

ТМ	Г. XXXVI	Бр. 2	Стр. 525-544	Ниш	април - јун	2012.
----	----------	-------	--------------	-----	-------------	-------

UDK 352:502/504(497.11)

Оригинални научни рад

Примљено: 25. 02. 2012.

Ревидирана верзија: 27. 05. 2012.

Мина Петровић  
Универзитет у Београду  
Филозофски факултет  
Департман за социологију  
Београд

### ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ: ПЕРЦЕПЦИЈА КЉУЧНИХ АКТЕРА\*

#### Апстракт

У раду се анализира перцепција квалитета животне средине кључних друштвених актера на локалном нивоу и њихова претпостављена одговорност (одговорно понашање), и сарадња на њеној заштити. Анализа се заснива на подацима анкетног истраживања са представницима локалне самоуправе, организација цивилног друштва и грађана у Србији. Циљ рада је да укаже на разлике у ставовима наведених актера полазећи од концепта одговорног управљања окружењем и еколошки посвећених актера, те претпоставке да је успостављање међусобне сарадње и партнерског односа међу кључним друштвеним актерима неопходно како би се унапредио квалитет животне средине. Основни налаз истраживања, међутим, указује да се посматрани актери не понашају кооперативно, те да микродинамика њиховог односа не генерише међусобно поверење.

**Кључне речи:** животна средина, грађани, локална власт, организације цивилног друштва

---

mipetrov@f.bg.ac.rs

\* Овај текст је резултат рада на пројекту Института за социолошка истраживања Филозофског факултета Универзитета у Београду: „Изазови нове друштвене интеграције у Србији: концепти и актери“ (број 179035, у периоду 2011-2014. године).

*УВОД: УПРАВЉАЊЕ ЖИВОТНОМ СРЕДИНОМ КРОЗ  
ПАРТНЕРСТВО ПОСВЕЋЕНИХ ДРУШТВЕНИХ АКТЕРА*

У концептуализацији емпиријског истраживања које се бави питањем еколошког одговорног понашања и међусобне сарадње на заштити животне средине неких од кључних актера на локалном нивоу, пошло се од појмова одговорног управљања животном средином и еколошке посвећености актера. У уводном поглављу овог рада најпре се кратко образлажу ови концепти, и контекстуализује њихова примена у пост-социјалистичким друштвима, односно у друштву Србије. Потом се укратко представља методологија и полазне претпоставке истраживања чији се резултати анализирају у наредном поглављу. У закључном поглављу основни налази истраживања се сумирају у светлу полазних претпоставки.

Кључна карактеристика одговорног управљања животном средином требало би да буде „јака слабост“ државе (Bogzel 2009), односно смањење значаја командно-контролне моћи државних актера и повећање капацитета ефикасног и ефективног делања кроз партнерство са актерима који су ван хијерархијске државне контроле. Циљ таквог партнерства је мобилизација свих расположивих ресурса друштвене заједнице (економски капитал, знање, технологија, искуство, итд.), те повећање ефикасности, односно ефективности јавне политике (Jessor 2000). То с друге стране подразумева не само да би сви актери у партнерству требало да поседују адекватне капацитете (информације, експертизу, људство, подршку) за делање већ и да се понашају одговорно, што покреће сложена питања односа права (на личне интересе) и одговорности (према заједници) (Bagny 2002). Могућност њиховог усклађивања заснива се на уверењу да је остваривање људских права (избора) неодрживо без колективног оквира арбитрације сукобљених интереса, као и да заједница мора да уважи различитост и интересе као мотив партиципације различитих актера у политици (Lowneds 1995, 178). Такав циљ, међутим, није лако остварив у савременом друштву. Уочава се слабост либералне демократије да мотивише на одговорно понашање у условима у којима се појединци свде на калкулативне актере који плаћају порез и очекују ефикасне сервисе, те улажу време и енергију у политику само када је то неопходно да би заштитили и промовисали личне интересе (Beauregard and Bounds 2000; Rose 2000). Упитна је и одрживост потрошње еколошких или зелених производа, будући да је веза између приватне (еколошке) моралности и јавних (еколошких) циљева дубоко проблематична у друштву које појединца, сведеног на личне интересе, сматра врхунском вредношћу (Sceery 2009).

Одговорно управљање животном средином требало би да реafirмише појам посвећених актера који исказују забринутост за питања од јавног интереса. Без заинтересованих и/или забринутих ак-

тера еколошка питања не би ни постала тема политичког поља модерног друштва у којем су многи политички захтеви потекли од цивилног сектора (Wissenburg 2004). Конституисање таквог модела управљања захтева дуготрајни процес постепене и кумулативне промене, те подразумева еволутивни пут развоја мрежног система односа, корпоративне и плуралистичке демократије, карактеристичан за земље Западне и Северне Европе (Borzel 2009). Будући да институције Европске уније (ЕУ) подстичу примену овог модела кроз процес придруживања, земље са ауторитарним наслеђем и без традиције у институционализацији односа државних и недржавних актера имају низ тешкоћа у његовој примени, односно у профилисању еколошки одговорних и кооперативних актера.

Истраживања у постсоцијалистичким земљама показују да су непосредни ефекти усаглашавања законодавног и институционалног оквира са ЕУ превасходно формални, те се, пре свега, уочавају на нивоу усвајања нових садржаја појединих политика. За промене у домену административне структуре (надлежности које се хоризонтално дистрибуирају између министарстава и вертикално између различитих нивоа власти, односно управљања) и стила регулације (сарадње са недржавним актерима у обликовању политике), потребно је много више времена и претпоставки. Има и процена да је новоуведена регулатива у области управљања окружењем чак и подстакла централизацију административне структуре (формирање нових агенција и институција пре свега на националном нивоу) (Borzel 2008, 226). Разлог томе свакако је и неопходност (ре)успостављања и јачања капацитета демократских институција како би се искоренила арбитарност у одлучивању, иако то не погодује трансформацији командно-контролног приступа управљању животном средином. Осим тога, ни нагли пораст броја организација цивилног друштва (ОЦД) не даје очекивани допринос таквој трансформацији. И поред подстицајних промена у законској регулативи и иностране финансијске подршке, рад ОЦД се значајно професионализује, што значи да се њихови приоритети одређују примарно према програмима доступних фондова, а не темама које су од значаја за локалну средину/друштво (Carmin 2010; Лазић 2005). У таквим околностима ОЦД не успостављају трајније односе сарадње ни међусобно, ни са актерима (локалне) власти, нити са грађанима, који и даље остају уроњени у своје приватне проблеме и социјалне мреже, без поверења у већину грађанских или политичких институција (Howard 2003). Што се актера профитног сектора тиче, нетранспарентна повезаност домаће политичке и економске елите успорава трансформацију регулативног приступа окружењу, али се уочава да страни инвеститори подржавају хармонизацију закона са ЕУ, јер више вреднују уједначеност стандарда на европском тржишту него слободу да арбитарно преговара-

ју са локалним властима око нижих стандарда заштите окружења (Andonova 2003). То, дакле, доприноси прихватању новог законодавства, али не нужно и интерактивну димензију у његовој примени.

Контекстуалне карактеристике друштва у Србији током 90-их чиниле су политичку елиту незаинтересованом за модел одговорног управљања животном средином, јер се услед ратова и међународне изолације није суочавала нити са новим нормативима заштите окружења у складу са интернационалним стандардима, нити са изазовима снижења стандарда под могућим притиском страних инвеститора. Нова регулатива је значајно подстакнута приближавањем ЕУ, али се изузетно споро, односно неадекватно примењује, што је свакако одређено и релативно малим приливом страних инвеститора. Приступачност података о квалитету животне средине је веома лоша, упркос прогресивном законодавству, а имплементација еколошких закона посебно је незадовољавајућа у погледу поштовања принципа партиципативности грађана. Претходна истраживања су показала да, на општинском нивоу, грађани сматрају политичке партије кључним каналом утицаја на одлучивање (32%), потом наводе скупштине општина (26%), те персоналне контакте и корупцију (22%). Локалне заједнице, ОЦД и петиције грађана као канали, односно механизми од утицаја, наводе се веома ретко (у 7%, односно 1% и 0,8% случајева, респективно) (Вујовић, 2004, 173).

Тежња политичке елите у Србији да очува централизован модел одлучивања са великим утицајем политичких странака, отежава развој кооперативних капацитета државних актера. С једне стране недостатак економских инвестиција и висока незапосленост држе политичаре, али и ширу јавност, фокусираним на егзистенцијална питања и тако маргинализују еколошка. С друге стране, иако процес приступања ЕУ начелно отвара могућности еколошке политике, спорост, па и упитност овог процеса у Србији умањује очекиване позитивне ефекте. Однос државних актера према цивилном сектору, као и немоћ актера овог сектора да индукују друштвене промене, добро илуструје чињеница да је доношење закона који регулише рад ОЦД одлагано све до 2009. године. Иако је пораст броја ОЦД под утицајем фондова из иностранства, као типичан постсоцијалистички феномен, изражен и у Србији, може се рећи да овај сектор није значајније утицао на приступ управљању окружењем у Србији.

Наредно поглавље бави се анализом података емпиријског истраживања којим су испитиване претпоставке еколошки одговорног понашања и потенцијалне сарадње представника локалне власти, ОЦД и грађана на заштити животне средине у локалним самоуправама у Србији. Реч је о подацима прикупљеним у оквиру пројекта „Истраживање ставова о заштити животне средине на локалном нивоу”, које је креирао и спровео истраживачки тим Института за социоло-

шка истраживања Филозофског факултета Универзитета у Београду, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина, у периоду април - мај 2010. године. Подаци су прикупљени анкетним путем на посебним узорцима за сваког актера. Истраживање ставова грађана реализовано је на узорку од 1952 испитаника<sup>1</sup>. Репрезентативни тип узорка био је вишеетапни стратификовани, те су у оквиру сваког стратума (Војводина, Београд, Централна и Западна Србија, Источна и Јужна Србија) јединице узорка одабране случајним избором насеља, систематским избором домаћинстава и случајним избором испитаника. Истраживање ставова представника локалних власти и ОЦД реализована су на пригодним узорцима. Најпре је направљен одабир локалних самоуправа, тако што је у наведеним стратумима случајним избором одабрано по 20 општина различите величине и степена урбанизованости. У тим општинама анкетирано је до четири представника локалне самоуправе (зависно од величине локалне самоуправе, а анкетирани су директно надлежни за заштиту животне средине или обављају функције које су од интереса за заштиту животне средине), као и све ОЦД које на тој општини делују, без обзира да ли су основане као еколошке ОЦД, имајући у виду мали број специјализованих организација, као и чињеницу да се ОЦД пројектно усмеравају, дакле, да су у начелу отворене за различите тематске пројекте. Анкета је обављена у преко 60 општина Србије са 232 представника локалне власти и 47 ОЦД<sup>2</sup>.

Основни циљ анализе резултата наведеног истраживања у овом раду јесте да се укаже на разлике између одабраних актера у нивоу еколошке свести и забринутости, потом у перцепцији властите одговорности као и одговорности других актера у заштити животне средине, те у спремности на сарадњу са другим актерима у управљању животном средином. Када је у питању перцепција квалитета животне средине на локалном нивоу, пошло се претпоставке да се она разликује међу посматраним актерима зависно од фактичке (функције управљања) или перцепиране властите одговорности, односно да најлошију оцену дају грађани а најповољнију представници локалне власти, те да се ове разлике рефлектују и на нивоу забринутости за еколошке проблеме. У погледу еколошке свести, претпостављено је да нема значајних разлика међу испитиваним актерима,

---

<sup>1</sup> Планирана величина узорка била је 2400 домаћинстава. Контрола његове реализације уз одбијање од 18,7% омогућила је поуздано закључивање.

<sup>2</sup> Планирано је 300 јединица узорка за представнике локалне самоуправе. Процenат одбијања од 22,7% даје прикупљеном материјалу довољну поузданост у закључивању. Од планираних 100 јединица узорка ОЦД реализовано је 47, по правилу у највећим општинама сваког стратума, што је значајна редукција, али ипак дозвољава експлоративне увиде.

као и да нико од актера не даје еколошким питањима политички приоритет због ургентности економских (егзистенцијалних) проблема. У домену одговорности код свих актера је претпостављена ниска процена личне одговорности, као и висока критичност у погледу одговорности других актера, те ниско међусобно поверење. У домену претпостављене сарадње, очекивано је да грађани и представници локалних власти следе командни модел управљања те да имају највећа очекивања од државних институција у решавању еколошких проблема, односно да сарадњу са другим актерима не виде као суштински важну, а да су ОЦД највише окренуте ка кооперативном моделу управљања и, начелно, ка потребној сарадњи. У складу са претходним претпоставкама изведена је и општа претпоставка да сви актери перцепирају да је њихово, као и понашање других актера, од утицаја на квалитет животне средине, али да и даље не долази до успостављања међусобне сарадње и партнерског односа, што умањује потенцијал одговорног управљања животном средином и унапређења њеног квалитета.

#### *АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА*

Примењена анализа података ослања се на дескриптивну статистику, јер примарно има за циљ да илуструје комплексност истраживане теме. У складу са тиме одабран је и начин излагања који комбинује презентацију и интерпретацију добијених налаза по битним сегментима. Отуда је ово поглавље организовано у два одељка. У првом се анализирају развијеност еколошке свести и ниво еколошке забринутости посматраних актера, а у другом перцепција личне и одговорности других актера, подршка појединим мерама еколошке политике и спремност на сарадњу. У завршном одељку налази се синтезују и коментаришу у односу на наведене полазне претпоставке.

#### *Еколошка свест и забринутост*

Један од првих предуслова профилисања одговорних актера јесте раширеност свести о еколошким проблемима. Последњих деценија, она је постала универзална и генерално висока. Већина људи у развијеним земљама су, бар у неком смислу, поборници бриге о окружењу, а заштита окружења је постала део политичког мејнстрима (Pakulski and Crook 1998). Широко је прихваћена и „нова еколошка парадигма“, која наглашава интринсичне вредности природе, тесну повезаност друштва и животне средине, и значај њиховог узајамног деловања (Dunlap and Catton 1979). У пракси, међутим, очигледан је раскорак наведене парадигме и антропоцентричности концепта квалитета живота развијеног на темељима материјалистичких, западних вредности, које акцентују економски раст и личне интересе (Hannigan 2006; Вујошевић и Петовар 2008).

Степен прихватања проеколошких вредности, односно ставова карактеристичних за нову еколошку парадигму (НЕП), испитиван је на узорку грађана и представника локалних власти. Индекс НЕП-а је урађен на основу степена слагања са ставовима: да се баланс који постоји у природи лако може нарушити људским деловањем; да биљни и животињски свет не постоји само да би се његовим искоришћавањем задовољавале потребе људи; да су природни ресурси ограничени; да промене у природној средини које настају ради задовољавања људских потреба ретко наносе озбиљне последице окружењу; да човечанство није створено да би владало остатком природе. Резултати потврђују да је еколошка свест испитаника доминантно утемељена у проеколошким вредностима. То је, међутим, израженије код грађана но код представника локалне власти, што је неповољан налаз имајући у виду да је реч о актерима који не само што су образованији (у узорку представника локалне власти, чак 88% испитаника је са вишим или високим образовањем) већ обављају одговорне функције управљања (окружењем) (Види табелу 1).

*Табела 1. Вредности индекса НЕП-а*

Вредност	Представници локалне власти	Грађани
Ниска	26,2%	9,1%
Средња	47,6%	63,7%
Висока	26,2%	27,2%
Укупно	100,0%	100,0%

Еколошка забринутост је, такође, веома висока у савременом друштву, а поједини региони или конкретна друштва разликују се по типу еколошких проблема који покрећу еколошку забринутост. Тако је у мање развијеним земљама/срединама, еколошка забринутост концентрисанија на класичне еколошке проблеме, односно на непосредно видљиву деградацију животне средине (близина депонија, индустријских загађивача воде, ваздуха, тла и сл.) него на нове еколошке проблеме, који се односе на општија, „глобална“ еколошка питања (за стање планетарног екосистема, чији су ризици глобалнији и мање предвидљиви), и доминирају у развијеним срединама (Rootes 1997; 2007).

Испитаницима је било омогућено да искажу степен забринутости (1. нису забринути; 2. мало су забринути; 3. много су забринути) који имају спрам низа еколошких проблема, од загађености воде, ваздуха и тла, до ефекта стаклене баште, глобалног загревања, итд. Ради једноставније презентације података, наведени еколошки проблеми су груписани на класичне и нове, у складу са већ наведеном

дистинкцијом. Подаци потврђују висок ниво еколошке забринутости и грађана и представника локалне власти, као и виши ниво забринутости за класичне него за нове еколошке проблеме. Одговорност носилаца локалне власти за непосредне проблеме деградације окружења може се довести у везу са нешто мањом забринутотошћу за општија еколошка питања у односу на грађане (Види табелу 2).

Табела 2. Степен еколошке забринутости: класични и нови еколошки проблеми

	Класични еколошки проблеми (непосредна загађеност воде, ваздуха, тла)				Нови еколошки проблеми (глобално загревање, и сл.)			
	Нису забри- нути	Мало забри- нути	Много забри- нути	Укупно	Нису забри- нути	Мало забри- нути	Много забри- нути	Укупно
Грађани	1,5%	11,5%	87,0%	100,0%	8,1%	20,1%	71,8%	100,0%
Представ ници локалне власти	0,0%	4,1%	95,9%	100,0%	2,3%	47,7%	50,0%	100,0%

Стање депонија (отклањање чврстог отпада) и регулисање отпадних вода су најгоре оцењене димензије квалитета живота на локалном нивоу од стране свих актера. У прва три проблема грађани и ОЦД наводе и квалитет воде за пиће, а представници локалне управе и складиштење индустријског отпада. Када је реч о грађанима, забринутост за еколошке проблеме у непосредном окружењу уобичајено има карактер личних притужби, што се потврђује и у овом истраживању, јер огромна већина испитаника (82,2%) сматра да еколошки проблеми у њиховом непосредном окружењу имају негативне ефекте по њихово и здравље њихове породице. Да деградација у локалном окружењу носи велики ризик по здравље људи, сматра и већина представника ОЦД (75%), док је истог мишљења 40,5% представника локалне власти (док 36,2% сматра да је ризик осредњи), што потврђује смањену критичност због претпостављене одговорности.

Забринутост за еколошке проблеме одређена је и перцепцијом релативног степена угрожености животне средине у Србији. Економска стагнација током последње деценије 20. века допринела је редуковању емисије индустријских загађивача, али су ови бенефити у великој мери анулирани употребом нискоквалитетних енергената и смањењем инвестиција у заштиту окружења (Clarke 2002). Отуда, запустени индустријски сектор, неконтролисани урбани развој и ра-



ширена илегална градња, те субстандардна комунална инфраструктура (одлагање чврстог отпада и прерада воде), заједно са негативним ефектима НАТО бомбардовања, представљају значајне еколошке проблеме у Србији (UNECE 2007). Иако релативно спор, економски напредак условљава ширење потрошачких модела без адекватних регулативних механизма по заштиту окружења, односно њихове примене, те проблеми везани за пораст броја аутомобила (индивидуалног транспорта) и отпад који продукују домаћинства постају све озбиљнији.

Сви актери најчешће сматрају да је стање животне средине лошије у Србији у односу на развијене западноевропске земље (88% представника ОЦД, 76% грађана и 68% представника локалне власти), а да је приближно исто у поређењу са другим постсоцијалистичким земљама, односно са земљама у региону. И у овим одговорима потврђује се мања критичност представника локалне власти, иако је међу свим актерима мало оних који сматрају да је ситуација у Србији боља у било ком компаративном оквиру (Види табелу 3). Поређење ситуације у својој општини са другим општинама обележено је доминацијом одговора да је ситуација свуда иста. Док је критичност ОЦД незнатно већа но представника локалне власти (13% сматра да је ситуација гора у односу на 8,8%), критичност грађана је знатно већа (28,2%).

Табела 3. Поређење стања животне средине у Србији и у локалној заједници

Актери	Грађани		Представници локалне власти			Представници ОЦД			
	Стање је*		Стање је			Стање је			
Поређење	Лошије	Исто	Боље	Лошије	Исто	Боље	Лошије	Исто	Боље
1. Стања у Србији са Земљама Западне Европе	76,1%	11,7%	5,9%	66,6%	7,9%	20,2%	88,7%	0%	9,1%
Постсоцијалистичким земљама	41,2%	338,0%	8,7%	24,7%	52,5%	15,9%	43,2%	34,1%	6,8%
Земљама у региону	33,9%	49,5%	9,2%	20,1%	64,0%	10,8%	40,0%	46,7%	2,2%
2. Стања у општини са другим општинама	28,2%	33,2%	19,1%	8,8%	54,7%	32,5%	13,0%	58,8%	23,9%

\*Разлика до 100,0% односи се на одговоре „не знам“

Уопштено се може рећи да не постоји директни паралелизам између развијене еколошке свести, односно забринутости и значаја који се даје еколошким питањима као политичким темама (Rootes 1997). То потврђују и налази овог истраживања, јер су за већину актера економска питања најважнија питања којима би требало да се бави државна политика (незапосленост, потреба привлачења страних инвестиција, ниске зараде, итд.). Следе корупција и криминал, образовни систем, здравствена и социјална заштита, успостављање демократских институција, итд. Еколошки проблеми су код свих актера на зачелју листе приоритетних питања, с тим да их грађани нешто ређе наводе (само 1% испитаника у односу на 6% код осталих актера). Иста питања (а пре свега незапосленост) добијају приоритет и на локалном нивоу, на којем животна средина има тек незнатно већи значај (те су приоритетна за 6% грађана). Имајући у виду дуготрајне економске тешкоће у Србији, ниско позиционирање еколошких питања на политичкој агенди је очекивани налаз.

На основу података о стратешком избору развојне опције, стиже се утисак да су грађани збуњени, те да у складу са маргинализовањем еколошких питања на политичкој агенди (како националној, тако и локалној) немају јасан став да ли заштити животне средине треба дати предност у односу на економски раст. Наиме, грађани су истовремено исказали једнак степен слагања са ставом „Заштити животне средине треба дати предност чак и по цену смањења економског раста“ (49,2% потпуно слагање, 37,1% делимично слагање и 13,6% оних који се не слажу), као и са ставом „Економском расту треба дати предност, иако због тога животна средина у одређеној мери може страдати“ (48,0% потпуно слагање, 31,5% делимично слагање и 9,5% оних који се не слажу). Представници локалне управе и ОЦД могли су да бирају став са којим се више слажу, те су њихови одговори јаснији. Представници локалне власти показују већи степен прихватања првог (64%) него другог става (36%), што се може тумачити и као давање пожељног одговора. Када је реч о представницима ОЦД, они доминатно (90%) дају приоритет заштити животне средине као развојној опцији.

#### *Одговорност и спремност на сарадњу*

Перцепција еколошких проблема као личне, односно друштвене одговорности један је од кључних аспеката еколошки одговорних актера. Сви испитивани актери, међутим, слажу се да је понашање грађана главни извор загађења у локалној средини. То је мишљење 55,9% испитиваних грађана, који најчешће сматрају да су њихови суграђани равнодушни (47,6%), односно бахати (29,3%) према животној средини. Тек сваки пети грађанин (20,6%) сматра да су његови

суграђани заинтересовани за животну средину, а још мање испитаника (17%) сматра да се они заиста и брину о њој, што указује на ниско поверење испитаника у еколошки одговорно понашање својих суграђана. Тек 28,7% грађана, међутим, сматра да они сами, својим свакодневним навикама и понашањем, значајно утичу на квалитет животне средине (већина сматра да има извештај, 51%), што с друге стране указује на низак степен препознавања личне одговорности. Оба налаза упућују на неадекватне претпоставке разрешења дилема које појединци имају спрам учешћа у колективним грађанским акцијама. Наиме, кооперативна акција је мало вероватна у областима где индивидуални допринос није пресудан, односно када појединац нема поверења да ће се други укључити у колективну акцију, процењујући да ће непосредни лични трошак бити већи од потенцијалне (колективне) добити (Olstrom, 1990). Класичан пример неуспеха колективног делања управо је брига о окружењу као јавном добру чија је потрошња невидљива (на пример, ваздуха), а вредност се не може одредити индивидуалним доприносом.

Да су грађани највећи извор загађења у локалној заједници сматра 51,1% представника локалне власти, који у огромној већини (87%) истичу њихово неодговорно понашање према животној средини, што није добра основа потенцијалног укључивања грађана у процес одлучивања о заштити животне средине. Треба, међутим, имати у виду чињеницу да се понашање грађана не може свести на индивидуални избор већ да директно зависи од инфраструктурних (комуналних, транспортних) система провизије (Brand 2010), што се, пре свега, односи на могућности селекције отпада или коришћења јавног транспорта, уједно и примарних области које се имају у виду при оцени грађана као загађивача. То с друге стране указује на недовољну самокритичност представника (локалне) власти, у чијој су надлежности поменути системи провизије.

Представници ОЦД, од којих 58,3% сматра да грађани највише доприносе загађењу животне средине у њиховој локалној заједници, такође су критични према грађанима и, у том погледу, исказују висок степен слагања са представницима локалне управе, јер 47% сматра да су грађани незаинтересовани, а 36% да су неодговорни према животној средини. Ови актери, међутим, истичу да је разлог томе недовољно развијена свест, што одговара уочено ниском степену личне одговорности грађана. Наиме, већина представника ОЦД (74%) сматра да је еколошка свест грађана сувише апстрактна, те да је треба конкретизовати афирмисањем еколошки исправних образаца понашања.

У процени актера који су најодговорнији за решавање еколошких проблема између грађана и локалне управе, међутим, постоји сагласност. То су Влада, односно надлежна министарства и локална

власт (за 94,9% представника локалне власти и 70% грађана). Док је такав став представника локалне власти заснован на уверењу већине испитаника (60%) да је локална власт компетентна у области управљања окружењем, ставови грађана су контрадикторни, будући да готово сваки трећи не верује у компетентност надлежних служби на локалном нивоу, док 41% има само делимично поверење. Слична разлика у ставовима је и у погледу оцене ефеката уведених еколошких такси, дакле, индиректно се односи на поверење у централни ниво власти. Док представници локалне власти очекују позитивне ефекте (32% значајне, а 59% извесне), тек сваки пети грађанин има таква очекивања. Отуда се одговор грађана пре може тумачити као њихово очекивање да држава примени адекватну регулативу и обезбеди инфраструктурне претпоставке за еколошки одговорније понашање свих актера.

За разлику од грађана и представника локалних власти преко 80% представника ОЦД сматра да је укључивање свих релевантних актера у управљање окружењем битан предуслов успешности било које мере у области политике заштите животне средине. Већина ових испитаника (46%) сматра да је рад Владе Републике Србије у области управљања окружењем лош, а још 36,4% сматра да се не може рећи ни да је добар ни да је лош. Отуда и ниска позитивна очекивања од ефеката примењених еколошких такси (63% испитаника сматра да нема гаранције да ће новац бити усмераван на еколошке пројекте). Оцена рада локалних власти је још неповољнија (58,4% сматра да је рад лош, а 25% не може да одреди ни да је добар ни да је лош), а сваки трећи испитаник сумња у компетентност локалних органа да пружи заштиту у еколошки кризним ситуацијама. Као основни недостатак локалне власти, поред недовољних финансијских средстава и стручног кадра, посебно се истиче незаинтересованост, како за питања заштите окружења (која се подређују економским), тако и за укључивање цивилног сектора. Недостатак потребних информација о еколошкој ситуацији је посебно наглашен проблем. Насупрот томе, већина представника локалне власти (65,5%), очигледно некритички, сматра да је доступност информација о животnoj средини адекватна.

Представници локалне власти најчешће сматрају да су надзорне, едукативне и економске (порези) мере управљања окружењем успешне или најуспешније (од 60% до 80% испитаника), док непосредно одлучивање грађана и ангажовање ОЦД сматра успешном или најуспешнијом мером тек сваки трећи испитаник (29%). Такав став може да произилази из неповерења у нове ОЦД због ниског степена контроле над њима и страних извора финансирања. Тек нешто више од трећине испитаника, међутим, сматра да би више поверења локалне власти у ОЦД обезбедило боље резултате на подизању квалитета

животне средине. С друге стране огромна већина представника локалне власти (86%) подржава став да се само у сарадњи са грађанима могу постићи добри резултати на заштити животне средине. Оцењујући реалан процес одлучивања о мерама заштите животне средине 45% испитаника је изјавило да се овај процес примарно одвија у политичким странкама, а тек сваки трећи да је он лоциран у локалном парламенту (28%), док је најмање испитаника препознало улогу цивилног сектора (око 14%). Раскорак са праксом очигледно рационализују ставом о неодговорном понашању грађана. На основу добијених података, прихватање сарадње са актерима цивилног сектора превасходно се одвија на нормативној, а не и на практичној равни. Издвајају се само програми ОЦД који су намењени подизању техничких и стручних капацитета локалне самоуправе, чији практични значај препознаје преко 80% представника локалне власти.

Очекивање грађана да држава обезбеди адекватно управљање и заштиту животне средине намеће питање њихове спремности да подрже мере еколошке политике. Многа истраживања управо кроз ову димензију операционализују појам еколошки одговорних грађана сматрајући да је његова кључна одредница спремност да се прихвати плаћање пореза за заштиту окружења (Jagers 2009).

Подаци истраживања, међутим, указују на релативно ниску спремност испитиваних грађана да прихвате неминовне трошкове заштите окружења и тако подрже мере еколошке политике. Наиме, само 8,2% испитаника се не слаже са ставом: „Влада Србије би требало да смањи загађење животне средине, али то не би требало да кошта грађане“ (а чак 65,2% се слаже), а 35,6% испитаника се не слаже са ставом: „Спреман/а сам да прихватим више цене да би се унапредила заштита животне средине“ (док се тек сваки четврти испитаник слаже) (Види табелу 4). Интересантно је приметити да је степен прихватања првог става већи од степена одбијања другог, што је супротно Инглехартовим налазима (према којима испитаници у већој мери прихватају начелни став да еколошка политика треба да кошта грађане, но што прихватају личнији став који се односи на више цене) (Inglehart 1995). То се може довести у везу са још ниским степеном свести грађана Србије као пореских обвезника, односно са наслеђеним високим очекивањима од државних институција без директног повезивања буџета са системом опорезивања, посебно у околностима значајног осиромашења грађана у социоекономској трансформацији.

Табела 4. Степен слагања грађана са ставовима о подршци еколошкој политици

Став	Не слажем се	Делимично се слажем	Слажем се	Укупно
1.	8,2%	26,6%	65,2%	100,0%
2.	35,6%	39,7%	24,7%	100,0%

Легенда - ставови:

1. Влада би требало да смањи загађење животне средине, али то не би требало да кошта грађане;
2. Сперман/а сам да прихватим више цене да би се унапредила заштита животне средине.

Одговорно понашање грађана на заштити животне средине у приватној сфери повезано је са обележјима стила живота, на пример, са одабирањем производа који поштују еколошке стандарде производње, односно бојкотом робе еколошки неодговорних компанија, селекцијом и правилним одлагањем отпада, коришћењем јавног превоза ради смањења загађења издувним гасовима, учешћем у акцијама чишћења или озелењавања, итд. Друге активности еколошки одговорних грађана су директно или индиректно везане за јавну сферу и имају политичку конотацију, као што су потписивање петиција, учешће у еколошким протестима, давање прилога удружењима која се баве заштитом животне средине, итд (Stern 2000).

На основу расположивих одговора грађана на питање да ли су учествовали у низу грађанских активности током последње три године, уочава се да се грађани релативно ретко проеколошки ангажују, те да је писање петиција најзаступљенији вид активности у јавној сфери (26,7%), а селекција отпада у приватној (21,1%), док је удео испитаника који се њима бавио релативно уједначен (Види табелу 5). Када је реч о активностима у приватној сфери, потврђује се релативно ниска спремност грађана да мењају (недовољно иживљене) навике у потрошњи, што је неповољан налаз, јер се позитиван ефекат ових промена може очекивати само уколико их примењује велики број грађана. Поред тога што су за промену понашања грађана неопходне одговарајуће инфраструктурне претпоставке, истраживања су показала и да су грађани најпре спремни да мењају навике које за њих имају ниске трошкове (рециклажа отпада) односно мање непријатности (куповина екопроизвода), него оне које им смањују навикнуту удобност (вожња приватним аутомобилом), те да при процени могућих ефеката одређених избора више вреднују тренутне губитке у постојећој потрошњи него потенцијалне добити (Liebe and Preisendorfer 2010). Када су у питању активности везане за јавну сферу, битно је истаћи ретку заступљеност финансијске подршке грађана организацијама које се баве заштитом животне средине, као и контаката грађана са представницима локалне управе. Прва чињени-

ца указује да ОЦД не могу рачунати на значајније финансирање од стране грађана, што је битан предуслов њиховог аутономног делања (Fagan 2005), а друга на отуђеност грађана од представника локалних власти.

Табела 5. *Проеколошке активности грађана*

Активности	%*
<b>У јавној сфери</b>	
потписивање петиција	26,7%
учешће у масовним окупљањима, протестима	12,2%
давање финансијске подршке удружењима	9,3%
састанак са представницима локалне власти, управе	6,5%
<b>У приватној сфери</b>	
селекција отпада	21,1%
учешће у кампањама са еколошком тематиком	16,3%
избегавање возње приватним превозом	15,4%
бојкот производа еколошки неодговорних компанија	15,3%

\*Укупан збир није 100% због могућности избора више активности

Иако и представници локалне власти и организација цивилног друштва сматрају грађане незаинтересованим за питања окружења, грађани су, бар декларативно, заинтересовани да учествују у одлучивању о животној средини (41% испитаника то сматра веома важним и важним, а још 34% делимично важним). Ипак, већина испитаника (65%) ни не зна да ли у њиховој локалној заједници постоји надлежна служба за питања заштите животне средине, а 63% сматра да су лоше или веома лоше информисани о окружењу, најчешће процењујући да су информације недоступне (24%) или непоуздане (27%), у чему постоји висок степен слагања између грађана и ОЦД.

Грађани су углавном незадовољни радом локалне управе на заштити животне средине, а најниже оцењују управо укључивање грађана. Потом, огромна већина испитаника (82%) никада није ни чула да су њихови суграђани покренули неке захтеве поводом конкретних проблема животне средине, а мањина која је за њих чула углавном сматра да такве акције нису имале никаквог ефекта (најчешће се истиче да су захтеви само формално прихваћени, али да нема реалних ефеката – 32,8%; те да су поднети, али да на њих никада није одговорено – 29,3%). Грађани немају поверења ни у мотиве особа активних на заштити животне средине, те већина испитаника (48%) сматра да их покрећу лични мотиви (корист), а не опште добро (37%). Иако већина ОЦД (95%) у својим активностима ангажује и грађане, тај ангажман је спорадичан и ретко од суштинског значаја за конкретне проблеме становништва у локалној средини. У складу са тим је и значајно неповерење које су грађани исказали према ОЦД

(38% испитаника има никакво или мало, а 37% делимично поверење). Тек сваки пети испитани грађанин сматра да је рад ОЦД на заштити животне средине од великог значаја, али чак 62% испитаника не зна да ли у њиховој локалној средини има таквих организација.

Поверење грађана у сврсисходност ангажовања на подизању квалитета животне средине могуће је проценити на основу њихове перцепције о доступности и тачности техничких информација, као и одговорности понашања релевантних институција (Higgins and Natalier, 2004). У складу са тим, урађен је композитни индекс поверења грађана у институције на основу оцена о раду локалних власти и ОЦД на заштити животне средине, као и на основу исказаног поверења у различите изворе информисаности. Добијени индекс показује да је поверење грађана веома ниско (чак 73,2% грађана има ниске вредности индекса, а тек 3,1% високе).

На крају неколико речи о перцепцији улоге и одговорности економских актера, те потенцијалне сарадње са њима од стране представника локалне власти и ОЦД, иако је перцепција самих економских актера остала ван оквира овог истраживања. За профилисање одговорности актера економског сектора неопходна је доследна примена законске регулативе, међутим, принцип загађивач плаћа, који је на снази од усвајања Закона о заштити животне средине из 2004. године ретко се примењује (UNECE 2007). Када је реч о балансирању циљева економског развоја и заштите животне средине, већина представника локалне власти сматра да је однос локалне управе према приватном сектору избалансиран (42%), следе они који сматрају да је сувише либералан (23%), а индикативно је и да чак 35% испитаника није могло да процени. С друге стране чак 93% представника локалне власти сматра да је понашање актера приватног сектора према животној средини осредње или лоше, као да за понашање економских актера у овом домену носиоци власти немају никакве одговорности. Сличну оцену дају и грађани (83% сматра да је понашање актера приватног сектора према животној средини осредње или лоше), док су, само у релативном смислу, најмање критични представници ОЦД (75% даје наведене оцене). Ови актери, међутим, посебно истичу принцип друштвено одговорног предузетништва, сматрајући да је укључивање економског сектора у управљање животном средином један од кључних фактора унапређења еколошке ситуације на свим нивоима.

### *ЗАКЉУЧАК*

Претходна анализа је потврдила да разлике у перцепцији квалитета животне средине међу посматраним актерима нису велике али да претпостављена одговорност јесте, као и да успостављање ме-



ђусобне сарадње и партнерског односа у потпуности изостаје. И поред високог прихватања проеколошких вредности, те широко распрострањене еколошке забринутости и начелне подршке еколошкој политици, грађани показују релативно низак степен личне одговорности и подршке мерама еколошке политике, а представници локалне власти, бар према оценама других актера, недовољан ангажман на питањима заштите животне средине.

Представници локалне власти и ОЦД сматрају да само у сарадњи са грађанима могу постићи добре резултате на заштити животне средине, што је у складу са високом одговорношћу која се приписује грађанима за загађење локалних средина. И једни и други, међутим, мало или недовољно раде на укључивању грађана у управљање, односно активности заштите животне средине. Грађани, начелно, исказују жељу да буду укључени у процес управљања окружењем, а реално остају неинформисани, неактивни и без уверења да се грађанским активизмом нешто може постићи, са изразито ниским поверењем у рад и локалне власти и ОЦД. И грађани и ОЦД сумњају у компетентност локалне власти која је аутистична, односно без развијених и стабилних односа и са једним актером цивилног друштва. ОЦД се професионализују, те их грађани ни не перцепирају као потенцијалне блиске партнере.

Само ОЦД начелно истичу да је укључивање свих релевантних актера у управљање окружењем битан предуслов успешности било које мере у области политике заштите животне средине. И грађани и представници политичке власти највише очекивања имају од државног сектора, што потврђује навикнутост на командно-контролни приступ управљању. За развијање модела грађанина који еколошку заштиту сматра грађанском дужношћу, међутим, недостају не само инфраструктурне претпоставке, већ и неопходно поверење грађана како у институције, тако и у своје суграђане. Уочена индиферентност грађана превасходно исходи из њихове преокупираности економским проблемима и из навика да мањкавости друштвеног система превазилазе атомизованим и ванинституционалним стратегијама, које кумулативно доприносе деградацији окружења, те узурпацији окружења као јавног добра и од стране грађана.

Без међусобног умрежавања и институционализације односа грађана и ОЦД са носиоцима политичке власти, конституисање одговорних актера у домену заштите животне средине биће веома тешко и споро. Такво повезивање најпре је могуће очекивати на локалном нивоу, но, судећи по резултатима представљеног истраживања, ниједан од посматраних актера, као ни микродинамика њиховог односа, не генерише међусобну сарадњу и поверење.

## ЛИТЕРАТУРА

- Andonova, B. Liliana. 2003. *Transnational Politics of the Environment*. London: The MIT Press.
- Barry, John. 2002. Vulnerability and virtue: democracy, dependency and ecological stewardship. In *Democracy and the claims of nature*, edited by B. Minter and B. T. Pepperman. 133–152. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Beauregard, A. Robert and Anna Bounds. 2000. Urban Citizenship. In *Democracy, Citizenship and the Global City*, edited by E. F. Isin. 243-256. Rutledge.
- Borzel, Tanja. 2008. Environmental Policy. In *Europeanization, New Research Agenda*, edited by Paolo Graziano and Maarten Vink. 226-238. New York.
- Borzel, Tanja. 2009. New Modes of Governance and Accession: The Paradox of Double Weakness. In *Coping with Accession to the European Union, New Modes of Environmental Governance*, edited by Tanja Borzel. 7-31. London&New York: Palgrave Macmillan.
- Brand, Karl Werner. 2010. Social Practices and Sustainable Consumption: Benefits and Limitations of a New Theoretical Approach. In *Environmental Sociology: European Perspectives and Interdisciplinary Challenges*, Matthias Gross and Harald Heinrichs. 217-236. Springer.
- Вујошевић, Миодраг, Петовар, Ксенија. 2008. *Нови теоријски и методолошки приступи у изради стратегије одрживог регионалног развоја*. Београд: Центар за демократију.
- Вујовић, Среген. 2004. Актери урбаних промена у Србији. У *Друштвена трансформација и стратегије друштвених група – Свакодневница Србије на почетку миленијума*, Милић, А. (ур.), 151-193. Београд: ИСИ ФФ.
- Dunlap, E. Richard and William. R. Catton, Jr. 1979. Environmental Sociology. *Annual Review of Sociology* 5:243-273.
- ECE. 2006. *Serbia and Montenegro, Country Profiles on the Housing Sector*. Economic Commission for Europe, United Nations.
- Inglehart, Ronald. 1995. Public support for environmental protection: objective problems and subjective values in 43 societies. *PS: Political Science and Politics* 28:57–72.
- Jagers, C. Sverker. 2009. In search of the ecological citizen. *Environmental Politics* 18(1): 18-36.
- Jessop, Bob. 2000. Globalization, entrepreneurial cities and social economy. In *Urban Movements in a Globalizing World*, edited by P. Hamel, H. Lustiger-Thaler and M. Mayer. 81-100. Rutledge.
- Лазић, Младен. 2005. *Промене и отпори*. Београд: Филип Вишњић.
- Liebe, Ulf and Peter Preisendörfer. 2010. Rational Choice Theory and the Environment: Variants, Applications, and New Trends. In *Environmental Sociology: European Perspectives and Interdisciplinary Challenges*, edited by Matthias Gross and Harald Heinrichs. 141-158. Springer.
- Lowneds, Vivien. 1995. Citizenship and Urban politics. In *Theories of Urban Politics*, edited by D. Judge, G. Stoker and H. Wolman. 160-181. London: Sage Publications.
- Olstrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pakulski, Jan and Steve Crook. 1998. The end of the green cultural revolution? In *Ebbing of the Green Tide? Environmentalism, Public Opinion and the Media in Australia*, edited by J. Pakulski and S. Crook. 1-20. Hobart: School of Sociology and Social Work, University of Tasmania.

- Петровић, З. Мина. 2004. *Социологија становања: изазови и могућности стамбене политике*. Београд: ИСИ ФФ.
- Rootes, A. Christopher. 1997. Environmental movements and green parties in western and eastern Europe. In *The International Handbook of Environmental Sociology*, edited by Michael Redclift and Graham Woodgate. Cheltenham UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Rootes, A. Christopher. 2007. Acting Locally: the character, contexts and significance of local environmental mobilisation. *Environmental Politics* 16(5):722-741.
- Rose, Nicolas. 2000. Governing city, governing citizens. In *Democracy, Citizenship and the Global City*, edited by E. F. Isin. 95-109. Rutledge.
- Scerry, Andy. 2009. Paradoxes of increased individuation and public awareness of environmental issues. *Environmental Politics* 18(4):467-485.
- Stern, C. Paul. 2000. Toward a Coherent Theory of Environmentally Significant Behaviour. *Journal of Social Issues* 56(3):407-424.
- UNECE. 2007. *Environmental Performance Review*. Republic of Serbia, Second Review, United Nations.
- Fagan, Adam. 2005. Taking stock of civil-society development in post-communist Europe: Evidence from the Czech Republic. *Democratization* 12/4:528-547.
- Hannigan, J. A. 2006. *Environmental Sociology*, 2<sup>nd</sup> Edition. London & New York: Routledge.
- Higgins, Vaughan and Kristin Natalier. 2004. Governing Environmental Harms in a Risk Society. In *Controversies in Environmental Sociology*, edited by R. While, 77-92. Cambridge University press.
- Howard, M. Morje. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Carmin, JoAnne. and S. VanDeveer, eds. 2003. *EU Enlargement and the Environment: Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*. London; New York: Routledge.
- Carmin, JoAnne. 2010. Civic engagement in environmental governance in Central and Eastern Europe. In *The International Handbook of Environmental Sociology*, Michael Redclift and Graham Woodgate, 394-407. Cheltenham UK; Northampton, Massachusetts, USA.
- Clarke, Richard. 2002. Yugoslavia. In Carter, F.W& Turnock, D. (eds.) *Environmental problems of East Central Europe* 2<sup>nd</sup> edition. NY& London: Routledge.
- Wissenburg, Marcel. 2004. Fragmented citizenship in a global environment. In *Europe, Globalisation and the Challenge of Sustainability*, edited by Brian Baxter, Richard Dunphy and Brian Barry, 73-93. London: Routledge.

Mina Petrović, University of Belgrade, Faculty of Philosophy, Department of Sociology, Belgrade

**ECOLOGY AT THE LOCAL LEVEL:  
THE PERCEPTION OF THE KEY SUBJECTS**

**Abstract**

The paper analyzes the environmental perception of the key actors at the local level, as well as their presumed responsibilities and cooperation in environmental protection. The analysis is based on empirical data obtained through a questionnaire research with representatives of local authorities, civil society organizations, and citizens in Serbia. The analytical aim of the papers is to illustrate the differences in perception of the investigated subjects, starting from the concept of environmentally responsible governance and concerned actors. The paper presumes that mutual cooperation and partnership among the key social actors are needed for adequate environmental protection. However, the main research findings show that actors do not behave cooperatively and that the micro dynamic of their relationship does not generate mutual trust.

**Key Words:** Environment, Citizens, Local Authority, Civil Society Organizations.