



iaus
uayc

ZNAČAJ NOVIJIH EVROPSKIH
DOKUMENATA ZA OBNAVLJANJE
STRATEŠKOG MIŠLJENJA I
UPRAVLJANJA U SRBIJI

REDAKTORI

DR MILORAD FILIPOVIĆ
DR MIODRAG VUJOŠEVIĆ



CENTAR ZA IZDAVAČKU DELATNOST
EKONOMSKOG FAKULTETA U BEOGRADU

ZNAČAJ NOVIJIH EVROPSKIH
DOKUMENATA ZA OBNAVLJANJE
STRATEŠKOG MIŠLJENJA I
UPRAVLJANJA U SRBIJI

Redaktori

Dr Milorad Filipović

Dr Miodrag Vujošević

Beograd, decembar 2010.

Izdavači

UNIVERZITET U BEOGRADU
Ekonomski fakultet
Beograd
Kamenička 6
Za izdavača
Dekan
Prof. dr Marko Backović
Odgovorni urednik
Dr Milorad Filipović

INSTITUT ZA ARHITEKTURU
I URBANIZAM SRBIJE
Beograd
Bulevar kralja Aleksandra 73/2
Za izdavača
Direktor
Dr Nenad Spasić
Odgovorni urednik
Dr Mila Pucar

Direktor CID-a
Dr Đorđe Kaličanin

Tehnička priprema
Nadežda Stamatović

Štampa
ČUGURA PRINT - Beograd

Recenzenti
Prof. dr Gojko Rikalović
Prof. dr Radovan Pejanović
Prof. dr Slobodan Cvetanović

ISBN: 978-86-403-1099-4

© 2010.

Sva prava su zadržana. Ni jedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan niti smešten u sistem za pretraživanje ili transmitovanje u bilo kojem obliku, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne pismene dozvole autora.

PERSPEKTIVE I POLITIKE PROSTORNE ALOKACIJE INDUSTRIJE
U SRBIJI

PERSPECTIVES AND POLICIES OF THE SPATIAL ALLOCATION
OF INDUSTRY IN SERBIA

Apstrakt

U radu se izučava dosadašnja i perspektivna politika prostorne alokacije industrije u Srbiji. Konstatuje se da su efekti tranzicijske recesije i odsustvo industrijske politike, uz niz drugih faktora, osnovni uzroci intenzivne deindustrializacije gradova u Srbiji, produbljanja teritorijalnih razlika u nivou razvijenosti, koncentracije i prostorne polarizacije proizvodnih kapaciteta u beogradskom i novosadskom metropolskom području, funkcijske i prostorne fragmentacije znatnog područja zemlje, nastanka brojnih braunfeld industrijskih lokaliteta u urbanim strukturama. Analizirana je uloga opšteg razvojnog konteksta, opštih pokretačkih snaga, ključnih faktora uspeha, kreativnih resursa, makrolokacionih faktora kao okvira divergentnih razvojnih i teritorijalnih procesa u horizontalnoj industrijskoj politici. Ukazuje se na osnovna polazišta za kreiranje nove politike prostorne organizacije industrije u Srbiji, posebno na mogućnosti alokacije industrijskih zona (IZ) i industrijskih parkova (IP). Konstatuje se da su atraktivni i konkurentni lokaliteti za njihov smeštaj u metropolskom području, gradovima srednje veličine u razvijenom području, duž koridora X i VII kao i u gradovima srednje veličine na nedovoljno razvijenom području. U radu su prikazani i preliminarni nalazi uticaja dva osnovna tipa politike prostorne organizacije industrije – politike kompetitivne i kohezivne teritorijalne alokacije industrije na prostorne strukture primenom inicijalnih elemenata instrumenta TIA (Territorial Impact Assessment).

Ključne reči: prostorna alokacija industrije, horizontalna industrijska politika, industrijske zone i parkovi, grinfeld i braunfeld lokaliteti, TIA, održivi industrijski razvoj

Abstract

In the paper are investigated recent and perspective policies of territorial allocation of industry in Serbia.

It is stated that the effects of the transition recession and the lack of industrial policy, with a number of other factors, are the main causes of the intense de-industrialization of cities in Serbia, the deepening of the territorial differences on the level of development, concentration and spatial polarization of production facilities in Belgrade and Novi Sad metropolitan area, functional and spatial fragmentation of the substantial

* Viši naučni saradnik, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije

areas of the country, development of many brownfield sites in urban industrial structure. The focus is on the basic starting point for creating a new horizontal industrial policy. The role of the general development context, general driving forces, the key success factors, creative resources, macrolocal factors as a framework of territorial development and the process in a horizontal industrial policy, are being analyzed. The paper shows the perspectives and policies of the spatial organization of industry in Serbia, particularly the possibility of allocation of industrial zones (IZ) and industrial parks (IP). It is indicated that the attractive and competitive locations for their placement are in metropolitan area, mid-size cities in the developed area along the corridors X and VII and in the mid-size cities in the under-developed area. This paper also presents preliminary findings of the impact of two basic policy types of spatial organization of industry - the policies of territorial cohesion and competitive allocation of industries on the territorial structures using the initial elements of the instrument TIA (Territorial Impact Assessment).

Key words: territorial allocation of industry, horizontal industrial policy, industrial zones& parks, greenfield and brownfield locations, TIA, sustainable industrial development

Uvod

U uslovima globalne ekonomske i finansijske krize i delovanja tranzicijske recesije intenziviran je snažan proces deindustrijalizacije gradova u Srbiji, stvorene su krupne teritorijalne razlike, ostvarena koncentracija kapaciteta na beogradskom i novosadskom metropolskom području. Nasledeni regionalni dispariteti u nivou razvijenosti kao krupan razvojni problem, posledica su prostorne koncentracije, prostorne polarizacije, specijalizacije i fragmentacije elemenata industrijske strukture u urbanim tkivima gradova i duž magistralnih koridora. Prostorna organizacija industrije odraz je politike razvoja i teritorijalnog usmeravanja ove delatnosti. Polazeći od opštih pokretačkih snaga razvoja, kritičkih faktora uspešnosti dinamiziranja ekonomskog/industrijskog razvoja, raspoloživih kreativnih resursa određenih prostornih celina, prostornih uslova i uloge regionalnog teritorijalnog kapitala neophodno je ustanovljavanje industrijske politike. Jedno od ključnih pitanja je usklađivanje nove industrijske politike Srbije sa industrijskom politikom EU (Lisbon revisited, 2004, EC, 2003, Savić Lj., Zeković S., 2004) zasnovanom na principima konkurentnosti i održivosti, posebno sa horizontalnom industrijskom politikom i regionalnom politikom industrijskih inovacija. Ovaj proces ima i svoj teritorijalizovani izraz, vidljiv u dinamičnim promenama prostorne strukture gradova i regionalnih celina, u nastanku novih ekonomskih polova u urbanim područjima, novih lokaciono-prostornih formi industrije i drugih privrednih aktivnosti. Savremeni regionalni/teritorijalni razvoj industrije na osnovama održivosti podrazumeva primenu instrumenata industrijskih zona i parkova kao modela regionalnog i urbanog razvoja. Strategija razvoja i razmeštaja industrijskih zona i parkova različitog ranga u Srbiji još nije utvrđena. Njihova alokacija trebalo bi da uvažava makrolokacijske faktore i

kriterijume, kapacitet organizacije kreativnih resursa regiona, regionalne i metropolske prednosti, kao i atraktivnost i konkurentnost prostora u pogledu raspoloživosti teritorijalnih resursa.

U radu se prvo ukazuje na dosadašnji teritorijalni razvoj industrije u Srbiji i probleme deindustrijalizacije koja je u gradovima ostavila mnoštvo industrijskih braunfeld lokaliteta, sa jedne strane, potom na perspektive, principe, ciljeve i politiku prostorne distribucije industrije, sa druge strane. U završnom delu rada predstavljeni su preliminarni nalazi evaluacije uticaja dva osnovna tipa politike prostorne organizacije industrije – kompetitivne i kohezione teritorijalne alokacije industrije, na prostorne strukture.

1. Teritorijalni razvoj industrije u Srbiji

Među osnovne probleme teritorijalnog industrijskog razvoja Srbije svrstavaju se nizak nivo proizvodne aktivnosti, slaba konkurentnost, sporost strukturnih promena, velike prostorne neravnomernosti u razvijenosti i u razmeštaju proizvodnih kapaciteta, nizak nivo ulaganja, zaostajanje u primeni inovacija, novih tehnologija, neefikasno korišćenje resursa, zapuštenost infrastrukture, slaba opremljenost industrijskih lokaliteta. Problemi industrijskog razvoja produbljeni su tranzicijskom recesijom i nastankom svetske ekonomske i finansijske krize. Osnovne karakteristike teritorijalnog razvoja industrije Srbije su:

1. Nedostatak industrijske politike, posebno horizontalne politike.
2. Snažan proces deindustrijalizacije proizašao iz nedovoljno konkurentne i netransformisane strukture, sporosti restrukturiranja i privatizacije preduzeća. U periodu 1990-2009. godine industrijska zaposlenost smanjena je za 600.000 radnika, tj. sa 976.067 na 375.000, respektivno.
3. Nizak udeo industrije u BDP – udeo *industrije u BDPsmanjen je sa 44,8% (1990.) na 17,4%*.
4. *Krupne teritorijalne razlike u nivou industrijske konkurentnosti i u razmeštaju industrije koje se ogledaju kroz polarizaciju i koncentraciju industrije na beogradskom i novosadskom metropolskom području. Na ovom području koncentrisano je 2.054.341 stanovnika (27,1% ukupnog broja stanovnika), 832.402 zaposlenih (41,6% ukupnog broja) koji realizuju 45,6% narodnog dohotka, kao i oko 40% industrijske zaposlenosti. Prostorna koncentracija industrije rezultat je globalne neefikasnosti proizvodnih faktora kao i izostajanja angažovanja resursa nerazvijenih regiona, kao što je Južna Srbija, regija Starog Rasa, ili procesa tranzicijske recesije u devastiranim regijama (Istočna Srbija, deo centralne Srbije).*

5. U prostornoj strukturi industrije dominiraju industrijski centri- metropolska područja Beograda i N.Sada, 4 industrijska centra srednje veličine (10.000-20.000 zaposlenih u industriji), 12 gradskih centara (5.000-10.000 zaposlenih u industriji), 55 malih industrijskih centara sa 1.000-5.000 zaposlenih u industriji.
6. Nedostatak dela krupne tehničke infrastrukture,
7. Prisustvo mnoštva industrijskih braunfild lokaliteta u gradovima i nedostatak slobodnih uređenih lokacija.

Opsežnija analiza stanja trebalo bi da omogući uvide u postojeće obrasce korišćenja prostora industrijskih zona, njihovu prostornu organizaciju i razmeštaj u gradovima i regionima Srbije, na način koji će omogućiti dalje usklađivanje granske i prostorne strukture industrije sa tržišnim trendovima i pritiscima na prostor. Osnovni problem je nepostojanje informacione osnove o bilansima prostora i drugim parametrima postojećih zona u gradovima Srbije. Prema nepotpunim podacima PKS, 2009. u Srbiji ima oko 250 postojećih i planiranih IZ i investicionih lokacija.

Prema tipu ulaganja i osnivanja i izgradnje zone, najčešće se koriste greenfield zone i ređe brownfield zone. Greenfield zone podrazumevaju izgradnju na neizgrađenim lokalitetima, dok brownfield zone uključuju izgrađene prostore, obično zapuštene ili devastirane industrijskim i drugim kompleksima u gradskim centrima. Oba tipa lokaliteta predstavljani su prema nalazima S. Zeković (2008a, 2008b, 2009).

Brownfield industrijski lokaliteti

U dosadašnjem procesu transformacije industrije najviše su pogođeni nekadašnji industrijski centri/gradovi, kao lokalni i/ili regionalni lideri razvoja. Nekadašnji industrijski giganti (bivša društvena preduzeća) danas su uglavnom nefleksibilni sistemi sa zastarelom tehnologijom, neiskorišćenim kapacitetima, nekonkurentnim proizvodima, problemima likvidnosti, efikasnosti, viška zaposlenih. Znatno deo ovih kompanija je u restrukturiranju, deo je uspešno restrukturiran, dok je deo u stečaju. Nekada su zapošljavali veliki broj radnika, dok danas kao posledicu tranzicijske recesije imaju višestruko smanjen broj zaposlenih. Njihov kolaps uneo je znatne socijalne tenzije usled gubitka tržišta i posla. Ovakvih preduzeća ima u svim industrijskim sektorima, posebno u proizvodnji saobraćajnih vozila, elektronskoj industriji, obojenoj metalurgiji, proizvodnji celuloze, preradi papira, prehrambenom kompleksu, sektoru namenske industrije, itd. Kapaciteti ovih preduzeća locirani su u velikim i u gradovima srednje veličine (Beograd, Kragujevac, Niš, Bor, Sremska Mitrovica, Loznica, Čačak, Valjevo, i dr.) i raspoložu velikim manje ili više zapuštenim i ruiniranim kompleksima i lokalitetima koji imaju karakter braunfilda i to na atraktivnim naseljskim

pozicijama. Netransformisana i zapuštena proizvodnja, degradirana poslovna imovina, infrastruktura i značajne ukupne i neizgrađene površine kompleksa imaju karakter recesivnih ili stagnantnih punktova u urbanim strukturama u kojima su locirani. Kao takvi, ipak, predstavljaju značajan razvojni potencijal za moguću konverziju i razvoj novih proizvodnih ili uslužnih aktivnosti u okviru "reaktiviranja" putem modela zona i parkova. S obzirom na njihov karakter i složenost re/aktiviranja, potrebna je izrada posebne metodologije za njihovu transformaciju u potencijalne zone ili parkove. Država je započela definisanje aktivne industrijske politike usmerene na strukturno prilagođavanje industrijskog sektora u celini i pojedinih industrijskih grana, uključujući rešavanje problema bivših giganata. Međutim, prostorno-ekološki aspekt sanacije i transformacije ovih kompanija nije razmatran. Identifikacija zapuštenih lokaliteta bivših industrijskih kapaciteta je početni korak u procesu ispitivanja mogućnosti njihovog re/aktiviranja. Njihovo stavljanje u funkciju transformacijom starih kompleksa moguće je korišćenjem instrumenata industrijskih zona i parkova. U gradovima Srbije brojni su primeri industrijskih braunfilda – preduzeća koja su u stečaju ili pred stečajem. Veoma često industrijski braunfildi u gradovima vezuju se za preduzeća iz tradicionalnih proizvodnih grana – tekstilne industrije, prerade kože, metaloprerađivačke delatnosti, prerade drveta, prehrambene industrije, proizvodnje građevinskih materijala i dr. I u sektoru preduzeća propulzivnog karaktera kao što su proizvodnja hemijskih proizvoda, metalurgija, mašingradnja, proizvodnja električnih mašina i elektronike, javljaju se braunfild lokacije (npr. Azotara u Subotici i dr.). U kompleksu namenske industrije prisutan je izvesan broj braunfild lokaliteta kao posledica bombardovanja 1999. godine u nekoliko gradova Srbije (npr. u Pančevu, Novom Sadu, Boru, Kragujevcu, Valjevu, Čačku itd.).

Proces tranzicije ekonomskog sistema uticao je i na promene u procesu teritorijalnog razvoja industrije i nedovoljno korišćenje "tvrdih" i/ili zapuštenih i devastiranih lokacija u gradskom tkivu (Zeković S., Palgo center, 2008.). Postavlja se pitanje mehanizama podsticaja za uređivanje i "recikliranje" zapuštenih industrijskih lokacija za druge namene u situaciji kada je cena zemljišta i izgradnje niža u perifernim, neizgrađenim područjima grada. Kompleksnost reaktiviranja braunfilda ogleda se i u potrebi usklađivanja legitimnih interesa mnoštva različitih aktera, nedostatku mehanizama koordinacije lokalnih i ostalih nivoa nadležnosti, potrebi izgradnje adekvatnog modela komunikacije, razmene informacija, razumevanja pojedinih problema u raznim koracima procesa planiranja i realizacije "obnove" lokaliteta. Nedostatak informacione osnove o ovim lokalitetima karakterističan je za većinu opština u Srbiji. Proces reaktiviranja braunfilda je uglavnom složeniji u odnosu na koncept grinfild lokaliteta. Specifičnosti planiranja reaktiviranja zapuštenih i/ili ruiniranih lokacija, podrazumeva sinhronizaciju raznih planskih i sektorskih aktivnosti, razgraničenje nadležnosti, usklađivanja u implementaciji predviđenih rešenja. Njihova obnova je suštinski

deo procesa povišavanja konkurentnosti gradova i prostora. Istovremeno, zbog snažnog ispoljavanja tržišnih mehanizama u alokaciji potencijalnih novih privrednih lokaliteta sa jedne strane, i složenosti "recikliranja" i skupih ulaganja u lokalitete braunfilda sa druge strane, proces tranzicije dodatno komplikuje njihovo reaktiviranje. Najčešći oblik njihove obnove jeste kroz proces privatizacije društvenih preduzeća, posebno onih na atraktivnim gradskim lokacijama, sa ruiniranim objektima i kapacitetima, niskom vrednošću imovine, manjim brojem zaposlenih. Ovakve lokacije imaju znatan potencijal za "samorazvoj" i obično su atraktivne za privatne investitore (pre svega zbog položaja, dostupnosti, raznih pogodnosti i mogućih poslovnih efekata, promene namene). Pored pomenutih "mekih" braunfilda, prisutni su i lokaliteti koji imaju znatna ograničenja koja mogu da ih učine manje atraktivnim i efikasnim u odnosu na prethodnu grupaciju. Posebno značajan oblik "tvrdih" braunfilda čine zapušteni i devastirani prostori koji obiluju lokacionim, infrastrukturnim, ekološkim, tehničkim, svojinskim i drugim problemima i čije aktiviranje podrazumeva velika ulaganja. Za ovakve lokalitete privatni investitori uglavnom nisu zainteresovani, jer velike investicije, dugotrajan i komplikovan proces rešavanja pojedinih problema čine ih neprivačnim za ulaganja. Njihovo reaktiviranje zahteva obavezno učesće javnog sektora, posebno u pogledu dekontaminiranja, rušenja postojećih kapaciteta, eventualnog raseljavanja, opremanja infrastrukturom, regulisanja svojinskih odnosa i eventualne restitucije. Zbog navedenih problema braunfild lokacija, ocenjuje se da je dominantan trend izgradnje novih objekata na slobodnim lokacijama u periferijama gradova.

Grinfild industrijski lokaliteti

U pojedinim velikim gradovima Srbije (Beograd, Novi Sad, Niš), novi ekonomski polovi – nove privredne, komercijalne, industrijske, preduzetničke zone u suburbanom okruženju (duž autoputeva, magistralnih saobraćajnica) imaju prioritetnu ulogu u prostornom razvoju i organizaciji područja.

Osnovne prostorne forme novih ekonomskih/privrednih polova u perifernim urbanim područjima su industrijski parkovi, tehnološki parkovi, proizvodni kompleksi, tržišni centri, poslovno-komercijalni kompleksi, logistički centri, biznis centri i drugi. Primećuje se tendencija "sloma" urbanih struktura ka mnoštvu specijalizovanih i fragmentisanih lokaliteta, kroz klastere aktivnosti disperzno lociranih u naseljskoj i regionalnoj strukturi. Inicijalni nukleusi ovog razvoja su najčešće tržišni centri, poslovno-komercijalni centri i sl., što je posledica prenošenja aglomerativnih prednosti grada na regionalno/periferijsko okruženje.

Tržišni mehanizmi i faktori internacionalnih dimenzija, pokreću direktna strana ulaganja u metropolskim/urbanim periferijama, pre svega radi ekonomija aglomeracije, smanjenja raznih troškova, povoljnih ekonomija lokacija i td. U urbanističko-prostornom kontekstu to se direktno uočava u dubokim prome-

nama (često i urušavanju) postojeće prostorne organizacije grada, gradskog zoninga, propozicija, pravila i standarda regulacije korišćenja građevinskog zemljišta. U našim gradovima ovi procesi su inicirani i neadekvatnim merama urbane politike i politike građevinskog zemljišta.

U skladu sa ekonomskim restrukturiranjem privrede ka razvoju usluga, u prostornoj strukturi urbanih područja uočava se stagnacija i "nestanak" klasičnih industrijskih zona. Evidentna je funkcijska konverzija ovih zona, potpomognuta sa jedne strane procesom privatizacije društvenih preduzeća u njima, a sa druge strane pritiskom stranih direktnih ulaganja. Proces promena ovih okoštalih industrijskih lokaliteta je često komplikovan i spor, skup i neizvesan, zbog čega veći značaj ima nastanak novih zona/ekonomskih polova u urbanoj matrici. Kao posledica delovanja tržišnih snaga u centralnoj gradskoj zoni velikih gradova (Beograd, Novi Sad i Niš) evidentan je rapidan rast investicija u nekretnine, finansijski sektor (banke, osiguranja), tržne centre, prodavnice, poslovne aktivnosti, kulturu, edukaciju, umetnost, luksuzne stanove i kuće. Istovremeno, u njihovim suburbijama i urbanoj periferiji izgrađeni su brojni tržni centri, logističko-transportni centri i skladišta, stovarišta, zone i sl. Alokacija stranih investicija i lokacija oko 1/3 novih preduzeća u Beogradu, ilustruju znatniju ulogu tržišnih mehanizama alokacije. Prema podacima *Serbian investment climate assessment* (2004), samo na području Beograda u "novom talasu" izgradnjom je zaposednuto 20.000 ha građevinskog zemljišta (poljoprivrednog zemljišta) u perifernom području. Prema Zeković S., Maričić T., 2008) evidentan je znatan rezidencijalni pritisak na predgrađa i slobodne poljoprivredne površine beogradske aglomeracije (npr. zemunski pravac, pojas autoputeva ka Surčinu, Batajnici, Novom Sadu, avalski pravac, ibarski pravac, zrenjaninski pravac, pančevački pravac, itd.), kao i nastanak novih malih preduzeća i povećanje koncentracije ekonomskih aktivnosti u metropolskoj periferiji duž autoputa od Beograda prema Batajnici, Novom Sadu, aerodromu "Nikola Tesla", Dobanovcima, Zemunu, pančevačkom putu itd. Značajna koncentracija aktivnosti nastala je u velikim privredno-industrijskim zonama površine oko 500 ha, npr. u Šimanovcima, Pećincima, Krnješevcima idr. Prednosti u privlačenju investicija imaju opštine koje imaju bolje saobraćajne i komunikacione veze sa Beogradom i koje imaju efikasnu preduzetnički orijentisanu lokalnu upravu.

2. Opšti kontekst regionalnog razvoja i kreiranje horizontalne industrijske politike

Za izučavanje regionalnih perspektiva razvoja i prostorne distribucije industrije osnovno polazište je razumevanje opšteg razvojnog konteksta, opštih pokretačkih snaga, kao i divergentne razvojne procese. Najvažnije divergencije i suprotstavljeni procesi teritorijalnog razvoja očekuju se na relacijama javnih

politika i tržišta, konkurentnosti i saradnje, konkurentnosti i kohezije, otvorenosti i zatvorenosti ekonomske strukture, između metropolske dominacije, polarizacije i urbane policentričnosti i sl. Prisustvo suprotstavljenosti ciljeva rasta konkurentnosti ekonomije i cilja jačanja prostorne kohezije određene prostorne celine može se uočiti i u definisanju politike prostorne alokacije, odnosno utvrđivanju koncepta kompetitivne ili kohezivne prostorne distribucije industrijskih lokacionih struktura i oblika.

Od posebnog značaja za politiku prostorne alokacije industrije jeste politika regionalnog razvoja i regionalno planiranje. Ovaj složeni fenomen u mreži prostorno-ekonomskih interakcija pokazuje dinamičnu konfiguraciju različitih zainteresovanih strana (poslovni sektor, domaćinstva, zaposleni, državni i lokalni organi vlasti), koje moraju da se suoče sa različitim izazovima sprege prostora i ekonomije.

U zavisnosti od kombinacije i delovanja opštih snaga (globalizacije, regionalizacije, integracije, fragmentacija) na nacionalnom/regionalnom nivou moguće su različite kombinacije razvojnih opcija, među kojima Nijkamp P., Zwesloot F, 2008. ističu: a) tržišnu konkurentnost sa mnogo malih aktera, b) tržišnu konkurentnost sa malim brojem velikih aktera, c) globalna inkohherentnost i d) protekcionizam sa znatnim udelom malih aktera. Zajednički imenitelj svih opcija jeste "rastomanija", "tehnomanija", "sociomanija" i "ekomanija" uz prioritizaciju svakog od elemenata u različitom kontekstu.

U zemljama u razvoju i u tranzicijskim zemljama ključni kritički faktori uspešnosti razvoja razlikuju se od faktora u razvijenim tržišnim privredama. Prema Hemert, P., Nijkamp P., 2008, u prvim zemljama glavni kritički faktori ekonomskog dinamizma su 1. Politička stabilnost, 2. Znatna priliv SDI, 3. Bezbednost i efikasnost rada formalnih institucija, 4. Bogatstvo prirodnih resursi, 5. Visok nivo otvorenosti. U razvijenim zemljama kritički faktori imaju drugačiji redosled: 1. Visoke tehnologije, inovacije, istraživanja i razvoj, 2. Visoko-kvalitetni ljudski kapital, 3. Specijalizacija u znanju i kapital sektora intenzivnog rasta, 4. Dobra infrastruktura, 5. Visok nivo otvorenosti, 6. Nizak nivo javne birokratije.

U procesu unapređenja ekonomske konkurentnosti i ravnomernijeg teritorijalnog razvoja privrede i industrije ključni značaj ima *kapacitet organizacije kompleksa kreativnih resursa i njihova interaktivna relacija*. Prema Nijkamp P., Zwetsloot F., 2008, kreativne resurse čine: 1) Istraživanja i razvoj (univerzitet, istraživački instituti, javne razvojne institucije), 2) Preduzetničke aktivnosti i podržaji (inkubatori, naučni parkovi, mreža preduzetnika), 3) sistem investiranja (ohrabrivanje venture kapitala, "anđeli biznisa", regionalni fondovi/grantovi) i 4) Talenat (istraživača, studenata, inovatora). Uspeh ekonomskog razvoja regiona zavisi od korišćenja portfolija kreativnih resursa. Takođe, prostorni disparte-

ti u razvoju mogu se objasniti prisustvom različitih grupa kreativnih resursa. Zemlje/regioni su danas uključeni u tržišnu utakmicu sa kreativnim resursima, s obzirom da se njihova konkurentna sposobnost određuje na osnovu potencijala za inovacije uključenih u ove resurse. Prema stavovima Nijkamp P., Zwetsloot F., 2008, za procenu uporedne konkurentne prednosti regiona koriste se kvantitativni pokazatelji o kreativnim resursima. Svaki indikator kreativnih resursa treba da bude transparentan, podesan, proverljiv, uporediv, reprezentativan i relevantan. U komparativnim empirijskim studijama konkurentnosti regiona čiji je razvoj zasnovan na ekonomijama znanja koriste se indikatori o javnim investicijama u istraživanja i razvoj (posebno u institucije za visoko obrazovanje), privatnim ulaganjima u istraživanja i razvoj, podaci o talentima, učešću studenata u visokom obrazovanju, udelu istraživača, visini javnih i privatnih investicija za inovacije, preduzetništvo (inkubatori, naučni parkovi), organizacionom kapacitetu.

Rast konkurentnosti i uspešnosti razvoja industrije uslovljen je različitim tipovima i odnosima integracije u okviru teritorijalnog umrežavanja – klastera na lokalnom i regionalnom nivou. Cappelin R., 2005, ukazuje na nekoliko vrsta integracija od značaja za lokalni proizvodni sistem: a) *tehnološka integracija* (podrazumeva razvoj proizvodnih znanja, promovisanje učenja i znanja u poslu, stalno obrazovanje radnika, ulaganja u istraživanja i razvoj na nivou lokalnih firmi i njihova saradnja sa stranim firmama), b) *integracija lokalnog tržišta rada* (saradnja zaposlenih i firmi, mobilnost zaposlenih između firmi istog sektora, sposobnost privlačenja zaposlenih iz drugih sektora), c) *proizvodna integracija između firmi* (krucijalnu ulogu ima postepena diverzifikacija lokalnih/regionalnih proizvođača), d) *teritorijalna integracija na lokalnom nivou* (uz zahtev poboljšanja infrastrukturnih mreža i bolje prostorno planiranje i zaštita kvaliteta sredine), e) *socijalna i kulturna integracija* (stvaranje konsenzusa u lokalnoj zajednici i što ranije uključivanje zajednice u odlučivanju o razvojnim projektima), f) *teritorijalna integracija na interregionalnom i internacionalnom nivou* (vodi ka interregionalnoj otvorenosti i saradnji, uključuje politiku privlačenja ulaganja, mere "tržišta prostora/lokacija" koje su krucijalne za privlačenje stranih ulaganja i promovisanje internacionalizacije lokalnih firmi).

Dosadašnja teorijska i empirijska polazišta u razmatranju lokacionih i razvojnih faktora, bila su zasnovana na tradicionalnim teorijama industrijskog i teritorijalnog razvoja. Međutim, iskustva visokorazvijenih industrijskih zemalja, zasnovana na savremenim teorijskim stavovima o ulozi primenjenih naučno-tehničkih inovacija, razvoju hi-tech industrije, ukazuju na radikalna odstupanja u važnosti lokacionih faktora. Najvažniji faktori su naučni i stručni kadar, prisustvo naučnih i istraživačko-razvojnih institucija, kvalitet življenja, blizina međunarodnih terminala i komunikacija (aerodroma, luka, železnice) i eksterne ekonomije aglomeracije (ekonomije lokacije i urbane ekonomije).

U ekonomijama zasnovanim na visokom udelu znanja u procesu diverzifikacije granskih i prostornih struktura industrije, osnovni faktori su iskustvo, znanje i veština zaposlenih, transfer i fleksibilnost kretanja visokoobrazovanog kadra. Sa stanovišta prostornog/regionalnog i urbanog planiranja lokacione faktore hi-tech industrije možemo svrstati u dve grupacije: a) *regionalnu inovativnu infrastrukturu*, koja obuhvata razvojno-istraživačke institucije, univerzitet, naučni i inženjerski kadar, tržište, b) *urbanu inovativnu infrastrukturu*, koju čine uslovi prostora, kvalitet stanovanja, kvalitet življenja, urbana oprema, javni sadržaji, zelenilo i rekreativni sadržaji, atraktivan fizički prostor naselja i okruženja, lokalna poslovna klima.

Prema podacima UNCTAD i Svetske asocijacije agencija za promociju investicija (WAIPA), 2007, ključni makrolokacioni faktori su makroekonomska i politička stabilnost, kvalitet telekomunikacija, ponuda i troškovi visoko obrazovane radne snage, radno zakonodavstvo, korporativni porezi, odnos prema stranim investitorima, pristup aerodromima, kvalitet putne infrastrukture, cene energenata, prisustvo drugih investitora, železnička, drumska infrastruktura, prirodni resursi, idr.

Lokaciono-razvojni faktori su osnovno polazište u identifikaciji prostornih celina i gradova kao punktova u kojima će se razvijati IZ i IP. Izbor lokacije IZ i IP zavisi od konkurentnosti lokaciono-razvojnog potencijala prostora u odnosu na druga područja, kao i od konkretnih zahteva investitora. Osnovni kriterijumi za izbor područja (makro i mikro lokacije) za veće atraktivne lokalitete IZ i IP su: socio-ekonomski kriterijumi; dostupnost krupne regionalne infrastrukture; infrastrukturna opremljenost lokaliteta; urbani centri, postojeća izgrađenost i organizacija prostora; blizina postojećih industrijskih lokaliteta; prirodno –geografski uslovi za smeštaj; kriterijumi zaštite životne sredine; institucionalno-organizacioni kriterijumi.

Kriterijumi i faktori za izbor lokacije su različiti i imaju nejednaku važnost za svaku vrstu proizvodnje, zbog čega je potrebna primena sektorske lokacione analize.

3. Perspektive i politika prostorne alokacije industrije u Srbiji

Buduća politika teritorijalnog razvoja industrije u Srbiji trebalo bi da se zasniva na principima nove industrijske politike usaglašene sa evropskom industrijskom politikom, posebno horizontalnom, ciljevima prostornog razvoja i razmeštaja ove delatnosti, kao i na evaluaciji prostornih uslova i dela regionalnog teritorijalnog kapitala sa stanovišta industrije. U nastavku su razmatrani osnovni nalazi istraživanja teritorijalne distribucije industrije u Srbiji autora S. Zeković kao dela analitičke osnove i planskih rešenja Prostornog plana Srbije 2020.

Osnovni principi prostorne distribucije industrije – horizontalna industrijska politika

Principi opšte industrijske politike su konkurentnost, dugoročno postizanje rasta, nediskriminisanost, subsidijarnost, otvorenost alokacije i olakšavanje prekogranične regionalne saradnje, jedinstvena pravila regulacije, komplementarnost, kooperativnost i umreženost, princip konkurentnih javnih nabavki, principi državne pomoći, zabrana, kontrole, zaštite potrošača.

Principi prostorne organizacije industrije i razvoja različitih lokacionih formi -industrijskih zona (IZ), industrijskih parkova (IP), tehnoloških parkova, slobodnih zona (SZ), mešovitih privrednih zona i drugih oblika su: prostorno-planske odluke treba da budu zasnovane na internacionalnoj perspektivi razvoja industrije Srbije, odnosno na jačanju internacionalne konkurentnosti, atraktivnosti prostora, regija, gradova za SDI i domaća ulaganja; horizontalna i vertikalna integrisanost (klustersko umrežavanje); ekonomsko-tržišna opravdanost i rentabilnost, prostorno-ekološka usklađenost; socijalna prihvatljivost lokacije; princip policentričnosti i teritorijalne kohezije radi smanjenja prostornih neravnornosti; uvažavanje tržišnih principa ponude i tražnje za građevinskim zemljištem, eko-efikasnosti korišćenja i konkurentnosti prostora; lokaciono-ekološka selektivnost u alokaciji proizvodnih pogona na nivou gradova i regiona; lokaciona kompatibilnost programa; princip mešovitih namena za različite aktivnosti; energetska efikasnost, princip ekološko - prostorne predostrožnosti u izboru programa; principi održivosti u planiranju i korišćenju IZ/IP; postupnost primene principa održivog razvoja industrije i očuvanja životne sredine; zaustavljanje prekomernog širenja industrijskih lokacija na račun poljoprivrednog zemljišta; usklađenost sa načelima nove "zelene" i socijalno odgovorne evropske industrijske politike zasnovane na znanju i inovacijama i politike regionalnih industrijskih inovacija; načela korporativne socijalne i ekološke odgovornosti.

Ciljevi teritorijalnog razvoja i prostorne distribucije industrije

Osnovni dugoročni cilj razvoja industrije je oporavak, povećanje sektorske i teritorijalne konkurentnosti i zaposlenosti obezbeđenjem povoljnih opštih, infrastrukturnih i prostornih uslova, kao i njena ravnomernija prostorna distribucija usklađena sa potencijalom regionalnih, urbanih i ruralnih područja, zahtevima klimatskih promena i smanjenja pritiska na resurse. Važni strateški ciljevi politike prostorne distribucije industrije su: a) smanjivanje teritorijalnih razlika u nivou industrijske razvijenosti kreiranjem politike razvoja regionalnih industrijskih inovativnih sektora, klastera MSP i zapošljavanja; b) podsticaj efikasne prostorne organizacije (razvojne zone, koridori, gradovi) i razvoja prostornih struktura i lokacionih formi industrije koji omogućavaju smanjivanje upotrebe materijalnih inputa (sirovina, energenata, vode); v) poboljšavanje regionalne dostupnosti izgradnjom krupne tehničke infrastrukture; g) bolja komu-

nalna opremljenost industrijskih lokaliteta, d) utvrđivanje razmeštaja IZ i IP kao složenih modela regionalnog, industrijskog i urbanog razvoja Srbije (ekoloških/"zelenih", grinfild i braunfild), radi: 1) obezbeđenja policentričnog prostornog razmeštaja, 2) podrške rastu u gradovima ne/razvijenog područja, metropol-skom području, koridorima, 3) olakšavanja uređenja građevinskog zemljišta i pribavljanja dozvola, 4) podrške razvoju proizvodnih klastera, 5) unapređenja lokacionih uslova koridora i TENs mreže, 6) uključivanja rizika klimatskih promena, primene "integralne ekološke dozvole", ekološke procene uticaja.

Perspektivna politika prostorne organizacije industrije u Srbiji

Utvrdjivanje nove politike industrijskog razvoja i unapređenje horizontalne industrijske politike zasniva se na integrisanom pristupu konkurentnosti na polju znanja, tržišta i preduzetništva, socijalne, ekonomske i prostorne kohezije, uslova infrastrukture, promocije čistijih tehnologija, održivog razvoja, ulaganja u obrazovanje, istraživanja i razvoj. Regionalna strukturna i koheziona politika industrije uključuje razvoj novih oblika prostorne alokacije.

Politika nove prostorne alokacije industrije u Srbiji podrazumeva strateška opredeljenja koncepta kohezivne prostorne distribucije i razvoja industrije koji čine:

- uvažavanje i utvrđivanje nove industrijske politike usklađene sa principima industrijske politike EU koja obuhvata selektivni razvoj uz intenzifikaciju industrijalizacije ka ekonomiji znanja, regionalnu strukturnu i kohezivnu politiku, prostorni balans, održivi industrijski razvoj (koncept održive proizvodnje, smanjenja pritiska na resurse, niskougledne proizvodnje),
- jačanje sub/nacionalne i industrijske konkurentnosti utemeljene na ekonomsko-ekološkom restrukturiranju, potpunijem korišćenju znanja, (eko)inovacija i preduzetništvu,
- izgradnja industrijske infrastrukture kao sredstva za podsticaj industrijskog umrežavanja, u tradicionalnim industrijskim aglomeracijama i područjima, kao i na nerazvijenom području sa ekonomskim potencijalom. To podrazumeva diverzifikaciju firmi na prednostima dostupnosti transevropske, magistralne i regionalne mreže puteva, resursa luka, aerodroma, telekomunikacija, kao i izgradnju IZ, IP, slobodnih zona,
- unapređenje dostupnosti TENs puteva, koridora, saobraćajne, IKT i druge infrastrukture, dostupnosti transportnim i logističkim terminalima, pristupačnosti i povezivanje sa okruženjem, podizanje komunalne opremljenosti industrijskih lokaliteta (IZ, IP, slobodnih zona),

- obezbeđenje dostupnosti znanju i regionalnoj i urbanoj inovativnoj infrastrukturi (visokostručnom kadru, univerzitetima, inovacionim centrima, razvojno-istraživačkim centrima, urbanim servisima, potrošačima),
- utvrđivanje policentrične prostorne organizacije industrije oslonjene na mrežu gradova srednje veličine, strateške razvojne zone i koridore,
- podržavanje disperzije proizvodnih pogona (lokaciono fleksibilnih, radno-intenzivnih),
- razvoj regionalnih industrijskih klastera u ključnim sektorima proizvodnje (npr.automobilska industrija, IKT, prehrambeni kompleks, metalski, farmaceutski kompleks, obuća, i dr.),
- umrežavanje i jačanje funkcionalnih veza proizvođača, dobavljača, kooperanata, kupaca formiranjem regionalnih klastera MSP radi rasta konkurentnosti i zaustavljanja dezintegracije i fragmentisanosti prostora Srbije i jačanja teritorijalne kohezije,
- zasnovanost na prednostima teritorijalnog kapitala,
- unapređenje konkurentnosti Beograda i drugih većih gradova za razvoj hi-tech proizvodnje,
- aktiviranje novih lokaliteta i novih lokacionih modela industrijske infrastrukture (industrijska zona, eko/industrijski park, tehnološki, slobodna zona, aerodromska zona razvoja, hi-tech aglomeracije, privredna/preduzetnička zona, poslovni inkubator, regionalni klasteri MSP, lučke i mešovite zone, i dr.),
- bolje korišćenje postojećih industrijskih lokaliteta, revitalizacija braunfilda u gradovima,
- poboljšanje energetske efikasnosti proizvoda u industriji, primena Kjoto protokola, čistije proizvodnje, direktiva CCS, IPPC, SEA, EIA, ETS i standarda EMS/ISO.

Optimalna koncepcija teritorijalnog razvoja industrije u Srbiji zasniva se na *politici teritorijalne kohezije* koja podrazumeva policentričnu organizaciju ove delatnosti i difuziju prostornih modela lokacije, smanjenje teritorijalnih razlika, održivi socijalno odgovoran razvoj industrije. Ukoliko se upravljačkim mehanizmima snažno ne podrži koncept intenzivnog policentričnog industrijskog razvoja izglednija je *dominacija politike kompetitivne prostorne alokacije industrije*. Ona podrazumeva nastavak trenda intenzivne industrijske alokacije na konkurentnim prostorima gradova, pre svega u metropolskom području Beogra-

da i Novog Sada i koridora X i VII. Ova varijanta podržava dalje procese industrijske prostorne polarizacije i koncentracije u metropolskom području kao i proces prostorne fragmentacije većeg dela Srbije.

Glavni elementi prostorne organizacije i strukture industrije u Srbiji su:

1. *Strateške razvojne zone* (razvijeno, metropolsko, nerazvijeno, depresirano, pogranično područje)
2. *Razvojni koridori X i VII*, koridori magistralnog i regionalnog značaja,
3. *Industrijski centri-metropolska područja i gradovi* koji obuhvataju:
a) strateške lokacije za zapošljavanje; b) postojeće i preferirane industrijske lokacije; v) braunfield i grinfield lokacije.

Osnovni lokacioni modeli industrije u razvojnim zonama, koridorima i urbanim centrima su: industrijske zone, industrijski i tehnološki parkovi (hi-tech aglomeracije), slobodne zone, biznis inkubatori, klasteri MSP, aerodromska zona razvoja, logistički park, terminali, privredne, mešovite, lučke zone, i sl.

Politika prostorne organizacije treba da obuhvati diferencijaciju prostora i politike lokacije na sledeće kategorije: a) moguća povoljna područja, b) područja za intenzivni razvoj industrije, v) područja za regeneraciju i oporavak industrije. U prostornoj strukturi industrije vodeću ulogu imaće i dalje postojeći privredno - industrijski gradski centri i razvojni koridori. Perspektivni razmeštaj IZ i IP na području Srbije trebalo bi da se zasniva na postojećoj prostornoj strukturi industrije, potencijalima i ograničenjima prostora, kao i na strateškim opredeljenjima razvoja, prostorne organizacije urbanog i regionalnog područja.

Na osnovu podataka MERR, NIP i RPK dobijenih na osnovu predloga opština, na području Srbije nalazi se 250 postojećih i planiranih industrijskih i investicionih lokacija površine 13.136 ha u 81 opštini i gradu Beogradu (Tabela 1).

Tabela 1. Planirane industrijske zone i industrijski parkovi u Srbiji

Okrug	Lokacija IZ i IP u gradovima/ opštinama	Površina (ha)	Okrug	Lokacija IZ i IP u gradovima/ opštinama	Površina (ha)
Grad Beograd	Grad Beograd	250,0	13.Pomoravski	Jagodina, Paraćin, Svilajnac, Čuprija*	165,3
1. Severno-bački	B.Topola, M.Idoš, Subotica	885,7	14.Borski	Bor, Majdanpek, Negotin, Kladovo	301,1
2. Srednje-banatski	Zrenjanin, N.Bečej, N.Crnja, Sečanj	404,8	15.Zaječarski	Zaječar, Knjaževac	28,2
3. Severno-banatski	Ada, Kanjiža, Kikinda, N.Kneževac, Čoka, Senta	474,0	16.Zlatiborski	Užice, Požega, Prijepolje, Priboj*	370,5
4. Južno-banatski	B.Crkva, Vršac, Kovin, Alibunar, Opovo, Kovačica, Plandište, Pančevo	583,2	17.Moravički'	Čačak	92,0
5. Zapadno-bački	Sombor, Apatin, Kula, Odžaci, Bogojevo*, Vrbas*	1.115,7	18.Raški	Kraljevo, N.Pazar*, Tutin*	266,0*
6. Južno-bački	N.Sad, Bečej, B.Petrovac, Bač, Temerin, Titel, Beočin, B.Palanka	2.521,6	19.Rasinski	Kruševac, Čičevac, Varvarin, Trstenik	229,0
7. Sremski	Ruma, Inđija, Irič, S.Mitrovica, Šid, Pećinci, S.Pazova	2.303,5	20.Nišavski	Niš	54,0
8. Mačvanski	Šabac, Loznica, Bogatić, Vladimirci, Ljubovija, Koceljeva, M.Zvornik	1.193,8	21.Toplički	Prokuplje*, Kuršumlija*	* *
9. Kolubarski	Valjevo, Lajkovac	273,0	22.Pirotski	Pirot	45,0
10.Podunavski	Smederevo, Smederevska Palanka	544,5	23.Jablanički	Leskovac, Vlasotince*	363,0
11.Braničevski	Požarevac, M.Crniće, Žagubica, Žabari, Kučevo	114,3	24. Pčinjski	Vranje, V.Han*, Surdulica, Bujanovac*, Preševo*	14,2*
12. Šumadijski	Kragujevac, Lapovo	294,0			
Srbija ukupno					13.136,1

Izvor: Podaci MERR, NIP i RPK Srbije, 2009.

* Predlog S.Zeković, u *Nacrt PPRS*, IAUS, RAPP, 2010, Površina lokaliteta nije utvrđena i nije uključena u bilans

Za industrijski smeštaj planira se 115 industrijskih zona (proširenjem postojećih i izgradnjom novih) površine 12.211,7 ha u 73 opštine i izgradnja 12 industrijskih parkova (Beograd, Niš, Subotica, Vršac, Bela Crkva, Senta, Horgoš, Užice, Jagodina, Majdanpek, M.Crniće, Požega) površine 924,4 ha. Oko

75% planiranih IZ i IP predviđa se na lokalitetima površine preko 100 ha. Prema *Nacrtu strategije za razvoj IP u Srbiji*, procenjeni obim tražnje za zemljištem u IP u narednih 10 godina je 468-1.466 ha u zavisnosti od scenarija (tzv. *konzervativni* i *agresivni*). Sredstvima NIP Srbije planira se izgradnja ili komunalno opremanje 64 IZ i IP površine 5.229,13 ha u 50 opština.

Jedan od problema teritorijalnog razvoja industrije je izostajanje IZ i IP u delu nerazvijenog područja Srbije, posebno u jablaničkom, pčinjskom, raškom, rasinskom, nišavskom, topličkom, podunavskom i braničevskom okrugu. Kohezijska politika prostorne organizacije industrije uključuje stimulaciju IZ na nerazvijenom i depresiranom području na način da se ne ograničava alokacija u gradovima na razvijenijem području, u skladu sa Prostornim planom Srbije 2020.godine.

Preliminarna procena uticaja politike prostorne distribucije industrije u Srbiji na prostorne strukture

Instrument TIA (Territorial impact assessment), koji podrazumeva vrednovanje teritorijalnih uticaja politika, planova, projekata, je novi pristup za procenu održivog regionalnog/prostornog razvoja. Ovaj dobrovoljni alat procene teritorijalnih uticaja predstavljen je u dokumentu ESDP od strane članova Evropske komisije odgovornih za prostorno planiranje (Potsdam, 1999) sa ciljem da se primeni uglavnom u sektoru infrastrukture, energetike, saobraćaja (TIA, EC, 2001). Dokument ESDP definiše TIA kao alat ili proceduru za vrednovanje uticaja predloženih politika razvoja u odnosu na ciljeve prostorne politike, kao i spona sa procenama ekoloških uticaja. Ova definicija može da se proširi i na uticaje predloženih projekata na razvoj određenog područja (ekonomski, socijalni i ekološki) kao i u odnosu na ciljeve prostorne politike. Ipak, TIA je sredstvo za efektivnije prikazivanje uticaja određene sektorske (u ovom slučaju industrijske) politike uzimajući u obzir teritorijalne elemente. Tokom poslednje decenije ovaj pristup je više razvijan kao alat razvojne politike za teritorijalnu koheziju. Pristup TIA podrazumeva identifikaciju svih glavnih teritorijalnih uticaja predloženih mera određene politike. Pri tome, evidentne su razlike u predmetu analize, vremenskom periodu evaluacije (ex ante, ex post), teritorijalnom nivou, oblasti ispitivanja.

Iako na nivou EU i na nacionalnim nivoima još uvek nema pravne regulative za TIA, ovaj instrument ima za cilj da ponudi sistemski okvir za doslednu politiku vođenja budućih aktivnosti u prostoru. Primera radi, prema *A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands*, 2009, svrha TIA u Holandiji je da obezbedi kreatorima politika rane indikacije najvažnijih tumačenja politike teritorijalne kohezije i da omogući prethodne procene teritorijalnih efekata koje država može da očekuje.

TIA je alat ex ante međusektorske evaluacije i predstavlja važnu podršku politikama prostornog razvoja i u proveru ciljeva i perspektiva prostornih strategija/planova. To obuhvata sve aspekte tipične za prostorno planiranje u odnosu na društvene, kulturne, ekološke i ekonomske dimenzije. TIA instrument je novi pristup ex ante evaluacije, pored klasične cost-benefit analize, analiza zaštite životne sredine, višekriterijumske analize, itd. To je obuhvatan pristup koji je usaglašen sa predvidljivim efektima prostornih planova i projekata regionalnog razvoja. Obuhvata mnoštvo uticaja (društvenih, kulturnih, ekoloških i ekonomskih) koje planska odluka prouzrokuje na određenoj teritoriji, za koje je potrebna moćna „strateška optika” u izučavanju multidisciplinarnih dimenzija efekata. Prema nekim iskustvima primena TIA kod nekih projekata i politika podrazumeva korišćenje kvantitativnih i kvalitativnih indikatora, multi-kriterijumsku analizu i dr.

U skladu sa pretpostavkama o delovanju ključnih faktora, rizika i neizvesnosti na usmeravanje procesa teritorijalnog razvoja industrije u Srbiji, korišćenjem nekih elemenata TIA identifikovani su preliminarni uticaji dva osnovna tipa politika/koncepta prostornog razvoja ove delatnosti na prostorno-urbane i ekološke strukture (Tabela 2):

- *Koncept kompetitivne prostorne distribucije* industrije,
- *Koncept kohezivne prostorne distribucije* industrije.

Proces globalizacije, nove tehnologije, globalna finansijska i ekonomska kriza imaju i u izglednoj budućnosti će imati znatan uticaj na teritorijalni razvoj industrije Srbije, u svim razvojnim konceptima. Prostorni razvoj industrijske i ukupne privredne aktivnosti Srbije pod uticajem je tržišno vođenih ekonomskih politika koje, iako jasno promovišu regionalnu uravnoteženost, imaju preferencije ka daljoj polarizaciji i koncentraciji industrijskog i ukupnog razvoja u metropolskim regionima Beograda, N. Sada, Niša i koridorima autoputeva. Ovakva obeležja koncepta kompetitivne prostorne distribucije industrije kompatibilna su trendovima u delu evropskog prostora. Polazeći od ciljeva i principa Lisabonske i Geterborške strategije, države koncentrišu napore na promociju metropolskih regiona i politike saobraćaja, inovacija i konkurentnosti, na održivim osnovama.

Sa druge strane, politika teritorijalne kohezije usmerena je na smanjivanje teritorijalnih razlika uspostavljanjem jače socioekonomske konvergencije, podsticanjem ekonomske konkurentnosti, boljih perspektiva ruralnih potencijala, uvođenje efikasnog prostornog planiranja uz koordinaciju raznih politika. Generalno, teritorijalna kohezija usmerena je na tri glavna elementa: teritorijalna efikasnost, teritorijalni kvalitet i teritorijalni identitet. Prema dokumentu *A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands*, 2009., u okviru ESPON programa predložen je model TEQUILA (Territorial

Efficiency QUality Identity Layered Assessment) radi obezbeđenja procena uticaja politika EU na teritorijalnu koheziju. Politika teritorijalne kohezije ima integrišući karakter, prema CEC, 2008., i više od toga ("koncept teritorijalne kohezije stvara mostove između ekonomske efektivnosti, socijalne kohezije i ekološke ravnoteže stavljajući održivi razvoj u samu srž kreiranja politika").

Politika teritorijalne kohezije podrazumeva policentričan rast i razvoj privredne/industrijske aktivnosti kao odraz ukupne evaluacije regionalnih kreativnih resursa, teritorijalnog kapitala i prostorno-planskih uslova i koncepcija. Jedan od aspekata istraživanja i vrednovanja uticaja mera politika prostorne distribucije industrije mogao bi da se dovede u korelaciju sa ciljevima nacionalne prostorne politike teritorijalne kohezije (proklamovane *Nacrtom PPRS, 2010.*) polazeći od potencijalne ne/kompatibilnosti ciljeva (sektorski vs. teritorijalni).

Kao suprotnost kohezionom konceptu teritorijalne distribucije industrije u Srbiji, izgledniji je nastavak trenda kompetitivne teritorijalne distribucije industrije koji, sa prostornog stanovišta, karakteriše:

1. *Dalja metropolitenska koncentracija* (Beograd, Novi Sad, Niš) i industrijski i ekonomski rast u gradovima u skladu sa konkurentnošću njihovog prostora kao središtima infrastrukturne mreže, preferiranih lokacija sa kvalifikovanim, mladim, kreativnim radnicima i dr. Moderan razvojni diskurs metropol-skog područja podrazumeva i njihovu konkurentnost za investicije, koju podržavaju i promovišu politički savetnici, biznis konsultanti, istraživači i gradski lideri.

2. *Prostorna specijalizacija i fragmentacija područja regiona i gradova*. Proces globalizacije i tranzicione recesije uzrokuju navedeni trend na nacionalnom, regionalnom, metropolitenskom i lokalnom nivou. Strukturni razmeštaj novih investicija i zaposlenosti favorizuje grananje specijalizacije proizvodnje i usluga na izabranim posebnim lokacijama i određivanje i uvažavanje "novih" lokacionih faktora na regionalnom i lokalnom nivou. Ovi rezultati u prostornoj organizaciji proizvode *monostrukturne razvojno-lokacione forme, nove ekonomske polove ili "ostrva"* čije su lokacije namenjene stranim i domaćim investitorima za razne aktivnosti. Ove prostorno-lokacione forme obuhvataju atraktivne finansijsko-komercijalne centre u centrima gradova, gentrifikaciju unutrašnjih područja većih gradova ili poljoprivrednih suburbija i post-industrijske zone novih tehnopolova i zapuštenih prostora bivših društvenih preduzeća.

3. *Prostorna polarizacija* (industrije, razvojnih procesa, stanovništva, resursa, ulaganja, prihoda, profita, itd.) u međuregionalnim, regionalnim, gradskim aglomeracijama, razvojnim koridorima, idr. Tržišna ekonomija nije uvek efikasan mehanizam za podstrekivanje održivog industrijskog i ekonomskog rasta i postepeno smanjenje prostornih dispariteta. Iako se ekonomski gap između razvijenijih i nerazvijenih regija u Evropi lagano sužava, a nacionalne razlike iz-

među zemalja lagano nestaju, razlike između regiona i gradova se uglavnom sinhronizovano povećavaju (Glasson J., 2007). Opšte je uverenje da tržišna neoliberalna politika ima tendenciju da povećava prostorne razlike na račun nerazvijenih i više zanemarenih regiona uz ne-namernu polarizaciju na svim prostornim nivoima (Zeković S. 2007).

Tabela 2. Preliminarna procena uticaja politika prostorne alokacije industrijskog razvoja u Srbiji na prostorne strukture

Kompetitivni koncept prostorne distribucije industrije	Kohezioni koncept prostorne distribucije industrije
Razvoj sirovinskih područja zasnovan na eksploataciji prirodnih resursa	Regionalna politika industrijskih inovacija a razvoja
Deindustrijalizacija i pad uloge industrije u privrednoj strukturi, jačanje sektora usluga	Aktiviranje regionalnih kreativnih resursa
Slab rast konkurentnosti na većem delu teritorije	Oporavak i reindustrijalizacija - rast zaposlenosti, konkurentnosti, BDP, izvoza
Konzervacija granske strukture	Eko-restrukturiranje industrije
Dalji pritisci na životnu sredinu i resurse	Razvoj niskougleničke proizvodnje
Zadržavanje postojeće prostorne strukture industrije	Opadanje uloge sektora prerade sirovina, energenata i primarne prerade resursa
Metropolska dominacija Beograda i N.Sada u koncentraciji industrije	Razvoj održive proizvodnje i potrošnje
Polarizacija efekata industrijskog razvoja na metropolskom području i u manjem broju industrijskih centara srednje veličine	Preventivni pristup u ekološkom upravljanju u industriji
Prostorna specijalizacija i prostorna fragmentacija industrije	Implementacija Kjoto protokola, Direktiva IPPC, SEA, ETS, CCS
Alokacija novih lokacionih modela industrije – IZ, IP u koridoru X	Policentrični industrijski rast
Slaba primena novih znanja i tehnologija na znatnom delu teritorije	Industrijski razvoj kao ključni faktor regionalne prostorne kohezije– integrisani i ravnotežni teritorijalni sistem
Nedostatak industrijske i tehničke infrastrukture za razvoj novih proizvodnji	Brži rast teritorijalne konkurentnosti regija
Smanjenje socijalnog kapitala u većem delu teritorije	Regionalna distribucija proizvodnih klastera MSP
	Disperzan razvoj novih lokacionih modela industrije–IZ, IP
	Povećanje uloge ekoloških faktora u lokalnom razvoju, prostornim planovima i odlukama o industrijskom razvoju
	Promocija čistije proizvodnje
	Jačanje socijalnog kapitala prostornih celina

Svaka od navedenih politika ima krupne implikacije u domenu regionalne i urbane alokacije i organizacije prostora, socioekonomskom razvoju, korišćenju zemljišta, u životnoj sredini. Svaka politika alokacije industrije zahteva

utvrđivanje prostorne dispozicije i razradu razvojnih zona, razvojnih i infrastrukturnih koridora, ključnih urbanih čvorišta/gradova i punktova/terminala kao regionalnih teritorijalnih "katalizatora" razvoja. Navedeni preliminarni uticaji ukazuju na potrebu izrade detaljne TIA u kreiranju industrijske politike i politike prostorne alokacije industrije.

4. Zaključne ocene

Snazan proces deindustrijalizacije gradova u Srbiji, koncentracija proizvodnje u beogradskom i novosadskom području, sve veće teritorijalne razlike u industrijskoj razvijenosti posledica su tranzicijske recesije i odsustva adekvatne industrijske, regionalne i politike regionalnih industrijskih inovacija kao i prostornog usmeravanja delatnosti. Ukoliko se ne preduzmu odgovarajuće mere u budućnosti se mogu očekivati dalja prostorna koncentracija, prostorna polarizacija, specijalizacija i fragmentacija industrijske strukture na metropolskom području Beograda i N.Sada i u većim gradovima duž koridora X.

Ocenjuje se da je neophodno a) kreiranje nove industrijske politike u skladu sa Lisabonskom strategijom, posebno horizontalne politike, b) izrada strategije razvoja nacionalne i regionalne industrijske infrastrukture (IZ, IP, tehnička infrastruktura, obrazovani kadar), c) strategije prostorne distribucije industrijskih zona i parkova sa prioritetima prema sektorima i regionima. To u prvi plan ističe složenost donošenja odluka o teritorijalnoj alokaciji industrije između razvijenih i nerazvijenih regiona Srbije. Metropolska područja, veliki gradovi, zone razvojnih i autoputnih koridora i gradovi srednje veličine na razvijenom području pružaju atraktivnije, konkurentnije, kvalitetnije uslove za razvoj industrije. Strategija teritorijalnog razmeštaja industrijskih zona i parkova u Srbiji treba da se zasniva na sprezi faktora tržišne tražnje, konkurentnosti prostora i raspoloživog teritorijalnog kapitala i principa teritorijalne kohezije.

Primenom inicijalnih elemenata TIA predloženi su preliminarni uticaji politika kompetitivne i kohezivne prostorne organizacije industrije na prostorne strukture. Predloženi pristup može da bude od interesa za proces prostornog planiranja industrije zato što olakšava kreiranje i donošenje planskih odluka na regionalnom nivou. Ocenjuje se da uprkos teškoćama ex ante vrednovanja uticaja razvojnih opcija, praksa planiranja teritorijalnog razvoja industrije treba da u većoj meri uključi i tzv. "stratešku optiku" u izučavanje i vrednovanje uticaja planskih odluka, npr. TIA.

Literatura

1. *A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands*, Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), The Hague/Bilthoven, 2009.
2. Cappelin R. (2005), The Governance of Regional Networks and the Process of Globalisation, in *Economics of Commission of the European Communities – CEC (2008), Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*, European Communities, Luxembourg.
3. *Globalisation*, Gangopadhyay P.(Ed.), Blackwell-Ashgate, Aldershot.
4. Deakin M., Curwell S.R., Mitchell G., Nijkamp P. (2007), *Sustainable Urban Development: The Environmental Assessment Methods*, Taylor-Fransis.
5. European Commission, (2003), *Competitiveness, sustainable development and cohesion in Europe. From Lisbon to Gothenburg*, European Union, Regional Policy, Brussels.
6. Glasson J., Marshal T. (2007), *Regional Planning*, Routledge, London.
7. Hemert, P., Nijkamp P. (2008), Critical Success Factors for a Knowledge-based Economy: An Empirical Study into Background Factors of Economic Dynamism, *Serie Research Memoranda 0028*, VU University Amsterdam
8. *Industrijske zone u Srbiji, Privredna komora Srbije, 2009. (na CD)*.
9. Lisbon - revisited - Finding a New Path to European Growth, (2004), Working Paper, EPC.
10. *Nacrt strategije za razvoj IP u Srbiji*, (2008), MERR, MNIP, FIAS, SIEPA.
11. Nijkamp P., Zwetsloot F., Wal S. (2008), Regional Gazelles and Lions as Creative Creatures, A Meta Multicriterial Analysis of Innovation and Growth Potentials of European Regions, *Serie Research Memoranda 0018*, VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics.
12. *Nacrt Prostornog plana Republike Srbije 2020*, RAPP, IAUS, AF, februar 2010.
13. *Serbia Investment Climate Assessment*,(2004), Finance and Private Sector Development Unit (ECSPF), Europe and Central Asia, World Bank.
14. Zeković S. (2009), Organizacija i uređenje industrijskih zona i MSP, u *Strategija prostornog razvoja Srbije do 2020.*, Radna sveska "Organizacija i uređenje industrijskih zona i MSP", str. 1-50, IAUS, RAPP, 2009.
15. Savić Lj., Zeković S. (2004), Industrial EU policy – a lesson for the countries in transition, in *Strategic framework for the sustainable development of Serbia*, IAUS, Belgrade.
16. *Territorial Impact Assessment*, European Council of Town Planners & Committee on Spatial Development Proceedings of the one-day conference on *Territorial Impact Assessment*, 26, October 2001 Louvain-la-Neuve, Belgium.

17. Zeković S. (2008a), Prostorno-planska politika i industrijski braunfildi u gradovima Srbije, u *Oživljavanje braunfilda u Srbiji*, PALGO Center, Institute for Transportation and Development Policy, SKGO Srbije, str. 61-70.
18. Zeković S. (2008b), Novi ekonomski polovi, vizija i vizualizacija prostornog razvoja metropolitenskih područja, u monografiji *Nova generacija evropskih dokumenata održivog razvoja i pouke za Srbiju* (redaktori M. Filipović, M. Vujošević), EF, IAUS, Beograd.
19. Zeković S., Maričić T. (2008), Development of New Economic Districts in Belgrade Metropolitan Area, *WSEAS Transactions on Environment and Development*, Issue 8, Volume 4, August 2008, p. 606-618.
20. Zeković S. (2007), The Influence of the European Policies of Sustainable Industrial Development in Serbian Cities, in *Sustainable Spatial Development of Towns and Cities*, (Ed. M. Vujošević), Thematic Conference Proceedings, Volume 1, Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, pg. 78-98.