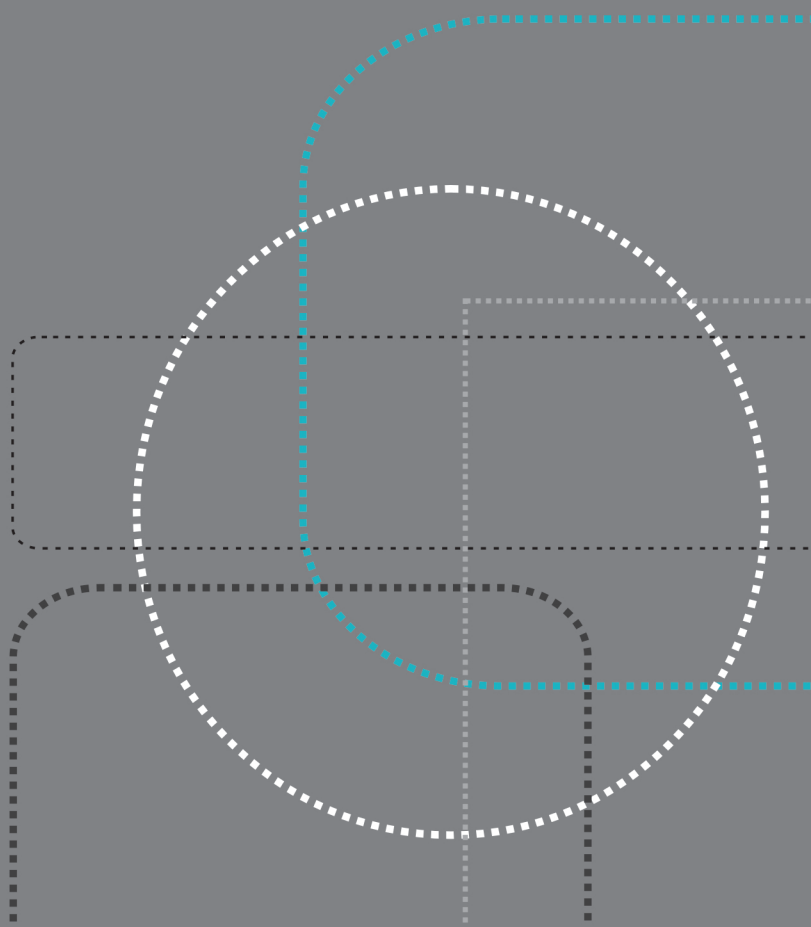


ТЕОРИЈСКА, РАЗВОЈНА И ПРИМЕЊЕНА ИСТРАЖИВАЊА ПРОСТОРНИХ  
ПРОЦЕСА ЗА ОБНОВУ СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА И УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ

ПОСЕБНА ИЗДАЊА БР. 88  
БЕОГРАД, ДЕЦЕМБАР 2020.



**ТЕОРИЈСКА, РАЗВОЈНА И ПРИМЕЊЕНА  
ИСТРАЖИВАЊА ПРОСТОРНИХ ПРОЦЕСА  
ЗА ОБНОВУ СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА И  
УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ**

УРЕДНИЦИ:

Јасна Петрић и Миодраг Вујошевић

**Посебна издања 88**

Београд

2020. година

Институт за архитектуру и урбанизам Србије

---

**ТЕОРИЈСКА, РАЗВОЈНА И ПРИМЕЊЕНА ИСТРАЖИВАЊА ПРОСТОРНИХ ПРОЦЕСА ЗА ОБНОВУ СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА И УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ**

**Посебна издања бр. 88**

децембар 2020. године, Београд

**ИСБН:** 978-86-80329-95-6

**ИЗДАВАЧ**

Институт за архитектуру и урбанизам Србије (ИАУС)

Булевар краља Александра 73/II, 11120 Београд;

Тел.: 011 3207300; Факс: 011 3370203 (fax); [iaus@iaus.ac.rs](mailto:iaus@iaus.ac.rs); [www.iaus.ac.rs](http://www.iaus.ac.rs)

**ЗА ИЗДАВАЧА**

Саша Милијић, директор

**ИЗДАВАЧКИ САВЕТ:** Јасна Петрић, ИАУС, Београд; Ана Никовић, ИАУС, Београд; Милена Милинковић, ИАУС, Београд; Бранислав Бајат, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Миодраг Вујошевић, Београд; Тијана Дабовић, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; Мирјана Деветаковић, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Београд; Бранка Димитријевић, Strathclyde University, Department of Architecture and Building Science, Glasgow, Велика Британија; Александар Ђукић, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Бошко Јосимовић, ИАУС, Београд; Никола Крунић, ИАУС, Београд; Божидар Манић, ИАУС, Београд; Тамара Маричић, ИАУС, Београд; Саша Милијић, ИАУС, Београд; Зорица Недовић Будић, University of Illinois – Chicago, Department of Urban Planning & Policy, Chicago, Illinois, IL, САД; University College Dublin, School of Architecture, Planning and Environmental Policy, Dublin, Ирска; Марина Ненковић-Ризнић, ИАУС, Београд; Тања Његић, ИАУС, Београд; Мила Пуцар, Београд; Урош Радосављевић, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Београд; Ратко Ристић, Универзитет у Београду, Шумарски факултет, Београд; Сања Симоновић Алфиревић, ИАУС, Београд; Борислав Стојков, Београд; Драгутин Тошић, Београд; Милорад Филиповић, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд; Мирољуб Хаџић, Универзитет Сингидунум у Београду, Београд; Тијана Црнчевић, ИАУС, Београд; Омиљена Џелебџић, ИАУС, Београд.

**РЕЦЕНЗЕНТИ**

Проф. др Милорад Филиповић, редовни професор, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд; Проф. др Бранка Тошић, редовни професор, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; др Саша Милијић, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд

**РЕЦЕНЗЕНТИ ПОГЛАВЉА**

Проф. др Владан Јолџић, научни саветник, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд; Проф. др Весна Милетић-Степановић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; Проф. др Рајица Михајловић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Академик, проф. др Зоран Његован, редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Пољопривредни факултет, Департман за економику пољопривреде и социологију села, Нови Сад; Драгутин Протић, доцент, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; и Проф. др Милорад Филиповић, редовни професор, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд.

**УРЕДНИЦИ:** Јасна Петрић и Миодраг Вујошевић

**ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА:** Вања Шимпрага

**ДИЗАЈН КОРИЦА:** Тања Његић

**ДИЗАЈН И ПРЕЛОМ:** Сања Симоновић Алфиревић

**ТИРАЖ:** 200 ком.

**ШАМПА:** Планета принт, Београд

У финансирању монографије су учествовали Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Институт за архитектуру и урбанизам Србије.

У монографији су изложени резултати научноистраживачког пројекта ИИИ 47014 „Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији“ и део резултата научноистраживачког пројекта ТР 36036 „Одрживи просторни развој Подунавља у Србији“, које је финансирало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије у периоду 2011 – 2019. године.

САДРЖАЈ

- 1 **ОБНОВА СИМУ – РАЗВОЈ, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И ГЛАВНИ РЕЗУЛТАТИ ИИИ ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ УНАПРЕЂЕЊА ДОНОШЕЊА ДРЖАВНИХ ОДЛУКА КРОЗ ЦИКЛУС ИСТРАЖИВАЊА МПНТР 2011-2019. ГОДИНЕ**  
Јасна Петрић, Миодраг Вујошевић
- 27 **ПЕРСПЕКТИВЕ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ И ЊЕНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ**  
Славка Зековић, Миролjub Хаџић
- 67 **ПРИМЕНА ПОДАТАКА „URBAN ATLAS” У ИСТРАЖИВАЊУ И ПЛАНИРАЊУ ПРОСТОРА: ПРИМЕР БЕОГРАДА**  
Александра Гајић, Никола Крунић
- 87 **ОБИМ ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА - ИСКУСТВА И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЛОКАЛНИ НИВО ПЛАНИРАЊА И УПРАВЉАЊА**  
Јелена Живановић Миљковић, Наташа Чолић
- 105 **ПРОСТОРНА ДОСТУПНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБИ КАО ИНДИКАТОР КВАЛИТЕТА ЖИВОТА – НОРМАТИВНИ ОКВИР И ПРАКСА ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ**  
Весна Јокић, Наташа Чолић
- 145 **МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ У УРЕЂЕЊУ НАСЕЉА У СРБИЈИ**  
Младен Шошкић, Ненад Вишњевац



## ПРЕДГОВОР

Научна монографија „Теоријска, развојна и примењена истраживања просторних процеса за обнову стратешког мишљења и управљања у Србији“ представља заокружени приказ резултата научног пројекта *Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији*, ев. број ИИИ 47014, који је финансирало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије у периоду 2011–2019. године.

На овом Пројекту су, током његове реализације, раније објављене две заједничке монографије истраживача (2011. и 2014. године), а ова трећа представља обједињење резултата финалне фазе истраживања и публикује се по окончању једног, готово деценијског, Пројекта.

Структура саме књиге, која обухвата 6 поглавља и низ наизглед разнородних тема, за потку има јасне и прецизне приступе и концепцију који подразумевају, како теоријски приказ, тако и стратешке смернице за будући просторни развој и управљање у Србији. Заједнички именилац им је систематско проучавање прилично запостављеног комплекса стратешког истраживања, мишљења и управљања на примеру наше земље. То нас, кроз дате области, усмерава на преиспитивање разних изазова који су пред нама на путу придруживања Европској унији, а превасходно на коришћење инструментаријума развијаног на Пројекту са циљем очувања и бољег коришћења територијалног капитала Србије.

Уводно поглавље монографије је по свом карактеру мултидисциплинарно. Оно на прегледан начин износи метод који је спровођен од формирања теоријских основа за рад на тему коме је Пројекат посвећен, до финализације, то јест до преласка са општетеоријског истраживања, преко оног прилагођеног простору, времену и условима, ка формирању практичних виђења шта и како ваља чинити у вези са обновом процеса стратешког мишљења и управљања у Србији. Друго поглавље анализира постојећа решења нове индустријске политике Европске уније, утицаје процеса глобализације и савременог оквира Четврте индустријске револуције на могућност опоравка индустријског развоја у Србији и дају се одређене препоруке за нову индустријску политику Србије. У трећем поглављу је демонстриран потенцијал једне вредне базе просторних података високог квалитета, просторне и временске резолуције (“Urban Atlas”) за добијање прецизније слике о ширењу урбаних подручја и њихових гравитационих окружења, што је детаљније представљено на примеру Београда. Потом, надовезујући се на претходно, четврто поглавље обрађује суштинска питања везана за обим и начин коришћења пољопривредног земљишта у условима када је урбанизација у великој мери угрозила намену коришћења земљишта за пољопривредне сврхе, односно за производњу хране. Прегледно је приказан удео пољопривредног земљишта у укупном, и биланс промене начина коришћења земљишта на подручјима локалних самоуправа у Србији, те су предложене мере за рационално коришћење и заштиту пољопривредног земљишта. У петом поглављу, које се бави темом квалитета живота и поштовања социјалних права у процесу европских интеграција, указује се на потребу преиспитивања постојећих, те увођења нових модалитета обезбеђивања просторне доступности јавних служби у Србији. Наиме, у друштву у коме се социјални развој често третира као сметња интересу крупног капитала и инвеститора, а потребе и интереси грађана се не посматрају и не решавају на системски начин, важност разматрања просторне доступности јавних служби има нарочит значај. На крају, шесто поглавље третира актуелна научна истраживања везана за урбану комасацију са представљањем искустава њене практичне примене у свету и са предлозима за њену могућу примену у Србији.

Уредници



## **ОБНОВА СИМУ – РАЗВОЈ, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И ГЛАВНИ РЕЗУЛТАТИ ИИИ ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ УНАПРЕЂЕЊА ДОНОШЕЊА ДРЖАВНИХ ОДЛУКА КРОЗ ЦИКЛУС ИСТРАЖИВАЊА МПНТР 2011-2019. ГОДИНЕ**

### **THE RENEWAL OF SRTG - DEVELOPMENT, IMPLEMENTATION AND KEY RESULTS OF THE III PROJECT IN THE FIELD OF IMPROVEMENT OF DECISION MAKING PROCESSES THROUGH THE RESEARCH CYCLE OF MESTD IN THE PERIOD 2011-2019**

Јасна Петрић, Миодраг Вујошевић

(др Јасна Петрић, виши научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, 11000 Београд, [jasna@iaus.ac.rs](mailto:jasna@iaus.ac.rs))

(др Миодраг Вујошевић, научни саветник у пензији, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, 11000 Београд, [misav@iaus.ac.rs](mailto:misav@iaus.ac.rs))

### **АПСТРАКТ**

Научноистраживачки пројекат „Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији“ реализован је у оквиру текућег истраживачког циклуса који је првобитно био предвиђен да траје до 2014. године, а затим продужаван за све пројекте, тако да је обухватио период 2011-2019. године. Пројекат је финансирало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (МПНТР), а на њему је окупљено 29 истраживача из пет научноистраживачких организација – учесница на пројекту. Сагледавајући искушења и изазове транзиције у Србији у периоду дужем од двадесет година, током којих је испробано неколико приступа и начина прилагођавања у условима тзв. „управљања кризом“, нагласак истраживања на овом пројекту је на планским приступима, који би у условима доминације тржишног модела привређивања већинског система приватне својине и политичког плурализма, могли довести до обнове развоја и обнове стратешког



истраживања, мишљења и управљања (СИМУ) у Србији. Кроз интегрална и интердисциплинарна истраживања (ИИИ) на Пројекту, фокус је на примени Просторног плана Републике Србије 2010. до 2020. године, односно Програма имплементације Просторног плана Републике Србије 2016-2020. Ради се о стратешким документима који, поред осталог, имају за циљ да покрену и обнову СИМУ у Србији, јер нису замишљени као уско физичко-просторни, тј. не циљају само на тзв. „просторни развој“, или организацију и уређење простора. У раду су приказани циљеви истраживања и њихово остваривање у оквиру Пројекта; активности на Пројекту по годинама реализације и конкретан опис резултата по активностима и фазама; ангажованост истраживача; и изазови који су се јавили при реализацији Пројекта, те предузете активности да би се они успешно савладали. Уз то, истакнута је потреба даљег развоја и јачања институционалног „интерфејса“ између истраживачких организација – реализатора Пројекта и институција, односно организација из политичко-економског кластера које су корисници резултата истраживања са циљем да се искористе научна знања и други компетентни увиди за припремање, доношење и остваривање стратешких одлука.

*Кључне речи: научноистраживачки пројекат; имплементација; стратешко истраживање, мишљење и управљање; Србија*

## **ABSTRACT**

Scientific research project “The role and implementation of the National Spatial Plan and regional development documents in renewal of strategic research, thinking and governance in Serbia” was conducted within the research program period that was initially planned to last until the year 2014, but was subsequently extended for all projects of this call so it covered the whole period 2011-2019. The project was financed by the Serbian Ministry of Education, Science and Technological Development (MESTD) and it gathered 29 researchers from five scientific research organisations – participants in the Project. By analysing challenges of transition in Serbia in the period of over the two decades, during which there were tested several approaches and ways of adjustments under the conditions of the so-called ‘crisis management’, in the circumstances of the dominant market-economy model, as well as majority system of a private property and political pluralism, the emphasis of this Project’s research was on planning approaches which could bring to the renewal of strategic research, thinking and governance (SRTG) in Serbia. Through Integral and Interdisciplinary Investigations (III) on the Project, a focus was

on implementation of the Spatial Plan of the Republic of Serbia from the year 2010 till 2020, and on the Program of implementation of the Spatial Plan of the Republic of Serbia 2016-2020. These are strategic documents which, among all, also aim for initialising the renewal of SRTG in Serbia, because they are not conceptualised as merely the physical-spatial ones, i.e. they don't aim just for the so-called 'spatial development', or spatial organisation and arrangement. In the paper are presented the research goals and their implementability while the duration of the Project; activities on the Project according to the years of its realisation and the concrete description of the results of the activities and phases; the engagement of researchers; as well as challenges that occurred during the Project's implementation, including the activities taken in order to successfully overcome these challenges. In parallel with that, there has been emphasized the need for further development and raise of the institutional 'interface' between the research organisations – participants in the Project and the institutions or organisations of the political-economy cluster who use this research results with the aim to emply scientific knowledge and other competent insights for implementing preparation, endorsement and achievement of the strategic decisions.

*Key words: scientific research project; implementation; strategic research, thinking and governance; Serbia*

## 1 УВОД

Научни пројекти који су реализовани у Србији у циклусу 2011-2019. године под финансијским окриљем Министарства за просвету, науку и технолошки развој Републике Србије, заокружују једну епоху досадашњег начина уговарања пројеката, како у смислу почетка и трајања пројеката, тако и у погледу предлагања тема које су традиционално биле везане за унапред дефинисане приоритетне области.

Новина у пројектном циклусу, иницијално планираном за период 2011-2014. године, а потом продужаваном и унеколико прилагођаваном до краја 2019. године, била је та да је, поред програма основних истраживања (ОИ) и истраживања у области технолошког развоја (ТР), уведен и програм суфинансирања интегралних и интердисциплинарних истраживања (ИИИ). Приоритетне области и теме из Програма ИИИ обухватиле су: 1) биомедицину; 2) енергетику и енергетску ефикасност; 3) заштиту животне средине и климатске промене; 4) информационе и комуникационе технологије; 5) нове

материјале и нанонауке; 6) пољопривреду и храну; и 7) унапређење доношења државних одлука и афирмацију националног идентитета.

Пројекат „Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији“ пријављен је под евиденционим бројем 47014 на конкурс за суфинансирање ИИИ пројеката у оквиру области 7: унапређење доношења државних одлука и афирмација националног идентитета. Након попуњавања извештаја за пријављивање пројекта, односно његове пријаве у јулу 2010. године, крајем исте године је објављена листа пројеката који су одобрени за финансирање од стране Министарства (у даљем тексту: МПНТР). Пројекат ИИИ 47014 је заузео 88. место од 117 укупно пријављених пројеката за ИИИ, са оценом 74,5 од максималних 110 бодова, па је одобрено његово финансирање. Институт за архитектуру и урбанизам Србије је научноистраживачка организација (НИО), која је предлагач овог пројекта. Пројекат ИИИ 47014 је један од укупно 3 одобрена пројекта у овом циклусу истраживања, којим је координирао Институт. У реализацији пројекта „Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији“, поред Института, учествовале су и следеће НИО: Универзитет у Београду - Грађевински факултет; Универзитет у Београду - Архитектонски факултет; Универзитет у Београду - Географски факултет; и Универзитет Сингидунум у Београду. Приликом пријављивања Пројекта, планирано је учешће укупно 28 истраживача у његовој реализацији. Од овог броја, половина (14) је била из Института за архитектуру и урбанизам Србије, 4 са Грађевинског факултета, 4 са Архитектонског факултета, 2 са Универзитета Сингидунум у Београду, 1 са Географског факултета, 1 спољни сарадник, 1 истраживач из иностранства и 1 стипендиста. Укупан број истраживач-месеци приликом пријављивања пројекта је био 116. Неминовно је било да су се током година реализације пројекта мењали састав и бројност истраживачког тима услед оправданог одсуствовања појединих истраживача са Пројекта, промена истраживачког статуса, прелазака истраживача из једне НИО у другу, пензионисања истраживача, ангажовања нових младих истраживача, истраживача који су докторирали у иностранству - повратници и др. У завршној, 2019. години, на Пројекту је било укључено 29 истраживача, са укупно 117 истраживач-месеци ангажовања.

Истраживања којим се бавио овај Пројекат обезбедила су сазнајну грађу за имплементацију *Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године (ППРС)*, за остваривање његове улоге као стратешког оквира за интегрисање других општих и секторских развојних политика и као покретача обнове

стратешког истраживања, мишљења и управљања (у даљем тексту: СИМУ) у Србији.

Детерминисане су три равни истраживања које су реализоване у оквиру овог Пројекта: 1) теоријска и општеметодолошка (општи теоријски и методолошки оквир); 2) развојна (анализа развојних/контекстуалних фактора и њиховог утицаја на дефинисање новог модела СИМУ; и 3) апликативна (дефинисање политика са саставним мерама и инструментима, институционално-организационим аранжманима и подршкама), што је разматрано током читавог Пројекта.

Структура Пројекта је конципирана тако да је обухватила четири потпројекта:

- Обнову стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији и коришћење њеног територијалног капитала;
- Нови економски и социјални инструментаријум за остваривање ППРС-а: аспект усклађивања интереса и контроле конфликта и приступачност инфраструктури и услугама;
- Стратешко управљање развојем регионалних подручја; и
- Информатичку подршку остваривању ППРС-а и доношењу стратешких одлука.

На основу овог, у свим аспектима оригиналног истраживања, развијан је инструментаријум за очување и боље коришћење територијалног капитала Србије, у условима „европеизације Србије изван Европске уније и уз њену ограничену помоћ“.

## **2 ПРИПРЕМА ПРОЈЕКТА У ОКВИРУ ПРОГРАМА ИНТЕГРАЛНИХ И ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИХ ИСТРАЖИВАЊА (ИИИ)**

Пројекат „Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији“, у оквиру интегралних и интердисциплинарних истраживања, припреман је у периоду од 27.05.2010. године до 15.07.2010. године на основу *Акта о избору, вредновању и финансирању програма основних истраживања, програма истраживања у области технолошког развоја, програма суфинансирања интегралних и интердисциплинарних истраживања и програма обезбеђивања и одржавања научноистраживачке опреме и простора за научноистраживачки рад за циклус истраживања у периоду 2011-2014. године*, који је донео министар за науку и технолошки развој.

Пројекат је формиран пратећи стандардне методолошке постулате и критеријуме за вредновање научних пројеката који су дефинисани Актом МПНТР-а. Методологија припреме Пројекта у оквиру интегралних и интердисциплинарних истраживања (ИИИ), између осталог, садржала је: актуелност истраживања (апстракт, кључне речи, опис пројекта, очекиване кључне резултате, си-ви руководиоца пројекта, 10 најзначајнијих референци истраживачког тима); значај истраживања као и повезаност основних, примењених и развојних истраживања; опште податке о реализаторима истраживања; предложене истраживаче; план истраживања по истраживачким годинама (најпре за прву годину истраживања и оквирни план активности и резултата за остале године истраживања); потребне директне материјалне трошкове (ДМТ) по истраживачким годинама; укупну вредност пројекта (цену пројекта, пројектовану за све године); и предлог потенцијалних рецензената из иностранства. Поред тога, аналогно пројектима из ОИ или ТР, за ИИИ пројекте су такође, у посебној апликацији, попуњаване референце из претходног петогодишњег периода (2005-2009. или 2006-2010. године) за предложене истраживаче на Пројекту, а достављен је и списак потребне капиталне и остале опреме за Пројекат (детаљна спецификација, произвођачи/добављачи, цене итд.) (Пуцар и Ненковић-Ризнић, 2015). Треба нагласити да је непроцењива улога научника са дугогодишњим искуством у припреми и реализацији пројеката, који су, и овом приликом, успешно преносили знања научном кадру на почетку каријере, у погледу руковођења, организације тимова, прецизности у исказу и промовисања истраживања кључних истраживачких тема, што се, у Институту за архитектуру и урбанизам Србије неговало још од почетака бављења научним радом 60-их година прошлог века, па све до данас (Milinković, Petrić, Niković, 2019).

## **2.1 Значај истраживања на Пројекту за покретање и обнову СИМУ у Србији**

Резултати на Пројекту за покретање и обнову СИМУ у Србији у значајној мери доприносе реализацији стратешких приоритета за унапређење доношења државних одлука. Све то је, свакако, условљено нужним консултовањем са већим бројем актера у погледу кључних стратешких питања у Србији а која надилазе политичке везе Брисела и Београда (Vujošević, 2010).

При конципирању предлога Пројекта пошло се од чињеничног стања да је Србија, након развојне стагнације у 80-им годинама ХХ века, распада СФРЈ, међународних санкција и изолације земље у 90-им годинама, бомбардовања

1999. године и досад спроведених транзицијских реформи, и даље једна од најмање развијених европских земаља. Након недовољно успешних транзицијских реформи, и „раста без развоја“ у првој деценији XXI века, Србија је остала део тзв. „унутрашње европске периферије“ односно својеврсна економска, финансијска, еколошка и друга (полу)колонија неколико најразвијенијих земаља Европе и света. Она је, такође, једна од земаља које су најмање укључене у нове европске и макрорегионалне развојне иницијативе, схеме и документе, односно у нове истраживачке програме као што је *European Spatial Planning Observation Network (ESPON)*. У једном делу, ово је последица наглашеног антиразвојног и антипланског става који је све донедавно доминирао међу водећим „архитектама“ транзицијских реформи. Показало се да су искушења и изазови транзиције бројни и такоређи превелики и несавладиви, мерено модернизаторским и еманципаторским потенцијалима елита и спремношћу већине становништва за корените реформе. Криза траје у Србији у периоду дужем од двадесет година, током којих је испробано неколико приступа и начина прилагођавања у условима тзв. „управљања кризом“. Они су често били међусобно различити, па и опречни, а једино што им је заједничко јесте то што су се сви, мање или више, показали неуспешним на средњи и дуги рок, као и то што је у таквим прилагођавањима стратешко истраживање, мишљење и управљање доживело слом. Под доминацијом транзицијских политичко-идеолошких и академских „мантри“ као што су „приватизација“, „маркетизација“, „дерегулација“ итд., нарочито је на значају изгубило стратешко планирање, које опстаје као апартан спој елемената из више планских образаца (нпр., „планирање као управљање кризом“, „планирање као главна полуга неконтролисане приватизације“, „планирање као млађи ортак тржишта“, „планирање као скуп стратешких пројеката“ итд.), при чему су, ефективно, били задржани и многи елементи традиционалне „државне командне привреде“. И раније неадекватни приступи нису битније побољшани ни законским променама у области просторног и урбанистичког планирања и заштите животне средине, које су у неколико наврата предузимане након 2000. године. Заправо, снажна је потреба да се елаборирају плански приступи који, у условима доминације тржишног модела привређивања, већинског система приватне својине и политичког плурализма, могу довести, како до обнове развоја, тако и до обнављања стратешког приступа у Србији. Уз то, у периоду пред припрему Пројекта, донет је већи број развојних докумената на националном и разним субнационалним управљачким нивоима, који су, међутим, међусобно недовољно били повезани и усклађени (тј. полазећи од

стварног заједничког стратешког оквира), а при том и недовољно елаборирани са становишта имплементације (остваривања) и стварно одрживог развоја. Глобална криза, која је наступила 2008. године, само је потенцирала тежину и дубину кључних развојних (структурних) проблема Србије, на које она још увек нема одговор, тј. нема иначе толико неопходну „стратегију изласка из кризе“. У време пипреме Пројекта није се располагало, дословце, нити једним елабориранијим одговором на кључна развојна питања Србије.

Нешто боље стање карактерисало је поједине локалне средине, тј. свега неколико градова Србије, где је локално руководство било предузетно и способно, и где је успешно извршена приватизација носећих предузећа, и са новим инвестицијама генерисан привредни и други раст и ново запошљавање (нарочито ако су средства од приватизације умешно коришћена). Но, и такве локалне заједнице нису избегле последицама наступања глобалне кризе.

Имајући у виду да је, пред расписивање конкурса за научне пројекте, израда *Просторног плана Републике Србије 2010-2020. године* (у даљем тексту: ППРС) била готово заокружена, а такође, с обзиром на претходно израђену *Стратегију просторног развоја Републике Србије*, ова два стратешка документа су посматрана као основ за формирање Пројекта, чија је улога, између осталог, покретање обнове СИМУ у Србији. Ови документи нису замишљени као уско физичко-просторни, тј. не циљају само на тзв. „просторни развој“, или организацију и уређење простора. ППРС дефинише више стотина разних одредби општег, просторно-еколошког и другог секторског развоја, као и велики број одредби о његовој имплементацији, укључијући и оне о новој политици регионалног развоја, али, само „на папиру“, јер њих тек треба даље елаборирати. Осим што се планске одредбе могу имплементирати на више начина, њих је тешко остварити у условима очекиване продужене кризе и за Србију очекиваног подужег периода „прилагођавања изван Европске уније и уз њену мању помоћ“, па је предложено истраживање у оквиру Пројекта требало да обезбеди одговоре на конкретна и друга отворена питања.

Истраживање на Пројекту је у свему оригинално, наиме, у Србији је прво ове врсте после веома дугог периода, једно од пионирских ове врсте у Југоисточној Европи, а свакако и прво када је реч о истраживању могућности и ограничења да један посебан развојни документ (овде: државни просторни план, односно ППРС) одигра улогу интегративног стратешког оквира, како за појединачне секторске развојне политике, тако и за ширу обнову СИМУ у земљи.

Поред тога, ово истраживање је осмишљено да кореспондира са предлозима „новог модела привредног раста“, који код нас развијају неки економисти, махом они из „мејнстрима“ економске науке и праксе. За разлику од њих, предложено истраживање је наглашено алтернативно, и утолико више доприноси тражењу „одговора на глобалну кризу“, на којима се интензивно ради у све већем броју земаља. У таквим истраживањима, и у новом дискурсу, настоји се на отклону од донедавне доминације неолибералног модела управљања, у духу приступа у којима доминирају разни „пост“ и „нео“ предлози у односу на доктрине као што су монетаризам, кејнсијанизам, неолиберализам итд. На концу, Пројекат је требало да обезбеди нови просторно-еколошки („енвајронментални“) оквир за нову генерацију развојних докумената у назначеном „постнеолибералном“ периоду.

## **2.2 Повезаност основних, примењених и развојних истраживања**

ИИИ Пројекат који се односи на обнову СИМУ у Србији представља наставак неких досадашњих истраживања, која је Институт за архитектуру и урбанизам Србије из Београда са својим спољним сарадницима предузимао у периоду од средине 90-их година прошлог века наопако, као и нову фазу у томе, овога пута интегративну, за више научних области, односно питања. Ранија истраживања била су обављана било у области основних наука, или примењених наука, или као развојна истраживања, али досад никад као интегрална, међусобно повезана, систематска и заокружена. Обухватала су разне истраживачко-развојне теме и питања, а односила су се на појединачне развојне документе на националном (државном) и субнационалном нивоу (нпр. на Просторни план Републике Србије из 1996. године, Националну стратегију одрживог развоја Србије, 2007-2008. године, Стратегију просторног развоја Републике Србије, и Просторни план Републике Србије, у периоду 2008-2010. године, низ регионалних просторних планова итд.), као и на нека општа и посебна питања у вези с тим (нпр. утицај транзицијских реформи на развој Србије, развојни контекст, институционално-организациона прилагођавања у области просторног и другог развоја, територијални капитал Србије и њених региона просторно-еколошке/„енвајронменталне“ принципе и критеријуме за међусобно усклађивање секторских развојних одлука и др).

Овај ИИИ Пројекат осмишљен је да систематизује резултате ранијих научних истраживања и евалуира њихову употребљивост са становишта императива обнове СИМУ у Србији. На основу одговарајућих теоријских и општеметодолошких увида, нагласак је стављен на „практичке“ стране



(тј. на примењене и развојне аспекте) имплементације једног посебног развојно-управљачког документа, наиме, ППРС 2010-2020. године. ППРС се може реализовати на разне начине, већ зависно од тога како је дефинисана његова стварна улога, на теоријском нивоу и у институционалној пракси. Консеквентно, алтернативне улоге ППРС-а имплицирале би различит степен обнове СИМУ у Србији. До поуздане оцене о разним могућностима и сценаријима може се, међутим, доћи управо на основу комбинованих научних увида, кроз својеврстан „синкретизам“ основних, примењених и развојних предлога и метода. Ово је посебно важно са становишта могућности да ППРС преузме улогу заједничког стратешког оквира за кључне опште и секторске политике у Србији (тј. економску, регионалну, индустријску, демографску, просторно-еколошку/„енвајронменталну“ у ужем смислу и др.). До поуздане оцене о томе може се доћи управо кроз обједињено теоријско-методолошко изучавање оквира за примену нових планско-управљачких инструмената за макроконтролу и усмеравање просторног развоја и уређења Србије, интегрално управљање, мониторинг и сталну *ex post* евалуацију.

### 2.3 Очекивани кључни резултати

Имајући у виду претходна искуства на научноистраживачким пројектима и, опште узев, временски оквир реализације ИИИ пројекта, током припреме су сагледани очекивани кључни резултати овог ИИИ Пројекта.

То су:

- сумарна оцена тзв. „територијалног капитала“ Србије (кроз комбиновану оцену, SEA, TIA, SCBA и SWOT), и дефинисање развојног модела који обезбеђује најбоље очување и коришћење територијалног капитала Србије у међународној политичкој, економској и културној утакмици;
- оцена кореспонденције образаца просторног развоја у Србији и стратешких одредби из нове генерације кључних европских развојних докумената у овој области, процена утицаја политика ЕУ на територијалну кохезију Србије и дефинисање њихових одредби које су релевантне за „европеизацију Србије изван ЕУ и уз њену ограничену помоћ“;
- увид и оцена контекстуалних параметара који ће утицати на обнову стратешког мишљења, истраживања и управљања у Србији;
- формирање хеуристичког оквира за ново стратешко планирање/политику просторног и регионалног развоја у Србији;

- детаљнији сценарији алтернативног прилагођавања стратешког планирања и другог управљања у условима продужене глобалне и домаће кризе, и дефинисање и прелиминарна евалуација развојних опција;
- правила за усклађивање политика јавних интервенција у остваривању територијалне кохезије и конкурентности;
- правила за управљање развојем периферије српских градова, управљање њиховим развојем и јачање заједничке и појединачне конкурентности градова и регија Србије;
- дефинисање и евалуација могућног развоја урбаних матрица (теоријски и имплементацијски аспекти, саставни софтвер и пробна примена на пилот-подручјима);
- правила за усклађивање секторских и других мастер-планова са просторним и урбанистичким плановима, као и са другим развојним стратегијама и документима;
- варијантни модели примене државног просторног плана у првих 5 година, и саставни облици институционалног и организационог прилагођавања за његово остваривање и повезивање са другим развојним интервенцијама;
- инструментаријум за усклађивање просторно-еколошких и других секторских докумената и примену нових инструмената макроконтроле територијалног развоја;
- приоритети у обнови СИМУ у Србији и нужна институционална и организациона прилагођавања;
- информатичка подршка имплементацији државног просторног плана и формирање система индикатора за његов мониторинг и *ex post* евалуацију на субнационалним нивоима;
- усклађивање формализованих и неформализованих облика развојног планирања/политике;
- принципи, критеријуми и правила за боље укључивање најшире јавности у припремање, доношење и остваривање стратешких одлука;
- предлог за селективну дораду и новелирање донетих развојних докумената са становишта кључних циљева и имплементације државног просторног плана, нарочито у погледу усклађивања просторне, социјалне и економске кохезије, и повећања економске конкурентности градова и региона Србије;
- концепт приступања Србије европском мега-програму ESPON; и
- програм нових (недостајућих) истраживања.

### **3 ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА, ОРГАНИЗАЦИЈА РАДА НА ПРОЈЕКТУ И ПРИЛАГОЂАВАЊА ЗБОГ ПРОДУЖАВАЊА ИСТРАЖИВАЧКОГ ЦИКЛУСА**

#### **3.1 Циљеви истраживања и њихово остваривање**

На овом месту, ради прегледности и свеобухватног сагледавања постављених циљева ИИИ Пројекта, а у светлу прилагођавања продужецима трајања истраживачког циклуса, њихова систематизација је извршена хронолошки.

У 2011. као првој години истраживања, циљ је био усмерен на формирање општег теоријског и методолошког оквира и на анализу контекстуалних фактора као и њиховог утицаја на дефинисање новог модела стратешког мишљења, истраживања и управљања.

У 2012. години рађено је на истраживањима проблема евалуације примењивости Програма имплементације ППРС од 2010. до 2020. године за период од 2011. до 2015. године, у деловима стратешких приоритета, показатеља просторног развоја и информационог система.

У 2013. години, циљеви су обухватили: 1) истраживање потреба ревизије државног просторног плана и програма за његову имплементацију са становишта интегралног регионалног развоја, нових европских иницијатива и нове регионалне политике у Србији, и територијалног/просторног интегрисања секторских политика развоја; 2) истраживање за потребе усклађивања имплементације ППРС, евалуације Програма имплементације ППРС и његовог повезивања са другим политикама, механизмима и инструментима развоја; 3) истраживање за потребе доношења нове генерације регионалних стратешких докумената за обнову СИМУ у Србији (за изабрана пилот-макрорегионална подручја и метрополски ниво); и 4) испитивање и прелиминарну евалуацију саставне институционално-организационе подршке (за пилот-подручја).

У 2014. години, рађено је на: 1) новим приступима за унапређење стратешког управљања и политике територијалног развоја у Србији; 2) дефинисању стратешког оквира и приоритета за нову концепцију реиндустријализације Србије; 3) дефинисању институционалне и организационе подршке за управљање на регионалном и метрополском нивоу; 4) анализи развоја урбаних матрица и смернице за развој периферије градова Србије, за јачање њихових компаративних предности; и 5) принципима, критеријумима и

правилима за боље укључивање најшире јавности у припремање, доношење и остваривање стратешких одлука.

Потом, у 2015. години циљеви су обухватили: 1) истраживање утицаја јавних политика на продубљивање просторно-регионалне неравнотеже у Србији, у оквиру варијантних модела примене државног просторног плана у првих пет година; 2) истраживање улоге регионалног и просторног управљања (планирања) на смањивање просторне неравнотеже, као и на развој периферије градова у Србији; и 3) истраживање промена кључних енергетско-рударских параметара у ширем региону на просторну структуру Србије.

Имајући у виду неизвесности због, најпре полугодишњих, а потом и годишњих продужавања научних пројеката, у 2016. као шестој години истраживања, циљеви су били усмерени на систематизовање дотадашњих резултата истраживања, и евалуацију њихове употребљивости са становишта обнове СИМУ у Србији.

У 2017. години настављено је са заокруживањем резултата претходних истраживања и евалуацијом њихове употребљивости за обнову стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији.

У 2018, као осмој години истраживања, рађено је на остваривању следећих циљева: 1) дефинисање приступа, метода и садржаја за припрему новог државног просторног плана; 2) разрада пројекта и детаљан програм истраживања за 2018. годину; 3) обезбеђивање истраживачке грађе за реформулисање појединих стратешких одредби постојећег државног просторног плана и програма за његову имплементацију; и 4) разрада, прилагођавање и проширивање информатичке подршке за обнову стратешког истраживања, мишљења и управљања.

На основу систематске евалуације резултата остварених на пројекту и продужене закључне фазе истраживања, у 2019. години нагласак је био на следећим циљевима: 1) припрема за израду новог државног просторног плана; 2) истраживања за усклађивање других стратешких докумената (на националном и регионалном нивоу) са будућим државним просторним планом; и 3) израда секторских „улазних“ студија за нови државни просторни план, а нарочито националне политике урбаног развоја, са нагласком на решавање кључних демографских, комуналних, инфраструктурних, еколошких, управљачких, социјалних, проблема урбане економије (посебно, усклађености политике грађевинског земљишта и урбаног развоја) и других проблема урбаног развоја.

Током деветогодишњег истраживања, остварени су сви дефинисани истраживачки циљеви. Анализирајући припрему истраживачке грађе, циљеви су били испуњени у целости, а у појединим питањима је урађено и више од планираног. Ако у понекој години истраживања проценат остваривања циљева није био стопостотни – због дејства објективних фактора – то је увек надокнађивано интензивнијим и продуктивнијим истраживањима наредне године, а закључно са 2019. годином сви циљеви су били комплетно испуњени.

### 3.2 Активности на Пројекту

У оквиру научног рада на ИИИ Пројекту, истраживања која су предузета резултанта су интеракције два нивоа научног деловања: концептуално-теоријског и опсервационо-емпиријског. Операционализација циљева је остварена кроз већи број активности (укупно 34 активности, спроведене током 8 фаза ИИИ Пројекта).

Табела 1: Преглед активности према фазама пројекта

<p><b>Фаза 1:</b> Општи теоријски и методолошки оквир и анализа контекстуалних фактора и њиховог утицаја на дефинисање новог модела стратешког мишљења, истраживања и управљања (Период: 1.1.2011 – 30.6.2013. године)</p>	<p><b>АКТИВНОСТИ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Припрема: разрада пројекта за дату годину истраживања (детаљан годишњи програм) (Напомена: ова активност се понавља на почетку сваке истраживачке године);</li> <li>- Формирање информационе основе и друге сазнајне грађе;</li> <li>- Идентификација основних проблема за све наведене аспекте, теме и питања истраживања;</li> <li>- Евалуација постојећих институционалних и организационих аранжмана за стратешко истраживање, мишљење и управљање у условима продужене и незавршене постсоцијалистичке транзиције;</li> <li>- Дефинисање алтернативних путања будуће еволуције планирања и другог стратешког управљања у условима продужене глобалне и домаће кризе;</li> <li>- Дефинисање основних развојних и просторно-еколошких параметара за изгледно „европеизовање Србије изван Европске уније и/или уз ограничену финансијску/-материјалну помоћ од Уније“;</li> <li>- Евалуација степена међусобне усклађености и интегрисаности социјалних, економских и просторно-еколошких аспеката развоја;</li> <li>- Евалуација степена међусобне интегрисаности кључних (стратешких, „мега“ и сл.) секторских пројеката у стратешки оквир државног просторног плана;</li> <li>- Евалуација степена међусобне усклађености и интегрисаности стратешких одлука и њиховог утицаја на организацију и уређења простора („просторни ред“) и стање животне средине;</li> <li>- Евалуација степена међусобне усклађености и интегрисаности просторно-планских одлука, енвајронменталних одлука, мастер-планова и неформализованих-неинституционализованих облика стратешког планирања;</li> <li>- Прелиминарна оцена радних хипотеза и претпоставки, на крају прве/ почетку друге године истраживања;</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Евалуација имплементабилности Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године за период од 2011. до 2015. године, у деловима Стратешких приоритета; Показатеља просторног развоја; и Информационог система;</li> <li>- Даљи рад на просторном информационом систему и показатељима;</li> <li>- Даљи рад на обнови стратешко истраживања, мишљења и управљања у условима продужене кризе, кроз координацију опшних и секторских циљева и политика Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године;</li> <li>- Истраживање потреба ревизије државног просторног плана и програма за његову имплементацију са становишта интегралног регионалног развоја, нових европских иницијатива и нове регионалне политике у Србији;</li> <li>- Истраживање за потребе доношења нове генерације регионалних стратешких докумената за обнову СИМУ у Србији (укључујући и метрополски ниво); и</li> <li>- Наставак рада на информационој основи/подршци и другој сазнајној грађи.</li> </ul>
<p><b>Фаза 2:</b> Апликативна фаза (дефинисање политика са саставним мерама и инструментима, институционално-организационим аранжманима и подршкама) (Период:1.7.2013 – 31.12.2014. године)</p>	<p><b>АКТИВНОСТИ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Истраживање потреба ревизије државног просторног плана и програма за његову имплементацију са становишта интегралног регионалног развоја, нових европских иницијатива и нове регионалне политике у Србији;</li> <li>- Истраживање за потребе доношења нове генерације регионалних стратешких докумената за обнову СИМУ у Србији (укључујући и метрополски ниво);</li> <li>- Испитивање и прелиминарна евалуација саставне институционално-организационе подршке (за пилот- подручја);</li> <li>- Наставак рада на информационој основи/подршци и другој сазнајној грађи;</li> <li>- Усклађивање просторног и урбанистичког планирања, као и регионалног и секторског планирања у Србији, са доминантним трендовима тзв. новог европског просторног планирања;</li> <li>- Развој нових приступа за унапређење стратешког управљања и политике територијалног развоја у Србији (правила за усклађивање територијалне, економске и социјалне кохезије, интеграција пројеката на секторском и међусекторском нивоу, усклађивање социоекономског развоја и заштите животне средине, итд.);</li> <li>- Дефинисање стратешког оквира и приоритета за нову концепцију реиндустријализације Србије;</li> <li>- Дефинисање институционалне и организационе подршке за управљање на регионалном и метрополском нивоу, према типовима регионалних подручја;</li> <li>- Анализа развоја урбаних матрица и смернице за развој периферије градова Србије, за јачање њихових компаративних предности и њихове конкурентности;</li> <li>- Разрада принципа, критеријума и правила за боље укључивање најшире јавности у припремање, доношење и остваривање стратешких одлука; и</li> <li>- Побољшање информатичке подршке за обнову СИМУ.</li> </ul>

<p><b>Фаза 3:</b> Дефинисање кључних истраживачких и институционалних параметара за ново стратешко истраживање, мишљење и управљање у Србији (Период: 1.1.2015 – 31.12.2015. године)</p> <p><b>Фаза 4:</b> Дефинисање кључних истраживачких и институционалних параметара за управљање просторно-еколошким развојем Србије (Период: 1.1.2015 – 31.12.2015. године)</p>	<p><b>АКТИВНОСТИ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Просторни и регионални аспекти привредног и другог реструктурирања, и утицај новог модела индустријског развоја на просторну структуру Србије;</li> <li>- Истраживање утицаја јавних политика на продубљивање просторно-регионалне неравнотеже у Србији, у оквиру варијантних модела примене државног просторног плана у првих пет година;</li> <li>- Истраживање улоге регионалног и просторног управљања (планирања) на смањивање просторне неравнотеже, и на развој периферије градова у Србији;</li> <li>- Истраживање промена кључних енергетско-рударских параметара у ширем региону на просторну структуру Србије;</li> <li>- Стратешка процена придруживања Србије Европској унији - „скрининг“ Поглавља 22 Споразума о стабилизацији и придруживњу (ССП) на просторну структуру Србије;</li> <li>- Побољшање информатичке подршке за обнову стратешког истраживања, мишљења и управљања; и</li> <li>- Истраживања за редефинисање појединих стратешких одредби државног просторног плана и програма за његову имплементацију.</li> </ul>
<p><b>Фаза 5:</b> Закључна фаза истраживања (Период: 1.1.2016 – 31.12.2017. године)</p>	<p><b>АКТИВНОСТИ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Истраживања за редефинисање појединих стратешких одредби државног просторног плана и програма за његову имплементацију;</li> <li>- Побољшање информатичке подршке за обнову стратешког истраживања, мишљења и управљања; и</li> <li>- Истраживања о остваривању донетих регионалних развојних докумената.</li> </ul>
<p><b>Фаза 6:</b> Дефинисање приступа, метода и садржаја за припрему новог Државног просторног плана (Период: 1.1.2018 – 31.12.2018. године)</p> <p><b>Фаза 7:</b> Истаживање дефинисаног садржаја из Фазе 6 (Период: 1.1.2018 – 31.12.2018. године)</p>	<p><b>АКТИВНОСТИ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Истраживања за реформулисани појединих стратешких одредби постојећег државног просторног плана и програма за његову имплементацију;</li> <li>- Прилагођавање информатичке подршке за обнову стратешког истраживања, мишљења и управљања;</li> <li>- Истраживање новог регулаторног оквира за просторно и урбанистичко планирање и његово усаглашавање са планским системом Србије, укључујући и јачање „интерфејса“ између научно-истраживачких (и образовних) институција, са једне стране, и научних власти и планско-развојних власти, са друге стране; и</li> <li>- Усклађивање разних стратешких докумената на националном и регионалном нивоу са стратешким оквиром државног просторног плана.</li> </ul>
<p><b>Фаза 8:</b> Закључна фаза истраживања (Период: 1.1.2019 – 31.12.2019. године)</p>	<p><b>АКТИВНОСТИ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Истраживања за реформулисани појединих стратешких одредби постојећег државног просторног плана и програма за његову имплементацију;</li> <li>- Прилагођавање информатичке подршке за обнову стратешког истраживања, мишљења и управљања;</li> <li>- Истраживање новог регулаторног оквира за просторно и урбанистичко планирање и његово усаглашавање са планским системом Србије;</li> <li>- Усклађивање разних стратешких докумената на националном и регионалном нивоу са стратешким оквиром државног просторног плана; и</li> <li>- Истраживање алтернативних (варијантних) сценарија који се тичу развојних могућности Србије након 2020. године.</li> </ul>

### 3.3 Резиме истраживања

У првој години истраживања на ИИИ Пројекту остварена је већина планираних активности. Ипак, делимично одступање је било у реализацији 2 активности: Дефинисању основних развојних и просторно-еколошких параметара за изгледно „европеизовање Србије изван Европске уније и/или уз ограничену финансијску/материјалну помоћ од Уније“; као и Евалуацији степена међусобне интегрисаности кључних (стратешких, „мега“ и сл.) секторских пројеката у стратешки оквир државног просторног плана, које су остварене само делимично (и само за неке стратешке пројекте), јер се није располагало очекиваним, а поузданим стратешким параметрима, као ни свим неопходним подацима. Реализовано је 58 од планираних 18 резултата (Zeković, 2011, Hadžić, 2011, Vujošević i Petrić, 2011, Maksin, 2011, Jokić i Petovar, 2011, Vajat i dr., 2011). У другој, трећој, четвртој, петој и шестој години истраживања остварене су све предвиђене активности као и пренете активности из прве године истраживања, а постигнут је далеко већи обим резултата (248) од планираног обима (93), као и њихов висок квалитет. У седмој години истраживања, такође је остварена већина планираних активности. Једино кад је у питању циљна група активности која је била предвиђена за другу половину 2017. године (остваривање донетих регионалних развојних докумената), реализација је била делимична, будући да се каснило са усвајањем ових докумената од стране Владе Републике Србије. У седмој години истраживања остварено је 29 од укупно 19 планираних резултата. У 2018. години, према очекивањима, завршена је активност која је била пренета из претходне године, а сви планирани резултати на пројекту у 2018. години су у потпуности реализовани, по предвиђеним активностима обе упоредне фазе истраживања у овој години. Сумарно, као и у оквиру свих активности са планираним резултатима, у 2018. години је на ИИИ Пројекту остварен далеко већи број резултата од предвиђеног. Они су се истакли високим квалитетом и утицајношћу на завршетак Пројекта у 2019. години кроз активности, поново сагледане, закључне фазе Пројекта. Нова активност у завршној години истраживања односила се на испитивање алтернативних (варијантних) сценарија који се тичу развојних могућности Србије након 2020. године, њихових добрих и лоших страна и изгледних консеквенци и импликација. Важна дистинкција у овој завршној години, у односу на претходне године истраживања, јесте проблематика геополитичког позиционирања Србије у контексту продужетка процеса приступања земље Европској унији и тражења нових стратешких партнера у глобалној политичкој, економској и културној утакмици, односно елаборација просторних аспеката ове проблематике.



## 4 ГЛАВНИ РЕЗУЛТАТИ ПРОЈЕКТА

Укупни резултати на ИИИ Пројекту су врло значајни, а остварено их је преко 400 током 9 година истраживања. Највећи удео радова је био са међународних научних скупова: 145; затим радова који су објављени у међународним часописима или часописима међународног значаја: 74; техничких решења: 43; домаћих монографија или поглавља у домаћим монографијама: 39 и др. Током пројектног циклуса одбрањено је 5 докторских теза, које су директан резултат овог Пројекта.

У свим годишњим извештајима о успешности реализације Пројекта навођено је до 5 најзначајнијих резултата, имајући у виду њихов утицај на наставак истраживања. На овом месту издвајамо свега 30 кључних резултата разврстаних на начин како је то дефинисано *Правилником о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживача* („Службени гласник РС“, бр. 24/2016, 21/2017 и 38/2017):

1. Zeković, S., Vujošević, M. (2016) „Survey of planning documents - standards and regulations, spatial and master plans, plans for regional development“, *Forms of urban growth in South-Eastern Europe: transitioning towards urban resilience and sustainability, Volume 2* (M14 - Монографска студија/поглавље у књизи M12 или рад у тематском зборнику међународног значаја).
2. Jeftić, M., Tošić, D., Nikolić, T. (2019) „Resilient Functional Urban Regions: Spatial Planning in the Light of Climate Change“, *Climate Change Adaptation in Eastern Europe, Climate Change Adaptation in Eastern Europe*, pp. 113 – 126 (M14 - Монографска студија/поглавље у књизи M12 или рад у тематском зборнику међународног значаја).
3. Zeković, S., Vujošević, M., Maričić, T. (2015) „Spatial regularization, planning instruments and urban land market in a post-socialist society: The case of Belgrade“, *Habitat International* (M21 - Рад у врхунском међународном часопису).
4. Slaev, A. D., Nedović-Budić, Z., Krunić, N., Petrić, J., Daskalova, D. (2018) „Suburbanization and sprawl in post-socialist Belgrade and Sofia“, *European Planning Studies, Volume 26, Issue 7*, pp. 1389-1412 (M22 - Рад у истакнутом међународном часопису).

5. Zivanovic, Z., Tomic, B. D., Nikolic, T. M., Gataric, D. (2019) „Urban System in Serbia - The Factor in the Planning of Balanced Regional Development“, *Sustainability*, MDPI, 11, 15, pp. 2071-1050 (M22 - Рад у истакнутом међународном часопису).
6. Devetaković, M., Petruševski, Lj., Petruševski, I., Ćirović, I. (2015) „Fractal parametric models of urban spaces“, *Tehnički vjesnik/Technical Gazette* (M23 - Рад у међународном часопису).
7. Gajić, A., Krunić, N., Protić, B. (2018) „Towards a new methodological framework for the delimitation of rural and urban areas: a case study of Serbia“, *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, Volume 118, Issue 2 (M23 - Рад у међународном часопису).
8. Dželebdžić, O., Bazik, D. (2011) „National indicators for evaluating the outcome of reinventing spatial planning in Serbia“. *Spatium International Review* (M24 - Рад у националном часопису међународног значаја).
9. Stefanović, N., Danilović Hristić, N., Krunić, N. (2017) „Comparative analysis of elements and models of implementation in local-level spatial plans in Serbia“, *Spatium International Review*, No. 37 (M24 - Рад у националном часопису међународног значаја).
10. Tošić, B., Živanović, Z., Nikolić, T. (2017) „Function Equilibrium in the Medium and Large Urban Settlements of Serbia“. Collection of Papers (Vol. LXV - No. 1), pp. 73 – 93 (M24 - Рад у националном часопису међународног значаја).
11. Vujošević, M., Zeković, S. (2013) „Renewal of strategic research, thinking and governance in spatial development of Serbia: mid-term priorities“ , *Regional development, spatial planning and strategic governance - RESPAG 2013: Conference Proceedings* (M31 - Предавање по позиву са међународног скупа, штампано у целини).
12. Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2013) „The Renewal of Strategic Governance and Planning at Regional Level in Serbia“, *Spa-ce.net 10th Network Conference “The Role and Future of Spatial Planning in Central, Eastern and South Eastern Europe”* (M32 - Предавање по позиву са међународног скупа, штампано у изводу).
13. Bajat, B., Samardžić-Petrović, M., Kovačević, M. (2013) „Assessing similarities between planned and observed land use maps: the Belgrade’s municipalities case study“, *Geoinformatics for City Transformation* (M33 - Саопштење са међународног скупа, штампано у целини).

14. Petrić, J., Bajić, T., Danilović Hristić, N. (2019) „Urban sprawl of informal settlements in Belgrade, Serbia. Models for standardization and reflections on recovery“, *Conference Proceedings, ISUFItaly 2018 4th International Congress: READING BUILT SPACES Cities in the making and future urban form*, pp. 793 – 801 (M33 - Саопштење са међународног скупа, штампано у целини).
15. Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2014) „Novi evropski regionalizam i regionalno upravljanje u Srbiji, Knjiga 2, Regionalno planiranje i upravljanje u Srbiji i novi institucionalni dizajn“ (M41 - Истакнута монографија националног значаја).
16. Maksin, M. (2011) „Koordinisanost i integrisanost strateškog planiranja održivog teritorijalnog razvoja Srbije“ (M45 - Поглавље у књизи M42 или рад у тематском зборнику националног значаја).
17. Vujošević, M., Petrić, J. (2011) „Politike regionalnog razvoja u Evropskoj uniji i Srbiji“ (M45 - Поглавље у књизи M42 или рад у тематском зборнику националног значаја).
18. Zeković, S., Hadžić, M. (2012) „Evaluacija i integrisanost strateških projekata u okviru PPRS: primer Programa implementacije PPRS“ (M45 - Поглавље у књизи M42 или рад у тематском зборнику националног значаја).
19. Hadžić, M., Zeković, S. (2014) „Usporeni rast i razvoj Srbije do 2020. godine – uzroci i posledice“, *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji, Knjiga 2* (M45 - Поглавље у књизи M42 или рад у тематском зборнику националног значаја).
20. Milić, Đ. (2014) „Prostorno planiranje i normativni okvir – iskustva iz prakse u Srbiji“, *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 2* (M45 - Поглавље у књизи M42 или рад у тематском зборнику националног значаја).
21. Maksin, M., Nenković-Riznić, M. (2016) „Uloga programa implementacije regionalnog prostornog plana - novog instrumenta planiranja“, *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja - u susret evropskim integracijama* (M63 - Саопштење са скупа националног значаја штампано у целини).
22. Бранков, Б., Чолић, Н. (2019) „Спровођење савремених инструмената планирања урбаног развоја у регенерацији јавног простора“, *Зборник Летње школе урбанизма 2019*, pp. 173 – 180 (M63 - Саопштење са скупа националног значаја штампано у целини).

- 23.Целебцић, О. (2013) „Теоријско-методолошке основе дефинисања критеријума и индикатора просторног развоја Србије“, Докторска дисертација одбрањена на Географском факултету Универзитета у Београду (М70 - Одбрањена докторска дисертација).
- 24.Маричић, Т. (2014) „Социјални аспекти у просторном развоју рударских региона – могућност унапређења на примеру Србије“, Докторска дисертација одбрањена на Географском факултету Универзитета у Београду (М70 - Одбрањена докторска дисертација).
- 25.Самарџић-Петровић, М. (2014) „Предвиђање промена у коришћењу земљишта применом модела вођених подацима (data driven models)“ Докторска дисертација одбрањена на Грађевинском факултету Универзитета у Београду (М70 - Одбрањена докторска дисертација).
- 26.Живановић Миљковић, Ј. (2016) „Промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем са аспекта просторног планирања“, Докторска дисертација одбрањена на Географском факултету Универзитета у Београду (М70 - Одбрањена докторска дисертација).
- 27.Вишњевац, Н. (2019) „Развој модела података 3Д катастра непокретности“, Докторска дисертација одбрањена на Грађевинском факултету Универзитета у Београду (М70 - Одбрањена докторска дисертација).
- 28.Милић, Ђ., Тркуља, С., Радосављевић, З., Чолић, Р., Максин, М., Зековић, С., Ненковић-Ризнић, М., Манић, Б., Целебцић, О., Ђукић, А., Јокановић, И., Петрић, Ј., Никовић, А., Даниловић Христић, Н., Бајић, Т., Чолић, Н., Бранков, Б. (2019) „Нови методолошки приступ интегрисаном управљању одрживим урбаним развојем у Републици Србији (на примеру Стратегије одрживог и интегралног урбаног развоја Републике Србије до 2030. године)“ (М82 - Ново техничко решење (метода) примењено на националном нивоу).
- 29.Целебцић, О. (2016) „Унапређен систем показатеља за праћење просторног развоја Републике Србије (за други програмски период имплементације Просторног плана Републике Србије – до 2020.год.)“, Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије за период 2016-2020. год. („Службени гласник РС“, број 104/2016) (М84 - Битно побољшано техничко решење на националном нивоу).
- 30.Петрић, Ј., Целебцић, О., Гајић, А., Срњић, Д. (2019) „Графичка база података за праћење спровођења регионалних просторних планова“ (М84 - Битно побољшано техничко решење на националном нивоу).

Као посебан квалитет треба истаћи примењивост резултата истраживачког рада на различитим просторним нивоима, од стратешких докумената, попут Просторног плана Републике Србије 2010-2020. године, Програма његове имплементације 2011-2015. године и од 2016. до 2020. године, преко Стратегије одрживог и интегралног урбаног развоја Републике Србије до 2030. године и припреме за Просторни план Републике Србије од 2021. до 2035. године, па све до регионалних просторних планова, просторних планова подручја посебне намене и просторних планова јединица локалне самоуправе.

Свеукупно реализована научна грађа и остварени резултати на ИИИ Пројекту чине заокружен основ за след фаза које су омогућиле успешан наставак истраживања, односно успешан завршетак целог пројекта. Иако је било неколико непланираних продужетака пројектног циклуса, то се на крају позитивно одразило на бољу припрему за израду новог, Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, чија је израда покренута 2019. године, тј. у завршној години реализовања Пројекта. Резултати ИИИ Пројекта су се показали значајним, не само за државни просторни план, већ и за нове концепције реиндустријализације Србије и нове концепције регионалног развоја. Ипак, постоји скепса у погледу ефективне искоришћености научних резултата за поменуте концепције, с обзиром на то да се касни са њиховом израдом.

## 5 ИЗАЗОВИ И ПРОБЛЕМИ ПРИЛИКОМ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОЈЕКТА

ИИИ Пројекат који се односи на обнову СИМУ у Србији је током своје реализације био суочен са две групе проблема. Прву су чинили тзв. **општеважећи проблеми** за све научне пројекте овог циклуса, попут кашњења достављања одобрене опреме. Међу овим проблемима такође треба истаћи и то што, сваке године истраживања, упркос најавама од стране МПНТР-а да ће бити извршена евалуација, а потом и рекатегоризација истраживача према постигнутим резултатима који су благовремено регистровани у бази референци истраживача, до нове категоризације није дошло. Наиме, истраживачи који су при конкурс за пројекте (2010. године) сврстани у категорију Т6/А6 (најнижа финансирана категорија истраживача), првенствено због тога што су били у стручном, а не у научном звању, а у међувремену су, примера ради, одбранили докторску дисертацију и стекли научно звање, што би их уз све резултате које су постигли од почетка пројекта могло сврстати

и у највишу категорију (Т1/А1), до краја Пројекта, а и након тога, нису били рекатегорисани. Овде треба истаћи да категорија истраживача одређује његово финансирање преко пројекта, те је поменута ситуација довела то тога да многи истраживачи који су из стручних прешли у научна звања у периоду 2011-2019. године су, нажалост, већи део времена примали новчану апанажу која је била нижа од оне која им суштински припада.

Друга група изазова и проблема за ИИИ Пројекат су тзв. **специфични проблеми**, који јесу постојали од почетка реализације Пројекта и били актуелни током свих његових фаза и активности. Најпре, ту се убраја **нерасполагање већим бројем стратешких параметара** који би омогућили поуздану евалуацију будућих сценарија развоја, као што је и **нерасполагање свим неопходним подацима** за пуну реализацију дефинисаних циљева и активности. Истраживања на ИИИ Пројекту су једнозначно указала на непостојање тзв. „излазних стратегија” за суочавање са продуженом развојном кризом Србије, у условима глобалне кризе. У тим условима, непостојање поузданих стратешких параметара отежава изналажење имплементабилних решења за обнову стратешког истраживања, мишљења и управљања, односно, за дефинисање новог развојног модела. Суштински изазов је представљен недовољном развијеношћу и/или недовољним коришћењем тзв. „интерфејса“ између научноистраживачких (и образовних) институција, научних власти и планско-развојних власти, који би омогућио, како боље програмирање научноистраживачких активности са становништа стратешких друштвених потреба, тако и са становишта бољег коришћења реализованих научноистраживачких резултата. Осим тога, кашњење у изради појединих државних стратегија или спора имплементација неких стратешких докумената, отежали су примену већег броја истраживачких налаза. Ово се односи и на споро институционално и организационо прилагођавање у области стратешког истраживања, мишљења и управљања.

Тиме и амбиције истраживача у овом делу Пројекта нису остварене. Упркос томе што је у сваком извештају о остваривању истраживања наглашавано да је неопходно што пре установити наведени „институционални интерфејс”, па је тако и предочавано и предлагано научним властима и ширем политичко-административном кластеру, и упркос томе што је на овај проблем указивано у много наврата и на више места (на научним скуповима, у САНУ, у разматрањима о разним домаћим и међународним стратегијама научног развоја, на универзитетским дискусијама и др.), ово није наишло на знатнији

одзив у наведеним институцијама, односно организацијама, па формирање „интерфејса“ остаје једнако важан задатак за непосредну будућност. Наиме, велики број стратешких одлука је донет, а да при том нису коришћени резултати истраживања у оквиру овог Пројекта (уосталом, ни резултати многих других пројеката), што свакако треба избећи убудуће, а „интерфејс“ о којем је овде реч могао би послужити као једна од главних „полуга“ да се то постигне.

## **6 ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

Сумарно сагледано, од фактора који су вршили утицај на правац истраживања Пројекта, у више наврата продужаваног циклуса истраживања на период који је уместо 4 обухватио чак 9 година, стално су били присутни: 1) мноштво непознаница у погледу будућег геополитичког позиционирања Србије; 2) неизвесност која се односи на стратешке приоритете истраживања у периоду након 2020. године; и 3) негативан утицај слабе развијености институционалног „интерфејса“ између истраживачких организација и институција, односно организација из политичко-економског кластера које би требало да користе резултате научних истраживања и друге компетентне увиде за припремање, доношење и остваривање стратешких одлука.

Без обзира на то, на основу редовних годишњих, односно полугодишњих извештаја о постигнутости циљева на Пројекту, да се закључити да су током деветогодишњег истраживања остварени сви његови дефинисани истраживачки циљеви. Анализирајући припрему истраживачке грађе, циљеви су били испуњени у целости, а у појединим питањима је урађено и више од планираног. Уколико током неке од претходних година истраживања и не би било стопостотно остварење циљева – условљено дејством објективних фактора – то је увек надокнађивано интензивнијим и продуктивнијим истраживањима наредне године и утицало је на успешну укупну реализацију Пројекта.

Такође, сумарна оцена је да је био висок интензитет реализације активности на Пројекту, о чему сведочи укупан број остварених резултата, њихов квалитет, „видљивост“ у базама података и репозиторијумима и надасве, њихова имплементабилност.

Искуства до којих се дошло током рада на овом Пројекту указују на потребу континуалног и непристрасног истраживања алтернативних могућности, дефинисање мањег броја једноставно структурисаних и за најширу јавност разумљивих варијанти („опција”, „могућности”, „сценарија” итд.) и широку друштвену расправу о њима, пре доношења коначних одлука. Овај Пројекат има потенцијал за даљу дисеминацију у виду нових истраживања која би требало да поникну као одговор на најављене позиве домаћој научној заједници у конкурсима које организује Фонд за науку. Осим тога, у међународним научним круговима и пројектима у оквиру програма ХОРИЗОНТ, чињеница да Србија још увек није у Европској унији, већ на њеном прагу, утиче на изражену „потражњу” за нашим истраживачким тимовима као додатним адутима за одабир тих пројеката за финансирање, зато што се у неколико наврата већ показало да истраживачи Института у свему парирају, тј. стоје „раме уз раме” са иностраним истраживачима, како у погледу покретачких идеја, тако и у смислу благовременог и висококвалитетног остваривања предвиђених пројектних „репера” (Milestones) и резултата (Deliverables).

У условима када у Србији постоји својеврсна „развојна схизофренија” – успркос томе што је на разним планско-управљачким нивоима урађено и прихваћено преко 1.000 стратегија и других сродних докумената, који се не спроводе, држава и даље не располаже одговарајућим стратешким документима за суочавање са све дубљом глобалном кризом и изласком из националне развојне кризе – научни резултати Пројекта показују шта је неопходно учинити да се то постигне. У томе, посебно место заузимају они делови Пројекта који се баве кореспонденцијом/некореспонденцијом између научних приоритета Србије и циљева, односно приоритета који су дефинисани ХОРИЗОНТОМ. Наиме, ХОРИЗОНТ већином одражава стратешке циљеве неколико најразвијенијих европских земаља, а такви циљеви уопште се не морају подударати са стратешким приоритетима Србије, једне од најмање развијених европских земаља. Пројекат је у том погледу указао на то како наћи некакву „средњу меру” између ова два пола, а најпре у дефинисању просторно-еколошког оквира за нови циклус развоја Србије, што свакако треба имати у виду приликом израде нових научноистраживачких и других стратегија.

На концу, то ће бити нарочито важно у новом геостратешком позиционирању Србије у њеном регионалном и ширем окружењу, у првом реду у погледу коришћења њеног територијалног капитала, а и у погледу евалуације тзв. „територијалног импакта” европских и националних секторских политика.



## РЕФЕРЕНЦЕ

- Bajat, B., Krunic, N., Kilibarda, M., Samardžić-Petrović, M. (2011). Dasimetrijsko modelovanje naseljenosti za potrebe izrade prostornih planova. U: Petrić, J. i Vujošević, M. (ur.) *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 1*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja br. 68, str. 151-184.
- Vujošević, M., Petrić, J. (2011). Politika regionalnog razvoja u Evropskoj uniji i Srbiji. U: Petrić, J. i Vujošević, M. (ur.) *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 1*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja br. 68, str. 71-100.
- Vujošević, M. (2010). Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the Spatial Plan of the Republic of Serbia (2010) in its renewal. *SPATIUM International Review*, No. 23, pp. 22-29. <https://doi.org/10.2298/SPAT1023022V>
- Zeković, S. (2011). Pitanje evaluacije i integrisanosti ključnih sektorskih politika i projekata u strateški okvir državnog prostornog plana. U: Petrić, J. i Vujošević, M. (ur.) *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 1*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja br. 68, str. 1-38.
- Jokić, V., Petovar, K. (2011). Teritorijalna /prostorna dimenzija socijalne isključenosti. U: Petrić, J. i Vujošević, M. (ur.) *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 1*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja br. 68, str. 127-149.
- Maksin, M. (2011). Koordinisanost i integrisanost strateškog planiranja održivog teritorijalnog razvoja Srbije. U: Petrić, J. i Vujošević, M. (ur.) *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 1*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja br. 68, str. 101-126.
- Milinković, M., Petrić, J., Niković, A. (2019). Publishing and spatial planning – the driving role of the Institute through the prism of the journal *Savremene Urbanističke teme (1961-1981)*. *SPATIUM International Review*, No. 42, pp. 23-34. <https://doi.org/10.2298/SPAT1942023M>
- Пуцар, М., Ненковић-Ризнић, М. (2015). Искуства у реализацији НИП „Просторни, еколошки, енергетски и друштвени аспекти развоја насеља и климатске промене-међусобни утицаји“ – сарадња, проблеми и постигнути резултати. У: *11th International Scientific Conference Contemporary theory and practice in building development*, стр. 43-53, Бања Лука: Завод за изградњу, Архитектонско-грађевински факултет Бања Лука.
- Hadžić, M. (2011). Identifikacija osnovnih razvojnih problema. U: Petrić, J. i Vujošević, M. (ur.) *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 1*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja br. 68, str. 39-70.

## ПЕРСПЕКТИВЕ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ И ЊЕНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

### PERSPECTIVES OF A NEW SERBIAN INDUSTRIAL POLICY AND ITS IMPLICATIONS

Славка Зековић, Мирољуб Хаџић

(др Славка Зековић, научни саветник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, slavka@iaus.ac.rs)  
(проф. др Мирољуб Хаџић, Универзитет Сингидунум, Данијелова 32, Београд, mhadzic@singidunum.ac.rs)

#### АПСТРАКТ

У раду се анализира постојећи индустријски развој у Србији у постсоцијалистичком периоду и реалне могућности његовог опоравка под утицајем процеса глобализације и савременог оквира Четврте индустријске револуције (4ИР). Овај рад истражује српску индустрију од краја 20. века до данас, посебно имајући у виду различита кретања у транзиционим условима и у кризном периоду (нпр. јака деиндустријализација, повећање територијалних/регионалних развојних разлика, некохерентности између продуктивности и иновативних капацитета за одрживи развој, заостајање у конкурентности индустрије). И поред неколико стратешких докумената које је усвојила Србија (Стратегија и политика развоја индустрије Србије 2010-2020; Просторни план Републике Србије; Стратегија развоја Југоисточне Европе до 2020; развојна документа регионалног развоја), још нису решена главна питања индустријског (и економског) развоја. Постојећа политика индустријског развоја не укључује просторне специфичности. То имплицира даљу концентрацију индустрије у метрополском подручју Београда и Новог Сада и заостајање развоја у знатном делу Србије. Циљ рада је да истражи могуће перспективе нове индустријске политике Србије, као и њене импликације на регионални развој и просторну кохезију. Посебан осврт посвећен је елементима нове индустријске политике ЕУ (тј. „истраживања и иновативних система“/РИС) као мулти-димензионалном оквиру за припрему националне „стратегије смарт специјализације“/С3. С3 чини окосницу за ре/обликовање нове индустријске политике Србије. Будућа

С3 Србије требало би да идентификује стратешке области за интервенцију, да промовише креирање неких иновативних производа и услуга у складу са растом заснованим на иновацијама, да предвиди могуће последичне просторне промене и да обезбеди поуздане алате за имплементацију, имајући у виду реалне могућности за развој „смарт“ економије у неразвијеној земљи. У раду су дате неке препоруке за побољшање концептуалног приступа за будућу националну индустријску политику.

*Кључне речи: индустријска политика, четврта индустријска револуција, истраживање и иновациони системи за стратегију паметне специјализације/ Research and Innovation Systems/RIS3, Србија*

## **ABSTRACT**

The paper analyzes the existing industrial development in Serbia in the post-socialist period and the real possibilities for its recovery under the influence of the globalization process and current/ongoing framework of the Fourth Industrial Revolution (4IR). This paper explores the Serbian industry from the end of the 20th century till now, especially bearing in mind the different movements in transition conditions and in the crisis period (e.g. strong de-industrialization, increase of territorial/regional development differences, disjuncture between productivity and innovative capacities for sustainable development, lagging of competitiveness of industry). Despite of several strategic documents adopted by Serbia (Industrial Development Strategy and Policy of Serbia until 2020; Spatial Plan of the Republic of Serbia; South East Europe 2020 Strategy; developmental documents of regional development) yet have not solved the basic issues of industrial (and economic) development. The current policy of industrial development does not include spatial specificities. This implies further concentration of industry in the metropolitan area of Belgrade and Novi Sad and lagging of development in a greater part of Serbia. The aim of the paper is to explore the possible perspectives of Serbia's new industrial policy, as well as its implications for regional development and territorial cohesion. A special review was devoted to the elements of the new EU industrial policy (i.e., the „Research and Innovation Systems“/RIS) as a multi-dimensional framework for the preparation of the national „Smart Specialization Strategy“/S3. S3 is the backbone for re/design of a new industrial policy in Serbia. The future Serbian S3 should identify the strategic areas for intervention, to promote creation

of some innovative products and services in line with the innovation-led growth, to predict the consequent spatial changes, and provide a reliable implementation tools, bearing in mind the real opportunities for the smart economic development in an underdeveloped country. In the paper are given some recommendations for improvement of the conceptual approach in a future national industrial policy.

*Keywords: industrial policy, Fourth industrial revolution, Research and Innovation Systems for Smart Specialization Strategy/RIS3, Serbia*

## 1 УВОД

Глобална економска и финансијска криза (2008) је истакла дугогодишње структурне слабости које се односе на смањење индустријске/производне базе, технологију, управљање, глобализацију и одрживост (ЕС, 2012), као и претходне недовољно успешне иницијативе ревидоване Лисабонске стратегије (2004). Након глобалне економске и финансијске кризе и велике економске рецесије било је јасно да је потребан отклон од постфордистичког концепта постиндустријске економије засноване на доминацији сектора услуга и програмираној деиндустријализацији држава. Обновљен је интерес за снажнији опоравак и нови концепт индустријске стратегије. Основни разлог за то су показани ризици током кризе повезани са „превеликом“ либерализацијом тржишта и „волатилношћу“ финансијских услуга (Page, 2015). Доказано је да су државе са већим уделом индустрије у БДП биле мање погођене кризом. На глобалном нивоу (посебно у Европи), реакције су показале да у савременим условима није могуће континуирано спроводити ефикасан и трајно доследан напредак ослањањем (само) на слободни тржишни механизам. Глобализацијски оквир ставља велики нагласак на стране директне инвестиције/СДИ, посебно истичући њихову улогу у смањењу запослености у индустрији.

Деиндустријализација ЕУ се одвијала у условима слабог економског раста, смањења бруто додате вредности индустрија, повећања продуктивности рада и пораста индустријске производње (Хаџић, Зековић, 2019). Стални раст запослености у ЕУ праћен је рапидним смањењем запослености у индустрији, уз повећану запосленост у сектору услуга. Смањење запослености у индустрији није последица смањења индустријске производње (уз неколико изузетака),

напротив, индустријска производња је углавном стално расла. Општи трендови указују на ризик даљег пада бруто додате вредности индустрије и удела индустријског сектора у укупној запослености у ЕУ. Због тога, у складу са сложеним глобалним факторима ЕУ се определила за „европску индустријску ренесансу“. Реактивиран је „аксиом“ да без улагања у иновације, технологију, знања и иновативну производњу нема ни нове вредности и социјалног благостања. Индустријска политика је постала главни приоритет чак и у земљама у којима није била знатније заступљена у прошлости. Континуирано слаб економски раст, неуспех углавном хоризонталне индустријске политике широм Европе, потреба снажнијег опоравка индустрије и економије након кризе и појава индустрије 4.0, указују на хитност креирања нове индустријске политике. Посебно су слаби инвестициони и економски раст у ЕУ: реални БДП у ЕУ тек је недавно надмашио ниво пре кризе (EUROSTAT, 2016) уз све већи јаз између продуктивности у односу на друге водеће економије (EIB, 2016). Иако индустрија ствара 16% БДП њен значај је много већи с обзиром да генерише преко 75% европског извоза и 25% радних места (EUROSTAT, 2018), што је допринело ублажавању економске рецесије. Међутим, иако су иновације покренуле економију ЕУ у претходним годинама, компаније из ЕУ троше мање новца на иновације у односу на њихове партнере у САД и Кини (ЕС, 2018).

Појава дигитализације економије, нових технологија и развој индустрије 4.0 нуди нове могућности за регионални раст. То такође изазива забринутост због могућих и недовољно истражених ефеката нове технологије на запосленост, тржиште рада, социјалне промене, структурне промене и регионалну равнотежу. Нова индустријска стратегија за Европу постаје покретач раста и опоравка економије и главно средство за смањење разлика у конкурентности и за економски раст (ЕС, 2017). Због тога ЕУ ствара услове за реиндустријализацију. Кључни корак је повезивање са приоритетима и циљевима стратегије *Европа 2020* (ЕС, 2010а) и подстицање развоја индустрије модерним технолошким решењима и иновативним приступима.

Већина теоретичара наглашава да не постоји општи начин индустријализације и да се овај процес одвија под утицајем мноштва контекстуалних, најчешће унутрашњих фактора. Развој индустрије следи одређени пут, причему њен удео у БДП-у и укупној запослености расте до одређене тачке, а затим опада, док се удео услуга повећава (Boulhol, Fontagne, 2006; Rowthorn, Ramaswamy, 1997). На теоријском нивоу имплицирано је да се, након пролазне фазе регресије и деинтеграције (деиндустријализације) може очекивати прогресивна фаза реинтеграције и обнављања.

У раду разматрамо глобални теоријско-методолошки оквир за индустријску политику (а), нове европске приступе индустријској политици (б), досадашњи индустријски развој Србије (в), перспективе и препоруке за нову индустријску политику у Србији (г) и њене могуће импликације (д).

## 2 ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР РАЗВОЈА ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ

Под индустријском политиком подразумева се сваки скуп политика који има за циљ да утиче на структурне промене, тј. не искључиво „хоризонтално“ (Landesmann, 2015), при чему је значајно укључивање „предузетничке државе“ у покретање структурних промена подстицањем иновација (Mazzucato, 2011; 2013). Након таласа индустријске политике који се догодио између 50-их и 70-их година 20. века, индустријска политика изгубила је привлачност услед све веће доминације неокласичних теорија, монетаризма и *laissez-faire* политике које су се примењивале током 80-их (Page, 2015). Класична индустријска политика је најуже повезана са индустријама које супституишу увоз, пратеће и нове индустрије, избором „победника“ између индустријских предузећа, развојем „државних шампиона“ у индустрији (Benner, 2019), „отпуштањем губитника“, протекционизмом, као и приступом ордолибералне традиције („правила и реда“, тј. теорије која повезује права и економију) и која одбацује *laissez-faire* и кејнзијанско управљање тражњом, настојећи да помири слободно тржиште са снажном социјалном државом (нпр. искуство Немачке). Критика традиционалних индустријских политика односи се на неуспехе у избору „победника“, могуће потискивање приватних инвестиција (Landesmann, 2015; Mazzucato, 2015), имплементацију „тајних пракси између политичке и економске моћи“, бирократије и недостатка „одговорности и предузетништва“ (Pianta, 2015) и селективне интервенције. Mazzucato et al. (2015) наводе да је отворено питање да ли ЕУ треба да се бави избором добитника или је тржиште боље за такве процене, и да ли је потребно поправљање тржишних недостатака/неуспеха (узимајући у обзир теорију тржишних недостатака) или креирање система тржишта.

Комбиновање индустријске политике, селективна отвореност за трговину и инвестиције и макроекономска стабилност више погодује индустријализацији него чиста либерализација тржишта (Benner, 2019). Једна од најутицајнијих у новој генерацији индустријских политика заснива се на индустријским

кластерима који су покренули талас кластер-политика у многим земљама (Porter, 1990) и на системском промовисању одређених индустрија излагањем конкуренцији. За разлику од класичних индустријских политика, нова генерација индустријских политика није тежила ограничењу конкуренције, већ се ослањала на предности конкурентских тржишта и дискурс о економији заснованој на знању. Због тога је индустријска политика постала све више повезана са политиком иновација и предузетништва (Mazzucato, 2011; 2013; 2015) уз јачање „предузетничке“ улоге државе у иновацијама.

Амбициозна стратегија *Европа 2020* иницирала је нове трендове индустријске политике на нивоу ЕУ, пре свега „паметни, одрживи и инклузивни раст“<sup>1</sup>. Стратегија дефинише три кључна задатка нове индустријске политике ЕУ: први, да успостави јасан и за све актере предвидљив законски оквир, који омогућава стварање и функционисање ефикасне индустрије, као и динамичну предузетничку активност; други, обезбеђивање услова који су неопходни да индустрија остане најважнија делатност за реализацију конкурентског потенцијала ЕУ; и трећи, дефинисање институционалног оквира и инструмената, који омогућава да се пораст конкурентности ЕУ усклађује са политиком економске, социјалне и територијалне кохезије. Под окриљем тог документа Европска комисија покренула је низ „водећих иницијатива“, међу којима су најзначајније дигитална агенда (ЕС, 2010b), интегрисана индустријска политика ЕУ (ЕС, 2010c) и „унија иновација“ (ЕС, 2010d). Према документу „*За ренесансу европске индустрије*“/*For a European Industrial Renaissance* који је Европска комисија усвојила у јануару 2014, нова индустријска политика и са њом повезане услуге – насупрот донедавном ослањању претежно на услуге – треба да заузме централно место као покретач бизниса, запошљавања и раста, и пораста конкурентности у другим областима.<sup>2</sup> Нови концепт треба да омогући индустријску и другу „ренесансу/обнову“ Европе. Сврха креирања нове индустријске политике ЕУ је подстицање индустријског раста, конкурентности и запошљавања, односно одрживи и инклузивни раст, уз

1 Документ утврђује основни стратешки правац дефинисан као „развој привреде засноване на знању“, који се остварује кроз побољшања у погледу: продуктивности производње; извоза; иновација и одрживости индустријског раста; пословне средине; инфраструктуре; и финансија и улагања.

2 Главни покретачи индустријског развоја су инвестирање у знање, и боље коришћење научних истраживања и резултата у припремању, доношењу и остваривању јавних политика; боље коришћење иновација и проналазака у управљању, и на том основу поновно заузимање лидерске позиције ЕУ у глобалним оквирима; стварање и ширење знања, укључујући и нове облике предузетништва и давање „приоритета над приоритетима“ тзв. угљенички ефикасном и енергетски ефикасном производном сектору и циркуларној економији. Европска привреда не може да „опстане на одржив начин“ без снажне индустријске основе, тј. без знатног пораста учешћа индустрије у њеном БДП-у (ЕС, 2012, *Mission Growth: Europe at the Lead of the New Industrial Revolution*).

јачање институционалног оквира и инструмената кључних политика. Циљ нове индустријске политике је да, партнерством власти и индустрије, стварају боље могућности за међународну сарадњу, умрежавање у индустрији, трансфер знања, стварање предузетничких вештина и технолошких способности и капацитета који могу подржати развој у складу са *Европа 2020*. Постоје два пројекта из програма *EU Horizon 2020* која су релевантна за нову индустријску стратегију: 1) *Финансијске и институционалне реформе за предузетничко друштво/ Financial and Institutional Reforms for Entrepreneurial Society*, пројекат који је усредсређен на паметан, инклузиван и одржив раст у Европи ради подршке имплементацији Стратегије „Европа 2020“ и обнове способности Европе за иновације, раст и стварање радних места, и 2) пројекат *MAKERS (Marie Skłodowska-Curie)*, који истражује покретаче и динамику конкурентности производних сектора ЕУ кроз иновативна истраживања, обуке и кадровску мобилност.

Приступ паметне специјализације представља један од најважнијих стубова, уз могућност суфинансирања из ESIF-а широм ЕУ (ЕС, 2017). Без обзира на улогу РИСЗ у усклађивању суфинансирања ESIF са циљевима политике вишег нивоа, чини се да се главне предности приступа паметној специјализацији, посебно у недовољно развијеним регионима у Јужној и Источној Европи, односе на политике и даљи управљачки и институционални аспект индустријске политике. Сарадњом током процеса колективног предузетничког „откривања“ јавни и приватни агенти могу изградити међусобно поверење, репутацију и кредибилитет. Истовремено, међусекторско креирање политика може се побољшати током процеса због заједничког рада различитих јавних актера. Процедурална страна паметне специјализације одражава основне принципе новијих индустријских политика јер се чини да приступ подржава институционалне предуслове експериментисања и колективног „самооткривања“ (Benner, 2018; Kroll, 2015).

Други главни оквир политике који је релевантан за индустријску политику ЕУ је истраживачки и иновациони оквирни програм *Horizon 2020*. Програм промовише научне, истраживачке, развојне и примењене иновације и састоји се од три приоритета: научна изузетност; индустријско лидерство; и друштвени изазови. Први приоритет укључује финансирање истраживачких пројеката које додељује Европски истраживачки савет, подршку колаборативном истраживању нових технологија и промовисање мобилности истраживача и истраживачке инфраструктуре. Други приоритет у индустријском лидерству је фокусиран на промоцију иновација, посебно у малим и средњим предузећима/



МСП, и на дефинисан скуп погодних технологија. Трећи приоритет односи се на листу дефинисаних друштвених изазова и подржава мултидисциплинарна истраживања. Horizon 2020 комбинује подршку „одозго наниже“ и „одоздо навише“ у истраживању и иновацијама, уз преузимање знатног ризика због амбициозних и несигурних резултата на рачун јавног сектора.

Два главна оквира индустријске политике ЕУ показују предузетничке аспекте индустријске политике. Региони или државе осмишљавају своје властите оквири и стратегије паметне специјализације које подстичу експериментисање на нивоу политике. Спор опоравак европске индустрије након рецесије показао је да је без циљаних интервенција за покретање конкурентских индустрија тешко достићи економски раст (Pianta, 2015). Зато индустријска стратегија обухвата скуп мера које држава предузима како би побољшала перформансе индустријских компанија, сектора и производних кластера ка жељеном циљу (Pitelis, 2015). Ове мере укључују подршку политици нове индустрије, науке, технологије и иновација, развоја људског капитала, јавних набавки, де/регулације, антимонополској политици, политици спајања компанија, политици СДИ, правима интелектуалног власништва, алокацији финансијских ресурса и развоју регионалних производних кластера (Cimoli et al., 2015). Савремена индустријска стратегија захтева координирани политички оквир који обухвата и подржава секторске међузависности између производње и услуга.

Новији приступи индустријске политике који се фокусирају на каталитичке и олакшавајуће интервенције власти постали су супротстављени неокласицистичким *laissez-faire* приступима, и заговарају експериментални став политике (Benner, 2019). Новије индустријске политике, укључујући концепт „предузетничке државе“, позивају владе да преузму каталитичку и олакшавајућу улогу у повећању иновација, и самим тим и економског раста. Током протеклих деценија, државе су експериментисале са неким од ових нових приступа, као и ЕУ. Током последње деценије дошло је до промена у разумевању индустријске и регионалне политике у ЕУ. То подразумева *напуштање традиционалног неокласичног приступа* (често просторно недефинисаног) и *оријентисаност на просторно/ локацијски заснован приступ* RIS3 са фокусом на коришћење политика за развој знања и иновација ради подизања регионалних предности и способности. RIS3 (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation) приступ је кључна компонента у документу „Европа 2020“ „Унија иновација“ и у *Кохезионој политици ЕУ 2014-2020*.

Европска комисија (2017) је објавила нову индустријску стратегију која сумира иновациону политику, дигитализацију и „зелену“ економију са циљем подршке паметном, инклузивном и одрживом расту применом RIS3 (ЕС, 2017). Државе ЕУ морале су да развију оквире политике за паметну специјализацију ради приступа суфинансирању од 2014-2020. Примена RIS3 постала је ослонац кохезионе политике, с обзиром на њену релевантност и фокусираност на ендогени развој региона. Због тежишта на структурним променама, *RIS3 се квалификује као индустријска политика ЕУ* (Radosevic, 2017).

Индустријска политика поново користи шири, свеобухватнији, системски и динамички скуп интервенција политика него што је било у претходном периоду, укључујући подршку за иновације. С обзиром на економску повезаност између ЕУ и њеног суседства, отворено је питање како нови трендови индустријске политике ЕУ (укључујући иновације и регионалну политику) могу допринети дугорочном развоју у земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Такође, током последње декаде дошло је до померања индустријске стратегије ЕУ од „хоризонталне“ политике на макро нивоу које имају за циљ да омогуће конкурентно окружење за раст и иновације пословања, и иницијатива на територијалном нивоу за побољшање „регионалне конкурентности“ - ка више „неутралним“, „селективним“ или „вертикалним“ начинима интервенције (Bartlett, 2014). Потреба за уравнотеженијим начинима интервенције политика подразумева мере за подршку сектора комбиновањем „вертикалне“ интервенције политике и регионалног/локалног локацијског приступа који заговара идентификовање секторских/индустријских питања на том територијалном нивоу, односно иновативну „хибридну“ интервенцију политика. Ове интервенције обухватају „експериментални“ приступ политици који се манифестује у истраживачким и иновацијским стратегијама за паметну специјализацију (РИС3) у ЕУ. С3 је просторно заснован приступ који заговара интервенције политика за подршку специфичним „експериментима“ и активностима у оквиру региона и коришћењу потенцијала за иновације, пренос знања и њихову комерцијалну употребу.

Оквир РИС3 није довољан за „индустријску ренесансу“ широм Европе с обзиром на изазове за регије које заостају у развоју. Недовољно развијене регионе обично карактерише нижи потенцијал у погледу предузетничког талента, радних вештина и технолошких капацитета и способности, као основе

за нове идеје, активности, подршку, усвајање и примену нових технологија и развој нових специјализација. Активности стварања (нове) вредности одвијају се у „процесу откривања предузетништва“ углавном „одоздо навише“ (Foray, 2019) и надограђују се на постојеће ресурсе региона олакшавајући развој нових регионалних специјализација. Политике на субнационалном/ регионалном нивоу засноване на локацијском приступу, идентификују секторе и технолошке области у којима регионална политика подстиче процес локалних иновација у специфичним областима (Camagni and Capello, 2013). Они оцењују да већина региона још увек нема све потребне институционалне и организационе механизме за потпуни статус система регионалних иновација/РИС и предлажу политику паметних иновација као „корак даље“ прилагођавајући је кроз концепте „уграђености“ и „повезаности“. Doreux (2002) указује на неколико врста RIS: 1) организационо слаб RIS (недостатак актера способних за заједнички прогрес), 2) фрагментисани RIS (недостатак регионалне сарадње и поверења), и 3) „закључани“ RIS (својствен старим индустријским регионима које карактеришу застареле технологије као фактор блокаде RIS) и предлаже да иновационе политике буду више усмерене на МСП.

Развијене регије („лидери“) усмеравају улагања у истраживања и развој технологија, док се регије које имају мање потенцијале фокусирају на примену тих технологија („следбеници“). Актери на регионалном нивоу требало би да идентификују способности, снаге и могућности које постоје у региону у колективном процесу предузетничког откривања (Foray et al., 2009). Државе ЕУ морале су да развију оквире политике за иновације и паметну специјализацију ради приступа суфинансирању ESIF током периода од 2014-2020. што је условило доношење RIS3 у регионима широм Европе. С обзиром да је оваквим условљавањем паметна специјализација постала ослонац кохезијске политике, очигледна је њена релевантност за регионални развој. Radosević (2017) сматра да је главни изазов за европску „периферију“ (земље Западног Балкана) - недостатак полуга за раст. Он указује да земље „Западног Балкана“ нису активне у развоју светске технологије, да је већина технолошких напора усмерена на увоз страних технологија и овладавање производним способностима, и да ове државе карактерише проблем индустријског заостајања. Радошевић указује да Србију и земље Балкана карактерише релативно развијено истраживање технолошког развоја и иновационих капацитета са доминацијом супституције увоза (уз знатно смањење до 2000.), уз локалне капацитете као ограничење одрживог раста.

Поређење СЗ и Хоризонт 2020 као основних оквира индустријске политике показује да оба концепта следе различите, али комплементарне елементе. Док приступ СЗ (под окриљем политике кохезије) следи територијалну логику која се фокусира на ендогени развој региона, Хоризонт 2020 карактерише просторно „затворена“ логика развоја која тежи ка изврсности. Оба главна стуба индустријске политике ЕУ одражавају тенденције новијих индустријских политика, стављајући нагласак на експериментисање, „самооткривање“ и јавна предузетничка улагања како би се смањили ризици приватних улагања. Иако је програм Хоризонт 2020 осмишљен да промовише изузетна истраживања и њихову комерцијализацију преко иновација, приступ СЗ требало би да омогући користи од ових иновативних импулса регионалним креаторима политика и приватним предузећима, пре свега коришћењем средстава фондова ЕУ.

Кохезиона политика ЕУ од 2014-2020. године у фокусу има преусмеравање тенденција иновација са национално оријентисаног на регионални ниво, стимулишући регионе да иновирају економију „одоздо навише“. Листа држава према степену иновација доступна је на сајту Европске Комисије (ЕС, 2018). Према тој листи, у 2018. години водећи иноватори су: Данска, Финска, Луксембург, Холандија, Шведска и Велика Британија; снажни иноватори су: Аустрија, Белгија, Француска, Немачка, Ирска и Словенија; умерено јаким иноваторима има 14, док су скромни иноватори Бугарска и Румунија.

Требало би узети у обзир да развој индустрије 4.0 може проузроковати „драматичне“ помаке у регионалном расту или паду БДП и расту незапослености. Зато је локалном нивоу пренето дискреционо право у реализацији широко постављених циљева (централних и локалних нивоа). У стварности, спровођење СЗ углавном је ограничено slabим институционалним капацитетима и способностима, посебно у неразвијеним регионима (Morgan, 2018).

### **3 ИЗАЗОВИ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Европски развој се налази у критичној позицији, утопљен у slabом економском и индустријском расту и суочен са великим социоекономским изазовима и изазовима одрживости (ЕС, 2014а). Последице глобалне економске и финансијске кризе су резултирале економским слабостима и растућим социоекономским неједнакостима између држава и на

субнационалном нивоу, посебно у регионима који заостају у развоју. Потоњи региони постају посебно маргинализовани што је довело до пораста незадовољства јавности европским пројектом (Rodriguez-Pose, 2018). Ови изазови отварају питање улоге индустријске стратегије за остваривање инклузивног и одрживог социоекономског раста на свим нивоима. У томе посебан значај има потенцијална могућност за смањење раста/"degrowth" или „жртвовани раст“ као могућа последица одрживог развоја у 4ИР.

У делу земаља ЕУ које су специјализоване за иновативне (индустријске) активности стварања (нове) вредности, евидентни су високи трошкови истраживања, дизајна, маркетинга и логистике, при чему је подстицана алокација производње у мање развијене државе са ниским трошковима (тј. подстицан је талас пресељења индустрије и СДИ у Источну и Јужну Европу и азијске земље). Консеквентно томе, знатан део ко-креираневредности није задржан у ЕУ (Bailey et al., 2018). Политика развоја индустрије која је (територијално) одвојила иновације и производњу, допринела је нарушавању европске индустрије и у многим земљама ЕУ резултирала је превеликим уделом сектора неразмењивих производа и услуга (неизвозног карактера). Процес деиндустријализације снажно је погодио већину европских земаља и пре настанка глобалне економске и финансијске кризе<sup>3</sup>. Утицај глобалне кризе је рефлектован кроз губитак око 20 милиона радних места у индустрији (у периоду 2007-2016), смањење производње, продуктивности и конкурентности.<sup>4</sup> Разлози су бројни, међу којима су и недовољна улагања у иновације у индустријским предузећима.

Неки истраживачи указују да су производни процеси и иновације уско повезани и да имају користи од синергетских ефеката услед ко-локације (Ketovivi and Ali-Yrkko, 2009), тј. да стварање и задржавање нове вредности на „истој локацији“ доприноси одрживом регионалном расту (Bailey et al., 2018).

---

3 На овај тренд уочен 80-их указује Bollino (1983) наводећи да је ЕУ направила суштинску грешку „... када пажња креатора политике није била одржање јаке индустрије, већ се заснивала на раширеном схватању да се модерне привреде све више заснивају на сектору услуга и да индустрија не игра више значајну улогу“. Због делимичног неуспеха либералног концепта и јаке светске конкуренције, актери ЕУ закључили су да се морају тражити нова решења, утемељена на отклону од доминације услужних делатности у БДП-у, са циљем да се сачува и иновира индустријска политика. Савић и Зековић (2004) оцењују да је убрзано слабење конкурентности ЕУ покренуло њене лидере да утврде могуће узроке те појаве и да предложе правце неопходних промена.

4 Према подацима EUROSTAT-а у периоду 2007-2016. године индустријска запосленост смањена је са 55,41 милион радника на 35,6 милиона радника.

Могуће повлачење интензивнијих активности на иновацијама у ваневропска индустријска подручја могло би да дестабилизује базу иновација у ЕУ (што се већ догодило у фармацеутском сектору, инжењерингу, ИКТ) и проузрокује даљи пад индустрије.

ЕУ је иницирала „индустријску обнову“ ради превазилажења структурних слабости, поновног успостављања равнотеже привреде у односу на производњу (Wade, 2009; Pitelis, 2015) и *обнове индустријске конкурентности* са циљем повећања удела индустрије у БДП на 20% до 2020. године. За реализацију „европске индустријске ренесансе“ као централног дела „економске ренесансе“ потребно је јачање фондација за посткризни раст и модернизацију. Реиндустријализација подразумева иновативну, „зелену“, технолошки напредну и савремену индустрију која подржава преко 23 милиона МСП у „срцу“ европске економије. Оквир за стратегију реиндустријализације чине: приступ финансијама и капиталу; приступ тржиштима; обука, и веће инвестирање у тржишне иновације (из бројних извора). Инвестирању у шест приоритетних области је намењено 100 милијарди евра до 2020. године (индустрија, технологије, чисте технологије и саобраћај, биопроизводи, грађевинарство и сировински материјали, и паметне мреже). У том процесу држава је савезник пословању, посебно имајући у виду нови закон о малим предузећима (нпр. отварање фирме за три дана, 30 дана за прибављање трговинских дозвола, уклањање ограничавајућих пословних одредби, и др.). Већа индустријска конкурентност региона може повећати резилијентност економије на утицај разних неизвесности (што је доказано током глобалне кризе).

Досадашњи постфордистички концепт развоја показује да је социјална и политичка пажња била усмерена на услуге и на потрошњу, мање на стварање нове вредности. Друштво усмерава *стварање нове вредности развојем индустрије*, јер без производних капацитета нема настанка нове вредности и благостања. Другим речима, нова индустријска стратегија требало би да одговори на бројне изазове и циљеве као што су: убрзање индустријског раста; инклузивни и одрживи социоекономски раст; решавање структурних слабости; повећање конкурентности; стварање (и задржавање) нове вредности ради постизања одрживог раста региона; дигитализација економије и индустрије; оптимално коришћење напредне дигиталне технологије и дигиталних вештина у заостајућим регионима; подршка за раст локалне економије развојем дигиталне инфраструктуре; јачање интерне тражње у ЕУ; подизање нивоа иновација и инвестирања у нове технологије;

боља координација индустријске, регионалне и других политика; обезбеђење приступа приуштивим индустријским инпутима; стварање предузетничких вештина и технолошке оспособљености на регионалном нивоу; едукација; координација индустријске политике са кохезионом политиком.

Такође, задатак нове индустријске стратегије је да предложи концепт и начин трансформисања дела традиционалне индустрије у индустрију 21. века, да предложи концепт новог индустријског развоја у оквиру 4ИР и глобализације, као и инструменте за имплементацију (нпр. мобилизација регионалних фондова са националним инструментима и инструментима ЕУ у подршци иновацијама, радним вештинама и предузетништву, при чему остаје загонетка да ли предност дати регулацији или интеграцији тржишта).

Нова индустријска политика подразумева промену концепта производње у оквиру 4ИР: напуштање концепта „економије обима“ уз опште прилагођавање производње ка „економији малих серија квалитетних производа по ниским ценама“; уважавање индивидуалних преференци купаца, и тзв. масовну персонализацију производа (антропоцентрична производња); *дигитализацију* као изазов (умреженост свих актера-јавних, приватних и „трећих“ лица и капацитета); заснованост 4ИР на когнитивној револуцији, итд. Нови ланци вредности у индустрији остварују се кроз дигиталну инфраструктуру: вертикалне дистрибутивне мреже, развој производа и услуга; хоризонталне дистрибутивне мреже између добављача, произвођача и купаца, стварајући нове производе у циркуларном ланцу интегрисањем производње и услуга.

Трансформација индустрије подстакнута је утицајем глобалних контекстуалних фактора и разних изазова. Због тога индустрија подразумева концепт социоекономске и просторно-еколошке одрживости, укључујући економску успешност, социјално благостање, допринос очувању квалитета животне средине и ефикасном коришћењу ресурса.

Нове технологије 4ИР и дигитализација трансформишу постојеће индустријске структуре, отварајући нова питања политике конкуренције, образовања, обуке и нових неусклађености вештина, управљања и регулације (Angelov et al., 2012). Нова индустријска стратегија ЕУ требало би да боље усклади политике кроз технологију, секторе и локацију, у истовременом процесу који ствара (и задржава) веће могућности квалитетног запошљавања и повећања конкурентности у регионима на основама одрживости (нпр. развојем циркуларне економије (Andreoni and Chang, 2016)).

Промене савременог контекстуалног оквира, неолибералних трендова, геополитике, пораст (ауторитарног) популизма, национални стратешки интереси и други изазови могли би да наруше паневропску индустријску сарадњу и економску стабилност. Нови низ околности, дубоко мења улогу концепта обима, времена, сарадње, локације, глобалних и контекстуалних фактора, што имплицира потпуно нову перспективу индустријске стратегије/ политике у Европи. Зато би један од задатака нове индустријске стратегије требало да обухвати бољу координацију политика на регионалном, националном и европском нивоу ради омогућавања одрживог и инклузивног раста и територијалне кохезије. Индустријска стратегија, као локацијски заснована политика, може бити снажно средство за територијалну кохезију на различитим нивоима (нпр.видети Територијална агенда ЕУ 2020; ЕС, 2015). Територијална димензија индустријске политике, као инструмент бољег коришћења територијалног капитала, обухвата регионални развој под различитим утицајима и неизвесностима. При томе, један од нових императива у стварању регионалног раста/ развоја могла би бити резилијентност индустрије. Чини се да недостаје прихватљива дефиниција регионалне индустријске резилијентности, погодни приступи за мерење резилијентности у пракси и у шемама регионалних економија, посебно у погледу утицаја различитих шокова или неизвесности.

### **3.1 Нова индустријска политика предузетничке државе и иновациона политика**

Ради подстицања индустријског развоја кроз иновације, државе морају створити тржишта која још увек не постоје (Mazzucato, 2015), уз предузетничке инвестиције у иновативне активности. Она указује на сложену природу иновација која захтева од држава промоцију „оријентације на мисију“ (Mazzucato, 2017), истраживање и иновације, и усмеравање на експериментисање „одоздо-навише“ и „самооткривање“. Benner (2019) указује на нејасну улогу дефинисања мисија за предузетничке индустријске политике. Идеја о предузетничкој држави је у складу са новијим индустријским политикама, тј. подршком економији заснованој на знању. Новије индустријске политике предузетничке државе карактерише: а) олакшавајућа каталитичка улога у подршци иновацијама у сложенем друштвено-економском контексту; б) портфељски приступ који се заснива на покретању структурних промена (кроз науку, истраживања, образовање, предузетништво) на широком нивоу, на различите начине и под изузетно повољним условима; в) да држава сноси



ризике неуспеха развоја иновационих активности и пројеката преузимајући неизвесности и ризике до нивоа који омогућава даља комерцијална приватна улагања, и то на тржиштима која је чак држава створила (Mazzucato, 2011); и г) приступ повољном експериментисању уз преузимање свих ризика са иновацијама од стране јавног сектора (креатора политика). Постојећа индустријска политика ЕУ сажима широк обухват политика и програма у индустрији (ЕС, 2017) преко инструмената:

- Европског структурног и инвестиционог фонда (ESIF) у оквиру кохезијске политике ЕУ (Европски фонд за регионални развој, Европски социјални фонд, Кохезијски фонд);
- Паметног приступа специјализацији у оквиру политике кохезије као *ex-ante* услова за приступ иновативним линијама суфинансирања ESIF, као и Платформе паметне специјализације Европске Комисије;
- оквирног програма Хоризонт 2020;
- програма подршке МСП (COSME) који укључује предузетништво;
- подршке иновацијама, индустријализацији и предузетништву средствима Европског фонда за стратешка улагања, Европске опсерваторије за кластере и индустријске промене и др.

Иновације као „главни маркер“ и покретач раста и конкурентности, покрећу питање њиховог трансфера у ефективну дифузију иновација у различитим економијама чланица ЕУ (Anderson and Stejskal, 2019). Постоје знатне регионалне разлике у погледу раста територијалних иновација у ЕУ. У прошлој декади продубљен је јаз у продуктивности између водећих и заостајућих фирми, сектора и држава, због недовољне дифузије технологија и иновација (Andrews et al., 2016) и недовољног предузетничког капитала (ЕС, 2018). Системи територијалних иновација/STI настали су 80-их година 20. века у оквиру дистрибуције економског раста (Crevoisier, 2014) и интегришу различите теорије и концепте као што су индустријске зоне, иноваторски миље, нови индустријски простори и локални производни системи. STI обухвата интеракције између компанија у просторном контексту и њиховог односа са социјалним и економским окружењем, са посебним фокусом на иновационо усмерене активности и специфичности региона. Национални институционални оквир има јак утицај на иновациони систем као што је нпр. предузетнички систем регионалних иновација и систем институционалних регионалних иновација (својствен либералним и координисаним тржиштима/економијама). Једно од питања иновационе политике је да ли је ефикасност дифузије иновација одређена изузетношћу иновације или дефицитом иновација у неком подручју.

### 3.2 Перспективе нове индустријске политике ЕУ после 2020.

Подстицање новог креативног размишљања о индустријској стратегији ЕУ подразумева усклађивање кључних развојних изазова постојеће индустријске и кохезионе политике ЕУ (2014-2020), документа *Европа 2020*, Европског истраживачког и Иновационог програма, програма COSME (посвећеног развоју МСП) и програма Хоризонт 2021- 2027 (ЕС, 2017). Два главна оквира ЕУ - Хоризонт 2020. и „стратегија паметне специјализације” обликују европски приступ индустријској политици (који су обавезујући услов и за земље кандидате за проширење ЕУ). Они укључују ангажман заједнице, бољу координацију политика, одрживи друштвено-економски развој и територијалну кохезију, засновану на холистичком, мултисекторском и мисијском приступу креирању индустријске стратегије, уз мултиактерске организационе иновације.

Перспективе будуће иновационо усмерене индустријске политике ЕУ након 2020. године утемељене су на новом оквиру – Хоризонт 2021-2027. који се заснива на три стуба: 1. научној изузетности; 2. глобалним изазовима и европској индустријској конкурентности, и 3. Иновативној Европи. Главне новине у Хоризонту 2021-2027. су: а) *увођење Европског савета за иновације/ European Innovation Council*, као *one-stop-shop*, који ће пружати подршку иновацијама, помоћ иноваторима у стварању будућих тржишта, подстаћи приватне финансије и нове компаније, агилност, проактивни менаџмент и праћење, уз коришћење два комплементарна инструмента за премошћавање јаза од идеје до пројекта; б) *истраживања, развој и мисије*<sup>5</sup>– креирањем више утицаја кроз мисијску оријентисаност и укључивање јавног, приватног и цивилног сектора ради бољег задовољења потреба друштва и грађана (Mazzucato, 2018); в) *могућности проширења и јачања међународне сарадње*; г) *политика отворене науке* ради оснаживања науке; д) *нови приступ партнерству* који укључује рационализацију финансирања кроз копрограмано, кофинансирано институционализовано партнерство, уз нову генерацију објективно вођених и амбициозних партнерстава у подршци договореним циљевима политике ЕУ; и њ) *ширење изврности*.

5 Мисију чини низ акција намењених постизању смелих и инспиративних, као и мерљивих циљева у задатом временском оквиру, са утицајем на науку и технологију, друштво и грађане, које превазилазе појединачне акције. Укупно пет области мисија ће бити кодизајниране са земљама ЕУ, заинтересованим странама и грађанима и програмиране у оквиру стуба „глобалних изазова и индустријске конкурентности“.

Други стуб Хоризонта („глобални изазови и индустријска конкурентност“) укључује раст кључних технологија и решења на којима почивају политике ЕУ и циљеви одрживог развоја. Хоризонт 2021-2027. садржи шест основних кластера: 1. здравље; 2. култура, креативност и инклузивно друштво; 3. грађанска сигурност за друштво; 4. дигитализација, индустрија и свемир; 5. климатске промене, енергија и мобилност; и 6. храна, биоэкономија, природни ресурси, пољопривреда и животна средина.<sup>6</sup>

ЕК је ангажовала стручњаке за политике на развоју студија, студија случаја и извештаја о томе како ће функционисати концептуална новина - приступ политика оријентисаних на мисију („мисијски-оријентисане политике“).

Процес стратешког планирања биће посебно фокусиран на глобалне изазове и индустријску конкурентност, уз широку партиципацију актера и партнерстава. У оквиру другог стуба („глобални изазови и европска индустријска конкурентност“) предвиђа се развој првог *Стратешког плана Хоризонт Европа 2021-2024*. План ће идентификовати главне покретаче политике, стратешке приоритете и циљане утицаје које треба постићи, као и утврђивање мисија. Једна од дилема јесте постизање пристрасности секторских приоритета иновационе политике („sector-non-neutral innovation policy“, Foray, 2018). Планирано је да први *Стратешки план Хоризонт Европа* буде усвојен од стране Европске комисије до краја 2019. године. Такође ће обухватити јачање европског истраживачког простора, као и релевантне активности у оквиру основних кластера. Процес треба да идентификује кључна подручја за подршку истраживању и иновацијама и њихов циљани утицај; партнерства; мисије; области сарадње.

Трећи стуб („иновативна Европа“) укључује новине - Европски савет за иновације, европске иновативне екосистеме, оснивање Европског института за иновације и технологију.

---

6 Председник ЕК поставио је пет мисијских одбора (за сваку област мисије) који ће помоћи у прецизирању, дизајнирању и имплементацији мисија у Хоризонт 2021-2027. Области мисија су: 1. прилагођавање климатским променама, укључујући социјалне трансформације; 2. канцер; 3. здравље земљишта и храна; 4. климатски-неутрални и „паметни“ градови; 5. здрави океани, мора.

## 4 ДОСАДАШЊИ РАЗВОЈ ИНДУСТРИЈЕ У СРБИЈИ

Основна карактеристика индустријске производње у Србији у последње три деценије је одвијање процеса деиндустријализације, која подразумева снижавање учешћа индустрије у креирању бруто домаћег производа (БДП), бруто додате вредности (БДВ) и учешћа запослености индустрије у укупној запослености (Хаџић и Зековић, 2019). У случају Србије то није била последица природног мењања структуре стварања БДП, процеса реструктурирања као код развијених земаља, због натпросечног раста и развоја сектора услуга, нити као код земаља у транзицији у Централној и Источној Европи, где је долазило до тзв. транзиционог шока због реструктурирања привреде и прилагођавања на тржишни начин привређивања. При том треба јасно разликовати три потпериода са различитом динамиком раста и развоја индустрије, са различитим општим условима пословања и различитим узроцима процеса деиндустријализације: прво, период 90-их година; друго, прву фазу транзиције (2000-2008.) на коју се надовезује стагнација у развоју током кризног периода све до 2014. године, и треће, период опоравка од 2015. године.

### 4.1 Период 90-их година 20. века

Током 90-их година започете су назнаке промена друштвено - економског система у бившој СФРЈ, које нису реализоване, првенствено због неекономских разлога. Са становишта транзиције ова деценија се може сматрати изгубљеном, не због неповољних услова за раст и развој услед неекономских разлога, већ због неискреног приступа преласку на тржишни начин привређивања (Галић, Радовановић, Фабрис, 1998) Истовремено, током овог периода остале земље Централне и Источне Европе су ушле и привеле крају прву фазу транзиције, тако да је у међувремену дошло до великог развојног заостатка Србије у односу на њих.

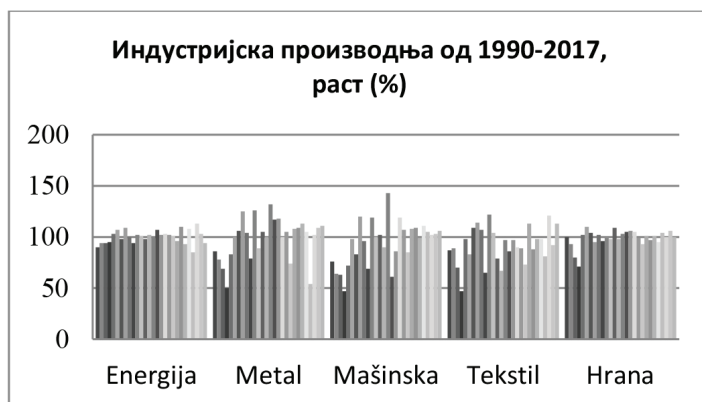
Драстичан пад индустријске производње у Србији догодио се на почетку 90-их, нарочито током периода хиперинфлације 1992-1993., која се сматра најдужом по трајању и другом у економској историји по висини стопе раста цена (Филиповић и Хаџић, 2009). Након тога, напоре са иницирањем антиинфлационог програма уследио је опоравак, са падовима током 1998. и 1999. године, због заоштравања санкција међународне заједнице и непосредне штете изазване бомбардовањем земље (Графикон 1).



Графикон 1. Индустријска производња у Србији(2018 =100)

Извор: Статистички билтен НБС

При том треба имати у виду да све области и гране индустрије нису биле подједнако погођене, већ зависно од утицаја узрока који су условили пад производње. Најмањи пад забележен је код производње енергије и хране, с једне стране, јер је у условима драстичног пада БДП и стандарда становништва морала бити обезбеђена основна потрошња домаћинства (Хаџић и Зековић, 2019). С друге стране, највише погођене индустријске гране биле су везане за традиционалне извознике, као што су метална и машинска индустрија, производња дрвета и намештаја, текстилна индустрија и конфекција, производња коже и обуће (Графикон 2).

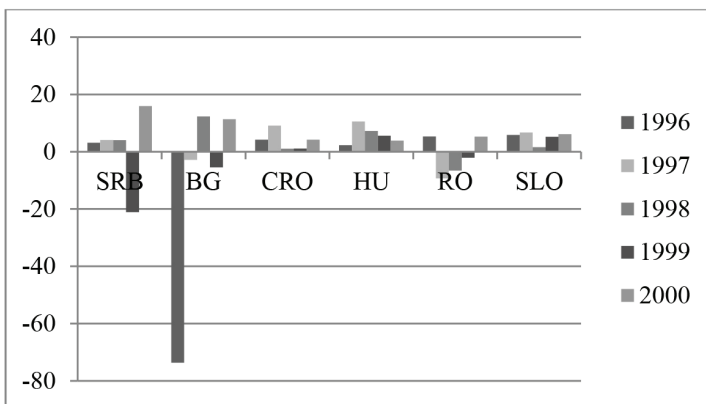


Графикон 2. Годишњи раст индустријске производње у Србији (по намени)

Извор: Статистички билтен НБС

У другим земљама у транзицији током ове деценије дошло је до мањег или већег транзиционог шока (нпр. пад од 70% у Бугарској у једној години, Графикон 3) услед преласка са државно-планског привређивања на тржишни начин, због чега је дошло до пада производње у првој фази реструктурирања (Графикон 3). У Србији је истовремено дошло до драстичног пада који није био везан за транзицију, већ првенствено за неекономске разлоге: прво, распад јединственог тржишта СФРЈ на коме је размењивано око 70% БДП као први екстерни шок, друго, свеобухватне санкције међународне заједнице уведене 1992. године из којих су биле искључене једино набавка нафте и лекова, треће, губитак значајног тржишта бивших чланица Савета за узајамну економску помоћ (СЕВ-а), које су ушле у процес промена, и четврто, непосредна и посредна штета од бомбардовања земље 1999. године (Савезни завод за планирање, 2000). Ови узроци се често пренебрегавају, не само од стране иностраних, већ и домаћих економиста, а објективно су узроковали економску кризу и допринели паду БДП-а за више од 50%.

Када је реч о запослености у индустрији треба имати у виду да и поред дубоке економске кризе са којом се Србија суочила током 90-их година 20. века, предузећа која су била у друштвеном и државном власништву нису могла да се прилагођавају снижавањем броја запослених на неповољније услове пословања због забране отпуштања запослених током овог периода.



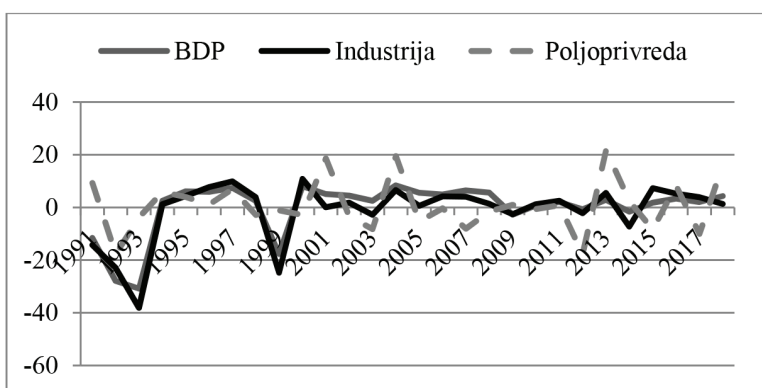
Графикон 3: Индустијска додата вредност, раст (%)

Извор: Светска банка

## 4.2 Период транзиције

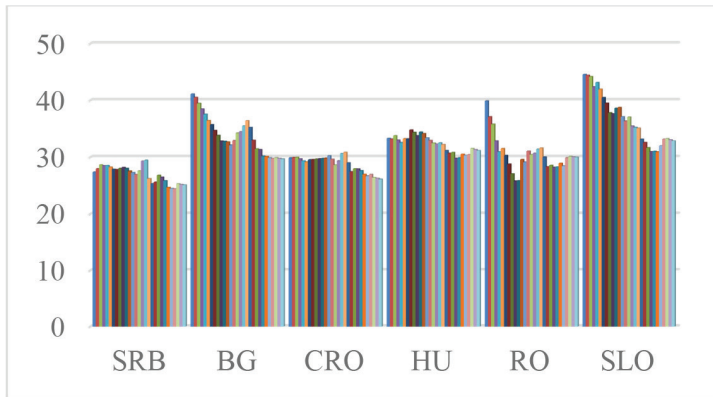
Србија је у процес транзиције из планско-тржишне на тржишну привреду ушла тек након политичких промена крајем 2000. године, практично као последња међу земљама Централне и Источне Европе и тај заостатак још увек није надокнађен. Основна карактеристика раста и развоја Србије у првој фази транзиције до 2008. године је спровођење неолибералног концепта развоја, другим речима вођење *ad hoc* економске и развојне политике, без јасно формулисаног концепта стратегије развоја. У овом периоду (2001-2008.) постигнута је веома висока стопа раста БДП од 5,4% (Хаџић и Зековић, 2019), првенствено због ниске статистичке базе, због чега није ни било, за земље у транзицији, карактеристичног транзиционог шока, тј. пада БДП.

У том периоду индустрија је и поред брзог опоравка производње забележила подпросечан раст, због чега је настављен процес деиндустријализације и снижавање њеног учешћа у стварању БДП (Графикон 4). Последица даљег наставка процеса деиндустријализације био је недостатак размењивих роба за извоз. Како је основна карактеристика овог периода био раст без развоја, јер се пораст БДП заснивао провенствено на порасту личне и јавне потрошње, Србија би се и без глобалне кризе суочила са развојним лимитима, и уз то са растућим и предимензионираним дефицитом трговинског биланса (преко 8 млрд. € у 2008. години), због кога је расла спољна задуженост земље.



Графикон 4. Кретање раста укупног БДП, БДП индустрије и пољопривреде (%)

Извор: РЗС



Графикон 5. Индустијска запосленост 1991-2019. (% укупне запослености)

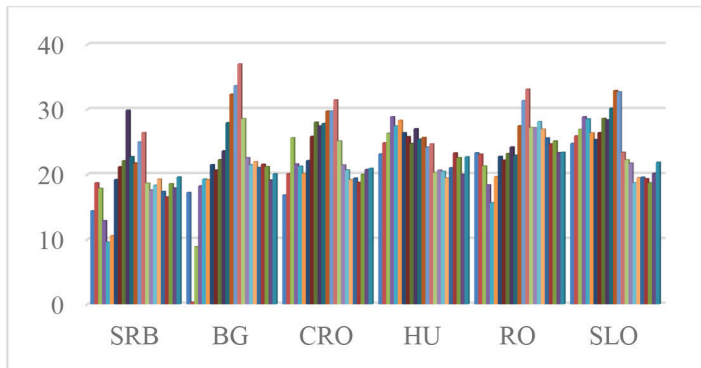
Извор: Светска банка

Друга димензија процеса деиндустијализације је снижавање индустријске запослености у укупној запослености. Током 90-их предузећа се због социјалних (законских) разлога нису могла прилагођавати нижој производњи смањивањем броја запослених, па се то догодило у првој деценији 21. века (Графикон 5). У односу на друге земље у транзицији у Србији индустријска запосленост има знатно ниже учешће у укупној запослености.

Не треба сметнути с ума да је у овом периоду у Србији изостало реструктурирање јавних предузећа и великих друштвених предузећа, доминантно индустријских, тако да је дошло до успоравања транзиције. Сprovedена приватизација у таквим околностима није могла да пружи пуне ефекте (2/3 предузећа је успешно приватизовано и реструктурирано). Започет је развој сегмента МСП, међутим, није створена критична маса ових привредних субјеката који би обезбедили ослонац даљег развоја привреде и делом преузели вишкове радника који су остали без посла у ранијим друштвеним предузећима у реструктурирању. Уз то, у овом периоду су се могли запазити ретроградни токови у процесу транзиције у делу изградње тржишно прилагођеног законодавства и институција, тј. због чега је дошло до погоршања општег амбијента за пословање.

Глобална криза која се крајем 2008. године почела преливати на Србију само је продубила супротности и заоштрила развојна ограничења са којима се Србија до тада суочавала. У периоду 2009-2014. године дошло је до развојне стагнације, укључујући индустрију (просечни раст БДП у том периоду био



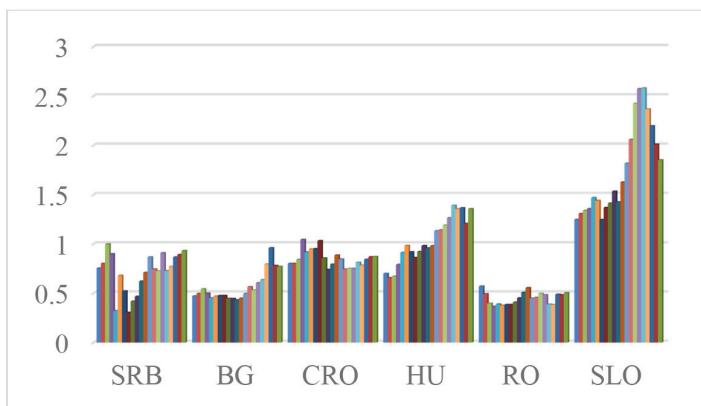


Графикон 6. Бруто инвестиције 1995-2017. (% БДП)

Извор: Светска банка

је 0,6%). Најозбиљнији развојни проблеми у том периоду били су велики буџетски дефицит (који је изазвао претерано учешће јавног дуга у БДП) и превелика задуженост у иностранству.

Уколико се траже дубљи узроци спорог опоравка индустријске производње током периода транзиције треба указати на ниску профитабилност, односно ниску додатну вредност појединачних предузећа, из које није било могуће озбиљније издвајати и улагати у раст и развој. У поређењу са другим земљама у транзицији Србија у овом погледу заостаје (Графикон 6). Другим речима, бруто штедња и инвестиције су били на нивоу испод 20% БДП, што није довољно са становишта потребе Србије за сустизањем земаља у транзицији и развијених земаља.



Графикон 7. Трошкови R&D 1997-2017. (% БДП)

Извор: Светска банка

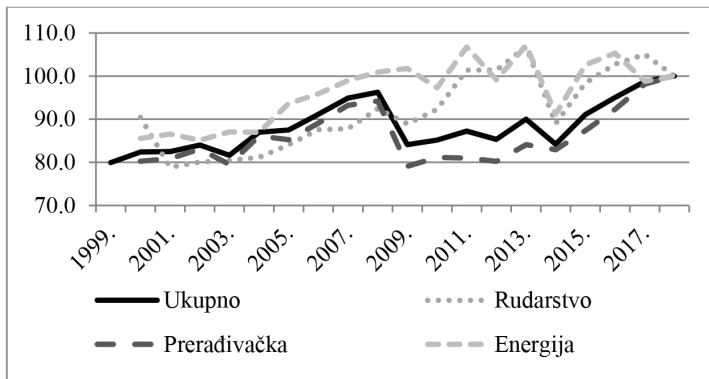
Овome се може придодати слабо поклањање пажње истраживању и развоју (Research and Development/R&D) у целини, а поготово од стране приватног сектора. У погледу трошкова за R&D у односу на БДП Србија је у бољој позицији једино у односу на Румунију (Графикон 7).

#### **4.3 Период опоравка 2015-2018. године**

Након 2014. године започет је тренд економског опоравка, где индустрија није изузетак, с обзиром на раст БДП током ових година – респективно, 1,9%, 3,3%, 2% и 4,4% (Републички завод за статистику, 2018), а у 2019. је пројектован раст од 3,5% (Народна банка Србије, 2019). Раст и опоравак су резултирали на основу раста домаће тражње, првенствено јавне потрошње преко инвестиција за инфраструктурне пројекте, нешто мање растом иностране тражње, с обзиром да су земље ЕУ највећи спољнотрговински партнери, и захваљујући порасту инвестиција, првенствено по основу страних директних инвестиција (СДИ). За неколико наредних година пројектован је раст БДП између 3-4% годишње. Иако респектабилна, ова стопа раста је испод развојних потреба Србије, имајући у виду потребу са сустизањем земаља у транзицији и развијених земаља, због дубоке кризе и заостатка који је настао током 90-их.

Два главна развојна проблема са којима се Србија суочавала - дефицит буџета и инострани дуг - стављени су под контролу. Буџетски дефицит је трансформисан последњих година у суфицит, захваљујући болним мерама које су уведене (снижавање плата у јавном сектору и пензија), тако да је дефицит од 3,7% и 1,4% БДП претворен у суфицит од 1,3% и 1,5% БДП у периоду 2015-2018. Као резултат, јавни дуг као удео у БДП смањен је са рекордних 75% у 2015. години на 56% у 2018. (51% у 2019). Као резултат раста обима извоза и опадања обима увоза током кризе и спољни дуг је смањен - као учешће у БДП са 76% на 63% у периоду 2014-2018.

Динамика раста индустрије у периоду опоравка привреде је повољна и натросечна. Раст укупне индустријске производње био је 7,3%, 5,2%, 3,9% и 1,3% респективно, тј. у просеку чак 4,4% годишње, док је истовремено БДП растао по просечној стопи од 2,9%. Оваква тенденција би нам дала за право да говоримо да у посматраном периоду опоравка долази до процеса реиндустријализације, што би, наравно, захтевало подробније доказе и даље анализе. Мора се истовремено приметити да у том периоду долази до успоравања раста индустрије, што би било неповољно уколико би се такав тренд наставио у будућности.

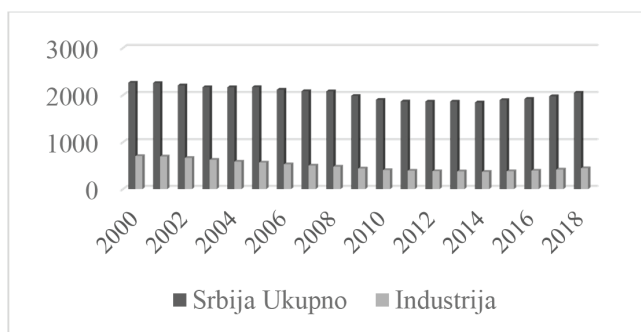


Графикон 8. Индустријска производња по намени у Србији (2018 =100)

Извор: РЗС

Уколико се посматра кретање динамике индустријске производње по намени, једини потпросечан раст је имало рударство, док је натпросечан раст забележен код прерађивачке индустрије и енергетике (Графикон 8). Овоме треба додати да се последњих година бележи знатнија динамика раста код производње хране, текстилне и металне индустрије (Графикон 8).

У периоду опоравка 2015-2018. године порасла је укупна и индустријска запосленост (Графикон 9). Укупна запосленост расла је по просечној стопи од 2,7% (2,8%, 1,3%, 2,9% и 3,9%, респективно), док је индустријска запосленост расла још брже, по просечној стопи од 4,8% годишње (3,0%, 3,7%, 5,8% и 6,7%, респективно) (Министарство финансија РС, 2018). Рацио индустријске у укупној запослености је повећан са 20% у 2014. на 21,8% у 2018. години. Овим се доказује теза да је у овом периоду започет тренд реиндустријализације.



Графикон 9. Укупна и индустријска запосленост у Србији (у 000)

Извор: РЗС

Када је реч о опоравку индустријске производње у овом и наредном периоду од великог значаја је пораст страних директних инвестиција, које су у 2018. години достигле рекордан ниво (2,4 млрд. евра). Проблем који је везан за раст индустрије заснован на СДИ (Бољановић и Хаџић, 2017) потиче од чињенице да тај раст није био заснован на повољном амбијенту за пословање, већ на субвенцијама које држава обезбеђује за свако ново отворено радно место на тај начин, компензујући генерално неповољне услове пословања. Други проблем везан за нове инвестиције засноване на СДИ тиче се природе ове производње, која је доминантно везана за велике производне ланце, а у Србији се алоцира производња ниског технолошког нивоа, која захтева масован, доминантно нискоквалификован људски рад. Додатни проблем представља чињеница коначних ефеката овакве производње, која је усмерена претежно на домаће тржиште, а не на извоз, чиме се поштрава проблем дефицита спољнотрговинске размене. Не најмање важан је проблем непланског карактера лоцирања ових капацитета и доношења *ad hoc* одлука када и где ће се оне реализовати, често без икаквог усклађивања са потребама просторног развоја.

## 5 ПЕРСПЕКТИВЕ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ

*Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године* (2011) и *Акциони план за њено спровођење* (2011) засновани на *Посткризном моделу економског раста и развоја Србије од 2011-2020.* (2010) предвиђају реиндустријализацију. До данас нису реализована предвиђања економског раста (просечна годишња стопа реалног раста БДП од 6%, раст БДП прерађивачке индустрије од 7,3%, повећање броја запослених за >400.000 радника, пораст продуктивности који повећава међународну конкурентност, удвостручење учешћа извоза у БДП, високе стопе раста инвестиција). Индустријска *Стратегија* (2011) је спорадично спроведена са фокусом на реструктурирање и регионални развој, али не и на раст индустријске конкурентности. То је први развојни документ који на конзистентан и целовит начин дефинише потребу реиндустријализације, извозну оријентацију индустрије, основне развојне приоритете индустрије Србије и начине њиховог остваривања. Стратегија је усаглашена са индустријском политиком ЕУ и циљевима документа *Стратегија Европа 2020*, јер полази од новог стратешког приступа, заснованог на инвестицијама у нову технологију, иновације и

људски капитал. За њену реализацију предвиђени су релевантни реформски кораци ради спречавања даљег суноврата индустријског развоја; смањивање препрека за инвестирање; дефинисање мера за умањивање пословних и инвестиционих ризика; јачање извозне конкурентности индустрије; дуплирање извоза и др. Структурне промене требало је да се одвијају у три фазе: 1) ревитализације и обнове; 2) реструктурисања (технолошке модернизације извозних области); и 3) развоја конкурентности индустрије - помаком од претежно нискотехнолошке структуре ка високим технологијама, као најтеже остварљив циљ, јер је Србија једна од најмање развијених земаља Европе. Ради се о промени укупне развојне парадигме, од традиционалног приступа који је заснован на експлоатацији природних ресурса на основу знатног обима инвестирања – ка развоју који је заснован на новим технологијама и иновацијама, образовању, сарадњи и партнерству и конкурентности по основу стварања високе додатне вредности. Предвиђено је успостављање одговарајуће институционалне подршке, без које остваривање решења није могуће. Једна од слабости *Стратегије* је недовољна елаборираност оперативних развојних концепата, нарочито са становишта просторног размештаја индустрије. У *Нацрту стратегије реиндустријализације Србије* (2014), урађеном при Националном савету за привредни опоравак, одређени су приоритети на нивоу 10 индустријских сектора (прехранбена, индустрија млека, металургија, ИКТ, металопрерађивачка, индустрија саобраћајних средстава, фармацеутска, индустрија пољопривредних машина, наменска индустрија, енергетика), а не на нивоу производа. Неолиберални модел развоја довео је до пропасти класичне индустријске политике, пре свега због начина приватизације предузећа (2/3 успешно окончано), као и примене оквира *Вашингтонског споразума* (Хаџић и Зековић, 2019). Класична индустријска политика била је заснована на утврђивању приоритетних грана и производњи и подршци развоју кроз разне облике директних и индиректних субвенција, посебно финансијских (нпр. бесповратни или јефтине кредити, бесповратна државна помоћ) и на директној контроли коју врше државне институције. Данас више нема дефинисања приоритета и примењују се разни облици субвенција, подстицаја, државне помоћи и државне контроле.

Србија и земље Југоисточне Европе усвојиле су заједничку *Стратегију развоја Југоисточне 2020 (Strategy SEE 2020)*, 2014.године са фокусом „мејнстрим економије“ на дигитализацију и високих технологија у својим услужним секторима, без предвиђања индустријског развоја у њима.

Нова индустријска политика (ИП) на макро нивоу има за циљ: а) осигурање услова погодних за повећање индустријске конкурентности, олакшање индустријског раста и иновација, б) јачање хоризонталне иницијативе на територијалном нивоу ради побољшања регионалне конкурентности (нпр. подршка умрежавању индустрије, стварању предузетничких вештина, трансферу знања између предузећа и истраживачких институција/универзитета) уз неутралне, селективне или „вертикалне“ начине интервенције; в) примену европског оквира РИСЗ или СЗ; г) усклађивање са европском ИП и глобалним контекстуалним оквирима; д) превазилажење кључних изазова у имплементацији ИП: индустријски раст; конкурентност; дигитализација; стварање нове вредности; координација са другим политикама на националном, регионалном и европском нивоу како би се омогућио равномеран и инклузиван раст.

Нова индустријска стратегија<sup>7</sup> требало би да одговори на бројне изазове као што су: убрзање индустријског раста; инклузивни и одрживи социоекономски раст; решавање структурних слабости; повећање конкурентности; стварање нове вредности ради постизања одрживог раста региона; дигитализација економије и индустрије; оптимално коришћење напредне дигиталне технологије и дигиталних вештина у разним подручјима; подршка за раст локалне економије развојем дигиталне инфраструктуре; јачање и креирање тражње; подизање нивоа иновација и инвестирања у нове технологије; боља координација индустријске, иновационе, регионалне и других политика; обезбеђење приступа приуштивим индустријским инпутима; стварање предузетничких вештина и технолошке оспособљености на регионалном нивоу; едукација; координација индустријске политике са кохезионом политиком (социоекономска и територијална кохезија).

Стратешке одреднице ИП треба да унесу низ новина које могу имати бројне ефекте на просторне процесе и структуре, побољшање животних услова и квалитета окружења. Те новине укључују: 1) подршку процесу (селективне) извозне реиндустријализације (групе приоритетних иновативних производа) у складу са европским РИСЗ; 2) примену глобалног оквира “Четврте индустријске

7 Индустријска стратегија обухвата скуп мера које држава предузима ради побољшања перформанси индустријских компанија, сектора и производних кластера ка жељеном циљу. Мере укључују подршку политици нове индустрије, науке, технологије, иновација, образовања, вештина људи, јавних набавки, де/регулације, антимонополске политике, СДИ, права интелектуалног власништва, алокацији финансијских ресурса и развоју регионалних производних кластера. Стратегија захтева координирани политички оквир који обухвата и подржава секторске међузависности између производње и услуга.

револуције"/4ИР; 3) успостављање хоризонталних (регионалних) производних платформи; 4) прилагођене мисијски-оријентисане индустријске иновације и политике; 5) улогу „предузетничке“ државе која иницира покретање структурних промена улагањем у истраживање и иновације и преузима све ризике иновација ради економског успеха иновацијски вођеног раста.

Нова ИП Србије требало би да се заснива на реалним развојним способностима, ограниченим технолошким капацитетима и другим расположивим могућностима индустрије за примену иновативних оквира. Нова ИП треба да омогући и олакша решавање кључних развојних, економских, социјалних и других проблема на подручју Србије.

Нова ИП Србије треба да укључи оквири и решења *Нацрта стратегије смарт специјализације Србије/СЗ* (2019), уз разматрање могућности веће подршке неким секторима, углавном иновативним. Главни документ паметне специјализације је *Стратегија истраживања и иновација за паметну специјализацију/РИСЗ*. Циљ РИСЗ у Србији је развој и пласирање врхунских иновативних производа и услуга на глобалном тржишту. У изради СЗ Србије примењује се методолошки оквир Заједничког истраживачког центра за паметну специјализацију у земљама обухваћеним процесом проширења ЕУ и суседним земљама ЕУ, усвојен од стране Европске уније 2018. године (као обавезујући). Доношење СЗ очекује се до краја 2019. године и представља један од услова за затварање поглавља 20: Предузетништво и индустријска политика у процесу придруживања ЕУ. СЗ предвиђа фокусирање развојних инвестиција у областима у којима држава има критичну масу знања, капацитета и компетенција и у којима постоји иновациони потенцијал за глобално позиционирање. Такође, СЗ подразумева “процес предузетничког откривања” као јавно-приватни дијалог између академско-истраживачког сектора, владиног сектора, привреде и цивилног друштва.

## 6 ПРЕПОРУКЕ ЗА НОВУ ИНДУСТРИЈСКУ ПОЛИТИКУ СРБИЈЕ

Нови концепт индустријског развоја треба да омогући радикалан заокрет ка повећању конкурентности, од доминантног модела нискотрошковне конкурентности ка моделу иновативно засноване конкурентности. У дефинисању новог развоја индустрије, Србија би требало да прилагоди свој избор приступу нове индустријске политике ЕУ, нарочито у погледу интегралног територијалног управљања инвестицијама и примене аналогне политике

и инструмената (што је део услова за пријем Србије у ЕУ). Истовремено, Србија има веома ограничен приступ већини финансијских, кадровских, институционалних и других ресурса неопходних за примену нових приступа у развоју индустрије, посебно високотехнолошких индустрија. Развој нових технологија је скуп и захтеван, док се очекивање знатнијих ефеката може остварити само на дужи рок. Конкурентска способност индустрије Србије је веома ниска и није реалистично очекивање да би она могла знатније бити побољшана у краћем периоду. Још увек нису разрешена кључна питања секторских приоритета нове политике (Савић, 2009; Савић, 2010; Мићић и др., 2011; Зековић, 2010). Отворено је питање о реалним могућностима и стварном маневарском простору недовољно развијене земље као што је Србија да дефинише независну националну ИП. Такође, постоји неизвесност у погледу могућности новог тренда ИП и њеног доприноса дугорочном развоју у земљама кандидатима за чланство у ЕУ (Radosevic, 2017). Главни изазов за земље Југоисточне Европе (укључујући Србију) је недостатак полуга за раст. Ове земље нису активне у развоју светске технологије, већ су усмерене на увоз скромних и најнижих нивоа технологија. Карактерише их релативно развијено истраживање технологија, недовољни иновациони капацитети за већу супституцију увоза, уз локалне капацитете као главно ограничење одрживог раста. Реална је ограничена примена локално прилагођеног концепта реиндустријализације.

Нова ИП требало би да укључи елементе глобалног оквира 4ИР: готово потпуну промену концепта производње и управљања (због огромне брзине, обима, сложености и трансформативне снаге индустрије 4.0); напуштање концепта „економије обима“ уз уважавање индивидуалних тржишних преференци купаца; дигитализацију (умреженост свих актера); заснованост на когнитивној револуцији (идеје, знања и иновације), као и *успостављање хоризонталних (регионалних) производних платформи* (физичких и информативних).

Нове технологије 4ИР и дигитализација могу да трансформишу постојеће индустријске структуре, отварајући нова питања политике конкуренције, образовања, обуке и нових вештина, нестабилности запошљавања, управљања и регулације. Кључно обележје 4ИР је експоненцијални раст, конкурентност, брзе промене и социјалне, економске и финансијске неизвесности. Такође, 4ИР императивно укључује повећање интензитета знања у стварању нових вредности у растућој економији заснованој на иновацијама, софистицираним производима, услугама и процесима, „паметна“ индустријска предузећа, дигитално умрежавање и интеграцију,



„рачунарски генерисан“ производ и комплексне ефекте „експоненцијалних технологија“ (нпр.вештачке интелигенције, „интернета ствари“, машинског учења, биотехнологије, нанотехнологије, роботике, 3Д технологија штампе и фузије технологија). Међутим, реалност у индустријској структури Србије данас је потпуно другачија. Глобални друштвени изазови индустрије 4.0 иницирају повећање прекарног рада, трансформишу социјалне стандарде, уз смањење послова за нискоквалификоване раднике и раднике изван дигиталне сфере.

*Нацртом Стратегије паметне специјализације Србије/СЗ Србије (2019) предвиђа се развој четири вертикалне приоритетне области: 1. Информационо комуникационе технологије (велики подаци и пословна аналитика; рачунарство у облаку (Cloud технологије); интернет ствари; развој софтвера; уграђени системи); 2. Храна за будућност (високотехнолошка пољопривреда; храна са додатом вредношћу; одржива пољопривреда и производња хране); 3. Креативне индустрије (креативна дигитална аудио-визуелна продукција; индустрија видео игара; паметна и активна амбалажа); 4. Машине и производни процеси будућности (машине специфичне намене; информације у служби паметног управљања-индустрија 4.0; премијум алатнице и компоненте за аутомобилску, железничку и авионску индустрију; уређаји за сагоревање на еколошки погодним и одрживим горивима; решења за паметна окружења).*

У оквиру хоризонталне (подржавајуће) области, предвиђају се две приоритетне области: 1. *енергетски ефикасна и еко-паметна решења* (еко-паметни извори енергије), и 2. *кључне технологије и нове технологије* (фотоника; напредни материјали; напредне производне технологије и електроника; биотехнологија; *blockchain* технологије; аутоматско управљање, ваздухопловни системи и инжењеринг).

Дефинисање новог концепта индустријског развоја подразумева:

- усклађивање свих донетих стратешких докумената, укључујући и *Стратегију и политику развоја индустрије Србије од 2011. до 2020. и СЗ*. Реалне могућности за нову ИП су крајње скромне, посебно због ниског нивоа развијености Србије. Маневарски простор за дефинисање новог концепта развоја је екстремно сужен, нарочито након глобалне економске и финансијске кризе, посебно у погледу институционалних способности, финансијских капацитета, кадровских и других ресурса. Све то наводи на потребу реалног и објективног утврђивања циљева развоја, као и расположивих средстава за њихову имплементацију;

- раст индустријске конкурентности Србије за који је приоритетно: 1. Убрзати окончање процеса реструктурисања и приватизације привредних друштава у власништву државе, 2. Утврдити јединствена правила конкуренције у складу с правилима европске ИП, као и ефикасан институционални оквир за индустријски развој; 3. Примењивати европске принципе подршке МСП и нових предузећа; 4. Дефинисати нову иновациону политику у области индустријског развоја којом се омогућава селективна обнова и модернизација појединих конвенционалних индустрија, посебно имајући у виду европски приступ СЗ којим се утврђује хоризонтална (регионална) алокација индустријских активности; 5. Донети програме подршке приоритетних стратешких индустријских кластера који имају потенцијал за раст, у оквиру предлога СЗ Србије; 6. Прилагодити политику заштите средине захтевима бржег индустријског развоја;
- бољи приступ финансирању и капиталу ради подршке индустријског развоја из домаће штедње, новчаних дознака из иностранства и других извора (кроз партнерства приватног и јавног сектора, бољом мобилизацијом јавних ресурса, као и „откључавањем“ тржишних, тј. приватних средстава); омогућавања повољнијих услова за СДИ (нпр. аранжмани државе с Европским инвестиционим фондом за директну кредитну подршку МСП, улога Гарантног фонда, формирање Иновационог фонда за финансирање иновационих пројеката, трансфер иновација у МСП, настанак нових МСП, обезбеђење државне помоћи за посебне индустријске секторе, као и државне подршке за приоритетне области које утврђује СЗ Србије); оспособљавања кадра за индустријску трансформацију.

Кључно је питање неравномерног територијалног индустријског развоја ради постизања равнотеже између два основна просторна типа индустријског развоја у Србији (Зековић, 1997; Зековић, 2007; Зековић и Хаџић, 2006), тј., концепта конкурентске просторне дистрибуције индустрије, и концепта кохезионе просторне дистрибуције индустрије. До сада је доминирала просторна концентрација и поларизација индустријског развоја, посебно у метрополским подучјима Београда и Новог Сада, подручју Ниша и појединим подручјима у европским коридорима VII и X. Оваква концентрација и поларизација настала је као резултат нерегулисаног тржишта и недовољних мера регионалне политике за постизање равномерног индустријског развоја. Све те политике биле су углавном неуспешне, као и примењени инструменти. За нови развојни циклус индустрије неопходно је изнаћи нове приступе, политике, механизме и инструменте, уз подршку концепту територијалне кохезије.

## 6.1 Могуће импликације индустријске политике

Примена технологија 4ИР може донети дубоке и брзе друштвене промене, промене у свим економским секторима, пословном окружењу, „поремећаје“ на тржишту рада и у запослености (аутоматизација замењује радну снагу, брза промена квалификација, стварање нових радних места за висококвалификоване раднике у областима нових технологија, недостатак висококвалификоване радне снаге), промене у систему образовања, у очекивањима потрошача, квалитету производа, у свакодневном животу, промене у финансијском систему. Генерално, њихови поуздани економски ефекти и социопросторни утицаји још увек су непознати, неистражени, непредвидљиви и неизвесни, често праћени повећањем неизвесности и ризика.

Процена је да би ИП заснована на технологијама 4ИР могла да допринесе повећању економске и социјалне неједнакости и растућој подели између прекаријата и привилегованих актера повећавањем учешћа прекарног рада (агенцијског рада, аутсорсинга, samozапослености, краудсорсинга тј. добијања информација или пројеката укључивањем услуга великог броја људи, слабије плаћених или неплаћених, обично путем интернета); смањењу обима послова за нискоквалификоване раднике и раднике изван дигиталне сфере; заменом радних места са ниским квалификацијама и ниским платама-дигитализацијом и аутоматизацијом; отварањем етичких питања; променом традиционалних радних односа и смањењем потреба за просторном близином ангажованих у пословима.

Примена оквира 4ИР могла би довести до дубоких друштвених промена, трансформације социјалних стандарда и до већих социјалних тензија. Ефективно, може се очекивати избегавање дихотомија између (јавних) развојних политика које паралелно фаворизују примену различитих интереса (нпр. отворена трговина и протекционизам; технолошки развој и радна места; раст и правичност), као и њихових последица на простор. Нова технологија може помоћи у решавању сукобљених интереса и приоритета, постизању компромиса и усклађивању нових вредности. Примена технологија 4ИР могла би знатно да утиче на животе људи, квалитет живљења, пословно окружење, запосленост, очекивања потрошача, квалитет производа, различите актере,

организационе, урбане и друштвене иновације. Такође, очекује се убрзано ширење развоја механизма управљања „на даљину“ због подршке потпуној умрежености социјалних актера и друштву „без трвења“ (применом дигиталне, високе технологије, ИКТ). Парадокс је да нове технологије истовремено могу да повећају ниво демократизације, али и даљу централизацију и агломерирање богатстава, политичке моћи и утицаја. Развој нових индустријских технологија истиче потребу за знатном трансформацијом у систему образовања, прилагодљивост, самостално учење, континуирано ажурирање вештина и знања, као и интеграцију стратешког, критичког и етичког мишљења, и мултикултурне свести у примени технологија „експоненцијалног раста“.

Значајни утицаји концепта индустријског развоја на свим територијалним нивоима могу се очекивати од збирних и алокативних ефеката либерализације међународних токова капитала, тј. финансијске глобализације, као и неистражених ефеката нових производних и инвестиционих платформи.

Генерално, могуће импликације одрживог развоја могу се одразити на негативан економски/индустријски раст, тзв. „жртвовани“ раст (због примене стандарда и трошкова одрживости на нивоу предузећа) и могући раст незапослености.

## **ЗАКЉУЧАК**

Транзиционе промене и велика економска рецесија након глобалне економске и финансијске кризе истакли су дугогодишње структурне слабости које се односе на смањење индустријске/производне базе у Србији. Након транзицијске рецесије и рецесије као последице глобалне кризе отворена је могућност преокрета ка јачању процеса реиндустријализације. Упркос „токсичном“ смањењу учешћа индустрије у БДП-у са 44,5% на 14,5% у периоду 1989-2018. године, она остаје једна од најзначајних привредних области у Србији и у наредном периоду. То подразумева утврђивање нове индустријске политике Србије са циљем решавања дела развојних проблема и усклађивања реалних могућности индустријског раста и развоја са глобалним контекстуалним факторима, посебно са искуствима нове европске индустријске политике.

Приступ стратегијама (СЗ) интегрисан је у реформисану кохезијску политику земаља ЕУ за период од 2014–2020. Ово велико европско искуство указује на нову врсту индустријске политике, посебно оријентисану ка модернизацији индустријских сектора (Foray, 2018). Приступ СЗ је посебно прикладан за проблем секторске модернизације у контексту укупне економије. Иако циљ модернизације традиционалних сектора није новина, начин поступања у оквиру СЗ је релативно нов и иновативан, па тако и за земље у процесу придруживања ЕУ.

Концепт трансформативне активности је од централног значаја, с обзиром да се не ради о сектору или појединачним пројектима, већ више одговара скупу иновацијских капацитета и активности, које су „изведене“ из постојеће структуре и оријентисане према одређеном процесу модернизације. Развој трансформативне активности мора бити у складу са принципима за структурни утицај, посебно у погледу едукације људи, подстицаја за истраживање и развој. Трансформативне активности не могу бити сведене на високе технологије, већ укључују и ширење иновација и побољшање вештина и управљања у свим секторима који су потенцијални корисници високе технологије.

За утврђивање нове индустријске политике Србије значајни су принципи за утврђивање приоритета ради повећања транспарентности у процесу приоритизације, као и у погледу експерименталне димензије ове политике (предузетничко откривање, флексибилност и праћење, преливање развојних ефеката).

Србија би требало да прилагоди или трансформише текућу индустријску политику како би одговорила на неке од развојних изазова. Нови документ *Нацрта СЗ Србије (2019)* показује да креатори политике промовишу *приоритизацију и вертикални избор* уместо неутралних и хоризонталних програма; *децентрализацију, самооткривање и флексибилност* уместо централног планирања; *трансформативне активности* пре него секторске приоритете. Чини нам се да је ово важна порука с обзиром на поновно оживљавање нових ИП оријентисаних ка модернизацији традиционалних сектора. Са друге стране, још увек остаје отворено питање прилагођавања индустријске политике недовољно развијених земаља (укључујући Србију) новим глобалним контекстуалним оквирима и захтевима 4ИР.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije i politike razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine* (2011) „Sl. glasnik RS“, br. 100/2011 i 61/2013.
- Anderson, H.J. and Stejskal, J. (2019) Diffusion efficiency of innovation among EU member states: a data envelopment analysis, *Economies*, 7(2), pp. 34.
- Andrews, D, Criscuolo, C. and Gal. P. (2016) The Global Productivity Slowdown, Technology Divergence and Public Policy: A Firm Level Perspective. Working Paper 24. Washington: Brookings Institution Hutchins Center.
- Andreoni, A. and Chang, H. (2016) Bringing production and employment back into development; Alice Amsden’s legacy for a new developmentalist agenda, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10, pp. 173-187.
- Angelov P., Rosenkranz, R., Schenk, H. (2012) Competitive effects of merger remedies in Europe’s high-tech industry, Utrecht School of Economics, Utrecht University, Discussion Paper Series 12-16.
- Bailey, D., Pitelis, C., Tomlinson, P (2018) A Place-Based Developmental Regional Industrial Strategy for Sustainable Capture of Co-created Value, *Cambridge Journal of Economics*, 42(6), pp. 1521-1542.
- Bartlett, W. (2014) Shut out? South East Europe and the EU’s New Industrial Policy, LSE *LEQS Paper no. 84*.
- Benner, M. (2019) Industrial Policy in the EU and Its Neighbourhood: Learning from Policy Experimentation, *Economies*, 7 (2), pp. 44.
- Benner, M. (2018) Smart specialization and institutional context: Towards a process of institutional discovery and change. *Papers in Economic Geographical Innovation Studies*, 3.
- Bollino, A.C. (1983) Industrial Policy: A Review of European Approaches. In: Adams, G.F. & Klein, L.R., (eds.), *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*. Lexington MA: Lexington Books, *Competitiveness report 2013*, MEMO/13/815, pp. 49-86.
- Boljanović, S., Hadžić, M. (2017) Impact of foreign direct investments on Serbian industry, *Industrija*, No.3, 39-64.
- Boulhol, H., Fontagné, L. (2006) Deindustrialisation and the fear of relocations in the industry, Working Paper No. 2006-07, CEPPII, Paris, France, [http://www.cepii.fr/pdf\\_pub/wp/2006/wp2006-07.pdf](http://www.cepii.fr/pdf_pub/wp/2006/wp2006-07.pdf).
- Camagni, R., and Capello, R. (2013) Regional innovation patterns and the EU regional policy reform: Toward smart innovation policies, *Growth and Change*, 44, pp. 355–389.
- Cimoli, M., Dosi, G. and Stiglitz, J.E. (2015) The rationale for industrial and innovation policy, *Internomics*, 50, pp. 126–132.
- Crevoisier, O. (2014) Beyond territorial innovation models: The pertinence of the territorial approach. *Regional Studies*, 48, pp. 551–561.
- Doloreux, D. (2002) What we should know about regional systems of innovation, *Technology in Society*, 24, pp. 243-263.

- EC/European Commission (2018) European Innovation Scoreboard 2018: Europe Must Deepen Its Innovation Edge. Brussels: European Commission, [https://ec.europa.eu/growth/content/europeaninnovation-scoreboard-2018-europe-must-deepen-its-innovation-edge\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/europeaninnovation-scoreboard-2018-europe-must-deepen-its-innovation-edge_en).
- EC/European Commission (2017) *Investing in a Smart, Innovative and Sustainable Industry: A Renewed EU Industrial Policy Strategy*, Brussels: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank, September 13.
- EC/European Commission (2015) Territorial Agenda 2020 put in practice: Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach.
- EC/ European Commission (2014a) Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth.
- EC (2012) *Mission Growth: Europe at the Lead of the New Industrial Revolution*. Enterprise and Industry [http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm)
- EC/European Commission (2010a) *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels: Communication from the Commission, March 3.
- EC/European Commission (2010b) *A Digital Agenda for Europe*. Brussels: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, August 19.
- EC/European Commission (2010c) *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era: Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*. Brussels: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, October 28.
- EC/European Commission (2010d) *Europe 2020 Flagship Initiative: Innovation Union*. Brussels: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, October 6.
- EIB/ European Investment Bank (2016) *Restoring EU Competitiveness*, Luxembourg.
- Eurostat (2016) *European Statistics*. European Commission.
- Forey, D. (2018) On sector-non-neutral innovation policy: towards new design principles, *Journal of Evolutionary Economics*, 29 (5), pp. 1379-1397.
- Forey, D. (2019b) In response to 'Six critical questions about smart specialisation', *European Planning Studies*, 27 (10), pp. 2066-2078.
- Foray, D., Paul, A. David, and Hall, B..(2009) *Smart Specialization—The Concept*. Knowledge Economists Policy Brief No. 9, Brussels: European Commission. Federal Bureau of Development and Economic Policy, FR Yugoslavia, Economic Survey 1999, Belgrade, 2000.
- Filipović M., Hadžić M. (2009) The nature of current crisis in Serbia – Internal vs International Impact, in „Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance“, Thematic Conference Proceedings (Eds. J. Petrić, M. Vujošević), Vol 1, Belgrade: IAUS, pp. 53-67.
- Galić, J., Radovanović, M., Fabris, N. (1998) The evidence and doubts about market character of Yugoslav economy. U: A Meeting of Yugoslav Economists, Development Strategy of Yugoslavia and Joining of Domestic Companies the World Economy, Belgrade.
- Hadžić, M., Zeković, S. (2019) Rethinking deindustrialization, and the reindustrialization policy in Serbia, *Spatium*, 41, pp. 14-22.

- Ketovivi, M. and Ali-Yrkko, J. (2009) Unbundling R&D and Manufacturing: Post-industrial Myth or Economic Reality?, *Review of Policy Research*, 26, pp. 35–54.
- Kroll, H. (2015) Efforts to implement smart specialization in practice—Leading unlike horses to the water. *European Planning Studies*, 23, pp.2079–2098.
- Landesmann, M. (2015) Industrial policy: Its role in the European economy, *Internomics*, 50, pp.133–138.
- Lisbon -revisited - Finding a New Path to European Growth (2004) Working Paper, EPC (European Policy Centre).
- Mazzucato, M. (2011) The entrepreneurial state, *Soundings*, 49, pp. 131–142.
- Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London and New York: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2015) Which industrial policy does Europe need? *Internomics*, 50, pp. 120–125.
- Mazzucato, M., Cimoli, M., Dosi, G., Stiglic, J., Landesmann, M., Pianta, M., Walz, R., Page, T. (2015) Which industrial policy does Europe need? *Internomics*, 50(3), pp. 120–155.
- Mazzucato, M. (2017) Mission-oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) Working Paper Series, (IIPP 2017-01), <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moip-challenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf>
- Mazzucato, M. (2018) *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-Solving Approach to Fuel Innovation-Led Growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Mičić, V., Zeremski, A. (2011) Deindustrijalizacija i reindustrijalizacija privrede Srbije. *Industrija*, 39, 2, pp. 51-69.
- Morgan, K. (2018) Experimental governance and territorial development, OECD Seminar Paper.
- Nacrt strategije reindustrijalizacije Srbije* (2014) Radna grupa za reindustrijalizaciju, Nacionalni savet za privredni oporavak <https://www.slideshare.net/SrpskiCEE/nacrtstrategija-reind2013-srp>.
- Ministry of Finance of RS (2018) Current Economic Trends, December 2018.
- National Bank of Serbia/NBS (2019) Inflation Report, February 2019.
- Nacrt Strategije pametne specijalizacije Srbije/S3 Srbije (2019)
- Page, T. (2015) A European industrial policy for the new global economy, *Internomics*, 50, pp. 152–55.
- Pianta, M. (2015) What is to be produced? The case for industrial policy, *Internomics* 50, pp. 139-145.
- Pitelis (2015) DIP-ly Speaking: Debunking ten myths, and a Business Strategy-Informed Developmental Industrial Policy, in D. Bailey et.al (eds.) *New Perspectives on Industrial Policy for a Modern Britain*, OUP.
- Porter, M.(1990) The Competitive Advantage of Nations, *Harvard Business Review*, March-April 1990.
- Post-krizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije od 2011-2020*. (2010), Vlada RS.
- Radosevic, S. (2017) Assessing EU smart specialization policy in a comparative perspective. In *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialization* (Eds. S. Radosevic, A.Curaj, R.Gheorgiu, R.Andreescu and I. Wage. London: Elsevier, pp. 2–37.



- Rodriguez-Pose, A. (2018) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11, 1, pp. 189–209.
- Rowthorn, R., Ramaswamy, R. (1997) Deindustrialization: Causes and Implications, Working Paper No. 97/42, International Monetary Fund, available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9742.pdf>.
- Savić, Lj. (2010) Reindustrijalizacija kao osnov novog modela razvoja, *Ekonomsko-socijalna struktura Srbije –Učinak prve decenije tranzicije*. Beograd: Naučno društvo ekonomista Srbije, Akademija ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet.
- Savić, Lj. (2009) Srpska industrija za dvadeset prvi vek, *Industrija*, 1, pp.1-17.
- Savić, Lj., Zeković, S. (2004) Industrijska politika EU-pouke za zemlje u tranziciji, u *Strateški okvir za održivi razvoj Srbije*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja br. 44, str. 57-68.
- Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine* (2011), Službeni glasnik, 55/2011.
- Strategija razvoja Jugoistočne Evrope 2020 (Strategy of South- Eastern Europe 2020/ SEE 2020)*, 2014.
- Wade, R. (2009) From global imbalances to global re-organisations, *Cambridge Journal of Economics*, 33, pp.539–562.
- Zeković, S. (1997) *Tehnički progres i regionalni razvoj industrije u Srbiji*, Posebna izdanja 32, Beograd: IAUS.
- Zeković, S., Hadžić, M. (2006) Development and spatial pattern of industry in Serbia. *European Spatial Research and Policy*, 3(2), pp.161–180.
- Zeković, S. (2007) The Influence of the European Policies of Sustainable Industrial Development in Serbian Cities. *Sustainable Spatial Development of Towns and Cities* (Ed. M. Vujošević). Thematic Conference Proceedings, Vol. 1. Belgrade: IAUS, pp. 78–98.
- Zeković, S. (2010) Perspektive i politike prostorne alokacije industrije u Srbiji, u *Značaj novijih Evropskih dokumenata za obnavljanje strateškog mišljenja i upravljanja u Srbiji* (ured. M. Filipović, M. Vujošević). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, IAUS, str. 105-126.

## **ПРИМЕНА ПОДАТАКА „URBAN ATLAS” У ИСТРАЖИВАЊУ И ПЛАНИРАЊУ ПРОСТОРА: ПРИМЕР БЕОГРАДА**

### **APPLICATION OF „URBAN ATLAS“ DATA IN RESEARCH AND SPATIAL PLANNING: THE EXAMPLE OF BELGRADE**

Александра Гајић, Никола Крунић

(мср Александра Гајић, истраживач-сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, [aleksandra@iaus.ac.rs](mailto:aleksandra@iaus.ac.rs))  
(др Никола Крунић, виши научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, [nikola@iaus.ac.rs](mailto:nikola@iaus.ac.rs))

#### **АПСТРАКТ**

У раду се анализирају могућности примене/коришћења јавно доступне геопросторне базе података Урбани атлас (енгл. *Urban Atlas*; *UA*) у планирању и истраживању урбаних подручја. *UA* садржи податке о коришћењу земљишта за све европске градове са популацијом већом од 50.000 становника и њихова гравитациона подручја. У првом делу рада приказане су основне карактеристике *UA* базе података. У другом делу рада анализирани су неке од могућности примене *UA* података на примеру Београда и других српских градова за које су ови подаци доступни. На крају је дат краћи осврт на одабране примере коришћења *UA* у другим европским земљама са циљем да се укаже на неке од потенцијала ове базе података у планирању простора.

*Кључне речи:* *UA*, геопросторни подаци, Београд, урбана подручја.

#### **ABSTRACT**

The paper analyzes the possibilities of application/use of the publicly available geospatial database Urban Atlas (UA) in the planning and research of urban areas. Urban Atlas contains data on land use for all European cities with a population of more than 50,000 inhabitants and their gravitational areas. The first part of the paper presents the basic characteristics of the Urban Atlas database. The

second part of the paper analyzes some of the possibilities of applying UA data on the example of Belgrade and other Serbian cities for which these data are available. Finally, a brief overview of selected examples of the use of UA in other European countries is given in order to point out some of the potentials of this database in spatial planning.

*Keywords: UA, geospatial data, Belgrade, urban areas.*

## 1 УВОД

Праћење раста и развоја урбаних подручја посебно је значајна и актуелна тема последњих деценија, не само у области планирања и истраживања простора, већ и у процесима доношења одлука и креирања развојних политика и стратегија. Промовисањем концепта „одрживог развоја“ у условима интензивне урбанизације модели урбаног раста и развоја добијају на значају и све чешће су предмет бројних политика и истраживања. Потреба за препознавањем, предвиђањем, мерењем и разумевањем урбане динамике и сродних проблема од суштинског је значаја за интегрисани развој процеса планирања. Комплексност и територијална разноликост урбаних система представљају препреке мерењу и разумевању, што ствара проблеме различитих размера и димензија у анализи и праћењу развоја урбаних подручја (ЕЕА, 2002). Током година концепт одрживог урбаног развоја, поред тога што се сматра темељним за доношење политика, такође је добио просторну димензију. У оквиру Европске уније (ЕУ) препознато је да усвојене политике и програми финансирања имају значајан утицај на територију и модификовање просторне структуре, што доводи до економских промена, а последично и до промене начина коришћења земљишта (ЕЕА, 2002). Промовисањем концепта одрживог развоја истакнута је потреба за просторним подацима како би се омогућило праћење територијалних утицаја развојних политика.

Као одговор на растуће потребе за просторним подацима, Европска комисија је у сарадњи са Европском агенцијом за заштиту животне средине, почетком 90-их година XX века имплементирала *CORINE Land Cover (CLC)* базу геопросторних података, са циљем стандардизације прикупљања података о земљишту у Европи, као подршку развоју политике заштите животне средине.

CLC база података је доступна у пет временских серија (1990, 2000, 2006, 2012 и 2018) и донедавно је представљала једини конзистентан извор података о начину коришћења земљишта, доступан за целу Европу (Bossard et al., 2000; Büttner et al., 2004). Ова база обухвата 44 класе земљишног покривача организоване у три хијерархијска нивоа и широко је примењивана у истраживањима урбаног, руралног и регионалног развоја (Gallego and Pedell, 2001; Feranec et al., 2007; Krunic et al., 2014; Pacheco and Gutiérrez, 2014; Gajić et al., 2018).

Упркос бројним предностима и могућностима интерпретације и анализе примећена су и многа ограничења у примени CLC базе података. Највише примедби односи се на детаљност антропогених класа која није довољна за прецизнија моделовања, те у великој мери ограничава коришћење ове базе података у случајевима као што су, модели просторне дистрибуције становништва, промене коришћења земљишта, итд. (Gallego, 2011; Diaz-Pacheco and Gutiérrez, 2012). Генерално, овакви модели захтевају прецизност дистрибуције коришћења земљишта, што са резолуцијом од 100 метара и није могуће постићи.<sup>1</sup>

Како истичу *Prastacos et al.*, 2011, недостатак конзистентних и релевантних података о коришћењу земљишта у урбаним срединама у великој мери ограничавао је истраживање и компарацију градова као и праћење њиховог раста.

Недостатак оваквих скупова података у великој мери може бити отклоњен коришћењем „Urban Atlas“ базе геопросторних података, која пружа прецизност слику ширења урбаних подручја. Пројекат „Urban Atlas“ резултат је заједничке иницијативе Генералног директората Европске комисије за регионалну и урбану политику (*Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy - DG REGIO*) и Генералног директората за предузећа и индустрију (*Directorate-General for Enterprise and Industry - DG-ENTR*) у оквиру програма ЕУ Коперникус (*EU Copernicus programme*), уз подршку Европске свемирске агенције (*European Space Agency - ESA*) и Европске агенције за животну средину (*European Environment Agency - EEA*).

<sup>1</sup> Размера картирања CLC базе података је 1:100.000, а најмања јединица картирања је 25 ha, са тачношћу приказа до 25 m (<https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover>).

## 2 „URBAN ATLAS“ ГЕОПРОСТОРНА БАЗА ПОДАТАКА

### 2.1 Концепт

UA 2012 пружа податке на европском нивоу о начину коришћења земљишта и земљишном покривачу за функционална урбана подручја (енгл. *Functional urban areas - FUA*), односно градове и њихова гравитациона подручја са више од 50.000 становника.<sup>2</sup>

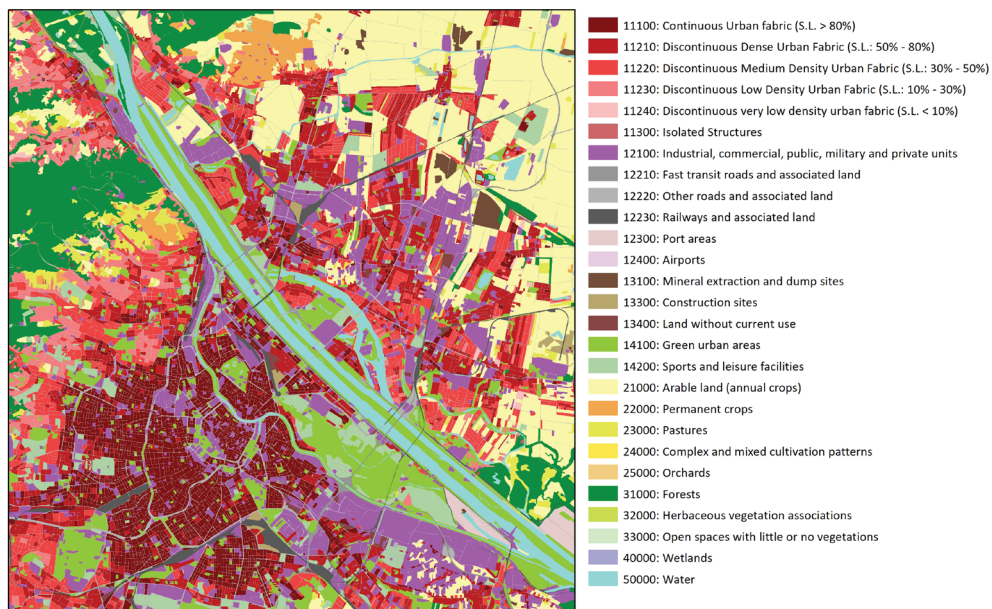
Овај слој геопросторних података високе резолуције добијен је комбинацијом статистичке класификације и визуелне интерпретације мултиспектралних сателитских снимака врло високе резолуције (од 2 до 2,5 m).

Слој UA је допуњен и обogaћен додатним информацијама коришћењем разних доступних извора (нпр. *Google Earth, Open Street Map* и др.). За процену густине изграђености урбаних подручја коришћен је слој високе резолуције о водонепропусности земљишта (*The High Resolution Layer (HRL)- Imperviousness*). Предности коришћења овог слоја геопросторних података већ су истакнуте у моделима дасиметријског моделовања становништа у урбаним подручјима (Bajat et al., 2013) и картирању распореда становништва Србије (Krunić et al., 2015; Gajić i Krunić, 2015; Krunić et al., 2018).

### 2.1 Методологија

Дефинисана UA номенклатура, заснована је на CLC<sup>3</sup> класификацији и обухвата 27 класа земљишног покривача, распоређених у 5 основних тематских група и 4 хијерархијска нивоа. Подаци су доступни у векторском облику у размери 1: 10.000 са најмањом површином картирања 0,25 ha за урбане и 1ha за руралне класе. На четвртом нивоу класификације земљишног покривача дефинисано је укупно 17 урбаних и 10 руралних класа (Табела 1). Просторни подаци су јавно доступни заједно са упутством за картирање, описом класа и метаподацима за одабрано урбано подручје и могу се преузети са Коперникус платформе за праћење земљишта (*Copernicus-Land Monitoring services; land.copernicus.eu/local/urban-atlas*) (Слика 1).

- 2 Хармонизована дефиниција функционалних урбаних подручја заснована је на комбинацији просторне дистрибуције становништа мерено густином насељености у комбинацији са дневним миграцијама (о методологији дефинисања FUA видети више у *Dijkstra and Poelman, 2012*)
- 3 Иако су класе које се односе на урбано ткиво еквивалентне CLC класификацији (класе 1.1.1 и 1.1.2) разликују се према степену водонепропусности тла.



Слика 1. Илустративни пример класа и легенде *UA* 2012, приказан на делу функционално урбаног подручја Беча

Поред података о коришћењу земљишта *UA* садржи и процењен број становника за сваки полигон. Процене су засноване на комбинацији података о коришћењу земљишта, који се налазе у самом скупу података, и два кључна улазна податка: 1) подаци о становништву који су изведени на основу националних статистичких извора и 2) густина насељености у насељеним подручјима изведена из „Европске карте насеља“ (*European Settlement Map - ESM*)<sup>4</sup>. Укрштањем ова три података помоћу Географског информационог система (ГИС) могуће је произвести високодетаљне и упоредиве мапе густине насељености за сва функционална урбана подручја доступна у оквиру *UA* базе података (Batista e Silva and Poelman, 2016).

<sup>4</sup> *ESM* слој представља изграђене површине насеља, не узимајући у обзир непропусна подручја, као што су путеви, градски тргови, железнице, паркиралишта и друга (Ferri et al, 2017).

Табела 1. UA номенклатура

UA	Код класе	Назив класе
1		Антропогене површине
1.1		Изграђено земљиште (урбано ткиво)
1.1.1	11100	Континуирано изграђено земљиште* (С.Л.:> 80%)
1.1.2.1	11210	Дисконтинуирано изграђено земљиште* високе густине (С.Л.: 50% - 80%)
1.1.2.2	11220	Дисконтинуирано изграђено земљиште* средње густине (С.Л.: 30% - 50%)
1.1.2.3	11230	Дисконтинуирано изграђено земљиште* ниске густине (С.Л.: 10% - 30%)
1.1.2.4	11240	Дисконтинуирано изграђено земљиште* врло ниске густине (С.Л.: <10%)
1.1.3	11300	Изоловано изграђено земљиште (фарме и сл.)
1.2.		Индустријске, трговачке, јавне, војне, пословне и транспортне зоне
1.2.1	12100	Индустријске, трговачке, јавне, војне и пословне зоне
1.2.2		Путна и железничка мрежа са припадајућим земљиштем
1.2.2.1	12210	Брзи транзитни путеви са припадајућим земљиштем
1.2.2.2	12220	Остали путеви са припадајућим земљиштем
1.2.2.2	12230	Железнице са припадајућим земљиштем
1.2.3	12300	Луке
1.2.4	12400	Аеродроми
1.3		Експлоатација минералних сировина, одлагалишта и градилишта
1.3.1	13100	Експлоатација минералних сировина и одлагалишта
1.3.3	13300	Градилишта
1.3.4	13400	Земљиште без тренутне употребе
1.4		Вештачка непољопривредна вегетација
1.4.1	14100	Градско зеленило
1.4.2	14200	Спортски и рекреативни садржаји
2		Пољопривредна подручја
2.1	21000	Обрадиво земљиште (годишњи усеви)
2.2	22000	Трајни усеви (виногради, воћке, маслињаци)
2.3	23000	Пашњаци
2.4	24000	Сложени и мешани обрасци узгоја
2.5	25000	Воћњаци
3		Природне и полуприродне површине
3.1	31000	Шуме
3.2	32000	Асоцијације зељасте вегетације (природни травњаци, мочваре...)
3.3	33000	Отворени простори са мало или нимало вегетације (плаже, дине, голе стене, глечери)
4	40000	Мочваре
5	50000	Вода

\*становане и комплементарне намене, и јавни простори. Извор: (ЕЕА, 2016)

## **2.2 UA 2006, 2012 и 2018.**

UA подаци су доступни за три временске серије и то за 2006, 2012. и 2018. годину.

Подаци за 2006. годину објављени су за функционално урбана подручја Европске уније са више од 100.000 становника (укупно 319).

UA 2012. обухвата:

- 785 функционално-урбаних подручја (након ревизије функционално урбаних подручја из 2006. године укључено је 466 функционално урбаних подручја укључујући земље Западног Балкана и Турску);
- Процене броја становника за сваки полигон у оквиру скупа података;
- Уличну мрежу и висину објеката за одабрана функционално урбана подручја;

У оквиру пројекта UA доступан је и слој промена 2006-2012. који није у потпуности компатибилан са подацима из појединачних слојева због ревизије урбаних подручја и мањих промена у номенклатури класа.

Недавно је објављена UA база геопросторних података за 2018. годину која је у поступку валидације. Када у потпуности буде завршена обухватиће 788 европских функционално урбаних подручја.

Тренутно су за 2018. годину доступни подаци о земљишном покривачу за 696 функционално урбаних подручја, као и слој промена 2012-2018. и подаци о уличној мрежи за ова подручја. Процене становништва скупу података UA 2018. још увек нису доступне, али се очекује да ће бити објављене до краја 2020. године (<https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas>).

## **3 УРБАНА ПОДРУЧЈА СРБИЈЕ**

Србија је још увек недовољно урбанизована држава са високим индексом урбане примарности (око 6), и изразитом доминацијом великих градова. Према подацима Пописа из 2011. године, градско становништво чинило је мање од 60% укупног броја становника. У условима изражене депопулације и маргинализације индустрије, највећи градови Србије остају носиоци социо-економских трансформација (Тошић, 2000; Тошић и Крунић, 2005; Крунић, 2012; Невенић, 2013).



Геопростор Србије је релативно добро покривен мрежом градова, али због великих разлика у њиховој демографској величини, квалитету, територијалном домету и диверсификованости функција, величини поља утицаја, имају различиту улогу у регионалној интеграцији простора.

Доминација насеља Београд<sup>5</sup> (1.166.763 ст., 2011. године) у урбаном систему Србије указује на јаку урбано-демографску поларизацију, на шта упућује и величина 10 градова са највећим бројем становника, у приказана у Табели 2.

Према подацима Пописа из 2011. године, само насеље Београд учествовало је са 16% у укупној популацији Србије, а ако се овом броју додају и насеља: Нови Сад, Ниш и Крагујевац, може се уочити свега четири насеља у којима живи готово четвртина становништва Србије.

Изражене диспропорције између водећих градских насеља последица су стихијске урбанизације која није правовремено усмеравана ка равномерној просторној дистрибуцији (Тошић, 2000).

Табела 2. Десет најбројнијих градских насеља у Србији, према Попису 2011. године<sup>6</sup>

Р.Б.	Градско насеље	Број становника	Индекс у односу на Београд	Индекс у односу на претходни град
1.	Београд	1.166.763	1,000	-
2.	Нови Сад	231.798	0,198	0,198
3.	Ниш	183.164	0,157	0,792
4.	Крагујевац	150.835	0,129	0,823
5.	Суботица	97.910	0,083	0,649
6.	Зрењанин	76.501	0,066	0,781
7.	Панчево	76.203	0,065	0,996
8.	Чачак	73.351	0,063	0,962
9.	Нови Пазар	66.527	0,057	0,907
10.	Смедерево	64.175	0,055	0,965

5 Територија Града Београда представља уједно и границе Београдског региона, и обухвата простор од 3.234 km<sup>2</sup>, који насељава око 1,6 милиона становника (Попис, 2011). У административном погледу обухвата 17 градских општина: Стари град, Савски венац, Врачар, Палилула, Звездара, Земун, Чукарица, Раковица, Вождовац, Нови Београд, Сурчин, Гроцка, Младеновац, Сопот, Барајево, Лазаревац и Обреновац. Уже градско језгро (насеље Београд) обухвата шест целих (Стари град, Савски венац, Врачар, Звездара, Раковица и Нови Београд) и делове четири градске општине (Палилула, Чукарица, Вождовац и Земун).

6 Без података за АП Косово и Метохија.

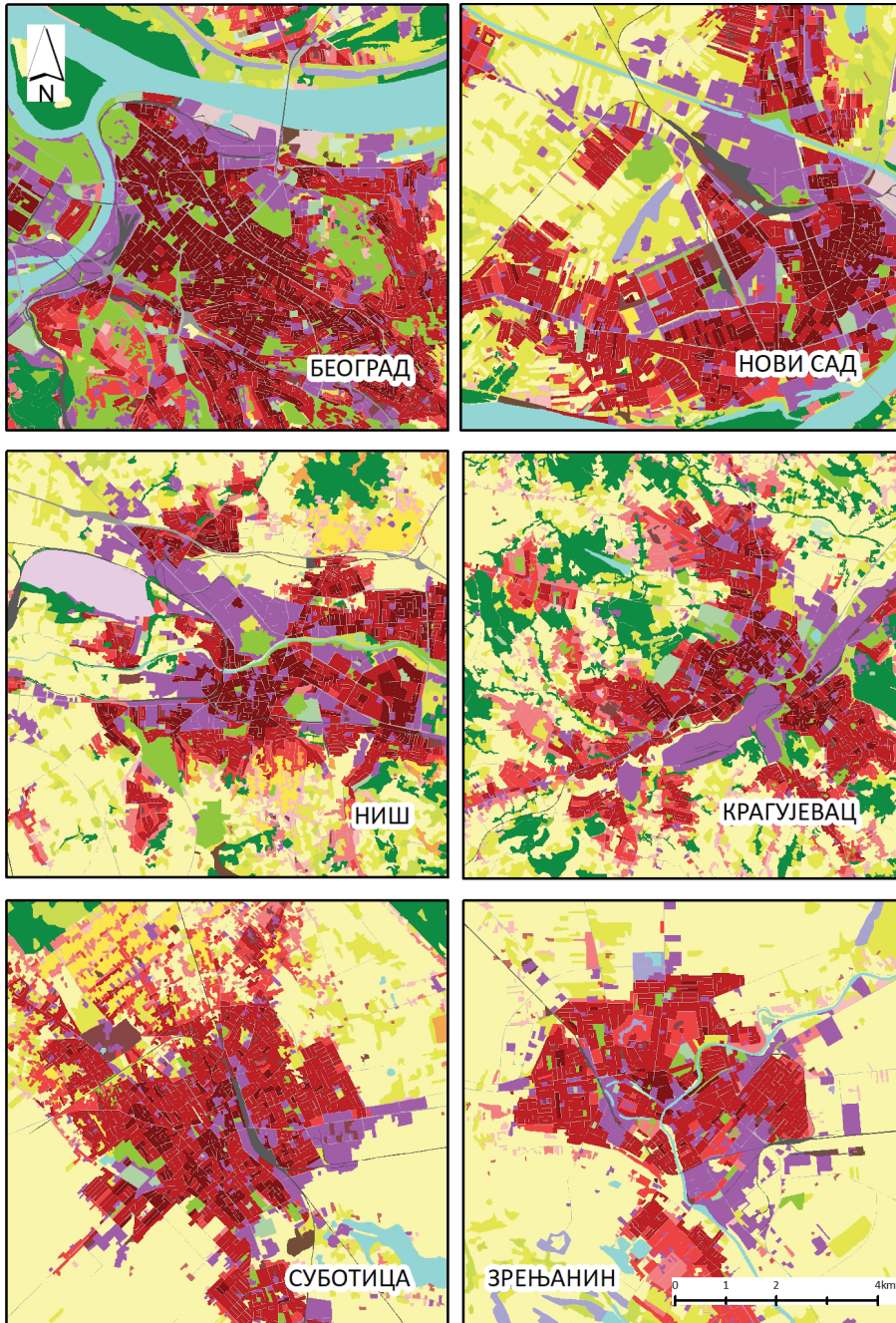
Подаци *УА* доступни су за 2012. годину и обухватају урбана подручја 14 градова у Србији<sup>7</sup>, и то: Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Суботица, Нови Пазар, Зрењанин, Краљево, Чачак, Крушевац, Лесковац, Ваљево, Врање и Смедерево. Подацима о начину коришћења земљишта придружени су званични подаци Републичког завода за статистику о броју становника, што је омогућило да се ураде процене броја становника по класама земљишта (Слика 2).

Анализа *УА* података 2012. указује на то да је око 4.249.600 становника било део функционално – урбаних подручја већих градова, што чини око 60% укупног становништва Србије. Класе земљишта класификоване као антропогене (11.100-14.200) су обухватиле око 4% анализираних површина у којима је живело 3.774.202 становника, односно 89% укупног становништва функционално-урбаних подручја Србије.

У структури антропогених класа коришћења земљишта највеће учешће имала су дисконтинуирано изграђена земљишта врло ниске густине са 19%. Исти проценат учешћа од око 15% имала су дисконтинуирано изграђена земљишта средње и ниске густине изграђености. Значајно учешће у антропогеним површинама имају и дисконтинуирано изграђена земљишта високе густине (око 13%), индустријске, трговачке, јавне, војне и пословне зоне (око 12%), као и саобраћајне површине (10%). Остала подручја обухватају око 16% укупних антропогених површина (Табела 3).

Највећи број становника забележен је у дисконтинуираним подручјима високе (42%) и средње густине (23%) изграђености као и континуираним изграђеним подручјима (15%), што представља око 80% укупног броја становника у антропогеним подручјима, односно 70% укупног становништва функционално–урбаних подручја у Србији. Просечна густина насељености у изграђеним подручјима у Србији износи 18 ст./ха. Највеће густине насељености заступљене су у континуирано изграђеним зонама у којима је проценат изграђености већи од 80%. У дисконтинуираним зонама просечна густина насељености кретала се од 60 (ст./ха) у зонама високе густине, до 7(ст./ха) у зонама врло ниске густине изграђености.

7 За подручје АП Косово и Метохија доступни су подаци за урбана подручја Приштине, Косовске Мировице и Призрена, али они нису анализирани у овом раду.



Слика 2. (лево) Урбана подручја популационо највећих градова у Србији

Табела 3. Структура коришћења земљишта у урбаним подручјима, број становника и густине насељености

Класа	Укупан број становника 2012.	%	Површина (ha)	%	Средња густина насељености (ст./ha)
Континуирано изграђено земљиште* (С.Л: > 80%)	559.928	14,8	4.237,2	2,1	132,1
Дисконтинуирано изграђено земљиште* високе густине (С.Л: 50% - 80%)	1.575.247	41,7	26.120,1	12,7	60,3
Дисконтинуирано изграђено земљиште* средње густине (С.Л: 30% - 50%)	860.604	22,8	3.1492,5	15,3	27,3
Дисконтинуирано изграђено земљиште* ниске густине (С.Л: 10% - 30%)	442.030	11,7	31.159,3	15,2	14,2
Дисконтинуирано изграђено земљиште* врло ниске густине (С.Л: <10%)	250.265	6,6	38.638,6	18,8	6,5
Изоловано изграђено земљиште (фарме и сл.)	29.134	0,8	8.910,0	4,3	3,3
Индустријске, трговачке, јавне, војне и пословне зоне	53.234	1,4	24.099,0	11,7	2,2
Брзи транзитни путеви са припадајућим земљиштем	0	0,0	1.570,8	0,8	0,0
Остали путеви са припадајућим земљиштем	0	0,0	21.162,1	10,3	0,0
Железнице са припадајућим земљиштем	0	0,0	2.841,5	1,4	0,0
Луке	1.514	0,0	308,7	0,2	4,9
Аеродроми	0	0,0	1.601,5	0,8	0,0
Експлоатација минералних сировина и одлагалишта	0	0,0	4.184,3	2,0	0,0
Градилишта	0	0,0	516,6	0,3	0,0
Земљиште без тренутне употребе	0	0,0	2.573,4	1,3	0,0
Градско зеленило	0	0,0	4.403,1	2,1	0,0
Спортски и рекреативни садржаји	2.246	0,1	1.766,0	0,9	1,3
Укупно	3.774.202	100	205.584,7	100	18,36

\*становане и комплементарне намене, и јавни простори.

## 4 УРБАНО ПОДРУЧЈЕ БЕОГРАДА

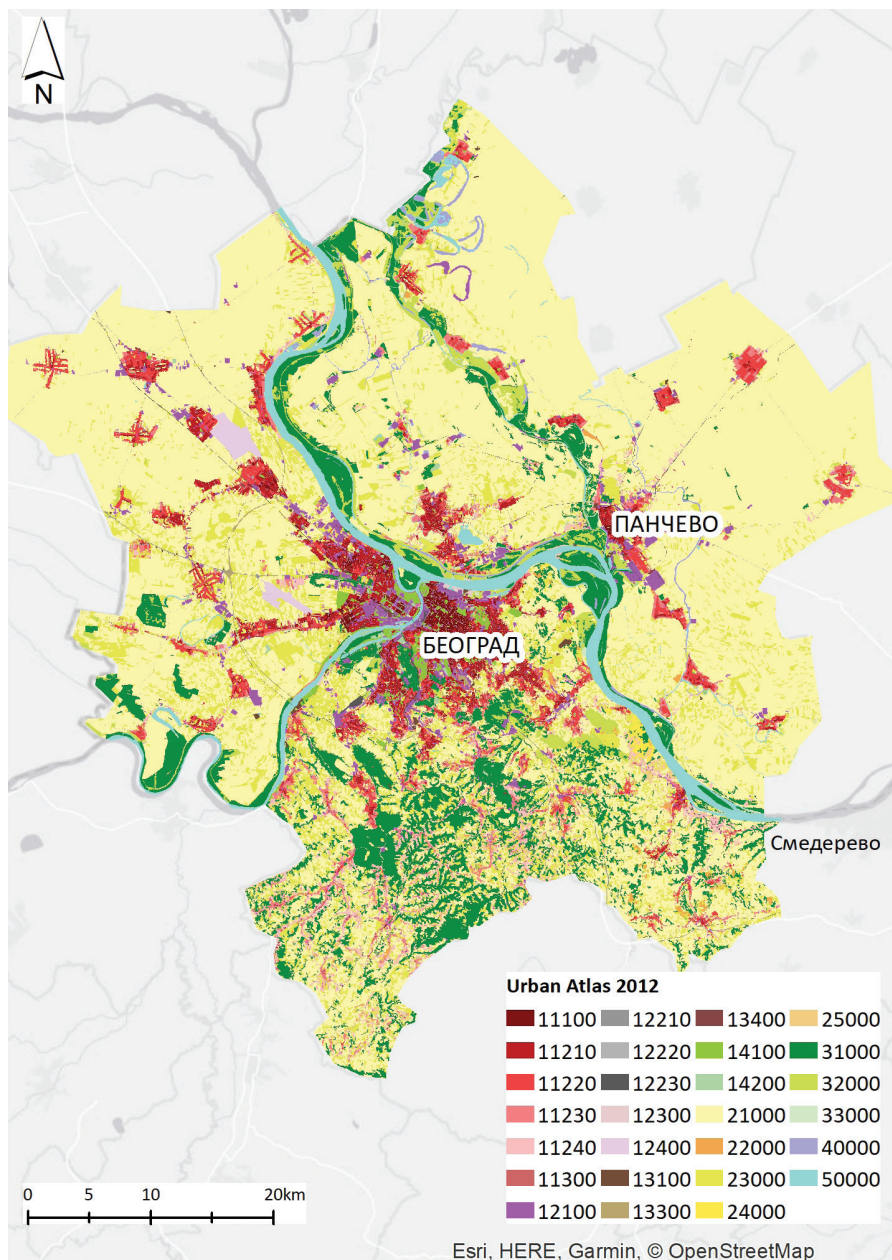
Према *UA* методологији, функционално урбано подручје града Београда обухвата око 3.130 km<sup>2</sup>. На територији овог урбаног подручја живело је 1.654.123 становника, односно 39% укупног становништва које је обухваћено функционално урбаним подручјима у Србији.

Гравитационо подручје Београда обухватило је градске општине Раковица, Стари град, Савски венац, Нови Београд, Земун, Вождовац, Гроцка, Звездара, Палилула, Барајево, Чукарица, Сурчин и Врачар, као и територије Града Панчева и општина Опово и Стара Пазова у целини. Градске општине Лазаревац, Обреновац, Младеновац и Сопот, које административно припадају подручју Града Београда, нису биле обухваћене функционално урбаним подручјем (Слика 3).

Генерално, у односу на структуру антропогених класа свих урбаних подручја у Србији, београдско антропогено подручје карактерише виши степен изграђености и густина насељености.

Класе антропогених површина (класе 11.100-14.200) заузиле су око 472km<sup>2</sup>, односно око 15% укупне површине београдског урбаног подручја. У структури антропогених класа највеће учешће имају класе дисконтинуирано земљиште средње (19%) и високе густине (15%) изграђености. Значајно учешће имају и индустријске, трговачке, јавне, војне и пословне зоне (око 14%) што је више у односу на процентуално учешће свих урбаних подручја. Класе дисконтинуирано изграђеног земљишта ниских и веома ниских густина имају сличан процентуални удео око 13%, али су значајно мање заступљене у односу на просечне вредности урбаних подручја Србије. Учешће класе која се односи на путеве са припадајућим земљиштем обухватило је око 7% урбаних површина, док је градско зеленило заузимало око 4%.

У подручјима која су класификована као антропогена живело је укупно 1.550.352 становника, односно 94% укупног становништва функционално урбаног подручја града Београда, односно 35% укупне популације Србије, која је у обухвату неког функционалног подручја. Највећи број становника



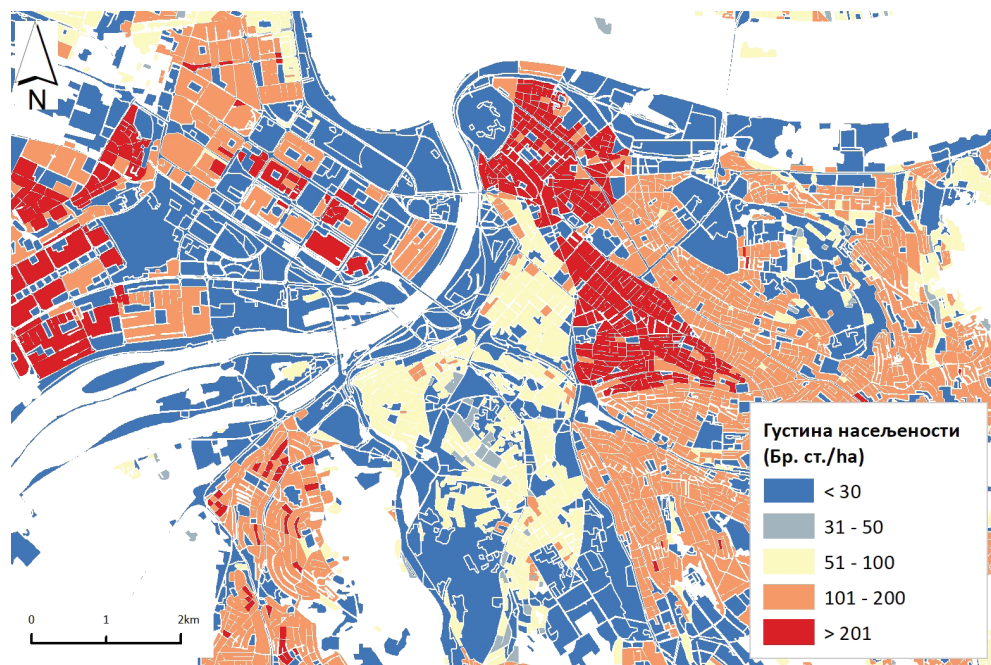
Слика 3. Обухват и структура коришћења земљишта у функционалном подручју Града Београда

Табела 4. Структура коришћења земљишта, број становника и густине насељености у оквиру урбаног подручја Београда

Класа	Укупан број становника 2012.	%	Површина (ha)	%	Средња густина насељености (ст./ha)
Континуирано изграђено земљиште* (С.Л.:> 80%)	295.399	19,1	1.783,4	3,8	167,8
Дисконтинуирано изграђено земљиште* високе густине (С.Л.: 50% - 80%)	675.707	43,6	7.342,1	15,6	94,3
Дисконтинуирано изграђено земљиште* средње густине (С.Л.: 30% - 50%)	356.327	23,0	8.779,6	18,6	47,8
Дисконтинуирано изграђено земљиште* ниске густине (С.Л.: 10% - 30%)	134.543	8,7	6.182,9	13,1	26,4
Дисконтинуирано изграђено земљиште* врло ниске густине (С.Л.: <10%)	58.700	3,8	5.942,0	12,6	11,4
Изоловано изграђено земљиште (фарме и сл.)	4.570	0,3	301,5	0,6	15,5
Индустријске, трговачке, јавне, војне и пословне зоне	23.610	1,5	6759,7	14,3	3,8
Брзи транзитни путеви са припадајућим земљиштем	0	0,0	466,7	1,0	0,0
Остали путеви са припадајућим земљиштем	0	0,0	3.723,1	7,9	0,0
Железнице са припадајућим земљиштем	0	0,0	745,7	1,6	0,0
Луке	419	0,0	79,9	0,2	7,9
Аеродроми	0	0,0	1.186,9	2,5	0,0
Експлоатација минералних сировина и одлагалишта	0	0,0	357,9	0,8	0,0
Градилишта	0	0,0	184,4	0,4	0,0
Земљиште без тренутне употребе	0	0,0	806,1	1,7	0,0
Градско зеленило	0	0,0	2.009,8	4,3	0,0
Спортски и рекреативни садржаји	1.077	0,1	561,5	1,2	2,2
Укупно	1.550.352	100	47.213,1	100	22,18

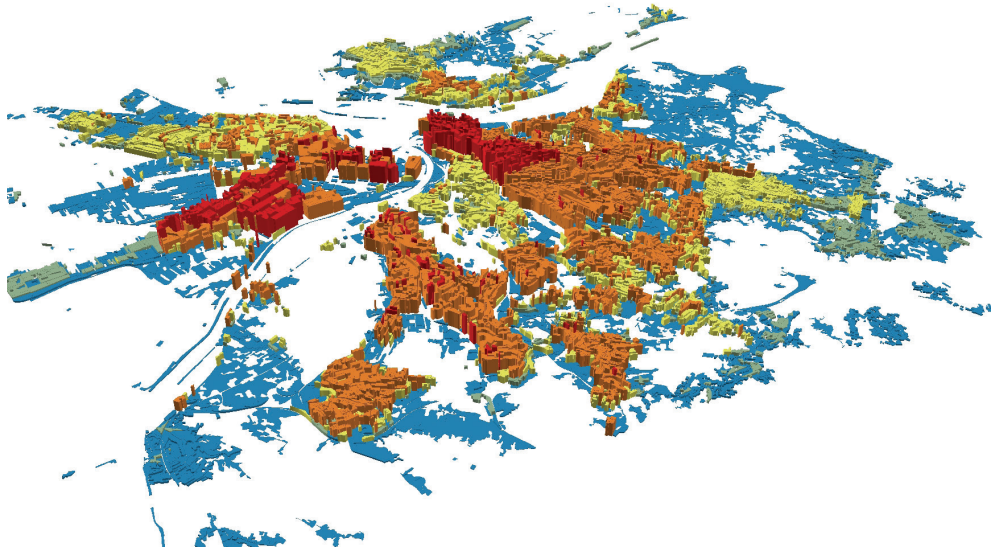
\*становане и комплементарне намене, и јавни простори.

живео је у дисконтинуираним изграђеним подручјима високе 44% и средње густине изграђености 23%, као и у компактно изграђеним површинама 19%. Просечна густина насељености у антропогеним подручјима износила је око 22 (ст./ha). Највеће густине насељености заступљене су у континурано изграђеним површинама и износе око 167,8 (ст./ha), што је око 20% више у односу на просечну вредност свих четрнаест функционално урбаних подручја заједно (Табела 4, Слика 4). У оквиру ове класе је забележена и највећа просечна густина насељености у Србији 391 (ст./ha). Густина насељености у нецеловитим, дисконтинуираним површинама кретала се од 94,3 ст./ha у зонама високих густина до 11,4 ст./ha у зонама веома ниских густина. Ниске густине насељености углавном су типичне за издвојена подручја и остале површине у којима готово да и нема становника (Слика 5).



Слика 4. Густина насељености у антропогеном подручју Београда





Слика 5. 3D визуелни приказ просторне дистрибуције становника Београда према густинама насељености

## 5 ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У раду је приказан потенцијал коришћења *UA* базе података за анализу урбаних подручја Србије. Резултати истраживања дају сумарну анализу земљишног покривача свих урбаних подручја која су обухваћена *UA* методологијом. Посебна анализа обухватила је урбано подручје града Београда са циљем реалнијег сагледавања просторних односа, с обзиром на доминантну улогу и значај Београда у просторно-функцијској организацији Србије.

Концепт *UA* осмишљен је тако да омогући компарацију начина коришћења земљишта и дистрибуцију насељености у водећим европским градовима са циљем мерења и праћења њиховог развоја (Dobesova, 2020). Представљена анализа само је један од начина коришћења података којима располаже *UA*.

*UA* подаци су често коришћени у истраживањима попут идентификовања односа између динамике кретања становништва и начина коришћења земљишта (Pirowski and Timek, 2018).

Sandu 2016 је извршила поређење урбане морфологије постсоцијалистичких и капиталистичких градова на примеру градова Јаши (Румунија) и Лиона (Француска).

Prastacos et al. 2012 анализом урбане матрице грчких градова истичу могућности коришћења *UA* базе геопросторних података за истраживање просторних компонената унутар-градске и међуградске структуре.

Zambon et al. 2018 су користили *UA* податке такође за истраживање просторне метрике четири велике метрополске регије у јужној Европи, које имају потпуно другачију морфолошку структуру: Барселона - компактна, полицентрична; Лисабон - дисперзна, моноцентрична; Рим - дисперзна, полицентрична; и Атина - компактна, моноцентрична.

Rusche et al. 2018 користили су *UA* за мапирање и оцену доступности зелене инфраструктуре у европским урбаним регионима. Истраживање је извршено на примеру Манчестера (Уједињено Краљевство); Пура (Немачка) и Копенхагена (Данска).

Бројна истраживања користе *UA* податке као помоћне за моделовање и предикцију коришћења земљишта и кретања становништва (Rosina et al., 2018).

Доступност *UA* геопросторне базе података имаће велики утицај на анализе урбаних подручја. Једноставан приступ подацима омогућава брзу примену у планирању и оцени специфичних индикатора урбаног развоја. Сама упоредна анализа класа коришћења земљишта и процењеног броја становника довољна је за ефикасну оцену стања урбаних подручја и доприноси бољем разумевању урбаних процеса. У комбинацији са другим подацима представља значајну подршку алатима за праћење урбаног развоја, резултата развојних политика, као и процесу доношењу одлука.

## **ЗАХВАЛНИЦЕ**

Рад је настао као резултат рада на пројектима ИИИ 47014 „Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији“ и „Одрживи просторни развој Подунавља у Србији“ (Ев. бр. ТР 36036) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Србије.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Bajat, B., Krunić, N., Samardžić-Petrović, M., Kilibarda, M. (2013) Dasymetric modelling of population dynamics in urban areas [Dasimetrično modeliranje dinamike prebivalstva na urbanih območjih], *Geodetski Vestnik*, No. 57:4, pp. 777-792.
- Batista e Silva, F. Poelman, H. (2016) Mapping population density in Functional Urban Areas - A method to downscale population statistics to Urban Atlas polygons. *JRC Technical Report no. EUR 28194 EN*.
- Bossard, M., Feranec, J. Otahel, J. (2000) *CORINE land cover technical guide – Addendum 2000. Technical report*, No. 40. No 40. Copenhagen: EEA.
- Büttner, G., Feranec, J., Jaffrain, G., Mari, L., Maucha, G., Soukup, T. (2004) The CORINE Land Cover 2000 project. *EARSeL eProceedings 3*, 3/2004.
- Gajić, A., Krunić, N., Protić, B. (2018) Towards a new methodological framework for the delimitation of rural and urban areas: a case study of Serbia, *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, No. 118, Vol. 2, pp. 160-172.
- Gajić, A., Krunić, N. (2015) Noviji pristup u istraživanju urbanih i ruralnih područja u Srbiji. U D. Filipović, V. Šećerov, Z. Radosavljević (ur.), *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine, zbornik radova* (str. 129-135). Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet.
- Gallego, F., Batista F., Rocha C., Mubareka, S. (2011) Disaggregating Population Density of the European Union with CORINE Land Cover, *International Journal of Geographical Information Science*, No. 25 (12), pp. 37–41.
- Gallego, J., Peedell, S., (2001) Using CORINE Land Cover to map population density. *Towards Agri-environmental indicators, Topic report 6/2001 European Environment Agency*, Copenhagen, pp. 92–103.
- Dijkstra, L., Poelman, H. (2012) *Cities in Europe – the new OECD-EC definition. Regional focus 01/2012*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/focus/2012\\_01\\_city.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf), (accessed 27<sup>th</sup> May, 2018).
- Dobesova, Z. (2020) Experiment in Finding Look-Alike European Cities Using Urban Atlas Data. *ISPRS Int. J. Geo-Inf.*, 9, 406.
- EEA (2016) *Mapping guide for a European Urban Atlas, v4.7* European Environment Agency, Copenhagen.
- European Environment Agency (EEA) (2002) *Towards an Urban Atlas. Environment Issue Report*, No. 30, Copenhagen, Denmark.
- Zambon, I., Serra, P., Pili, S., Bernardini, V., Ferrara, C., Salvati, L. (2018) A New Approach to Land-Use Structure: Patch Perimeter Metrics as a Spatial Analysis Tool. *Sustainability*, 10, 2147.
- Krunić, N., Gajić, A., Srnić, D., Tošić, D. (2018) Spatial Aspects of Demographic Processes in Serbia, *Stanovništvo*, Vol. 56, No. 2, pp. 23-38.
- Krunić, N., Bajat, B., Kilibarda, M. (2015) Dasymetric Mapping of Population Distribution in Serbia Based on Soil Sealing Degrees Layer. In K. Růžicková, T. Inspektor (eds.), *Surface Models for Geosciences. Lecture Notes in Geoinformation and Cartography* (pp. 137-149). Cham: Springer.

- Krunić, N., Maksin, M., Milijić, S., Bakić, O., Durđević, J. (2014) Population dynamics and land cover changes of urban areas, *Spatium*, No. 31, pp. 22-29.
- Крунић, Н. М. (2012). *Просторно – функцијски односи и везе у мрежи насеља Војводине (докторска дисертација)*. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
- Невенић, М. Р. (2013) *Функционално урбани регион инструмент полицентричног просторног развоја Србије. (докторска дисертација)*. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
- Pacheco, D. J., Gutiérrez, J. (2014) Exploring the limitations of CORINE Land Cover for monitoring urban land-use dynamics in metropolitan areas, *Journal of Land Use Science*, No. 9:3, pp. 243-259.
- Pirowski, T., Timek, M. (2018) Analysis of land use and land cover maps suitability for modeling population density of urban areas – redistribution to new spatial units based on CLC and UA databases, *Geoinformatica Polonica*, No.17, pp. 53-64.
- Prastacos P., Chrysoulakis N., Kochilakis G. (2012) Spatial Metrics for Greek Cities Using Land Cover Information From The Urban Atlas. *Multidisciplinary Research on Geographical Information in Europe and Beyond*, 24-27 April, Avignon, pp. 261-266.
- Prastacos, P., Chrysoulakis, N., Kochilakis, G. (2011) Urban Atlas, land use modelling and spatial metric techniques. In *51<sup>st</sup> European Congress of the Regional Science Association International*. European Regional Science Association: Barcelona, Spain.
- Rosina, K., Batista e Silva, F., Vizcaino, Pilar., Herrera M.M., Freire, S., Schiavina M., (2018) Increasing the detail of European land use/cover data by combining heterogeneous data sets, *International Journal of Digital Earth*, DOI:10.1080/17538947.2018.1550119.
- Rusche, K., Reimer, M., Stichmann, R. (2019) Mapping and Assessing Green Infrastructure Connectivity in European City Regions. *Sustainability*, 11, 1819.
- Sandu, A. (2016) A comparative study of the urban morphology in Europe using GMES Urban Atlas: The post-socialist city vs. the capitalist city (Romania vs. Franc). Informatics, Geoinformatics and Remote Sensing Vol III. In *Proceedings of the 16<sup>th</sup> International Multidisciplinary Scientific GeoConference SGEM*, At Albena, Bulgaria, 28 June–6 July 2016.
- Тошић, Д., Крунић, Н. (2005) Урбане агломерације у функцији регионалне интеграције Србије и Југоисточне Европе, *Гласник Српског географског друштва*, 85(1), стр. 137–148.
- Тошић, Д. (2000). Градски центри – фактори регионалне интеграције Србије. *Гласник Географског Друштва Републике Српске*, 5, Бања Лука.
- Feranec, J., Hazeu, G., Christensen, S., Jaffrain, G. (2007) Corine land cover change detection in Europe (case studies of the Netherlands and Slovakia). *Land Use Policy*, No. 24(1), pp. 234–247. doi: 10.1016/j.landusepol.2006.02.002.
- Ferri, S., Siragusa, A., Sabo, F., Pafi, M., Halkia, M. (2017) *The European Settlement Map 2017 Release. Methodology and output of the European Settlement Map*, EUR 28644 EN; doi:10.2760/780799 .https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas



## **ОБИМ ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА - ИСКУСТВА И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЛОКАЛНИ НИВО ПЛАНИРАЊА И УПРАВЉАЊА**

### **EXTENT OF AGRICULTURAL LAND USE CHANGES - EXPERIENCES AND RECOMMENDATIONS FOR LOCAL LEVEL OF PLANNING AND MANAGEMENT**

Јелена Живановић Миљковић, Наташа Чолић

(др Јелена Живановић Миљковић, научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, jelena@iaus.ac.rs)  
(др Наташа Чолић, научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, natasac@iaus.ac.rs)

### **АПСТРАКТ**

На глобалном нивоу постоји консензус о неопходној заштити пољопривредног земљишта од трајне промене намене и деградација, његовог рационалног коришћења и, тиме, посредног смањења притисака на остале елементе животне средине. Политике које се баве питањима сигурности хране кроз заштиту пољопривредног земљишта сада чине средишњу тачку на међународној агенди, а у фокусу су нарочито висококвалитетна пољопривредна земљишта у руралним залеђима градова. Са тог аспекта, значајна је процена обима промена начина коришћења пољопривредног земљишта. Кроз билансе планираних намена просторних планова јединица локалне самоуправе проистеклих из одредница ППРС 2010-2020, односно кроз индексе промена намена пољопривредног земљишта, аутори идентификују обим промена и указују на који начин се на нивоу локалног планирања и управљања дугорочно управља пољопривредним земљиштем. При томе, овде се локални ниво планирања и управљања посматра искључиво са аспекта просторног планирања, а не урбанистичког планирања. Циљ овог приступа јесте да се у актуелном оквиру, када је отпочела припрема новог ППРС 2021-2035, сагледају искуства у планирању промена намене пољопривредног

земљишта у претходном периоду и дају препоруке за укључивање неких одрживих приступа у локални ниво планирања и управљања земљиштем, те за нову генерацију просторних планова у Србији.

*Кључне речи: промене начина коришћења земљишта, пољопривредно земљиште, просторни планови јединице локалне самоуправе, одрживо управљање земљиштем*

## **ABSTRACT**

At the global level, there is a consensus on the necessity for protection of agricultural land from permanent change of use and degradation, its rational use and, thus, indirect reduction of pressures on other elements of the environment. Policies addressing food safety issues through the protection of agricultural land are now at the center of the international agenda, with a particular focus on high-quality agricultural land in rural hinterlands. From that aspect, it is important to assess the extent of changes in agricultural land use. Through the balances of planned purposes of spatial plans of local self-government units derived from the determinants of PPRS 2010-2020, i.e. through index of change in agricultural land use, the authors identify the scope of changes and indicate how agricultural land is managed in the long term at the level of local planning and management. At the same time, the local level of planning and management is observed here only from the aspect of spatial planning, and not urban planning. The aim of this approach is to review the experiences in planning changes in agricultural land use in the previous period and make recommendations for the inclusion of some sustainable approaches in the local level of land planning and management, and for a new generation of spatial plans in Serbia.

*Keywords: land use change, agricultural land, local spatial plan, sustainable land management*

## 1 УВОД

Широм Европе, планирање начина коришћења земљишта спроводи се на локалном нивоу, а има за циљ регулисање питања промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем (ЕС, 1997:24), тако да се и плански инструменти и механизми на овом нивоу односе на генералне критеријуме за регулисање промена намена земљишта (Ibid., 26). То је, дакле, један од инструмената управљања земљиштем, представља и илуструје јавне политике, а у свој процес укључује кориснике земљишта, планере, доносиоце одлука, али и правне/законске мере, управљачке/регулаторне, фискалне и финансијске мере. Needham (2006:11) поједностављује - планирање коришћења земљишта није ништа друго до активност јавне администрације у реализацији (већ усвојене) амбиције везане за земљиште за различите намене. Но, планирање начина коришћења земљишта може се сматрати „једним од најмоћнијих инструмената у рукама планера“ (Kim, 2011:35), док се просторни планови на локалном нивоу виде као важан инструмент за постизање ефикасне секторске координације у вези са коришћењем земљишта (Џелебџић, 2013).

Са друге стране, промене начина коришћења земљишта резултат су промена у природним, социјалним и културним условима свуда у свету. У овом контексту, промена намене земљишта схвата се као резултат интеракције политичких/институционалних, економских, културних, технолошких и природних/просторних покретачких снага и релевантних актера (Hersperger et al., 2018)

Уважавајући чињеницу да је пољопривредно земљиште добро од општег интереса за Републику Србију, које се користи за пољопривредну производњу и не може се користити у друге сврхе (*Закон о пољопривредном земљишту*, 2009), у планским пропозицијама Просторног плана Републике Србије - ППРС 2010-2020. приоритет има заштита пољопривредног земљишта и очување његовог биодиверзитета за производњу хране. Кључна мера је спречавање неконтролисаног или нерационалног покривања квалитетног пољопривредног земљишта грађевинским објектима, односно промена намене пољопривредног земљишта.

Будући да се просторним плановима јединице локалне самоуправе - ППЈЛС директно спроводе планска решења по питању начина коришћења



земљишта, у раду се анализира преко двадесет просторних планова градова и општина, односно генерације просторних планова јединица локалне самоуправе проистеклих из одредница ППРС 2010-2020. Анализа квантитативних показатеља промена у билансу коришћења пољопривредног земљишта који су исказани у планским документима, пружа увид у то на који начин се на нивоу локалног планирања и управљања дугорочно управља пољопривредним земљиштем. При томе, овде се локални ниво планирања и управљања посматра искључиво са аспекта просторног планирања, а не урбанистичког планирања. Циљ овог приступа јесте да се у актуелном оквиру, када је отпочела припрема новог ППРС 2021-2035, сагледају искуства у планирању промена намене пољопривредног земљишта у претходном периоду и дају препоруке за укључивање неких одрживих приступа у локални ниво планирања и управљања земљиштем, те за нову генерацију просторних планова.

У наредном поглављу сублимирају се основни глобални савремени концепти и тенденције у погледу коришћења пољопривредног земљишта. Потом се описују методолошке поставке, презентују и дискутују основни резултати рада, из којих проистичу закључци и препоруке за будућу праксу.

## 2 ОСНОВНЕ ПОСТАВКЕ

Насупрот традиционалном приступу коришћења земљишта, који је највише пажње посвећивао способностима земљишта да подмири човекове потребе за храном, савремени концепт коришћења земљишта налаже да се земљиште посматра као интегрални природни ресурс којим се мора управљати на одржив начин, бавећи се очувањем свих његових функција, како еколошких тако и социоеколошких.

Убрзана урбанизација донела је несигурну будућност градовима широм света по питању сигурности у снабдевању храном, што је веома важно питање за све државе у свету. Пољопривредна производња високо је зависна од обима и квалитета земљишних ресурса који су ограничени и практично необновљиви. Одрживо управљање земљиштем (*sustainable land management*) налаже неопходност заштите пољопривредног земљишта од трајне промене намене и деградација, његовог рационалног коришћења и смањења притисака на остале елементе животне средине.

Политике које се баве питањима сигурности хране (*food security*) кроз заштиту пољопривредног земљишта сада чине средишњу тачку на међународној агенди (Tanrivermis, 2003; Verburg et al., 2013), јер многе земље и градови већ спроводе строжије законе како би заштитили високоплодна подручја у својим руралним залеђима (Zróbek-Rózanska, Zielinska-Szczepkowska, 2019).

Примена неодрживих пракси управљања земљиштем, прекомерна експлоатација земљишта, као и климатске промене, доприносе деградацији земљишта. Такође, сваки губитак природних функција земљишта (губитак органске материје и угљеника у земљишту, збијање итд.) представља вид деградације (ЕС, 2006), тј. свака промена начина коришћења природних земљишта. У светлу сузбијања све шире деградације земљишта промовисани су и новији приступи у планирању коришћења земљишта, али и спровођењу земљишне политике, засновани на међусекторским политикама кохерентности, јачању институција и интерактивном учешћу свих заинтересованих страна (ЕС, 2011; UN, 2015. итд.). Обавеза оцене утицаја европских политика на коришћење земљишта у Европској унији и на глобалном нивоу садржана је у документу *Путоказ ка Европи ефикасних ресурса* (ЕС, 2011), који обавезује све чланице да до 2020. године размотре сопствени директни и индиректни утицај на коришћење земљишта (*no net land take*), тако што ће настојати да до 2050. године спрече изградњу на рачун пољопривредног земљишта и других природних подручја. Подбацили су сви ранији покушаји успостављања међународно обавезујуће регулативе о систематском приступу идентификовању и супротстављању деградацији земљишта (Montanarella, 2015:32), јер се у већини земаља ЕУ земљиште сматра стриктно локалним питањем којим треба управљати по принципу супсидијарности, без потребе за увођењем транснационалних или глобалних управљачких инструмената по питању спречавања деградације.

Од укупно 17 циљева одрживог развоја (UN, 2015), готово сваки у себи садржи неку проблематику у вези са одрживим коришћењем земљишта, која захтева решавање до 2030. године. У сагласју са тзв. „концептом неутралне стопе деградације земљишта“ (UN, 2012), као и концептом „безбедности земљишта“ (McBratney et al., 2014; FAO, ITPS, 2015). квалитет и квантитет земљишних ресурса, неопходан за одржавање функција екосистема и обезбеђивање производње хране, треба да остане стабилан или побољшан у оквиру одређених просторних и временских услова. Овакав приступ подржан је и у оквиру предлога новог, Осмог акционог програма ЕУ о животној средини за период 2021-2030. (ЕС, 2020).

Широко прихваћена је премиса да просторно планирање утиче на начин коришћења земљишта и земљишног покривача (Couclelis, 2005 према Hersperger et al., 2018), а неке студије нагласиле су улогу политика коришћења земљишта и просторног планирања као главног покретачког фактора за многе различите процесе промене намене земљишта (Ibid.).

*Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије (2012)* је као кључне индикаторе одрживог развоја, везане за коришћење и статус земљишта, означила промене намена земљишта и деградације. У Србији се врши праћење стања земљишта у оквиру систематског мониторинга, односно праћењем вредности сета индикатора, чија је суштина оцена ризика од деградације земљишта, а који се темеље на основним облицима деградације препознатим на нивоу ЕУ у оквиру *Тематске стратегије за заштиту земљишта* (ЕС, 2006). Промена начина коришћења земљишта чини један од основних индикатора *Националне листе индикатора заштите животне средине*, по узору на ЕУ, где се промене начина коришћења земљишта прате као један од 28 агроеколошких индикатора. Овај индикатор приказује промену земљишног покривача, односно трендове у пренамени пољопривредног и другог природног земљишта у урбана земљишта и друге вештачке површине, а на основу Corine Land Cover базе података.

Такође, код нас постоји и консензус око тога да се спречавање деградације земљишта постиже планирањем, уређењем простора, коришћењем природних ресурса и добара у складу са планском документацијом (Белановић Симић, 2016; Дорфер et al. 2018). Користи од спречавања деградације и обнављања деградираног земљишта вишеструко превазилазе улагања и огледају се, између осталог, у повећању сигурности у снабдевању храном.

### **3 МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР**

Биланс површина представља нумерички преглед свих планом предвиђених површина које су у односу утврђеном планом, а у складу су са картом намене површина. Биланси површина (укупна површина, становање, привреда, пољопривреда, саобраћај, рекреација, слободно и неизграђено земљиште, вода и остало) могу бити исказани за урбану агломерацију, грађевинско подручје, односно, према потреби и у другим целинама (у урбанистичким целинама у којима се планом не мења регулација или према наменама). Они

изражавају однос капацитета према програмским предвиђеним потребама, као и пожељан или условљен однос између појединих намена (Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, број 32/2019-11).

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (број 32/2019-11) прописује обавезу за приказивањем биланса површина намена у просторним плановима подручја посебне намене, плановима генералне регулације, као и плановима детаљне регулације. Иако не постоји законска обавеза за приказивање биланса намене површина у просторним плановима општина, велики број ових планова (80% анализираних просторних планова градова и општина) садржи билансе површина у односу на постојећу и планирану намену. У односу на доступне информације о променама начина коришћења пољопривредног земљишта, као и квалитативним подацима који објашњавају узрок евидентираних промена, у овом раду се сагледавају и анализирају промене биланса намена у просторним плановима следећих општина: Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Суботица, Зрењанин, Панчево, Чачак, Крушевац, Краљево, Нови Пазар, Смедерево, Ужице, Ваљево, Сомбор, Пожаревац, Пирот, Кикинда, Вршац, Бор, и Прокупље. Наведене општине имају статус града према Закону о територијалној организацији Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018). Просторни планови за остале општине дефинисане овим законом (Приштина, Врање, Шабац, Зајечар, Сремска Митровица, Јагодина, Лесковац и Лозница) не садрже довољно квантитативних елемената за анализу промена биланса коришћења пољопривредног земљишта, па стога нису уврштени у ово истраживање. Такође, из истраживања је изузет и Град Београд, због немогућности компарирања нивоа података<sup>1</sup>.

Имајући у виду да је већина анализираних планских докумената усвојена између 2010. и 2012. године, анализа биланса постојећих и планираних намена у просторним плановима општина има за циљ да укаже на трендове промена у простору у последњих десетак година. Елементи анализе појединачних планских докумената су:

1. укупно постојеће и планирано земљиште (исказано у хектарима), ради сагледавања потенцијалних измена укупног обухвата плана у оквиру ког се мере промене биланса намена, а у циљу валидности добијених података,

1 За подручје Београда, донето је седам планова градских општина: Лазаревац, Сурчин, Барајево, Сопот (део), Младеновац, Гроцка, Обреновац, који су усвојени током 2012. године. За остале градске општине у директној примени су урбанистички планови.

2. укупно постојеће и планирано пољопривредно земљиште (исказано у хектарима), ради сагледавања нумеричке вредности обухвата намене,
3. укупно постојеће и планирано пољопривредно земљиште (исказано у процентима), ради сагледавања нумеричке вредности односа пољопривредног земљишта и осталих намена предвиђених планским документом,
4. индекс промене (исказано у процентима) постојеће и планиране намене пољопривредног земљишта, ради уочавања трендова умањења или увећања.

Додатно, наведени плански документи су анализирани коришћењем квалитативне анализе садржаја како би се утврдили узроци промене, али и могуће импликације за будући развој општина.

#### **4 РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА**

Код планиране промене намене земљишта, тј. оне одређене просторним и урбанистичким плановима, актуелна законска регулатива у Републици Србији прописује условљеност поступка дефинисања планских решења позитивним мишљењем надлежног министарства за област заштите животне средине за све планиране промене намене земљишта. Ово пре, јер се са променом намене пољопривредног земљишта у урбано, индустријско и сл., повећавају притисци на земљиште, али и друге елементе животне средине.

Такође, у складу са *Законом о пољопривредном земљишту* (2009), *Законом о заштити земљишта* (2015) итд. системски се уређују питања обнављања, односно рекултивације пољопривредног земљишта које је коришћено за намене које немају трајни карактер, обавезном изградом пројекта рекултивације пољопривредног земљишта и оспособљавањем за пољопривредну производњу, са прецизно уређеним питањима одговорности и надлежности у спровођењу. Ова питања су несумњиво битна када је у питању овај ресурс од посебног интереса за државу, тј. опште добро од јавног интереса, не само из разлога што су добила место у нормативима у поступцима транспозиције нашег законодавства са праксом ЕУ, већ и зато што тиме домаћи законски амбијент даје холистички, односно системски и интегративни приступ управљању земљиштем.

Табела 1: Анализа удела пољопривредног земљишта израженог кроз билансе намена (постојеће/планирано) у просторним плановима општина

Просторни план	Укупно постојеће (ha)	Укупно планирано (ha)	Постојеће пољ. (ha)	Постојеће пољ. (%)	Планирано пољ. (ha)	Планирано пољ. (%)	Индекс промене %
Просторни план града Ужица („Службени лист општине Ужице“, 22/2010)	66615	66615	36597	54,93	13712	20,58	- 34,35
Просторни план града Ниша („Службени лист града Ниша“ 45/2011)	59678	59678	35195	58,97	18439	30,90	-28,07
Просторни план града Крагујевца („Службени лист града Крагујевца“32/2009)	83451	83451	40491	48,52	36853	36,5	-12,02
Просторни план града Новог Пазара („Службени лист општине Нови Пазар“, 2/2012)	74196	74196	35823	48,3	31668	42,7	-5,6
Просторни план града Зрењанина („Службени лист града Зрењанина“ 11/2011)	132638	132638	110781	83,52	103433	78	-5,52
Просторни план општине Бор („Службени гласник општине Бор“, 03/10)	85631	85631	40726	47,6	36619	42,8	-5,00
Просторни план града Ваљева („Службени гласник града Ваљева“, 03/13)	90500	90500	58520	64,7	54250	59,9	-4,8
Просторни план града Смедерева („Службени лист општине Смедерево“, 6/2005)	48170	48170	40190	83,4	38175	79,2	-4,2

Просторни план	Укупно постојеће (ha)	Укупно планирано (ha)	Постојеће пољ. (ha)	Постојеће пољ. (%)	Планирано пољ. (ha)	Планирано пољ. (%)	Индекс промене %
Просторни план града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“ 11/2012)	69917	69917	44084	63,05	41942	59,99	-3,06
Просторни план града Краљева („Службени гласник града Краљева“, 7/2011)	153179	153179	72498	47,4	68432	44,68	-2,72
Просторни план града Панчева („Службени лист града Панчева“ 22/2012)	75628	75628	59088	78,12	57037	75,57	-2,55
Просторни план града Суботице („Службени лист града Суботице“, 16/2012)	100737	100737	79433	78,9	77561	77,0	-2,3
Просторни план града Пожаревца („Службени гласник града Пожаревца“, 10/12)	48777	48777	34796	71,3	33740	69,2	-2,1
Просторни план града Сомбора („Службени гласник града Сомбора“, 04/14)	121647	121647	101736,35	83,63	99751,79	82,15	-1,48
Просторни план града Кикинде („Службени гласник града Кикинде“, 16/13)	78201	78201	70315	89,92	68864	88,06	-1,02
Просторни план града Крушевца („Службени гласник града Крушевца“, 4/2011)	85397	85397	44816	53	44280	52	-1

Просторни план	Укупно постојеће (ha)	Укупно планирано (ha)	Постојеће пољ. (ha)	Постојеће пољ. (%)	Планирано пољ. (ha)	Планирано пољ. (%)	Индекс промене %
Просторни план општине Вршац („Службени лист општине Вршац“, 16/09)	79995	79995	65512	81,90	64965	80,96	-0,94
Просторни план града Пирота а („Службени гласник града Ниша“, 42/11)	123200	123200	69916	56,7	69805	56,6	-0,1
Просторни план града Чачка („Службени лист града Чачка“, 17/2009)	63636	63636	38016	59,74	38016	59,74	0
Просторни план општине Прокупље („Службени гласник општине Прокупље“, 04/11)	75900	75900	44691	58,88	43850	57,77	1,11

Анализа удела пољопривредног земљишта, израженог кроз билансе намена (постојеће/планирано), у највећем броју просторних планова општина (18 од 20, или 90%) указује на тренд смањења (негативни индекс промене) за обухват површина пољопривредног земљишта. Од тога, 9 случајева бележи тренд смањења планираног у односу на постојеће < 3%, 6 случајева има тренд смањења планираног у односу на постојеће  $3\% < x < 6\%$ , а у 3 случаја негативни индекс промене јесте већи од 12%. Преостали плански документи указују на неутрални индекс промене (0%) у случају једног града, и позитивни тренд раста од 1% за пољопривредно земљиште у једном случају. У наставку су представљени квалитативни подаци у форми коментара из планских докумената, а који се тичу конверзије намене пољопривредног земљишта у одабраним примерима из сваке од претходно наведених категорија (негативни индекс промене преко 12%, негативни индекс промене  $3\% < x < 6\%$ , негативни индекс промене < 3%, неутралан индекс промене, позитиван индекс промене) како би се сагледали неки од узрока и околности који прате дате промене.



Табела 2: Квалитативни подаци који указују на промене коришћења пољопривредног земљишта у анализираним планским документима – одабрани примери

Просторни план	Индекс промене %	Коментар из планског документа
Просторни план града Ниша („Службени лист града Ниша“, 45/2011)	-28,07	Смањење површина под пољопривредним земљиштем проузроковано је ширењем градског грађевинског земљишта на просторе пољопривредног земљишта у зони Нишке котлине. Нешто мање губитке проузрокује реализација магистралних инфраструктурних коридора, водопривредних објеката, туристичких комплекса, индустријских зона, саобраћајница 1. и 2. реда, општинских путева и обилазница око насељених места.
Просторни план града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, 11/2012)	-3,06	Простор који није предвиђен за изградњу (посебно стамбену изградњу) између грађевинских подручја Футога, Ветерника и Новог Сада, у дужем периоду нападнут је бесправном изградњом стамбених и викенд-објеката. Због тога се одустало од раније концепције према којој је простор између града и најближих насеља требало сачувати као пољопривредно земљиште, као и за развој садржаја регионалног и ширег значаја.
Просторни план града Крушевца („Службени гласник града Крушевца“, 4/2011)	-1	Град Крушевац висококвалитетно пољопривредно земљиште третира као један од најважнијих природних потенцијала, које је угрожено изградњом инфраструктуре, нарочито планираним путевима, затим ширењем грађевинског рејона.
Просторни план града Чачка („Службени лист града Чачка“, 17/2009)	0	Град Чачак висококвалитетно пољопривредно земљиште третира као један од најважнијих природних потенцијала, које је угрожено изградњом инфраструктуре, нарочито планираним ауто-путевима Е763 и Е761 као и веза Е761 и Е75 (Катрга-Баточина), затим ширењем грађевинског рејона, планираним повећањем шумског земљишта. Уз поштовање Стратегије развоја града Чачка, као основног стратешког документа који указује на правце економског развоја, водило се рачуна да се што мање угрози пољопривредно земљиште као природни ресурс.
Просторни план општине Прокупље („Службени гласник општине Прокупље“, 04/11)	1.11	Од 75.900 ха простора општине Прокупље, плодно земљиште (пољопривредно и шумско) чиниће око 70.400 ха или 92,75%, а остало (укључујући и грађевинско у насељима, планираним туристичким зонама, инфраструктуру, као и површине под водотоцима, неплодне површине и др.) око 5.500 ха или 7,25 %. Пољопривредно земљиште заузимаће око 43.850 ха или 57,77 % укупне територије општине. Тенденција повећавања пољопривредног земљишта на рачун ливада и пашњака треба да буде обустављена, поготово ако се ради о њивама високог бонитета у долини Топлице. Ливаде и њиве ће се највећим делом смањити због нове изградње привредних зона у долином делу, односно потребе пошумљавања или изградње туристичке инфраструктуре на пашњачким површинама у брдско-планинском делу општине.

Доминантно негативни индекс промене планиране и постојеће намене пољопривредног земљишта у анализираним планским документима се у највећем броју случајева разматра у контексту раста грађевинског подручја за потребе инфраструктурних коридора и радних зона, али и интензивног ширења појединих урбаних насеља. У том контексту, један од разлога за конверзију пољопривредног грађевинско земљиште јесте масовна бесправна изградња као специфичан феномен урбаног развоја од 50-их година 20. века, а нарочито у постсоцијалистичком периоду (Стратегија одрживог урбаног развоја РС до 2030. године, 47/19). Међутим, постоје и примери као што је Просторни план Града Ужица где се драстично смањење пољопривредног земљишта (индекс промене је -34,35%) не врши због ширења површина за потребе планирања грађевинског земљишта, већ за рачун проширења водног и шумског земљишта. Са једне стране, овде је реч о реализовању објекта водоснабдевања, што је од јавног интереса. Но, претварање пољопривредног у шумско земљиште је нарочито карактеристична појава за брдско-планинска и демографски девастирана подручја, где се ораничне површине, површине под воћњацима и виноградима због изостављања редовне обраде и депопулације, претварају у ливаде и пашњаке или су природно зарасли у шипражје и шуме (Шеварлић, 2015).

Презентовани случајеви отварају поље за дискусију о доминантним (или преовлађујућим) наменама од јавног интереса у пракси планирања (Čolić, 2017; Čolić, Dželebdžić, 2018). Наиме, пољопривредно земљиште јесте намена на рачун које се најчешће врши експропријација за потребе изградње законом дефинисаних објеката од јавног интереса према *Закону о експропријацији*. С друге стране, велики број анализираних случајева у овом раду указује на то да се конверзија пољопривредног земљишта у грађевинско врши као последица неконтролисаног ширења насеља и бесправне изградње, те даљег „легалитовања“ ових промена. Ипак, ово је супротно чињеници да планска документација и подаци о катастарском стању садрже само легализоване промене у простору (Živanović Miljković, 2008). Једном усвојен, просторни план има снагу закона и он непосредно обавезује кориснике простора и носиоце развоја да поштују правила, прецизирајући начине коришћења земљишта (Живановић Миљковић, 2016:61). Норме су неопходне пошто ова законодавна област обухвата и низ правних консеквенци (експропријација земљишта, концесије, режими коришћења простора, услови изградње, инспекције, казнене одредбе и др.) којима се утиче на обезбеђивање приватног и јавног права, односно остваривање приватних и јавних интереса (Целебџић, 2013:71).

Додатно, намеће се питање последица праксе смањивања биланса пољопривредног земљишта у анализираним просторним плановима општина у Србији.

Трендови смањења биланса за пољопривредно земљиште на рачун грађевинског, који су уочени у резултатима овог истраживања, могу се посматрати кроз економску димензију конверзије земљишта. С тим у вези, смањење биланса за пољопривредно земљиште на рачун грађевинског у анализираним плановима се може посматрати као директна последица тржишне економије, ако се узме у обзир да је у Републици Србији 2004. године вредност грађевинског земљишта била око 1000 пута већа у односу на иницијалну вредност изворног (пољопривредног или шумског) земљишта које се конвертује у грађевинско земљиште (документ Светске банке, 2004; *Стратегија одрживог урбаног развоја РС до 2030. године*, 2019). У одсуству механизма за захватање раста вредности земљишта, власник пољопривредног земљишта остварује профит који је вишеструко већи него оригинална вредност (пољопривредног) земљишта, а све захваљујући инвестицијама или административним одлукама јавног сектора (cf. Žerjav, 2013; Zeković, 2014), што просторно планирање чини јавном политиком и регулативом о коришћењу земљишта – с обзиром на нормативну снагу усвојених планских решења – која утиче на ограничавање, али и увећавање права власника земљишта (Živanović Miljković, 2018).

## 5 ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Квантитативна анализа планирања и управљања земљиштем на локалном нивоу показала је тенденције дугорочног смањивања пољопривредног земљишта. Иако се пољопривредно земљиште номинално посматра као један од најважнијих природних ресурса, дугорочно посматрано, на локалном нивоу, планира се његово смањење у билансу укупних површина, што за сврхе јавних намена (изградњу јавне инфраструктуре, енергетских, водопривредних објеката и сл.), али и за сврхе осталих намена које нису јавне (становање, индустрија и сл.). Дакле, настављен је негативни тренд губитка пољопривредног земљишта, добрим делом стихијском изградњом.

Основне препоруке за локални ниво планирања и управљања земљиштем односе се на заустављање заузимања пољопривредног земљишта за економ-

ске и социокултурне потребе, изузев у случају приоритетних националних интереса и инвестиција у инфраструктуру, енергетику, водопривреду и сл., планским решењима која су у складу са концептима неутралне деградације и безбедности земљишта. Ово тим пре, јер очување и заштита земљишта чине заједничку платформу одрживог развоја и пољопривреде и руралних подручја.

Планским решењима која усмеравају грађевинска подручја насеља и градова ка земљишту маргиналног значаја за пољопривреду (од шесте бонитетне класе), као и планским решењима која подстичу поновно коришћење напуштених локација, ревитализацију и активирање браунфилд локација, пре него формирање гринфилд локација, спречава се трајно уништавање продуктивних и екосистемских функција земљишта на великим површинама.

Примена рестриктивнијих регулатива о коришћењу земљишта (нпр. за контролисање ширења градова, очувања пољопривредних активности у периурбаним подручјима, за заштиту природе итд.) спроводи се кроз низ различитих инструмената, од којих већина има обавезујући карактер и служе за спровођење ширих развојних циљева локалне заједнице. Један од начина је да мере спречавања деградације земљишта буду интегрисане у евалуацију земљишних ресурса приликом планирања намена земљишта. На овај начин би се подржала мобилизација ефективних планских инструмената који се односе на ограничавање заузимања земљишта (Ludlow et al., 2013). У домаћим условима, такве регулативе могу обухватити идентификацију подручја са висококвалитетним земљиштем за производне сврхе, што потом мора бити укључено и у планске документе (Živanović Miljković, Pantić, 2014:286-287).

Као један од резултата процеса приступања ЕУ, у Србији су у току међународни програми из области интегралног, стратешког и акционог планирања, политика управљања земљиштем, док су неки од главних процедуралних захтева ових програма транспарентност процеса доношења одлука (Čolić, Dželebdžić, 2018). Захтеви наведених промена указују на то да треба препознати постојеће, локално искуство, где се дисеминацијом примера добре праксе може утицати на развијање капацитета учесника у процесу планирања у циљу унапређења праксе. Примери добре праксе се могу препознати у области спречавања неконтролисаног ширења грађевинског земљишта на рачун пољопривредног, шумског и водног земљишта или на пример циркуларног управљања земљиштем и развоја компактног града.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Čolić, N. (2017). Operationalizing the public interest in the local planning context of Serbia, *SPATIUM*, no. 38, pp. 10-17.
- Čolić, N. and Dželebdžić, O. (2018). Beyond formality: A contribution towards revising the participatory planning practice in Serbia, *SPATIUM*, no. 39, pp. 17-25.
- EC (European Commission) (1997). *The EU compendium of spatial planning systems*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 24.
- EC (European Commission) (2006). *Thematic Strategy for Soil Protection*, Brussels, 22.9.2006, COM(2006) 231 final.
- EC (European Commission) (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Brussels, 20.9.2011, COM(2011) 571 final.
- EC (European Commission) (2020). *Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a General Union Environment Action Programme to 2030*, Brussels, 14.10.2020 COM(2020) 652 final 2020/0300 (COD)
- FAO, ITPS (2015). *Status of the World's Soil Resources (SWSR) – Main Report*. Rome, Italy.
- Hersperger, A.M. Oliveira, E. Pagliaran, S. Palka, G. Verburg, P. Bolliger, J. Grădinaru S. (2018). Urban land-use change: The role of strategic spatial planning, *Global Environmental Change*, 51, pp. 32-42,
- Kim, J.H. (2011). Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development: A Literature Review, *Journal of Planning Literature*, 26(1), 35-47.
- Ludlow, D., Falconi, M., Carmichael, L., Croft, N., Di Leginio, M., Fumanti, F., Sheppard, A., Smith, N. (2013). *Land Planning and Soil Evaluation Instruments in EEA Member and Cooperating Countries*. Final Report for EEA from ETC/SIA.
- McBratney, A. B., Field, D. J., Koch, A. (2014). The dimensions of soil security. *Geoderma*, 213, 203-213.
- Montanarella, L. (2015). Agricultural policy: Govern our soils, *Nature*, 528, 32–33.
- Needham, B. (2006). *Planning, law and economics: the rules we make for using land*, Routledge: Abingdon.
- Tanrivermis H. (2003). Agricultural land use change and sustainable use of land resources in the Mediterranean region of Turkey. *J. Arid Environ.* 54: 553–564
- UN (United Nations) (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly.
- UN. (2012). The Future We Want. The outcome document of the UN Conference on Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012, A/RES/66/288.
- Verburg, P. H., Mertz, O. Erb, K.H., Haberl, H., Wu W. (2013). Land system change and food security: towards multi-scale land system solutions. *Curr Opin Environ Sustain*, 5, pp. 494-502
- World Bank (2004). *Serbia investment climate assessment*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/943421468307516242/pdf/351980YU0Serbia0Investment0IC.pdf>, assessed on 9<sup>th</sup> December 2019.

- Zeković, S. (2014). Evaluacija građevinskog zemljišta: preporuke za lokalni razvoj, U: M.Petrović, (Ur.) *Strukturni i delatni potencijal lokalnog razvoja*, Institut za sociološka istraživanja, Beograd: Filozofski fakultet, 83-104.
- Zróbek-Rózanska, A., Zielinska-Szczepkowska, J. (2019). National Land Use Policy against the Misuse of the Agricultural Land—Causes and Effects. Evidence from Poland, *Sustainability* 11, 6403.
- Žerjav, B. (2013). *Studija o mogućnostima finansiranja urbane infrastrukture kroz zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina (value capture) u Srbiji: Pregled i pouke internacionalnih iskustava*, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Živanović Miljković J. (2008). Some measures for soil regulation in Belgrade peri-urban zone. *SPATIUM International Review*, 17/18, 68-71.
- Živanović Miljković, J. (2018). Urban Land Use Regulation in Serbia: An Analysis of Its Effects on Property Rights, In: J.-C.Bolay, T. Maričić and S. Zeković (Eds.) *A Support to Urban Development Process*, EPFL and IAUS, pp. 129-147.
- Živanović Miljković, J., Pantić, M. (2014). Uređenje, zaštita i korišćenje poljoprivrednog zemljišta u Podunavlju, U: M.Maksin, N.Krunić, M.Nenković-Riznić (Ur.) *Održivi prostorni razvoj Podunavlja u Srbiji-knjiga 2*, Beograd: IAUS. 273-290.
- Белановић Симић, С. (ур.) (2016). *Деградација и заштита земљишта*. Тематски зборник. Шумарски факултет, Београд.
- Дорфер, А., Видојевић, Д., Андрашевић, Ј., Васин, Ј., Милутиновић, М., Бербић, Н. (2018) *Водич за одрживо управљање земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији*. Београд: FEA.
- Живановић Миљковић Ј. (2016). *Промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем са аспекта просторног планирања*, Докторска дисертација, Београд: Универзитет у Београду, Географски факултет.
- Закон о експропријацији*, „Сл. гласник РС”, бр. 53/95, „Сл. лист СРЈ”, бр. 16/2001 - одлука СУС и „Сл. гласник РС”, бр. 20/2009, 55/2013 - одлука УС и 106/2016 - аутентично тумачење.
- Закон о заштити земљишта*, „Службени гласник РС”, бр. 112/2015
- Закон о пољопривредном земљишту*, „Службени гласник РС”, бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 - др. закон.
- Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године*, „Службени гласник РС”, бр. 88/2010.
- Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије*, „Службени гласник РС”, бр. 33/2012.
- Стратегија одрживог урбаног развоја РС до 2030. године*, „Службени гласник РС”, бр. 47/19.
- Целебцић, О. (2013). *Теоријско-методолошке основе дефинисања критеријума и индикатора просторног развоја Србије*. Докторска дисертација, Београд: Географски факултет.
- Шеварлић, М. (2015) *Пољопривредно земљиште у Републици Србији*, Београд: Републички завод за статистику.



## **ПРОСТОРНА ДОСТУПНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБИ КАО ИНДИКАТОР КВАЛИТЕТА ЖИВОТА – НОРМАТИВНИ ОКВИР И ПРАКСА ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ**

### **SPATIAL AVAILABILITY OF PUBLIC SERVICES AS A QUALITY OF LIFE INDICATOR – NORMATIVE FRAMEWORK AND PLANNING PRACTICE IN SERBIA**

Весна Јокић, Наташа Чолић

(мр Весна Јокић, ИАУС, Бул. краља Александра 73/II, Београд, vesna@iaus.ac.rs)

(др Наташа Чолић, ИАУС, Бул. краља Александра 73/II, Београд, natasac@iaus.ac.rs)

#### **АПСТРАКТ**

Постоји општа сагласност да се концепт квалитета живота односи на макродруштвену средину, али обухвата и микроперспективу појединца кроз индивидуалне способности и вештине, вредности, перцепције и ставове, као и институционалне аспекте, као што су оснаживање и удруживање, међусобна сарадња. Концепт квалитета живота укључује и квалитет и доступност услуга јавних служби, где се просторна димензија сматра кључним условом за остваривање социјалних права, праведан развој и кохезију друштва. У раду се анализирају међународне, као и националне смернице за унапређење праксе планирања у овом домену. Указује се на институционални и законодавни оквир социјалних права, и принципе добре праксе у остваривању ових права. Узимајући у обзир важност тема квалитета живота и поштовање социјалних права у процесу европских интеграција, рад указује на потребу преиспитивања постојеће праксе, као и увођење нових модалитета обезбеђивања просторне доступности јавних служби у развојним политикама и пракси планирања у Србији, што је један од кључних услова стварања веће кохезије друштва и квалитета живота грађана.

*Кључне речи: просторна доступност, јавне службе, квалитет живота, социјална права, пракса планирања*



## ABSTRACT

There is a general agreement that the concept of quality of life refers to the macro social environment, but also includes the micro perspective of the individual through their abilities and skills, values, perceptions and attitudes, as well as institutional aspects such as empowerment and collaboration, mutual cooperation. The concept of quality of life includes the quality and accessibility of public services, where the spatial dimension is considered a key condition for the realization of social rights, equitable development and social cohesion. The paper analyzes international as well as Serbian national guidelines for improving planning practices in this domain. The institutional and legislative framework of social rights, and the principles of good practice in exercising these rights are pointed out. Taking into account the importance of quality of life and social rights in the process of European integration, the paper points to the need to review existing practices and introduce new modalities to ensure spatial accessibility of public services in development policies and planning practices in Serbia, which is one of the key conditions for greater cohesion of society and quality of life of citizens.

*Key words: spatial availability, public services, quality of life, social rights, planning practice*

## 1 УВОД

Појмом квалитет живота се описују чиниоци који имају утицај на животне услове у друштву или на појединца. Генерално, под овим појмом се мисли на степен благостања појединца, групе људи и друштва у целини.

Концепт квалитета живота инициран је 60-тих година XX века и до данас се актуализује, различито интерпретира (употребљава се у различитим струкама, као и у свакодневном животу), користе се и развијају бројне групе и системи индикатора. Мада нема јединствене дефиниције, постоји општа сагласност да се сам концепт односи на макродруштвену средину, али обухвата и микроперспективу појединца – индивидуалне способности и вештине, вредности, перцепције и ставове, као и институционалне аспекте као што су оснаживање и удруживање, међусобна сарадња (Јокић, 2010).

Социјални развој обухвата различите аспекте квалитета живота грађана, укључујући и друштвене норме и институције којима је циљ да јавну добробит и достигнуто благостање учине праведнијом и приступачнијом за све чланове друштва. Темељи социјалног развоја су организоване и ефикасне институције и добра повезаност и сарадња различитих актера, а основни циљ је јачање социјалне укључености, смањење сиромаштва и равномерна доступност услуга од јавног интереса (Петовар, Јокић, 2010).

Ниво развијености и квалитет јавних служби, односно, услуга од јавног интереса, су у позитивној корелацији са квалитетом живота грађана. Истовремено, јавне службе су међу најважнијим сегментима у функционисању сваке друштвене заједнице, представљају оквир за остваривање значајног броја социјалних и културних права које је држава обавезна да гарантује својим грађанима, и од суштинског су значаја за економски развој и успостављање социјалне и регионалне кохезије и смањења социјалне искључености на националном нивоу.

У међународним документима, суштинске карактеристике јавних служби подразумевају једнак приступ свима, разумне услове приступачности и доступности, као и висок ниво субвенција, с обзиром на то да већина услуга није профитабилна (Петовар, 2003). У терминологији Европске уније користи се термин услуге од општег интереса (*services of general interest*) у којима грађани задовољавају своје дневне потребе и од виталног су значаја за њихову добробит. Услуге од општег интереса се класификују на услуге од општег економског интереса (*Services of General Economic Interest*) и социјалне услуге од општег интереса (*Social Services of General Interest*). Не постоји јединствена дефиниција за услуге од општег интереса, у смислу њиховог садржаја и обима, али се углавном указује на стандарде попут приступачности, доступности, приуштивости и квалитета. Према Петовар и Јокић (2010:164), услуге од општег интереса су међу најважнијим сегментима у „функционисању једне друштвене заједнице, јер се у оквиру њих остварују основна људска права које је држава обавезна да гарантује својим грађанима”. Генерално, услуге од општег интереса имају пресудну улогу у побољшању квалитета живота грађана, а у документима Европске уније се истиче значај ових услуга као битно средство за испуњавање основних циљева ЕУ, као што су социјална, економска и територијална кохезија, висока запосленост, социјална укљученост и економски раст.

Циљ овог рада је да укључи и просторну димензију у разматрању организације и рада јавних служби, односно, њихов квалитет и просторну доступност, што јесте врло важан сегмент у изгледима грађана да користе ове услуге, а истовремено је један од базичних фактора квалитета живљења становништва и напретка заједнице. Стандарди за просторну доступност јавних служби имају за циљ остваривање социјалних и културних права грађана, где се ове услуге финансирају из јавних фондова и по том основу треба да буду доступне свим припадницима одређене циљне групе за које се услуга организује (Петовар, Јокић, 2010:167).

## **2 КВАЛИТЕТ ЖИВОТА И ПРИСТУП СОЦИЈАЛНИМ ПРАВИМА**

### **2.1 Квалитет живота**

#### *2.1.1 Теоријски оквир за истраживање*

Трендови и промене савременог друштва теме су међународног дискурса у којима се наводи да економски показатељи нису довољни за мерење напретка/развоја земље, већ је неопходно узети у обзир еколошке и социјалне показатеље развоја (European Comission, 2010). Другим речима, „сирови“ економски раст мора бити праћен одговарајућим методама за мерење квалитета живота, како би се добила комплетна слика развоја друштва. У последњих неколико деценија развијале су се бројне форме извештавања о социјалном развоју на међународном и регионалном нивоу. Суштина ових извештавања је праћење напретка у друштву, али су и основа за успостављање рационалнијег приступа у спровођењу развојних политика.

Успостављање показатеља социјалног развоја се може посматрати као последица формирања нових циљева друштвеног развоја, одраз друштвених промена, као и вредносне оријентације. Како Нол (Noll, 2004) наводи, развијање социјалних показатеља представља одговор на повећану потражњу за информацијама о реализацији и резултатима социјалне политике, али и изазов да се операционализује и квантификује основна формула друштвеног благостања – квалитет живота.

Нол (Noll, 2004:153) тумачи концепт квалитета живота као комплементаран концепту слободне економије, који поставља нови, много сложенији и вишедимензионални циљ друштвеног развоја. Аутор идентификује

два методолошка приступа у дефинисању концепта квалитета живота – скандинавски и амерички. Скандинавски приступ наглашава значај објективних животних услова где су „ресурси дефинисани кроз категорије новца, друштвених односа, и сигурности“ (Noll, 2004:156). Са друге стране, амерички концепт се ослања на субјективно благостање појединаца где „дефиниција квалитета живота мора бити у оку посматрача“ (Campbell, 1972: 442). Треба нагласити да већина доступне литературе третира квалитет живота као мултидисциплинарни концепт, који укључује актере из различитих области. Неки од домена операционализације појединих дефиниција/ тумачења концепта квалитета живота приказани су у Табели 1.

Индикатори за мерење квалитета живота углавном су подељени на објективне и субјективне. Објективни индикатори се односе на приказ фактичких услова живота (лични доходак, ниво образовања, здравствено стање и др.), а субјективни се користе за мерење понашања/перцепције (срећа, задовољство и др.).

Вокер и Месен (Walker, Van der Maesen, 2004) истичу значај субјективног приступа концепту квалитета живота, док његове објективне аспекте везују за разумевање „друштвеног квалитета“ као нормативног оквира деловања. У појединим истраживањима је наглашена активна улога личног искуства и способности појединаца као кључног елемента квалитета живота. Неопходно је целовито сагледати субјективне (на пример осећај благостања, могућност за лични развој, интегритет и др.) и објективне елементе, тј. квалитет услова живота, друштвеног и физичког окружења у целини (Ferris, 2010). Стога, концепт квалитета живота укључује и квалитет и доступност услуга јавних служби, где се просторна доступност сматра кључним условом за праведан

Табела 1: Неки од домена операционализације концепта квалитета живота

Stiglitz-Sen-Fitoussi	Canadian Index	Australia's Progress	OECD Taxonomy
Животни стандард	Животни стандард	Економски статус	Економски статус
Здравство	Здрава популација	Животна средина	Друштвено
Образовање	Образовање	Стабилан заједнички живот	благостање (здравље становништва,
Дневне активности (укључујући посао)	Виталност друштва у целини	Здравствено стање	опште образовање,
Друштвене везе	Животна средина	Образовање	запослење, друштвени односи)
Животна средина	Грађанске иницијативе	Могућност запослења	Стање екосистема
Могућност испољавања мишљења	Уметност и култура		Култура управљања (governance)
	Коришћење времена		

социјалан развој и кохезију друштва (Петовар, Јокић, 2010:166). Слаба просторна доступност услуга појачава социјалну искљученост, погоршава услове и квалитет живота.

### *2.1.2 Концепт квалитета живота у пракси планирања у Србији*

Према Петовар (2003:104), „целовита интерпретација појма квалитета живљења укључује три димензије: (1) *институционално-политички и законодавни оквир* у којем се организује и обликује живот друштвене заједнице, дефинишу људска и грађанска права, утврђују економска, социјална и културна права, организују системи социјалне заштите, утврђују режими уређења и коришћења простора и ресурса; (2) *опремљеност и уређеност природног и грађеног простора и квалитет активности/јавних служби*; (3) *доступност, односно индикација положаја грађана и друштвених група у односу на претходна два нивоа*“.

Градови Србије нису укључени у Анкету о перцепцији квалитета живота у 75 градова ЕУ (European Commission, 2010), као и европску анкету о квалитету живота (Eurofond, 2017). Па ипак, истраживања о квалитету живота у области урбанистичког и просторног планирања у Србији датирају још из 70-их година XX века (Чолић, 2011). Концепт квалитета живота први пут је примењен у студији која је претходила изради Просторног плана региона Београда 1976. године.<sup>1</sup> У истраживању/студији примењена је методологија Института Уједињених нација у Женеви за истраживање друштвеног развоја који је усвојио дефиницију квалитета живота која укључује ниво задовољења материјалних и културних потреба друштвене заједнице.

Мерење квалитета живота на подручју региона Београда обухватило је задовољење основних потреба грађана у области становања, здравља, образовања, рекреације, безбедности, као и материјалних потреба. Додатно, истраживање је тежило да пружи нова знања о квалитативним и квантитативним аспектима ових показатеља. Анализа података се вршила у складу са кретањем и размештајем становништва (наталитет, миграције, потрошња домаћинства и др.), а укључила је и просторну димензију квалитета живота на основу вредности показатеља у наведеним областима (становање, здравље, образовање, рекреација, социјална сигурност). Измерени ниво квалитета живота у региону Београда користио се у изради

---

<sup>1</sup> Истраживање је водио социолог мр Јези Горе-Горшевски, уз подршку стручног тима ОЕЦД-а (Organisation for Economic Co-operation and Development).

плана као основа за утврђивање циљева развоја појединих делова, као и подручја у целини. Саставни део Извештаја о стању квалитета живота биле су карте које приказују просторну дистрибуцију потреба према вредностима показатеља за сваку област, као и синтезна карта квалитета живота. Свакако, ово је било најкомплетније, и једино таквог обима и садржаја, примењено истраживање концепта квалитета живота у пракси планирања и урбанизма у Србији.

Пример новијег датума је и студија „Социјални развој – индикатори социјалне искључености“, која је урађена 2009. године у оквиру фазе Студијско-аналитичке основе стратегије просторног развоја Републике Србије, а за потребе Просторног плана Републике Србије 2010-2021. године. Тежиште разматрања усмерено на индикаторе везане за ефикасност и доступност услуга од јавног интереса. Избор индикатора првенствено је био одређен расположивим/доступним подацима на нивоу општине и насеља (градска и остала насеља). Расположиви подаци су селективно примењени на пет социјалних поља од битног значаја за економски и социјални развој појединца и квалитет његовог живота: I Образовање; II Здравствена заштита; III Социјална заштита; IV Рањиве/осетљиве друштвене групе; и V Становање. У оквиру сваког социјалног поља, дефинисане су димензије/области социјалних права и изабрани индикатори<sup>2</sup> на основу којих се процењује степен остварености тих права у односу на укупно становништво, односно одређени функционални, старосни или полни контингент. На пример, образовање је посматрано преко пет димензија: *предшколско васпитање и образовање* (индикатор: деца уписана у обданишта у односу на укупан контингент деце 1-6 година); *обавезно основно образовање* (индикатор: учешће лица без завршене основне школе и то у неколико старосних контингената 16-19 година, 20-39 година...); *средње образовање* (индикатор: број ученика који похађа средњу школу у односу на средњошколски контингент 15-18 година), *рано прекинуто школовање* (удео становништва 18-24 године са највише завршеном основном школом) и *високо образовање* (становништво са високим образовањем у изабраним старосним групама и према полу).

2 На пример образовање је посматрано преко пет димензија: *предшколско васпитање и образовање* (индикатор: деца уписана у обданишта у односу на укупан контингент деце 1-6 година); *обавезно основно образовање* (индикатор: учешће лица без завршене основне школе и то у неколико старосних контингената 16-19 година, 20-39 година...); *средње образовање* (индикатор: број ученика који похађа средњу школу у односу на средњошколски контингент 15-18 година), *рано прекинуто школовање* (удео становништва 18-24 године са највише завршеном основном школом) и *високо образовање* (становништво са високим образовањем у изабраним старосним групама и према полу).

Примењени индикатори су картографски приказани према утврђеним интервалима. Основни принцип дефинисања интервала био је удаљеност у односу на просечну вредност индикатора за подручје целе Републике. Вредности изнад просека (са позитивним предзнаком) сабране су у једном интервалу, док су вредности испод просека (са негативним предзнаком, као мера социјалне искључености или лишености) груписане у неколико интервала, да би се истакао интензитет ускраћености у доступности услуге и/или остваривању права. На крају је урађен и синтезни приказ територијалне дистрибуције социјалне искључености на основу изабраних индикатора према најнижим вредностима интервала (највећа удаљеност/најлошија позиција од републичког просека).

Побољшање животних услова и квалитета живота у државама чланицама су међу водећим циљевима Европске уније постављени и уговором из Мастрихта (1992), а последњих година добијају нову димензију кроз све интензивнију интеграцију развојних политика на свим нивоима и уз ангажовање све већег броја актера. У том смислу, концепт квалитета живота постао је и једна од важних тема у процесу европских интеграција Србије. Избором за укључивање у европске интеграционе процесе, Србија је преузела обавезу да у овом процесу испуни бројне услове дефинисане критеријумима за придруживање, као и да усклади развојне политике са политикама ЕУ. У томе, изградња социјалне кохезије, темељене на поштовању социјалних права и подељене одговорности свих делова друштва, представља један од битних услова у овом процесу.

## **2.2 Социјална права – приступ и принципи добре праксе**

### *2.2.1 Дефиниција и природа социјалних права*

Економска, социјална и културна права појавила су се сразмерно касно... „она су дете 20. века, раздобља када су друштва почела да преузимају своју одговорност за социјална питања“ (Томушат, 2006:75).

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (*Conventant on Economic, Social and Cultural Rights*), усвојен је под окриљем Генералне скупштине УН 1966. године и има обавезујући карактер за земље које су га ратификовале. Југославија је овај, као и Пакт о грађанским и политичким правима (*Conventant on Civil and Political Rights*) ратификовала 1971. године и обавезујући је за новонастале државе (наследнице СФРЈ).

На нивоу Европе, стандарди заштите социјалних права садржани су у Европској повељи о социјалним правима (*European Social Charter*), усвојеној у Савету Европе 1961. године и ревидираној 1996. године (*European Social Charter Revised*). Повеља гарантује широк спектар свакодневних људских права везаних за запошљавање, становање, здравство, образовање, социјалну заштиту<sup>3</sup> и сматра се Социјалним уставом Европе. Република Србија је 2009. године ратификовала Ревидирану европску повељу о социјалним правима („Службени гласник РС“, број 42/09), што значи да ће Европска унија кроз своје извештаје темељно пратити испуњеност корпуса ових права у Србији.

Не постоји једноставна и универзална дефиниција социјалних права. Она се односе на права појединца или групе, на нека добра или услуге, односно коришћење цивилизацијских тековина (материјалних и осталих) друштва којем припадају. Заснивају се на начелима једнакости и солидарности и стварању шансе за развој појединца и његово друштвено напредовање. Категоријом социјалних права (у ширем смислу се подразумевају економска и културна права) обухваћено је образовање<sup>4</sup>, здравствена заштита, социјална заштита, запошљавање и становање.

Специфичност природе социјалних права огледа се у садржају и начину њихове имплементације (уживања). У односу на грађанска и политичка права која су непосредно примењива, социјална права се не могу у потпуности остварити за кратко време, већ се постепено уводе преко социјалних политика и програма. Ово практично значи да остваривање социјалних права имплицира и потраживања од државе, односно држава мора да располаже материјалним средствима која, на различите начине, дистрибуира корисницима. У зависности од ових средстава, односно економске ситуације и развијености земље, зависи и примена и остваривања социјалних права. Ниво и опсег социјалних права у одређеној држави, као и популација која их може користити, више зависе од економске и политичке ситуације у земљи, него од важећег међународног и унутрашњег законодавства (*Access to Social Rights in Europe, 2002*).

Сумарно, социјална права подразумевају активну државу, њену посвећеност да сукцесивно предузима мере за имплементацију ових права и побољшање стандарда и квалитета живота.

3 У допуњеној Европској повељи додато је право на заштиту против сиромаштва и социјалне искључености (чл. 30) и право на становање (чл. 31).

4 Право на образовање је прихваћено као културно право, мада има елементе неких других категорија права. Оно се може третирати и као економско и социјално право, јер ствара обавезу државе да обезбеди обавезно основно образовање. У оквиру европског система заштите људских права налази се заједно с грађанским и политичким правом. Зато право на образовање представља најбољи доказ за тврдњу о недељивости и међузависности људских права. (Димитријевић и др., 2006:327)



У светлу дуготрајне рационално-оријентисане тржишне економије, већина демократских друштава сматра да би социјална права требало да одражавају плуралне интересе постигнуте у дискурзивном окружењу (Чолић, 2017). С друге стране, неке социјалистичке државе су у замајцу развоја сматрале индивидуална права секундарним, па чак и теретом заједничком развоју (Димитријевић и други, 1997).

Такође, Петовар (2003а) указује да је у бившим социјалистичим земљама социјална политика била, начелно, конципирана као право и сигурност свих грађана, али стварни систем социјалних и економских права био је селективан и искључивао је поједине професионалне групе становништва, односно утемељен као право друштвених група/класа, а не као право грађанина. Наиме, „поједине друштвене групе користиле су широк спектар економских и социјалних права, како на основу законских одредби, тако и на основу територијалне припадности односно места становања, док су друге друштвене групе биле искључене као корисници појединих социјалних и економских права“ (2003а:126).

### *2.2.2 Приступ социјалним правима*

Приступ и остваривање социјалних права представља основ социјалног развоја и економског раста, утиче на побољшање квалитета живота и стварања кохезије друштва. Међутим, формално признавање неког социјалног права не гарантује и његову примену у пракси, у стварности се могу појавити бројне препреке које ометају његово остваривање и приступачност корисницима. Ради се о раскораку између концепције и примене, тј. између прихватања и примене одредби које се односе на приступ социјалним правима. У том смислу, да би се неко социјално право применило, ***потребно је стварање услова који ће га учинити стварно доступним***. Опште је прихваћено да недостатак приступа неком од основних социјалних права има ефекат спирале, јер може отежати приступ другим социјалним правима (опасност од вишеструке искључености).

У Европској унији, под окриљем Савета Европе, покренуте сумноге активности у погледу остваривања права у областима образовања, здравствене и социјалне заштите, становања и запослености. На основу опсежних истраживања о постојећим модалитетима приступа социјалним правима и проблемима и препрекама у њиховом остваривању, група стручњака је приредила веома обухватан документ „Приступ социјалним правима у Европи“ (Access to Social

Rights in Europe), који је 2002. године усвојио Одбор за социјалну кохезију Савета Европе (European Committee for Social Cohesion). Основни циљ ових истраживања био је да се на основу стања и проблема сагледа како да се осигура приступ социјалним правима у контексту социјалних и економских промена за које се Европа определила. Препреке се појављују у целом ланцу социјалних права, од њихових облика или декларација, преко процеса, процедура и ресурса који су потребни за њихово остварење, до самога корисника или потенцијалног корисника који покушава да оствари своје право. Распрострањеност и важност препрека варира међу земљама, али и унутар појединих земаља. У извештају, који је сачинила Mary Daly (2002), презентоване су евидентирание препреке, груписане у седам група, искључиво ради анализе. У пракси су оне међусобно преплетене, тако да их треба посматрати као ланац – спиралу искључивања из социјалних права. Сумарни преглед препрека приказан је у *Табели 2*.

На основу резултата овог истраживања, дате су и препоруке у смислу принципа добре праксе у остваривању социјалних права, односно у пружању социјалних услуга од општег/јавног интереса:

- *услуга усмерена на корисника* – услуга мора бити дизајнирана тако да буде што ближа корисницима;
- *интеграција услуга* – препознаје се природа повезаности социјалних права; недостатак приступа једном социјалном праву проузрокује настанак тешкоћа у приступу другим социјалним и људским правима, чиме се повећава ризик вишеструке искључености;
- *квалитет* – задобија све већи значај, могу га чинити опште и специфичне вредности, а може укључивати принципе адекватности, доступности и приуштивости услуга;
- *омогућавање, оснаживање и развој* – људе и заједнице треба оспособити, пружити им подршку и помоћ да остварују своја права, посебно када се ради о повредљивим/угроженим регионима или локацијама (проблем вишеструке депривације); оснаживање се постиже непосредном партиципацијом; циљ је да се повећа капацитет појединца (региона/заједница) да буде активан у контексту остваривања социјалних права;
- *партнерство и инклузија* – основ је за јачање демократије, стога мора да представља облике укључивања свих заинтересованих страна као и партнерство; постоје бројни облици и начини успостављања и функционисања партнерства на свим нивоима; могући партнери су

Табела 2. Типови препрека у приступу социјалним правима (Извор: Access to Social Rights in Europe - Report prepared by Mary Daly, Queen's University, Belfast, Council of Europe, 2002 ([http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialRights/source/MaryDaly\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialRights/source/MaryDaly_en.pdf)))

Тип	Препрека
Дефинисање права и адекватност правних и других мера њихове примене	Непрецизност у дефинисању права Ограничавање права на одређене категорије популације Празнине у мрежи социјалне заштите Непостојање основних прагова или минималних стандарда Рестриктивни услови приступа или коришћење права Неусаглашеност између садржаја/суштине одредби и потреба које треба задовољити
Неадекватан мониторинг и примена	Неадекватан мониторинг Неадекватна заштита од неостваривања права Различит третман и/или дискриминација Недовољна одговорност према корисницима
Недостатак ресурса	С позиције даваоца: Недовољна количина ресурса (финансије, особље, објекти, опрема) Неспособност да се дугорочно гарантују или обезбеде ресурси Неравнотежа у расподели ресурса између административних нивоа С позиције корисника: Недостатак нивоа/домета ресурса и капацитета: финансијских, образовних, индивидуалних, мањак способности и социјалних контаката
Управљање и процедуре	Фрагментација одговорности између различитих административних нивоа и служби Недовољна сарадња и консултације с невладиним организацијама и корисницима Комплексност процедура Препреке везане за начин и праксу пружања услуга
Информисање и комуникација	Мањак и слаба доступност квалитетних информација Неадекватни облици и садржај расположивих информација Недовољно кориштење “нових” (алтернативних) канала информисања
Препреке психолошке и социокултурне природе	На страни даваоца: Негативна искуства или предрасуде у односу на одређене групе Стигматизација одређених група Недостатак разумевања мањинских култура На страни корисника: Страх и несигурност која настаје у јавним процедурама и околностима Недовољно самопоштовање Културне препреке
Недовољна пажња посвећена рањивим групама и запостављеним подручјима	Рањиве групе: Постојање рањивих група којима недостају «ресурси» за потраживање својих права на давања и услуге Преклапање (кумуляција) потешкоћа у тим социјалним групама Запостављена подручја: Постојање запостављених подручја и локалитета са вишеструком депривацијом Недовољно инвестирање у неке заједнице и локалитете Климатске и географске препреке које доприносе изолацији одређених подручја или региона

централне и локалне/регионалне управе, надлежне јавне службе, послодавци и пословне организације, синдикати, невладине организације и други актери цивилног друштва; партнерство није условљено хијерархијом и захтева приступ пре одоздо-навише, него одозго-наниже;

- *једнакост/равноправност* – не сме да постоји никаква диференцијација по питању социјалних права, она су иста за све; друштвене неједнакости се често преводе у недостатак приступа неким социјалним правима (угрожене или рањиве/осетљиве групе имају нарочито проблеме у погледу остваривања социјалних права); пол је универзални извор неједнакости (жене углавном теже остварују своја социјална права), неједнакости се испољавају по националној основи, етничкој припадности и социоекономској основи.

У Србији не постоји систематичан и свеобухватан увид у приступ проблемима остваривања социјалних права. Интересовање о значају приступа у остваривању социјалних права (укључујући и димензију просторне доступности), као фактора квалитета живота и једном од главних разлога сиромаштва и социјалне искључености, готово да не постоји.

#### **4 ПРОСТОРНА ДОСТУПНОСТ У ОСТВАРИВАЊУ СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА, СИСТЕМ ЈАВНИХ СЛУЖБИ**

Остваривање социјалних права подразумева стварање услова, развијање система служби и активности да ова права буду и стварно доступна/приступачна становништву, односно циљним групама на које се односе. У Србији су организације у којима се остварују социјална права грађана сврстане у категорију јавних служби, а у документима Европске уније користи се синтагма услуге од општег интереса.

Сагласно са основним принципима на којима се заснива рад јавних служби – једнакост (једнак приступ за све) и универзалност (правични услови приступа/доступности) неминовно укључује и просторну димензију, односно просторну доступност.

Питање просторне доступности јавних служби/услуга од општег интереса сагледаћемо у европским документима и секторским националним стратегијама, као и законским оквирима у Србији.

#### 4.1 Европске политике у погледу доступности услуга од општег интереса

Политичко опредељење Европске уније да су услуге од општег интереса (services of general interest) кључни елемент Европског социјалног модела<sup>5</sup>, исказано је у првим документима Европске комисије – Услуге од општег интереса у Европи (*Services of General Interest in Europe*) из 1996. и 2001. (CEC 1996, CEC 2001).

Услуге од општег интереса у Европској унији дефинисане су као „тржишне и нетржишне услуге које јавне власти класификују као општи интерес и подлежу посебним обавезама јавних услуга“ (CEC 2001). Израз „обавезе јавне услуге“ односи се на посебне захтеве које јавне власти постављају пружаоцу услуге како би се осигурало испуњење одређених циљева од јавног/општег интереса (CEC 2004).

Универзум потенцијалних „услуга“ покрива широко и хетерогено поље. У основи, услуге од општег интереса су класификоване у две групе: 1) *услуге од општег економског интереса* (Services of General Economic Interest) које су у принципу тржишне и обухватају услуге које пружају велике мрежне индустрије – укључује техничку инфраструктуру као нпр. снабдевање водом, енергијом, гасом, транспорт, одлагање и управљање отпадом као и телекомуникације/електронске комуникације и поштанске услуге и 2) *социјалне услуге од општег интереса* – (Social Services of General Interest) које су као посебна категорија уведене нешто касније<sup>6</sup>, оријентисане су директно ка кориснику и дизајниране да одговоре на виталне људске потребе, кључне су за заштиту основних људских права, доприносе социјалној и територијалној кохезији, повезане су са државом благостања, најчешће су обавеза јавног сектора, или уз јавне субвенције, и обухватају услуге у области образовања, здравствене заштите, бриге о деци, бриге о старима, социјалне заштите, тржишта рада, социјалног становања и социјалне помоћи.

- 5 Европски социјални модел не значи уникатан, јединствен модел. Први пут је употребљен и дефинисан у Белој књизи о „Европској социјалној политици - нови корак за Унију“ (The White Paper on “European Social Policy - A Way Forward for the Union) објављеној 1994. као скуп заједничких вредности, принципа (залагање за демократију, личне слободе, социјални дијалог, једнаке могућности за све, адекватну социјалну сигурност и солидарност према слабијим појединцима у друштву) и циљеве развоја европских држава, које су прихватиле одговорност да остваре равнотежу између економског и социјалног развоја, односно пронађу начине прилагођавања своје социјалне политике промењеним потребама и околностима, а да при томе не изгубе своје битно обележје.
- 6 CEC 2006: Communication from the Commission, *Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*; CEC 2007: Communication from the Commission to the European Parliament, the COUNCIL, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Accompanying the Communication on “A single market for 21st century Europe” Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment.*

У Зеленој књизи о услугама од општег интереса (Green Paper on services of general interest, Commission of the European Communities 2003) указује се да услуге од општег интереса добијају све већу улогу - „од суштинског су значаја за повећање квалитета живота свих грађана и за превазилажење социјалне искључености и изолације (...); ефикасност и квалитет ових услуга је фактор конкурентности и веће кохезије, посебно у смислу привлачења инвестиција у мање развијене регије“ (СЕС, 2003, стр. 3).

У Белој књизи о услугама од општег интереса (White Paper on services of general interest, Commission of the European Communities 2004) наводи се да је доступност приуштивим висококвалитетним услугама од општег интереса свим грађанима на територији држава чланица од суштинског значаја за промоцију социјалне и територијалне кохезије у Европској унији, укључујући смањење „хендикепа“ који настају због немогућности приступа овим услугама у удаљенијим подручјима и регионима. За грађане Уније, овај приступ је битна компонента европског социјалног простора и неопходан је како би им се омогућило да у потпуности уживају своја основна права (СЕС, 2004). Такође, Комисија је исказала и посвећеност промоцији и побољшању ефикасног универзалног приступа услуга од општег интереса у свим својим политикама.

У том контексту, универзалност услуга је кључни концепт који је Заједница развила како би се обезбедила ефикасна доступност основних услуга. Наиме, концепт универзалне услуге „успоставља право свакога на приступ одређеним услугама које се сматрају суштинским/кључним и намеће обавезе пружаоцима услуга да пружају дефинисане услуге у складу са одређеним условима, укључујући потпуну територијалну покривеност и по приступачној/приуштивој цени“. Такође, „универзална услуга је динамичан и флексибилан концепт“ који се може редефинисати периодично „како би се прилагодио социјалном, економском и технолошком окружењу“ (СЕС, 2004: тачка 3.3, стр. 8).

Универзална услуга предвиђа минималан сет/комплет права и обавеза који се, по правилу, могу даље развијати на националном нивоу. То је динамичан концепт, који треба редовно ажурирати по секторима. Промовисање приступа на целој територији Уније од суштинског је значаја за промоцију територијалне кохезије у ЕУ. Територије са географским или природним ограничењем, као што су најудаљенији региони, острва, планине, слабо насељена и погранична подручја, често се суочавају са изазовима у погледу приступа услугама од

општег интереса, због њихове удаљености од главних тржишта или због већих трошкова повезивања. Ове специфичне потребе стога морају бити узете у обзир (СЕС, 2007).

У стратегији „Европа 2020“, услуге од општег интереса не спомињу се изричито. Стратегија садржи пет мерљивих циљева за паметни, одрживи и инклузивни раст, који су предложени државама чланицама да их преточе у своје националне циљеве и путање развоја. Ови циљеви су свакако уско повезани са дистрибуцијом и пружањем услуга од општег интереса. Циљеви који се односе на образовање (смањити број одустајања од раног образовања са 15% на 10% и повећати удео популације од 30 до 34 године са терцијарним образовањем са 31% на најмање 40%) и сиромаштва (смањити број људи који су у ризику од сиромаштва и социјалне искључености за 25%) директно су повезане са приступом и квалитетом услуга од општег интереса.

Територијална агенда ЕУ 2020, која представља територијалну димензију стратегије Европа 2020, такође не помиње изричито право корисника у односу на услуге од општег интереса. У документу се наводи да „правична и приступачна доступност услуга од општег интереса, информација, знања и мобилности, сматра се кључним за територијалну кохезију“ (Territorial Agenda of the European Union 2020, 2007:8).

Сумарно, услуге од општег интереса одражавају троструки јавни интерес: 1) правосвих грађана на приступ основним добрима и услугама; 2) промовисање економске, социјалне и територијалне кохезије и 3) постизање одрживог развоја (укључујући економске, друштвене и еколошке аспекте).

#### **4.2 Просторни аспекти политика развоја у Србији**

Тема просторне доступности јавних служби/услуга од општег интереса тиче се готово свих сектора јавних политика. Међутим, ова тема у Србији још увек је на маргинама интересовања стручне и шире јавности. Просторна доступност јавних служби се тек успут помиње у стратешким документима који се тичу људских права у Србији, као што су смањење сиромаштва, унапређење услова и квалитета образовања, здравствене заштите, социјалног старања и др. Просторна доступност јавних служби је, међутим, темељни услов за социјални развој и социјалну кохезију једне заједнице. Недоступне јавне службе и њихов низак квалитет увећавају вишеструку лишеност грађана, нарочито оних који живе у сеоским, периферним и саобраћајно неинтегрисаним насељима и подручјима (Петовар, Јокић, 2010).

У последње две деценије у Републици Србији је урађен велики број секторских стратегија које су усклађене са политикама и документима Европске уније, с обзиром на то да су настале у контексту придруживања Србије овој заједници. У наставку дајемо приказ релевантних стратешких докумената које је Република Србија усвојила, или које су у фази Нацрта, а односе се на секоре јавних служби или поједине друштвене групе. Садржај ових стратегија је различит у погледу обраде података и исказа, као и у сагледавању територијалне/просторне димензије.

**У Стратегији развоја образовања у Србији до 2020.** („Службени гласник РС”, број 107/12) наглашава се потреба веће правичности и боље доступности услугама: „већа правичност у обухвату деце предшколским установама“; „смањење стопе раног напуштања школовања“; „осигурање доступности сва три нивоа студија, студентима из осетљивих група“. У погледу предшколског образовања као основна стратешка политика до 2020. године наводи се довршавање изградње диверсификованог система<sup>7</sup> - креирање и развијање посебних програма (путујући вртић, путујући васпитач, породичне јасле, породични вртић), који су у функцији повећања доступности предшколског васпитања и образовања деце која нису укључена у систем, укључујући и децу из осетљивих група. Међутим, за поједине области не наводе се активности и механизми за повећање просторне доступности (на пример, у поглављима о основном и средњем образовању не помиње се бесплатан или субвенционисан превоз ученика, не помиње се јачање капацитета смештаја ученика, не помињу се специфични услови школовања у сеоским насељима и разлози зашто мали матуранти из сеоских насеља не настављају даље школовање). Деца из ромских насеља се најчешће помињу у оквиру корпуса друштвено осетљивих група, док се деца из сеоских насеља не помињу као угрожена или осетљива подгрупа. У Републици Србији нису довољно развијене превентивне мере и механизми подршке деци из осетљивих категорија, како би се спречило њихово напуштање школе. Код стопе обухвата високим образовањем, даје се само податак за ромску националну мањину, али не и податак колико студената долази из породица које живе у сеоским насељима.

Посебан проблем представља недоступност података о обиму и квалитету остваривања услуга с обзиром на место становања (сеоска насеља, рурална и брдско-планинска подручја). Код навођења података и коментарисања, на

7 Програми дефинисани у Правилнику о врстама, начину остваривања и финансирања посебних, специјализованих програма и других облика рада и услуга које остварује предшколска установа („Службени гласник РС”, бр. 26/2013)



пример, проблема о раном напуштању школовања, не дају се подаци о месту становања деце која рано напуштају основно школовање, који не настављају средње образовање или средњошколаца који уписују високо образовање. Другим речима, не може се сазнати да ли су та деца из сеоских и просторно удаљених и изолованих подручја. Непостојање података о осетљивим групама, о деци са сметњама у развоју, о Ромима и деци из сеоских насеља и породица са ниским социоекономским статусом, као и њихова територијална распоређеност, отежава адекватно праћење положаја деце из осетљивих категорија, као и адекватан развој образовних политика које имају за циљ побољшање њиховог положаја.

**У Стратегији јавног здравља у Републици Србији 2018-2026. године** („Службени гласника РС“, број 61/18) наводи се циљ смањивања неједнакости у здрављу. Наводе се и додатне мере намењене приоритетним друштвеним групама ради унапређења приступачности здравствених услуга и доступности здравствене заштите осетљивих друштвених група на територији јединица локалне самоуправе. Није сасвим јасно шта се подразумева под доступношћу, будући да се не помињу мобилне службе нити побољшање обима и квалитета здравствених служби у сеоским насељима. Само на једном месту (Циљ 4.5.1. Унапређење доступности) помиње се мобилна амбуланта (стр. 80).

**У Нацрту Стратегије социјалне заштите за период од 2019. до 2025.** наводи се да су услуге социјалне заштите које обезбеђују локалне самоуправе у Србији неразвијене и недовољно доступне. Приближно четвртина јединица локалних самоуправа обезбеђује само једну услугу, махом помоћ у кући за старе и одрасле, а у 12 јединица локалне самоуправе у 2015. години није пружана нити једна услуга. Доступност услуга у заједници остаје важан предуслов и за превенцију институционализације и за подршку природној породици, поготово за децу за инвалидитетом и за старе. Обухват старије популације услугама је још увек низак у поређењу са развијеним земљама и постоји потреба за његовим повећањем у склопу система дуготрајне неге, односно услуге за дуготрајну негу су недовољно доступне, а систем за дуготрајну негу је сегментиран. Напомињемо да се овде доступност не посматра као просторна димензија, већ у смислу да ли она постоји/ да ли је успостављена на нивоу јединице локалне самоуправе. Указује се на потребу за успостављањем система минималног пакета услуга на локалном нивоу уз могућност класификације услуга социјалне заштите на опште и специјализоване, односно спровођење свеобухватне анализе за успостављање минималног пакета доступних услуга на локалном нивоу

у односу на националне приоритете и прихваћене међународне обавезе, као и усклађивање стандарда услуга социјалне заштите. Наводе се и оцене Европске комисије у годишњим извештајима о напретку у вези са стањем у области социјалне заштите у којима се указује да су доступност и квалитет услуга у заједницама у Србији ограничени и неједнаки, да није било напретка у развоју услуга социјалне заштите на нивоу локалних заједница, да треба развијати интегративне социјалне услуге (посебно се истиче недостатак међуресорне сарадње) и др.

У Нацрту **Стратегије развоја културе Републике Србије од 2019. до 2029.** наведене су специфичности организације и проблеми у основним областима/делатностима културе. Наводи се да постоје велике разлике у доступности културних садржаја, нарочито у мањим насељима, а најчешћи узроци су: (1) несразмера у развијености културне инфраструктуре на територији Републике; (2) слаба повезаност актера на различитим нивоима; (3) слаба опремљеност објеката културе у локалним срединама; (4) мањак образованих кадрова, а тиме и одговарајућих програма анимације и медијације; (5) дефицит културних садржаја за децу и младе; (6) ограничен приступ културним активностима за особе са инвалидитетом; (7) затвореност установа културе за комуникацију са другим актерима.

У **Стратегији развоја спорта у Републици Србији за период од 2014. до 2018.** („Службени гласник РС”, број 1/15) један од четири приоритета се односи на просторни развој – развој и унапређење спортске инфраструктуре, односно њихова операционализација путем успостављених стандарда и норматива за школски спорт и рекреацију у локалним заједницама.

У **Националној Стратегији за младе за период од 2015. до 2025. године** („Службени гласника РС”, број 22/2015) указује се и да је доступност образовања у великој мери смањена младима из осетљивих друштвених група, односно, постоји неравноправност у приступу образовању која доводи до напуштања школовања, па се међу мерама наводи развој програма превенције раног напуштања школовања и препознавања младих у ризику од напуштања школовања, и развој нових и унапређење постојећих програма подршке младих из осетљивих група који су напустили образовање да се врате у процес образовања. У Стратегији се наводе резултати истраживања која указују да преко 70% младих сматра да нема довољно доступних културних садржаја за младе, а посматрано са регионалног аспекта, постоје значајне разлике између Београда и централне Србије у погледу понуде културног садржаја.

Такође, четвртина младих сматра да су потпуно културно депривирани, јер у свом месту немају приступ пожељним садржајима културе.

И поред најаве Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да треба приступити изради нових стратегија за две осетљиве друштвене групе – старе и децу, ови документи још увек нису урађени. Тако, Република Србија од 2015. године, односно 2016. године нема јединствену политику у областима старења и права детета. Овде дајемо приказ постојећих стратегија.

**У Националној стратегији о старењу за период од 2006. до 2015. године** („Службени гласник РС“, бр. 55/05 и 71/05) доступност се сагледава кроз развијање оних видова подршке и облика услуга који омогућавају да старија лица, угрожена неповољним животним околностима, остану у свом домаћинству и познатом окружењу, по могућности, до краја живота (капацитете за пружање услуга подршке старијим лицима, помоћи и неге у кући и сл. треба обезбеђивати у свакој општини, а у мањим, односно, удаљеним, путем деловања одговарајућих мобилних екипа здравствених и социјалних радника и сл.).

**У Националном плану акција за децу** (Савета за права детета Владе РС, 2004), дефинисана је општа политика према деци за период до 2015. године, а између осталог, наводе се следећи задаци: „побољшање доступности, квалитета и ефикасности друштвених служби за децу; мере просветне политике које би требало да побољшају услове за образовање и развој сиромашне деце (бесплатан превоз до школе, бесплатни уџбеници, интернатски смештај у одређеним условима, организована и бесплатна додатна помоћ у учењу); израда Мапе сиромашних средина у Србији неповољних за живот и развој деце“ (стр. 22-23), „Обезбедити једнакост деце у доступности и коришћењу здравствене заштите“ (стр. 40).

**У Стратегији одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године** („Службени гласник РС“, број 47/19), у оквиру стратешког правца „Друштвено благостање“ дефинисан је пакет мера за уједначавање доступности и квалитета јавних служби у урбаним подручјима (објекти образовања, здравства, социјалне заштите, културе, рекреације и спорта) и односи се на: 1) преиспитивање/увођење стандарда изохроне доступности објектима јавних служби у урбаним подручјима, 2) уједначавање квалитета јавних служби према функционалном нивоу урбаних подручја, и 3) преиспитивање просторних и техничких норми и стандарда опремљености објеката јавних

служби у односу на међународне стандарде, нове политике и програме друштвеног развоја, као и локалне потребе и специфичности.

Сумарно, недовољно указивање на просторну димензију, као и механизме за повећање просторне доступности јавних услуга у области образовања, здравствене и социјалне заштите, за последицу има веома значајна ограничења у остваривању политика уједначавања изгледа грађана и друштвених група, да под релативно изједначеним условима користе услуге које се финансирају из јавних прихода.

### 4.3 Класификација јавних служби

Активности јавних служби у Србији су регулисане Законом о јавним службама (*Закон о јавним службама, „Службени гласник РС“, бр. 42/91*) и секторским законима. Установе јавних служби оснивају се у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња „ради остваривања права утврђених законом и остваривање другог законом утврђеног интереса“ у наведеним областима (члан 1). Чланом 4. прописано је да ове установе могу оснивати и физичка лица (грађани), чиме је омогућено укључивање приватног сектора (приватних средстава) у пружање услуга, а у члану 10 су наведени извори средства (буџета, непосредно од корисника, продајом производа и услуга на тржишту, из средстава социјалног осигурања, донаторством и из других извора, у складу са законом) за обављање послова дефинисаних чланом 3 (права и задовољавање потреба грађана). Међутим, приватни сектор није умрежен у систем јавних служби у Србији, практично постоји паралелно функционисање јавног/државног и приватног сектора као одвојених, неповезаних и независних ентитета у појединим областима.

У Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, јавне службе, односно, услуге од јавног интереса, класификоване су у две групе:

1. **Прва група су основне услуге** којима се остварују социјална и културна права гарантована Уставом у које спадају: **основно/обавезно образовање и основна здравствена заштита**. Поред ових, у основне услуге би требало укључити смештај у **предшколску установу за свако заинтересовано дете**, као и **дневне центре**. Предшколска заштита и брига о деци има исту

функцију као и обавезно образовање – јачање индивидуалних капацитета детета и стварање услова за социјално напредовање и квалитетан живот. Дневни центри су форма пружања разноврсних услуга нестационарног типа у области социјалне заштите у непосредној близини места становања. С обзиром на повећање удела рањивих група у укупној популацији, организовање оваквих центара постаје све важније (старо становништво, старачка домаћинства, лица са сметњама у развоју, лица са хроничним болестима и инвалидитетом и др.). Основне услуге су, по правилу, доступне у месту становања;

2. **Друга група су услуге вишег ранга** које се такође финансирају из јавних фондова и по том основу треба да буду доступне свим припадницима одређене циљне групе за коју се услуга организује. У ову групу услуга спадају средње образовање, више и високо образовање, болничка и специјализована здравствена заштита, одређени видови социјалне заштите осетљивих друштвених група, активности и услуге у области културе, као и активности спорта и рекреације. Ове услуге се, по правилу, организују у градским насељима са већим бројем становника и већом густином насељености. Доступност ових услуга за грађане из сеоских насеља и мањих градова се обезбеђује различитим средствима/механизмима који повећавају њихово гравитационо подручје.

Узимајући у обзир промену у политичко-институционалном систему неопходна је шира анализа јавних служби из аспеката модалитета организовања, начина финансирања. Посебно питање је доступност јавних служби, како у смислу просторне доступности, тако и смислу квалитета доступних услуга. Често се наводи и да савремено планирање у условима слободног тржишта има декларативан однос према очувању норми и стандарда за планирање јавних намена и јавних служби, где се испољава тенденција смањења њихових капацитета и квалитета (Чолић, 2017). Додатно, државне установе још увек имају монополску позицију, нарочито у погледу приступа и коришћења јавних фондова/буџета за финансирање активности, као и коришћења простора/објеката у државном власништву грађених наменски за потребе јавних служби. Стога се јавља и потреба за препознавањем и редефинисањем улоге јавних служби у напорима професије да очува јавно добро и јавну намену у условима слободног тржишта.

#### 4.3.1 Законски основ обавезних јавних служби

##### Образовање

Законом о основама система образовања и васпитања ( „Службени гласник РС“, бр. 88/17 и 10/19) уређују се основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања. У члану 7 наводи се да систем образовања и васпитања мора да обезбеди за сву децу, ученике и одрасле: *једнакост и доступност остваривања права на образовање и васпитање* заснованом на социјалној правди и принципу једнаких шанси без дискриминације; ... *квалитетно и уравнотежено образовање и васпитање*, засновано на тековинама и достигнућима савремене науке и прилагођено узрасним и личним образовним потребама детета, ученика и одраслог; ...*целоживотно учење*, које укључује све облике учења и значи учествовање у различитим облицима образовних активности током живота, са циљем сталног унапређивања потребних личних, грађанских, друштвених и радних компетенција; ...

Закон гарантује да свако лице има право на образовање и васпитање. Установе у којима се обавља делатност образовања и васпитања (предшколска установа, основна школа и средња школа) могу оснивати и физичка лица (приватни сектор), али је само у установама чији су оснивачи Република Србија, Аутономна Покрајина, јединица локалне самоуправе, образовање и васпитање бесплатно (чл. 4). Школа може да обезбеђује смештај и исхрану ученика - школа са домом (чл. 89).

Законом је велики број овлашћења пренет на локални ниво управљања, па тиме и финансирање. Из буџета Републике (чл. 187) обезбеђују се средства за остваривање припремног предшколског програма; предшколског програма за рад са децом са сметњама у развоју и децом на болничком лечењу; плате, накнаде, социјалне доприносе запослених у основним и средњим школама; развојне програме и пројекте установа, као и учешће у инвестицијама, стручном усавршавању запослених и такмичења ученика на републичком и међународном нивоу и рад уникатних школа и школа од посебног интереса за Републику, које одреди Влада. Локална самоуправа (чл. 189) обезбеђује средства за: • *остваривање делатности предшколског васпитања и образовања* (боравак, исхрана, нега и превентивна заштита деце предшколског узраста) у висини 80% од економске цене по детету, укључујући у целисти средства за плате, социјалне доприносе, отпремнине, као и помоћи запослених

у предшколској установи и остале текуће расходе; • *превоз*: деце и њихових пратилаца ради похађања припремног предшколског програма на удаљености већој од *два километра*, ученика основне школе на удаљености *већој од четири километра* од седишта школе и у случајевима када ученици основне школе похађају школу на територији друге јединице локалне самоуправе, ако је школа коју похађају најближа месту пребивалишта ученика; превоз, смештај и исхрану деце и ученика са сметњама у развоју, без обзира на удаљеност места становања од школе; превоз ученика на републичка и међународна такмичења; • капиталне издатке у одржавању објеката и др.

Закон не наводи решења за јединице локалне самоуправе које нису у могућности да обезбеде финансијска средства за све обавезе предвиђене Законом у погледу квалитета (опремљеност и одржавање објеката) и доступности установа образовања (обезбеђивање превоза)<sup>8</sup>. Занемаривањем питања сиромашнијих средина наставиће се продубљивање разлика у квалитету живота између развијених и неразвијених средина, као и између градских и сеоских средина.

У одељку који се односи на мрежу образовних и васпитних установа, Закон налаже (чл. 104) број и просторни распоред јавних установа, према врсти и структури, а планира се актом о мрежи установа. Акт о мрежи основних школа и предшколских установа доноси скупштина јединице локалне самоуправе, на основу критеријума које утврди Влада, а акт о мрежи средњих школа доноси Влада на основу критеријума које такође утврђује Влада. Сагласност на акт о мрежи основних школа даје надлежно Министарство. У 2018. години донете су обе уредбе - Уредба о критеријумима за доношење акта о мрежи јавних предшколских установа и мрежи основних школа и Уредба о критеријумима за доношења акта о мрежи јавних средњих школа („Службени гласник РС“, број 21/2018).

#### Основна/примарна здравствена заштита

Законски оквир система здравствене заштите од интереса за наше разматрање чине Закон о јавном здрављу („Службени гласник РС“ број 15/16) и Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 25/19).

---

8 Да ли се може говорити и о казним одредбама за локалну заједницу и Министарство просвете уколико се не обезбеде услови да деца похађају школу (рачунајући и предшколско образовање) под условима прописаним овим Законом, а не само о казним одредбама за прекршај родитеља или старатеља ако намерно или без оправданог разлога не упише дете у предшколску установу, односно основну школу, или ако дете неоправдано изостаје?

У Закону о јавном здрављу практично се операционализује концепт јавног здравља који подстиче одговорност државе и друштва у обезбеђивању добробити за све грађане путем унапређења здравља. Темелји се на промоцији здравља и примарној превенцији, које се реализују на ширем плану и оријентишу на популационе групе и решавање проблема у јединицама локалне самоуправе. Спровођење овог концепта захтева тимски и интердисциплинарни рад, мултисекторску сарадњу и све облике партнерства. У члану 4 прецизирано је „у обезбеђивању и спровођењу јавног здравља у Републици Србији активно учествују: органи државне управе Републике Србије, Аутономне Покрајине, јединице локалне самоуправе, здравствена служба, организација за здравствено осигурање, установе социјалне заштите, васпитно-образовне и друге установе, средства јавног информисања, привредна друштва, јавна предузећа, предузетници, хуманитарна, верска, спортска и друга удружења, породица и грађани“.

У Закону о здравственој заштити међу начелима здравствене заштите наводе се и начело *поштовања људских права и вредности* (члан 20) у здравственој заштити – подразумева обезбеђивање највишег могућег стандарда људских права и вредности у пружању здравствене заштите; такође, трудница, породиља, дете до навршених 18 година живота, самохрани родитељ са децом до седме године живота и стари имају право на највиши могући стандард здравља и здравствене заштите; начело *правичности* (члан 21) које се остварује забраном дискриминације (по основу расе, пола, старости, националне припадности, социјалног порекла, вероисповести, политичког и другог убеђења, имовинског стања, културе, језика, врсте болести, психичког и телесног инвалидитета), потом начело *приступачности* које се остварује обезбеђивањем одговарајуће здравствене заштите грађанима Републике која је физички, комуникацијски, географски и економски доступна, односно културолошки прихватљива, а посебно особама са инвалидитетом (члан 23). Наведене пропозиције из члана 23, нису операционализоване, односно Закон не говори о начинима како ће се та економска, физичка и географска доступност остварити.

Здравствена делатност на примарном нивоу обавља се у дому здравља који се оснива за територију једне општине са најмање 10.000 становника, две или више општина, односно града, у складу са Уредбом о Плану мреже здравствених услуга („Службени гласник РС“, бр. 11/2020 и 88/2020). Чланом 7 дефинисано је да у зависности од броја становника територије за коју је дом здравља основан, густине насељености и саобраћајне повезаности,



у просторно издвојеним насељеним местима, установама и привредним друштвима, могу образовати организационе јединице и то: 1) Здравствена станица организује се за једно или више насељених места удаљених преко 10 км од седишта дома здравља и са најмање 5.000 становника, за обављање најмање делатности хитне медицинске помоћи, опште медицине и здравствене заштите деце и школске деце; 2) Здравствена амбуланта организује се у насељеном месту, школи, привредном друштву или установи, ако опредељени број корисника омогућава ангажовање једног тима за обављање делатности из опште медицине, здравствене заштите деце и школске деце и превентивне и дечије стоматологије. Чланом 9 је регулисано да се апотекарска установа оснива за гравитационо подручје једне или више општина (за најмање 40.000 становника), односно града, и да може имати огранак (за гравитационо подручје од најмање 10.000 становника). Апотека се оснива за подручје од најмање 4.000 становника.

Успостављена мрежа објеката није праћена разрађеним модалитетима доступности (мобилне службе, и сл.), тако да су читаве групације становништва из малих и удаљених села ускраћене у погледу остваривања права на здравствену заштиту. Такође, приватна пракса, која је концентрисана само у градовима, није умрежена у систем буџетског финансирања; она није доступна сиромашним слојевима, нарочито најсиромашнијем сеоском становништву које нема доступност здравственим услугама у јавном сектору.

## **5 ОРГАНИЗАЦИЈА ЈАВНИХ СЛУЖБИ – МОГУЋНОСТИ ПОБОЉШАЊА ПРОСТОРНЕ ДОСТУПНОСТИ И ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ**

Просторна доступност је кључни фактор у изгледима појединца, домаћинстава и друштвених група да користе услуге јавних служби. Другим речима, у зависности од доступности, разне групе становништва могу бити заштићене или изложене процесима социјалне искључености, односно ускраћене у остваривању социјалних права. Такође, непостојање или неприступачност социјално-културне инфраструктуре (предшколске установе, образовне и културне институције и програми, рекреативни и спортски објекти и др.) представља посебан вид сиромаштва – сиромаштво културне средине. Ово сиромаштво средине посебно је штетно за децу, њихов физички и ментални развој, може бити узрочник неуспеха у школовању

и образовању, што онемогућава излазак из спирале сиромаштва. Стога је просторна дистрибуција услуга од јавног интереса од примарног значаја ради постизања задовољавајућег нивоа квалитета живота.

Вишедеценијска пракса у развоју јавних служби (примењивана по сличном принципу у свим општинама), фаворизујући урбоцентрични модел организације, прилагођен срединама с високим густинама насељености и изграђености, концентрисала је ове службе у општинске центре и створила неравномерност у погледу њихове дистрибуције, квалитета и доступности. Тако се неједнакост у погледу просторне доступности јавних служби испољава на нивоима општинског центра, приградских и сеоских насеља. Становници сеоских насеља, нарочито у планинским и периферним подручјима општина, углавном лоше сабраћајно повезаним, или неприступачним, лишени су могућности коришћења и основних услуга. Ниска густина насељености и изграђености у сеоским подручјима јесте објективно ограничење за организовање јавних служби.

Проблем доступности је вишедимензионалног карактера и он се не може решити утврђивањем тзв. гравитационих подручја и дистанци на којима се организују поједине службе у односу на место становања корисника или друге индикаторе (концентрација корисника, демографске пројекције и сл.). Другим речима, повећање доступности не може се решавати умножавањем и погушћавањем служби, односно ширењем мреже у оквиру постојеће парадигме организације и програма. Предуслов за повећање доступности јавних служби јесу промене у организацији и начину рада ових служби.

Потребе у погледу реконструкције мреже јавних служби и увођење модалитета ради повећања њихове доступности, исказане су у Просторним плановима Републике Србије из 1996. и 2010. године. Повећање просторне доступности услуга може се остварити на различите начине, с обзиром на врсту/природу услуге.

***Ширење/повећање гравитационог подручја услуга/установе*** подразумева организовање комплементарних садржаја и активности које шире територију са које долазе корисници установе/услуге. Овакав приступ организовања комплементарних садржаја су: ђачки/ученички домови и интернати, организована и умрежена понуда приватног смештаја за ученике средње школе, пансионци за исхрану ученика, средњошколски и универзитетски кампуси, мањи стационарни центри уз домове здравља за краћи смештај грађана који живе у насељима удаљеним од општинских центара и др.;

Организовањем оваквих садржаја повећава се подручје са кога долазе корисници услуге, па тако и број/концентрација корисника услуга, а истовремено обезбеђују услови за квалитетно обављање услуге.

Један од начина повећања доступности и квалитета услуге је употреба **мобилних услуга** („услуга ка кориснику“). Применом овог модалитета повећава се понуда и побољшава квалитет услуге у насељима која су дефицитарна у погледу обезбеђивања основних услуга и у којима због малог броја и концентрације корисника (насеља дисперзованог типа) није рационално организовање сталне и класично (стационарно) организоване службе. Сврха мобилне услуге је да допре до корисника на знатно ширем географском простору. Мобилне услуге могу да покрију велики спектар услуга у основном образовању, превентивној и примарној здравственој заштити, социјалној заштити, култури и другим областима. Мобилне услуге садрже два основна облика: (1) возило са одговарајућом уграђеном опремом: на пример, мобилна стоматолошка ординација, мобилна лабораторија, мобилна библиотека, мобилна учионица са компјутерском опремом и интернетом, мобилни вртић и др., и (2) мобилне екипе и тимови који периодично (једном недељно, двонедељно, месечно...) долазе у насеље и пружају одговарајуће услуге локалном становништву. Свако насеље би за потребе обављања ових активности требало да има одговарајући објекат/зграду као мали мултифункционални центар.

Такође, иновативни модели пружања услуга који се у новије време развијају и примењују у развијеним земљама, засновани на потенцијалима **нових дигиталних технологија (услуга на даљину)** добијају све већи значај. Ови иновативни модели могу значајно да побољшају доступност услуга корисницима, посебно у мање развијеним и ретко насељеним локалним заједницама. Осим у области образовања, где су ови модели првенствено коришћени („учење на даљину“), њихова примена се проширила и у области здравствене и социјалне заштите и укључује третмане на даљину (телемедицина, лечење и савети, надгледање на даљину, састанци на даљину и сл.).<sup>9</sup> Увођење ових нових облика дигиталних услуга захтева проналажење нових иновативних решења, успостављање националне инфраструктуре за дигиталне услуге и нових модела услуга.

9 Један од примера добре праксе у овој области је истраживачки пројекат *Attiv@bili* (енг.), где се коришћењем информационо-комуникационих технологија кроз копродукцију, доприноси повећаној доступности јавних служби у области социјалне заштите. Са циљем укључивања заинтересованих страна у процес доношења одлука, које би унапредиле негу корисника, пројекат користи информационо-технолошке платформе као алате за умрежавање различитих актера, укључујући и оне са претходним искуством у нези.

У разматрању организације, доступности и квалитета јавних услуга незаобилазна су и питања финансирања услуга и нових облика управљања услугама. Ова два аспекта су, поред територијално/просторне димензије и технолошких промена, исказани као изазови за будући развој и организацију јавних услуга од стране стручњака, доносиоца одлука и професионалаца из девет земаља који се баве услугама од општег интереса (Немачка, Мађарска, Аустрија, Пољска, Румунија, Шпанија, Исланд и Велика Британија) са којима је спроведен интервју у току реализације истраживачког ESPON<sup>10</sup> пројекта „Показатељи и перспективе за услуге од општег интереса у територијалној кохезији и развоју“ (Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development<sup>11</sup>).

У погледу финансирања процена је да ће се повећавати потражња за услугама од јавног интереса, што свакако јавни сектор неће моћи у потпуности да задовољи, потребно је подстицати и друге изворе финансирања (донације, оснивање фондација, задужбина, партиципација грађана и сл.). Ово укључује и формирање тржишта услуга и успостављање права корисника на избор понуђача услуга, развој различитих форми партнерства између јавног и приватног сектора, што свакако може утицати на квалитет и разноврсност понуде услуга. Истовремено, због могућности неравномерне конкуренције на тржишту услуга (даваоци услуга који нуде услуге нижег квалитета са нижим, али нереалним ценама и сл.) мора се успоставити одговарајућа регулатива/прописи и праћење/мониторинг услуга и пружалаца услуга у погледу квалитета, цене, приступа и сл., како би се задржала адекватна приуштивост и могућност коришћења услуга).

У погледу нових облика управљања услугама подразумевају се различити облици укључивања/партиципације грађана и локалних заједница у доношењу одлука о услугама. Тежиште је на повезивању и успостављању сарадње између пружаоца услуга (државни сектор, приватни сектор и организације цивилног друштва) и самих корисника услуга у процесу доношења одлука о успостављању неке услуге у локалним заједницама. Наиме, последњих

10 Европска мрежа опсерваторија за просторно планирање (European Spatial Planning Observatory Network – ESPON) представља истраживачку подршку у остваривању „Перспектива просторног развоја Европе. Ка уранотеженом и одрживом развоју територије Европске уније“ (*ESDP/European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*), која је усвојена посебном резолуцијом 1999. године од стране министара надлежних за просторно/регионално планирање.

11 Овај је један од истраживачких пројеката из Програма ESPON 2013 – Европска мрежа за посматрање територијалне кохезије, усвојен од стране Европске комисије 7. новембра 2007. године.

година дошло је до радикалне реинтерпретације улога у креирању политика и пружања јавних услуга. Ово је суштина новог модела управљања (енг. *new goverancne model*) који је добио на значају у Европи након 2010. године (Bingham et al., 2013). За разлику од модела новог јавног менаџмента (енг. *new public management*) у функционисању јавних служби, уведеног током 2000-их година у неким земљама Западне Европе заснованог на неолибералним принципима (тржишно оријенисан модел, фокус је на профиту, а грађани су само корисници услуга), нови модел управљања се заснива на идеји плурализма. Процес доношења одлука се ослања на сложене и артикулисане везе између представника јавних служби и осталих актера. У овом моделу, грађани нису само корисници услуга, већ су позвани да делују као активни учесници (енг. *co-producers*) у оперативној фази пружања услуга, али и у стратешкој фази њиховог дизајна (Osborne, Strokosch, 2013). С тим у вези, указује се на неопходност развијања индивидуалних и институционалних капацитета професије кроз партиципацију грађана, као и дисеминација примера добре праксе у циљу њеног унапређења (Bracci et al., 2016; Čolić, Dželebdžić, 2018).

### 5.3 Примери добре праксе

Последњих година у Србији је реализован знатан број програма усмерених на унапређење квалитета живота и услова живота појединих друштвених група, углавном припаднике рањивих друштвених група у локалним заједницама, уз финансијску подршку међународних организација.

У области унапређења образовања последњих година реализовани су пројекти финансираних из ИПА фонда „Образовање за све“, 2010-2012; „Развој предшколског васпитања у Србији – IMPRES“, 2010-2014, а у току је реализација пројекта „Квалитетно образовање за све“ - Quality Education for All Serbia, 2019-2022.

Пројекат „Образовање за све“ (2010-2012), обезбедио је обуку за увођење педагошких асистената у предшколским установама и основним школама, као и пружање финансијске помоћи (око 10.000 евра по установи) за набавку опреме. Током трајања пројекта, 190 педагошких асистената је прошло обуку за пружање помоћи деци са посебним образовним потребама.

Пројекат „Развој предшколског васпитања у Србији – IMPRES“ (2010-2014) реализован је у сарадњи Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Европске уније, која је финасирала пројекат (бесповратна

помоћ из претприступних фондова). Општи циљ Пројекта био је да се унапреде услови за предшколско васпитање и образовање деце, посебно оне из осетљивих група, побољша квалитет понуде предшколских програма и да се прошире просторни капацитети предшколских установа у Србији. Пројекат је укључио 15 општина у Србији (Пожаревац, Петровац на Млави, Аранђеловац, Лесковац, Крушевац, Ражањ, Сурдулица, Гаџин Хан, Бела Паланка, Ужице, Тутин, Рума, Беочин, Шабац и Мали Зворник). Ово је, иначе, први пројекат ЕУ који је везан за предшколско образовање у Србији. Активности у оквиру пројекта укључиле су и обуку општинских служби за планирање повећања обухвата деце из осетљивих група у предшколском васпитању и образовању, обезбеђивање монтажних објеката, путујућег вртића, возила за превоз деце, као и разраду нових курикулума и обуку васпитача.

Пројекат „Квалитетно образовање за све“ (Quality Education for All – Quality ED Serbia, 2019-2022), заједнички финансирају Европска унија и Савет Европе, а у оквиру Програма Европске уније и Савета Европе под називом „Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey – 2. фаза“. Пројекат има за циљ да промовише квалитетно образовање у образовним политикама, као и да пружи подршку школама и локалној заједници у уклањању предрасуда и дискриминаторних приступа ка осетљивим групама.

*Пројекат пружања унапређених услуга на локалном нивоу – DILS, Delivery of Improved Local Services*, подржан кредитима Светске банке, реализован је у периоду 2009-2015. године. Пројекат се бавио унапређењем институционалних капацитета у циљу побољшања приступачности, ефикасности, правичности и квалитета у пружању здравствених, образовних и социјалних услуга у децентрализованом окружењу на локалном нивоу. Поред програма за ширење обухвата јавних услуга, пројекат је имао за циљ да унапреди капацитете локалне управе, невладиног сектора, школа, као и министарстава здравства, образовања и социјалне заштите да пруже координисане и ефикасније услуге становништву. Развијање капацитета се спроводило кроз техничку помоћ у реализацији информационо-комуникационих система који се користе у јавним службама, као и искоришћавања грантова намењених за унапређење квалитета наставе у школама. Пројекат је био усмерен и на кориснике услуга примарне здравствене и социјалне заштите и начине ефикаснијег пружања услуга, укључујући особе са инвалидитетом, Роме, интерно расељена лица, старије особе.

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије координира реализацију бројних пројеката у оквиру „Програма локалне иницијативе за повећање социјалне укључености и смањење сиромаштва“, који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу. Прва фаза Програма трајала је од 2013. до 2017, а 2019. године почела је друга фаза Подршка развоју иновативних модела за социјално укључивање – LIP 2. Један од пројеката у првој фази „*Старији у удаљеним селима*“, реализован је у општини Бабушница (2015-2016. године) и усмерен на унапређење процеса социјалног укључивања и смањења сиромаштва обезбеђивањем доступности услуга у заједници, с циљем да се побољша квалитет живота старих лица у удаљеним планинским селима, спречи институционализација и повећа подршка природној породици (<http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/>). Током реализације пројекта први пут је спроведена анкета са крајњим корисницима у селима (укупно 238 анкетираних) и при том се 58% испитаника изјаснило да им је потребна боља медицинска заштита, 76% да им је неопходна услуга помоћ у кући, а чак 92% је навело да од локалне и шире друштвене заједнице не добија никакву помоћ.

Када је речо о потреби мобилних служби, поред путујућег вртића успостављеног у граду Пожаревац у оквиру наведеног пројекта „*Развој предшколског васпитања у Србији – IMPRES*“, и који је наставио да функционише и након завршетка овог пројекта, постоји још неколико примера.

Прва покретна библиотека у Србији Инфобус, успостављена је у општини Пријепоље, опремљена је са око 7.000 књига, компјутерима и интернетом и два пута месечно долази у једно од 15 села покривених овим програмом. Инфобус је почео са радом 2003. године као заједнички пројекат Матичне библиотеке Вук Караџић из Пријепоља и Народне библиотеке Србије. И у овом примеру је након завршетка трајања пројекта од две године, његово финансирање преузела и наставила општина Пријепоље из свог буџета. До сада су успостављене још три покретне библиотеке у Србији – у општинама Алексинац (2008), Кладово (2010) и Крушевац (2018).

У општини Јагодина, 2009. године је започела Акција бесплатних здравствених прегледа сеоског становништва, у којој се планира обилазак и снимање здравствене ситуације у сеоским насељима, и која је имала изгледе да постане стални програм локалних власти у овој општини. Међутим, данас сајт на коме је овај програм приказан (<http://www.jagodina.autentik.net/>) не постоји, а нема информација на сајту општине да ли овај програм и даље

функционише. И у општини Неготин, у селу Плавна, у јануару 2008. године реализован је „Пројекат помоћи удаљеним селима“. Пројекат је спровела Српска асоцијација студената медицине у сарадњи са Црвеним крстом Србије, Здравственим центром Неготин, Месном заједницом Плавна. Циљ пројекта је био пружање медицинске едукације становништву, консултације са лекарима опште праксе и гинекологом, физикални прегледи, одређивање нивоа шећера у крви, мерење притиска и дозирање медицинске опреме (глукометри итд.). Истовремено, то је била и корисна пракса студената медицине у циљу њиховог профилирања у добре лекаре. Међутим, и овај пројекат је био краткотрајан, сајт на коме је објављен (<http://www.tk-info.net/?m=20080129>) више није у функцији.

Очигледно да поред појединачних случајева (покушаја) увођења модалитета мобилних служби у области здравствене заштите за становнике у сеоским насељима још увек не постоје конкретне мере и програми на нивоу Републике.

Такође, истраживања показују да у јединицама локалне самоуправе долази до значајних промена у погледу дневних социјалних услуга, које настају због начина финансирања. Завршетком донаторских програма често се «гасе» и успостављене услуге. Упркос обавези јединица локалне самоуправе да наставе са финансирањем услуга које се успостављају и развијају кроз програме, прекид прилива донаторских средстава условљава и прекид у пружању услуге у значајном броју општина (Мапирање услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалне самоуправе у Републици Србији“, 2016).

У примере добре праксе спада и Центар локалних услуга, основан у Краљеву 2018. године уз подршку градске управе. Центар је усмерен на пружање бројних услуга социјалне заштите угроженим лицима (лица са инвалидитетом, стара лица којима је потребна помоћ). За сада су развијене услуге (геронтодомаћица, персонални пратилац, дневни центар за старе са геронтоамбулантом, становање уз подршку за младе, а у оснивању је и дневни центар за децу са сметњама у развоју).

Пример добре праксе је јавно-приватно партнерство – укључивање приватних вртића у систем субвенција у појединим градовима (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац), што је као резултат имало и значајно повећање недостајућих капацитета у предшколске установе. На остварено побољшање/напредак указују подаци из 2015. и 2018. године. На нивоу Републике број уписане деце у приватним установама се повећао са 7.079 на 21.759, а у државним знатно



мање – са 192.711 на 196.808 (Саопштења ДД20, бр. 96 и 98, за 2015. и 2018. годину, РЗС, Београд). У овоме свакако доминира Београд, где се пораст броја деце у приватним установама повећао за преко 10.000 у односу на 2015. (са 4.911 на 15.545), док се у државним установама број уписане деце незнатно смањило (са 58.033 на 56.264) што је донекле растеретило ове вртиће који годинама уписују и децу преко својих капацитета.

## 6 ЗАКЉУЧАК

Тежиште овог рада је да укаже на просторну доступност јавних служби као кључног услова за праведан социјални развој, остваривање социјалних и културних права, стварање кохезије друштва, односно смањење социјалне искључености и унапређење квалитета живота грађана.

Јавне службе су организације у којима се остварују социјална права грађана, а у документима Европске уније користи се синтагма услуге од општег интереса. Стога, успостављање система јавних служби и начина њиховог организовања представљају базични услов за остваривање социјалних права.

Вишедеценијска пракса у развоју јавних служби у Србији (примењивана по сличном принципу у свим општинама), фаворизовала је урбоцентрични модел организације, прилагођен срединама с високим густинама насељености и изграђености, тако да су ове службе концентрисане у општинским центрима, што је створило и неравномерност у погледу њихове дистрибуције, квалитета и доступности. Оваква пракса створила је значајне неједнакости међу корисницима услуга јавних служби у зависности од њихове територијалне припадности, односно места становања (општински центар, приградска и сеоска насеља). Становници сеоских насеља, нарочито у планинским и периферним подручјима општина, углавном лоше сабраћајно повезаним, или неприступачним, лишени су могућности коришћења и основних услуга. Практично, значајан део становништва бива ускраћен, или се суочава са низом препрека у приступу услугама, односно остваривања социјалних и културних права, што их ограничава да остваре квалитетније услове живота и да развију своје потенцијале, па тиме и активније допринесу не само сопственом благостању, већ и развоју своје заједнице.

Полазећи од чињенице усклађивања економских могућности са спектром социјалних права, а сагласно са основним принципима на којима се заснива рад јавних служби – једнакост (једнак приступ за све) и универзалност (правични услови приступа/доступности), захтева преиспитивање постојећег

концепта организације јавних служби и прилагођавање облика организације и функционисање у складу са потребама, интересима и могућностима локалних и територијалних заједница. У томе, просторна димензија, односно просторна доступност, под приближно истим условима за све кориснике неке услуге, заузима централно место.

Анализа секторских стратегија у областима образовања, здравствене и социјалне заштите, културе и спорта, као и законских решења у области основног система образовања и васпитања и примарне здравствене заштите, показује да се у Србији обраћа пажња на питања приступа/доступности овим јавним установама, али је извесно да још увек не постоји операционализација адекватних решења у пракси која укључује и просторну димензију. Доступност се често посматра у смислу да ли нека услуга постоји/да ли је успостављена на нивоу јединице локалне самоуправе, а не у смислу просторне доступности за све становнике који живе на тој територији.

Повећање просторне доступности услуга може се остварити на различите начине, с обзиром на врсту/природу услуге. У основи постоје два модалитета. Успостављање мобилних служби („услуга ка кориснику“), као начин за приближавање услуга грађанима, пре свега у насељима која су дефицитарна у погледу обезбеђивања основних услуга и у којима због малог броја и концентрације корисника (насеља дисперзованог типа) није рационално организовање сталне и класично (стационарно) организоване службе. Успостављање покретних библиотека у четири општине (Пријеполје, Алексинац, Кладово и Крушевац), као и путујућег вртића на подручју града Пожаревца примери су добре праксе.

Услуге мобилних здравствених служби, као једног од начина за приближавање појединих врста здравствених услуга грађанима у сеоским насељима и ретко насељеним подручјима, практично нису развијене, иако становници ових насеља као један од својих највећих проблема наводе удаљеност и неприступачност здравствених установа.

Повећење/гравитационог подручја услуга, други је модалитет. Подразумева организовање комплементарних садржаја и активности које шире територију са које долазе корисници установе/услуге (ћачки/ученички домови и интернати, организована и умрежена понуда приватног смештаја за ученике средње школе, пансионци за исхрану ученика, средњошколски и универзитетски кампуси, мањи стационарни центри уз домове здравља за краћи смештај грађана који живе у насељима удаљеним од општинских центара и др.).

Такође, у новије време успостављају се и развијају модели пружања услуга коришћењем *нових дигиталних технологија*. Ови иновативни модели могу значајно да побољшају доступност услуга корисницима, посебно у мање развијеним и ретко насељеним локалним заједницама. Осим у области образовања, где је и почело њихово коришћење („учење на даљину“), проширује се њихова примена у областима здравствене и социјалне заштите и укључује третмане на даљину (телемедицина, лечење и савети, надгледање на даљину, састанци на даљину и сл.).

Напуштање униформних модела организације јавних служби отвара могућност за успостављање и различитих модела начина финансирања (донације, оснивање фондација, задужбина, партиципација грађана и сл.), као и облика управљања (укључивања/партиципације грађана и локалних заједница у доношењу одлука о услугама). Наиме, последњих година дошло је до радикалне реинтерпретације улога у креирању политика и пружања јавних услуга у земљама Европске уније. Уместо униформних програма креираних од стране стручних служби, тежиште се помера ка програмима у које се укључују и њихови корисници. Развија се широк спектар начина на који корисници и заједнице доприносе креирању политика и пружању услуга, постају активни учесници у планирању и пружању услуга. Свакако, треба проучити искуства европских земаља, разрадити и прилагодити за примену у нашим условима.

Такође, у дефинисању практичних политика које укључују и просторну димензију неминовно је укључивање специфичних обележја територијалних јединица. У томе, један од основних предуслова су истраживања локалних обележја и специфичности (просторно-физичке и демографске особености), прикупљање поузданих, релевантних и валидних података како би се формулисале прикладне политике и модели за унапређење јавних услуга. Ово омогућава да се постојећи ресурси користе одговорно, да се унапређују и развијају нови (активирањем постојећих објеката, изградња нових, подстицање организација цивилног друштва у ширење активности, оснивање фондација, задужбина, партиципација грађана и др.), да се унапређују постојећи и да се понуде нови програми, прати њихов континуитет у реализацији, па тиме и прате ефекти одређених мера и политика, да систем буде транспарентан и у складу са потребама корисника. Такође, међу кључним условима унапређења квалитета и просторне доступности јавних услуга је и развијање међуресорне сарадње, првенствено у разради система интегрисаних услуга из области образовања, здравствене и социјалне заштите и запошљавања.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Access to Social Rights in Europe - Report prepared by Mary Daly, Queen's University, Belfast, Council of Europe, 2002* ([http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialRights/source/MaryDaly\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialRights/source/MaryDaly_en.pdf)), приступљено 20.11.2019.
- Bingham, L.B., Leary, R.O., Blomgren, L. (2013) The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government, *Public Administration Review*, no. 65, pp. 547–558.
- Bracci, E., Fugini, M., Sicilia, M. (2016) Co-production of Public Services: Meaning and Motivations. In Sicilia, M., Fugini, M. G., Bracci, E. (eds.) *Co-production in the Public Sector Experiences and Challenges*. Politecnico di Milano: Springer, pp. 1-13.
- Campbell, A. (1972) Aspirations, satisfaction and fulfilment. In: Campbell, A., Converse P. E. (eds.) *The Human Meaning of Social*, New York: Russell Sage Foundation.
- CEC (1999) *Communication from the Commission - Services of General Interest in Europe*
- CEC (2003) *Green paper on Services on general interest*, Commission of the European Communities COM, 270 final, Brussels.
- CEC (2004) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, White Paper on services of general interest: COM (2004) 374 final*.
- CEC (2006) *Communication from the Commission, Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*.
- CEC (2007) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*.
- Čolić, N. (2011) *How does the concept of Quality of life influence urban planning in Serbia? Case study - City of Niš*, Univeristy of Newcastle upon Tyne, Unpublished MSc thesis.
- Čolić, N. (2017) Operationalizing the public interest in the local planning context of Serbia, *SPATIUM*, no. 38, pp. 10-17.
- Čolić, N. and Dželebdžić, O. (2018) Beyond formality: A contribution towards revising the participatory planning practice in Serbia, *SPATIUM*, no. 39, pp. 17-25.
- Димитријевић, В., Пауновић, М., Ђерић, В. (1997) *Људска права*, Београд: Београдски центар за људска права.
- Димитријевић, В., Поповић, Д., Папић, Т., Петровић, В. (2006) *Међународно право људских права*, Београдски центар за либералну демократију, Београд, 2006.
- Европа 2020 – Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста (2010)*.
- European Commission (2010) *GDP and Beyond - Measuring Economic Progress and Sustainability*.
- European Commission (2010) *Survey on perceptions of quality of life in 75 European cities*.
- Eurofound (2017) *European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ferris, A. L. (2010) *Approaches to Improving the Quality of Life*, Springer: New York.

- Петовар, К. (2003а) Јавне службе као део урбанистичког планирања и политике једнаких могућности. У: *Европске стратегије и политике у локалној заједници* (уредници: Н. Вучковић, С. Вукомановић), Фонд Центар за демократију Београд, стр. 125-143.
- Јокић, В. (2010) *Индикатори социјалног развоја у просторном планирању*, магистарски рад, Географски факултет Универзитета у Београду.
- Мапирање услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији (2016) Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, Републички Завод за социјалну заштиту, Центар за социјалну политику. <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/12/Mapiranje-usluga-socijalne-zastite.pdf>
- Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године* („Службени гласник РС“, број 22/2015).
- Нацрт Стратегије социјалне заштите за период 2019-2025.* (2019)
- Нацрт Стратегије развоја културе Републике Србије од 2019-2029.* (2019)
- Noll, H.H. (2004) Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Current Trends; Article published. In: Genov, N. (ed.) *Advances over Half a Century*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Osborne, S.P., Strokosch, K. (2013) It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *Br. J. Manag.* no. 24, pp. 31–47.
- Петовар, К. (2003) *Урбана социологија – наши градови између државе и грађанина*, Географски факултет Универзитета у Београду, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд.
- Петовар, К., Јокић, В. (2010) Социјални развој и јавне службе у Србији – стандарди у распону од 19. до 20. века. У: *Креативне стратегије за одрживи развој градова у Србији* (уредник Милица Бајић Брковић) Архитектонски факултет, Универзитет у Београду, стр. 161-198.
- Петовар, К. (2003а) Јавне службе као део урбанистичког планирања и политике једнаких могућности. У: *Европске стратегије и политике у локалној заједници* (уредници: Н. Вучковић, С. Вукомановић), Фонд Центар за демократију Београд, стр. 125-143.
- Просторни план Републике Србије* („Службени гласник РС“, бр. 13/96)
- Просторни план Републике Србије* („Службени гласник РС“, бр. 88/2010)
- Стратегија развоја образовања у Србији до 2020.* („Службени гласник РС“, бр. 107/2012)
- Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018-2026. године* („Службени гласник РС“, бр. 61/18)
- Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период 2014–2018* („Службени гласник РС“, бр. 1/2015)
- Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године* („Службени гласник РС“, бр. 47/2019)
- Томушат, К. (2006) *Људска права између идеализма и реализма*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006.
- UN - Habitat (2005) *What is participatory planning?* Belgrade: UN-Habitat office in Belgrade.

UN (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, (accessed 27<sup>th</sup> July, 2011).

Walker A., van der Maesen L. (2004) Social Quality and Quality of Life. In: Glatzer W., Von Below S., Stoffregen M. (eds.) *Challenges for Quality of Life in the Contemporary World. Social Indicators Research Series*, vol 24. Springer, Dordrecht.



## МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ У УРЕЂЕЊУ НАСЕЉА У СРБИЈИ

### THE POSSIBILITY OF APPLYING LAND READJUSTMENT FOR URBAN LAND DEVELOPMENT IN SERBIA

Младен Шошкић, Ненад Вишњевац

(доц. др Младен Шошкић, Грађевински факултет, Универзитет у Београду, Булевар  
краља Александра 73, mladens@grf.bg.ac.rs.)

(доц. др Ненад Вишњевац, Грађевински факултет, Универзитет у Београду, Булевар  
краља Александра 73, nvisnjevac@grf.bg.ac.rs.)

#### АПСТРАКТ

Урбана комасација се користи већ дуге време у многим развијеним земљама и земљама у развоју, највише у Европи, али и у остатку света, као инструмент за реализацију урбанистичког уређења земљишта. У Србији, где се до сада није примењивао овај инструмент за уређење, пре свега грађевинског земљишта, препознати су потенцијали урбане комасације и отпочео је процес имплементације у законске и институционалне оквире.

Урбана комасација представља комплексан процес уређења грађевинског земљишта у коме се поништава постојећа структура парцела и ствара нова, уз принцип одржања својине и вредности. То је организован процес који се спроводи у законски одређеној процедури од стране одговарајућих институција. У урбаној комасацији постојеће парцеле грађевинског земљишта се спајају у једну целину - комасациону масу, да би се поделиле на нове парцеле у складу са принципима урбанистичког планирања. Уколико на неком подручју, које је одређено да буде грађевинско земљиште, постоје парцеле које су по својој величини и облику непогодне за изградњу, претварају се у парцеле које својим обликом и величином задовољавају урбанистичке параметре за изградњу. У том процесу издвајају се и земљишта за јавне потребе: улице, зелене површине, паркове, вртиће, школе, здравствене установе итд. Истовремено се решавају имовинско-правни односи на земљишту.



У овом раду је дефинисан нови технолошки процес реализације поступка урбане комасације кроз низ фаза које представљају логички систематизоване и хронолошки дефинисане активности. Истраживање је реализовано на основу сагледавања карактеристика система просторног и урбанистичког уређења насеља у Србији и основних принципа и специфичности урбане комасације. Разматрана је могућност примене урбане комасације као алтернативе постојећим инструментима са аспекта тренутног стања и потенцијалних користи које би један овакав инструмент донео, како држави тако и појединачним власницима земљишта.

*Кључне речи: урбана комасација, грађевинско земљиште, структура парцела*

## **ABSTRACT**

Land readjustment, as a tool of urban policy implementation, is used for a long time in many developed and developing countries, mostly in Europe, but also in the rest of the world. In Serbia, where this tool has not been used for urban land development, potentials of land readjustment have been recognized and the process of implementation in the legal and institutional frameworks began.

Land readjustment represents complex process of arranging building land where existing parcel structure is being cancelled and new one is being made. Principles of retaining property rights and value are being kept. It is organized process which is being conducted in legally defined procedure by the competent institutions. By land readjustment existing parcels of construction land are adjoined as a one whole – readjustment mass, in order to have parcels that are in accordance with the principles of urban planning. When in a given area, which is planned to be building land, there are parcels that are not suitable for building, whether because of their size or shape, those parcels are being turned into the parcels that are in accordance with urban standards for building according to all parameters. During that process land for public needs is being provided: streets, green areas, parks, kindergartens, schools, medical institutions, etc. At the same time property rights concerning land are being solved.

The paper defines a new technological process of realization of the land readjustment procedure through a series of phases that include logically systematized and chronologically defined activities. The research was conducted based on the review of characteristics of the system of spatial and urban planning of settlements in

Serbia and the basic principles and specifics of land readjustment. The possibility of use of land readjustment as an alternative to existing tools was also considered in terms of the current situation and the potential benefits that such tool would bring to the government and landowners.

*Keywords: land readjutmnet, building land, parcel structure*

## 1 УВОД

Растућа урбанизација, уколико није пропраћена одговарајућим механизмима за уређење урбаног земљишта, може произвести бројне проблеме. Један од највећих проблема је обезбеђивање земљишта за јавне потребе (улице, зелене површине, паркове, вртиће, школе, здравствене установе итд.). Други проблем је обезбеђивање одговарајуће структуре парцела (облик, величина, положај) у складу са њиховом будућом наменом. Из наведеног намеће се закључак да је неопходно развити систем управљања урбаним земљиштем који ће на ефикасан начин решити све поменуће проблеме.

Раст насеља у циљу нове стамбене, привредне, пословне и друге изградње најчешће подразумева ширење на простор који раније није био намењен изградњи. Најчешће су то пољопривредна земљишта, где структура парцела (величина и облик), те власничка структура, нису погодне за урбано коришћење и уређење. Коришћење таквог земљишта за грађевинске сврхе захтева спровођење одређених мера и поступака којима се омогућава пренамена земљишта. Урбана комасација представља инструмент за проналажење најбољих могућих решења, којима се земљишта која нису погодна за изградњу у урбанистичком смислу димензионишу и обликују по урбанистичким параметрима, чиме се стварају предуслови за изградњу. Урбаном комасацијом омогућава се смишљено, сврсисходно и економски оправдано урбанистичко планирање уз праведно усклађивање приватног и јавног интереса.

Урбана комасација као инструмент уређења грађевинског земљишта се примењује у земљама западне Европе већ више од једног века. У последњих неколико деценија урбана комасација се користи у многим развијеним земљама и земљама у развоју широм света. У Србији, до сада, урбана комасација није била примењивана за уређење грађевинског земљишта, бар не у облику и на начин на који би се искористили сви њени потенцијали.

## 2 ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ

У протеклом периоду код уређења урбаног земљишта су се за обезбеђивање земљишта за јавне намене, обликовање грађевинских парцела и решавање имовинско-правних односа примењивали: експропријација, национализација, компензација, увођење специјалних накнада за коришћење земљишта за јавне потребе, парцелација итд. Ти механизми су зависили од специфичних друштвених, политичких, економских, историјских и других услова у појединим земљама. Сви наведени механизми имају неке недостатке као што су: висока цена и недостатак средстава, јако дуг временски период потребан за њихово спровођење, немогућност потпуне имплементације, неправедност итд. Поред свих побројаних поступака у многим земљама света у новије време се својом ефикасношћу све више намеће и примењује урбана комасација.

Ларсон (Larsson, G., 1997) наводи више начина за спровођење мера урбанистичког планирања. Први начин је доношење новог урбанистичког плана и чекање да се он кроз уобичајене процедуре, протоком времена, реализује. Ово изискује много времена, а такође се јављају и проблеми при координацији имплементације. Други начин је откуп целокупног земљишта на територији плана од стране једног власника, било да се ради о приватнику или држави тј. државној институцији. Овај процес је веома скуп и такође захтева дужи временски период. Трећи начин је урбана комасација, која се све више примењује у новије време. То је организован метод који има своју формалну организацију. У овом процесу, структура граница поседа се мења, али се власници земљишта не мењају.

Урбана комасација се у великом броју земаља у свету све више примењује као инструмент за спровођење мера урбаног развоја. Процес урбаног развоја се може описати кроз три главне фазе које обухватају планирање, уређење земљишта и изградњу инфраструктуре. Урбана комасација се сврстава у фазу управљања земљиштем, мада, у одређеним случајевима може да буде и део фазе планирања која обухвата израду просторних и урбанистичких планова.

### 2.1 Концепт урбане комасације

Урбана комасација представља комплексан процес уређења грађевинског земљишта у коме се поништава постојећа структура парцела и ствара нова, уз принцип одржања својине и вредности. То је организован процес који се спроводи у законски одређеној процедури од стране одговарајућих

институција. У урбаној комасацији постојеће парцеле грађевинског земљишта се спајају у једну целину - комасациону масу, да би се поделиле на нове парцеле у складу са принципима урбанистичког планирања. Уколико на неком подручју, које је одређено да буде грађевинско земљиште, постоје парцеле које су по својој величини и облику непогодне за изградњу, претварају се у парцеле које својим обликом и величином задовољавају урбанистичке параметре за изградњу. Ту се ради о земљишту које је одговарајућим урбанистичким планом намењено за изградњу, а пре тога је имало другу намену: пољопривредно, индустријско или чак грађевинско које има неповољну структуру парцела.

У том процесу издвајају се и земљишта за јавне потребе: улице, зелене површине, паркове, вртиће, школе, здравствене установе итд. Истовремено се решавају имовинско-правни односи на земљишту. Принцип одржања својине и вредности значи да учесници комасације који су имали права својине над земљиштем пре комасације, задржавају права својине над делом комасационе масе која им је расподељена сразмерно унесеној површини или вредности. Површина коју учесници комасације добију након извршене расподеле, по правилу је мања од оне коју су унели (због издвајања значајног дела комасационе масе за заједничке потребе), али је зато вредност тог земљишта по јединици површине значајно већа. На тај начин учесници комасације бивају практично обештећени, тј. добијају земљиште мање површине, али веће вредности по јединици површине. Извођење грађевинских радова на комуналном опремању земљишта, у циљу стварања услова за изградњу објеката, такође могу бити део процеса урбане комасације.

По Томасу (Thomas, J., 2005) урбана комасација омогућава да начин коришћења земљишта, у погледу права власништва и других стварних права, буде у складу са приватним и јавним захтевима у погледу коришћења земљишта (изречених у циљевима планирања), и обезбеђује да се превазиђу елементи који представљају потешкоћу за спровођење плана. Карактеристика процеса урбане комасације је промена у постојећем начину и/или интензитету коришћења земљишта са циљем обезбеђивања реорганизованих изграђених подручја, као и да прилагоди структуру парцела планираној изградњи.

Урбана комасација је инструмент за уређење грађевинског земљишта који су државе Европе током двадесетог века у великој мери користиле и који још увек користе у поступку уређења грађевинског земљишта.

Предности урбане комасације над традиционалним методама су (Larsson, G., 1997):

- Ефикаснија примена интегрисана са планирањем;
- Не постоје ограничења граница парцела и поседа (постојеће границе се једновремено трансформишу);
- Поступак се сам финансира;
- Учешће власника земљишта;
- Правична расподела добити;
- Могоћност очувања изворног власништва и социјалне структуре.

Из наведених разлога урбана комасација, као моћан инструмент за решавање проблема уређења урбаног земљишта, добија све више на значају. Овај метод препознат је као најпогоднији јер је ефикаснији, јефтинији и захтева мање времена за спровођење у поређењу са осталима.

## **2.2 Циљеви процеса урбане комасације**

Генерални циљ урбане комасације је да се кроз активно учешће власника земљишта на одређеном подручју, земљиште прерасподели и опреми тако да се прилагоди урбанистичком плану у циљу ефикаснијег урбанистичког коришћења (Larsson, G., 1997). Такви пројекти имају више циљева:

- Урбанизација нових подручја;
- Уређење већ урбанизованих подручја;
- Интеграција великих комплекса;
- Рехабилитација подручја уништених у елементарним непогодама или ратним дешавањима.

У најкраћем, концепт урбане комасације као инструмента реализације урбанистичког уређења, има за циљ да обухвати рурално или неуређено урбано земљиште, које је најчешће неправилно издељено и да га прекомпонује остварујући оптималну равнотежу између јавних и приватних потреба у складу са урбанистичким захтевима.

## **2.3 Предности урбане комасације**

Реализација урбане комасације доноси корист како власницима земљишта тако и држави. То се огледа у самом концепту урбане комасације, који осим тога што је јефтинији и ефикаснији у односу на традиционалне методе, омогућава праведнију расподелу користи настале урбанизацијом одређених подручја. Оно што урбану комасацију чини примамљивом за власнике земљишта јесте да се кроз овај процес постиже значајан пораст вредности земљишта, што има за последицу пораст вредности њихових поседа, упркос смањењу површине.

С друге стране заинтересованост државних власти постоји због чињенице да се на овај начин обезбеђује земљиште за јавне потребе, а могућа је и изградња инфраструктурних објеката. На овај начин се решавају финансијски проблеми обе стране везани за урбанистичко планирање и опремање земљишта.

Имајући то у виду, може се очекивати да и држава и власници буду итекако заинтересовани за спровођење оваквог поступка. Мотиви за спровођење урбане комасације могу се сумирати на следећи начин (Sorensen, A., 1999; Larsson, G., 1997; Doebele, W., 1982):

#### **Корист од урбане комасације за државу:**

- Урбанистички планови се спроводе у кратком временском периоду, будући да се проблеми око решавања имовинско-правних односа у оваквом поступку лако превазилазе;
- Расути и уситњени поседи се обухватају у јединствену целину што омогућава квалитетније планирање, комунално опремање и расподелу;
- Начин обезбеђивања земљишта за јавне потребе је значајно поједностављен, а трошкови су сведени на минимум. Такво земљиште би да нема урбане комасације, морало бити обезбеђено на друге начине, најчешће кроз експропријацију, што је изузетно скуп и потенцијално компликован процес. Ради се о земљишту за улице, паркове, игралишта, школе, здравствене установе итд.;
- Убрзава се и сама изградња како инфраструктуре, тако и објеката што омогућава систематично спровођење пројеката, нарочито у приградским подручјима;
- Успоставља се нова структура парцела, независно од претходне власничке структуре, што пружа могућност унапређења животне средине кроз повећање зелених површина и паркова;
- Обнова премера и ажурирање катастра;
- Повећање прихода од пореза;
- Могуће је формирати удружење учесника комасације које може допринети лакшем решавању финансијских аспеката и убрзати имплементацију урбанистичког плана. Ова удружења су по правилу ефикаснија од органа локалних власти који често имају проблема како са кадровима, тако и са финансијским средствима;
- Одржава се социјална структура одређеног подручја, будући да се земљиште праведно расподељује међу постојећим власницима;
- Елиминишу се проблеми настали некомплетном изградњом комуналне инфраструктуре;
- Оживљава се грађевинска индустрија, смањује се незапосленост.

**Користи од урбане комасације за власнике земљишта – учеснике:**

- Након спровођења поступка урбане комасације вредност земљишта се значајно повећава, што доноси економску корист учесницима комасације;
- Сви учесници комасације су равноправни, што доводи до праведног исхода целог процеса у складу са усвојеним принципима. Самим тим спорови и неслагања у вези са урбанистичким планирањем су сведени на минимум;
- Старе парцеле чији је облик и величина неповољан за изградњу нестају, а формирају се нове правилне грађевинске парцеле. На тај начин постиже се економичнија искоришћеност земљишта;
- Значајно се смањују спорови око међа између власника земљишта;
- На крају процеса, остварују се услови за изградњу инфраструктуре за сваку парцелу;
- Учесници комасације немају трошкова, осим што се одричу дела земљишта за заједничке потребе;
- Захваљујући формираном удружењу учесника комасације, сви преговори са локалном самоуправом су лакши и учинковитији. Локалне власти много озбиљније схватају захтеве власника земљишта;
- Учесници комасације имају значајнију улогу и мотивисани су да активно учествују у процесу у циљу остваривања својих интереса;
- Одржава се постојећа социјална структура, ранији власници земљишта остају власници и након урбане комасације.

### **3 ПОЗИЦИЈА УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ**

У зависности од правног оквира, урбана комасација може да се посматра само као инструмент за спровођење урбанистичких планова или као метод интегрисаног урбаног развоја. Различита светска искуства показују да се урбана комасација може користити на различите начине, у зависности од разних фактора који постоје у појединим земљама, као што су на пример, постојећи систем урбанистичког планирања, приступ обезбеђивању грађевинског земљишта са становишта одговорности приватног или јавног сектора итд.



Слика 1: Класификација процедура урбане комасације (Viitanen, К., 2002).

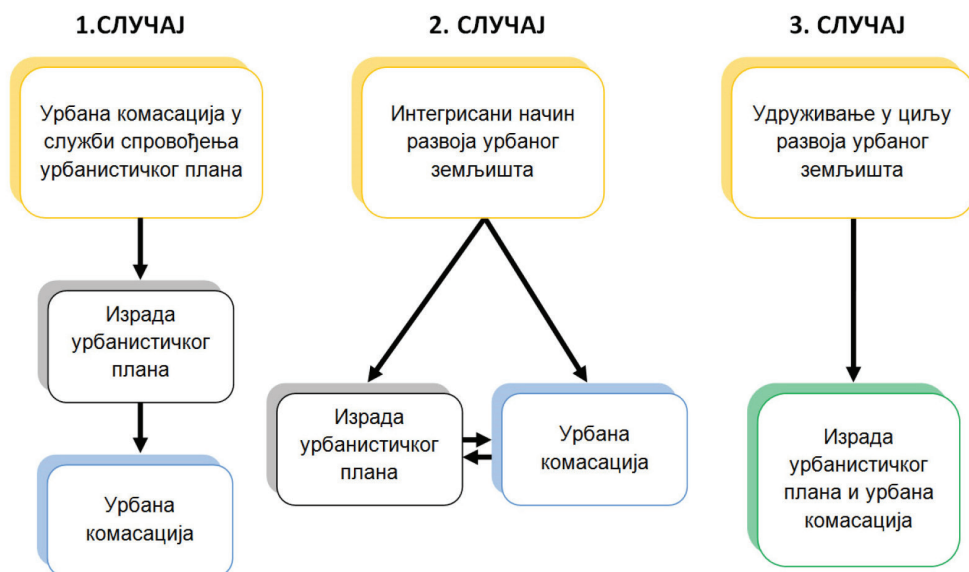
У зависности од везе између урбане комасације и урбанистичких планова по Витанену (Viitanen, К., 2002) постоје три различита случаја спровођења урбане комасације (Слика 1).

Први случај, урбана комасација у служби спровођења урбанистичког плана (Readjustment for plan implementation), подразумева унапред припремљен и усвојен урбанистички план. У том случају урбана комасација служи само за спровођење урбанистичког плана и нема утицаја на решења пројектована у том плану (Слика 2).

У другом случају, интегрисани начин развоја урбаног земљишта (Joint land development), урбанистички план се израђује уз везу са урбаном комасацијом, али су то и даље раздвојени процеси. Процес израде урбанистичког плана је и даље независан, али користи одређене податке из процеса урбане комасације у циљу пројектовања бољег решења (Слика 2).

Трећи случај, удруживање у циљу развоја урбаног земљишта (Land pooling), подразумева урбану комасацију и израду урбанистичког плана обједињене у један процес. У таквом јединственом процесу, израда урбанистичког плана зависи од тока урбане комасације, и на крају се добија правоснажан урбанистички план за подручје на коме је структура грађевинских парцела и јавних површина већ усклађена са тим планом (Слика 2).





Слика 2: Различити начини спровођења урбане комасације у зависности од везе са урбанистичким планирањем.

Предности повезаности израде урбанистичког плана и урбане комасације су бројне. Урбанисти који се баве израдом планова могу да користе бројне податке добијене у процесу урбане комасације у циљу повећања квалитета коначног решења плана. Процес утврђивања фактичког стања којим се утврђују стварна права на непокретностима и фактичка ситуација на терену, пружа ажурне и стварне податке што је нарочито значајно у подручјима у којима је ажурност катастра непокретности упитна. Поред тога, власници земљишта узимају много активније учешће у процесу урбане комасације, него што је то случај код израде плана, изражавајући своје ставове по питањима будућих урбанистичких решења за конкретно подручје, што опет урбанистима пружа додатне вредне информације у циљу пројектовања квалитетнијег решења.

Друга предност се огледа у чињеници да урбана комасација значи и брисање свих старих граница парцела на комасационом подручју. Само то сазнање урбанистима даје могућност много већег броја потенцијалних решења, што на крају доводи до проналежења најбољег могућег. Приликом израде урбанистичког плана, урбанисти имају на уму да се тај план мора и спровести у пракси, и због тога, у одређеној мери, морају обратити пажњу на постојећу

структуру парцела. То их често ограничава да пројектују оптимална решења, те су присиљени да праве одређене компромисе. Податак да ће се границе парцела брисати, њима даје слободу која неминовно доводи до квалитетнијег урбанистичког плана.

Власници земљишта, на подручју за које се доноси урбанистички план, често су имплементацијом решења из тог плана доведени у ситуацију у којој њихово земљиште добија или чак губи на вредности. Те промене у вредности земљишта могу бити и екстремне на појединим микролокацијама подручја за које се план доноси. Везом између урбане комасације и израде урбанистичког плана такве ситуације се избегавају, тј. праведније се расподељују последице промене вредности земљишта на све власнике земљишта. На тај начин се спречавају и спекулације приликом урбанистичког планирања.

#### **4 ТЕХНОЛОШКИ ПРОЦЕС УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ У СРБИЈИ**

Имајући у виду сложеност целог процеса урбане комасације неопходно је развити и законски дефинисати моделе и технолошки процес за њено спровођење који ће бити адекватни и примењиви у постојећим условима у Србији. Узимајући у обзир искуства из других земаља у којима се примењује урбана комасација, може се констатовати да свака земља има карактеристичан модел и технолошки процес који је прилагођен конкретним условима који су специфични за то друштво и државу. Међусобно, они се значајано разликују што је и природно, имајући у виду специфичности сваке земље у погледу друштвено-економских односа, историје, традиције, тренутног стања урбаног развоја, законодавства, правног система, економије, потреба, природних карактеристика итд.

У Србији је урбана комасација нови инструмент који се тек уводи у правни систем и праксу и од којег се очекује значајан допринос урбаном развоју земље. Потреба дефинисања модела, стога је од кључног значаја. Није могуће у потпуности усвојити неки страни модел уз мање измене због бројних специфичности које захтевају посебан приступ проблему. Потребан је свеобухватан и аналитички приступ дефинисању најбољих модела уз поштовање основних принципа урбане комасације, а то су:

- Обезбеђивање површина за јавне намене;
- Обезбеђивање одговарајуће структуре парцела;
- Остварење приватних интереса;
- Остварење јавног интереса.

Начин спровођења урбане комасације мора, са једне стране да се ослања на наведене основне принципе, а са друге стране да уважи све факторе који представљају особености конкретне државе и друштва. Све то заједно мора бити обједињено у јединствен процес који ће значајно допринети бољем урбаном развоју.

Узимајући и обзир тренутно стање уређења простора у Србији и проблеме у развоју насеља, потреба примене урбане комасације постаје још израженија. Евидентно је да су међу главним проблемима немогућност спровођења планских докумената и њихова неадекватност. Применом урбане комасације на адвекатан начин допринело би се, у великој мери, решењу ових проблема.

Потреба имплементације урбане комасације препозната је, у новије време, у стручној јавности. Тако Михајловић (Михајловић, Р., 2015) констатује да о примени урбане комасације треба озбиљно размишљати код градова са интензивном градњом и код којих је изградња објеката без одобрења узела маха. Уређењем грађевинског земљишта урбаном комасацијом створиле би се алтернативе нелегалном промету земљишта и нелегалној изградњи.

#### **4.1 Основни елементи који утичу на технолошки процес урбане комасације у Србији**

Основни елементи који утичу на технолошки процес урбане комасације су бројни али они главни, за које се процењује да имају кључни утицај, могу се поделити у следеће групе: законски оквир, тренутно стање у просторном планирању и урбанизму, специфичности типова насеља, економско стање, стручни потенцијал и друштвене околности.

Под елементом законског оквира не подразумевају се само прописи који се непосредно односе на урбану комасацију, већ свеобухватни правни систем у области просторног планирања и урбанизма, грађевинарства, регистра непокретности и утврђивања стварних права. Свака правна држава, па и Србија, има установљен правни систем из наведених области који неминовно, на посредан или непосредан начин, утичу на урбану комасацију. Увођење оваквог новог инструмента, као што је урбана комасација, мора поштовати сва ограничења и користити све могућности унутар тог система.

Тренутно стање у просторном планирању и урбанизму је далеко од доброг, што може бити један од главних мотива за увођење урбане комасације. Процес урбане комасације мора бити прилагођен таквом стању и мора узимати у

обзир све, или бар већину, проблема који данас муче урбанистички развој у Србији, а првенствено: неодговарајуће урбанистичко планирање, спорост и неефикасност у спровођењу урбанистичких планова, нерешене имовинско-правне односе, масовну нелегалну градњу, лоше стање инфраструктуре, неадекватну комуналну опремљеност грађевинског земљишта итд.

Када се говори о типовима насеља, урбана комасација би требало да буде примењива у свим типовима насеља било да се ради о урбаним или руралним срединама. Изазови који се стављају пред овај инструмент су тиме већи, због различитих потреба и циљева који треба да се остваре у зависности од конкретног типа насеља, односно урбанистичког блока. Иако су, можда наизглед, проблеми у великим урбаним срединама већи и сложенији, нипошто се не сме занемарити и потреба уређења мањих – руралних насеља, првенствено због важности равномерног развоја свих средина и делова земље. Још један значајан аргумент у прилог овој тврдњи је и теза да се решавањем проблема у мањим срединама решава и добар део проблема великих градова услед мањег прилива становништва.

Економско стање државе и становништва може значајно да утиче на процес урбане комасације. Економска моћ и финансијска средства која стоје на располагању појединим структурама државне власти, пре свега локалној самоуправи, имају утицај на мотивацију за покретање поступака урбане комасације. Будући да се кроз овакав поступак земљишта за јавне намене издвајају без трошкова који су уобичајени за неке друге мере, нпр. експропријацију, то у условима недостатка средстава може бити значајна мотивација. Поред тога, мора се узети у обзир и да изградња инфраструктуре, у условима ограничене економске моћи локалних власти, представља значајан издатак који је често препрека успешном урбаном развоју. Кроз поступак урбане комасације, у одређеним случајевима, могуће је обезбедити део средстава управо за ове намене, што би требало да представља додатну мотивацију за њено покретање.

Са друге стране, мора се узети у обзир и економско стање становништва, пре свега учесника комасације. Они су ти који ће сносити терет изградње након завршеног поступка урбане комасације, те је њихова економска моћ итекако битна. Економско стање становништва битно је и са аспекта тржишта непокретности, пре свега тржишта грађевинског земљишта. Након спроведеног поступка урбане комасације, учесници комасације ће добити

формиране грађевинске парцеле које могу да понуде на тржишту. На тај начин се оживљава тржиште непокретности. У којој мери ће оно оживети зависи од економског стања потенцијалних учесника на том тржишту тј. целокупног становништва.

При развијању модела урбане комасације економска ситуација је битна са још једног аспекта, а то је начин финансирања целог поступка. Урбана комасација може бити самофинансирајућа, делом самофинансирајућа или финансирана од стране локалне самоуправе. Приликом избора модела мора се узети у обзир економска ситуација и специфичности комасационог подручја и у складу са тим одредити један од наведених начина финансирања поступка.

За поступак урбане комасације неопходна је стручна оспособљеност свих лица која су укључена у његово спровођење. Будући да је урбана комасација комплексан процес који се састоји из различитих врста радова и фаза, стручни потенцијал тј. расположивост стручних кадрова из разних области је веома битна. Поступак урбане комасације спроводи локална самоуправа, органи за спровођење (комисија и поткомисије) и извођачи радова. Локална самоуправа, односно поједини њени органи, су ти од којих све зависи. Степен њихове оспособљености и стручности се мора узети у обзир, будући да они одлучују о свим елементима поступка, пре свега о његовом покретању, реализацији и укључивању свих актера од којих зависи успех спровођења. Овај елемент ће нарочито имати утицаја у прво време примене урбане комасације због чињенице да је то нови инструмент и да не постоје искуства у њеној примени на овим просторима. Органи за спровођење комасације су комисија и њене поткомисије. Комисија за комасацију је независни стручни орган који, практично, спроводи цео поступак и одговорна је за све његове фазе. Извођачи радова су задужени за техничко спровођење целог поступка што подразумева разне врсте теренских и канцеларијских радова из области геодезије и урбанизма. Процена броја, квалитета и нивоа стручне оспособљености компанија које послују на тржишту из области геодезије и урбанизма је неопходна у циљу развоја адекватних модела урбане комасације.

Друштвене околности, односно политичке одређености или одлуке, могу да имају пресудан утицај на могућност спровођења урбане комасације као и на ефекте које ће такав инструмент бити у стању да постигне. Овде се пре свега мисли на општи степен поверења на релацији грађани - држава. Грађани, односно потенцијални учесници комасације, могу имати одређене

резерве према целом поступку будући да се ради о осетљивим стварима, а то је имовина над грађевинским земљиштем. Овде треба узети у обзир и историју односа државе према приватној својини у грађевинском подручју, односно искуства грађана из прошлости, што може допринети неповерењу и у све нове инструменте који се уводе. Модели урбане комасације морали би да предвиде механизме информисања потенцијалних учесника комасације али и шире јавности о природи самог поступка, његовим циљевима, дOMETИМА и користима које он са собом доноси. Поред тога, неопходно је и развити механизме који елиминишу или свде на најмању могућу меру, могућности било каквих малверзација или шпекулација на штету било државе било учесника комасације.

#### **4.2 Врсте радова код урбане комасације**

Урбана комасација је комплекс мера које подразумевају радове из различитих области (права, геодезије, просторног планирања и урбанизма, економије, организације итд.). Технолошки процес мора систематизовати све те радове кроз поједине фазе, развити механизме препознавања кључних елемената процеса и дефинисати алтернативне правце одвијања процеса у зависности од испуњености одговарајућих услова.

Радови из области права подразумевају решавање имовинско-правних односа и обезбеђење законитости целокупног поступка кроз све његове фазе. Позната је чињеница да нерешеност имовинско-правних односа представља један од главних проблема урбаног развоја данас у Србији. Због тога је неопходно да поступак урбане комасације садржи фазе у којима ће имовинско-правни односи бити решавани брзо, ефикасно и уз пуно поштовање закона. То је могуће у управном поступку који ће бити део поступка урбане комасације. Неопходно је да се обаве разговори са свим имаоцима стварних права на комасационом подручју, изврши преглед свих релевантних докумената и изврше сви правни послови много ефикасније и брже него у редовном поступку. Без оваквог приступа, решавање имовинско-правних односа у редовној процедури би трајало веома дуго, а често би било и немогуће. Овакво стање имовинско-правних односа у доброј мери је узроковано неажурношћу постојећих евиденција, првенствено катастра непокретности. У последње време интензивно се раде истраживања која имају за циљ унапређење оваквог стања, пре свега развојем и применом савремених аспеката катастра непокретности (Višnjevac, N. et al., 2019). Очекивано је да таква и слична

истраживања нађу примену у пракси, али не у скорије време. Због тога би, за сада, наставак поступка урбане комасације био немогућ без решавања овог проблема јер је чисто стање у области власништва и других стварних права неопходан предуслов за даље радове. Осим у решавању имовинско-правних односа неопходно је ангажовање стручњака из области права и у другим фазама у циљу обезбеђивања законитости целог процеса урбане комасације.

Радови из области геодезије су, по обиму, најзаступљенији радови у поступку урбане комасације. Они подразумевају: геодетска мерења и израду техничке документације у циљу ажурирања преузетих података из катастра непокретности, обезбеђивање геодетских подлога за пројектовање, препарцелацију и расподелу нових парцела, преношење на терен пројектних решења и обележавање нових парцела, формирање документације за успостављање новог катастра непокретности. Технолошки процес мора бити дефинисан тако да геодетски радови буду усклађени са осталим радовима, максимално ефикасни, без понављања одређених активности рада и без непотребних радова док у исто време треба да пруже ефикасну техничку подршку комисији и другим органима и стручњацима код спровођења поступка урбане комасације.

Кључни радови из области просторног планирања и урбанизма свде се на тумачење и имплементацију одређених планских решења из важећих планских докумената, односно пројектовања планских решења у случајевима где планска решења одређеног нивоа не постоје. Надаље, радови из области просторног планирања и урбанизма имају улогу и у обезбеђивању контроле имплементације планских решења у коначним пројектним решењима поступка урбане комасације. Поред наведеног, улога урбанистичке струке је пресудна у фази доношења одлуке о покретању поступка урбане комасације. Та одлука мора бити базирана на процени ефеката спровођења урбане комасације и потенцијалних користи, али и евентуалних недостатака које такав поступак доноси. Неретко, урбана комасација може бити повезана са другим инструментима за спровођење просторних и урбанистичких планова као нпр. комасација пољопривредног земљишта. Кроз везу ова два сродна процеса би се омогућило свеобухватно уређење целог простора. У таквим случајевима методологија за избор комасационих подручја код комасације пољопривредног земљишта (Marošan, S. et al., 2019) би могла да буде од велике користи код избора подручја и доношења одлуке о покретању поступка урбане комасације.

Будући да су економски ефекти урбане комасације неспорни и очигледни, у технолошком процесу неопходно је применити знања из економске струке. У фази доношења одлуке о покретању поступка урбане комасације потребно је проценити економске ефекте спровођења, првенствено са аспекта трошкова и потенцијалне добити. Поред тога, шири ефекат на тржиште непокретности, такође, треба укључити у разматрање приликом одлучивања. У фази процене вредности, економски елемент је од пресудног значаја, имајући у виду да се ради о процени тренутне тржишне вредности непокретности, али и о процени будуће тржишне вредности грађевинских парцела које ће настати након спровођења поступка урбане комасације. Процена вредности је једна од најосетљивијих фаза целог поступка што додатно даје на значају улози економске струке у њему. Евентуалне грешке и непоштовање основних економских и тржишних принципа у овој фази могло би да има веома лоше последице на цео поступак урбане комасације. Укључивање економских законитости и принципа који владају на тржишту у технолошки процес, има утицај и на испуњавање одређених услова који су неопходни за одлучивање у којим ће алтернативним правцима ићи даљи поступак урбане комасације.

Дефинисање технолошког процеса урбане комасације не би било могуће без примене правила и знања из области организације радова. Јасно је да се ради о комплексном процесу у који су укључене бројне институције, органи, појединци и компаније. Сам процес састоји се из много фаза које подразумевају разне врсте радова из разних области. Имајући ово у виду, неопходно је применити правила организације тако да се цео поступак одвија на најефикаснији могући начин, што подразумева избегавање извођења непотребних радова, избегавање понављања одређених активности и минимизирање „празног хода“. Главни отежавајући фактор у организовању поступка урбане комасације је чињеница да много података није познато и није могуће у потпуности предвидети све елементе који се могу појавити у поступку. Ту је, наравно, и рад са људима (учесницима комасације) који увек може представљати проблем. Због тога није увек могуће предвидети све и пројектовати технолошки процес унапред, већ је потребно „у ходу“ примењивати знања организације и прилагођавати процес у зависности од конкретних услова и околности.



### 4.3 Поступак реализације радова код урбане комасације

Урбана комасација је нови инструмент реализације урбанистичког уређења у Србији. Будући да не постоји разрађен технолошки процес прилагођен стању и околностима у Србији, потребно је дефинисати поступак реализације радова у процесу урбане комасације.

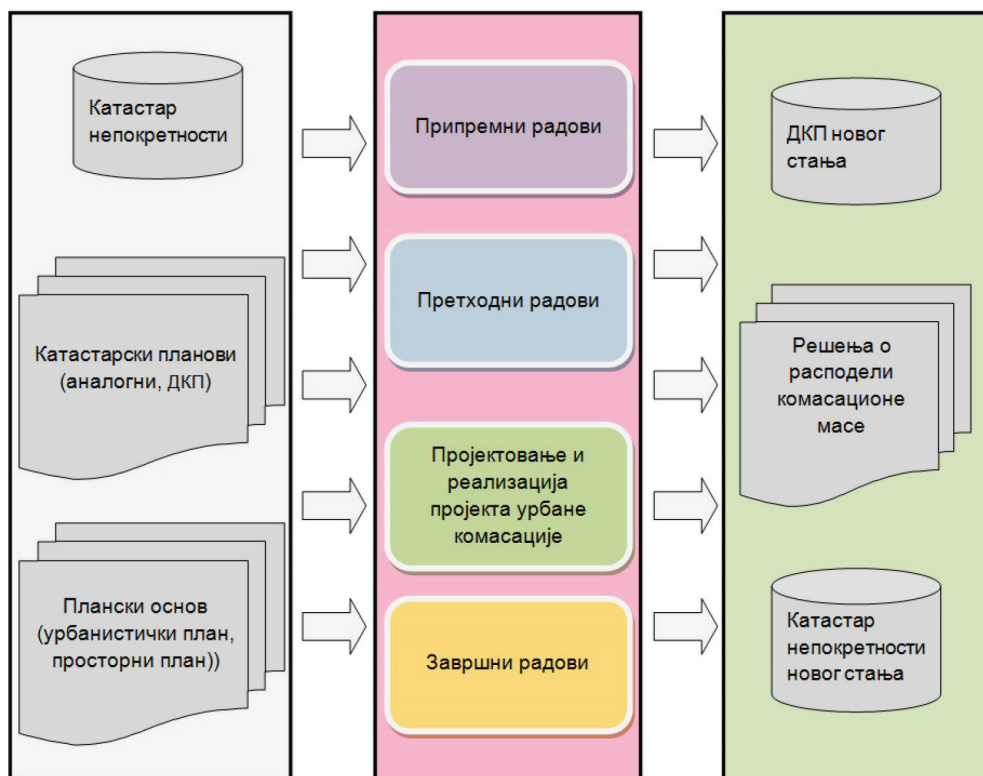
Радови у урбаној комасацији треба да се реализују кроз низ фаза које представљају логички систематизоване и хронолошки дефинисане активности. Имајући у виду комплексност и друштвени и економски значај урбане комасације, неопходно је дефинисати технолошки процес тако да се максимизују позитивни ефекти уз истовремено ефикасно коришћење ресурса и минимизирање трошкова и времена неопходног за њено спровођење.

Посматрајући процес урбане комасације у целини, лако је уочити високу међусобну зависност његових фаза. Поједине фазе не могу започети док неке друге нису, у потпуности или делимично, завршене. Поред тога и квалитет неких фаза процеса може знатно да утиче на квалитет зависних фаза или процеса у целини. Стога, овај процес треба гледати као ланац, који је јак колико и његова најслабија карика.

Фазе радова у урбаној комасацији могу се поделити у четири групе:

- Припремни радови;
- Претходни радови;
- Пројектовање и реализација пројекта урбане комасације;
- Завршни радови.

Радови у поступку урбане комасације могу се на једноставан начин приказати кроз INPUT-PROCESS-OUTPUT дијаграм (Слика 3). Улазни подаци су приказани у INPUT блоку дијаграма и то је оно што стоји на располагању пре почетка урбане комасације, односно подаци регистра о непокретностима и планска документација. Излазни резултати, приказани у OUTPUT блоку представљају оно што је крајњи циљ урбане комасације, односно парцеле формиране у складу са планским решењем. Формиране парцеле површина јавне намене и парцеле учесника комасације представљене су у новоформираном регистру о непокретностима и одговарајућој пратећој документацији. Технолошки процес који се спроводи да би се од улазних података добили жељени излазни, састоји се из четири групе радова који су приказани у PROCESS блоку дијаграма.



Слика 3: INPUT-PROCESS-OUTPUT дијаграм радова у поступку урбане комасације (IPO дијаграм)

#### 4.3.1 Припремни радови

Припремни радови су они радови које је неопходно обавити пре самог почетка пројекта. Они служе да се испита сврсисходност покретања урбане комасације као и да се створе потребни институционални услови за њено спровођење.

Припремни радови састоје се из следећих фаза:

- Покретање иницијативе за спровођење урбане комасације;
- Израда програма урбане комасације;
- Доношење одлуке о спровођењу урбане комасације;
- Формирање органа за спровођење урбане комасације.

#### *4.3.2 Претходни радови*

Пре израде пројекта урбане комасације изводе се претходни радови. То су они радови које је потребно обавити у циљу прикупљања свих неопходних података за израду пројекта комасације и наставак осталих фаза поступка урбане комасације. Претходни радови обухватају:

- Анализу постојеће планске и катастарске документације;
- Утврђивање и обележавање на терену граница комасационог подручја;
- Успостављање геодетске основе;
- Геодетска мерења на комасационом подручју;
- Утврђивање фактичког стања;
- Израду подлога;
- Анализу елемената битних за даљи ток урбане комасације;
- Процену вредности непокретности.

#### *4.3.3 Пројектовање и реализација пројекта урбане комасације*

Радови на пројектовању и реализацији пројекта урбане комасације представљају језгро целог поступка урбане комасације јер се пројектују и изводе радови који ће на комасационом подручју имплементирати планско решење и одредити коначну структуру парцела. Радови на пројектовању и реализацији пројекта урбане комасације обухватају:

- Одређивање површина јавне намене;
- Расподелу нових грађевинских парцела;
- Геодетско обележавање новог стања и увођење у посед;
- Издавање решења о расподели комасационе масе.

#### *4.3.4 Завршни радови*

Завршни радови у поступку урбане комасације подразумевају све оне радове који се спроводе у циљу обезбеђивања нормалног функционисања регистра непокретности након завршетка поступка и израду техничке документације у складу са стандардима геодетске струке. У завршне радове спадају:

- Израда катастарских планова;
- Израда елабората премера;
- Израда елабората реализације;
- Упис у катастар непокретности.

## 5 ЗАКЉУЧАК

Урбана комасација је релативно нов инструмент који је тек недавно имплементиран у законодавни систем Србије. Неспорно је да урбана комасација има могућности широке примене, посебно када се сагледају проблеми који данас муче урбанизам у Србији. Користи од спровођења оваквих пројеката биле би велике и знатно би допринеле побољшању стања у урбанизму и напретку економије и друштва.

Увођење новог инструмента који треба да допринесе урбанистичком уређењу насеља и превасходно имплементацији урбанистичких планова представља комплексан задатак. Потребно је детаљно анализирати све аспекте проблема који тренутно муче конкретну државу (у овом случају Србију), а истовремено придржавати се основних принципа које један такав инструмент као што је урбана комасација подразумева: обезбеђивање површина за јавне намене, обезбеђивање одговарајуће структуре парцела, остварење приватних интереса и остварење јавног интереса.

У циљу правилне имплементације урбане комасације у овом раду су препознати и описани основни принципи, позиција урбане комасације у урбанистичком планирању али и основни елементи и врсте радова који су од утицаја на сам технолошки процес. Циљ правилног сагледавања могућности урбане комасације са једне и тренутних околности и затеченог стања са друге стране је дефинисање технолошког процеса. Такав технолошки процес мора да максимизира позитивне ефекте уз истовремено ефикасно коришћење ресурса и минимизирање трошкова и времена неопходног за њено спровођење.

Значај дефинисања технолошког процеса утолико је већи ако се узме у обзир ризик који увођење једног потпуно новог инструмента са собом носи. На почетку имплементације урбане комасације мора се обезбедити њена: транспарентност, ефикасност, свсисходност и исплативост. Уколико се то не деси постоји реална опасност компромитовања саме урбане комасације као инструмента урбанистичког уређења. То би значило истовремено и губљење поверења у један такав инструмент, пре свега од стране доносиоца одлука (локалних власти) и потенцијалних учесника комасације (власника земљишта), што би дискредитовало урбану комасацију и довело до тога се она не спроводи, ако не заувек, оно бар у некој средњорочној будућности. Нису непознати такви сценарији у појединим државама које су управо због непрепознавања значаја анализе локалних карактеристика и њихове имплементације у технолошки процес урбане комасације изгубиле могућност коришћења једног овако моћног инструмента.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Viitanen, K. (2002). The Finnish Urban Land Readjustment Procedure in an International Context: What Can Be Learned Commonly. *Paper written for and presented at a Lincoln Institute course titled, "Tools for Land Management and Development: Land Readjustment,"* held from March 21-22, 2002.
- Višnjevac, N., Mihajlović, R., Šoškić, M., Cvijetinović, Ž., & Bajat, B. (2019). *Prototype of the 3D Cadastral System Based on a NoSQL Database and a JavaScript Visualization Application*. ISPRS International Journal of Geo-Information, 8 (5), p. 227.
- Doebele, W. (1982). *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*. Lexington Books, USA.
- Larsson, G. (1997). Land readjustment: A tool for urban development. *Habitat International*, Volume 21, Issue 2, pp. 141-152.
- Marošan, S., Šoškić, M., Mihajlović, R., & Višnjevac, N. (2019). Methodology for selection of land consolidation areas. *Tehnika*, 74 (1), pp. 31-38.
- Mihajlović, R. (2015). Problemi kod sprovođenja urbanističkih planova u Srbiji. *Prezentacija u okviru radionice „Uređenje građevinskog zemljišta primenom urbane komasacije“*, 23 - 24. novembar 2015, Građevinski fakultet, Beograd.
- Sorensen, A. (1999). Land Readjustment, Urban Planning and Urban Sprawl in Tokyo Metropolitan Area. *Urban Studies*, Volume 36/13 - 1999, Elsevier Science Ltd., London, pp. 2333-2360.
- Thomas, J. (2005). Actual Trends concerning, Land Management, Land Readjustment and Land Consolidation in Europe - Possible Fields of Research. *Report at the 7<sup>th</sup> workshop and 8<sup>th</sup> MC meeting of the Action G9 of COST*, Thessaloniki 2005.



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

332.14:711.2(497.11)(082)  
711(497.11)(082)

ТЕОРИЈСКА, развојна и примењена истраживања просторних процеса за обнову стратешког мишљења и управљања у Србији / уредници Јасна Петрић и Миодраг Вујошевић. - Београд : Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 2020 (Београд : Планета Принт). - V, 166 стр. : илустр. ; 24 см. - (Посебна издања / Институт за архитектуру и урбанизам Србије ; бр. 88)

«У монографији су изложени резултати научноистраживачког пројекта ИИИ 47014 'Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији' и део резултата научноистраживачког пројекта ТР 36036 'Одрживи просторни развој Подунавља у Србији'...» --> колофон. - Тираж 200. - Стр. V: Предговор / Уредници. - Библиографија уз сваки рад. - Abstracts.

ISBN 978-86-80329-95-6

1. Петрић, Јасна, 1974- [urednik] [autor dodatnog teksta] 2. Вујошевић, Миодраг, 1950- [urednik] [autor dodatnog teksta]  
а) Регионални развој - Стратешко планирање - Србија - Зборници  
б) Просторно планирање - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 28904969



ISBN 978-86-80329-95-6