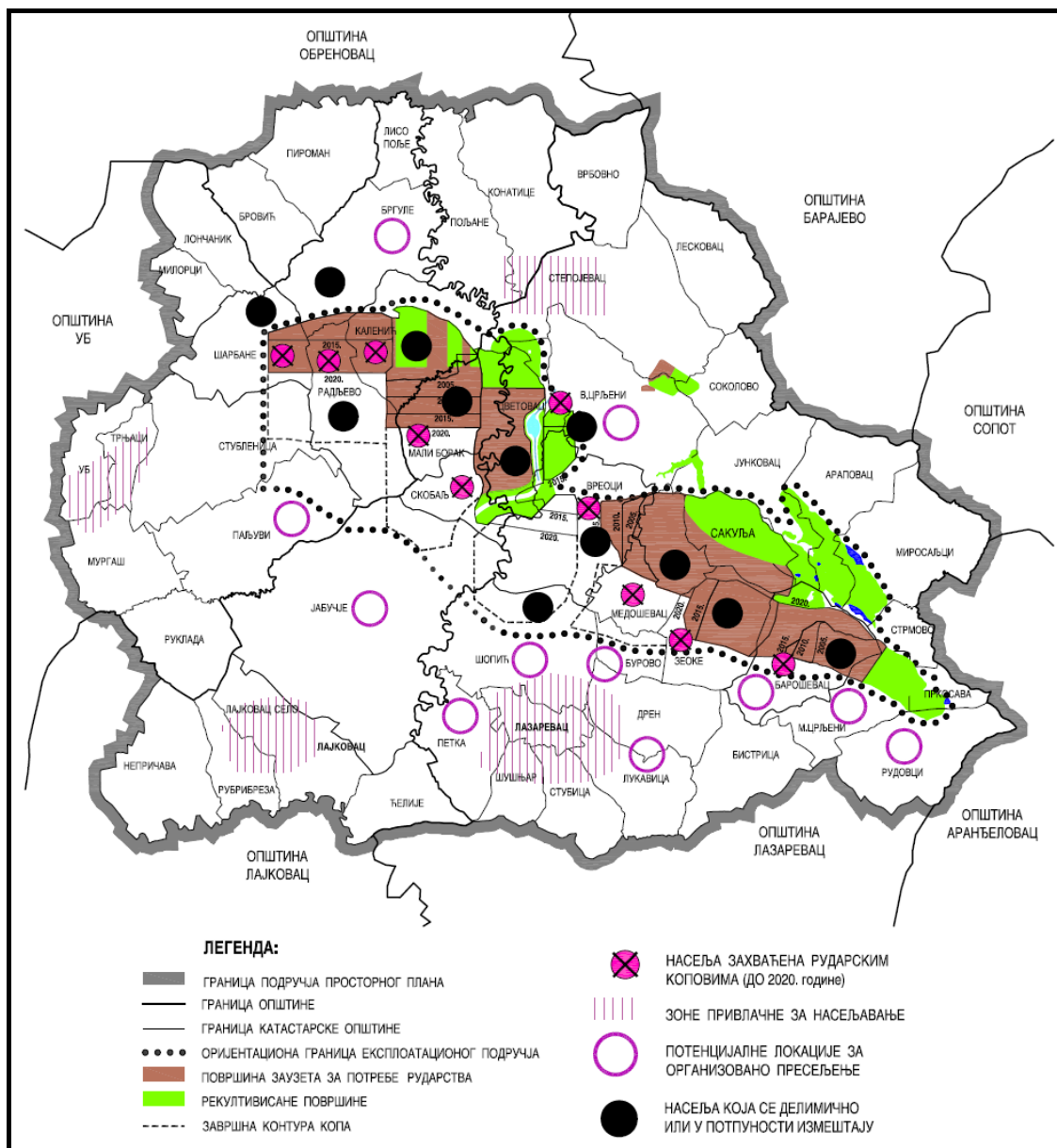
¹⁹⁵ Од наведеног броја, преко 80% домаћинства пресељено је у периоду 1979-83, што указује на тренд повећања обима пресељења због повећања експлоатације угља (Спасић и сар., 2006:102).



Слика 6 – Утицај рударских радова на подручју ППППН Колубарског лигнитског басена на смањење броја домаћинстава у периоду 2008-2020. (на основу ИАУС, 2008а, аутори Т. Маричић и Б. Стојановић)

До сада је највећи део домаћинстава био пресељен спонтано (тј. индивидуално/ појединачно), и претежно су се насељавали у рубним зонама општинских центара, приградским насељима или се померали унутар атара сопственог насеља. Само мањи број домаћинстава пресељен је организовано у плански уређена и комунално опремљена насеља (део домаћинстава из Барошевца на локацију „Јелав”, из Медошевца на локацију „Црне међе”, из Вреоца на

локацију „Расадник” и др.; *ibid.*). Законска регулатива је у овом погледу каснила за планском, пошто је тек Изменама и допунама Закона о експропријацији 2009. додат у чл. 16. став којим се домаћинству чији је стамбени објекат експроприсан због експлоатације минералних сировина омогућава да у оквиру укупне накнаде добије једну грађевинску парцелу (само у случају да се расељава цело насеље или његов део).



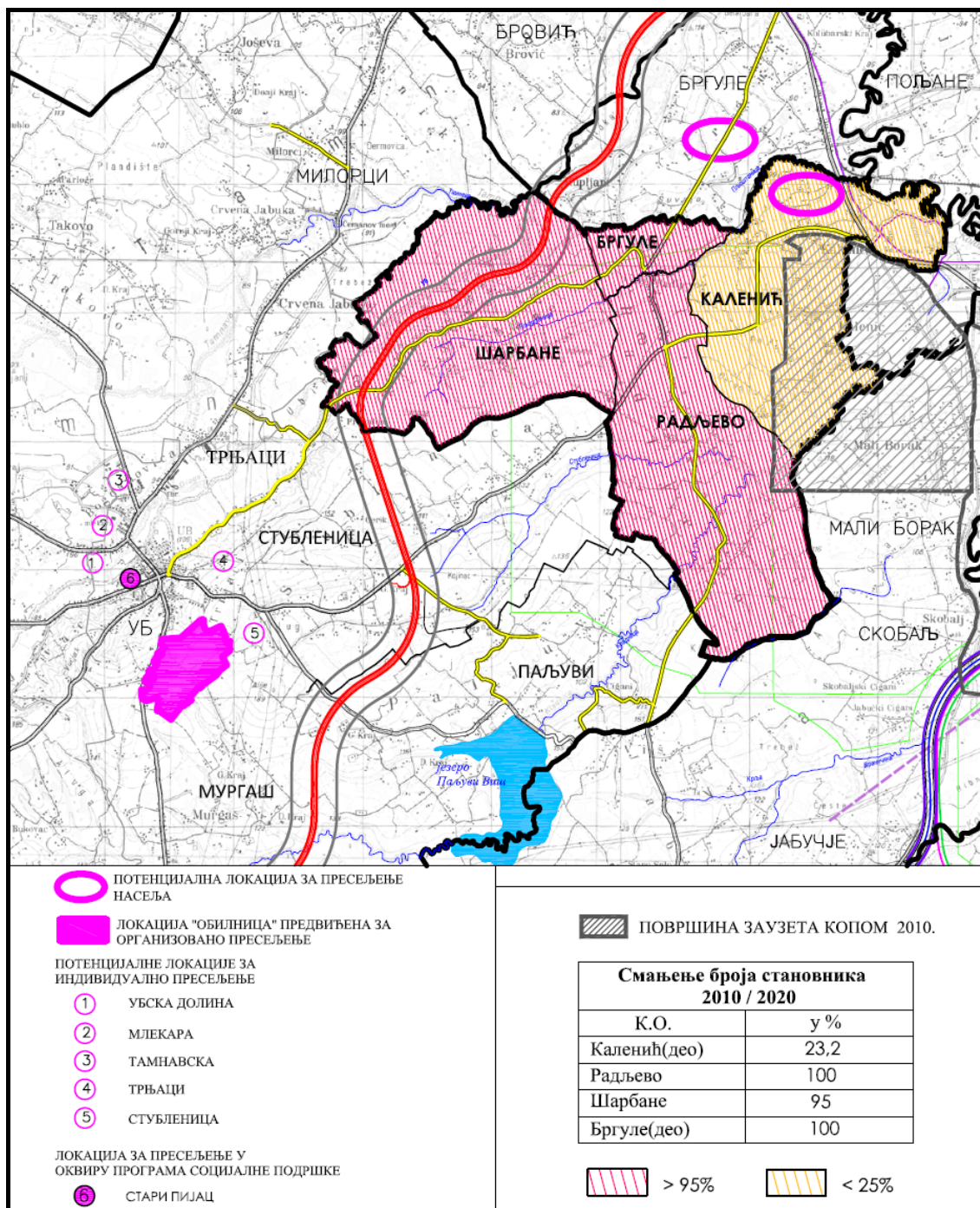
Слика 7 – Утицај ППППН Колубарског лигнитског басена на насеља и пресељење становништва у периоду 2008-2020. (на основу ИАУС, 2008а, аутори Т. Маричић и Б. Стојановић)

Принудно измештање становништва из зоне развоја копова утицало је на раст околних градских насеља (Лазаревац, Лајковац) и њихових приградских зона, као и на раст индустријских центара (В. Црљени, Вреоци). На Слици 7 приказан је утицај ПППН Колубарског лигнитског басена на насеља и пресељење становништва, зоне привлачне за насељавање и потенцијалне локације за организовано пресељење. Пошто се последњих 10-15 година могућност запошљавања у ПД РБ „Колубара” и општинским центрима смањила, миграције су се усмериле ка Београду (ИАУС, 2014). С обзиром на евидентну перспективу ширења површинских копова, планским мерама држава је одавно требало да преусмери развој насељских функција и садржаја на просторе изван утицаја рударско-енергетског комплекса и тако утиче на смањење броја потенцијалних будућих пресељења.

Планско пресељење становништва регулисано је посебним програмима у оквиру планова генералне регулације за (делове) насеља која су угрожена рударским активностима. У овим програмима нарочито се истичу следећи циљеви (ИАУС, 2008б; 2008ц; 2014):

- благовремено доношење одговарајућих планских докумената и програма пресељења;
- правовремено пресељење становништва у складу са динамиком ширења копова и у складу са законским и другим правним актима;
- функционисање комуналне инфраструктуре, саобраћајница, привредних објеката и јавних служби у време спровођења пресељења, као и финансирање њихове изградње на новим локацијама;
- усмеравање развоја насељских функција и садржаја на просторе изван граница и негативног утицаја рударско-енергетског комплекса;
- становницима који су се определили за организовано пресељење обезбедити на новим локацијама исти или бољи квалитет живљења у погледу просторних, економских, социјалних и културних услова; и
- заштита и помоћ старијим грађанима, посебно самачким и двочланим старачким домаћинствима и другим рањивим групама становништва.

На Слици 8 приказане су потенцијалне локације за индивидуално и организовано пресељење насеља, као и утицај плана на смањивање становништва у катастарским општинама (исказано у %).



Слика 8 – Утицај површинског копа «Радљево» на насеља и пресељење становништва (на основу ИАУС, 2012а, аутор Т. Маричић).

При изради и спровођењу програма пресељења становништва обавезно се мора водити рачуна о следећем (ИАУС, 2008б; 2008ц; 2014):

- поштовању грађанских, политичких, економских, социјалних и културних права становништва у току пресељења насеља у складу са међународним конвенцијама и националним правним нормама;
- обезбеђењу пресељења у насеље опремљеном комуналном и социјалном инфраструктуром најмање на нивоу садашњег насеља;
- јасном дефинисању обавеза које преузимају ЕПС, ПД РБ „Колубара” и локална самоуправа, са гаранцијама за поштовање и спровођење преузетих обавеза;
- обезбеђењу симболичког, културног и социјалног континуитета са садашњим насељем;
- подстицању организованог пресељења насеља или делова насеља, чиме се омогућује: организација и уређење новог насеља према наслеђеним функционалним и социјалним вредностима старог насеља; измештање културног наслеђа, привредних, комуналних и објеката јавних служби; комунално опремање и сл.;
- детаљној разради опција организованог пресељења; као и планско усмеравање домаћинства која се појединачно селе;
- подстицање програма економског и социјалног развоја усмерених на запошљавање локалног становништва;
- благовремена разрада средњерочних и дугорочних програма/планова ширења копова и заузимања земљишта у складу са усвојеним решењима у Просторном плану, да би се предупредила изградња на правцима ширења копова, елиминисали трошкови и други проблеми поновног расељавања или измештања домаћинства у тек насељеним зонама; и
- подстицање привредне мултифункционалности подручја (диверзификација производних и услужних активности).

У Програму пресељења Вреоца (ИАУС, 2008б) домаћинствима са сталним местом пребивалишта у Вреоцима понуђена су три начина пресељења: (1) организовано (заједничко), (2) индивидуално (појединачно) пресељење, и (3) социјални програм.

1) Организовано пресељење на припремљене (четири) локације на територији ГО Лазаревац укључило је давање грађевинске парцеле за изградњу стамбеног и др. објеката (у замену за експроприсане некретнине) и накнаду разлике у цени између вредности експроприсаних некретнина и додељене парцеле. На локацијама ће бити изграђена комунална, саобраћајна и др. инфраструктура, као и објекти јавних служби.

2) Индивидуално пресељење подразумевало је исплату у новцу тржишне вредности непокретности, увећане за износ накнаде за прибављање и опремање нове парцеле. При томе су предвиђене две могућности: (а) усмерено индивидуално пресељење на подручју Општине, када домаћинство само по тржишним условима прибавља земљиште за градњу на уређеним локацијама у приградској зони Лазареваца¹⁹⁶; и (б) појединачно индивидуално пресељење, ван подручја Општине.

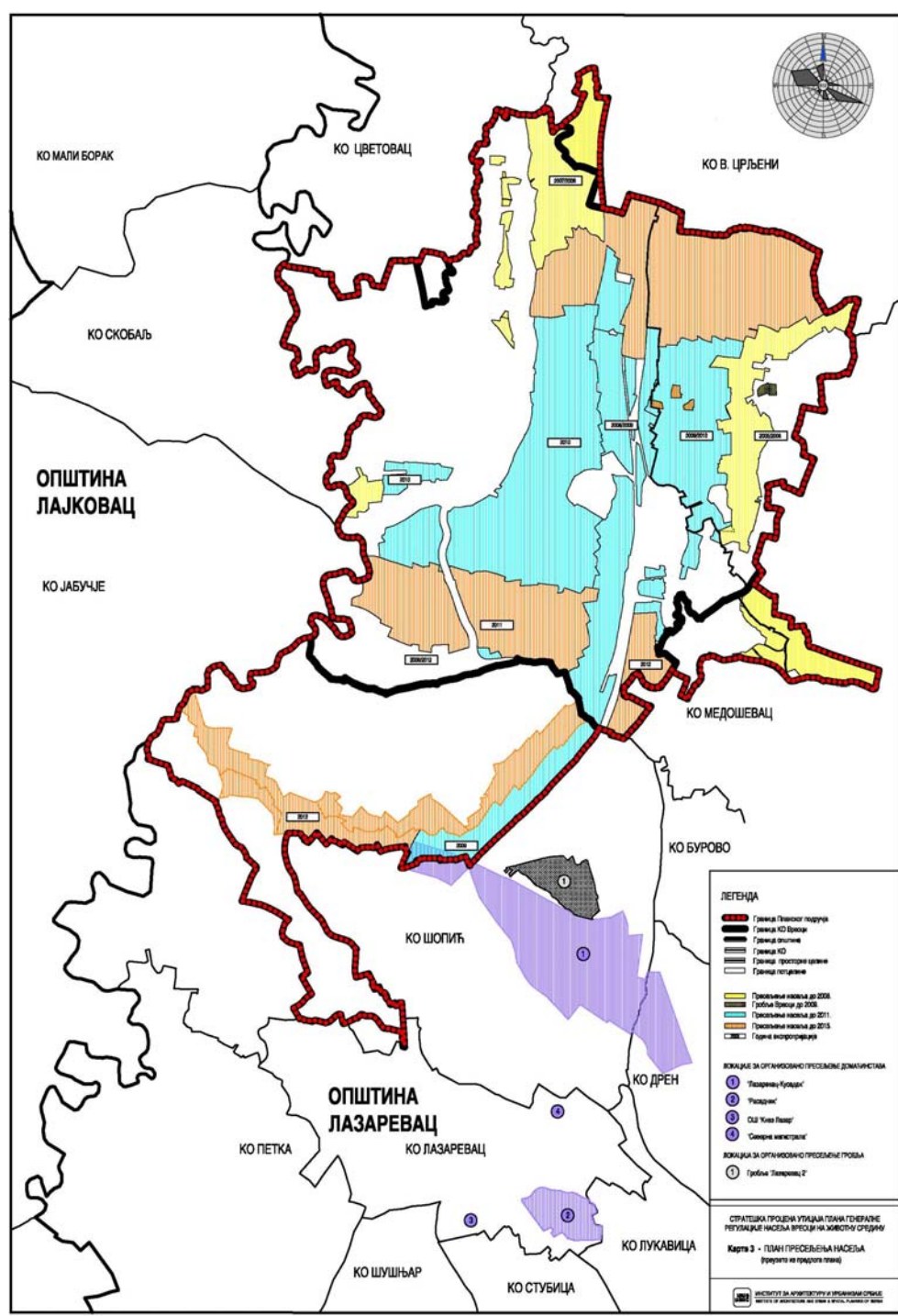
3) Социјални програм омогућава заинтересованим домаћинствима¹⁹⁷ добијање стана у зградама у Лазаревцу.

Резултати Анкете спроведене у Вреоцима 2005. показали су да су домаћинства претежно мешовитог или пољопривредног типа, а да је изражена про-градска оријентација становништва, тј. да постоји тенденција деаграризације и померања ка урбаним подручјима у процесу пресељења (Спасић и сар., 2006:106). При томе, приоритет је даван индивидуалном становању са парцелом, што показује њихово настојање да задрже одређене навике и стил живота – пре свега индивидуално становање и одржавање окућнице са смањеним обимом пољопривредних активности (махом за сопствене потребе; *ibid.*). Ово указује на потребу комуналног опремања, развоја и ревитализације сеоских подручја, која ће само на тај начин успети да задрже становништво. Анкета је такође указала на постојање традиционалних типова трогенерацijske породице и висок удео старачких домаћинстава. Став планера је стога био да се подстакне задржавање облика вишегенерацijsких домаћинстава (у којима се обезбеђује потребна заштита и

¹⁹⁶ ГО Лазаревац је припремила понуду тих локација.

¹⁹⁷ То се односи на власнике/закупце станова у колективним стамбеним зградама, и власнике непокретности који због материјалне или социјалне угрожености нису у стању да самостално организују пресељење.

збрињавање чланова, чиме се смањује потреба за пружањем социјалних и здравствених услуга) понудом парцела за организовано пресељење (*ibid.*:105).



Слика 9 – План пресељења насеља Вреоци (ИАУС, 2008)

Приликом следећег прелиминарног изјашњавања (током 2007), највећи број домаћинстава одлучио се за индивидуално пресељење (704), а мали број за организовано (60) (на Слици 9 може се видети планирана динамика пресељења

делова насеља и предложене локације за насељавање). Данас, након седам година, остало је заинтересовано само 10-ак домаћинстава за организовано пресељење, и 20-30 за социјални програм, пре свега због подстицајних (додатних) финансијских средстава које је ПД РБ „Колубара“ понудила свима који се одлуче за индивидуално пресељење.

И у Програму пресељења за површински коп „Радљево“, односно за насеља Барошевац, Медошевац, Зеоке и Бурово (ИАУС, 2008ц; 2012б) понуђени су исти услови и модалитети пресељења. За разлику од Вреоца, преостала домаћинства из Радљева, Шарбана, Бргула и Каленића (тј. са територије предвиђене за ширење ПК „Радљево“) су се у већем проценту прелиминарно изјаснила за организовано пресељење (24%), 27% одлучило се за индивидуално пресељење, 5% се није изјаснило (или не желе да се селе) а власници преосталих 43% не живе у насељу.

Вероватно најбоље примере добре праксе акционог плана расељавања у Србији представљају планови расељавања урађени због изградње аутопута на коридору 10 (развијени на основу ПСУ, консултација у складу са Оперативном политиком принудног расељавања ОР 4.12 Светске банке и Оквирном политиком расељавања - Resettlement Policy Framework, коју је усвојила Влада републике Србије у јуну 2009. године). Поменути акциони планови расељавања поред детаља процеса експропријације и исплате обештећења, садрже резултате ПСУ и предложено институционално организовање укључујући буџет и рокове, жалбени механизам за обештећење, организацију мониторинга и евалуацију; а паралелно са њиховом изградњом су вођени екстерни мониторинг и евалуација.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Пошто аутопут на коридору 10 делимично финансирају Светска банка и Европска Инвестициона банка, за сваку деоницу је урађен акциони план расељавања (види нпр. World Bank, 2012). Према одредбама Оквирне политике расељавања, предвиђена је додатна подршка за различите рањиве категорије становништва, као и неке друге компензације које нису предвиђене у националном законодавству (надокнада за пресељење - до 6 месечних минималних зарада, породице које су бесправно заузеле јавно земљиште имају право на изгубљену имовину; закупци или запослени имају право на компензацију за губитак прихода, за рањиве групе/домаћинства предвиђена је тромесечна помоћ за издржавање (до 3 минималне зараде), и др. (види: World Bank, 2011:11-12). На деоници Владичин Хан – Доњи Нерадовац, за осетљиве групе предвиђена је само додатна новчана помоћ (минимална месечна зарада током 6 месеци; World Bank, 2012). Новчана компензација за земљиште на овој деоници (око 6,5 еура/м²), као и на осталим деоницама на траси

Примери ових експропријација потврђују:

- 1) важност благовремене припреме, информисања јавности и потпуно транспарентног обавештавања о условима експропријације (цена, законска регулатива, поступак вештачења, жалбени механизми и др.);
- 2) позитиван утицај међународних финансијских институција и организовања одговарајућег мониторинга и праћења имплементације пројекта;
- 3) ефикасан учинак повољне експроприационе цене на нивоу вишем од реалне продајне/куповне цене непокретности, што експроприсаним домаћинствима даје шансу да набаве ново пољопривредно земљиште, купе или изграде квалитетније објекте од експроприсаних и да на други начин побољшају услове живота; и
- 4) важност континуиране комуникације између експроприсаних грађана и локалног становништва са Корисником експропријације, који мора да има сталног локалног представника, дневно присутног и приступачног за грађане.

3.3. Укључивање грађана

у припремање и доношење планско-развојних одлука

Приликом операционализације модалитета пресељења и дефинисања сваког појединачног програма потребно је да равноправно учествују представници Корисника експропријације, консултаната (експерата), локалне самоуправе и месних заједница, како из насеља из којих се грађани исељавају тако и представници насеља која ће примити пресељено становништво. Такође је пожељно да се од представника поменутих актера формирају посебни „одбори за праћење пресељења“ за свако насеље, чиме би се договорно сагледали и артикулисали различити интереси, утврдила правила пресељења и насељавања, финансијски параметри, услови изградње, комуналног опремања и уређења насеља, новог организовања служби од јавног интереса итд. (ИАУС, 2014). Предложено је (ИАУС, 2008б; 2008ц) формирање посебне службе у саставу РБ

Ниш – граница Бугарске (Е80) и Ниш – граница Македоније (Е75) била је релативно висока и условљена специфичним околностима - већ деценијама овде није обављана купопродаја земљишта, осим у рубним деловима општинских центара, које зоне су стога биле референтне у утврђивању тржишних цена од стране општинских пореских управа; World Bank, 2014:6).

„Колубара“, која би била одговорна за припрему и организацију пресељења насеља и домаћинстава (за сарадњу са становништвом, координацију израде урбанистичке документације, пружање правне помоћи, техничке и стручне помоћи при изградњи објеката и др.).

Сва домаћинства која се расељавају морају бити благовремено обавештена о разлозима, условима, могућностима и динамици пресељења, о њиховим законским правима, са њима је потребно обавити појединачне анкете (консултације), а треба организовати (спроводити) континуално обавештавање и консултовање са њиховим представницима.

Програмом пресељења Вреоца (ИАУС, 2008б) ЈП ЕПС, ПД РБ „Колубара“ и Општина Лазаревац су се обавезали да ће са представницима месне заједнице на паритетној основи формирати Одбор за праћење пресељења насеља Вреоци (који је надзирао и контролисао спровођење планских докумената и ангажовао се на остваривању свих пропозиција Програмских основа, и благовремено обавештавао свако заинтересовано домаћинство у КО Вреоци), а формиран је и Одбор за пресељење гробља.

Сматрамо да је требало формирати и посебне одборе/комисије/стручна тела чији би задатак био саветовање заинтересованих и угрожених грађана о свим позитивним и негативним аспектима различитих опција пресељења и помоћ за одговорно усмеравање/потрошњу добијених средстава¹⁹⁹, а у највећем интересу управо локалног становништва.

Специфичан проблем представљало је пресељење локалног гробља (датира од 1801. год.), као осетљивог емоционално-духовно/религиозно-културолошког питања, и мештани су дуго протествовали (први покушај пресељења 2003. је пропао²⁰⁰) покушавајући да спрече ексхумацију око 4.100 посмртних остатака

¹⁹⁹ Неформални разговори са неким од становника Вреоца показали су да има породица које су неодговорно потрошиле добијени аванс, и да су сада заинтересовани за организовано пресељење и раскидање претходно потписаног уговора.

²⁰⁰ И руководство ПД РБ „Колубара“ признаје да су тај посао започели „можда и недовољно припремљени“, а након протеста мештана Кори Удовички, тадашња министарка енергетике, упутила је свим домаћинствима писмо са извињењем због непријатности и обавештењем да се додаљег одустаје од пресељења (П.С.К., 2011).

својих рођака и суграђана (из око 3.500 гробних места)²⁰¹. Због стратешког значаја позиције гробља (изнад 40 тона лигнита²⁰²) ЈП РБ „Колубара“ је инсистирало на експлоатацији прво са те локације, док су мештани покушавали да издејствују план за заједничко-колективно пресељење, укључујући комуналну инфраструктуру и пратеће објекте (прибојавајући се да ће у супротном „Колубара“ каснити са исплатом или одустати од пресељења целог насеља).

Тек уз присуство полицијских снага²⁰³, извршено је (јул 2011-децембар 2013) премештање гробних места²⁰⁴ на ново гробље у насељу Црне Међе у Лазаревцу (где је предвиђено и организовано пресељење дела Вреочана), што је смањило поверење грађана у државни правосудни систем (тј. иако је Управни суд у Крагујевцу поништио решење о општем интересу за експропријацију подручја Вреоца 2009. као противправно, пошто грађанима погођеним том одлуком није било омогућено учешће у процесу; Управни суд у Београду је касније преиначио ту одлуку). Због вишегодишњег кашњења у динамици пресељења²⁰⁵, мештани су

²⁰¹ Мештани су се легитимно позивали на Закон о сахрањивању и гробљима, према коме посмртни остаци сахрањених морају да почивају у гробном месту најмање 10 година од дана сахрањивања (чл. 18), а Општина је тек у марту 2009. донела одлуку о забрани сахрањивања на овом гробљу. Осим овог пропуста, држава/ЕПС није благовремено формирао ни ново гробље на које је требало пренети посмртне остатке мештана, иако су планови за измештање гробља и насеља већ дуго били познати.

²⁰² Процене су да се насеље Вреоци налази изнад 570 милиона тона лигнита.

²⁰³ „почетак радова обезбеђивало је око 500 припадника жандармерије и полиције“ („EPS iseljava groblje i otvara kop“, 04.07.2011. http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=07&dd=04&nav_id=523050 посећено 05.04.2014.).

²⁰⁴ У фебруару 2013. са гробља је премештено и дрво запис, кестен висок 8m са бусеном тежине 10t. (Радници „Колубаре“ одбили су да преседе свето дрво јер се плаше клетве; према Ђорђевић, 2012.)

²⁰⁵ Иницијално је предвиђено да пресељење Вреоца траје осам година (до 2015.) за шта Влада Србије треба да обезбеди око 150 милиона еура, али су сада процене да ће трошкови бити већи (и до 200 мил. еура) и да ће процес сигурно трајати неколико година дуже. И док је према динамици пресељења насеља датој у Плану (ИАУС, 2008а) требало да се до 2011. измести 680 домаћинстава (од укупно 890), до 2011. (када је започело измештање гробља) донето је само 279 правоснажних решења о експропријацији, 340 домаћинстава је авансно исплаћено, 105 домаћинстава је одбило а 40 се није одазвало на позиве (Костић, 2011; П.С.К., 2011).

се прибојавали да ће након премештања гробља бити обустављено иселавање целог насеља.

С обзиром на дугу историју расељавања и са тим повезаних проблема, руководство ЕПС-а је требало да се знатно боље припреми за преговоре и сарадњу са угроженим становништвом и успешније предупреди конфликте који су, нарочито због проблема око пресељења Вреоца и локалног гробља, успорили планирану динамику ископавања угља и појачали тензије и нетрпељивост локалних становника према ЕПС-у (и још једном уверили ширу јавност у надмоћ државног апарата над људским и економским правима становништва у Србији).

Сумарно, један од највећих недостатака приликом израде просторних и урбанистичких планова (укључујући програме пресељења) за ово подручје представљале су лоше и ретке консултације са заинтересованим странама, осим две обимне анкете које су се највише бавиле модалитетима пресељења (такође, зборовима грађана у месној заједници Вреоци, организованим због пресељења најчешће нису присуствовали представници инвеститора – РБ Колубара и општине, иако су били позивани, док представници обрађивача планова – ИАУС-а као независни експерти нису били позвани нити на један скуп грађана, а сва комуникација одвијала се посредно, преко РБ Колубаре и месне заједнице). Како је то већ наведено у поглављу VI, потпоглавље 2, домаће законодавство захтева само пасивно укључивање јавности сведено на јавни увид и изношење примедби, што се показало као потенцијално контрапродуктивно у случају пројеката који имају значајне негативне ефекте на становништво. До измене (пооштравања) законодавства у овом погледу, за инвеститоре и државу (и наравно угрожено становништво) биће корисније ако примене смернице и критеријуме засноване на успешној пракси партиципативних приступа који се спроводе у државама са дугом традицијом попут Канаде, Аустралије итд., или које захтевају међународне финансијске институције (Светска банка, ММФ, итд.).

Поред анализе система актера који су иницијатори рударског пројекта/плана (држава, локалне власти, рударска компанија), за процењивање социјалних утицаја значајно је одређивање свих заинтересованих страна (стејхолдера). Анализом стејхолдера одређују се појединци, групе и организације који су директно или индиректно изложени утицајима пројекта, као и они који могу да

утичу на предложени пројекат својим интересовањем за активности компаније. Прва основна подела је на оне који ће имати користи и оне који ће поднети највише негативних утицаја, из чега се може извести и закључак о групама које ће подржавати и оних које ће се највише противити пројекту. Анализа на нивоу Колубарског лигнитског басена се може видети у Табели 8.

Табела 15. Матрица заинтересованих страна/актера за развој експлоатације и прераде угља у Колубарском лигнитском басену (разрађено на основу: ICMM, 2006:83)

Развој експлоатације и прераде угља у Колубарском лигнитском басену	ЗАИНТЕРЕСОВАНИ АКТЕРИ (УТИЦАЈ/ИНТЕРЕС)		
	ВЕЛИКИ	СРЕДЊИ	МАЛИ
На кога ће рударски пројекат негативно да утиче?	Локално становништво које се расељава	Локално становништво које се не расељава (загађење животне средине)	Становништво у ширем региону (загађење животне средине)
Ко ће имати користи?	Држава, ЕПС, локалне власти (општина, МЗ), локално становништво запослено у РБ Колубара	Шира заједница (сигурније снабдевање електричном енергијом)	
Ко је одговоран за примену мера за ублажавање негативних утицаја?	Државни органи, ЕПС, локалне власти (општина, МЗ)		
Чија сарадња, експертиза или утицај ће помоћи успеху пројекта?	Удружења грађана, локално становништво	Јавне службе (за урбанизам, рударство, заштиту животне средине и др.)	Заинтересована јавност
Ко су најосетљивији, најмање видљиви и утицајни, за које су потребне специјалне консултације?	Старачка, самачка, сиромашна и женска домаћинства, Роми	Домаћинства која ће бити расељена	Домаћинства која неће бити расељена
Ко се противи /подржава промене које ће изазвати пројекат?	Удружења грађана, локално становништво, МЗ, држава, ЕПС		Заинтересована јавност
Ко има да приложи средства/ресурсе?	ЕПС, држава, финансијске институције	Заводи, институти, министарства (експертизе)	Локално становништво
Ко су најважнији доносиоци одлука?	Држава (Министарство за рударство...), ЕПС	локалне власти (општина, месна заједница)	Локално становништво

Свеобухватна и детаљна анализа најважнијих стејкхолдера у Колубарском басену (одређивање њихових карактеристика, интереса, међусобних односа, процена капацитета за учешће у развојном процесу) помаже спречавању или лакшем решавању могућих сукоба и конфликта пре почетка и за време реализације рударских активности. Односно, претходним одређивањем потенцијалних противника пројекта и најосетљивијих/најугроженијих група могу

се унапред понудити одговарајуће мере ублажавања и компензације негативних ефеката развоја и тако доћи до ситуације у којој су сви задовољни (тзв. „win-win“ ситуација у којој нема губитника).

Укључивање актера обухвата низ разноврсних активности, од информисања, консултовања, партиципативног планирања и одлучивања, до партнерства у рударском пројекту. Ниво укључивања различитих страна мења се и по фазама пројекта. На основу анализе утицаја, интереса и угрожености заинтересованих страна треба испланирати ниво њиховог укључивања и консултовања (о модалитетима учешћа јавности писали смо у поглављу III 2.4; Табела 9). Јер, што боље рударске компаније разумеју заинтересоване актере и обрнуто, веће су шансе за њихову успешну сарадњу (ICMM, 2006:83). Код нас су већ у подужем периоду присутне разне дисторзије у троуглу моћ-знање-акција, а најважније потичу од доминантних облика моћи који се упражњавају у јавном животу, као и недовољног знања и управљачких способности пре свега друштвених елита (Vujošević et al., 2014).

Један од основних задатака планских власти на свим нивоима у Србији представља давање примата (ibid.): независној експертизи приликом оцењивања разних развојних опција (која представља важан ресурс за избор средстава од чије примене треба да има корист највећи број грађана), неманипулативном убеђивању (са циљем приближавања моделу „неспутане комуникације“ Ј. Хабермаса и отклону од опресивних модела употребе „искривљених“ знања да би се очувао status quo; Vujošević, 2004:76), унапређењу законског и професионалног регулисања партиципације у припремању, доношењу и остваривању планских одлука, развоју посебних програма (са прецизним дефинисањем циљева, група и облика подршке), увођењу партиципације у најраније фазе планирања, укључивању свих заинтересованих и угрожених страна, примени адекватних техника и метода, и др.

Поред поменутих задатака државних служби, а на основу вишедеценијског искуства у укључивању заинтересованих актера у активности рударског сектора, препоручују се следећи **стратешки поступци** за њихово ефикасно ангажовање (Business Partners for Development, 2000; према ICMM, 2006:84; допуњено), које би требало да усвоје рударска предузећа (ЕПС, ЈП РБ „Колубара“ и др.):

- иако еколошко законодавство најчешће прописује само обавезу консултације са заинтересованим странама, рударске компаније треба да искористе прилику и **повежу се са стејкхолдерима**, уместо да организују само формалне консултације;
- треба имати на уму да изградња дуготрајних и континуираних односа са стејкхолдерима представља **дугорочну** инвестицију;
- потребно је предвидети/развијати посебан **програм партиципације** угрожене и заинтересоване јавности;
- треба осигурати признавање културолошких особености, нарочито у староседелачким заједницама. Дијалог је могућ једино ако странке поштују и разумеју међусобне перспективе;
- Укључивање треће, неутралне стране ће помоћи да се превазиђе асиметрија (у смислу моћи, ресурса и сл.) и може помоћи развоју поверења;
- Треба осигурати да су сви стејкхолдери саслушани и да се обећања испуне;
- Особље за односе са заједницом треба да добије одговарајућу обуку, подршку и статус.

Пошто је потребан **ниво учешћа јавности** директно условљен значајем и врстом очекиваних ефеката и перцепцијом јавности, у случају пројеката који изазивају значајне просторне трансформације и пресељење становништва (као поменути планови у Колубарском региону), потребно је применити разноврсне и дуготрајне партиципативне технике укључивања јавности. Консултативни форум о рударству и животној средини (Chamber of Mines of South Africa, 2002:23-5) за овакве случајеве у којима је осетљивост јавности изузетно висока предлаже дугачку и обимну партиципацију јавности, и наглашава да је у том случају важно да процес осмисли и води веома искусан тим. Између осталих, такав процес би укључивао следеће кораке и методе:

1. корак – утврђивање заинтересованих страна, дефинисање и успостављање објективног и ефикасног жалбеног механизма;
2. корак – објавити могућности за давање коментара: информативне посете и телефонски разговори са потенцијално директно угроженим странама *пре* јавног објављивања предложеног процеса; писмено обавештавање свих стејкхолдера да би се посаветовали о пројекту и позвали на учешће *пре* рекламирања и медијских

објава; писма са основним информацијама и са прелиминарним детаљима предложеног пројекта/процеса и позив за номиновање чланова Одбора за праћење процеса; основне информације поставити на сајтове, објавити у локалним, регионалним и националним новинама, ТВ и радио станицама;

3. корак – утврдити питања: појединачне консултације са угроженима; телефонски интервјуи са кључним стејкхолдерима; састанци фокус група са мањим групама стејкхолдера; радионице; формирање Одбора за праћење процеса; обавестити и дистрибуирати извештаје са радионица; саставити извештај са коментарима; објављивање у медијима;

4. корак – потврдити питања: писмо свим стејкхолдерима о нацртима извештаја и датуму јавног састанка/увида; дисеминација извештаја (интернет, значајне локације); информисање локалних старешина; јавни састанак праћен дискусијама у малим групама; обавештавање стејкхолдера и осталих о извештају са јавног увида и дистрибуција; медијско оглашавање;

5. корак – представљање закључака ради коментара: стејкхолдере треба обавештавати док експерти раде процену утицаја; објавити нацрт резултата за коментарисање (писма стејкхолдерима, медијско обавештавање и друго); прикупљање коментара (информисање са старешинама, јавне дискусије, и др.); обавештавање и дистрибуција финалних закључака/налаза; проглашење одлуке (телефонско обавештавање најважнијих стејкхолдера, писма свима, медијско оглашавање).

Досадашња искуства у Србији су показала да је обавештавање путем средстава јавног информисања недовољно ефикасно у локалним заједницама са слабијом образовном структуром, већим процентом старачких домаћинстава и сл., па је у оваквим типовима заједница нужно слање писаних обавештења на кућну адресу (што је и рађено у случају новијих планова у Колубарском региону).

Овим корацима и методама неопходно је додати изузетно значајно **пружање саветодавне, правне и друге помоћи** власницима некретнина и осталом становништву потенцијално угроженом планираним рударским радовима. Становници у Србији, а нарочито у сеоским и слабије развијеним срединама, су недовољно информисани о законским прописима и својим правима, надлежне службе у локалним органима власти често не штите њихове интересе у довољној

мери, а они сами неимају довољно могућности за ангажовање адвоката ради добијања правне помоћи (Петовар и Јокић, 2013).

3.4. Утицај на јавно здравље

Поред поменутих аспеката, у Србији је недовољно истакнуто питање утицаја загађења животне средине на **јавно здравље**, као и доступност тих информација. И поред значајног напретка у области заштите животне средине – мерењу емисија и имисија загађујућих материја, повећању броја мерних места на угроженим локацијама, образовању и јачању „еколошке свести“ јавности, усклађивању са међународном и европском регулативом и смерницама, активном учествовању организација цивилног сектора, и сл.; још увек постоји тенденција јавних служби и организација да запостављају и маргинализују утицај повећаног загађења на јавно здравље²⁰⁶, ретко се спроводе истраживања о конкретним негативним ефектима загађења на здравље људи (а постојећи подаци о здрављу су најчешће недоступни и/или контролисани), нити се захтева нпр. израда процена утицаја на здравље (health impact assessment) као самосталног инструмента или у оквиру ПСУ и СПУ).

У процесима СПУ планова урађених за ово подручје у ИАУС-у²⁰⁷, на основу анализе стања животне средине и могућих утицаја планских активности, заштита и унапређење здравља становништва истакнути су као значајан циљ, а као основни индикатори од директног и индиректног значаја за здравље су предложени (ИАУС, 2008д; 2008е): смањити степен изложености становништва загађеном ваздуху; ублажити негативан утицај рударства на хидролошки режим и квалитет подземних вода; ублажити негативан утицај рударства на хидролошки режим и квалитет површинских вода; заштити и унапредити здравље становништва; унапредити водоснабдевање; и унапредити третман и одлагање чврстог отпада (видети Табеле 13 и 14).

²⁰⁶ Решавање кризе са превеликим концентрацијама афлатоксина у кукурузу и млеку изменама у законодавству (повећањем толерантних вредности 10 пута) представља илустративан пример таквог понашања.

²⁰⁷ руководиоци Б. Стојановић и Т. Маричић.

3.5. Праћење реализације

Значајно је и питање **мониторинга**, односно надгледања реализације/примене мера и решења прописаних у програмима, плановима или стратегијама. Ова тема представља генерално „слабост“ система планирања у Србији²⁰⁸, пошто се не спроводи систематски (како је то законом прописано, чак ни када је реч о државном плану, види Vujošević, 2010:25), већ претежно ad hoc. Нису дефинисани механизми мониторинга чак ни за законске обавезе попут рекултивације, обезбеђења воде и др., док су новчане казне толико ниске да се актерима значајно више исплати плаћање казне уместо поступање према закону. Увођење погодних/одговарајућих и оперативних инструмената (индикатора и актера) у процес систематског праћења одвијања пројеката пресељења становништва јесте од кључног значаја за ефикасност - одржавање планиране динамике, економичност (дуже трајање изискује и веће трошкове) и успешност (од временске усклађености и квалитетног спровођења сви актери ће имати користи).

Још су мање развијени инструменти **ex-post евалуације**, која би могли бити корисни нарочито у случају већег броја консеквентних сличних операција пресељења становништва и експропријације имовине на релативно малом подручју (Колубарског региона), пре свега за „учење на грешкама“, бољи развој планских и осталих инструмената, стварање добре репутације и поправљање односа са локалним – угроженим заједницама. Lee (2006:66) сматра да ће ефикасност одредби мониторинга и ex-post евалуације бити увећана уколико су најутицајнији стејкхолдери били укључени у њихово формилисање и када су резултати/налази ex-post евалуације били публиковани/доступни јавности. Ex-post извештаји требало би да оцене (вреднују) сам процес процене утицаја (примењене методе и технике, дефинисане циљеве и приоритете и потребу њихове измене), ПСУ извештаје и наравно њихов утицај на усвајање пројекта/плана/програма и утицаје које је то изазвало.

²⁰⁸ И поред тога што су мониторинг и ex-post евалуација централни за обезбеђивање дугорочне свеукупне ефикасности, они се убрајају у најслабије развијене фазе у оквиру процене утицаја (Lee, 2006:65).

3.6. Завршне напомене о утицају рударских радова на подручју Колубарског региона

Прелиминарни резултати анализираних програма пресељења за насеља на територији Колубарског региона показују да се локално становништво, и поред почетног ентузијазма према заједничком пресељењу и очувању кохезије заједнице и идентитета места, касније најчешће одлучује за индивидуално пресељење. Разлози за то су свакако различити: неодговарајуће понуђене локације за пресељење; неповерење у инвеститора и државну администрацију; неповерење у благовремену и оперативну реализацију обећаних аспеката пресељења – кашњења у исплати, опремању парцеле, изградњи објеката јавних служби, и др.; мада један од најзначајнијих сигурно представља могућност неометане и некажњиве **бесправне изградње** (која се у Србији већ више деценија не санкционише, и прећутно подржава)²⁰⁹ као и висока новчана компензација – као што је то био случај са житељима Вреоца.

Директне реперкусије оваквих одлука становника (узимања новчане накнаде за објекте и пољопривредно земљиште и куповина/изградња куће у рубним зонама општинског центра или у већ урбанизованим зонама), тј. спонтаног процеса, огледају се у деаграризацији, повећању опасности од бесправне изградње и преоптерећењу постојећих комуналних система и јавних служби у насељима у која ће се досељавати.

И поред изузетка исплате велике накнаде за експроприсано власништво у Вреоцима, пример Колубарског лигнитског басена такође илуструје наставак досадашњег тренда по коме држава и даље даје приоритет економским факторима, док су социјални утицаји на становништво занемарени, интерес локалне заједнице потчињен вишим, националним интересима. Инструменти за ублажавање негативних утицаја на становништво (нарочито расељавања) нису дефинисани или се слабо користе што доводи до осиромашења нарочито принудно расељеног становништва (нпр. „правична надокнада“ понекад је нижа од тржишне цене земљишта и објеката или је за њу због шпекулација касније немогуће купити сличан посед у околини, након експропријације аграрног

²⁰⁹ На овај начин уштеди се и до 20% средстава, али су дугорочно могући већи губици због ризика нпр. поплава (у случају изградње на водоплавном земљишту), клизишта и др.

земљишта пољопривредна домаћинства често не успевају да наставе да се баве пољопривредом, и др.). Примењиване политике су запостављале права и положај локалног становништва, а нарочито домаћинства која су била експроприсана и расељавана. Понуда запослења у ЕПС-у за једног члана домаћинства је била најчешћи начин решавања економског и социјалног статуса експроприсаних домаћинства. Такав приступ био је дисфункционалан како за експроприсана домаћинства (убрзање процеса дезаграризације, померање ка великим градовима, бесправна изградња на комунално неопремљеним и неуређеним парцелама, слаба доступност образовним здравственим и другим услугама и др.), тако и за сам ЕПС који је оваквом политиком повећао број запослених односно упошљавао технолошке вишкове неодговарајуће квалификационе структуре. На овај начин заправо локално становништво (уместо рударских предузећа) сноси и део тзв. „општих“ трошкова експлоатације минералних сировина (односе се на откуп некретнина и пресељење насеља, рекултивацију деградираног земљишта, плаћање закупа за земљиште и сл.)²¹⁰, док највећу добробит имају рударска компанија, државна управа и становништво у градовима као потрошачи чисте и субвенционисане електричне енергије.

Општи интерес представља контролисање и усмеравање процеса насељавања ових домаћинства, како би се постигли циљеви **уравнотеженог просторног развоја**, а то су у овом случају, популационо обнављање и унапређење квалитета живота у сеоским и градским насељима. Односно, уместо повећања оптерећености општинских центара, различитим планским, економским и социјалним подстицајним мерама усмерити део расељених домаћинства ка другим сеоским насељима у околним општинама. Треба настојати на активирању нових привредних активности у мрежи насеља, нарочито у сектору мале привреде, које би обухватиле и производни и услужни сектор, да би се смањила доминантна зависност од рударско-енергетског комплекса, нарочито у условима будућег реструктурирања овог гиганта (ЕПС-а) и пратећих ризика и неизвесности.

²¹⁰ Спасић (1988:87) наводи да у неким земљама ти „општи“ трошкови чине 10% укупних, док су у Србији/СФРЈ знатно мањи, из два разлога: а) не покривају се све штете настале експлоатацијом, нити се врши опсежна рекултивација; и б) накнаде за поједине непокретности се не утврђују према тржишној вредности. Тако трошкови откупа некретнина у централној зони Колубарског басена учествују у цени угља са свега 0,45%. Екстремна вредност је у зони Вреоца, где је износила 3,2% од тадашње цене угља (која је знатно нижа од паритетне цене других горива).

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У дисертацији смо настојали да истражимо разноврсне утицаје обимних рударских активности на становништво и друштвени развој, као и могућност унапређења ове осетљиве проблематике генерално, а посебно у случају Србије. Приказали смо како је историјски контекст утицао на формирање савремених трендова и приступа, како глобалних тако и националних, у области заштите људских и грађанских права. Значајна пажња је посвећена теоријско-методолошким аспектима процењивања социјалних утицаја генерално, и нарочито у контексту планирања развоја у рударским регионима.

Истраживања о друштвеним утицајима рударства не представљају нову истраживачку област, али је ова тематика била прилично занемарена у досадашњем научном и стручном раду у Србији и СФРЈ²¹¹, па и осталим земљама у региону јужне и источне Европе. Највише су рађена истраживања у Канади, Аустралији, САД, али и у Индији и афричким државама са развијеним рударством попут Јужноафричке Републике²¹². Актуелности ове проблематике такође су допринели следећи аспекти: а) напредак у области заштите људских права током последњих деценија – нарочито у области међународног и транснационалног права; б) доминација концепта одрживог развоја и генерацијске једнакости; ц) ширење концепта друштвено одговорног пословања, и д) утицај међународних финансијских организација (који је последњих 15-ак година неспоран упркос бројним недостацима).

Анализа користи и недостатака (предности и мана) спровођења процена социјалних утицаја показала је да је таква дилема постала излишна, пошто у

²¹¹ У Институту за архитектуру и урбанизам Србије било је неколико несистематских покушаја за детаљнијом анализом ове проблематике.

²¹² При чему присуство међународних финансијских институција које кредитирају рударске пројекте, као и рад мултинационалних компанија које спроводе друштвено одговорно пословање имају значајан утицај.

савременом друштву са правном државом, некадашњи колонизаторски и узурпаторски приступ великих компанија не може бити толерисан, док сарадња са локалном заједницом поред тренутних трошкова доноси дугорочне користи. У међувремену су развијени различити инструменти (ПУ, ПСУ, СПУ, анализа социјалне исправности, анализа сиромаштва и социјалних утицаја и др.), методе и варијабле за процењивање могућих утицаја развоја на становништво и друштвени развој.

Истраживање светских искустава као и примењених приступа решавању овог проблема у Србији је потврдило полазну хипотезу о неопходности благовременог решавања негативних утицаја рударских активности на становништво и социјалних конфликта као основне претпоставке за развој рударства на тим просторима и укупан одрживи развој региона.

Утицаји рударских активности на социјални развој су многоструки, зависе од развојне фазе (припрема, експлоатација, престанак активности), а најзначајнији аспекти које смо анализирали укључују утицаје на: развој рударских насеља, принудно пресељење становништва и губитак пољопривредног земљишта, миграција радне снаге, староседелачко становништво, женску популацију, здравствену заштиту и образовање, принудни и дечији рад, и коришћење силе.

Однос рударских компанија према локалној заједници представља најзначајнији аспект за формирање врсте и интензитета друштвених утицаја. Овај однос у новије време доминантно усмеравају иницијативе и препоруке финансијских институција и других међународних организација и удружења, а нарочито друштвено одговорно пословање које укључује екстензивну партиципацију свих заинтересованих страна у одлучивању, транспарентност, праћење имплементације и др.

2. ОСНОВНИ НАЛАЗИ:

ПРОБЛЕМИ ПРИЛИКОМ ПРОЦЕЊИВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА

Заштита становништва од негативних утицаја рударских активности заснива се на експанзији у области људских права. Иако је од 2000. године дошло до значајног напретка у заштити људских права, пракса у Србији (али и у многим развијеним

земљама) и даље не прати реторику, при чему заштита осетљивих група (деце, староседелаца, жена и др.) треба још доста да се развија/напредује:

- Многе државе у којима се одвија рударство не успевају да испуне све обавезе заштите људских права у складу са међународним правом;
- Скорашњи догађаји и наводи о саучесништву (власти и компанија) у кршењу људских права потврђују да добровољне/факултативне иницијативе саме по себи нису довољне;
- Због неуспеха како влада тако и компанија, постоји потреба за увођењем механизма одговорности (нпр. компанијама из Канаде које послују у више од 100 земаља, њихова држава неће одобравати олакшице уколико свуда не послују у складу са међународним нормама заштите људских права).

И поред различитих настојања за ширењем свести о потенцијалним негативним утицајима рударских активности на становништво, и даље су присутни недостаци који се пре свега огледају у недовољном признавању комплексности социоекономских проблема и питања, али и неразумевању важности прихватања развојних пројеката и политика у локалним заједницама.

Разлога за то има неколико. Први је у очекивању да је социјалне утицаје могуће јасно дефинисати и за њих понудити опипљива и лако мерљива решења, као што је то случај са природним/основним наукама. Поред тога, ПСУ често представља само додатак процени утицаја на животну средину, без праве интеграције и заједничке интерпретације резултата, па таквим проценама недостаје холистичко/интегрално разумевање потенцијалних утицаја предложеног развоја. Стога је важно подсетити да задатак ПСУ није само идентификација социјалних утицаја, већ размена информација и формирање обавештене заједнице. Изгледа да и даље многи државни службеници и доносиоци одлука наивно сматрају да развој не може имати негативне ефекте, што директно утиче на деградацију струке, па није реткост да се проценама социјалних утицаја баве неквалификовани консултанци.

И поред инсистирања о значају *ex ante* анализа социјалних ефеката, стручњаци уважавају доприносе *ex-post facto* студија, јер већина сазнања о утицајима на

становништво потиче управо из оваквих истраживања реализованих пројеката и политика.

Процена социјалних утицаја, барем у својој идеалној форми, представља моћан приступ који може да доведе до бројних користи. И поред значајних могућих користи и дугогодишње примене (више од четири деценије у САД, Канади и Аустралији), ПСУ и даље није у потпуности прихваћена. Владе је нису довољно подржале ни ојачале (ускраћујући и ресурсе и одобрења), корпоративни сектор је обазрив (због потребних финансијских и временских улагања), а део заједнице (јавности) се осећа изневереним након што су неки штетни пројекти бивали настављени, односно привидно легитимизовани недоговарајућим ПСУ процесима. Због тога и надаље остаје актуелан проблем „како најбоље уклопити научни допринос у оно што ће највећим делом остати политичко питање“ (Freudenberg 1986:451).

У методолошком смислу, за планове и пројекте развоја рударских подручја требало би примењивати интегративни приступ ПСУ, који се показао знатно бољи од учинка технократске или партиципативне ПСУ, пре свега када је реч о идентификацији директних и индиректних ефеката.

3. УЛОГА ДРЖАВЕ

Како је у већини земаља држава једини или већински власник рудних богатстава, она има одлучујућу улогу у омогућавању *социјално одрживог* рударства, пре свега политичким и законодавним регулисањем и усмеравањем планирања и коришћења земљишта, анализом и управљањем утицајима на животну средину и становништво, пореском политиком, иностраним инвестицијама и разменама, регулисањем права староседелаца и др.

Улога државе се нарочито огледа у области гарантовања људских права, укључујући и имовинска права грађана која су често нарушена у оваквим пројектима. Поред тога, држава пореским и другим политикама може да утиче на побољшање квалитета живота, повећање шанси за дугорочну стабилност заједнице и смањење стреса и других социо-психолошких импакта који су посебно присутни у моно-функционалним индустријским и рударским

заједницама. Од посебног значаја су политика и процедура издавања рударских дозвола превасходно компанијама које имају намеру (план/програм) и средства да допринесу локалном економском развоју, мере за подстицање рударских компанија да смештају раднике у већ постојећа насеља (уместо да формирају нова), планирање свеобухватног развоја, различити типови подршке економској диверзификацији (повољни кредити и пореске олакшице, образовни и програми преквалификације, саветодавне службе и сл.), примена приступа постепеног смањења рударских активности у заједницама (уз истовремену финансијску и саветодавну подршку) и др.

И поред све активнијег укључивања рударске индустрије у решавање социјалних проблема, улога државе и у наредном периоду мора да остане **круцијална**. У том смислу држава нарочито треба да:

- 1) развије националну **политику управљања** минералним ресурсима;
- 2) установи **законодавство** које ће експлицитно захтевати решавање социјалних и културних проблема насталих због рударских радова и пратећих/ комплементарних активности;
- 3) законом пропише обавезност израде **процене социјалних утицаја** и плана социјалног развоја (од иницијалних фаза до затварања рудника) као предуслов за усвајање рударског пројекта;
- 4) успостави „**социјални фонд**“ за шире друштвене потребе или проблеме који су индиректно повезани са рударством, где би висина доприноса зависила од количине и врсте експлоатисане руде или процењених трошкова примене плана социјалног развоја;
- 5) **подели приход** од пореза тако да локалној заједници (или региону) остаје барем 30% за развојне активности;
- 6) уведе **транспарентност** података о приходима од рударства и њиховој подели (попут ЕИП);
- 7) **усклади** политике **са потребама** социо-културног развоја локалне заједнице, тј. надгледа спровођење свих еколошких и социо-културних активности (осигурава њихову усклађеност са законом);
- 8) ефикасно **решава локалне/регионалне неједнакости** између: рударских и осталих подручја, приоритета становника и политичара, инфраструктурног

развоја потребног на националном и локалном нивоу; као и проблеме са развојем рударских насеља;

- 9) омогући оснаживање и **оспособљавање локалних заједница**: развија њихове капацитете, знања и способности (информисање, обуке), подржава формирање друштвених мрежа и рад локалних институција и НВО за пружање подршке и помоћи у заштити имовинских и осталих права, да би могле да се активно укључе у праћење, усмеравање и реализацију рударских пројеката који ће утицати на начин и квалитет њиховог живота; и
- 10) **ублажи негативне последице затварања** рудника организовањем програма преквалификације рудара, пружања помоћи при налажењу новог посла, повољних кредита за започињање малог бизниса, и сл.; и обавезивањем рударских компанија да процес затварања рудника (и отпуштања радника) буде постепен и да активно учествују у пружању саветодавне и едукативне подршке.

4. ЗНАЧАЈ И МОГУЋНОСТИ УНАПРЕЂЕЊА

ПРОЦЕЊИВАЊА СОЦИЈАЛНИХ УТИЦАЈА У СРБИЈИ

Основни проблем у Србији представља чињеница да је до сада приоритет увек даван економским факторима, док су социјални утицаји на становништво занемаривани. Поред тога, интерес локалне заједнице је најчешће бивао потчињен тзв. вишим, националним интересима, а инструменти за ублажавање негативних утицаја на становништво (пре свега када је реч о расељавању) нису дефинисани или су слабо коришћени (нпр. добијала се „правична надокнада“ која је била нижа од реалне продаје/куповне цене земљишта и објеката, због експропријације аграрног земљишта и исплате „правичне накнаде“ пољопривредна домаћинства у подручјима са високим ценама земљишта су постајала корисници социјалне помоћи, и др.). Примењиване политике су запостављале права и положај локалног становништва, а нарочито домаћинства која су била експроприсана и расељавана. Понуда запослења у рударском комбинату за једног члана домаћинства је била најчешћи начин решавања економског и социјалног статуса експроприсаних домаћинства. Такав приступ био је дисфункционалан како за експроприсана домаћинства (убрзање процеса дезаграризације, померање ка

великим градовима, бесправна изградња на комунално неопремљеним и неуређеним парцелама, слаба доступност образовним здравственим и другим услугама и др.) тако и за сама предузећа која су оваквом политиком упошљављала технолошке вишкове neodgovarajuće квалификационе структуре. На овај начин је заправо локално становништво (уместо рударских предузећа) сносило и део тзв. „општих“ трошкова експлоатације минералних сировина (који обухватају откуп некретнина и пресељење насеља, рекултивацију деградираног земљишта, плаћање закупа за земљиште и сл.), док су добробит имали рударска компанија, државна управа и становништво у градовима као потрошачи чисте и субвенционисане електричне енергије.

Успостављање детаљног, конзистентног и спроводљивог **законског оквира** који је у складу са савременим светским тенденцијама представља један од кључних приоритета за решавање нагомиланих проблема у овој области. Без доброг законског оквира рударске компаније не могу да знају које су им дужности и обавезе, а рударске заједнице не знају која су им права. Осим тога, може доћи до неефикасности због преклапања обавеза различитих министарстава, или националних, регионалних и локалних нивоа власти; или изостанка одговорности за неке области (нпр. праћење затварања рудника).

Анализа стања у Србији показује да је неопходно што пре развити свеобухватно законодавство за регулисање припремних радова, функционисања и затварања рудника, које ће бити усклађено са најоштријим међународним критеријумима, и којим ће се прецизно одредити сви захтеви, процедуре, критеријуми и стандарди, као и институције и механизми за њихово спровођење.

Законодавни оквир у овој области у Републици Србији није потпун ни конзистентан нарочито у погледу усаглашености са савременим тенденцијама, принципима и смерницама које се односе на статус локалног становништва и група које су угрожене или под утицајем рударских активности. Тако на пример, у Стратегији управљања минералним ресурсима у РС (2012) истиче се значај „социјалног стуба“, али се осим декларативног признавања, нигде не наводе конкретне мере и инструменти за спровођење ових принципа. Чак се ни у најновијем Нацрту закона о геолошким истраживањима и рударству (јануар 2014)

не спомињу утицај на друштво нити друштвена одговорност, као ни светске норме и стандарди попут EITI, GRI, и др.

Већина закона није потпуно усклађена са међународним конвенцијама и споразумима, чак и када су они потврђени/ратификовани (тако нпр. Закон о планирању и изградњи и Закон о СПУ нису усаглашени са Архуском конвенцијом која инсистира да се „...обезбеди учешће јавности у раној фази, када су све опције отворене и када је могуће ефективно учешће јавности...“). Законски оквир је прилично скроман када је реч о обавезама **укључивања јавности** у процес процена утицаја, и предвиђа минималистички приступ којим се партиципација своди на пасивни јавни увид и могућност давања коментара. С друге стране, не треба очекивати да ће други актери (инвеститори, и др.) вођени нормама корпоративне одговорности укључивати јавност у ранијим фазама израде пројекта, када су свесни да су држава и јавни сектор индиферентни према концепту корпоративне друштвене одговорности (не захтевају га нити подржавају). Посебан проблем у овоме представља то што су **професионалне организације и удружења** потпуно **незаинтересовани и неактивни** у примени политика које су компатибилне са стандардима и нормама међународног права које је Република Србија до сада ратификовала. Досадашња пракса у спровођењу закона о ПУЖС и СПУ показала је да, и када постоји спремност обрађивача да се јавност активније укључи, незаинтересованост надлежних органа, а пре свега инвеститора бивају пресудни да се само формално испуни тражени минимум, а да се маргинализују и учине невидљивим многобројни нерешени проблеми и права локалног становништва. Организован отпор у локалним заједницама може да буде један од начина да се започне другачије решавање проблема и да се већа пажња посвети правима грађана у тим заједницама. Међутим и организован отпор је могуће зауставити једноставном променом законске регулативе и одузимањем права локалним заједницама да дају сагласност у погледу рударских радова, што је и учињено недавно када су у питању истражни радови за руду никла (у околини Трстеника и Врњачке Бање). Колико ће оваква „методологија“ делегитимисања права локалних заједница и грађана и одузимања права које је држава обавезна да

им гарантује успети да се одржи остаје да се види у блиској будућности²¹³. Уколико Република Србија настави са тенденцијом усаглашавања правне регулативе са стандардима и нормама у Европској унији, неопходне су одговарајуће **измене**, допуне и дораде **закона** – мора се посветити више пажње друштвеним аспектима (друштвеној стабилности) рударских пројеката, и укључити најважније смернице и обавезе свих актера (процену социјалних утицаја, активно укључивање свих заинтересованих страна, механизми гарантовања имовинских и других права грађана, израду плана пресељења, итд.) у законску регулативу (у Закон о рударству и геолошким истраживањима, Закон о планирању, Закон о експропријацији или посебна подзаконска акта).

Пре свега је неопходно ојачати област процене социјалних утицаја увођењем обавезе спровођења посебне процене социјалних утицаја у случају могућих значајних утицаја планираног развоја на становништво и друштвени развој, када инструменти процене утицаја и стратешке процене утицаја нису довољни. То би се оперативно могло реализовати изменама и допунама Закона о планирању и изградњи и усвајањем посебних законских аката – Закона и Правилника којима би се ближе регулисали услови, начин и поступак вршења процене социјалних утицаја, а по угледу на одговарајуће процедуре међународних финансијских институција и држава попут САД, Аустралије и Канаде које имају развијене ове инструменте.

Закон о експропријацији требало би да посвети посебно поглавље разради модалитета организованог пресељења, и посвети нарочиту пажњу дефинисању одговарајућих модалитета решавања имовинско-правних односа у условима континуираног и обимног пресељења насеља и становништва. Те нове одредбе би морале да буду битно различите од постојећих у многим аспектима (услови пресељења, услови накнаде, могућност избора, информисање, институционална решења итд.) и др. Потребно је дорадити критеријуме за утврђивање тзв. тржишне цене непокретности. На основу искуства и сазнања о поступцима и ефектима

²¹³ Наравно, у одређеном броју држава попут Русије, Кине и др. не примењују се ова међународна правила, и постоји реална опасност да се Србија врати на њихове прописе када је у питању статус локалног становништва.

експропријације у последњих неколико деценија у Србији, има довољно аргумената да се заступа становиште да експроприациона цена треба да буде знатно виша од реалне продајне/куповне цене земљишта и некретнина, из неколико разлога: (1) Ради се о принудном лишавању имовине а не слободној одлуци о продаји, и (2) Већа експроприациона цена омогућава да се доследно оствари основни постулат међународних финансијских организација да поступак експропријације не сме да погорша услове живота и становања домаћинства, већ мора да обезбеди да они буду најмање на истом нивоу или бољи.

Планирање затварања рудника је потребно интегрисати у план рударских активности у свим фазама, односно започети га још у фази истраживања и израде претходне студије изводљивости, а завршити у пост-експлоатационо периоду (тј. периоду након затварања). Од великог је значаја унапред одредити све трошкове и изворе финансирања рекултивације и осталих пост-експлоатационих активности неопходних за успешно даље функционисање локалне заједнице, институција и др. При томе се нарочито инсистира на што транспарентнијем и обухватнијем укључивању свих интересних група у процес консултација и доношења одлука. У овом смислу треба ојачати релевантно законодавство (увођењем смерница, метода, инструмената) као и финансијским обавезивањем рударских компанија, развојем инструмената ефикасне контроле.

Нарочито су изражени негативни утицаји рударства приликом **расељавања** становништва и насеља. Због тога је изузетно важно на време обавестити становништво о планираном пресељењу, обавити појединачне разговоре (интервјуе и анкете) и заједничке консултације ради одређивања најповољнијих модалитета пресељења са више алтернатива (индивидуално пресељење - исплата у новцу; организовано пресељење на нову уређену локацију, или на више локација) и објавити петогодишњи или једногодишњи план расељавања да би се домаћинствима правовремено омогућило решавање егзистенцијалних питања.

Иако планови пресељења представљају саставни део планске документације (иако то није прописано Законом), недостаје партиципативна процена могућих позитивних и негативних друштвених ефеката рударских активности. То је и даље део наслеђеног модела понашања, по коме држава и њена предузећа орјентисани

на постизање свог циља (што бржег и већег профита) не придају превише пажње маргинализованом локалном становништву и бројним негативним утицајима које изазива екстензивна експлоатација руда. Као што је већ поменуто, савремени светски трендови (обавезно законодавство и факултативни стандарди и норме) јачања заштите људских права, друштвене одговорности, партиципације и оснаживања становништва утичу на побољшање ситуације и у Србији, нарочито након 2000. године.

Планирање развоја и уређења рударских подручја има специфичне захтеве и потребе па тако изискује и одговарајуће прилагођавање нормативно-правне регулативе и институционалне организације, нарочито када је реч о решавању друштвених аспеката развоја. Вишедеценијска истраживања и пракса планирања и имплементације планова показали су да постојећа законодавна и планска регулатива у Србији не обезбеђују оптималне организационе и институционалне предуслове за ефикасно управљање просторним развојем у рударским регионима, односно да је потребна њена измена и прилагођавање у циљу, између осталог, постизања што већих бенефита за локалну и ширу друштвену заједницу. У том смислу, а засновано на искуствима развијених земаља, најрационалније и најефикасније било би усвајање посебног законског (или подзаконског) акта којим би се детаљније регулисали услови планирања, уређивања и обнављања простора у великим рударским регионима, и на тај начин избегле компликоване и дуготрајне измене појединачне регулативе у области рударства, енергетике, пољопривреде, шумарства, експропријације непокретности итд. Таквим, **интегралним** приступом заснованим на резултатима **мултидисциплинарних** истраживања ће се на најбољи начин усмерити економске, еколошке и социјалне промене (тј. постићи „одрживи развој“) које су резултат експлоатације и прераде минералних сировина, и усагласити са њима повезани, а међусобно конфликтни, интереси.

5. УТИЦАЈ НА БУДУЋИ ИСТРАЖИВАЧКИ РАД

Сазнања добијена теоријским истраживањем су презентована и кроз анализу студије случаја Колубарског лигнитског басена. Ово подручје обимне експлоатације минералних сировина представља комплексан пример

многоструких друштвених утицаја, на чије формирање су поред рударства утицали и други, екстерни фактори – пре свега политичка и економска ситуација у земљи и окружењу, као и геополитички чиниоци.

Истраживање је расветлило покретачке снаге и сложеност настајања различитих друштвених утицаја због рударских активности, моделе ублажавања негативних утицаја рударства и решавања социјалних конфликта, и тиме потврдило полазне хипотезе. Захваљујући обрађеном теоријском оквиру и студији случаја, дат је допринос бољем разумевању узрока и последица друштвених утицаја развоја рударских активности. Истовремено, отворена су нова питања за детаљнију анализу и предлог најподеснијих инструмената – законских и подзаконских аката, приступа и метода, и др.; којима би се утицаји рударских радова на становништво у Србији могли контролисати и усмеравати у жељеном правцу. Због тога је потребно спровести додатна научна и стручна истраживања.

Налази овог истраживања нису понудили основе само за даља академска разматрања, већ и на практичном нивоу, пре свега за развој индикатора процене социјалних утицаја и доприноса рударства да би се избегао потенцијални парадокс по коме развојни пројекти током имплементације могу изазвати сиромаштво због присилног измештања великог броја људи. Очекујемо позитивне утицаје на побољшање и повећање друштвене одговорности рударских компанија у Србији, и развој модела за укључивање индикатора социјалног развоја у њихове развојне програме и инструменте за развој локалне заједнице.

ЛИТЕРАТУРА

1. Adeyeye, A. (2012) *Corporate Social Responsibility of Multinational Corporations in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. Agarwal B. (2001) Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and a Conceptual Framework, *World Development*, 29(10), 1623-1648.
3. Amnesty international (2013a) *Amnesty international Report 2013. The state of the World's human rights*. London: Amnesty international.
4. Amnesty International (2013b) *Comments to the European Investment Bank Environmental and Social Handbook (Draft 5)*, јул 2013 <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/ior800042013en?CMD=VEROBJ&MLKOB=32653380000> (08.03.2014).
5. Апостоловски, А. (2012) Гробље у Вреоцима скоро пресељено, *Политика*, 09.08.2012.
6. Apoyo Consultoria (2009) *Study of the Yanacocha Mine's Economic Impacts: Final Report*, Lima, Prepared for the International Financial Corporation, стр. 20, <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/3853268048f9cc368651ee28c8cbc78b/Yanacocha-Peru.pdf?MOD=AJPERES>
7. Arts J., Caldwell P., Morrison-Saunders A. (2001) EIA Follow-up: Good practice and future directions: Findings from a workshop at the IAIA 2000 Conference, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 19(3), 175-85.
8. Ashagrie K. (1998) *Statistics on Working Children and Hazardous Child Labour in Brief*. Geneva: International Labour Office.
9. Asian Development Bank (2003) *Gender Checklist Resettlement*. Mandaluyong City: ADB. <http://www.adb.org/publications/gender-checklist-resettlement> (27.02.2014).
10. Australian Human Rights Commission (2013) *Women in male-dominated industries: A toolkit of strategies*, Australian Government, Sydney: Australian Human Rights Commission. http://internationalwimcommunityportal.files.wordpress.com/2013/08/wimdi_toolkit_2013.pdf (21.03.2014).

11. Baines J. et al. (2003) Using local knowledge. Becker H.A. & Vanclay F. (ur.) *The International Handbook of Social Impact Assessment – Conceptual and Methodological Advances*. Cheltenham: Edward Elgar, 26-41.
12. Banerjee, S.B. (2003) Who Sustains Whose Development? Sustainable Development and the Reinvention of Nature, *Organisation Studies*, 24, 143-180.
13. Bank Information Center (2006) *EIR Implementation Status Report: World Bank Group Commitments on Revenue and Contract Transparency* http://www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/01/EIR_Implementation_Status_Report.pdf
14. Barrow C. J. (2000) *Social Impact Assessment – An Introduction*, London: Arnold.
15. Bastida A.E. (2008) Mining Law in the Context of Development: an Overview. Andrews-Speed, P. (ur.) *International Competition for Resources: The Role of Law, State and Markets*, Dundee: Dundee University Press, 101-136.
16. Becker D.R., Harris C.C., Nielsen E.A., McLaughlin W.J. (2004) A comparison of a technical and a participatory application of social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22(3), 177-189.
17. Berger, T.R. (1977) *Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*. Vol. 1. Ottawa: Supplies & Services Canada <http://yukondigitallibrary.ca/Publications/NorthernfrontierSocialimpactenvironmentalimpact/1977,%20Northern%20Frontier%20V1.pdf> (05.12.2013).
18. Berger T.R. (1983) Resources, Development and Human Values. *Impact Assessment*, 2(2), 129-147.
19. Berne Declaration (1996) *Mainstreaming Sustainability? The World Bank and the Rehabilitation of the Indian Coal Sector*.
20. BIC, Global Witness (2008) *Assessment of International Monetary Fund and World Bank Group Extractive Industries Transparency Implementation*. Washington: Bank Information Center, Global Witness.
21. Bisht, T.C. (2009) Development-Induced Displacement and Women: The Case of the Tehri Dam, India. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 10(4), 301-317.
22. Boasson, E.L., Wettestad, J., Bohn, M. (2009) CSR in the European oil sector: A mapping of company perceptions. Barth, R. & Wolff, F. (ur.). *Corporate social responsibility in Europe: Rhetoric and realities*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 65-79.

23. Bourdieu, P. (1986) Three forms of capital. J. Richardson (ur.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood, 241-258.
24. Bowles, R.T. (1981) *Social impact assessment in small communities*. London: Butterworth.
25. Britannica <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/213151/forced-labour> (17.02.2014).
26. Brown D.M. (2006) Oswald Hall, PhD: Pioneer Canadian Sociologist; 1924–1976. *The Journal of the Canadian Chiropractic Association*, 50(04), 271-281.
27. Buchan, D. (2003) Buy-in and social capital: by-products of social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(3), 168-172.
28. Burdge R.J. (1987) The Social Impact Assessment Model and the Planning Process. *Environ Impact Assess Rev*, 7, 141-150.
29. Burdge R.J. (1990) The benefits of social impact assessment in Third world development. *Environ Impact Assess Rev*, 10, 123-134.
30. Burdge, R. J. (1999) *A Community Guide to Social Impact Assessment*, Middleton, WI: Social Ecology Pres.
31. Burdge R.J. (2003a) The practice of social impact assessment – background. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(2), 84-88.
32. Burdge R.J. (2003b) Benefiting from the practice of social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(3), 225-229.
33. Burdge R.J. (2004a) *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press.
34. Burdge R.J. (2004b) Social Impact Assessment: Definition and Historical Trends. Burdge R.J., *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press, 3-11.
35. Burdge R.J. (2004c) Participative and Analytical Social Impact Assessment. Burdge R.J., *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press, 113-118.
36. Burdge R.J. (2004d) Identifying Social Impact Assessment Variables. Burdge R.J., *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press, 41-52.

37. Burdge R.J. (2004e) Special SIA activities. Burdge R.J., *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press, 119-126.
38. Burdge R.J., Carter J. (2004) The Place of SIA in Strategic Environmental Assessment. Burdge R.J., *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press, 127-136.
39. Burdge R.J., Coulter T. (2004) What the decision maker needs to know about social impact assessment. Burdge R.J., *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press, 137-146.
40. Burdge R.J., Field D., Wells S.R (1989) Utilizing social history to identify impacts of resource development on isolated communities: the case of Skagway (AL). *Impact Assessment Review* 6(2), 37-54.
41. Burdge R.J., Johnson S. (2004) The Comparative Social Impact Assessment Model. Burdge R.J. (ur.), *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press, 15-29.
42. Burdge R.J., Robertson R.A. (2004) Social Impact Assessment and the Public Involvement Process. Burdge R.J. (ur.), *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment: Rabel J. Burdge and Colleagues*, Middleton: Social Ecology Press, 215-221.
43. Burdge R.J., Vanclay F. (1996) Social Impact Assessment: A Contribution to the State of the Art Series'. *Impact Assessment* 14 (1), 59-86.
44. Burke, G. (2006) Women Miners: Here and There, Now and Then. Lahiri-Dutt, K., & Macintyre, M. (ur.). *Women miners in developing countries: pit women and others*. Ashgate Publishing, Ltd. 25-50.
45. Carroll, A. (1991) The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders, *Business Horizons*, July-August.
46. Carroll, A. (1999) Corporate Social Responsibility. Evolution of a Definitional Construct, *Business & Society*, 38(3), 268-295.

47. Castaneda, J. (1992) *The World Bank Adopts Environmental Impact Assessments*, 4 Pace Y.B. Int'l L. 241 <http://digitalcommons.pace.edu/pilr/vol4/iss1/10> (04.11.2013).
48. CEAA - Canadian Environmental Assessment Act (2012) <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-15.21/index.html> (08.12.2013).
49. CEAWG and AXYS Environmental Consulting Ltd. (1999) *Cumulative effects assessment practitioners guide*. Prepared for the Canadian Environmental Assessment Agency. Ottawa: Minister of public works and services.
50. Cernea M.M. (1988) *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank Technical Paper No. 80.
51. Cernea M.M. (2008) Compensation and investment in resettlement: theory, practice, pitfalls, and needed policy reform. M.M. Cernea, H.M. Mathur (ur.) *Can Compensation Prevent Impoverishment? Reforming Resettlement through Investments and Benefit-Sharing*. New Delhi: Oxford University Press, 260-285.
52. CESID, CEKOR (2012) *Vodič za učešće javnosti u oblastima energetike i klimatskih promena*, http://cesid.org/images/1342512230_Vodic%20za%20ucesce%20javnosti%20u%20oblastima%20energetike%20i%20klimatskih%20promena.pdf (16.05.2014).
53. Chamber of Mines of South Africa (2002) *Public Participation Guidelines for Stakeholders in the Mining Industry*. Coordinated by the Consultative Forum on Mining and the Environment. Marshalltown:Chamber of Mines of South Africa.
54. Chinguno C. (2013) Marikana Massacre and Strike Violence Post-Apartheid. *Global Labour Journal* 4(2), 160-166.
55. Clark A.L., Cook Clark J. (1999) The new reality of mineral development: social and cultural issues in Asia and Pacific nations, *Resources Policy* 25(3), 189-196.
56. Clark, D. (2009) 'An overview of revisions to the world bank resettlement policy', in L Mehta (ur.), *Displaced by development: Confronting marginalisation and gender injustice*, SAGE Publications India Pvt Ltd, New Delhi, 195-225. <http://www.uk.sagepub.com/books/Book233779/toc#tabview=google>
57. Cole D. (1997) *Amazing Pipeline Stories: How Building the Trans-Alaska Pipeline Transformed Life in America's Last Frontier*, Kenmore, Washington: Epicenter Press

58. Cole W. (2012) A Civil Religion for World Society: The Direct and Diffuse Effects of Human Rights Treaties, 1981–2007. *Sociological Forum* 27(4): 937-960.
59. CommDev (2011) *Planning & Financial Valuation Model for Sustainability Investments*, http://www.commdev.org/userfiles/files/2723_file_FV_Tool_April_4.pdf (17.04.2014).
60. Craig D. (1990) Social Impact Assessment: Politically Oriented Approaches and Applications. *Environ Impact Assess Rev*, 10, 37-54.
61. Croal P., Tetreault, C. and members of the IAIA IP Section. (2012) *Respecting Indigenous Peoples and Traditional Knowledge*. Special Publication Series No. 9. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
62. Crowson P. (2009) The Resource Curse: A Modern Myth? Richards J.P. (ur.) *Mining, Society, and a Sustainable World*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 3-36.
63. Čolić R. (2006) *Participativno planiranje*. Zadužbina Andrejević, Beograd.
64. Čeha, M. (2011) *Uloga korporativne društvene odgovornosti u savremenom poslovanju u Srbiji*. Doktorska disertacija, Beograd: Univerzitet Singidunum, Departman za posle diplomanske studije i međunarodnu saradnju.
65. Dalal-Clayton B., Sadler, B. (2005) *Strategic Environmental Assessment. A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*. London: Earthscan.
66. Danielson, L. (2004) *Sustainable development in the natural resource industries: New perspectives, new rules and new opportunities*. Expansion of concepts presented by the author in the keynote address to the First Meeting of Ministers Responsible for Mining of APEC, the Asia Pacific Economic Cooperation, in Antofagasta, Chile in June, 2004. <http://www.sdsg.org/wp-content/uploads/2010/02/RMMLF-2004.pdf> (14/08/2012).
67. Davidoff P. (1965) Advocacy and Pluralism in Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, 31(6), 331-37.
68. De Laat B. et al. (2013) *Operations Evaluation. Ex post evaluation of EIB's Investment Fund Operations in FEMIP and ACP countries*, European Investment Bank.

69. de Sa, P. (2005). Mineral policy: A world bank perspective. Bastida E. et.al. (ur.) *International and comparative mineral law and policy: Trends and prospects*, The Hague: Kluwer Law, 493-504.
70. Deen, T. (2002) RIO+20: *Earth Summit Negotiated the Size of the Zero*, Inter Press Service, <http://www.ipsnews.net/2012/06/rio20-earth-summit-negotiated-the-size-of-the-zero/> 20/08/2012 (05.06.2013).
71. Dietz, T. (1987) Theory and method in social impact assessment. *Sociological Inquiry* 57(1), 54-69.
72. Dobrivojević, I. (2009) Život u socijalizmu – Prilog proučavanju životnog standarda građana u FNRJ 1945-1955. *Istorija 20. veka*, 27(1), 73-86.
73. Dobrivojević, I. (2010) Između ideologije i pop-kulture život omladine u FNRJ 1945-1955. *Istorija 20. veka*, 28(1), 119-132.
74. Dobrivojević, I. (2013) *Selo i grad. Transformacija agrarnog društva Srbije 1945-1955*. Beograd: Institut za savremenu istoriju.
75. Downing, T.E. (2002) *Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement*, London: Mining, Minerals and Sustainable Development.
76. Downing T.E., et al. (2002) *Indigenous Peoples and Mining Encounters: Strategies and Tactics*, London: Mining, Minerals and Sustainable Development, no. 57.
77. Đorđević, D., Dabović, T. (2009). Sedam modela planiranja. *Glasnik Srpskog geografskog društva*, 89(3), 3-21.
78. Đorđević D. (2012) Drvo-zapis odoleva seobi, *Лист Колубара*, 30.12.2012; <http://www.rbkolubara.rs/list-kolubara/?p=9263> (15.05.2014).
79. E&MJ (2004) Company Town Fading to History. *Engineering and Mining Journal (E&MJ)*. September. 26-32.
80. Earley R.J. (2003) DISCONNECT: Assessing and Managing the Social Effects of Development in the Athabasca Oil Sands, Master thesis, Waterloo, University of Waterloo.
81. EBRD (2008) *Environmental and Social Policy*, European Bank for Reconstruction and Development.
82. Eccleston C.H. (2011) *Environmental Impact Assessment: a guide to best professional practices*. CRC Press.

83. *The Economist* (2011) Nationalisation in South Africa: A debate that will persist, from the print edition: Middle East and Africa, 3 December 2011 <http://www.economist.com/node/21541040> (15.10.2013).
84. Edelstein, M.R. (2003) Weight and Weightlessness: Administrative Court Efforts to Weight Psycho-social Impacts of Proposed Environmentally Hazardous Facilities. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(3), 195-203.
85. EIB (2009) *The EIB Statement of Environmental and Social Principles and Standards*, European Investment Bank.
86. EIB (2013) *Environmental and Social Handbook*, Version 9.0 of 02/12/2013, European Investment Bank.
87. EITI, Extractive Industries Transparency Initiative, <http://eiti.org/> (06.04.2014).
88. EITI (2013) *The EITI Standard*, Bartlett S. & Rogan D. (ur.), Oslo: EITI.
89. Emmons D. (1990) *The Butte Irish: Class and Ethnicity in American Mining Town, 1875-1925*. Illinois: University of Illinois Press.
90. ЕПС (2011) *Годишњи извештај о друштвено одговорном пословању Електропривреде Србије*, Београд: ЈП „Електропривреда Србије“.
91. ЕПС (2012) *Годишњи извештај Електропривреде Србије*, Београд: ЈП „Електропривреда Србије“ <http://www.eps.rs/SiteAssets/Lists/Sitemap/EditForm/GI%202012%20OS.pdf> (20.04.2014).
92. Esteves, AM, Franks, D., Vanclay, F (2012) Social impact assessment: the state of the art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 34-42.
93. Esteves A.M., Vanclay F. (2009) Social Development Needs Analysis as a tool for SIA to guide corporate-community investment: Applications in the minerals industry. *Environmental Impact Assessment Review*, 29, 137-145.
94. European Commission (н.г.) *Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment* http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf (17.05.2014.)
95. European Commission (1998) *A Guide to Gender Impact Assessment*. Luxembourg: European Commission <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en>
96. European Commission (2001), *Green Paper: Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*. COM (2001) 366-final, Brussels.

97. European Commission (2011), *A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, COM(2011) 681 final, Brussels.
98. European Commission (2014) *STATEMENT/14/124, Improving corporate governance: Europe's largest companies will have to be more transparent about how they operate*, 15/04/2014.
99. Equator Principles (2013) *The Equator Principles III*, June 2013. <http://www.equator-principles.com/images/Graphics/epiii.jpg> 04.04.2014.
100. Faludi A., (1973 [1988]), *A reader in planning theory*, Pergamon press, 41-44.
101. Faludi A., van der Valk, A. (1994) *Rule and Order, Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
102. Faubert, K. Et al. (2010) Environmental Assessment in multilateral development bank intermediary lending. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 12(02), 131-153.
103. Finsterbusch K. (1977) The Potential Role of Social Impact Assessment in Instituting Public Policies. Finsterbusch K., Wolf C.P. (ur.) *Methodology of Social Impact Assessment. Community Development Series*, Vol. 32, Stroudsburg: Dowden, Hutchinson & Ross, Inc., 2-12.
104. Finsterbusch K., Wolf C.P. (1977) *Methodology of Social Impact Assessment. Community Development Series*, Vol. 32, Stroudsburg: Dowden, Hutchinson & Ross, Inc.
105. Fitzgerald, G. (2003) Computer-based qualitative data methods. Becker H.A., Vanclay F. (ur.) *The International Handbook of Social Impact Assessment – Conceptual and Methodological Advances*. Cheltenham: Edward Elgar, 143-160.
106. Fly-in fly-out saves millions, Fortescue tells inquiry. *The Sydney Morning Herald*, 18.04.2012, <http://www.smh.com.au/business/flyin-flyout-saves-millions-fortescue-tells-inquiry-20120417-1x5hy.html> (21.06.2013)
107. Forum poslovnih lidera Srbije (2013) *Društveno odgovorno poslovanje – Kako kompanije doprinose društvu?* http://www.fpl.rs/upload/documents/preuzimanja/FPL_Kako%20kompanije%20doprinose%20društvu_Ebrosura.pdf (08.04.2014).
108. Francis P., Jacobs S. (1999) Institutionalising Social Analysis at the World Bank, *Environ Impact Assess Rev*, 19, 341-357.

109. Franks D.M., Brereton D., Moran C.J. (2011) Cumulative social impacts. Vanclay, F., Esteves A.M. (ur.) *New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*. Edward Elgar Press, 202-220.
110. Franks D.M., Brereton D., Moran C.J. (2013) The cumulative dimensions of impact in resource regions. *Resources Policy*, 38, 640-647.
111. Freudenburg W.R. (1986) Social Impact Assessment, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, 451-478.
112. Freudenburg, W.R., Wilson, L.J. (2002) Mining the data: analysing the economic implications of mining for non-metropolitan regions. *Sociological Inquiry*, 72, 549-575.
113. Friedlander D. (1973) Demographic Patterns and Socioeconomic Characteristics of the Coal-Mining Population in England and Wales in the Nineteenth Century, *Economic Development and Cultural Change*, 22 (1), 1973, strp. 39-51.
114. Fujita S. (2013) *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights: Developing standards of transparency, participation and accountability*, Glos:Edward Elgar Publishing.
115. Gagnon, C., Hirsch, P., & Howitt, R. (1993). Can SIA empower communities?. *Environmental Impact Assessment Review*, 13(4), 229-253.
116. Gill A. (1991) An Evaluation of Socially Responsive Planning in a New Resource Town, *Social Indicators Research*, 24(2), 177-204
<http://wenku.baidu.com/view/dc5c91a2b0717fd5360cdca3>
117. Glasson J. (2001) Socio-economic impacts 1: overview and economic impacts. Morris P. & Therivel R. (ur.) *Methods of Environmental Impact Assessment*. London, New York: Spon Press, 20-41. 2nd edition.
118. Glasson J., Heaney D. (1993) Socio-economic impacts: the poor relations in British EISs. *Journal of Environmental Planning and Management* 36(3), 335-343.
119. Golubović N. (2007) *Društveni kapital – ekonomski pristup*, Ekonomski fakultet, Niš.
120. González, M.D.L.C., Martínez, C.V. (2004) Fostering corporate social responsibility through public initiative: From the EU to the Spanish case. *Journal of Business Ethics*, 55(3), 275-293.

121. Goodland, R. (2006) *Policy Options for the World Bank Group in Extractive Industries: How to Achieve Poverty Reduction and Sustainable Development*. Washington: International Finance Corporation, World Bank Group.
122. Goodland R. (2012) Responsible Mining: The Key to Profitable Resource Development. *Sustainability*, 4(9), 2099-2126.
123. Green H. (2010) *The company town: the industrial Edens and satanic mills that shaped the American economy*. New York: Basic Books.
124. Gregory, D. et al. (Ur.) (2009) *Dictionary of Human Geography* (5th Ed.), Wiley-Blackwell
125. GRI (2011) *Sustainability Reporting Guidelines & Mining and Metals Sector Supplement* <https://www.globalreporting.org/resource/library/MMSS-Complete.pdf> (06.04.2014).
126. Hachez N., Wouters J. (2012) *A Responsible Lender? The European Investment Bank's Environmental, Social and Human Rights Accountability*. Working paper 072. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven Centre for Global Governance Studies. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp71-80/wp-72-hachez-wouters-eib-26-july-2012.pdf 05/03 (05.03.2014).
127. Hall O. (1957) The social consequences of uranium mining, *University of Toronto Quarterly*, 26(2), 226-243.
128. Hamann R., Kapelus P. (2004) Corporate Social Responsibility in Mining in Southern Africa: Fair accountability or just greenwash? *Development*, 47(3), 85–92.
129. Handelsman S.D. (2009) Realities and Perceptions of Human Rights and the Mining industry – A Case Study. Ph.D Thesis, University of British Columbia.
130. Handelsman S. et al. (2011) *Regulatory requirements to protect human rights*. Презентација на First International Seminar on Social Responsibility in Mining. Centre for Social Responsibility in Mining. 19-20 October, Santiago, Chile.
131. Haney M., Shkaratan M. (2003) *Mine Closure and its Impact on the Community: Five Years After Mine Closure in Romania, Russia and Ukraine*, Social Development Papers, No. 42, Washington: World Bank.

132. Harington J.S et al. (2004) A Century of Migrant Labour in the Gold Mines of South Africa, *Journal of the South African Institute of Mining and Metallurgy*, 104(2), 65-71.
133. Heaton H. (1948) *Economic History of Europe*. A Harper International Edition. Fifth printing. February 1968. http://openlibrary.org/books/OL6029109M/Economic_history_of_Europe (10.08.2012).
134. Hodder B. W. (1959) Tin Mining on the Jos Plateau of Nigeria, *Economic Geography*, 35(2), 109-122.
135. Holcomb J., Morgan J. (2010) PEJ News Coverage Index: April 5-11, Mine Accident Captivates Media, <http://www.journalism.org/node/20126> (08.08.2012).
136. Holme L., Watts R. (2000) *Corporate Social Responsibility: Making Good Business Sense*, Geneva: The World Business Council for Sustainable Development.
137. Home, R.K. (2000) From barrack compounds to the single-family house: planning worker housing in colonial Natal and Northern Rhodesia, *Planning Perspectives*, 15, 327-347.
138. Hoskin W. (2001) Mine Closure – The 21st Century Approach, Boas V. & Barreto M.L. (ur.) *Mine Closure in Iberoamerica*, Rio de Janeiro: CYTED/IMAAC/UNIDO, 109-116.
139. Human Rights Watch (2008) *Burma's Gem Trade and Human Rights Abuses*. <http://www.hrw.org/news/2008/07/29/burma-s-gemtrade-and-human-rights-abuses>
140. Human Rights Watch (2012) *World Report 2012. Events of 2011*. New York: Seven Stories Press.
141. Human Rights Watch (2013) *Hear No Evil. Forced Labor and Corporate Responsibility in Eritrea's Mining Sector*. Human Rights Watch.
142. Human Rights Watch (2014) *European Bank for Reconstruction and Development: Draft Environment and Social Policy Retreats on Human Rights*. Joint Statement by Accountability Counsel, Amnesty International, ARTICLE 19, CEE Bankwatch Network, Center for International Environmental Law, Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), and Human Rights Watch <http://www.hrw.org/news/2014/03/05/european-bank-reconstruction-and-development-draft-environment-and-social-policy-ret> (19.03.2014).

143. IAIA & IEA, International Association for Impact Assessment and Institute of Environmental Assessment, UK (1999) *Principles of environmental impact assessment best practice*, http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_web.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1 (14.12.2013).
144. IAIA Wiki, <http://www.iaia.org/iaia/wiki/impactassessment.aspx> (18.09.2013).
145. IAP2 (2007) *Spectrum of public participation*. International Association for Public Participation www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2_Spectrum_vertical.pdf (18.03.2014).
146. ICMM – International Council on Mining and Metals (2003) *ICMM 10 sustainable development*. London: ICMM, <https://www.icmm.com/our-work/sustainable-development-framework/10-principles> (06.04.2014).
147. ICMM (2006) *Good Practice Guidance for Mining and Biodiversity*, London: ICMM.
148. ICMM (2008) *Planning for Integrated Mine Closure: Toolkit*, London: ICMM.
149. ICMM (2009) *Human Rights in the Mining & Metals Industry. Overview, Management Approach and Issues*. London: ICMM.
150. ICMM (2012) *Community Development Toolkit*. London: ICMM
151. ICGPSIA, Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment (1994) *Guidelines and Principles for Social Impact Assessment*, U.S. Department of Commerce NOAA Tech Memo NMFS-F/SPO-16. http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/social_impact_guide.htm (02.06.2010).
152. ICGPSIA, Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment (2003), *Principles and Guidelines for Social Impact Assessment in the USA*. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21(3), 231-250.
153. IEG (2008) *How Influential has Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) Been? An IEG Study of World Bank Support to PSIAs*. Approach Paper. World Bank ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/psia.pdf (15.12.2009).
154. IFC (2012) *IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, Washington: International Financial Corporation.
155. ILO (2006) *Minors out of mining! Partnership for global action against child labour in small-scale mining*, Geneva: ILO.

156. Ingersoll, J., Sullivan, M., Lenkerd, B. (1981) *Social Analysis of AID Projects: A Review of the Experience*. Agency for International Development Report, Bureau for Science and Technology, Washington, D.C.
157. IRN - International Rivers Network (2003) *Human Rights Dammed Off at Three Gorges*, IRN, Berkeley <http://www.holdingground.com/pdfs/3gcolor.pdf> (17.01.2014).
158. ISO (2010) *Упознајте ISO 26000*. Geneve: Међународна организација за стандардизацију (ISO) <http://www.iss.rs/images/upload/ISO%2026000%20-%20SRB.pdf> (17.04.2014).
159. Jayasuriya L. (2001) Rethinking Social Development: Towards an Equitable Future for Sri Lanka? *South Asia Economic Journal*, 2(1), 105-121.
160. Jokić V., Petovar, K. (2010) Procena uticaja na socijalni razvoj u projektima otvaranja i širenja površinskih kopova. Spasić N., Petrić J. (ur.), *Prostorni, socijalni i ekološki aspekti održivog razvoja u velikim ugljenim basenima*, posebna izdanja 61, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 69-84.
161. Joyce S.A., MacFarlane M. (2001) *Social Impact Assessment in the Mining Industry: Current Situation and Future Directions*. IIED, WBCSD, MMSD working paper no. 46.
162. Karan P.P. (1957) Iron Mining Industry in Singhbhum-Mayurbhanj Region of India, *Economic Geography*, 33(4), 349-361.
163. Keeler R. (2009) Tanzania Mining Industry: Revenues, Resentment and Overregulation? *Ratio Magazine*, 21.07.2009 <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=9371> (приступљено 06.08.2012)
164. Keith L.C. (1999) The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does it make a difference in human rights behavior? *Journal of Peace Research* 36(1), 95–118.
165. Kenneth S. (1967) Iron Ore Mining in West Africa: Some Recent Developments in Guinea, Sierra Leone, and Liberia. *Economic Geography*, 43(4), 333-346.
166. Kent M. (2010) *Development of Social Impact Assessment Methodology and its Application to Waste for Life in Buenos Aires*. BA thesis, University of Western Australia.

167. Kinderman, D. (2013), Corporate Social Responsibility in the EU, 1993–2013: Institutional Ambiguity, Economic Crises, Business Legitimacy and Bureaucratic Politics. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(4), 701-720.
168. Knapp B. (1998) Social approaches to the archaeology and anthropology of mining. Knapp B., Pigott V., Herbert E. (ur.) *Social Approaches to an Industrial Past. The Archaeology and Anthropology of Mining*, London, New York: Routledge, 1-23.
169. Костић, С. (2011) Може ли гробље да сахрани државу, *Политика*, 16.01.2011.
170. Lahiri-Dutt K. (2011) *Gendering the Field: Towards Sustainable Livelihoods for Mining Communities*, Asia-Pacific Environment Monograph 6. Canberra: ANU E Press.
171. Lahiri-Dutt K., Nair A., Dowling S. (2008) *Social Impact Assessment: A Manual for Mining Projects*. Resource Management in Asia Pacific Program, Australian National University.
172. Lane M.B., Ross H., Dale A.P. (1997) Social impact research: Integrating the technical, political, and planning paradigms. *Human Organization* 56(3), 302-310.
173. Lane M.B., Ross H., Dale A.P., Rickson R.E. (2003) Sacred land, mineral wealth, and biodiversity at Coronation Hill, Northern Australia: indigenous knowledge and SIA. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21(2), 89-98.
174. Langdon, C. (2007) The impact of the Equator Principles on mining and metals finance in emerging markets. *Financing Global Mining: The Complete Picture, Project Finance International Market Intelligence Report*. March 2007.
175. Langton, M., Mazel, O. (2008) Poverty in the midst of plenty: aboriginal people, the resource curse and Australia's mining boom. *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 26, 31-41.
176. Lapalme A. (2003) *The Social Dimension of Sustainable Development and the Mining Industry*. Minister of Public Works and Government Services Canada.
177. Latimer, M., Mencken C.F. (2001) *Socioeconomic Trends in Mining Dependent Counties in Appalachia*. West Virginia University, Research paper 2001-17 <http://www.rrl.wvu.edu/wp-content/uploads/2011/03/wp2001-17.pdf> (18.02.2014).

178. Laurence, D. (2001) Classification of risk factors associated with mine closure. *Mineral Resources Engineering*, 10(3), 315-331.
179. Lawrence, S., Reisch N. (2006) *The World Bank Group, the Extractive Industries Review (EIR) and Governance: Evaluating the Bank Group's implementation of its commitments*. Environmental Defense, Bank Information Center http://bankwatch.org/documents/bic_eir_review.pdf
180. Lee, N. (2006) Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment. *Environmental impact assessment review*, 26(1), 57-78.
181. Lehtonen M. (2004) The environmental–social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, 49(2), 1 June, 199–214.
182. Leistritz F.L., Murdock S.H. (1981) *The socioeconomic impact of resource development: Methods for assessment*. Volume 6, Boulder, Colorado: Westview Press.
183. Lélé S.M. (1991) Sustainable Development: A Critical Review, *World Development*, Vol. 19, No. 6, pp. 607-621.
184. Liebenthal, A., Michelitsch, R., Tarazona, E. (2005) *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience*. World Bank, Washington DC.
185. Lockie, S. (2001) SIA in review: setting the agenda for impact assessment in the 21st century, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 19(4), 277-287.
186. Lockie, S. et al. (2009) Coal mining and the resource community cycle: A longitudinal assessment of the social impacts of the Coppabella coal mine. *Environmental Impact Assessment Review*, 29, 330-339.
187. Lonmin, IFC (2009) *Women in Mining. A Guide to Integrating Women into the Workforce*. Johannesburg, Washington: Lonmin, IFC.
188. Macfarlane, M. (1998) *Mining & social impacts & their assessment*. MERN working paper 134, Coventry: Warwick Business School.
189. Macfarlane, M. (1999) *An Evaluation of Social Impact Assessment Methodologies in the Mining Industry*, PhD thesis, University of Bath, UK.

190. Maja, B. (2007) *Labour Migration and South Africa: Towards a fairer deal for migrants in the South African Economy*. Labour Market Review. Pretoria: Department of Labour. Chief Directorate of Communication.
191. Maloka, E. (2004) *Basotho and the Mines: a Social History of Labour Migrancy in Lesotho and South Africa, 1890-1940*. Dakar: CODESRIA <http://www.codesria.org/spip.php?article1362>
192. Marinković, G., Trifković, M., Nestorović, Ž. (2013) Експропријација: Узроци и последице. *Zbornik radova Građevinskog fakulteta, Subotica* (22), 185-198.
193. Маричић Т. (2005) Одрживи развој рударских насеља на подручју површинске експлоатације угља. Спасић Н., Максим-Мићић М. (ур.) *Одрживи град и његово окружење*, посебна издања 48, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 55-64.
194. Маричић, Т., Јосимовић, Б. (2005) Преглед система стратешке процене утицаја (СПУ) у земљама Југоисточне Европе, *Архитектура и урбанизам*, 16-17, 66-74.
195. Maričić, T. (2006) Implementation of Strategic Environmental Assessment in Serbia – case of Spatial Plan of Kolubara Lignite Basin, *Spatium*, 13-14, 16-20.
196. Маричић, Т., Стојановић Б. (2007) Коришћење географских информационих система у СПУ - пример Просторног плана подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена, *Планска и нормативна заштита простора и животне средине*, Београд: Географски факултет, 371-378.
197. Mathur, H.M. (2008) Mining coal, undermining people: compensation policies and practices of coal India. M.M. Cernea, H.M. Mathur (ur.) *Can Compensation Prevent Impoverishment? Reforming Resettlement through Investments and Benefit-Sharing*. New Delhi: Oxford University Press, 260-285.
198. Mathur, H.M. (2009) POSTCARD FROM THE FIELD. Investor-Friendly Development Policies: Unsettling Consequences for the Tribal People of Orissa, *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 10(4), 318-328.
199. Matković G., Mijatović B., Petrović M. (2010) *Uticaј krize na tržište radne snage i životni standard u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije <http://www.clds.rs/newsite/Uticaј%20krize.pdf> (23.04.2014).

200. McBeth, A. (2010) Human Rights in Economic Globalisation. In: Joseph, S., McBeth, A. (ur.). *Research handbook on international human rights law*. Edward Elgar Publishing. 139-166.
201. McGrath, S. (1985) *Local Governance: An Assessment of the Planning and Development of Tumbler Ridge, British Columbia*. University of British Columbia, School of Community and Regional Planning, Vancouver, MA thesis.
202. McKinsey&Company (н.г.) *The History of Social Impact Assessment*, http://lsi.mckinsey.com/what_is_social_impact_assessment/the_history_of_social_impact_assessment#1950 (25/08/2012).
203. McMahan G., Remy F. (2001) Key Observations and Recommendations: A Synthesis of Case Studies. McMahan G., Remy F. (ur.) *Large Mines and the Community*, Ottawa:International Development Research Centre & World Bank, 1-38.
204. Mengwe, M.S. (2010) *Towards social impact assessment of copper-nickel mining in Botswana*, Faculty of Science Nelson Mandela Metropolitan University, PhD Thesis <http://hdl.handle.net/10948/1443> (19.08.2012).
205. Mercier, L. (2011) Bordering on Equality: Women Miners in North America. Lahiri-Dutt K. (ur.) *Gendering the Field: Towards Sustainable Livelihoods for Mining Communities*, Canberra: ANU E Press, 33-48.
206. Miljan, T. (2004). *Historical dictionary of Estonia*. Oxford: Scarecrow Press.
207. Miranda M., Chambers D., Coumans C. (2005) *Framework for Responsible Mining: A Guide to Evolving Standards*, Sydney: Center for Science in Public Participation, World Wildlife Foundation www.frameworkforresponsiblemining.org/dosc.html (24.02.2014).
208. Mitchell, P. (2006) Mining and economic growth: The case for Ghana and Tanzania. *South African Journal of International Affairs*, 13(2), 55-67.
209. MMSD (2002a) *Breaking New Ground. The Report of the Mining, Minerals and Sustainable Development Project*. International Institute for Environment and Development. London: Earthscan. <http://www.ied.org/mmsd-final-report> (03.06.2013).

210. MMSD (2002b) *Seven Questions to Sustainability – How to Assess the Contribution of Mining and Minerals Activities*, London:International Institute for Sustainable Development.
211. MMSD, IT (2002) *Meeting Report on Corruption Issues in the Mining and Minerals Sector*. Berlin, 7 September 2001. IIED, WBCSD, MMSD working paper no. 205.
212. Moffat, K., Zhang, A. (2014). The paths to social licence to operate: an integrative model explaining community acceptance of mining. *Resources Policy*, 39, 61-70.
213. Morrice E., Colagiuri R. (2013) Coal mining, social injustice and health: A universal conflict of power and priorities. *Health & Place*, 19, 74–79.
214. Morris, R (2012) *Scoping Study: Impact of Fly-in Fly-out/Drive-in Drive-out Work Practices on Local Government*. Sydney: Australian Centre of Excellence for Local Government, University of Technology.
215. Morrison-Saunders, A., Arts, J. (2004) *Assessing impact. Handbook of EIA and SEA Follow-up*. London, Sterling, VA: Earthscan.
216. Morrison-Saunders A., Marshall, R., Arts, J. (2007) *EIA Follow-Up International Best Practice Principles*. Special Publication Series No. 6, Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
217. Murdock, S.H. (1979) The Potential Role of the Ecological Framework in Impact Analysis. *Rural Sociology* 44(3), 543-565.
218. Mususa, P. (2010) Contesting Illegality: Women in the Informal Copper Business. Fraser A., Larmer M. (ur.) *Zambia, Mining, and Neoliberalism. Boom and Boost on the Globalised Copperbelt*, New York: Palgrave Macmillan, 185-208.
219. Mykhnenko, V. (2003) State, society and protest under post-communism. Ukrainian miners and their defeat. Kopecký P. & Mudde C. (ur.), *Uncivil society? Contentious politics in post-communistic Europe*. Routledge: London, New York, 89-109.
220. NACE Rev. 2, Statistical classification of economic activities in the European Community, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008

221. NALED, SMart kolektiv (2012) CSR vodič - tumačenje i procena ispunjenosti indikatora CSR certifikacije, verzija 1, Beograd http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/CSR_Vodic.pdf (09.04.2014).
222. O’Faircheallaigh, C. (2006) *Making Social Impact Assessment Count: A Negotiation-based Approach for Indigenous Peoples*. Centre for Australian Public Sector Management, Griffith University, Aboriginal Politics and Public Sector Management Research Paper No. 3 <http://www.griffith.edu.au/business-government/griffith-business-school/pdf/research-paper-1996-making-social-impact-assessment.pdf> (22.01.2014).
223. O’Faircheallaigh, C. (2009) Public Policy Processes and Sustainability in the Minerals and Energy Industries. Richards J.P. (ur.), *Mining, Society, and a Sustainable World*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 437-468.
224. O’Faircheallaigh, C. (2011a) Social impact assessment and Indigenous social development. Vanclay, Esteves (ur.), *New Directions in Social Impact Assessment*. Cheltenham, Massachusetts:Edward Elgar, 138-153.
225. O’Faircheallaigh, C. (2011b) Indigenous Women and Mining Agreement Negotiations: Australia and Canada. Lahiri-Dutt K. (ur.) *Gendering the Field: Towards Sustainable Livelihoods for Mining Communities*, Canberra: ANU E Press, 87-109.
226. OECD (2011) [1976] *Guidelines for Multinational Enterprises*, <http://mneguidelines.oecd.org/text/>
227. Olsen, M.E., Merwin, D.J. (1977) Towards a Methodology for Conducting Social Impact Assessments Using Quality of Social Life Indicators, Finsterbusch K., Wolf C.P. (ur.) *Methodology of Social Impact Assessment*. Community Development Series, Vol. 32, Stroudsburg: Dowden, Hutchinson & Ross, Inc., 43-63.
228. Orellana, M.A. (2002) *Indigenous Peoples, Mining and International Law*, London: International Institute for Environment and Development. no. 2.
229. OTA (1984) *Technologies to Sustain Tropical Forest Resources*, Washington, D.C.:U.S. Congress, Office of Technology Assessment, OTA-F-214.

230. Otto, J. et al. (2006) *Mining royalties : a global study of their impact on investors, government, and civil society*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
231. П.С.К. (2011) Држава на потезу. *kWh*, 444, 8-9.
232. Paehlke, R.C. (2003) *Democracy's dilemma : environment, social equity, and the global economy*. Cambridge, London: MIT Press.
233. Paiva, J.F.X. (1977) A Conception of Social Development, *Social Service Review*, Vol. 51, No. 2 (Jun), 327-336.
234. Peck, P. (2005), *Mining for Closure: Policies and Guidelines for Sustainable Mining Practice and Closure of Mines*, Geneva: UNEP.
235. Petovar, K. (1983) Društveni preduslovi preseljavanja stanovništva sa područja kojima se menja namena korišćenja, *Sociologija sela*, 21 (82), 211-218.
236. Petovar, K. (1989) Društveni kontekst i promena u strukturi stanovništva na područjima gde se menja namena korišćenja zemljišta, u: *Zbornik radova, naučni skup „Razvoj i uređenje područja sa posebnom namenom“*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 87-96.
237. Petovar, K. (2008) Teorijski i metodološki pristup za koncepciju socijalnog razvoja Zlatiborskog regiona, u: Vujošević M., Petovar K. (ur.), *Novi teorijski i metodološki pristupi u izradi strategije održivog regionalnog razvoja. Primer Zlatiborskog regiona*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Fond Centar za demokratiju.
238. Петовар, К., Јокић, В. (2013) Социјални аспекти коришћења земљишта за енергетске објекте, површинске копове и трансмисионе системе енергената, Анђелковић М. (ур.) *Екологија и животна средина*, Београд: САНУ
239. Petovar, K., Vujošević, M. (2008) Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju, *Sociologija i prostor*, 179(1), 23-51.
240. Petrova, S.Ly. (2012) *Social impacts of mining : a Western Australian community case study*. Ph.D. Curtin University, Curtin University Sustainability Policy (CUSP) Institute. http://espace.library.curtin.edu.au/R?func=dbin-jump-full&local_base=gen01-era02&object_id=191767 (11.11.2013).
241. Pring G.R. (2008) International Environmental and Human Rights Law Affecting Mining Law Reform, рад презентован на: *Mining Law Seminar*, Northern

- Institute for Environment and Minority Law (NIEM), Artic Centre, University of Lapland, Rovaniemi, Finland, 25-26 September.
242. Prno, J., Scott Slocombe, D. (2012) Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. *Resources Policy*, 37(3), 346-357.
243. Радосављевић, З., Шкољевић О. (2010) *Анализа могућности давања овлашћења јединицама локалне самоуправе да утврђују јавни интерес за објекте од локалног значаја*. Ужице: Стална конференција градова и општина.
244. Ratcliffe T., McGrath F. (2013) EBRD lags behind rivals on trading dirty coal for clean energy, *The Guardian*, Poverty matters blog, 10.09.2013, <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/sep/10/ebrd-coal-european-development-bank> 20.03.2014
245. Републички завод за статистику (2012а), *Саопштење ЗП14*, бр.17 – год.LXII, 25.01.2012, СРБ017 ЗП14 250112, Зараде по запосленом у Републици Србији по општинама и градовима, децембар 2011.
246. Републички завод за статистику (2012б), *Саопштење ЗП20*, бр.20 – год.LXII, 30.01.2012., СРБ020 ЗП20 300112, Запослени у Републици Србији, 2011 – Годишњи просек.
247. Републички завод за статистику (2014а), *Саопштење ЗП14*, бр.15 – год.LXIV, 24.01.2014., СРБ015 ЗП14 240114, Зараде по запосленом у Републици Србији по општинама и градовима, јануар 2014.
248. Републички завод за статистику (2014б), *Саопштење ЗП14*, бр.103 – год.LXIV, 25.04.2014., СРБ015 ЗП14 250414, Зараде по запосленом у Републици Србији по општинама и градовима, март 2014.
249. Richards, J.P. (2009) *Mining, Society, and a Sustainable World*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
250. Poj, A. (2002) *Цена живљења*. Вршац: Ков.
251. Roy, A. (2004) Public Power in the Age of Empire, *The Frontline*, Oct. 09 - 22, 21(21) <http://www.frontlineonnet.com/fl2121/stories/200410222008300400.htm> (15.08.2012).

252. Sadler, B., Verheem R. (1996) *Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice*, Hague 7, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
253. SAEIA – South African Institute for Environmental Assessment (2005) *Training Course – Public Participation in Environmental Assessment in Southern Africa*, developed as part of the SAEIA Calabash Project.
254. Saha, S. et al. (2011) Under-mining health: Environmental justice and mining in India, *Health & Place* 17, 140–148.
255. Sands, P., Galizzi P. (2004) “World Bank Operational Policy 4.01 on Environmental Assessment, January 1999”, *Documents in International Environmental Law*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1097-1108. *Cambridge Books Online*. <http://dx.doi.org.proxy.kobson.nb.rs:2048/10.1017/CBO9781139171380.065> (16.08.2013).
256. Savic, M. (2011) *EBRD Lends EU80 Million to Serbia’s EPS for Coal Mines* <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-27/ebrd-lends-eu80-million-to-serbia-s-eps-for-coal-mines-1-.html> (12.05.2014)
257. Selya, R.M. (2012) A Geography of Human Rights Abuses, *Human Rights Quarterly*, 34(4), 1045-1083.
258. Shahinia, n G. (2011a) *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*. UN Human Rights Council, A/HRC/18/30.
259. Shahinian, G. (2011b) *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*. Addendum Mission to Peru. UN Human Rights Council, A/HRC/18/30/Add.2.
260. Sharma, S. (2010) The impact of mining on women: lessons from the coal mining Bowen Basin of Queensland, Australia. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 28(3), 201–215.
261. Slootweg, R., Vanclay, F., van Schooten, M. (2003) Integrating environmental and social impact assessment. H.A. Becker, F. Vanclay (ur.) *The International Book of Social Impact Assessment*. Cheltenham:Edward Elgar, 56-71.
262. Sneddon, C., Howarth, R.B., Norgaard, R.B. (2006) Sustainable development in a post-Brundtland world, *Ecological Economics* 57, 253– 268.

263. Solomon, F., Katz, E., Lovel, R. (2007) *Social dimensions of mining in Australia – understanding the minerals industry as a social landscape*. CSIRO Minerals www.csiro.au (30.11.2013).
264. Spasić, N., Jokić, V., Maričić, T. (2009) Managing Spatial Development in Zones Undergoing Major Structural Changes, *Spatium*, 21, 53-65.
265. Spasić, N., Maričić, T., Džunić, G. (2009) Institucionalni i normativni aspekti prostornog razvoja u velikim rudarskim basenima. M. Pucar, N. Spasić (ur.) *Neki aspekti održivog prostornog razvoja Srbije*, posebna izdanja 58, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 163-184.
266. Spasić, N., Džunić, G. (2010) Veliki ugljeni baseni i problemi korišćenja fosilnih energetske sirovine. Spasić N., Petrić J. (ur.), *Prostorni, socijalni i ekološki aspekti održivog razvoja u velikim ugljenim basenima*, posebna izdanja 61, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 29-44.
267. Спасић Н., Петовар К., Јокић В. (2006) Приступ пресељењу насеља и становништва у Колубарском лигнитском басену, у: Спасић Н., Стојановић Б. (ур.) *Одрживи град и његово окружење*, тематски зборник, посебна издања 49, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 101-111.
268. Спасић, Н., Петовар, К., Јокић, В. (2010) *Планирање и имплементација у великим рударским басенима*, посебна издања 65, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије.
269. Спасић, Н., Вујошевић, М., Јокић, В. (2007) *Просторни развој у зонама обимне експлоатације минералних сировина*, посебна издања 52, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије.
270. Spooner, D.J. (1981) *Mining and regional development. Theory and Practice in Geography*. Oxford: Oxford University Press.
271. Stjepanović, M., Mitić, R., Mitić, S., Stjepanović, J. (2011) Potencijalne bolesti i opasnosti kod rudarske profesije. *Rudarski radovi, Bor* (3), 121-140.
272. Stojanović, B., Maričić, T. (2008) *Metodologija strateške procene uticaja prostornog plana rudarsko-energetskog kompleksa na životnu sredinu*. Posebna izdanja 56, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
273. Стојановић, Б., Спасић, Н., Маричић Т. (2006) Прилог методологији стратешке процене утицаја просторног плана рударско-енергетског

- комплекса на животну средину, Група аутора, *Управљање одрживим просторним развојем*, посебна издања 50, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 109-127.
274. Stojanović, M. (2012) Expropriation in the former and current law of the Republic of Serbia. *Facta universitatis-series: Law and Politics*, 10(1), 91-100.
275. Storey, K (2001) Fly-in/Fly-out and Fly-over: mining and regional development in Western Australia. *Australian Geographer* 32(2): 133-148.
276. Szablowski, D. 2007, *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*. Hart Publishing: Oxford and Portland.
277. Tallichet, S. (2006) *Daughters of the Mountain: women coal miners in central Appalachia*. University Park: The Pennsylvania State University.
278. Taylor, C.N., Bryan, C.H., Goodrich, C.G. (2004) [1995] *Social Assessment: Theory, Process and Techniques*, 3rd edition, Middleton: Social Ecology Press.
279. Therivel, R. Et al. (1992) *Strategic environmental assessment*, London: Earthscan.
280. Therivel R., Partidario M. (1996) *The practice of strategic environmental assessment*. London: Earthscan.
281. Time (1956) *Company Towns, 1956*. 4/16/1956, 67(16):102-104.
282. Tonts, M., Plummer, P., Lawrie, M. (2012) Socio-economical wellbeing in Australian mining towns: A comparative analysis. *Journal of Rural Studies*, 28, 288-301.
283. UN (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development*, A/RES/42/187, General Assembly.
284. UN (2005) *Ekonomska, socijalna i kulturna prava. Priručnik za nacionalne institucije za ljudska prava*. Београд: Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (UN OHCHR).
285. UN Global Compact (2013) *Global Corporate Sustainability Report 2013*, New York:United Nations Global Compact Office.
286. UN Human Rights Council (2007) *Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006, entitled "Human Rights Council"*. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, A/HRC/4/18.

287. UNDP (2010) *Evaluating the Results of Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) on National Policy Making*. Synthesis Report. New York: UNDP.
288. United States Department of Labour (2012) *List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor*. <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/2012TVPRA.pdf> (18.02.2014).
289. Uruzzola, M. (1992) Leonardo Boff: "Sustainable development is a capitalist concept. I propose another, that of sustainable society". *Journal do Brasil*, June 13, str. 12 <http://news.google.com/newspapers?nid=1246&dat=19920613&id=UbQiAAAAIBAJ&sjid=vrMFAAAAIBA&pg=4394,2183358> (20.02.2012).
290. Vanclay, F. (1999) *Social Impact Assessment*, Briefing paper for the World Commission on Dams, Cape Town: World Commission on Dams.
291. Vanclay, F. (2002) "Conceptualising social impacts", *Environmental Impact Assessment Review* 22(3), 183-211.
292. Vanclay, F. (2003a) Conceptual and methodological advances in social impact assessment. Becker H.A., Vanclay F. (ur.) *The International Handbook of Social Impact assessment – Concepts and Methodological Advances*, Cheltenham:Edward Elgar, 1-9.
293. Vanclay, F. (2003b) International Principles for Social Impact Assessment, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(1), 5-12.
294. Vanclay, F. (2004) Assessing the social consequences of planned interventions, R. White (ur.), *Controversies in Environmental Sociology*, Melbourne:Cambridge University Press, 257-74.
295. VDT, S., Trifunović, S. (2013) *Istraživači ruda moraju biti društveno odgovorni*. Ist Media, 05.07.2013. <http://www.istmedia.rs/istrazivaci-ruda-moraju-biti-drustveno-odgovorni/> (17.04.2014).
296. The Voluntary Principles on Security and Human Rights (2000) <http://www.voluntaryprinciples.org/what-are-the-voluntary-principles/> (05.04.2014).
297. Vujošević, M. (1996) *Uloga prostornog planiranja u odnosu na druge instrumente razvoja*, doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd.

298. Vujošević, M. (2004) *Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka. Novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji*, posebna izdanja 43, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
299. Vujošević, M. (2010) Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the spatial plan of the Republic of Serbia (2010) in its renewal. *Spatium*, (23), 22-29.
300. Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2010) *Postsocijalistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije. Stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*. Posebna izdanja 62, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
301. Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2012) *Novi evropski regionalizam i regionalno upravljanje u Srbiji. Knjiga 1. Opšti aspekti regionalnog pitanja i novi evropski regionalizam*, posebna izdanja 69, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
302. Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2014) *Novi evropski regionalizam i regionalno upravljanje u Srbiji. Knjiga 2*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, u pripremi.
303. Walker, J.L., Mitchell, B., Wismer, S. (2000) Impacts during project anticipation in Molas, Indonesia: Implications for social impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 20, 513-535.
304. Warhurst, A., Macfarlane, M., Wood, G. (1999) Socioeconomic Impact of Mine Closure: A Review of Challenges and Constraints. A. Warhurst and L. Noronha (ur.), *Environmental Policy in Mining: Corporate Strategy and Planning for Closure*, Bosa Roca: CRC Press Inc, 81-100.
305. Weaver, C., Cunningham A.M. (1985) Social Theory, Impact Assessment and Northern Native Communities. *Berkeley Planning Journal*, 2(1), 6-28.
306. Webler, T., Kastenholz, H., Renn, O. (1995) Public participation in impact assessment: A social learning perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 15(5), 443-463.
307. WHO, World Health Organization. (1987) *Health and Safety Component of Environmental Impact Assessment*. Copenhagen, Denmark: WHO; Environmental Health Series, No 15 WHO Copenhagen http://whqlibdoc.who.int/euro/ehs/EURO_EHS_15.pdf (17.10.2013).

308. Wildman P. (1990) Methodological and social policy issues in social impact assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, 10(1), 69-79.
309. Wilson F. (2001) Minerals and Migrants: How the Mining Industry Has Shaped South Africa. Why South Africa Matters, *Daedalus*, 130(1), 99-121.
310. World Bank (1996) *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*. Social Policy and Resettlement Division, Environment Department working papers; no. 32. Washington, DC: The World Bank http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/03/01/000009265_3980728143956/Rendered/PDF/multi_page.pdf (16.02.2014).
311. World Bank (2001) *Operational Policy 4.12 Involuntary Resettlement*, Washington, D.C.: The World Bank.
312. World Bank (2003) *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*, Washington, DC: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1121114603600/12685_PSIAGuideComplete.pdf (11.01.2014).
313. World Bank, (2005a) *Gender Responsible Social Analysis: A Guidance Note*. Washington, DC: World Bank. http://commdev.org/userfiles/files/1472_file_GenderGuidanceNote.pdf
314. World Bank (2005b) *Empowering people by transforming institutions: social development in World Bank operations*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/01/5583580/empowering-people-transforming-institutions-social-development-world-bank-operations> (28.12.2013).
315. World Bank (2005c) Country Social Analysis Approach Paper. Washington, DC: World Bank. http://web.worldbank.org/archive/website01028/WEB/IMAGES/CSA_APPR.PDF (28.12.2013).
316. World Bank (2011) *Resettlement action plan : component 1- Corridor Xd, the M 1 road from Nis to border with FYR of Macedonia (E 75) - section : Grabovnica - Grdelica*. Vol. 3 of *Serbia - Corridor X Highway Project : resettlement plan*. Koridori Srbije doo, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/07/15097181/serbia-corridor-x-highway-project-resettlement-plan-vol-3-4-resettleme>

nt-action-plan-component-1--corridor-xd-m-1-road-nis-border-fyr-macedonia-e-75-section-grabovnica--grdelica (16.05.2014).

317. World Bank (2012) *Resettlement action plan : component 1- Corridor Xd, the M 1 road from Nis to border with FYR of Macedonia (E 75) - section : Vladicin Han - Donji Neradovac*. Vol. 4 of *Serbia - Corridor X Highway Project : resettlement plan*. Koridori Srbije doo, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/04/16461265/serbia-corridor-x-highway-project-resettlement-plan-vol-4-4-resettlement-action-plan-component-1--corridor-xd-m-1-road-nis-border-fyr-macedonia-e-75-section-vladicin-han-donji-neradovac> (16.05.2014).
318. World Bank (2013) *Mining: Sector Results Profile*, The World Bank Group, 14.04.2013, <http://www.worldbank.org/en/results/2013/04/14/mining-results-profile> (02.03.2014).
319. World Bank (2014) *Annex to resettlement action plan for component one corridor Xd, the M 1 road from Nis to border with FYR of Macedonia (E 75) section: Vladicin Han- Donji Neradovac*. Vol. 5 of *Serbia - Corridor X Highway Project : resettlement plan*. Serbia; Koridori Srbije doo, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/03/19423360/serbia-corridor-x-highway-project-resettlement-plan-vol-5-5-annex-resettlement-action-plan-component-one-corridor-xd-m-1-road-nis-border-fyr-macedonia-e-75-section-vladicin-han--donji-neradovac> (02.03.2014).
320. World Bank & International Finance Corporation (2002a) *It's Not Over When It's Over: Mine Closure Around The World*. Washington:International Finance Corporation.
321. World Bank & International Finance Corporation (2002b) *Large Mines and Local Communities: Forging Partnerships, Building Sustainability*, Washington: International Finance Corporation.
322. WCED - World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*, Oxford University Press.
323. World Intellectual Property Organisation (WIPO), <http://www.wipo.int/tk/en/tk/> (02.02.2014).
324. Wright, C. (2007) *European Investment Bank: Promoting Sustainable Development, "Where Appropriate"*. Prague: CEE Bankwatch Network http://www.bankwatch.org/documents/EIB_where_appropriate.pdf (05.03.2014).

325. YESAB Yucon Environmental and Socio-economic Assessment Board (2006) *Guide to Socioeconomic effects assessment*, <http://www.yesab.ca/publications/documents/SEEAFinal200606.pdf> (14.03.2012).
326. Zeković, S. (2010) Opšta kretanja i perspektive razvoja sektora uglja u Evropi, u: Spasić N., Petrić J. (ur.), *Prostorni, socijalni i ekološki aspekti održivog razvoja u velikim ugljenim basenima*, posebna izdanja 61, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 1-28.
327. Zeković, S., Vujošević, M. (2011) Globalni faktori rizika poslovanja u sektoru proizvodnje uglja i električne energije. *Elektroprivreda*, 64(2), 142-153.
328. Zeleza T. (1997) *A modern economic history of Africa: The nineteenth century*. East African Publishers.

ЗАКОНИ, СТРАТЕГИЈЕ, ПЛАНОВИ И ДР. ПРОПИСИ

1. Акциони план за спровођење стратегије развоја и промоције друштвено одговорног пословања у Републици Србији за период од 2010. до 2015. године, од 2011. до 2013. године, "Службени гласник РС", број 4 од 20. јануара 2012.
2. Aarhus Convention - Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters, UN-ECE, Aarhus, Denmark, 1998 www.unitar.org/egd/publications/egd/aarhus_convention.pdf
3. ИАУС (1994) Просторни план посебне намене зоне утицаја рудника „Велики Кривељ-Церово“, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије Сл. лист општине Бор 3/94.
4. ИАУС (2008а) План генералне регулације за насеље Вреоци, усвојен 17.12.2008., Београд/Лазаревац: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Градска општина Лазаревац.
5. ИАУС (2008б) Програм пресељења Вреоца, документациона основа, План генералне регулације за насеље Вреоци, усвојен 17.12.2008, Београд/Лазаревац: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Градска општина Лазаревац.
6. ИАУС (2008ц) План генералне регулације за подручје насеља Барошевац, Зеоке, Медошевац и Бурово, документациона основа, Програм пресељења

- насеља и инфраструктурних система, усвојен 30.12.2008., Београд/Лазаревац: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Градска општина Лазаревац.
7. ИАУС (2008д) Просторни план подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Републичка агенција за просторно планирање.
 8. ИАУС (2008е) План генералне регулације за подручје насеља Барошевац, Зеоке, Медошевац и Бурово, документациона основа, Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину, Београд/Лазаревац: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Градска општина Лазаревац, .
 9. ИАУС (2012а) План генералне регулације за зону површинског копа „Радљево“ – I фаза, документациона основа, Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину, Београд/Лазаревац: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Градска општина Лазаревац.
 10. ИАУС (2012б) План генералне регулације за зону површинског копа „Радљево“ – I фаза, документациона основа, Програм пресељења насеља и измештања инфраструктурних система, Београд/Лазаревац: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Градска општина Лазаревац.
 11. ИАУС (2013) Просторни план подручја посебне намене Костолачког угљеног басена, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Републичка агенција за просторно планирање, ПД ТЕ-КО «Костолац».
 12. ИАУС (2014) Измене и допуне Просторног плана подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена, Књига 1: Стратешки део плана, април, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије.
 13. Просторни план подручја посебне намене Костолачког угљеног басена, Нацрт, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 2014.
 14. Савет Европе, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 4.11.1950. и пратећи протоколи.
 15. Стратегија и политика развоја индустрије републике Србије од 2011. до 2020. године, „Сл. гласник РС“, бр. 55/201.
 16. Стратегија развоја и промоције друштвено одговорног пословања у Републици Србији за период од 2010. до 2015. године, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 51/2010.

17. Стратегија управљања минералним ресурсима у Републици Србији до 2030. године, Влада Републике Србије, Београд, 2012.
18. Уредба о класификацији делатности, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 54/2010.
19. Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2010, 2011, 2012. и 2013. годину, „Службени гласник РС“, бр. 51/2010, 69/2011, 107/2012 и 62/2013.
20. Уредба о утврђивању методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 42/2010
21. Водопривредна основа Републике Србије, „Сл. Гласник РС“, бр. 11/2002
22. Основни закон о експропријацији, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 28/47
23. Закон о експропријацији, „Службени гласник РС“, бр. 53/95, „Службени лист СРЈ“, бр. 16/2001 – одлука СУС, „Службени гласник РС“, бр. 20/2009, 55/2013 – одлука СУС.
24. Закон о локалној самоуправи, „Сл. Гласник РС“, бр. 129/07.
25. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 88/10.
26. Закон о планирању и изградњи, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС.
27. Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, „Службени гласник РС“, бр. 88/2010.
28. Закон о процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 36/09.
29. Закон о регионалном развоју, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 51/2009 и 30/2010.
30. Закон о рударству и геолошким истраживањима, „Службени гласник РС“, бр. 88/2011.
31. Закон о сахрањивању и гробљима, „Службени гласник РС“, бр. 20/77, 24/85, 6/89; 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005)

32. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/9 и 36/10.
33. Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“ бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 др. закон, 72/2009 др. закон и 43/2011 одлука УС.

Прилог 1.

Индикативна листа социјалних утицаја (Vanclay, 2002:201-8)

А. Индикативни утицаји на здравље и друштвено благостање

- Смрт, сопствена или члана породице – лични губитак
- Смрт члана заједнице – губитак људског и социјалног капитала
- Исхрана – адекватност, сигурност и квалитет снабдевања храном појединца и домаћинства
- Стварно здравље и плодност (могућност зачећа) чланова породице
- Перципирано здравље и плодност
- Психичко здравље и субјективно благостање – осећај стреса, анксиозности, апатије, депресије, носталгије, меланхолије, промене слике о себи, опште самопоштовање (психо-социјални фактори)
- Промењене аспирације за своју и будућност своје деце
- Аутономија – промене у независности или самосталности појединца
- Искуство срамоћења или етикетирања девијантности – осећај да си „другачији“ или искључен или друштвено маргинализован
- Несигурност – несигурност о ефектима или значењима планиране интервенције
- Осећања (позитивна или негативна) у односу на планирану интервенцију – која могу довести до формирања интересних група
- Непријатност – осећај/искуство због ометања живота, али које није нужно усмерено на саму интервенцију
- Незадовољство (издаја) због неуспеха планиране интервенције да испоручи обећане користи
- Искуство моралне увреде – као када планирана интервенција доводи до кршења дубоко укоренењених моралних или верских убеђења

Б. Индикативни утицаји на квалитет животне средине

- Перцепција квалитета животне средине (тј. радне и животне средине или суседства) – у смислу изложености прашину, буци, ризику, мирисима, вибрацијама, минирању, вештачком светлу, сигурности, гужви, присуству странаца, време дневних миграција итд.
- Стварни квалитет животне средине
- Поремећај свакодневне праксе (који може и не мора да изазове непријатност)
- Могућности и садржаји за одмор и рекреацију
- Естетски квалитет – визуелни утицаји, поглед, видици, сенке итд.
- Вредност пријатности животне средине – не-тржишна, не-потрошачка и морална вредност приписана локацији или искуству
- Перцепција физичког квалитета становања
- Стварни физички квалитет становања
- Перцепција социјалног квалитета становања (homeliness) – степен до кога становници осећају да је њихова кућа њихов „дом“
- Доступност стамбених објеката
- Адекватност социјалне инфраструктуре – промена у потражњи и понуди основних социјалних услуга и садржаја, попут образовања, полиције, библиотека, итд.
- Перцепција личне сигурности и страх од криминала
- Стварна лична сигурност и изложеност опасности
- Стварни криминал и насиље

В. Индикативни економски утицаји и утицаји на материјално благостање

- Оптерећење послом – количина рада потребна да би преживели и/или живели разумно
- Стандард живљења, ниво богатства – композитна мера материјалног благостања у смислу колико је имућно домаћинство или појединац у смислу њихове способности да добију добра и услуге. Такође се односи на трошкове живота, угрожено је променама локалних цена итд.
- Приступ јавним добрима и услугама
- Приступ владиним и/или другим социјалним услугама
- Економски просперитет и еластичност - ниво економског богатства једне заједнице и степен различитости економских могућности
- Приходи – у готовини и у натури
- Вредности некретнина
- Професионални статус=престиж и врста радног односа
- Ниво незапослености у заједници - недовољно коришћење људског капитала
- Губитак могућности за запослење
- Трошкови замене функција животне средине - трошкови замене производа или услуга који је раније обезбеђивала животна средина, као што су чиста вода, дрва за огрев, заштита од поплава итд.
- Економска зависност или рањивост - у којој мери појединац или домаћинство (или већи ентитет) има контролу над економским активностима, степен инкорпорације у веће производне системе
- Поремећај локалне економије - нестанак локалног економског система и структуре
- Терет националног дуга - као што је међународни пренос дуга

Г. Индикативни културни утицаји

- Промена у културним вредностима – као што су морална правила, веровања, ритуални систем, језик и одевање
- Културне увреде - кршење светишта, разбијање табуа и других културних назора.
- Културни интегритет – степен до кога се локалне културе као традиција, обреди итд. поштују и вероватноћа да ће истрајати
- Искуство културне маргинализације - структурално искључивање одређених група због њихових културних карактеристика, стварајући осећај да су грађани другог реда.
- Профанизација културе – комерцијално коришћење или комодификација културног наслеђа (као што су традиционалне рукотворине, артефакти) и губитак значаја/смисла повезан са тим
- Губитак локалног језика или дијалекта
- Губитак природног или културног наслеђа – оштећење или уништавање културних, историјских, археолошких или природних ресурса, укључујући гробља, историјска места, и места верске, културне и естетске вредности.

Д. Индикативни утицаји на породицу и заједницу

- Промена у породичној структури - као што је стабилност породице, развод, број деце код куће, присуство проширених породица
- Промене у односима полова
- Обавезе према старијима
- Обавезе према прецима
- Насиље у породици - физичко или вербално злостављање
- Нарушавање друштвених мрежа - утицаји на социјалне интеракције чланова домаћинства са другим људима у заједници
- Промене у демографској структури заједнице
- Идентификација и повезаност заједнице - осећај припадности, везаност за место
- Перцепирана и стварна кохезија заједнице
- Социјално разликовање и неједнакост - стварање перципираних и стварних разлика између различитих група у заједници или разлике у нивоу приступа одређеним ресурсима
- Социјалне тензије и насиље

Ђ. Индикативни институционални, правни, политички и утицаји правичности

- Оптерећење и доступност владе или формалних агенција - капацитет формалних институција да поднесу додатно оптерећење настало због планиране интервенције
- Оптерећење и виталност невладиних агенција и неформалних агенција, укључујући друштвене организације
- Интегритет државних и владиних агенција - одсуство корупције, надлежност обављање задатака
- Губитак станарског или законских права
- Губитак супсидијарности - кршење принципа да одлуке треба доносити што ближе људима
- Кршење људских права - свака злоупотреба људских права, хапшење, затварање, мучење, застрашивање, малтретирање итд, стварни страх или цензура и губитак слободе говора
- Учешће у одлучивању
- Приступ правним процедурама и правним саветима
- једнакост утицаја - појмови о правичности у расподели утицаја широм заједнице

Е. Индикативни утицаји односа полова

- Физички интегритет жена – односи се на право жена да су способне да донесу информисане одлуке о свом телу, здрављу и сексуалној активности, контролишу фертилитет и рађање и одгајање деце, и имају ресурсе да примене те одлуке сигурно и ефикасно, и да буду слободне од принуде, насиља и дискриминације у остваривању тих одлука
- Лична аутономија жена - ниво независности, самосталности и самопоштовања у физичким, економским, политичким и социо-културним аспектима
- Родна подела производног оријентисан рада - односи се на родну и неравномерну расподелу оптерећења у односу на негу и одржавање чланова домаћинства, то је лични терет рађања и васпитавања деце
- Родно заснована контрола над, и приступ, ресурсима и услугама – укључујући земљиште, воду, капитал, опрему, знање, вештине, могућности запослења и приход, и услуге као што су здравствене установе, образовање и пољопривредне саветодавне службе
- Једнакост остваривања образовања између дечака и девојчица
- Политичко јачање жена – утицај жена на одлучивање у домаћинству, заједници и друштву.

Прилог 2. Просечне зараде без пореза у сектору рударства у % у односу на укупну просечну годишњу зараду у Републици Србији (100%)

година	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Привредне делатности																		
Производња угља	97.2	81.4	81.2	84.2	82.0	81.7	86.5	84.9	97.3	107.4	109.4	110.8	109.6	102.9	106.9	116.1	122.2	126.4
Производња нафте и гаса	167.8	162.2	153.5	155.8	126.9	129.1	145.1	144.7	155.6	158.0	168.4	165.7	164.2	173.0	174.6	173.6	155.6	147.3
Производња руде гвожђа	83.6	79.3	69.0	74.2	79.6	76.9	78.6	76.2	76.2	75.8	74.8	66.6	86.4	76.0	73.5	83.7	86.6	79.9
Производња руда обојених метала	123.0	138.6	132.7	122.9	114.8	116.2	109.0	104.3	114.8	118.5	110.4	107.5	99.3	95.0	99.6	112.7	112.1	111.7
Производња обојених метала	128.6	139.9	132.0	125.1	115.8	116.2	110.8	107.1	115.3	120.6	112.8	109.6	106.0	101.0	99.8	105.5	109.3	109.2
Производња неметала	92.3	85.6	82.0	79.2	81.8	83.5	84.2	83.7	83.8	83.9	86.7	83.7	78.0	77.2	74.0	80.2	86.1	85.2
Производња камена и песка	77.8	77.8	82.4	84.7	82.9	84.2	87.9	86.4	83.0	84.9	83.4	80.2	79.9	84.5	88.2	84.6	81.4	78.4

година	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Привредне делатности																		
Производња угља	126.1	126.6	126.5	131.1	135.4	124.8	129.2	129.0	151.4	163.7	379.6	147.3	167.3	164.9	209.5	229.0	217.2	233.3
Производња нафте и гаса	160.2	171.9	165.6	161.9	171.6	190.3	170.3	177.0	228.5	231.1	310.8	229.1	231.2	239.5	253.3	239.1	230.3	237.3
Производња руде гвожђа	91.5	96.8	91.3	103.6	77.1	97.8	110.6	76.3										
Производња руда обојених метала	115.8	117.3	116.9	108.9	110.7	116.4	116.2	120.5	121.4	102.1	238.9	112.1	140.5	131.0	135.1	139.0	132.9	125.7
Производња обојених метала	114.0	112.4	111.6	109.6	112.0	126.8	144.6	130.7	120.6	99.5	223.8	109.7	137.3	134.7	147.2	150.0	120.7	133.6
Производња неметала	83.4	86.3	91.3	86.6	83.4	82.5	80.5	72.3	68.7	93.8	83.4	93.9	85.1	76.4	68.8	65.0	59.1	70.7
Производња камена и песка	75.0	76.4	79.3	80.0	86.1	81.1	75.7	81.7	84.0	93.0	43.2	114.5	105.8	99.5	101.0	93.0	95.8	120.6

година	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Привредне делатности													
Вађење и руда и камена	151.0	140.4	133.7	128.4	120.3	123.2	125.4	121.3	137.6	145.4			
Вађење угља	190.8	169.5	164.8	155.6	144.8	143.8	142.2	133.3	149.5	148.4	160.5	163.3	142.7
Вађење сирове нафте и гаса, услуге	199.2	190.3	179.8	162.6	149.1	146.9	148.0	150.2	181.9	223.4	234.8	226.8	216.2
Вађење руда урана и торијума	143.8	116.0	92.2										
Вађење руда метала	82.1	69.0	52.6	67.9	68.4	88.3	106.3	100.1	113.6	117.9	138.2	149.2	140.5
Вађење осталих руда и камена	94.7	104.2	90.9	80.6	77.3	79.4	76.7	81.5	76.7	79.2	77.5	73.3	72.1
Услугне делатности у рударству											187.9	198.7	241.7

БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Тамара Маричић рођена је 1976. године у Београду. Дипломирала је 2000. године на Смеру за просторно планирање Географског факултета Универзитета у Београду, са просечном оценом 9,33. Дипломски рад под насловом „Обновљиви извори енергије – просторни распоред и могућности коришћења“ одбранила је са оценом десет. На истом факултету, Смер истраживање и планирање простора, уписала је последипломске студије и након успешно положених испита 2005. године одбранила магистарски рад под називом „Узајамни утицаји система зелених површина и укупног развоја великих градова“. Завршила је додипломске и пост-дипломске курсеве на Алтернативној академској образовној мрежи (1998-2000), Београдској отвореној школи (1999/2000), Центру за развој модерних вештина АТРИУМ (2001/02), као и краће семинаре у организацији SIDA/RAMBOLL NATURA AB (2005), UN HABITAT (2005), IAIA (2006, 2008), AESOP (PhD workshop, 2010), RIMAS (2010) и др.

Током студирања била је стипендиста Министарства за науку и технологију Републике Србије, Републичке фондације за развој научног и уметничког подмлатка, DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst) и BAUHOST.

Стручно и професионално усавршавање започела је у Урбанистичком заводу Београда јуна 2001. године, на изради Стратегије просторног развоја Града Београда и Генералном урбанистичком плану Београда до 2021. Професионалне активности наставила је од 2002. у Институту за архитектуру и урбанизам Србије, као стипендиста тадашњег Министарства за науку и технолошки развој Владе РС. Током лета 2003. била је на пракси у Senatsverwaltung fuer Stadtentwicklung Berlin. Од 2005. године запослена је у матичном Институту у Центру за информатику, публицистику и едукацију. Лиценцу одговорног планера Инжењерске коморе Србије стекла је 2013. године.

Током вишегодишњег научног и стручног усавршавања усмерила је свој рад на области: заштита животне средине, урбани и регионални развој, систем урбаних зелених површина, процена стратешких утицаја на животну средину, развој рударских региона, социјални аспекти развоја, учешће јавности и друго.

Ангажовањем у Институту остварила је научно и стручно усавршавање: учешћем у осам научно-истраживачких пројеката; израдом експертиза за бројне просторне и урбанистичке планове, програме и студије, израдом и руковођењем стратешким проценама утицаја на животну средину. Самостално или у коауторству објавила је око шездесет научних и стручних радова у домаћим и страним публикацијама, као и четири монографије. Према категоризацији Министарства просвете и науке припада Т1 категорији истраживача.

Активно се служи енглеским и немачким језиком.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а ТАМАРА МАРЧИЋ

број уписа _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Социјални аспекти у просторном развоју рударских региона –
поуљност унапређења на примеру Србије

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, _____

Тамара Марчић

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Тамара Б. Маричић

Број уписа _____

Студијски програм _____

Наслов рада Социјални аспект у просторном развоју Рударских
региона - могућности унапређења на примеру Србије

Ментор проф др Асјак Ђорђевић

Потписани Тамара Б. Маричић

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, _____

Марија Тандре

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Социјални аспекти у просторном развоју руралних региона -
могућност унапређења на примеру Србије

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____

Мирјана Јанковић