

# **ZAKON**

## **O PROSTORNOM PLANU REPUBLIKE SRBIJE OD 2010. DO 2020. GODINE**

*("Sl. glasnik RS", br. 88/2010)*

### **Član 1**

Prostornim planom Republike Srbije od 2010. do 2020. godine (u daljem tekstu: Prostorni plan) utvrđuju se dugoročne osnove organizacije, uređenja, korišćenja i zaštite prostora Republike Srbije u cilju usaglašavanja ekonomskog i socijalnog razvoja sa prirodnim, ekološkim i kulturnim potencijalima i ograničenjima na njenoj teritoriji.

Prostorni plan odštampan je uz ovaj zakon i čini njegov sastavni deo.

### **Član 2**

Prostorni plan sastoji se iz tekstualnog dela i grafičkih prikaza.

Grafički prikazi čine referalne karte (Referalna karta 1. "Korišćenje zemljišta i funkcionalna urbana područja", Referalna karta 2. "Mreža urbanih centara i regionalna organizacija", Referalna karta 3. "Transportna infrastruktura i elektronska komunikaciona mreža i oprema", Referalna karta 4. "Energetska i vodoprivredna infrastruktura" i Referalna karta 5. "Turizam i zaštita životne sredine, prirodnog i kulturnog nasleđa") izrađene u razmeri 1:300.000.

Grafičke prikaze iz stava 2. ovog člana, izrađene u pet primeraka, overava svojim potpisom predsednik Narodne skupštine.

### **Član 3**

Prostorni plan se razrađuje regionalnim prostornim planovima, prostornim planovima područja posebne namene, prostornim planovima za područja utvrđena Prostornim planom, prostornim planovima jedinica lokalne samouprave, urbanističkim planovima, planovima i programima razvoja, propisima i opštim aktima donetim za njihovo sprovođenje.

Prostorni plan predstavlja osnov za definisanje strategija na državnom, regionalnom i lokalnom nivou u meri u kojoj imaju uticaj na prostorni razvoj Republike Srbije, njenih regiona i jedinica lokalne samouprave.

### **Član 4**

Radi utvrđivanja mera i aktivnosti za sprovođenje Prostornog plana Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja, donosi Program implementacije Prostornog plana za period od pet godina.

### **Član 5**

Izveštaj o ostvarivanju Prostornog plana Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja, podnosi jednom godišnje Narodnoj skupštini.

Usklađivanje Prostornog plana sa stanjem društvenog i privrednog razvoja Republike Srbije, Vlada predlaže Narodnoj skupštini na svakih pet godina.

Usklađivanje Prostornog plana u smislu stava 2. ovog člana, Vlada predlaže Narodnoj skupštini u roku godinu dana od dana stupanja na snagu izmena i dopuna propisa kojima se uređuje teritorijalna organizacija Republike Srbije, određuju područja i sedišta upravnih okruga, odnosno utvrđuju statističke funkcionalne celine u Republici Srbiji.

Izveštaj iz stava 1. ovog člana priprema Republička agencija za prostorno planiranje na osnovu indikatora prostornog razvoja preko kojih se meri ostvarivanje ciljeva prostornog razvoja utvrđenih Prostornim planom.

## **Član 6**

Po jedan primerak grafičkih prikaza iz člana 2. stav 2. ovog zakona čuva se trajno u Narodnoj skupštini, Vladi, ministarstvu nadležnom za poslove prostornog planiranja, a dva primerka u Republičkoj agenciji za prostorno planiranje.

Studijska i dokumentaciona osnova na kojoj se zasniva Prostorni plan čuva se u Republičkoj agenciji za prostorno planiranje.

## **Član 7**

Pravo na neposredan uvid u grafičke prikaze iz člana 2. stav 2. ovog zakona imaju pravna i fizička lica na način i pod uslovima koje bliže propisuje ministar nadležan za poslove prostornog planiranja.

## **Član 8**

Tekstualni deo Prostornog plana objavljuje se u "Službenom glasniku Republike Srbije".

## **Član 9**

Program implementacije Prostornog plana Vlada donosi u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

## **Član 10**

Prostorni i urbanistički planovi, propisi i drugi opšti akti biće usklađeni sa odredbama ovog zakona u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Prostorni i urbanistički planovi doneti do stupanja na snagu ovog zakona primenjuju se u delovima koji nisu u suprotnosti sa Prostornim planom.

## **Član 11**

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o Prostornom planu Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 13/96).

## **Član 12**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije".

## **PROSTORNI PLAN REPUBLIKE SRBIJE OD 2010. DO 2020. GODINE**

### **I OKRUŽENJE I OPŠTA OCENA STANJA PROSTORNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE**

#### **1. Teritorija Republike Srbije u širem evropskom okruženju**

Republika Srbija ima povoljan saobraćajno - geografski, ali istovremeno veoma osetljiv geostrateški položaj. Značaj ovog položaja se ogleda u tome da preko teritorije Republike Srbije prolazi koridor još iz antičkih vremena *Via militaris* kojim se ostvaruje najkraća kopnena veza između Evrope i Azije, odnosno Bliskog Istoka. Republika Srbija se nalazi na kontaktu velikih Evropskih regiona, odnosno na raskrsnici puteva prema Centralnoj Evropi - Podunavlju, Mediteranu - Južnom Jadranu i Alpima. Analizom i ocenom geostrateških i geopolitičkih, prirodnih i drugih vrednosti, kao i komparativnih prednosti Republike Srbije u širem evropskom prostoru može se zaključiti o značaju Republike Srbije u saobraćajnom povezivanju Zapadne i Centralne Evrope sa Jugoistočnom Evropom i Bliskim istokom, kao i ostvarivanju veza zemalja Centralne Evrope - Srednjeg Podunavlja prema Južnom Jadranu, Egejskom i Crnom moru, odnosno Mediteranu. Geostrateški položaj Republike Srbije je potpuno promenjen u poslednjih dvadeset godina. Republika Srbija ponovo stiče nezavisnost i međunarodni pravni subjektivitet posle više od 80 godina, dobija nove susede i utvrđuje nove državne granice.

Ukupna dužina državne granice Republike Srbije iznosi 2.358,3 km. Od toga, suvozemne su 1.609,4 km (68,2%), a rečne ili jezerske granice su u dužini od 748,9 km (31,8%). Prirodnu granicu Republike Srbije čine i tri međunarodne plovne reke, Dunav - prema Hrvatskoj i Rumuniji, Sava - prema Bosni i Hercegovini i Tisa. Rečnu granicu čini i Drina prema Bosni i Hercegovini, koja nije međunarodni plovni put. Apsolutna većina graničnih prelaza ne zadovoljava evropske standarde infrastrukturne opremljenosti. Granica prema Mađarskoj, duga 174,4 km, ravničarska je i pruža se od Dunava na zapadu do naselja Rabe (opština Novi Kneževac) na istoku. Od 10 graničnih prelaza najvažniji su Kelebija i Horgoš. Granica prema Rumuniji je najduža pojedinačna granica Republike Srbije (546,5 km ili 23,2% ukupne dužine granice Republike Srbije). Proteže se od Rabe do ušća Timoka. Do ušća Nere u Dunav uglavnom je ravničarska, a kroz Đerdap se smatra rečnom, iako je trasirana duž veštačkih jezera Đerdap I i Đerdap II (ukupno 218 km). Ima 15 graničnih prelaza. Najvažniji su Vatin, Jaša Tomić, Srpska Crnja i Đerdap. Granica prema Bugarskoj dugačka je 367,1 km. Proteže se od ušća Timoka u Dunav do sela Žeravino (opština Bosilegrad). Na severu granica je rečna i ravničarska (Timok i obod Vlašskog basena). Veći deo je trasiran grebenima Stare planine, Vidliča, Ruja, Miljevske planine. Postoji šest graničnih prelaza, među kojima je najvažniji Gradina na saobraćajnom pravcu Beograd-Niš-Sofija-Carigrad. Granica prema Makedoniji pruža se od Žeravina do šarplaninskog sela Restelica (opština Gora). Dugačka je 273 km i trasirana je vencima Dukata, Kozjaka, Rujna, Jezerske planine, Skopske Crne Gore i Šar-planine. Delom preseca niske predele (Preševska povija), reke i rečne doline (Lepenac, Pčinja). Ima šest graničnih prelaza, a najvažniji su Preševo, Prohor Pčinjski i Đeneral Janković. Granica prema Albaniji najkraća je granica Republike Srbije, duga 111,1 km. Uglavnom je na grebenima Šar-planine, Koritnika, Paštrika, Juničke planine, Prokletija i Bogićevce. Preseca nekoliko prevoja i veštačko jezero Fijerza na Belom Drimu (iz Albanije zašlo u teritoriju Republike Srbije). Granica zvanično ima dva granična prelaza,

ali se posle okončanja rata 1999. godine preko nje vrši nekontrolisan promet. Granica prema Crnoj Gori je dugačka 244,1 km. Prolazi kroz planinske predele - od Bogićevce, preko Hajle, Žljebe, Suve planine, Mokre gore, Pešterske visoravni, Mataruga i Gradine, do planine Javorje. Preseca nekoliko saobraćajno važnih rečnih dolina - Pečke Bistrice (Rugovska klisura), Ibra (Stari Kolašin) i Lima. Značajniji granični prelazi su Jabuka kod Prijepolja i Gostun kod Brodareva. Granica prema Bosni i Hercegovini dugačka je 382,8 km i celom dužinom je prema Republici Srpskoj. Preseca Starovlašku visiju i sa planine Zvezde spušta se na Drinu. Uzvodno Savom povučena je do tromeđe Republike Srbije, Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine kod sremskog sela Jamena. Ima 12 graničnih prelaza. Najznačajniji su Rača, Badovinci, Mali Zvornik, Kotroman i Priboj-Štrpci na pruži Beograd-Bar. Granica prema Hrvatskoj dugačka je 259,3 km. Od Save kod Jamene proteže se kroz sremsku ravnicu, prelazi reku Bosut i Frušku goru i spušta se na Dunav između Iloka i Bačke Palanke. Dunavom je uglavnom trasirana sredinom plovnog puta, ali i prelazi na jednu ili drugu stranu (granični sporovi). Od 13 graničnih prelaza najvažniji su Bezdan, Bogojevo, Bačka Palanka i Batrovci (Koridor X).

Tabela 1. Pregled dužine državne granice

Dužina državne granice	u km	u %
Mađarskoj	174,4	7,4
Rumuniji	546,5	23,2
Bugarskoj	367,1	15,6
Makedoniji	273,0	11,6
Albaniji	111,1	4,7
Crnoj Gori	244,1	10,4
Bosni i Hercegovini	382,8	16,2
Hrvatskoj	259,3	10,9
UKUPNO	2.358,3	100,0

Posle Pariske konferencije 1919. godine konstatovano je da prirodne granice nisu u svakom slučaju idealne za utvrđivanje državnih granica u Evropi. Ovo se naročito odnosilo na reke sa barovitim obalama i mnogobrojnim meandrima koje su se pokazale nesigurnim zbog stalnog pomeranja usled poplava, erozije obale i sl. To predstavlja problem utvrđivanja granica sa Hrvatskom na Dunavu i sa Bosnom i Hercegovinom na Drini. Privatna imanja se pomeraju i situacija se iz godine u godinu menja što je zabeležio još Jovan Cvijić (Cvijićeva knjiga, SKZ, Beograd, 1927. godina). Prema važećim konvencijama granica se utvrđuje na sredini plovnog puta.

Osnovna ideja savremene Evrope je politički i ekonomski ujedinjeni kontinent.

Programima prostornog razvoja i međudržavne regionalne saradnje uz podršku pravnih instrumenata, mera, smernica, uputstava i finansijske podrške (prekogranična saradnja u okvirima i van EU, transnacionalna saradnja (za evropske makro-regione), saradnja sa susedima koji nisu kandidati za članstvo u EU (ENPI)<sup>1</sup>, međuregionalne saradnje INTERREG IVC<sup>2</sup>, informatička i naučna podrška ESPON<sup>3</sup>), između ostalog se realizuje ova ideja. Neposredno okruženje Republike Srbije predstavljaju lokalne i regionalne teritorijalne jedinice susednih država koje se nalaze uz granicu i sarađuju sa pograničnim opštinama u Republici Srbiji. To je prekogranični ili transgranični (*cross-border cooperation* - CBC) vid međunarodne teritorijalne/prostorne saradnje. U širem okruženju Republika Srbija se nalazi u Jugoistočnoj Evropi (JIE), tj. na Balkanskom poluostrvu, koja predstavlja okvir za transnacionalnu saradnju. Te oblasti mogu biti i drugačije određene (Centralna Evropa, Podunavlje, Karpati, Jadranski region, Crnomorski region itd.). Pored prekogranične i

transnacionalne saradnje, širi kontekst je kontinentalni tj. Evropski okvir (relevantne organizacije su Evropska unija i Savet Evrope) i globalni ili svetski okvir (relevantna organizacija su Ujedinjene nacije). Interregionalna saradnja je saradnja udaljenih teritorija, koje ne moraju da su u istom transnacionalnom regionu i kod nas se za sada svodi na saradnju gradova i opština.

---

<sup>1</sup> *Instrument za saradnju sa evropskim susedima/The European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) promoviše saradnju i ekonomsku integraciju između EU i tzv. zemalja-partnera (Alžir, Azerbejdžan, Belorusija, Egipat, Gruzija, Izrael, Jermenija, Jordan, Liban, Libija, Maroko, Moldavija, Palestinske vlasti, Ruska federacija, Sirija, Tunis i Ukrajina), u oblastima unapređenja dobrog upravljanja i socijalnog i ekonomskog razvoja, u okviru 15 posebnih programa pogranične saradnje ("genuine cross-border cooperation", CBC) na granicama Unije. Ukupna sredstva finansijske pomoći iznose 11,18 milijardi evra.*

<sup>2</sup> *Nastavak programa INTERREG IIIC za period 2007-2013. godine, formiran za razmenu iskustava između zemalja EU, Švajcarske i Norveške, sa dva prioriteta - inovacije i ekonomija znanja, i okruženje i prevencija od rizika; prioriteti su u vezi sa strategijom EU, sa ciljem podsticanja razvoja i zapošljavanja u skladu sa Lisabonskom i Geteborškom strategijom.*

<sup>3</sup> *European Spatial Planning Observation Network - Evropska mreža za praćenje prostornog planiranja; formirana je da podrži politiku razvoja i da gradi jedinstvo teritorijalnog razvoja Evrope. To je kooperacija između nacionalnih institucija za prostorno planiranje koje su usmerene na posmatranje i analizu trendova regionalnog razvoja i studija finansiranja vezanih za prostorno planiranje.*

Infrastruktura je jedan od osnovnih instrumenata povezivanja i integracije u šire okruženje. Infrastrukturni koridori za zemlje istočne Evrope definisani su na sastancima 1994. na Kipru i 1997. godinu u Helsinkiju - kao deset panevropskih infrastrukturnih koridora, od kojih dva prolaze kroz Republiku Srbiju - koridor VII i koridor X. Panevropski koridor VII (reka Dunav) je jedini plovni put od deset panevropskih koridora. Od Kelhajma do ušća u Crno more kod Suline, na dužini od 2.414 km taj koridor ima tretman evropskog plovnog puta međunarodnog značaja. Sektor Dunava, od Bezdana do Timoka, dužine 588 km, od kojih su granični sektori prema Hrvatskoj 137,6 km i prema Rumuniji 229,35 km, predstavlja okosnicu srpske mreže unutrašnjih plovnih puteva. Određivanjem ovog panevropskog koridora je potvrđen njegov međunarodni i kontinentalni značaj, a predstavlja izuzetan potencijal za Republiku Srbiju. Panevropski koridor X koji obuhvata železničku i putnu mrežu i duž koga se planira i izgradnja gasovodne infrastrukture, mreže optičkih kablova, kao i pratećih sadržaja autoputa je važan faktor integracije Republike Srbije u evropsko okruženje i predstavlja jednu od razvojnih šansi za privredu Republike Srbije. Koridor u svom osnovnom pravcu od Salcburga do Soluna povezuje osam, a uključujući i krake - još šest država. Od ukupne dužine putne saobraćajnice koja iznosi 2.360 km, kroz Republiku Srbiju prolazi 874 km (37% koridora).

Pored tranzitnog saobraćajnog položaja na koridorima VII i X, koji su nedovoljno korišćeni, Republika Srbija dobija sve značajniju ulogu u energetsom pogledu. Republika Srbija redefiniše svoje mesto i ulogu između zemalja bogatih prirodnim energetske resursima (prirodni gas i nafta) i zemalja potrošača. Nova uloga Republike Srbije kao tranzitne zemlje omogućava joj da izgradnjom energetske infrastrukturne sistema obezbedi brži oporavak nacionalne ekonomije, kao i da distribucijom i upotrebom prirodnog gasa poviši tehnološki nivo privrede i time smanji negativne uticaje na životnu sredinu. Pored jačanja saobraćajnih i energetske veza, važno je razviti i međuregionalne veze u oblasti zaštite prirodnih i kulturnih dobara, turizma, kao i zaštite životne sredine. Razvijanje međuregionalnih veza, podrazumeva prethodno dostizanje višeg stepena koherentnosti i smanjivanje

unutarregionalnih razlika, koje mogu biti ozbiljna prepreka za budući prostorni razvoj Republike Srbije.

Uključivanje Republike Srbije u integracioni proces, po bilo kom osnovu, praktično počinje posle 2000. godine kada Republika Srbija postaje deo Procesa stabilizacije i pridruživanja. Potpisivanjem, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP 2008. godina) Republika Srbija ulazi u novu fazu odnosa sa EU. Republika Srbija postaje država pridružena EU sa obavezom usklađivanja zakonodavstva sa evropskim pravnim tekovinama (*acquis communautaire* - AC), kao i sa obavezom na njegovu doslednu primenu. U periodu do potpisivanja SSP Narodna skupština je usvojila Rezoluciju o evropskoj budućnosti Republike Srbije 2004. godine, a Vlada je 2005. godine usvojila Nacionalnu strategiju Republike Srbije za pristupanje Evropskoj uniji. Od 2004. godine se intenzivno radi na harmonizaciji domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u EU - NPI iz 2008. sa izmenama iz 2009. godine je sredstvo za koordinaciju reformi na putu ka EU i "mapa puta" za ispunjavanje političkih i ekonomskih kriterijuma za pristupanje. Posebno je potrebno jačati administrativne kapacitete i budžetske resurse u cilju sprovođenja zakonskih reformi do kraja 2012. godine, kada bi trebalo da Republika Srbija bude spremna da preuzme sve obaveze koje proističu iz članstva u EU. Sve aktivnosti su podeljene na kratkoročne i srednjoročne (period tri do pet godina). NPI je "živi" dokument koji se usaglašava svake godine. Dobijanje statusa države kandidata zavisi od ocene Evropske komisije o spremnosti Republike Srbije da otpočne pregovore o članstvu u EU, koja se očekuje u toku 2010. godine.

## 2. Opšta ocena stanja

Ocena stanja prostornog razvoja Republike Srbije je vršena prema integralnom metodu koji podrazumeva razumevanje međuučaja ekonomskog, socijalnog i fizičko-ekološkog razvoja. U tom sistemu, prema ideji održivog razvoja prioritet ima očuvanje prirode odnosno održivo korišćenje obnovljivih, i naročito, neobnovljivih resursa kao i onih vrednosti na kojima počiva identitet Republike Srbije i njenih sastavnih delova. Efikasan sistem zaštite životne sredine podrazumeva integraciju problematike životne sredine, u okviru pojedinačnih sektorskih politika. To podrazumeva kako međusobno usaglašavanje ciljeva i mera, tako i harmonizaciju zakonodavstva i standarda sa regulativom EU, kao i njihovu doslednu primenu. U dosadašnjoj praksi politika životne sredine, uglavnom nije bila sastavni deo drugih sektorskih politika, odnosno problemi zaštite životne sredine su pretežno sektorski tretirani u razvojnim programima i projektima.

Posebno je značajno integrisanje zaštite životne sredine u okviru planiranja (prostornog i urbanističkog), projektovanja i izgradnje, kroz instrumente procene uticaja (strateške procene planova i programa, kao i procene uticaja pojedinačnih projekata).

Zemljište predstavlja jedan od ključnih elemenata životne sredine i važan resurs, koji je posebno ugrožen prirodnim erodibilnim procesima kao i delovanjem ljudskih aktivnosti. Poljoprivredno zemljište u Republici Srbiji je ugroženo širenjem naselja, radom velikih rudarsko-energetsko-industrijskih basena, izgradnjom industrijskih, privrednih, radnih i drugih zona, i porastom tzv. "grinfild" investicija, čime je nastavljen negativni trend gubitka poljoprivrednog zemljišta. Erozija, zaslaničavanje, gubitak hranljivih elemenata, hemijsko zagađenje od bioindustrijskih izvora, mehaničko zbijanje (obrada teškim mašinama), zabarivanje, poplave, gubitak plodnosti, neadekvatno deponovanje otpada i dr. su samo neki od aktuelnih problema.

Problemi u sektoru šuma su: neusaglašenost zakonskog okvira, obezbeđivanje sredstava za sprovođenje planskih odredbi; nepostojanje pojedinih plansko-razvojnih dokumenata, postojanje mnoštva konflikata u gazdovanju šumama, negativni uticaji i posledice

ekonomske krize, ograničavajući faktori koji trajno ugrožavaju racionalno i višenamensko korišćenje šuma i ukupnih bioloških potencijala i dr.

Postojeće količine vode u Republici Srbiji mogu zadovoljiti potrebe, samo pod uslovom da se racionalno koriste i štite. Vodni potencijal čine i tranzitne vode koje su van naše upravljačke kontrole, kao i brojni mineralni i termomineralni izvori (delimično se koriste). Oko 2/3 stanovništva ima priključak na javnu mrežu vodosnabdevanja, s tim da se procenjuje da je ukupno 80% stanovništva priključeno na vodovodnu mrežu. Sistem odvođenja voda nije razvijen u dovoljnoj meri, tako da svega 50% stanovništva ima priključak na kanalizacionu mrežu. Stanje vodovodne mreže je nezadovoljavajuće jer se beleže gubici na mreži i više od 35%, dok se uređaji za prečišćavanje voda, ionako malobrojni, nedovoljno koriste i loše održavaju, tako da se otpadne vode uglavnom ispuštaju u recipijente bez prečišćavanja. Istovremeno, navodnjavanje se sprovodi na veoma malom broju površina. Takođe, mere zaštite voda od zagađenja se slabo primenjuju. Sve je češća pojava restrikcija voda, posebno u letnjem periodu. Dosadašnji problemi su nedostatak: efikasne harmonizovane regulative, nedovoljne investicije u vodoprivredi; neadekvatna cena vode; niži nivo usluga; neracionalno korišćenje voda; nizak stepen prečišćavanja voda; loš kvalitet površinskih voda; nedostatak efikasnog integralnog sistema upravljanja vodama; bespravna izgradnja u područjima izvorišta voda i u potencijalno plavnim područjima i dr.

Tabela 2. Komunalna opremljenost 2007. (u %)

Upravni okruzi / oblasti	Pokrivenost domaćinstava vodovodnom mrežom	Pokrivenost domaćinstava kanalizacionom mrežom	Gubici vodovodne mreže
REPUBLIKA SRBIJA	78,8	33,9	-28,4
Grad Beograd	98,8	13,7	-27,0
Severno-bački	114,1	39,7	-1,1
Srednje-banatski	91,8	28,1	-21,1
Severno-banatski	80,5	27,4	-14,4
Južno-banatski	96,2	33,4	-26,8
Zapadno-bački	86,1	7,8	-15,1
Južno-bački	92,8	55,7	-27,6
Sremski	91,0	26,8	-22,4
Mačvanski	56,3	34,7	-46,9
Kolubarski	69,5	33,0	-32,2
Podunavski	61,5	44,9	-42,8
Braničevski	60,1	32,2	-33,9
Šumadijski	81,7	55,9	-14,0
Pomoravski	51,3	42,0	-32,8
Borski	66,4	32,6	-34,1
Zaječarski	70,6	43,8	-32,9
Zlatiborski	56,6	43,7	-33,6
Moravički	49,1	37,1	-42,2
Raški	74,7	59,5	-29,8
Rasinski	72,2	40,6	-26,2
Nišavski	45,9	32,7	-37,3
Toplički	52,0	43,4	-21,4

Pirotski	60,7	46,3	-24,1
Jablanički	64,3	35,4	-29,9
Pčinjski	54,8	47,3	-25,8

Izvor: Republički zavod za razvoj (RZR) i Republički zavod za statistiku (RZS)

Republika Srbija ima brojna ležišta mineralnih sirovina (detaljan spisak svih ležišta se nalazi u dokumentaciji ovog plana - tematska sveska "Mineralne sirovine"). U pogledu raznovrsnosti, značajno mesto imaju energetske mineralne sirovine, pre svega ugalj, nafta i gas. Problem je što se resursi neodrživo koriste, ne postoji potpuna analiza stanja i dosadašnjeg stepena istraženosti prirodnih resursa i dobara po vrstama, prostornom rasporedu, raznovrsnosti, obimu i kvalitetu. Nema dovoljno rezervi srednjeg i visokokaloričnog uglja. Rezerve u Kolubarskom i Kostolačkom basenu su dovoljne za sledećih 50 godina eksploatacije (na sadašnjem nivou eksploatacije), dok rezerve u Kosovskom basenu trenutno nisu dostupne. Preveliko oslanjanje na fosilna goriva, disproporcija između geoloških i eksploatacionih rezervi uglja, nafte i prirodnog gasa, ukazuje na moguće neizvesnosti u raspolaganju tim rezervama u budućnosti. Problem istrošenosti naročito je istaknut kod drugih mineralnih sirovina (olovo, cink, bakar i dr).

Tabela 3. Ukupne rezerve fosilnih goriva u Republici Srbiji

Energetski resurs	Eksploatacione rezerve (Mten)	Geološke rezerve (Mten)
Lignit (površinska eksploatacija)	2616	3753
Kameni i mrki ugalj (podzemna eksploatacija)	125	130
Nafta i prirodni gas	20	60

Osnovni izvori obnovljive energije u Republici Srbiji su: sunce (solarna energija), vetar, voda u pokretu, toplota unutrašnjosti Zemlje (geotermalna energija u obliku toplote vode ili pare, toplota stena) i biomase (drvo, organski otpaci i razne biljke uljarice).

Republika Srbija ima prirodne pogodnosti za korišćenje obnovljivih izvora energije. Energija biomase je najznačajniji domaći energetski potencijal iz obnovljivih izvora. Obnovljivi izvori energije se zanemarljivo malo koriste, sem vodenih tokova u velikim hidroelektranama, jer je korišćenje obnovljivih izvora znatno skuplje od korišćenja konvencionalnih izvora energije i nije u potpunosti pravno regulisano.

Opšta karakteristika biološke raznovrsnosti u Republici Srbiji je veliki genetički, specijski i ekosistemski diverzitet, ali su biološki resursi relativno ograničenih kapaciteta, kako potencijalnih, tako i onih koji se koriste. Pojedini najvredniji i najosetljiviji ekosistemi su ugroženi zagađivanjem uz neadekvatne i nedovoljne oblike zaštite. Problemi su: nepridržavanje propisanih režima; bespravna izgradnja objekata u zaštićenim područjima; nedovoljna ulaganja.

Kvalitet vazduha je narušen pre svega u urbanizovanim područjima, ili u uticajnim područjima periurbanih zona. Na kvalitet vazduha utiču emisije sumporovih, azotovih i ugljenikovih oksida, čađi i drugih čvrstih čestica koja potiču iz termoelektričnih postrojenja, industrije, saobraćaja ili individualnih ložišta domaćinstava. Kvalitet vazduha, je narušen u okolini TE, rudarskih basena i industrijskih zona, a u naseljima je rezultat porasta broja motornih vozila. Posebni problem predstavlja nepostojanje jedinstvenog katastra aerozagađenja, što treba da reši nova zakonska regulativa (doneta u toku 2009. godine).



Neadekvatno postupanje sa otpadom jedan je od najozbiljnijih problema. Organizovano se sakuplja oko 2/3 komunalnog otpada, i to samo u urbanim područjima. Odlaganje otpada ne zadovoljava ni elementarne standarde, tako da predstavlja potencijalnu opasnost za zagađenje vode, zemljišta i vazduha, kao i rizik po zdravlje ljudi. Beleži se veliki broj "divljih" odlagališta (pored javnih puteva, u rečnim tokovima, kao i u prirodno vrednim ili zaštićenim područjima). Mada je nekoliko regionalnih deponija već u funkciji ili je u fazi izgradnje, koncepcija regionalnih deponija je još uvek u fazi planiranja i projektovanja. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja u toku 2008. i 2009. u okviru akcije pod nazivom "Očistimo Srbiju" postiglo je značajne rezultate u uklanjanju "divljih deponija".

U pogledu jonizujućeg zračenja još uvek ne postoji: postrojenje za tretman i skladištenje radioaktivnog otpada, adekvatna mreža za praćenje radioaktivnosti, informatička podrška sa bazom podataka o izvorima, kao i nepropisnom korišćenju izvora jonizujućeg zračenja. U toku bombardovanja 1999. godine, korišćena je bojeva municija sa osiromašenim uranijumom, na više lokacija u južnoj Srbiji (Kopaonik, na teritoriji opštine Kuršumlija, grada Vranja, kao i širom teritorije Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija). Neke od lokacija su dekontaminirane, dok se na području Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija nalaze još niz potencijalno opasnih lokacija. U oblasti zaštite od nejonizujućeg zračenja zakonska regulativa u 2009. godini je utvrđena i očekuje se njena dalja implementacija.

Negativne posledice plavljenja su materijalne, a postoji i rizik po ljudski život i zdravlje. U potencijalno plavnim područjima nalazi se preko 500 naselja, sa pripadajućim privrednim, javnim, stambenim, infrastrukturnim objektima. Sistem objekata za odbranu od poplava kasni za potrebama. Poseban problem je građenje u ugroženim područjima i nedovoljno održavanje sistema, posebno onih za odvodnjavanje. Zato stalno rastu potencijalne štete od poplava, posebno manjih naselja i poljoprivrednog zemljišta. Specifičan problem predstavljaju klizišta, na terenima relativno slabije nosivosti u periodima povećanih padavina ili u delovima naselja gde nije adekvatno regulisano odvođenje voda. Rizik od klizišta se odnosi na moguće materijalne štete, kao i mogućnost ugrožavanja života ljudi.

Oko 25% teritorije Republike Srbije je potencijalno ugroženo klizištima i odronima, dok je seizmička ugroženost na prihvatljivom nivou. U pogledu ugroženosti od tehnoloških udesa najveći broj manjih udesa se događa na području Beograda, Pančeva, Kruševca, Loznice, Šapca, Novog Sada i Prahova u radu postrojenja ili prilikom transporta opasnih materija. Najozbiljniji hemijski udesi, koji su se ikad zabeležili u Republici Srbiji, dogodili su se za vreme bombardovanja 1999. godine (Izveštaj SRJ, 2000. godina; UNEP/UNCHS, 1999. godina). Najteže su pogođena postrojenja naftne industrije i hemijske industrije, skladišta naftnih derivata, elektrane i transformatorske stanice u Pančevu, Novom Sadu, Beogradu, Smederevu, Prahovu, Boru, Nišu, Kragujevcu, Velikim Crljenima i drugim lokacijama.

Ozbiljni poremećaji broja stanovnika, nastavljanje negativnih tendencija, poremećaj osnovnih kontingenata stanovništva, kao i drugih promena može predstavljati jednu od najznačajnijih prepreka u budućem održivom prostornom razvoju Republike Srbije. Centralni problem demografskog razvoja je problem depopulacije u velikim delovima južne, istočne i zapadne Srbije, usled nedovoljnog rađanja (manji broj živorođenih nego što je potrebno za prostu reprodukciju). Prirodni priraštaj je u Republici Srbiji bez autonomnih pokrajina i u AP Vojvodini neprestano opadao, kako u apsolutnom tako i u relativnom iznosu. Nasuprot tome, u AP Kosovo i Metohija prirodni priraštaj je bio u stalnom porastu, a stopa je rasla sve do prve polovine sedamdesetih, kada počinje da opada. Niske reproduktivne norme većine stanovništva dostigle su kritične vrednosti i izazvale otvorenu depopulaciju i ubrzano demografsko starenje. U međupopisnom periodu (1991 - 2002. godina), broj stanovnika se smanjio za 78.800, odnosno prosečna godišnja stopa iznosi -1,0 ‰. Uticaj migracije je očigledan u velikim celinama Republike Srbije, ali s različitim efektima na njihovu ukupnu brojnost, dok starenje stanovništva predstavlja jedan od najozbiljnijih razvojnih problema. U

Republici Srbiji bez pokrajina je prirodnu depopulaciju (na nivo - 89.100 od 1991. do 2002. godine) pojačala negativna vrednost rezultata migracije u iznosu od 51.500. U AP Vojvodini je pozitivan migracioni saldo od 144.400 hiljade neutralisao negativne vrednosti prirodnog priraštaja (82.600 hiljada za ceo period), pa čak uticao i na porast broja stanovnika. Otuda je na brojno stanje stanovništva Republike Srbije u vreme popisa 2002. godine ogroman uticaj imao priliv velikog broja izbeglih i raseljenih lica (5,1% od ukupnog stanovništva Republike Srbije, bez podataka iz AP Kosovo i Metohija). Depopulacija je posebno izražena na lokalnom (opštinskom) nivou. Od ukupno 161 opštine (bez podataka sa teritorije AP Kosovo i Metohija) u vreme popisa 2002. godine, samo četvrtina opština (40) imala je pozitivnu stopu rasta svoje populacije. Među njima najviše je opština (32) sa umerenom godišnjom stopom rasta, do 10 %. Najveća stopa rasta zabeležena je u opštini Stara Pazova (17,2 %). Od opština u kojima je smanjen broj stanovnika od 1991. do 2002. godine, najviše je onih sa stopom do - 10,1 % (57% od ukupnog broja opština), dok su ostale (s jednim izuzetkom) imale stopu od - 20,1% do - 10,0 %. Broj stanovnika je najviše smanjen u opštini Crna Trava, čije se stanovništvo smanjivalo po stopi od - 34,8 % godišnje. Stanovništvo u Republici Srbiji (bez podataka sa teritorije AP Kosovo i Metohija) predstavlja jednu od najstarijih populacija u svetu, sa starošću od 40,7 godina u vreme popisa 2002. godine. Udeo mladih je nizak i opada, dok je udeo starih visok i stalno raste. Po prvi put zabeležen je veći broj starih nego mladih (1.177.000 lica mlađih od 15 godina i 1.241.000 lica 65 i više godina), dok je u etničkim grupama (Romi, Albanci na jugu) i među migrantima (izbegla i raseljena lica) brojnije mlađe stanovništvo. Posebno su ugrožena starenjem i odlivom stanovništva seoska i brdsko - planinska područja.

Koeficijent ekonomske zavisnosti raste, jer se broj aktivnih lica sporije povećava od zajedničkog broja izdržavanih lica i lica s ličnim prihodom, što uzrokuje ozbiljne socio-ekonomske probleme u održivom prostornom razvoju Republike Srbije.

Poseban problem u stanovanju i stambenoj politici predstavlja činjenica da je tek 2009. godine usvojen zakonodavni okvir, tako da su u povelju novi finansijski instrumenti razvoja stanovanja. Izražena je povećana tražnja, dok je ponuda na tržištu nekretnina i dalje neodgovarajuća. Primetan je i rast cena nepokretnosti, koji se posebno razlikuje u razvijenim delovima (gradovima) Republike Srbije u odnosu na gradove/regione koji su depresirani u periodu tranzicije. Posebno je otvoreno pitanje javnog/neprofitnog sektora i razvoj socijalnog stanovanja, odnosno definisanje programa substandardnih delova naselja, pa i samih naselja (bespravnih - neformalnih naselja), kao i aktiviranje napuštenih nepokretnosti i stambenih jedinica u demografski ispražnjenim, ruralnim i brdsko-planinskim područjima. Ocenjeno je da ima i do mogućih milion bespravno sagrađenih objekata u Republici Srbiji. Ti objekti i naselja predstavljaju ogroman razvojni rizik. Istovremeno, odražavajući i (ne)moć političke volje da spreči i reši problem, bespravna gradnja i neformalna naselja predstavljaju najteži moralni, ekološki i kulturni beleg na licu Republike Srbije. Kvalitativna stambena nestašica u nekim delovima Republike Srbije i dalje je znatna iako je, u poređenju s mnogim zemljama EU, stambeni fond u Republici Srbiji relativno nov. Dominacija stanova u privatnom vlasništvu kao i velike regionalne razlike u kvalitetu/vrednosti stanova onemogućavaju adekvatnu stambenu mobilnost u poređenju sa očekivanim povećanjem mobilnosti na tržištu rada u Republici Srbiji. U pogledu održavanja stambenih zgrada pristup nije odgovarajući jer je obavezno održavanje utvrđeno samo u odnosu na bezbednost i zaštitu života ljudi, a ne i u odnosu na odgovarajući kvalitet stanovanja i življenja.

Osnovni preduslov socijalne kohezije je pristupanje socijalnim pravima (prava u oblasti stanovanja, socijalne zaštite, zapošljavanja, zdravstva i obrazovanja), odnosno njihova ravnomerna prostorna distribucija. Socijalni kapital je relativno slabo razvijen. Kvalitet života još uvek nije na odgovarajućem nivou za sve pripadnike društvenih grupa. Postojeća mreža ustanova socijalne zaštite ne obezbeđuje odgovarajući nivo usluga za sve potencijalne korisnike, posebno u pogledu nejednakosti u pristupu zdravstvenim uslugama, što posebno

pogađa siromašne i ostale rizične i marginalizovane grupe stanovništva. Siromaštvo i socijalna isključenost uzrokuju ogromne gubitke ljudskih resursa, i direktno negativno utiču na teritorijalnu koheziju. Pored socijalne statusne segregacije, siromašni i socijalno isključeni žive u neuslovnim naseljima ili delovima naselja. Tipičan primer su Romi, interno raseljena i izbegla lica kao i osobe sa invaliditetom jer su posebno pogođeni siromaštvom, kao rezultat kumulacije rizika. Od svih rizika, dominantna je nezaposlenost. U pogledu regionalne zastupljenosti siromaštva izdvajaju se istočna i jugoistočna Srbija, dok su Grad Beograd i AP Vojvodina područja gde je najmanje zastupljena siromašna populacija.

Ključni problemi gradova i urbanih naselja su: stihijska urbanizacija; suburbanizacija gradova; koncentracija stanovnika; nedovoljna iskorišćenost postojeće mreže naselja; razvojna stagnacija i nazadovanje; ugroženost ekološkog prirodnog i urbanog okruženja; ugroženost prirodnih i kulturnih vrednosti; ugroženost zona i područja u kojima se ne može graditi; odsustvo zaštitnih mera ili realizacija mera zaštite; neusklađenost između saobraćajne mreže i namene prostora; prenamena poljoprivrednog zemljišta u građevinsko; gubljenje zelenih i otvorenih prostora unutar gradskog tkiva; ugroženost javnih prostora; nepoznavanje ili nedostatak volje za prihvatanje principa održivosti; *ad hoc* zamena građevinskog fonda; odsustvo standarda; fenomen "investitorskog urbanizma", koji ugrožava identitet naselja, javno dobro i javni interes i drugo. Osnovni problem ruralnih područja su marginalizacija sela, stagniranje i opadanje vitalnosti ruralnih područja i ruralnog stanovništva, što izaziva sledeće probleme u odnosu na urbana područja: depopulacija područja; niži nivo tehničke i socijalne infrastrukturne opremljenosti; poremećaji u prostornoj i naseljskoj strukturi; stagnacija privredne konkurentnosti ruralnih područja; narušavanje ekološkog integriteta ruralnih područja; nedostatak odgovarajuće institucionalne i organizacione podrške ruralnom razvoju.

Kulturno nasleđe nije afirmisano kao razvojni resurs i zaštita kulturnog nasleđa se još uvek sektorski tretira. Još uvek ne postoji nacionalna strategija, dok su zakonska rešenja iz 1994. godine prevaziđena. Poseban problem predstavlja status kulturnog nasleđa sa Liste svetskog kulturnog nasleđa UNESCO, s tim da su posebno ugrožena kulturna dobra na teritoriji AP Kosovo i Metohija. Na Listi su: Stari Ras sa Sopoćanima; Manastir Studenica; srednjovekovni spomenici na Kosovu (Manastir Visoki Dečani, Pečka Patrijaršija, crkva Bogorodice Ljeviške, Manastir Gračanica) i arheološko nalazište Gamzigrad-Romulijana. Najveća pažnja se posvećuje sakralnim građevinama, dok se narodna arhitektura zapostavlja. Primetna je pojava bespravne gradnje, kao i odvijanje teškog - tranzitnog saobraćaja u neposrednoj blizini kulturnog nasleđa. Pitanje vlasništva nad kulturnim nasleđem je otvoreno u procesu tranzicije i za sada je bez adekvatnog odgovora, dok je međuregionalno povezivanje ostvareno u manjem obimu. Predeli su pod uticajem ubrzanih i čestih transformacija koje dovode do negativnih promena, a samo neki od takvih procesa su: intenziviranje i povećanje stepena poljoprivredne proizvodnje usled kojih dolazi do nestajanja prirodnih staništa i homogenizacije predela; intenziviranje urbanog širenja i razvoja infrastrukture koji ugrožavaju sisteme veza i fragmentiraju predele; lociranje turističkih i rekreacionih kompleksa u najvrednijim delovima teritorije (visoko planinski predeli) koji uništavaju, kao i depopulacija ruralnih predela i napuštanje tradicionalnog načina obrade zemljišta, što dovodi do promene i nestajanja karaktera predela kao osnove kulturnog identiteta. Fizička struktura naselja se transformiše, gubeći na kvalitetu, dok ukupni dizajn javnog i privatnog prostora, kao i urbana kultura stanovnika u većini naselja u Republici Srbiji do sada nisu percipirani niti tretirani kao vrednost.

U Republici Srbiji je zaštićeno preko 400 prirodnih dobara, svrstanih u tri kategorije - od izuzetnog značaja, velikog značaja i značajna dobra, od kojih su neka upisana u ramsarsku listu, listu MAB ("Čovek i biosfera") i Svetsku listu zaštićenog prirodnog i kulturnog nasleđa (UNESCO). Okoline kulturnih dobara predstavljaju vredne prostore koji se stavljaju pod zaštitu (ukupno proglašena 43 područja - zaštićenih okolina). Utvrđeno je 46 međunarodno

značajnih područja za ptice (IBA), 62 međunarodno značajnih područja za biljke (IPA) i 40 međunarodno značajnih područja za leptire. Započet je razvoj EMERALD mreže u Republici Srbiji, u cilju uspostavljanja ekološke mreže sastavljene od područja od posebne važnosti za zaštitu prirode (*Areas of Special Conservation Interest - ASCI*), i u tom smislu obrađeno je 61 područje. Osnovni problemi u domenu zaštite prirode i prirodnih dobara su vezani za nesprovođenje i nepoznavanje važećih propisa od strane stanovništva i lokalne samouprave, nadležnih inspeksijskih službi, sudova, stručnih ustanova i institucija, neracionalno korišćenje prirodnih resursa, slaba pokrivenost planskom i urbanističkom dokumentacijom, neinventivnost, slaba opremljenost i loša organizovanost mnogih staraoca prirodnih dobara, niska ulaganja države u najatraktivnijim područjima Republike Srbije, itd. Ukupna površina zaštićenih prirodnih dobara iznosi oko 5.471,76 km<sup>2</sup>, što čini oko 6,19% od ukupne teritorije Republike Srbije. Do sada je pod zaštitu stavljeno oko 6,2% teritorije Republike Srbije, a više od 2,6% teritorije se nalazi u postupku zaštite, s time da se planira da do 2012. godine bude zaštićeno 12% teritorije Republike Srbije. Poslednjih godina trendovi pokazuju da se značajno širi svest o potrebi zaštite prirode, tako da se očekuje sprečavanje negativnih tendencija - nekontrolisane bespravne izgradnje u zaštićenim područjima i degradacija vrednih prirodnih područja.

Problemi privrednog razvoja su<sup>4</sup>: visoka stopa nezaposlenosti (14,0); usporavanje privrednog rasta (u 2008. ostvarena je stopa rasta BDP od 5,4% i procenjuje se da iznosi oko 80% BDP iz 1990. godine (BDP po stanovniku u Republici Srbiji u 2008. godini je iznosio 4500 evra); niska produktivnost privrede (Republika Srbija se nalazi na 85. mestu prema Indeksu globalne konkurentnosti za 2008. godinu); nizak nivo inovacione aktivnosti (prema izveštaju svetskog ekonomskog foruma, Republika Srbija se nalazi na 70. mestu; visok spoljno-trgovinski deficit, koji u 2008. godini iznosi 8,2 milijardi evra, uz dvostruko veći obim uvoza od vrednosti izvoza. Ovi problemi su posledica procesa tranzicije recesije i promena u širem okruženju, proističu iz nedovoljno konkurentne privrede, netransformisane postojeće privredne strukture, sporosti tranzicionog procesa u privatizaciji, restrukturiranju, reorganizaciji i privatizaciji javnih preduzeća. Ovo izaziva ozbiljne razvojne probleme u zapošljavanju i posledice u demografskoj slici Republike Srbije i regionalnim disproporcijama. Slaba regionalna povezanost preduzeća, nepostojanje klastera, inkubatora ili tehnoloških parkova, jedan je od osnovnih uzroka nedovoljne konkurentnosti malih i srednjih preduzeća i regionalne nekoherentnosti. Povezanost ovih problema sa nizom demografskih i ekoloških slabosti, utiče na stanje drastične regionalne neravnoteže. Nepostojanje institucija na srednjem nivou (između državnog i opštinskog), otežava ili čak onemogućuje uspešniji i koherentniji prostorni razvoj Republike Srbije. Glavno nastojanje u pogledu politike regionalnog i prostornog razvoja je da se postigne ravnoteža između razvoja svih regionalnih celina, kako onih nerazvijenih, tako i onih razvijenih, primenom pristupa i modela uravnotežene teritorijalne i socijalne i podsticanjem ekonomske konkurentnosti.

<sup>4</sup> Izveštaj o razvoju Srbije 2008. godina, Republički zavod za razvoj, 2009. godina

Tabela 4. Regionalne nejednakosti po oblastima (upravnim okruzima)

Oblasti (upravni okruzi) Republike Srbije 2008.				
indikatori	BDV po stanovniku	zarade po stanovniku	stope nezaposlenosti	demografsko pražnjenje 1971-2008 (%)
ekstremne vrednosti	16 : 1	4 : 1	4 : 1	(-28,5) : (+32)
	Grad Beograd : Jablanički	Grad Beograd : Jablanički	Jablanički : Grad Beograd	Pirotski : Grad Beograd

Izvor: Regionalni razvoj Srbije 2009, Republički zavod za razvoj (RZR)

Međutim, u toku tranzicionog perioda posle 2000. godine, regionalne nejednakosti<sup>5</sup> Republike Srbije se još više produbljene. Regionalna polarizacija je višeslojna i ispoljava se u visokim regionalnim i međuregionalnim razlikama u pogledu demografskih karakteristika, ljudskih potencijala, privredne strukture i njene efikasnosti, siromaštva i infrastrukturne izgrađenosti. Tome doprinose negativna demografska kretanja (izrazita depopulacija, demografsko zaostajanje, slabi demografski resursi i neravnomeran teritorijalni razmeštaj stanovništva, odnosno drastično pražnjenje ruralnog i nerazvijenog područja). Regionalno posmatrano, najveći broj oblasti pripada demografski ugroženom području, čije se makroekonomske posledice ogledaju u niskoj privrednoj aktivnosti i nivou razvijenosti. S druge strane, Grad Beograd i Južno-bačka oblast se izdvajaju kao područja izrazite koncentracije stanovništva. Regionalna obrazovna struktura stanovništva Republike Srbije i dalje je nepovoljna, odnosno skoro 50% odraslog stanovništva nalazi se na elementarnom obrazovnom nivou ili ispod njega, sa najzastupljenijim srednjim stepenom obrazovanja (41%), dok je sa visokom stručnom spremom samo 6% stanovnika. Ekonomski slabe oblasti (Pčinjska, Borska, Braničevska, Raška) usled nižeg stepena obrazovanosti su na kritičnom nivou u pogledu kvaliteta ponude radne snage.

<sup>5</sup> *Regionalni razvoj Srbije 2009, Republički zavod za razvoj, 2009.*

Tabela 5. Regionalne nejednakosti po opštinama

Opštine Republike Srbije 2008.			
indikatori	zarade po stanovniku	stope nezaposlenosti	demografsko pražnjenje 1971-2008
ekstremne vrednosti	12 : 1	4 : 1	(-81,6) : (+31)
	Novi Sad : Opovo	Lebane : Petrovac	Crna Trava : Preševo

Izvor: Regionalni razvoj Srbije 2009, Republički zavod za razvoj (RZR)

Ekonomske međuregionalne neravnomernosti se ispoljavaju u drastičnom rastu nezaposlenosti (118 opština i gradova sa višom stopom nezaposlenosti od republičkog proseka) i ekstremno niskim privrednim rezultatima (negativan finansijski rezultat iskazalo je 18 oblasti, odnosno 85 opština poslovalo je sa gubitkom u 2008. godini). Regionalna asimetričnost, ogleda se u sve većim razlikama između razvijenih i nerazvijenih oblasti, što se negativno odražava na ukupan ekonomski regionalni razvoj Republike Srbije (prosečne zarade najviše u Gradu Beogradu i Južno-bačkoj oblasti, a najniže u Topličkoj i Pirotskoj oblasti). Problem opremljenosti infrastrukturom je naročito izražen u pogledu raznog stepena, po regionima, saobraćajne, telekomunikacione i vodoprivredne infrastrukturne opremljenosti. Razlike se manifestuju kao odnos nerazvijenog južnog područja i razvijeniji sever u pogledu kvaliteta puteva, elektronskih komunikacija i uslova stanovanja. Siromaštvo izazvano demografskim i privrednim neskladom, sa rastućim socijalnim posledicama i niskim životnim standardom stanovništva (18 oblasti beleži srednji nivo humanog razvoja) naročito je rasprostranjeno na nerazvijenom (23,3% siromašnih u južnoj i istočnoj Srbiji) i ruralnom području.

Saobraćajna infrastruktura. Neizgrađen Koridor X, odložene aktivnosti na izgradnji autoputa E-763, nezavršena obilaznica oko Beograda, neizgrađeni novi mostovi u Beogradu, neizgrađene obilaznice oko gradova, stari sistem naplate, teže obezbeđivanje sredstava za dovršavanje započetih rekonstrukcija, nedovoljan procenat pokrivenosti savremenim kolovozom regionalne i lokalne putne mreže su neki od osnovnih problema.

Doneta je nova regulativa u oblasti javnih puteva. Plovni putevi, se samo delimično koriste u odnosu na raspoložive potencijalne kapacitete. Domaći saobraćaj nije povezan sa plovidbenim putevima u Rajnskom i Dunavskom sistemu, tako da se domaće luke i pristaništa nisu obnovili, kao ni flota. Glavni problem su negativni efekti privatizacije luka koji mogu da ukinu lučku delatnost te da Republika Srbija izgubi stratešku poziciju na Dunavu.

Izgradnja mreže i centara integralnog transporta (RTC), nije u skladu sa planiranom dinamikom. U pogledu vazdušnog saobraćaja, potrebno je da se dograde i modernizuju aerodromi u Beogradu i Nišu. Železnički saobraćaj je u lošem stanju, a radovi na modernizaciji i rekonstrukciji nisu obavljeni, tako da stanje železničke infrastrukture ni po obimu i kapacitetu ne odgovara ni minimalnim standardima.

Prenosni sistem električne energije čini mreža 400 kV, 220 kV i deo mreže 110 kV, kao i drugi objekti. Ukupna dužina dalekovoda 110-400 kV iznosi 9.649 km, a ukupno instalisana snaga u transformatorskim stanicama 110/h, 220/h i 400/h kV iznosi 18.152,5 MVA. Dužina mreže dalekovoda 110 kV i iznad povećana je za više od 5,6 puta, a instalisana snaga transformatorskih stanica 110 kV i iznad povećana je čak za 82,1 puta. U periodu sankcija cene domaće energije su pale na veoma niski (socijalni) nivo, ekonomski položaj se veoma pogoršao, veze sa inostranstvom prekinute i mogućnosti uvoza i izvoza energije smanjene, razvoj, izgradnja i revitalizacija postojećih kapaciteta, nisu vršeni. Povećanje neracionalne potrošnje električne energije i porast vršnih snaga u sistemu, prenapregnuto korišćenje pojedinih kapaciteta, a zbog niskih cena električne energije, zabeležen je pad prihoda. Odsustvo regularnog uvoza energenata dovelo je do promene strukture finalne energije u Republici Srbiji, dok je električna energija povećala svoje učešće.

Stanje vodovodne infrastrukture nije zadovoljavajuće. Ključni problemi su sledeći: stanje distributivnih sistema u velikom broju naselja je loše, što dovodi do velikih gubitaka u mreži (čak i preko 35%), kasni se sa razvojem izvorišta; loša zaštita izvorišta; zapuštanje lokalnih izvorišta na račun uvođenja regionalnih sistema. Zbog velikih gubitaka specifična potrošnja u gradovima je visoka i iznosi oko 460 l/stanovnik dan. Od toga, domaćinstva troše oko 49%, privredni kapaciteti priključeni na takve javne vodovode troše oko 25%, dok su 26% svi ostali registrovani potrošači, kojima se voda naplaćuje (restorani, bolnice, sanitacija grada, kao i gubici u mreži). U selima je specifična potrošnja manja i iznosi oko 2/3 specifične potrošnje gradova.

Razvoj elektronske komunikacione mreže i opreme u značajnoj je meri bio ometan i usporen bombardovanjem iz 1999. godine. Uprkos tome, postignuti su značajni rezultati. Pozitivni propisi stvaraju preduslove za ukidanje monopola, liberalizaciju tržišta i povećanje konkurentnosti elektronskih komunikacionih usluga. Napredak je učinjen privatizacijom državnog vlasništva u jednom od dva velika operatera javne mobilne mreže, kao i uvođenje i trećeg operatera, što je doprinelo razvoju konkurencije u ovoj oblasti.

Konkurencija je razvijena u uslugama KDS i u pristupu internetu, ali su pristupni kapaciteti, uglavnom, malih brzina.

Institucionalni okvir prostornog razvoja obuhvata sledeće grupe pitanja: zakonodavni okvir, planovi i planiranje, institucionalna i kadrovska opremljenost, finansiranje prostornog razvoja, spoljni uticaji na planiranje prostornog razvoja, informacioni sistem, participacija, teritorijalna organizacija i sistem odlučivanja i prostorna integracija Republike Srbije u šire okruženje.

Tabela 6. SWOT analiza prostornog razvoja Republike Srbije

SNAGE (POTENCIJALI)	SLABOSTI (OGRANIČENJA)
---------------------	------------------------

PRIRODA, EKOLOŠKI RAZVOJ I ZAŠTITA	
Velika površina kvalitetnog poljoprivrednog zemljišta po stanovniku	Stihijska izgradnja na poljoprivrednom zemljištu, posebno u rubnim zonama gradova, zahvaćenost velikog dela poljoprivrednog i drugog zemljišta različitim stepenima i vrstama erozije
Šume kao potencijal za očuvanje bioraznovrsnosti i za proizvodnju biomase	Nedovoljna šumovitost, nepovoljno zatečeno stanje šuma i nepovoljna i nedovoljna brojnost divljači
Očuvana velika izvorišta regionalnog značaja i postojanje HS DTD, kao potencijala za uređenje i korišćenje "tranzitnih voda"	Prostorna i vremenska neravnomernost voda i mali broj PPOV koji uglavnom loše funkcionišu
Ležišta i pojave raznovrsnih metaličnih mineralnih sirovina i termalne vode visokih temperatura i znatne izdašnosti	Zastarela tehnologija eksploatacije i prerade mineralnih sirovina, nepostojanje dugoročne strategije korišćenja termalnih voda, nerešeni svojinski odnosi
Povoljan geografski položaj, prirodni potencijali i mogućnost raznovrsne primene OIE	Nerazvijena infrastruktura za primenu OIE i vremenska neravnomernost pojedinih OIE (energija sunca, vetra itd.)
Visoka ekološka i biogeografska vrednost, visok genetički diverzitet i potencijal agrobiodiverziteta	Ranjivost prirodnih ekosistema Republike Srbije i iščezavanje određenog broja biljnih i životinjskih vrsta
Očuvana životna sredina u neindustrializovanim oblastima	Degradirani prostori zbog neplanske eksploatacije prirodnih resursa, postojanje ekoloških crnih tačaka, nezadovoljavajuća komunalna infrastruktura u naseljima, prekomerno zagađenje voda iz naselja, industrije i poljoprivrede, prekomerno zagađenje vazduha iz sektora industrije, energetike i saobraćaja
Implementacija Nacionalne strategije upravljanja otpadom, neiskorišćeni potencijal za reciklažu otpada	Nedostatak infrastrukture za tretman i odlaganje otpada, zagađenje voda, zemljišta i vazduha usled loše prakse upravljanja otpadom, degradirani prostori usled neadekvatnog odlaganja otpada
Neiskorišćeni potencijal za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i uspostavljen Nacionalni centar za klimatske promene	Nedostatak sredstava za sprovođenje programa multidisciplinarnih studija uticaja klimatskih promena na pojedine sektore privrede, kao i nepostojanje noveliranih standarda o primeni klimatskih podataka i informacija u planiranju i projektovanju
Raznovrsnost i kvalitet kulturnog nasleđa (praistorija-savremena), stalni porast kategorisanih i prethodno zaštićenih kulturnih dobara, kao i dobara na Listi svetskog nasleđa	Izuzetno kulturno nasleđe ugroženo različitim uzročnicima, prevaziđeni zakon i međusektorska neusklađenost pristupa planiranju i zaštiti kulturnog nasleđa
Raznovrsnost i relativna očuvanost prirodnih i raznovrsnost kulturnih predela Republike Srbije, kvalitet, raznovrsnost i očuvanost naseljskih ambijentalnih celina	Nerazvijenost informacione osnove i instrumenata za planiranje i upravljanje predelima
Seizmička rejonizacija Republike Srbije i	Nepostojanje jedinstvene baze podataka o

striktna primena standarda aseizmičkog projektovanja objekata i instalacija, postojanje sistema za odbranu od grada, pasivnu i aktivnu zaštitu od poplava, planovi zaštite šuma od požara, planovi za odbranu od erozija i poplava	rizičnim lokacijama i zonama prirodnih nepogoda i tehnoloških udesa
STANOVNIŠTVO, NASELJA I SOCIJALNI RAZVOJ	
Porast svesti o demografskim problemima na nacionalnom nivou i značaju pronatalitetne politike uz mogućnost obnavljanja stanovništva mehaničkim kretanjima	Negativan prirodni priraštaj i nivo reprodukcije
Visoka koncentracija ljudskih potencijala u imigracionim prostorima kao osnova razvoja, i kvalitetna i brojna dijaspora	Neravnomeran prostorni razmeštaj ljudskih resursa i disbalans prostorno-demografske strukture Republike Srbije
Beogradska aglomeracija, složen i dinamičan sistem urbanih naselja, Novi Sad potencijalni MEGA centar JIE, hijerarhičnost regionalnog urbanog sistema Republike Srbije	Nedovoljan stepen urbanizacije geoprostora Republike Srbije, polarizacijski efekti urbanizacije, funkcionalna koncentracija, dominacija Beograda i demografska disproporcija
Gradovi kao mesta demografskog, kadrovskog, intelektualnog i inovativnog kapitala. Ekonomski potencijal u gradovima kao pokretačima razvoja i relativno očuvana životna sredina i prirodni resursi u ruralnim područjima	Ekonomska stagnacija i nazadovanje u ruralnim područjima, regionalna razvojna neuravnoteženost - nedostatak policentrizma i decentralizacije, slabe poluge upravljanja razvojem u lokalnim sredinama
Mogućnosti za izgradnju i obnovu građevinskog fonda, na zapuštenim, napuštenim i <i>brownfields</i> lokacijama, relativno povoljni prostorni raspored gradova srednje veličine koji mogu preuzeti ulogu centara regiona ili grupa naselja	Neprepoznavanje ili slabo prepoznavanje javnog interesa, i neophodnosti različitog tretmana diferenciranih interesa u poslovima planiranja i izgradnje gradova i ostalih urbanih naselja
Postojeća izgrađena i nasleđena komunalna infrastruktura kao egzistencijalni resurs, umreženost infrastrukture sa svim urbanim strukturama (građevinsko zemljište, stambeni, privredni, poslovni i društveni objekti, zelene i rekreativne površine, saobraćajni terminali, javne površine)	Zapuštenost i nekompletnost komunalnih sistema, neekonomske cene komunalnih usluga, nedostatak sredstava i odgovarajućih programa-projekata i institucionalne podrške za razvoj komunalnih sistema i zaštitu životne sredine
Očuvana životna sredina, raznolikost i atraktivnost pejzaža, biodiverzitet, raznovrsnost poljoprivredne proizvodnje, područja sa potencijalom za ruralni, zimski i lovni turizam	Marginalizacija, stagniranje i pad životne i ekonomske vitalnosti ruralnog stanovništva i područja, posebno u brdsko-planinskim predelima, nepovoljna demografska kretanja - populacioni pad seoskog stanovništva uz nepovoljnu starosnu i kvalifikacionu strukturu, kao i niži nivo fizičke, društvene i informacione infrastrukturne opremljenosti
Postojeća izgrađena i nasleđena seoska infrastruktura predstavlja razvojni resurs (saobraćajna, vodna, energetska i elektronska komunikaciona mreža i oprema), prigradska sela se opremaju i povezuju na gradske komunalne sisteme i davaoce usluga	Deficit i nekompletnost komunalnih sistema u selima (distributivna elektro mreža, telefonski brojevi, sistemi i objekti za evakuaciju otpadnih voda, kvalitet puteva, seoski otpad)



Javni sektor raspolaže vrednim građevinskim objektima i terenima/parcelama, koje je neophodno sačuvati za ove potrebe	Pasivan položaj građana i korisnika i nepodsticajne mere za aktivno uključivanje građana i organizacija civilnog društva u planiranje i organizovanje usluga od javnog interesa, nizak socijalni kapital i rudimentarne forme partnerskih odnosa lokalne vlasti, organizacija civilnog društva i komercijalnog sektora
Donet Zakon o socijalnom stanovanju, osnovana Nacionalna korporacija za osiguranje kredita, izgrađena svest o potrebi da se lokalna vlast bavi stambenom politikom i posebno rešavanjem stambenih potreba domaćinstava sa nižim primanjima	Decenijsko odsustvo državne politike i prakse socijalnog stanovanja, veliki nedostatak slobodnog i komunalno opremljenog zemljišta i nedostatak kapitala na tržištu za finansiranje gradnje uz ekspanziju bespravne izgradnje
Legalizacija dobila na značaju u mnogim strategijama razvoja opština i gradova, donet Zakon o planiranju i izgradnji sa odredbama koje pojednostavljaju proceduru legalizacije objekata do 100 m <sup>2</sup> i jasno definiše vremenske rokove za donošenje nedostajućih planova	Ne postoje pouzdane procene o broju, vrsti i površini bespravno izgrađenih objekata, niti o obimu aktuelne bespravne izgradnje, nezadovoljavajući rezultati pokrenutog procesa legalizacije tokom 2003. godine, obesmišljavanje urbanističkih normativa, regulacije i planske izgradnje, dominacija "investitorskog" urbanizma
ODRŽIVI RAZVOJ EKONOMIJE, REGIONALNI RAZVOJ I PROSTORNA INTEGRACIJA REPUBLIKE SRBIJE	
Privredni resursi, ljudski resursi, geografski položaj, dinamičan rast privatnog sektora, preferencijalni trgovinski aranžman sa Rusijom	Nekonkurentna postojeća privredna struktura, zastarela tehnologija i nedovoljne investicije, devastacija industrije, nesavremena infrastruktura, zaostajanje u nekim segmentima tranzicije, visoka nezaposlenost i visok odliv kvalitetnih kadrova u inostranstvo, veliki broj potencijalnih industrijskih zagađivača
Komparativne prednosti pojedinih područja za proizvodnju organske i hrane zaštićenog geografskog porekla	Slaba logistička podrška difuziji naučno-tehničkog progressa, tržišnih informacija i primeni standarda kvaliteta i bezbednosti poljoprivrednih proizvoda
Raspoložive regionalne i gradske prednosti za lokaciju IZ i IP- <i>greenfield</i> i zapuštene industrijske i bojne lokacije ( <i>brownfields</i> )	Nedovoljno usmerena i koordinirana koncentracija i polarizacija industrije u aglomeraciji Beograd i Novi Sad i gubitak poljoprivrednih površina, nekonkurentna proizvodnja, slaba organizovanost sektora i nedostatak dijaloga i partnerstva, nepostojanje institucionalnog i pravnog okvira za razvoj IP/IZ nedostatak iskustva za upravljanje IP
Geografsko-saobraćajni položaj Republike Srbije hidrogeološko bogatstvo, plovne reke i hidroakumulacije, reljef pogodan za razvoj turizma i dr, zaštićena prirodna dobra, turistička tradicija, etno-kulturno-istorijsko i versko nasleđe i dr, kao izuzetni turistički resursi i motivi	Nedovoljni kapaciteti turističkog smeštaja, pojave neplanske izgradnje, nekompletna i neusaglašena planska regulativa turističkih destinacija, nedovoljna opremljenost infrastrukturom i sadržajima javnih službi i usluga, nedostatak realnih lokalnih vizija razvoja i klasterskog udruživanja u turizmu, nedostatak profesionalno oblikovanih

	turističkih proizvoda za međunarodnu komercijalizaciju, nedostatak nacionalnog turističkog brenda i svesti o Republici Srbiji kao destinaciji na međunarodnom tržištu
Opredeljenost države ka unapređenju putne infrastrukture i putnog saobraćaja, raspoloživost aerodromske infrastrukture u zoni atraktivnih područja (turističkih i privrednih)	Nije dostignuto željeno učešće puteva sa savremenim kolovoznim zastorom, nedovoljno shvatanje prednosti železnice, stare i slabo održavane pruge sa niskim tehničkim parametrima i niskim nivoom usluge, nedostatak koncepta pomoći u pogledu razvoja aerodromske mreže regionalnog značaja, neadekvatna privatizacije luka na Dunavu, nepostojanje Ro-Ro terminala u lukama na UPP Republike Srbije, delimična razvijenost informacionog sistema u transportnoj i lučkoj delatnosti, vidovi transportnog sistema nisu integrisani
Energetski infrastrukturni sistemi, u relativno očuvanom stanju u tehničkom smislu, razvijenost elektroprenosnog i gasovodnog sistema Republike Srbije, regionalna povezanost sa okruženjem	Snabdevanje gasovodnog sistema samo iz jednog pravca i nedostatak podzemnog skladišta gasa, veliki tehnički i netehnički gubici u transportu i distribuciji električne energije
Energetski objekti u blizini krajnjeg korisnika - mali gubici prenosa i distribucije, pogodnost investiranja u energetska postrojenja manjih instalisanih snaga	Tehnološko zaostajanje i nerazvijena industrija za proizvodnju najvećeg dela energetske opreme za primenu OIE, nedovoljan broj podsticajnih mera i prateće regulative
Mogućnosti za poboljšanje energetske efikasnosti u predelima u kojima postoji i povoljna prostorna distribucija obnovljivih izvora energije	Nedovoljan broj subvencija i podsticajnih mera za projekte u oblasti energetske efikasnosti, nedovoljna primena principa energetske efikasnosti
Delimično realizovani sistemi zaštite od poplava i delovi 18 regionalnih sistema za snabdevanje vodom naselja	Malo pogodnih lokacija za akumulacije, posebno onih sa većim stepenom regulisanja, a i te malobrojne se vrlo intenzivno zaposedaju i devastiraju bespravnom gradnjom, neuređeni vodni režimi niza manjih bujičnih vodotoka (Jadar, Ub, Tamnava, Vlasina, Jablanica, Skrapež, više reka iz gornjeg sliva Nišave i Južne Morave, itd), loše održavanje sistema, nedovoljno ulaganje u antierozionu zaštitu, ugrožavanje akumulacija nanosom
Započeta decentralizacija upravljanja građevinskim zemljištem prenošenjem na lokalne samouprave, postojanje rezervi građevinskog zemljišta za izgradnju i korišćenje - u svim opštinama (anketirano 99 opština)	Neracionalno korišćenje zemljišnog resursa - pretvaranje poljoprivrednog u građevinsko, nedovoljna iskorišćenost građevinskog i nepostojanje definisanih standarda i normativa korišćenja građevinskog zemljišta, nedovoljna kapitalizacija građevinskog zemljišta usled odsustva tržišnih mehanizama i kriterijuma
Početna primena principa moderne, efikasne, pristupačne i odgovorne lokalne samouprave, usvojeni neki regionalni i lokalni planovi	Nepostojanje srednjeg nivoa razvojnog planiranja, odsustvo integralnog pristupa i nedovoljno koordinisanog sistema (po

razvoja, započeta međunarodna saradnja lokalnih institucija u realizaciji projekata iz prepristupnih fondova	vertikali i horizontali) aktivnosti na sprovedenu strateških sektorskih ciljeva na regionalnom nivou, neadekvatan institucionalni okvir, nedovoljno izgrađen sistem podsticaja regionalnom razvoju, nedostatak unificiranih kriterijuma za izradu programskih dokumenata, nedovoljni kadrovski kapaciteti na regionalnom i lokalnom nivou
Multikulturalnost većeg broja regiona, oblasti i opština, relativno povoljne prostorno-razvojne karakteristike	Neusklađeni prirodni i materijalni potencijali u prostoru uz nedovoljno razvijenu infrastrukturu (prema obimu izgrađenosti, strukturi i stepenu modernizacije), neuravnotežena mreža naselja usled konstantnog demografskog prажnjenja širih područja, strukturni problemi i nizak nivo socio-ekonomske razvijenosti (nepovoljne stope zaposlenosti i nezaposlenosti, niska stopa investiranja, niska stopa konkurentnosti privrede, visoka stopa siromaštva)
Započet proces pridruživanja EU, pogranična i međuregionalna saradnja	Velika nezaposlenost, siromaštvo i obrazovni nivo u značajnom delu Republike Srbije, programska i projektna nespremnost, restrukturiranje i privatizacija velikih industrijskih sistema
Status Republike Srbije kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU i pristup fondovima za međunarodnu regionalnu saradnju, punopravno članstvo Republike Srbije u međunarodnim organizacijama i inicijativama koje u okviru svojih aktivnosti imaju programe vezane za prostorno planiranje i prostorni razvoj, formirani evroregioni, kao teritorijalne asocijacije za unapređivanje prekogranične saradnje	Neefikasno sprovođenje decentralizacije vlasti u Republici Srbiji, neblagovremeno iskorišćavanje fondova koji su na raspolaganju (IPA)

MOGUĆNOSTI (ŠANSE)	PRETNJE
PRIRODA, EKOLOŠKI RAZVOJ I ZAŠTITA	
Povećanje institucionalne podrške zaštiti zemljišnih resursa u procesu prihvatanja modaliteta, kriterijuma i standarda koji se primenjuju u EU, sinhronizovano uključivanje javnog interesa za očuvanjem površina i plodnosti poljoprivrednog zemljišta u razvojne programe svih privrednih sektora i javnih službi	Nepostojanje operativnih procedura za implementaciju pravnih normi i institucionalnih rešenja u domenu zaštite, racionalnog korišćenja, uređenja i rekultivacije zemljišta, slabljenje motivacije porodičnih gazdinstava za bavljenje poljoprivredom, degradacija zemljišnih resursa sa nerazrešenim svojinskim statusom
Uspostavljanje sistema održivog upravljanja šumama, uvećanje brojnosti i kvaliteta divljači	Neefikasan sistem finansiranja višenamenskog korišćenja ukupnih šumskih potencijala
Hidrotehničke melioracije najkvalitetnijih zemljišnih potencijala u integralnim sistemima, sa povezivanjem svih segmenata	Neekonomska cena vode, zloupotreba vodotoka za evakuaciju otpadnih voda, čime se ugrožavaju izvorišta i uništavaju vodeni i

poljoprivrede	priobalni ekosistemi
Održivi razvoj, uključivanje lokalnog stanovništva u programe razvoja itd, i zaštita delova planinskih područja, razvoj kvalitetnog celogodišnjeg turizma i pratećih aktivnosti, eko-poljoprivreda	Nastavak demografskog praznjenja i procesa starenja stanovništva, uz nedovoljnu informisanost i uključivanje lokalnog stanovništva u programe i projekte razvoja i zaštite, nedovoljna međuregionalna i prekogranična saradnja
Višenamensko korišćenje termalnih voda, kao izvora jeftine obnovljive energije i za unapređenje banjskog turizma	Visoka cena ulaganja u definisanje bilansnih rezervi i početnu fazu eksploatacije, nepoštovanje mera zaštite izvorišta, neadekvatno korišćenje podzemnih voda za flaširanje, tehnološki problemi korišćenja visokomineralizovanih termalnih voda i ekološki problem njihovog odlaganja po iskorišćavanju
Mogućnost realizacije novih hidroenergetskih sistema sa objektima HE na Drini (srednji i donji tok), Limu, Velikoj i Zapadnoj Moravi, Ibru, Nišavi, regulacione hidroelektrane (HE Đerdap 1 i 2, HE Bajina Bašta i RHE Bajina Bašta, hidroelektrane na Uvcu i Limu, Vlasinski sistem, HE Pirot - koje omogućavaju racionalniji i pouzdaniji rad EES Republike Srbije, ali i razmenu sa okruženjem	
Snabdevanje objekata koji su udaljeni od elektroenergetskih mreža	Nerealno niska cena energenata i električne energije može da učini upotrebu većine sistema OE neatraktivnom i nekonkurentnim
Uključivanje centara biodiverziteta i zaštićenih prirodnih dobara Republike Srbije u ekološke mreže Evrope: Natura 2000, EMERALD i Pan-evropska ekološka mreža	Različiti oblici regulacije vodotokova, zagađivanje ili gubitak podzemnih voda i akvifera
Uvođenje standarda EU kojima se obezbeđuje kvalitet životne sredine, povećanje površina pod zaštićenim prirodnim dobrima	Usporeniji privredni rast i nedostatak investicija u zaštitu životne sredine, sporo jačanje institucija i nedovoljna koordinacija između institucija, nedovoljna informisanost javnosti i nedovoljno razvijena javna svest o potrebi zaštite životne sredine i prostora, ponovno pokretanje industrijske proizvodnje zastarelim tehnologijama
Uvođenje standarda EU u oblasti upravljanja otpadom i mogućnost korišćenja EU i ostalih fondova, sanacija neuređenih smetlišta i remedijacija kontaminiranih zemljišta, smanjenje nastajanja otpada u industriji i prepoznavanje otpada kao resursa	Opterećenost prostora nekontrolisanim i nehigijenskim deponijama - smetlištima
Prepoznavanje klimatskih promena kao faktora održivog razvoja pojedinih sektora privrede i ukupnog ekonomskog razvoja, uvođenje standarda EU u oblasti upravljanja rizikom prirodnih katastrofa, obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti, projektovanja i izgradnje infrastrukturnih sistema koji su relevantni za različite aspekte klimatskih promena	Sporost jačanja institucionalnih kapaciteta, neadekvatan odnos prema problemu klimatskih promena u sistemu obrazovanja i informisanja javnosti
Veliki potencijal korišćenja kulturnog nasleđa kao generatora mnogih kulturnih, turističkih i ekonomskih aktivnosti (i dr)	Status Kosmeta i ugroženost najvrednijih delova kulturnog nasleđa, prolongiranje ratifikacije međunarodnih konvencija i

Dobijanje stranih fondova za obnovu spomenika upisanih u "Svetsku baštinu"	njihovog integrisanja u zakonodavni okvir i sistem planiranja
Održivi razvoj, usmeravanje novih investicija i razvoj restriktivnih i podsticajnih mehanizama u pravcu očuvanja vrednih, aktiviranja zapuštenih i kreiranje novih vrednosti u predelima, razvoj aktivnosti očuvanja i prezentacije zajedničkih predeonih resursa	Nedostatak finansijskih sredstava za realizaciju programa i projekata u oblasti zaštite, unapređenja i afirmacije vrednosti predela i ambijenata, prolongiranje ratifikacije međunarodnih konvencija i njihovog integrisanja u zakonodavni okvir i sistem planiranja
Uvođenje normi i standarda EU kojima se obezbeđuje kvalitet i savremeni pristup upravljanja rizicima od prirodnih nepogoda i tehnoloških udesa	Usporavanje procesa pridruživanja Republike Srbije EU i procesa harmonizacije naših propisa sa evropskim, kao i njihova spora implementacija, neusaglašeno sektorsko planiranje i slaba koordinacija nadležnih institucija, službi i organizacija
<b>STANOVNIŠTVO, NASELJA I SOCIJALNI RAZVOJ</b>	
Priliv povratnika i kapitala iz inostranstva i uspostavljanje saradnje zemlje sa zemljama ishodištima naših migranata, priliv imigranata usled ekonomskog oporavka zemlje. Rešavanje trajnog statusa izbeglica i raseljenih lica, produženje efektivnog radnog veka, dalje smanjenje smrtnosti, naročito odojčadi, i produženje očekivanog trajanja života starijeg stanovništva	Intenziviranje nepovoljnih demografskih trendova, depopulacija, pad nivoa plodnosti, demografsko starenje, pojačani pritisak na radni kontingent i polni disbalans u nerazvijenim, planinskim, i pograničnim područjima, stvaranje nepovoljnog socioekonomskog ambijenta, povećanje nezaposlenosti, smanjenje ekonomske i socijalne sigurnosti stanovništva i visok nivo siromaštva
Preusmeravanje tokova migracija unutar Republike Srbije ka srednjim i malim gradovima i njihovo oživljavanje, preusmeravanje migracija ka resursima slabo razvijenih regiona, revitalizacija sela u skladu sa objektivnim potrebama	Prekomerna koncentracija stanovništva u razvijenim područjima, nekontrolisano odvijanje migracija na relaciji selo-grad, razvijena-nerazvijena područja, prekomerna koncentracija stanovništva u primarnim razvojnim centrima (Beograd, Novi Sad, Niš)
Formiranje decentralizovane i funkcionalno-hijerarhijski organizovane mreže naselja, sa centrima nosiocima i inicijatorima razvoja na različitim teritorijalnim nivoima, stvaranje uslova za funkcionalnu specijalizaciju manjih gradova i njihovih mreža	Spontana i besplanska urbanizacija naselja, nastavak besplanske deagrarizacije seoskih naselja i njima pripadajućih teritorija, dalji negativni demografski razvoj znatnog broja naselja, posebno ruralnih, i funkcionalno slabljenje postojećih ruralnih centara zbog umanjenog intenziteta razvoja Republike Srbije, dalji rast intraregionalnih i interregionalnih disproporcija prouzrokovanih neravnotežom u unutrašnjem demografskom, funkcionalnom i morfo-fizionomskom razvoju pojedinih naselja
Održivi razvoj komunalnih sistema (ekonomska i organizaciona transformacija, čuvanje postojećeg, dogradnja postojećih sistema), umrežavanje postojećih i budućih komunalnih sistema u urbane i regionalne sisteme (funkcionalno urbana područja Republike Srbije)	Nepostojanje efikasnog sistema organizacije upravljanja komunalnim sistemima i ugrožavanje pouzdanog funkcionisanja, nedostatak srednjoročnog (3-7 godina) kapitalnog budžetiranja odnosno sredstava za izgradnju kapitalnih komunalnih objekata
Predpristupni fondovi i drugi razvojni programi	Spor proces strukturnih reformi, depopulacija

EU na osnovu pripremljenih projekata	i starenje stanovništva, izražen neujednačen regionalni razvoj
Održivi razvoj komunalnog opremanja sela, razvijanje novih komunalnih sadržaja i objekata (reciklaža, energetska efikasnost, mini akumulacije, vetroelektrane, gasifikacija, ugovorna pošta)	Gašenje sela i opustošeni atari, nedovoljna finansijska sredstva za izgradnju kapitalnih seoskih komunalnih objekata
Regulisanje svojinskog statusa i režima korišćenja objekata namenjenih uslugama od javnog interesa na način koji će sačuvati ove objekte/prostore za ove namene, podsticanje lokalnih inicijativa i stimulisanje organizovanja obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih usluga i aktivnosti prilagođenih potrebama i interesima lokalnog stanovništva	Neregulisan svojinski status objekata namenski građenih za javne službe, obezvlašćenost i nemotivisanost lokalnih vlasti da zaštite prostore namenjene uslugama od javnog interesa i rešavanje sukoba komercijalnih i javnih interesa u korist komercijalnih
Razvoj socijalnog stanovanja, podsticaj urbanoj obnovi, socijalnoj inkluziji i koheziji	Nepostojanje značajnijih subvencija i izvora finansiranja u oblasti socijalnog stanovanja, izuzev na tržištu stambenih kredita, mogućnost razvoja socijalne isključenosti i getoiziranja u uslovima izgradnje socijalnih stanova isključivo na predviđenim i izdvojenim lokacijama
Integracija neformalnih naselja u ukupnu gradsku strukturu, odnosno regulisano vlasništvo nad zemljištem čime bi se omogućila naplata poreza što bi doprinelo osnaživanju budžeta i kapitalizaciji gradske rente, podstaklo sekundarno tržište nekretnina i unapredilo socijalnu jednakost i stabilnost	Nerazvijeni metodi i modeli legalizacije, sanacije i rekonstrukcije neformalnih naselja i nastavak bespravne izgradnje, neefikasne republičke i lokalne nadležne službe, kao i neefikasni sudovi
<b>ODRŽIVI RAZVOJ EKONOMIJE, REGIONALNI RAZVOJ I PROSTORNA INTEGRACIJA REPUBLIKE SRBIJE</b>	
Decentralizacija i uvođenje regionalnog nivoa uprave, uravnoteženi regionalni razvoj Republike Srbije na osnovu umrežavanja FUP i povezivanja FUP sa sličnim područjima van granica Republike Srbije	Ekonomska nestabilnost i nedostatak investicija, politička neizvesnost i neefikasnost, nastavak međuregionalnih i unutarregionalnih razvojnih disproporcija, nizak stepen prostorno-funkcijskih odnosa u mreži FUP (selo-grad), nastavak negativnih demografskih trendova
Formiranje klastera: diverzifikacija, funkcionalna specijalizacija i razvijanje komplementarnosti između samih gradova, policentričan model prostorne organizacije mreže naselja	Nedovoljna efikasnost uprava, spor i složen birokratski aparat, zastareli modeli rada, neprepoznavanje sopstvenih komparativnih prednosti, alternativnih resursa, alternativnih razvojnih pravaca
Završetak kapitalnih infrastrukturnih projekata na međunarodnim koridorima i rutama, osavremenjivanje i dogradnja deonica državnih puteva I i II reda, opštinskih puteva i ulica	Nedostatak sredstava za razvoj putne infrastrukture i unapređenje putnog saobraćaja, ubrzani završetak konkurentnih putnih pravaca u regionalnom okruženju
	Nedostatak sredstava i odgovarajućih projekata, sporost u revitalizaciji i razvoju infrastrukturne mreže, a posebno Koridora X
Povećanje intermodalne dostupnosti regiona	Voluntarizam u planiranju razvoja,

	megalomanija, povećanje raskoraka u razvoju u odnosu na okruženje
Povećanje kapaciteta infrastrukture duž Panevropskog Koridora VII, razvoj intermodalnog transporta i putničkog saobraćaja	Nezavršen proces reorganizacije luka i ugroženost javnog interesa, nedovoljan broj uređenih marina za manje brodove
Modernizacija i revitalizacija energetske infrastrukture, izgradnja magistralnog gasovoda "Južni tok" i Panevropskog naftovoda Konstanca-Trst	Usporen tehnološki razvoj infrastrukturnih sistema i opadanje pouzdanosti infrastrukturnih sistema usled starosti i nedovoljnog održavanja
Udeo OIE u proizvodnji električne energije, smanjenje emisija CO2 prema ratifikovanom Kjoto protokolu, poboljšanje zakonodavnog okvira u oblasti građenja za lakšu primenu OIE	Komplikovane i duge administrativne procedure za dobijanje dozvola za izgradnju postrojenja za proizvodnju obnovljive energije, nedovoljno usaglašeni propisi o načinu korišćenja energije dobijene iz obnovljivih izvora
Uključivanje u evropske, posebno regionalne, programe i projekte energetske efikasnosti, usklađivanje nacionalnih pravila i tehničkih standarda sa onima iz Evropske unije	Nepostojanje permanentnih oblika edukacije lokalnog stanovništva u oblasti energetske efikasnosti i nedovoljan priliv kvalitetnih i obrazovanih kadrova, kašnjenje u zaokruživanju adekvatnog zakonodavnog okvira
Povećanje pouzdanosti vodosnabdevanja nastavkom započete realizacije regionalnih sistema za snabdevanje vodom, mogućnost realizacije hidroelektrana na Srednjoj i Donjoj Drini, sistema na Velikoj Moravi, upotpunjavanje i povećanje pouzdanosti sistema zaštite od poplava primenom aktivnih mera zaštite, pasivne odbrane dogradnjom linijskih zaštitnih sistema (nasipi, regulacije), mogućnosti povećavanja instalisanih snaga na više postojećih hidroelektrana (Đerdap 1 i 2, Bajina Bašta, Zvornik, Potpeć), kao i povećanje proizvodnje dogradnjom HE Vlasina, HE Piroć, iskorišćenje donjeg toka Dunava	Nekontrolisana izgradnja objekata u zoni izvorišta i na prostorima neophodnim za izgradnju vodne infrastrukture, veliko zaostajanje u razvoju kanalizacione infrastrukture naselja, zbog loše rešenog finansiranja vodoprivrede održavanje svih sistema (posebno zaštitnih) je krajnje redukovano, zbog čega se smanjuje njihova funkcionalnost i bezbednost, nekontrolisana eksploatacija peska i šljunka kao građevinskih materijala, zloupotreba HS DTD za odvođenje otpadnih voda i materija (bački magistralni kanal)
Postoji određen broj vršioca poštanskih usluga, što je dobra osnova za uvođenje liberalizacije u delatnosti i formiran radno sposoban kadar za pružanje elektronskih usluga	Otpori liberalizaciji u delatnosti, nedostatak sredstava za realizaciju svih planiranih aktivnosti
Brža valorizacija prirodnih resursa i neiskorišćenih kapaciteta putem većeg priliva SDI, uključenost Republike Srbije u međunarodne transportne i energetske koridore, zona slobodne trgovine sa zemljama JI Evrope, povećanje javno privatnog partnerstva	Sporost integracionih procesa Republike Srbije u EU, svetska finansijska i ekonomska kriza, tranziciono ekonomsko zaostajanje za okruženjem, nepovoljni demografski trendovi
Primena principa, standarda i modaliteta EU u politici podrške razvoju poljoprivrede i sela, investiranje u razvoj i modernizaciju	Otežan pristup na strana tržišta usled sporog uvođenja standarda kvaliteta i bezbednosti hrane, niska kupovno-sposobna tražnja na

prehrambene industrije, posebno na izvoru ekološki vrednih sirovina	domaćem tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i slaba osposobljenost lokalnih zajednica za unapređenje marketinga i privlačenje potencijalnih investitora u MSP agrobiznisa
Povećavanje teritorijalne i korporativne konkurentnosti i izvoza, posebno u okviru IZ/IP, slobodnih zona, podsticaj MSP u stvaranju regionalnih klastera u proizvodnom i uslužnom sektoru	Nedovoljna efikasnost i transparentnost za aktiviranje IP i IZ, neefikasna promocija IZ i IP, nedovoljnost finansija za izgradnju IZ i IP, kao i nerazvijeni modaliteti javno-privatnog partnerstva
Turistička regionalizacija/klasterizacija prostora Republike Srbije, uz ustanovljenje turističkih destinacija i rangiranje po prioritetima unapređenje turističkog smeštaja po međunarodnim standardima kvaliteta, dostupnost evropskih fondova i interes inostranog kapitala za razvoj turizma	Devastacija i gubljenje određenih prostora za turistički razvoj usled ugrožavanja prirode i životne sredine, zapuštanje etno-nasleđa sela i kulturnih dobara, nedovoljna regionalna integracija turističke ponude, nedostatak menadžerskog kadra i informatike za unapređenje smeštajnih kapaciteta, zapostavljanje domaće nauke i struke u turizmu, uz pretežno oslanjanje na strane eksperte
Mogućnosti postojanja građevinskog zemljišta u svim oblicima svojine, postojanje građevinskog zemljišta u javnoj svojini Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave, mogućnosti konverzije prava korišćenja u pravo svojine bez naknade i sa naknadom, u skladu sa Zakonom	Nedostatak veza politike građevinskog zemljišta sa urbanom, komunalnom i politikom razvoja lokalne ekonomije
Stvaranje efikasne mreže regionalnih institucija, za efikasno upravljanje regionalnom politikom, regionalna i prekogranična saradnja, finansijska mogućnost korišćenja predpristupnih fondova namenjenih regionalnom razvoju, prilagođavanje srednjeg i lokalnog nivoa NSTJ klasifikaciji	Usporena zakonska reforma (teritorijalna organizacija, regionalizacija, funkcionalna i finansijska decentralizacija), usporavanje evropskih integracija umanjuje alternativne izvore finansiranja regionalnog razvoja
Efikasnije korišćenje komparativnih prednosti regiona, gradovi generatori razvoja - jačanje veze sa okruženjem i funkcionalno povezivanje	Usporavanje zakonskih reformi uz nizak stepen transformacije i razvoja institucija, nedovoljna integrisanost u međunarodne tokove, demografska regresija i nezaposlenost, prostorno-regionalna nekonkurentnost, politička nestabilnost
Sprovođenje principa decentralizacije i policentrizma, razvijanje industrijskih klastera, podsticanje ulaganja: fiskalne, kreditne i druge povoljnosti	Strukturni problemi privrede (nerazvijen industrijski i agrarni konkurentski klaster), dalje povećanje regionalnih razlika i siromaštva
Uvođenje normi i standarda EU kojima bi se odvijao ujednačeniji proces planiranja prostora, podizanje svesti građana o prostornoj dimenziji međunarodne saradnje, podsticanje saradnje sa državama izvan EU	Odlaganje napredovanja Republike Srbije u započetim evropskim integracijama, nestandardizovanost informacione osnove u odnosu na evropsko i šire okruženje, neizvesnost u brzini usvajanja evropskih pravnih tekovina (AS) u Republici Srbiji



## II VIZIJA, PRINCIPI I CILJEVI PROSTORNOG RAZVOJA

Na osnovu analize i ocene stanja i problema prostornog razvoja Republike Srbije, kao i dosadašnjih tendencija u periodu posle usvajanja Zakona o Prostornom planu Republike Srbije (1996. godina):

- imajući u vidu realne i potencijalne kapacitete za prostorni razvoj, odnosno održivi ekonomski, socijalni i fizičko-ekološki razvoj u postojećem i unapređenom institucionalnom sistemu;
- vodeći računa o trenutnom i pretpostavljenom budućem eksternom uticaju na prostorni razvoj;
- pretpostavljajući dovršetak i unapređenje zakonodavnog okvira koji utiče na prostorni razvoj Republike Srbije;
- nastojeći da se građanima Republike Srbije obezbedi zdravo okruženje, kvalitetni i bezbedni uslovi života i rada;
- težeći obezbeđenju atraktivnih i efektivnih uslova za investiranje na održiv način.

Ovim planom se utvrđuje vizija, principi i ciljevi prostornog razvoja Republike Srbije i njenih regionalnih celina, u njenim Ustavom utvrđenim granicama.

### 1. Vizija prostornog razvoja Republike Srbije

*U pogledu prostornog razvoja dugoročna vizija Republike Srbije je da bude: teritorijalno utvrđena i regionalno uravnotežena, održivog ekonomskog rasta i konkurentna, socijalno koherentna i stabilna, infrastrukturno opremljena i saobraćajno pristupačna, očuvanog i zaštićenog prirodnog i kulturnog nasleđa, kvalitetne životne sredine, i funkcionalno integrisana u okruženje.*

Ka ostvarenju ove vizije Republika Srbija će uložiti posebne napore da:

- čvrsto uspostavi svoje granice i afirmiše svoj državni identitet kao i identitet svojih specifičnih regionalnih celina;
- iskoristi svoj geostrateški položaj u Evropi, zasnovan na transdržavnim potencijalima reka Dunava, Drine, Save i Tise, kao i venaca Karpatskih i Balkanskih planina;
- afirmiše funkcionalne prekogranične veze i kooperaciju sa susedima;
- očuva i proširi zaštićene prirodne celine kao i da obezbedi zaštitu i održivu upotrebu elemenata prirode u celini;
- očuva svoje kulturno i istorijsko nasleđe i obezbedi njegovo održivo uređenje i korišćenje;
- iskoristi svoj demografski kapital u zonama demografske koncentracije, odnosno znatno ga unapredi u zonama demografskog praznjenja sistematskom demografskom, populacionom i ekonomskom politikom;

- afirmiše i dosledno sprovede politiku policentrizma i decentralizacije, uz istovremenu funkcionalno-razvojnu integraciju jedinica lokalne samouprave;
- posebnim merama i politikom regionalnog razvoja podstakne razvoj i restrukturiranje nerazvijenih područja, uz istovremenu punu podršku daljem razvoju razvijenih područja na svojoj teritoriji;
- znatno poveća stepen pristupačnosti u saobraćajnom i infrastrukturnom pogledu, naročito u područjima koja zaostaju u razvoju;
- ustanovi novi sistem organizacije i distribucije javnih službi, kao i doslednu i strogu zaštitu elemenata od javnog interesa, odnosno javnog dobra;
- podstakne jačanje svesti kod građana, investitora i administracije na svim nivoima o značaju zaštite javnog dobra, uređenju teritorije i održivom prostornom razvoju;
- sistematski razvija i ažurira informacioni sistem o prostoru i učini ga dostupnim svima koje zanima prostorni razvoj Republike i njenih konstitutivnih celina;
- ubrzano racionalizuje i modernizuje administraciju u čijoj je nadležnosti razvoj i uređenje prostora, kao i definitivno sprečavanje bespravne gradnje, uz eliminaciju koruptivnih i drugih negativnih pojava koje drastično ugrožavaju prostorni razvoj Republike Srbije.

## 2. Opšti principi prostornog razvoja Republike Srbije

Pod osnovnim principima planiranja podrazumevaju se Vodeći principi za održivi prostorni razvoj evropskog kontinenta, usvojeni na 12. sednici Evropske konferencije ministara odgovornih za regionalno/prostorno planiranje (CEMAT), 2000. godine u Hanoveru<sup>6</sup>. Pored Vodećih principa, značajnu orijentaciju u prostornom razvoju Republike Srbije predstavljaju i Ljubljanska deklaracija o teritorijalnoj dimenziji održivog razvoja (CEMAT, 2003. godina), prilagođena za potrebe prostornog razvoja Republike Srbije, Teritorijalna agenda Evropske unije - Ka konkurentnijoj i održivoj Evropi raznovrsnih regiona (2007. godina)<sup>7</sup> kojom su obuhvaćeni ciljevi Lisabonske i Geteborške strategije, Lajpciška povelja (2008. godina)<sup>8</sup>, Kohezion politika Evropske unije<sup>9</sup> i drugi dokumenti od značaja za Republiku Srbiju u fazi pristupanja EU. Polaznu osnovu za definisanje vizije i ciljeva prostornog razvoja, čini stanje ključnih faktora prostornog razvoja i aktiviranje razvojnih potencijala Republike Srbije. Naročito će biti značajno jačanje održivosti, identiteta, konkurentnosti, kohezije i konkurentnosti, kao i unapređenje upravljanja prostornim razvojem Republike Srbije, s obzirom da u praksi prostornog planiranja u Republici Srbiji osnovni principi planiranja još uvek nisu zaživeli u meri u kojoj je to neophodno. Ističu se sledeći principi prostornog razvoja Republike Srbije od kojih su ključni navedeni i kao kriterijumi za ocenu dostignutog stepena prostornog razvoja Republike i pojedinih teritorijalnih jedinica:

- održivost, kao generalni princip koji mora biti primenjen kod svih aktivnosti u prostoru Republike Srbije;
- decentralizacija, kao ključni princip od kojeg zavisi stepen aktiviranja teritorijalnog kapitala na lokalnom i regionalnom nivou;
- dekoncentracija, racionalno i sistematsko rasterećenje većih centara u pogledu institucija, kadrova i sredstava na više tačaka na teritoriji Republike Srbije;
- teritorijalna kohezija, kao rezultat uravnoteženog socio-ekonomskog regionalnog razvoja;

- jačanje konkurentnosti, što podrazumeva dalji razvoj metropolitenskih područja i istovremeno jačanje i funkcionalno profilisanje slabo razvijenih regiona, posebno ruralnih i industrijskih;
- aktivna implementacija politike prostornog razvoja i učešće javnosti;
- policentrični teritorijalni razvoj, sa naglašenom ulogom gradova i funkcionalnih urbanih područja (ekonomski regioni, oblasti), kao i jačanjem veza na relaciji selo-grad;
- funkcionalna specijalizacija, poštujući komparativne prednosti u pogledu razvojnih potencijala regionalnih celina;
- formiranje i jačanje mreža gradova i naselja (klasteri) koje mogu da obezbede razvoj komplementarnih funkcija;
- unapređenje pristupačnosti informacijama i znanju preko elektronskih komunikacionih mreža razvijenih da pokrivaju čitave regione/državu;
- unapređenje saobraćajne dostupnosti kao dominantan faktor iskorišćenja teritorijalnih potencijala i uravnoteženog razvoja;
- razvoj kulturnog identiteta i teritorijalne prepoznatljivosti;
- permanentna edukacija građana i administracije;
- supsidijarnost predstavlja mogućnost rešavanja određenog problema na više nivoa odlučivanja, odnosno na onom nivou odlučivanja koji će obezbediti najveću efikasnost;
- striktno poštovanje zaštite javnog interesa, javnih dobara i javnog prostora;
- unapređenje i zaštita prirodnog i kulturnog nasleđa kao razvojnog resursa;
- smanjenje štetnog uticaja na životnu sredinu;
- javno-privatno partnerstvo;
- veća transparentnost kod odlučivanja o prostornom razvoju;
- transgranično, interregionalno i transdržavno funkcionalno povezivanje regionalnih i lokalnih jedinica.

---

<sup>6</sup> *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, adopted at the 12th Session of the European Conference of Ministries responsible for Regional Planning (CEMAT), Hanover, September 2000.*

<sup>7</sup> *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007.*

<sup>8</sup> *Leipzig Charter on Sustainable European Cities, Leipzig, 2007.*

<sup>9</sup> *EU Cohesion and Regional Policy 2007-2013, European Commission, Bruxelles.*

### 3. Osnovni ciljevi

Uspešan prostorni razvoj Republike Srbije, odnosno postepeno približavanje viziji njenog prostornog razvoja zahteva dostizanje serije osnovnih ciljeva, među kojima su prema svom značaju ravnopravno najvažniji sledeći:

## **1) URAVNOTEŽENIJI REGIONALNI RAZVOJ I UNAPREĐENA SOCIJALNA KOHEZIJA**

Teritorijalnu koheziju treba razumeti kao rezultat održivog aktiviranja celokupnog kapitala i potencijala onih teritorijalnih jedinica koje za to imaju odgovornost i kapacitet. To istovremeno znači i jačanje tzv. "mekog" kapitala (institucije, kadrovi, strateški planovi, kultura, obrazovanje i sl), naročito u onim delovima Republike Srbije koji nemaju odgovarajući kapacitet. Socijalna kohezija, kao cilj prostornog razvoja Republike Srbije, označava napor ka smanjenju razlika u stepenu razvijenosti i jačanju teritorijalne konkurentnosti Republike kao celine, ali i njenih regionalnih podcelina. Ovaj cilj će se dostići uz punu zakonodavnu i institucionalnu podršku politici uravnoteženog regionalnog razvoja, ravnomerne opremljenosti i dostupnosti saobraćajnoj i tehničkoj infrastrukturi, javnim službama i informacijama. Veći stepen dostupnosti infrastrukturi, službama i informacijama za sve stanovnike, usklađenost i održivost socio-ekonomskog razvoja, zaustavljeni negativni demografski trendovi i ravnomerniji prostorni razmeštaj stanovništva u balansiranom i policentričnom sistemu naselja, sa posebnom ulogom gradova i njihovih funkcionalnih područja, predstavljaju preduslove za unapređenje kohezije na regionalnom i nacionalnom nivou.

## **2) REGIONALNA KONKURENTNOST I PRISTUPAČNOST**

Rast konkurentnosti će biti omogućen razvojem urbanih centara, odnosno centara razvoja od nacionalnog i regionalnog značaja, uz puno aktiviranje teritorijalnih potencijala i jačanje teritorijalnog kapitala na principima održivosti. To zahteva efikasno sprovođenje svih tranzicionih i reformskih procesa koji mogu da aktiviraju regionalne razvojne potencijale zemlje - ljudske, materijalne i prirodne - i doprinesu da privreda Republike Srbije postane privlačna za investicije. Jačanje privredne konkurentnosti zahteva stvaranje "stabilnog i efikasnog tržišnog sistema privređivanja i konkurentne privrede sposobne da se suoči sa pritiskom konkurencije" (kriterijum iz Kopenhagena)<sup>10</sup>. Konkurentna privreda u specifičnom prostornom okruženju će da omogući veći privredni rast i povećani standard stanovništva. U tom smislu, jačanje nadležnosti i odgovornosti za kvalitetniji i efikasniji prostorni razvoj jedinica lokalne samouprave i regionalnih celina, uz sistematsku podršku države, treba da omogući da u žestokoj konkurenciji uspevaju oni koji povećavaju produktivnost, smanjuju troškove, jačaju institucije i investiraju u obrazovanje<sup>11</sup>. Jačanjem uloge obnovljenih i uređenih gradova, kao i njihove nadležnosti i odgovornosti, oni će postati generatori razvoja, utičući pre svega na funkcionalna područja, i prostornu integrisanost sa ruralnim okruženjem i oblastima i regionima u celini. Razvojem i modernizacijom svih mogućih vidova transportnih sistema biće unapređena pristupačnost regionalnih celina.

<sup>10</sup> *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine; Kriterijumi iz Kopenhagena (Copenhagen Criteria) - na sastanku Evropskog Saveta u Kopenhagenu 1993. godine, šefovi država ili vlada zemalja članica Evropske unije složili su se da će primiti u članstvo EU pridružene zemlje članice iz Centralne i Istočne Evrope koje izraze želju za tim. Te zemlje će postati punopravne članice kada ispune sledeće kriterijume: (1) stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i manjina, (2) postojanje efikasnog tržišnog privređivanja, (3) sposobnost preduzeća da izdrže tržišni pritisak snaga u Uniji i (4) sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva uključujući sprovođenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.*  
[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/criteria/index\\_en](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en).

### **3) ODRŽIVO KORIŠĆENJE PRIRODNIH RESURSA I ZAŠTIĆENA I UNAPREĐENA ŽIVOTNA SREDINA**

Unapređenje životne sredine biće zasnovano na racionalnom korišćenju prirodnih resursa, povećanju energetske efikasnosti, uz korišćenje obnovljivih izvora energije i uvođenje čistijih tehnoloških rešenja (posebno energetskih i saobraćajnih), temeljnom i sistematskom čišćenju Republike Srbije i principu regionalnog odlaganja otpada, znatnom smanjenju negativnih uticaja u urbanom i ruralnom okruženju, razvojem zelenih površina u gradovima, pošumljavanjem i uređenjem predela i drugim merama koje će obezbediti zdraviji i udobniji život u Republici Srbiji, u skladu sa višim standardima u Evropi. Poseban značaj će imati zaštita životne sredine i uređenje javnih prostora u naseljima kao i unapređenje merila životne sredine u ruralnim područjima i seoskim naseljima.

### **4) ZAŠTIĆENO I ODRŽIVO KORIŠĆENO PRIRODNO I KULTURNO NASLEĐE I PREDEO**

Zaštita i održivo korišćenje prirodnog i kulturnog nasleđa i prirodnih resursa činiće osnov identiteta Republike Srbije i njenih regionalnih celina, ali i osnovu budućeg privrednog/turističkog razvoja. U skladu sa prioritetima prostornog razvoja Republike Srbije, biće potrebno insistirati na daljem razvoju mreža vrednih/zaštićenih prirodnih celina i kulturnih predela sa posebnim naglaskom na ekološki, odnosno, kulturno osetljivim područjima. Prirodno i kulturno nasleđe će biti šticeeno, uređivano i korišćeno prema evropskim standardima, sa posebnim zadatkom povećanja zaštićenih prirodnih celina i sistematizacijom kulturnog nasleđa, kao i implementacijom Firentinske konvencije o predelu, evropskih i svetskih konvencija o zaštiti kulturnog nasleđa, konvencija i deklaracija koje se odnose na biodiverzitet, prirodne podsisteme i druga dokumenta.

### **5) PROSTORNO-FUNKCIONALNA INTEGRISANOST U OKRUŽENJE**

Funkcionalno povezivanje sa regionima u okruženju, odnosno teritorijalna kooperacija Republike Srbije, odvijace se u skladu sa evropskim principima prekogranične, interregionalne i transnacionalne saradnje (funkcionalni uticaji razvoja prelaze administrativno utvrđene granice na svim nivoima), i predstavljaće važan zadatak svih nivoa uprave u ostvarivanju prostorne integracije Republike Srbije u evropsko okruženje. Da bi se to ostvarilo, biće potrebna jasna i konstantna politika, kao i adekvatan zakonodavni okvir koji će omogućiti razvoj projekata u skladu sa evropskim i nacionalnim fondovima.

Takođe, biće potrebno i sistematsko plansko sagledavanje mogućnosti za implementaciju projekata u okviru saradnje jedinica lokalne samouprave ili regionalnih celina sa partnerima iz evropskog okruženja. Među temama koje su od značaja za formulisanje pomenutih projekata treba istaći zaštitu životne sredine, zaštitu i povezivanje prirodnog i kulturnog nasleđa, razvoj tehničke infrastrukture i saobraćaja, poljoprivrede, turizma i dr. Isto važi i za unutarregionalne integracije.

## **4. Operativni ciljevi**

Ka dostizanju osnovnih ciljeva Republika Srbija i sve teritorijalne jedinice koje imaju nadležnost u oblasti prostornog razvoja nužno će morati da poštuju seriju međuzavisnih prioriteta odnosno operativnih ciljeva. To su:

- zaštita, kontrolisano i održivo korišćenje prirode, prirodnih resursa, prirodnog i kulturnog nasleđa;

- sistematsko čišćenje prostora Republike Srbije od otpada, sanacija, rekultivacija i rehabilitacija područja sa najugroženijom životnom sredinom (borsko-majdanpečki, kolubarski i kostolački rudarski kompleks, pančevački privredni kompleks, prostor između Kosovske Mitrovice i Obilića, kontaminirana područja, zagađene reke i jezera, kanali u Vojvodini i dr);

- zaustavljanje i stroga kontrola neracionalnog širenja građevinskih područja i veće angažovanje braunfilda odnosno pažljiv i racionalniji pristup grinfield investicijama; naporedo sa strogom i doslednom prevencijom, sprečavanjem i sankcionisanjem bespravne izgradnje uz maksimalnu zaštitu javnih dobara (zaštićena područja i koridori, uređeni predeli, prirodno i kulturno nasleđe, javni prostori u naseljima, javni objekti i dr);

- ublažavanje negativnih demografskih procesa i njihovo preusmeravanje posebnim merama ekonomskog i socijalnog razvoja, naročito za zaustavljanje emigracije mladog stručnog i naučnog kadra i njihovo angažovanje na "spašavanju" i revitalizaciji nerazvijenih područja;

- podrška policentričnom razvoju, jačanjem uloge srednjih i malih urbanih centara i sprovođenjem dosledne politike policentrizma i decentralizacije;

- jačanje pozicije beogradskog i novosadskog metropolitenskog područja njihovim intenzivnijim povezivanjem i afirmisanjem kao jedne od regionalnih kapija jugoistočne Evrope, afirmacija niškog metropolitenskog područja kao buduće kapije na jugu Srbije uz ubrzaniji razvoj funkcionalnog urbanog područja Kragujevca, Užica i Zaječara;

- planski osmišljen razvoj ruralnog područja zasnovan na povezivanju sa funkcionalnim urbanim područjima i/ili na programima rehabilitacije;

- ravnomernija mreža objekata i usluga javnih službi usklađena sa razmeštajem i potrebama stanovništva, a naročito službe socijalne zaštite;

- prevencija i najstroža kontrola pojave bespravne izgradnje uz istovremeni razvoj sistema socijalnog i dostupnog stanovanja;

- konstantno i institucionalno podržano smanjivanje razlika između razvijenih i nerazvijenijih područja na svim nivoima od državnog do lokalnog;

- razvoj privrednih aktivnosti u skladu sa karakteristikama prostornih celina i njihovim realnim kapacitetima;

- povećana saobraćajna pristupačnost i opremljenost prostora tehničkom infrastrukturom;

- kapitalno investiranje u strateški značajnu infrastrukturu (saobraćajnu, energetska, elektronsku komunikacionu mrežu i opremu) na pravcima prema jugu i jugozapadu kao i na pravcima koji povezuju zapadnu i istočnu Srbiju;

- poboljšanje energetske efikasnosti i korišćenje obnovljivih izvora energije;

- prioritarna i selektivna podrška izabranom broju propulzivnih područja, uz istovremenu podršku pojedinim nerazvijenim područjima sa značajnim teritorijalnim potencijalom, u prvom

redu u južnoj i istočnoj Srbiji i na području severnog Kosova (u okviru integracijskih procesa unutar teritorije Republike Srbije);

- funkcionalno povezivanje sa zemljama u okruženju uz podršku lokalnim i regionalnim jedinicama za prekograničnu i interregionalnu kooperaciju;

- jačanje stručne i institucionalne osposobljenosti i odgovornosti za upravljanje prostornim razvojem, sistematskom edukacijom administracije i jačanjem svesti građana o prioritetima prostornog razvoja, unapređenjem informacionog sistema o prostoru, eliminacijom korupcije i drugih negativnih pojava koje deluju na prostorni razvoj Republike Srbije.

Ovi ciljevi se preciziraju i razrađuju kroz ciljeve tematskih oblasti ekološkog, socijalnog i ekonomskog razvoja.

### III SCENARIJI I KONCEPCIJA PROSTORNOG RAZVOJA

#### 1. Scenariji prostornog razvoja Republike Srbije

Put ka ostvarenju postavljenih osnovnih ciljeva prostornog razvoja Republike Srbije je pun neizvesnosti zbog globalne ekonomske krize, mogućih političkih prepreka na putu dalje integracije Republike Srbije u Evropsku Uniju, unutrašnjih ekonomskih i socijalnih poteškoća kao i nedovršenog i nedovoljno koordiniranog zakonodavnog okvira. Problem predstavlja i nepotpuna statistička osnova odnosno problem nedostajućih podataka za AP Kosovo i Metohija.

Ostvarenje ciljeva, kao i prioriteta u kritičnoj ekonomskoj i neizvesnoj političkoj situaciji moguće je pretpostaviti u kontekstu dva scenarija:

- scenario održivog prostornog razvoja;
- scenario recesivnog rasta.

Otvorena pitanja koja su prethodila definisanju dva scenarija sa odgovarajućim varijantama su:

- nejasna budućnosti Republike Srbije po pitanju članstva u EU (kad i pod kojim uslovima), uz istovremeno pretežno opredeljenje Republike Srbije ka EU;
- relativno eksplicitno opredeljenje za primenu mera i standarda u skladu sa EU standardima i dokumentima koji su uslov za EU članstvo, dok se značaj ostalih zanemaruje ili stavlja u drugi plan; sporo redefinisane postojećih mera i standarda, i veoma spora primena;
- opredeljenje ka regionalnim integracijama i saradnji sa susednim zemljama, više u vidu odgovora na iskustva međunarodne zajednice ili uslova koje potencijalno članstvo u EU postavlja, nego u vidu eksplicitnog i iskrenog opredeljenja;
- dvojni stav u pogledu razvijanja saradnje, partnerstva i razvoja civilnog društva; sa jedne strane, deklarativna opredeljenost, sa druge, nedovoljno ohrabrujući rezultati u praksi;
- negativni efekti svetske krize koji će usporiti i umanjiti priliv investicija u zemlju, pokretanje novih investicionih ciklusa i ulaganje u kapitalne objekte;

- recesivni tokovi ekonomskog razvoja - negativne vrednosti BDP, investicija, zaposlenosti, porast spoljnog duga u toku narednih tri do četiri godine i očekivanje oporavka posle 2014. godine;

- spori procesi institucionalne i pravne tranzicije ka savremenoj i na principima prava uređene države;

- deklarativne opredeljenosti ka održivom razvoju uz istovremenu slabu implementaciju.

U skladu sa očekivanim negativnim efektima globalne krize i neizvesnom budućnošću, ostvarenje postavljenih ciljeva i pristup u definisanju scenarija razvoja je da se mogući budući razvoj sagledava kroz dva moguća scenarija, od kojih svaki izaziva seriju posledica na prostorni razvoj Republike Srbije, i to:

- scenario recesivnog rasta sa elementima kriznog upravljanja podrazumeva slabe strukturne promene, nastavak negativnih razvojnih kretanja, sporo i delimično rešavanje problema prostornog razvoja, pod okriljem globalne ekonomske krize. Ovaj scenario simulira postojeće stanje uz pretpostavku da neće trajati duže od 3-4 godine;

- scenario održivog prostornog razvoja podrazumeva održivi privredni rast i uravnotežen regionalni razvoj, racionalnu prostornu organizaciju gradova, ruralnog područja, naselja, efikasno i racionalno korišćenje resursa, povećanje teritorijalnog kapitala, viši standard i razvijenost, bolje uslove življenja stanovništva, očuvanu prirodu i životnu sredinu. Ovaj scenario simulira pretpostavljenu transformisanu i uređenu državu koja bi mogla da se očekuje u predpristupnoj fazi pridruživanja Evropskoj uniji.

### **1.1. Scenario recesivnog rasta sa elementima kriznog upravljanja**

Scenario recesivnog rasta sa elementima kriznog upravljanja, pre svega treba da omogućiti prepoznavanje:

1) prioriternih projekata koji ne trpe odlaganje ili ne mogu biti odlagani i za koje su već opredeljena/prepoznata sredstva/izvori finansiranja ili za koje se procenjuje da će biti moguće obezbediti sredstva/izvore finansiranja;

2) projekte za čiju realizaciju se procenjuje da ne angažuju veća sredstva, odnosno da su u okvirima raspoloživih ili očekivanih finansijskih kapaciteta (države, lokalne samouprave), i koja su od značaja za prostorni razvoj zemlje, regiona ili lokalnog nivoa;

3) projekte za koje se ocenjuje da su od značaja za prostorni razvoj zemlje i čija realizacija će uslediti posle 2014. godine odnosno u periodu posle otpočinjanja oporavka od krize.

Izbor projekata označenih pod 1) vrši se na osnovu procene prioriteta, odnosno rešavanja prioriternih problema, naspram nečinjenja, tj. odlaganja - *status quo*, izvodljivosti u okviru tekućih i očekivanih (izglednih) ograničenja, pre svega finansijskih, neophodnih za realizaciju, a zatim i kapaciteta nosioca realizacije. Niz projekata koji ne angažuju veća sredstva, a koja su od značaja za prostorni razvoj zemlje je moguće pokrenuti u ovom periodu. To su najčešće oni projekti koji nose popularan naziv "veliko spremanje", a koji se odnose npr. na donošenje lokalnih urbanističkih ili prostornih planova, primenu ekoloških standarda u alokaciji zemljišta za razne urbane/prostorne aktivnosti ili korišćenju prostora, kompletiranju zakonodavno-regulativne materije, ekoloških akcija trajnog i sistematskog karaktera kao što je akcija "Očistimo Srbiju", edukacije lokalnih uprava, podizanju kapaciteta institucija i lokalnih uprava, samopomoći. Za veliki broj ovih projekata ili inicijativa već postoji



inostrana finansijska podrška kojoj Republika Srbija ima pristup pa na taj način postaju i izvodljiviji. Značaj ovih projekata je ogroman jer mobilise pozitivnu energiju kod ljudi i daje veru da je moguć pomak i u kriznim situacijama. Ujedno, ovi projekti su priprema za postkrizni period. Sa druge strane, poželjno je kao odgovor na krizu i spremnost za postkrizni period da se pokrenu projekti koji su problemski razvojno orijentisani i čija se realizacija očekuje u periodu posle krize. Samim tim, ovi projekti ne spadaju u prioritete.

## **1.2. Scenario održivog prostornog razvoja**

Scenario održivog prostornog razvoja podrazumeva reformisan i definisan:

- pravno-institucionalni okvir Republike Srbije kao članice EU (kandidata za članstvo u EU), što podrazumeva: izgrađena i usklađena institucionalna rešenja u planiranju i upravljanju, pravno definisan integrativni značaj i efikasan sistem prostornog planiranja i upravljanja, definisan sistem dugoročnog sektorskog i strateškog planiranja na principima održivosti, efikasnu i doslednu primenu modernih institucionalnih - organizacionih aranžmana, razvijen regionalni nivo prostornog planiranja i upravljanja, razvijene tržišne institucije, mehanizme i instrumente, jačanje javne i institucionalne kontrole, decentralizovan sistem odlučivanja, izgrađene značajne administrativne kapacitete za promene na svim nivoima, kooperativno ponašanje aktera, visok kvalitet obrazovnih institucija, jačanje saradnje sa zemljama EU i okruženjem, sputavanje monopola, korupcije i spekulacija, razvijenu svest o poštovanju zakona o građenju;

- tržišno-ekonomski i razvojni okvir u kome je: prilagođavanje i kontrola rasta tržišnih i globalizacijskih procesa na održivoj osnovi, uspešno završen tranzicioni proces reformi, obezbeđen rast konkurentnosti i produktivnosti privrede, minimiziran rizik i neizvesnost, definisan mehanizam i instrumenti za privlačenje novih stranih direktnih investicija i domaćih ulaganja uz porast investicione aktivnosti, privreda restrukturirana po modelu eko - eko, održiva proizvodnja i potrošnja, politika održivog razvoja privrede uz opadanje uloge prerade sirovina, energenata i primarne prerade resursa, razvoj zasnovan na znanju i inovacijama i efikasnosti korišćenja resursa, zastupljen rast izvoza, definisano održivo korišćenje ne/obnovljivih resursa, obezbeđeno funkcionisanje strukturnih promena privrede ka eko-efikasnim granama i aktivnostima, pokrenut proces reindustrijalizacije i razvoja *high tech*, prisutan rast ukupne zaposlenosti, primena i difuzija inovacija i informaciono-komunikacionih tehnologija u većini sektora, obezbeđen ambijent za nastanak novih i inovativnih firmi;

- makroekonomski okvir sa: održivim privrednim rastom, makroekonomskom stabilnošću, prevaziđenim uticajima finansijske, ekonomske i dužničke krize, projekcijama sinteznih pokazatelja (BDP, BDV, investicije, zaposlenost, spoljni dug, budžetski deficit, produktivnost, itd.), uravnoteženim regionalnim razvojem, razvijenim regionalnim klasterima;

- demografski okvir: cilj prostog obnavljanja stanovništva je neophodan i najvažniji, ali u uslovima starenja stanovništva, depopulacije, kao i smanjenog fertiliteta je nedostižan u kratkoročnom i srednjeročnom periodu. Neusklađenost proklamovanih ciljeva u PPRS-u iz 1996. godine, kao i ciljeva iz drugih strateških dokumenata u periodu posle 2000. sa rezultatima u podsticanju rađanja još više produbljuje jaz između poželjnog i potrebnog, s jedne, i ostvarenog demografskog oporavka, sa druge strane. Mogući scenariji demografskog razvoja Republike Srbije do 2020. godine su optimistički ili scenario maksimalnog broja i pesimistički ili scenario minimalnog broja stanovnika. Nije realno očekivati značajne promene u kretanju prirodne komponente u planskom horizontu, zbog čega razlika između ovih nije značajna. Sa druge strane, migracioni faktor može bitno uticati na scenarije demografske razvoja, posebno u slučaju ulaska Republike Srbije u EU, što može uticati na smer i intenzitet migracija. U suprotnom, pretpostavlja se dalji trend negativnog migracionog obrasca;

- socijalni okvir koji podrazumeva: moderno, pravično i prostorno uravnoteženo društvo, negovanje društvenog dijaloga i konsenzusa, jake lokalne i regionalne koalicije, sanirane glavne socijalne probleme, blagi rast standarda i kvaliteta života, podnošljivi nivo nezaposlenosti, ublažavanje nivoa siromaštva, društvenu participaciju, smanjenu stopu kriminala, razvijenost socijalnih institucija i društvene brige;

- ekološki okvir u kome je: povećana uloga zaštite životne sredine u politici lokalnog razvoja, prostornim i sektorskim planovima i odlukama o razvoju, obezbeđena primena EIA, SEA i IPPC za razvojne planove, programe i projekte u primeni ekoupravljanja, poslovanje na principima održivog biznisa, učešće javnosti u donošenju odluka o lokaciji i razvoju, smanjeno ili eliminisano negativno dejstvo efekata razvojnih projekata na životnu sredinu, jasni ekološki kriterijumi u korišćenju prostora, očuvana priroda, životna sredina i kulturno nasleđe;

- prostorno-urbani okvir i opcije znače: smanjenje ograničenja za održivi prostorni razvoj, kreiranje konkurentskih prednosti i promocija regionalnih i lokalnih potencijala prostora na osnovu jačanja teritorijalnog kapitala, prostorna integracija struktura i procesa, teritorijalna kohezija na različitim nivoima, jačanje konkurentnosti prostora gradova i regiona u Republici Srbiji, posebno gradova srednje veličine, promovisanje prednosti metropolitenskog prostora, prostorna integrisanost razvojnih koridora, urbanih centara, "gradova kapija", kapitalnih terminala i punktova u organizaciji prostora, razvijeni instrumenti politike metropolitenskog razvoja, smanjenje broja nerazvijenih područja, urbana obnova i obnova sela na održivim osnovama, privredni rast u ruralnom i prigradskom području, industrijski razvoj kao važan činilac regionalne prostorne kohezije, disperzija kvalitetnih usluga javnih službi, osnivanje novih lokacionih formi privrede i industrije - industrijskih zona i parkova, tehnoloških parkova, biznis inkubatora za MSP, disperzija industrijskih lokacija, policentrični teritorijalni razvoj, lokacije industrije u urbanom tkivu ("braunfild" lokacije).

Tabela 7. Scenariji prostornog razvoja Republike Srbije

Varijanta 1: Negativan privredni rast i dezintegrisan prostorni sistem	Varijanta 2: Negativan privredni rast i integrisan i delimično regulisan prostorni sistem
Dezintegrisan, neregulisan prostorni sistem;	Delimično regulisan prostorni sistem;
Nepovezan prostor sa EU;	Povezan prostor sa EU;
Marginalan značaj planiranja prostora i urbanog razvoja;	Povećan značaj planiranja prostora i urbanog razvoja;
Visoko centralizovan sistem, trend smanjenja regionalne kohezije;	Delimično centralizovan sistem, blagi trend povećanja regionalne kohezije;
Ubrzana metropolizacija i prostorna koncentracija u 20 gradova;	Metropolizacija i prostorna koncentracija u gradovima;
Jaka demografska recesija;	Nesmanjen trend demografske devastacije;
Devastiran, nestandardizovan privredni sistem;	Restrukturiran, standardizovan privredni sistem;
Resursno vođen rast, izvozna struktura nekonkurentna;	Resursno vođen rast, blago povećanje konkurentnosti izvozne strukture;
Neizgrađeni vitalni infrastrukturni koridori;	Nedovršena izgradnja vitalnih infrastrukturnih koridora;
Institucionalno neizgrađen sistem;	Institucionalno kompatibilan sistem sa EU;
Trend povećanja socijalne isključenosti;	Trend povećanja socijalne isključenosti;
Ekstremno visoki ekološki rizici;	Ekološki rizici pod kontrolom;

Ekonomске odluke pod velikim političkim uticajem.	Ekonomске odluke pod smanjenim političkim uticajem.
Varijanta 3: Pozitivan privredni rast i neintegrisan i delimično regulisan prostorni sistem	Varijanta 4: Pozitivan privredni rast i integrisan prostorni sistem
Parcijalan, selektivno regulisan prostorni sistem;	Regulisan prostorni sistem;
Nepovezan prostor sa EU;	Teritorijalno povezan prostor sa EU;
Trend povećanja značaja planiranja prostora i urbanog razvoja;	Efikasno i racionalno planiranje prostora i urbanog razvoja;
Centralizovan sistem, trend smanjenja regionalne kohezije;	Decentralizovan sistem, trend povećanja regionalne kohezije;
Povećanje stepena metropolizacije i prostorne koncentracije u gradovima;	Jačanje unutrašnje teritorijalne kohezije, podsticanje konkurentnosti gradova ("gradova kapija"), regiona i oblasti, afirmacija prednosti;
Delimična demografska revitalizacija;	Postepena demografska revitalizacija;
Restrukturiran, selektivno standardizovan privredni sistem;	Održiv privredni rast, razvoj baziran na znanju;
Investiciono-inovaciono vođen rast, trend povećanja konkurentnosti izvozne strukture;	Konkurentan, standardizovan privredni sistem;
Izgrađeni vitalni infrastrukturni koridori;	Izgrađeni vitalni infrastrukturni koridori;
Nedovršen institucionalni sistem;	Institucionalno zaokružen sistem;
Trend povećanja socijalne uključenosti;	Socijalno izbalansirano društvo, nizak rizik siromaštva, visoka socijalna uključenost;
Visoki ekološki rizici;	Ekološki rizici pod kontrolom;
Ekonomске odluke pod značajnim političkim uticajem	Ekonomске odluke izvan političkog uticaja.
Onemogućen (1) ili usporen (3) proces integracije sa EU	Omogućen (2) ili ubrzan (4) proces integracije sa EU

## 2. Konceptija prostornog razvoja Republike Srbije

Smatrajući viziju putokazom na dugotrajnom putu ka efikasnom prostornom razvoju Republike Srbije, principe načinom i pravilima ponašanja koji će kontrolisati prostorni razvoj, a ciljeve strukturnim orijentirima na tom putu punom mogućnosti ali i pretnji, koncepcijom prostornog razvoja Republike Srbije utvrđuju se osnovna opredeljenja, ključna rešenja i propozicije kojih će biti dužni da se drže i da ih primenjuju svi nadležni organi, organizacije i institucije državnog, regionalnog i lokalnog nivoa. Na osnovu iskustva iz izrade i primene Prostornog plana Republike Srbije (1996. godina) kao i saznanja o procesima u prostornom razvoju Republike Srbije u periodu njegove primene do 2009. godine, ovim prostornim planom se sagledava perspektiva dugoročnog prostornog razvoja uz uvažavanje veoma otežanih i u najvećoj meri neizvesnih internih (finansijska i ekonomska kriza, nepotpuno zakonodavstvo) i eksternih faktora razvoja (međunarodni odnosi i odnos međunarodne zajednice prema AP Kosovo i Metohija). Radi toga, ovaj prostorni plan utvrđuje okvir budućeg prostornog razvoja usmeren ka dva vremenska horizonta. Horizont realnih mogućnosti je sagledan prema institucionalnim, organizacionim i finansijskim mogućnostima do 2014. godine. Horizont pretpostavljenih mogućnosti je sagledan prema scenariju po kome se očekuje da Republika Srbija postane članica Evropske Unije pre 2020. godine. U oba vremenska horizonta ovaj prostorni plan omogućava ostvarenje ciljeva usmerenih ka dugoročnoj viziji, veće ravnoteže ekonomskog, demografskog, socijalnog i fizičko-ekološkog

razvoja na državnom i regionalnom nivou. Osnovno plansko opredeljenje jeste dugoročni uravnoteženiji i održiv prostorni razvoj države i svih njenih konstitutivnih teritorijalnih jedinica mobiliziranjem razvojnih potencijala, većim angažovanjem i razvojem teritorijalnog, socijalnog, humanog i kulturnog kapitala i svih regionalnih celina (regiona, NSTJ 2) i podcelina (oblasti, NSTJ 3).

Približavanje i viši kvalitet življenja i rada u urbanim i ruralnim područjima omogućiće očuvanje i jačanje njihovog demografskog i humanog kapitala i podsticati povoljniju distribuciju stanovništva zasnovanu na teritorijalnom kapitalu područja.

Uporedo s tim, jača i konkurentnija pozicija Republike Srbije i njenih regionalnih celina ostvarivaće se povećanjem pristupačnosti, jačanjem funkcionalnih veza, artikulisanjem kako regionalnog i nacionalnog, tako i urbanog i ruralnog identiteta i, posebno, očuvanjem i unapređenjem kvaliteta životne sredine.

Za uravnoteženiji prostorni razvoj Republike Srbije ključnu ulogu imaće privlačni, konkurentni i inovativni urbani centri u funkcionalnoj konstelaciji sa ruralnim okruženjem. U tom pogledu najdinamičniji i najsnažniji urbani centri Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš, na središnjoj osovini sever-jug, biće nosioci prostornog, odnosno integrisanog i održivog razvoja kako svojih metropolitenskih područja tako i Republike Srbije u celini, uz neophodnu podršku većih regionalnih centara, pre svega Užica u zapadnom i Zaječara u istočnom delu Srbije, kao i gradova u Šumadijskoj i Pomoravskoj oblasti koji će dobiti podršku za ubrzaniji razvoj kao fokusne tačke regiona kojima pripadaju. Relativnu ravnotežu ovim urbanim centrima predstavljaju veći regionalni centri na zapadu i istoku Srbije i njihova funkcionalna urbana područja, koji će dobiti podršku za ubrzaniji razvoj kao regionalne fokusne tačke.

Ključni generator razvoja je Grad Beograd sa svojim kapacitetima i potencijalima, koji će da ostane fokusna tačka ekonomskog i socijalnog razvoja Republike Srbije uz nužnu pretpostavku funkcionalnog povezivanja sa metropolitenom Novog Sada i opštinama u okruženju koje su sa njim u intenzivnoj funkcionalnoj vezi. Povezivanje metropolitenskih područja Novog Sada i Beograda značajno je pre svega sa stanovišta njihovog položaja na raskršću evropskih koridora VII i X, i boljeg pozicioniranja među evropskim metropolitenskim područjima. Specifičan značaj će imati i manji urbani centri, relativno dobro raspoređeni širom teritorije Republike Srbije. Poseban značaj u ovom smislu imaće i perspektivno funkcionalno povezivanje sa Kosovskom Mitrovicom i Prištinom.

U ostvarivanju uravnoteženijeg prostornog razvoja značajnu ulogu imaće dinamičnija urbano/ruralna struktura Republike koju će ostvarivati značajan deo seoskih i prigradskih naselja funkcionalno vezanih sa urbanim centrima, to jest u obuhvatu funkcionalnih urbanih područja. Umrežavanjem funkcionalnih urbanih područja i funkcionalnim povezivanjem opština oko većih razvojnih projekata, odnosno formiranjem razvojno-funkcionalnih regiona (oblasti - NSTJ 3), pojedini više ili manje razvijeni delovi Republike Srbije treba da ojačaju svoje razvojne kapacitete u skladu sa dostignutim stepenom konkurentnosti i pristupačnosti nužne za ubrzaniji i kvalitetniji razvoj. Ovo svakako zahteva i preispitivanje načina upravljanja odnosno odgovornosti uprave i institucija za ostvarenje većeg stepena razvijenosti lokalnih jedinica i regionalnih celina.

Ostvarivanje uravnoteženijeg regionalnog razvoja i jačanja teritorijalne kohezije biće predmet posebne pažnje i koordinacije regionalnog planiranja i regionalnog prostornog planiranja za razvoj sistema funkcionalnih urbanih područja, odnosno povezivanje urbanih centara, odnosno povezivanje urbanih centara sa naseljima u funkcionalnom okruženju, preko kojih će se znatnije aktivirati resursi i kapaciteti pojedinih oblasti. Za ovo će u prvoj fazi, do 2014. godine, biti nužna podrška države (saobraćajna i infrastrukturna pristupačnost, poreske intervencije radi privlačenja investicija, stručna pomoć i sl), naročito na devastiranim,

ekonomski i socijalno teško ugroženim područjima, kako bi se ojačao njihov demografski i ekonomski kapacitet. Za delove teritorije Republike Srbije izvan funkcionalnih urbanih područja regionalne institucije će definisati posebne projekte kojima će se ti delovi revitalizovati, razvijati i uređivati u skladu sa teritorijalnim potencijalima, koncepcijom i prioritetima zaštite i održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara i održivog razvoja poljoprivrede, vodoprivrede, turizma i drugih ekonomskih aktivnosti. Pojedina periferna, udaljena i nedovoljno integrisana ruralna područja, sa slabim teritorijalnim potencijalom, predeono će se uređivati i sezonski koristiti, ili će prednost biti data prirodnim procesima prema opredeljenjima zaštite i održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara.

Poseban značaj za budući prostorni razvoj Republike Srbije imaće prostorna integracija Republike Srbije i njenih regiona i opština u okruženje. Ovo će de bude ostvareno na tri nivoa: prekogranično, međuregionalno i transdržavno. U periodu do 2013. godine, prekogranična i transnacionalna saradnja će se prevashodno odvijati u okviru EU programa teritorijalne/prostorne saradnje (INTERREG IV) i to IPA CBC programa saradnje između regiona i opština Republike Srbije i Mađarske (infrastruktura, životna sredina, privreda, obrazovanje i kultura), Republike Srbije i Rumunije (privredni i društveni razvoj, zaštita životne sredine, upravljanje vanrednim situacijama) i Republike Srbije i Bugarske (infrastruktura, zaštita životne sredine, institucionalno, obrazovno i poslovno povezivanje, održivo korišćenje resursa), kao nastavka saradnje iz prethodnog programskog perioda, ali i regiona i opština Republike Srbije i Republike Hrvatske (održivi društveno-ekonomski razvoj), Republike Srbije i Bosne i Hercegovine (poboljšanje produktivnosti i konkurentnosti privrednih, ruralnih i resursa životne sredine) i Republike Srbije i Republike Crne Gore (unapređenje privredne saradnje, saobraćajno povezivanje, razvoj turizma), kao novih programa susedske (međupštinske) saradnje.

Prevazilaženje zaostatka u saradnji sa Makedonijom i Albanijom će, takođe, biti nužna orijentacija u perspektivi (saobraćaj, infrastruktura, turizam, zaštita nasleđa, ekonomija, životna sredina) kako bi se time podstakao brži razvoj opština na jugu Srbije. Transnacionalna saradnja će se u periodu do 2014. godine odvijati u okviru Transnacionalnog programa saradnje za Jugoistočnu Evropu sa sledećim prioritetnim oblastima: podsticanje inovacija i preduzetništva; zaštita i unapređenje životne sredine; unapređenje pristupačnosti; razvoj transnacionalnih sinergija za održiva područja rasta.

Programi saradnje u periodu 2014-2020. godina biće definisani u skladu sa statusom Republike Srbije u procesu evrointegracija. Eventualno članstvo Republike Srbije u Evropskoj uniji omogućilo bi, u tom smislu, uključivanje i u zvanične EU programe strukturnih fondova. Međuregionalna kooperacija ostvarena u saradnji Banata sa županijama i regionima u Mađarskoj i Rumuniji (DKTM Evroregion) nastaviće se uz očekivano preciziranje razvojnih projekata radi konkurisanja kod fondova Evropske Unije. Isto se odnosi i na oblast severozapadne Bačke i saradnju sa hrvatskom i mađarskom stranom, na aktiviranje saradnje u prekodrinskom pojasu kao i na oživljavanje saradnje regiona u istočnoj Srbiji sa regionima u Rumuniji ("Gvozdena vrata") odnosno u jugoistočnoj Srbiji sa Bugarskom, Makedonijom i Crnom Gorom. Preko evropskog programa INTERREG podršku će dobiti i međuregionalna saradnja regiona i oblasti u Republici Srbiji sa regionima u Evropi. Poseban značaj će imati prekogranična saradnja sa regionima Republike Srpske odnosno Bosne i Hercegovine, a u perspektivi sa Albanijom preko AP Kosovo i Metohija.

Transdržavna kooperacija Republike Srbije odnosno njenih regiona i oblasti će da se ostvari oko velikih transdržavnih sistema među kojima su najznačajniji Koridor X, Koridor VII (Podunavlje), Podrinje, Posavina i Karpati, u skladu sa potpisanim konvencijama o saradnji Republike Srbije sa zemljama duž tih sistema. Ovim Republika Srbija treba da potvrdi i unapredi svoj geostrateški položaj u evropskom okruženju. Funkcionalno povezivanje sa Ruskom federacijom, u oblasti energetike pre svega, dalje treba da unapredi postojeće

privredne kapacitete i konkurentnost Republike Srbije. Kao punopravni član Ujedinjenih nacija, Republika Srbija preko organizacije UNESCO će da učestvuje u programima sa značajnijom prostornom dimenzijom, kao što su program "Čovek i biosfera" (MAB) i program "Svetska baština" (*World Heritage*). Pored Uneska, aktivnosti iz oblasti prostorno-razvojne politike u Republici Srbiji imaju i program UN za razvoj (UNDP) i program UN za naselja (*UN Habitat*). Oba programa sprovode aktivnosti za podršku lokalnom razvoju - prvi je aktivan u podršci opštinama u jugozapadnom delu Republike Srbije, a drugi u sedam gradova/opština (Pančevo, Stara Pazova, Kraljevo, Kragujevac, Valjevo, Čačak i Niš). U okviru Saveta Evrope Republika Srbija će i dalje da učestvuje kao član Konferencije evropskih ministara prostornog planiranja (CEMAT) koja održava međunarodne konferencije svake treće godine na kojima se usvajaju povelje, deklaracije, principi i drugi međunarodni dokumenti od značaja za prostorni razvoj. Drugo telo Saveta Evrope je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope CLRAE, koji, za razliku od CEMAT-a koji podržava saradnju na državnom nivou, to čini na regionalnom i lokalnom nivou. Pored navedenih okvira saradnje, Republika Srbija učestvuje i u brojnim inicijativama koje tretiraju strateške teme poput zaštite i razvoja na području Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope, Podunavlja, Karpata, Save itd, kao i u interesnim prostornim grupacijama - evroregionima ("Dunav-Kriš-Mureš-Tisa", "*Danube 21*", "*Euroregion Eurobalkans* - Niš-Sofija-Skopje", "Drina-Sava-Majevica", "Stara Planina", "Nišava"). Poseban vid integracije predstavlja i usklađivanje strateških opredeljenja Republike Srbije i nacionalnih planskih dokumenata susednih zemalja.

## **2.1. Socijalna koherentnost**

Demografski kapital Republike Srbije predstavlja jedan od najkritičnijih ograničavajućih faktora za njen budući prostorni razvoj. S obzirom da je deterministički sistem fertiliteta izuzetno složen, a stanovništvo autonoman sistem koji ne reaguje automatski na promene iz okruženja, moguće je očekivati da će se nepovoljni tokovi u prirodnom obnavljanju stanovništva nastaviti. Ako se ovi trendovi hitno ne uspore i ne preusmere aktiviranjem i boljim korišćenjem resursa svake lokalne sredine, u bliskoj budućnosti će nastati biološko izumiranje u velikom broju seoskih naselja i u nizu regiona. Preporuke državama i vladama od strane međunarodnih relevantnih institucija sadrže zalaganja za aktivan odnos prema migracijama stanovništva, putem formulisanja i sprovođenja mera migracione politike u sklopu populacione i drugih razvojnih politika. Stoga je potrebno unapređenje društveno-ekonomskih mera i programa u cilju usmeravanja poželjnih trendova u razmeštaju stanovništva, unutrašnjim i međunarodnim migracijama. Ostvarenje cilja ravnomernijeg razmeštaja stanovništva moguće je postići razvojem policentričnog modela urbanizacije i politikom regionalnog razvoja, koji bi trebalo da umanje dosadašnje negativne efekte u demografskoj, ekonomskoj, socijalnoj i ostalim sferama, nastale brzim i nekontrolisanim odvijanjem migracija.

Socijalna koherentnost Republike Srbije i njenih teritorijalnih celina će zahtevati jačanje humanog i socijalnog kapitala, naročito u delovima gde je izražena depopulacija ili nepovoljna demografska struktura kao što su istočna Srbija, južna Srbija i, u manjoj meri, Banat i zapadna Srbija. Posebnim merama demografske i međuzavisne ekonomske politike biće neophodno povećati privlačnost ovih delova Republike za život i rad. Podrška razvoju urbanih centara u tim područjima kao i njihova funkcionalna povezanost sa selima u okruženju zahteva artikulaciju politike decentralizacije i policentrizma. Mreža urbanih naselja u istočnoj Srbiji ukazuje na prioritetnu ulogu Zaječara i Bora, ali i na moguću veću ulogu Negotina, Kladova, Majdanpeka ili Knjaževca u slučaju njihove jasnije privredne orijentacije usmerene ka modernijim oblicima održive industrijske proizvodnje, turizmu i drugim kompatibilnim aktivnostima. Funkcionalno umrežavanje ovih urbanih centara u razvojne regione, radi veće mogućnosti ostvarenja regionalnih projekata treba da privuče ljude i sredstva u ovaj deo Republike Srbije bogat resursima i kulturnim i biološkim diverzitetom. Jačanje teritorijalnog identiteta kao i pristupačnosti ovog dela Republike Srbije i njegove

veće ekonomske efikasnosti će biti posledica veće decentralizacije i politike policentrizma koje će lokalnoj samoupravi i regionalnoj povezanosti dati veće mogućnosti korišćenja javne svojine u svrhu uspešnijeg prostornog razvoja. Zapadna Srbija treba da reši ozbiljan problem rascepanosti uslovljene geomorfološkim karakteristikama i tradicionalnom nepovezanošću u socijalnom smislu.

Način naseljavanja i struktura ekonomskih delatnosti biće usmeren na jačanje većih urbanih centara a pre svega Užica, Šapca, Valjeva i Loznice ali i na jačanje uloge manjih urbanih centara kao što su Bajina Bašta, Nova Varoš, Prijepolje i Priboj. Njihovo funkcionalno povezivanje sa selima raštrkanog tipa će biti otežano pre svega usled slabije mogućnosti saobraćajnog i infrastrukturnog povezivanja što će zahtevati posebne programe ruralnog razvoja zasnovane na specifičnim oblicima poljoprivrede, stočarstva, šumarstva, lova, kao i male industrije zasnovane na lokalnim resursima, turizma i rekreacije savremenog tipa. Južna Srbija, kao prostor najsloženijih socijalnih problema, znatno rascepan i nedovoljno integrisan u ukupan prostor Republike Srbije, zahtevaće posebne programe i projekte regionalnog razvoja koji će ojačati ekonomske aktivnosti i usmeriti ih ka unapređenom modelu ekonomske i socijalne povezanosti. Od strateškog značaja je ekonomsko-infrastrukturno integrisanje kontaktnog područja sa AP Kosovo i Metohija. Posebno su važni prostori sa značajnim prirodnim resursima i vrednostima, kao što su Vlasina i Krajište sa slabo ili pogrešno korišćenim potencijalima za razvoj turizma. Integrisana zaštita i razvoj Vlasine i Krajišta zahtevaju kooperaciju opština Crna Trava, Vlasotince, Surdulica, Vladičin Han i Bosilegrad. Povezivanje opština oko budućeg rezervata prirode planina Radan i Sokolovica i većih razvojnih projekata može da pomogne u rešavanju sudbine stanovnika opština Kuršumlija, Lebane i Prokuplje, i obnavljanju socijalnog kapitala ovog dela Republike Srbije. Povezivanje je nužno i između opština Gadžin Han, Bela Palanka i Babušnica oko zaštite i valorizacije Suve planine. Uloga većih urbanih centara Leskovca i Vranja, na poziciji duž Koridora X, biće od presudnog značaja za prostor južne Srbije u povezivanju velikog broja seoskih naselja (opština Leskovac) i razvoju i funkcionalnom integrisanju opština Trgovište, Preševo i Bujanovac u socijalni i ekonomski sistem sa okruženjem, biće od presudnog značaja za prostor južne Srbije. Razvojni projekti na regionalnom nivou uz uključivanje svih lokalnih zajednica u njihovo ostvarenje, mogu da doprinesu ekonomskoj i socijalnoj revitalizaciji ovog prostora, što će zahtevati i posebne napore Republike kod jačanja sistema socijalne infrastrukture.

Socijalni kapital Republike Srbije je u međuzavisnosti sa specifičnostima teritorijalne kohezije i demografskih procesa, odnosno povezanosti i integrisanosti na nivou celine Republike i pojedinih regionalnih celina, ali i sa lokalnim i regionalnim osobinama, kulturom, tradicijom i geografskim predispozicijama. Zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita i kultura, u državnom i privatnom sektoru će biti predmet posebne pažnje radi njihove ključne uloge u prostornom razvoju Republike Srbije, uz pretpostavku njihove sistemske kooperacije. Prostorna distribucija, modernizacija, povezanost i pristupačnost mreža usluga i objekata javnih službi u velikoj meri će zavisiti od stepena decentralizacije i sistema finansiranja koji će biti posledica nekog od scenarija njenog budućeg prostornog razvoja. Mogućnosti i realni kapaciteti Republike Srbije da izgradi kvalitetan i održiv sistem javnih službi i usluga su u velikoj meri ograničeni ekonomskom situacijom odnosno zavisni od brzine njenog oporavka. Jače povezivanje sa privatnim sektorom, razvoj i uključivanje civilnog sektora, bolje korišćenje postojećih objekata javnih službi, njihova distribucija i redistribucija će u velikoj meri zavisiti od zakonodavnog okvira i sistema finansiranja koji će odraziti svest o značaju socijalnih usluga za prostorni razvoj Republike Srbije. Ključni elementi koncepcije prostornog razvoja socijalne komponente su:

- podsticaj povezivanju javnog i privatnog sektora u pojedinim oblastima socijalnog razvoja;
- jačanje inovativnosti, kvaliteta i raznovrsnosti usluga u oblasti socijalnog razvoja;

- horizontalno i vertikalno povezivanje javnog sektora u oblasti socijalnih, zdravstvenih, obrazovnih i kulturnih usluga radi jačanja njihove pristupačnosti i efikasnosti;
- kritičko preispitivanje postojećih standarda i normativa prilagođenih lokalnim i regionalnim potrebama i mogućnostima;
- jačanje podrške isključenim ili siromašnim društvenim grupama, kroz proces decentralizacije i jačanjem odgovornosti lokalne samouprave;
- racionalizacija korišćenja slabo korišćenih građevinskih objekata javnih službi;
- uspostavljenje adekvatne mreže objekata zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite i kulture u decentralizovanoj i regionalizovanoj Republici Srbiji;
- razvoj sistema socijalnog stanovanja, usaglašen sa urbanom i ruralnom politikom na lokalnom nivou i uz uvažavanje i promovisanje principa socijalne inkluzije i kohezije.

Važan segment socijalnog razvoja će biti sistem socijalnog stanovanja koji će biti razvijan prema jasnoj, fleksibilnoj, primenjivoj, podsticajnoj i nediskriminatornoj pravnoj regulativi, postavljeno na principima supsidijarnosti, decentralizacije ekonomske održivosti. Sistem socijalnog stanovanja koji će biti usaglašen sa urbanom i ruralnom politikom na lokalnom nivou i njen sastavni deo, a posebno sa programima urbanog razvoja, obnove i rekonstrukcije čiji će sastavni deo biti programi socijalnog stanovanja, uz uvažavanje i promovisanje principa socijalne inkluzije i kohezije kroz planove i konkretne projekte. Socijalni razvoj Republike Srbije će biti u žiži integralnog pristupa njenom prostornom razvoju i važno merilo kod donošenja razvojnih odluka.

## ***2.2. Ekološka povezanost, uređenost i održivost***

Za zaštitu prirode i njenih vrednosti značajnu ulogu imaće zaštićena i prezentirana prirodna dobra koja će do 2014. godine pokrivati preko 10% teritorije Republike Srbije, što će predstavljati povećanje za skoro 100% u odnosu na stanje 2008. godine. Biće obuhvaćena nova zaštićena područja sa prirodnim vrednostima visokih planina (Beljanica-Kučajske planine, Valjevske planine, Radan-Sokolovica, Suva planina, Mokra Gora-Prokletije), područja duž reka Save i Dunava i sl. Očuvanje biodiverziteta prema svetskim i evropskim konvencijama i protokolima predstavlja prioritet prostornog razvoja Republike Srbije. Zaštita i uređenje kulturnih predela predela doprineće razvoju regionalnog i lokalnog identiteta, zaštiti biodiverziteta i efikasnijem razvoju ekonomskih aktivnosti, među kojima turizam zauzima značajno mesto. Ravničarski predeli AP Vojvodina, doline velikih reka, visoke planine, brdske zone Šumadije, zapadne i južne Srbije, će u tom smislu biti planski štićeni i uređivani uz edukaciju i učešće stanovništva koje se identifikuje sa tim predelima. U uređenju urbanih predela i ruralnog prostora Republike Srbije u organskoj korelaciji sa prirodnim okruženjem, posebna pažnja biće posvećena ograničavanju nekontrolisanog (ako se uređuje nema nekontrolisanog) širenja građevinskih područja i recikliranju građevinskog zemljišta, zaštiti životne sredine i sl.

Među prirodnim resursima poseban značaj imaće održivo i strogo kontrolisano korišćenje vodnih resursa kao i zaštita voda od neracionalne privatizacije, zagađenja i neadekvatnog korišćenja. Vodeni tokovi Dunava, Save i Tise imaće multifunkcionalnu ulogu, u prvom redu za sve velike potrošače vode, saobraćaj i rekreaciju, uz povećanu pažnju kod ispuštanja otpadnih voda. Površinske vode će imati poseban značaj za snabdevanje aridnih i bezvodnih krajeva Republike Srbije uz neophodne građevinske intervencije za njihovo akumuliranje i prečišćavanje. Podzemne vode, iako u velikoj meri ugrožene, biće pod posebnom kontrolom kao javno dobro od velikog značaja. Ostale reke, jezera, močvare i



bare biće zaštićene i korišćene prema međunarodnim standardima. Prioritet ima zaštita poljoprivrednog zemljišta i očuvanje njegovog biodiverziteta za proizvodnju hrane. Ključna mera je sprečavanje nekontrolisanog ili neracionalnog pokrivanja kvalitetnog poljoprivrednog zemljišta građevinskim objektima, u prvom redu kontrolom obima i strukture tzv. grinfild investicija. Podjednako značaja je sprečavanje procesa i sanacija površina zahvaćenih erozijom, posebno u nepošumljenim delovima AP Vojvodine, i u brdsko planinskim područjima. Šume će planski biti sanirane i uvećavane na održiv način kako bi zelena i drvna masa dobile veću stratešku ulogu u razvoju pojedinih regionalnih celina. Utoliko će i poljoprivredno i šumsko zemljište biti predmet sistematske planske, zakonodavne i ekonomske kontrole. Posebnim programima pažnja će biti posvećena smanjenju uticaja na klimatske promene usled prekomernog zagrevanja i ispuštanja gasova koji ugrožavaju ozonski omotač. Angažovanje alternativnih, obnovljivih izvora energije (geotermalna energija, sunčeva energija, vetroenergija, hidroenergija) će u tome imati posebnu ulogu u pojedinim delovima Republike Srbije gde za to postoje povoljni uslovi. Mineralne sirovine će biti korišćene na strogo kontrolisan i održiv način kao neobnovljiv resurs, uz maksimalno podsticanje i obaveznost korišćenja sekundarnih sirovina (leteći pepeo, šljaka, jalovinski materijali itd). Strateške sirovine (ugalj, bakar, nafta) će se planski eksploatisati, u skladu sa savremenim ekonomsko-ekološkim standardima i realnim strateškim potrebama Republike Srbije. Kolubarski ugljeni bazen, Kostolački bazen, Borski basen, kosovski rudni potencijali, izvorišta nafte u AP Vojvodini, kao i manji postojeći i novi izvori treba da pomognu u ostvarenju energetske samostalnosti Republike Srbije i njene uvećane konkurentnosti.

Fizička uređenost prostora i zaštićena životna sredina treba da povećaju stepen privlačnosti Republike Srbije za investitore i turiste, ali i jačanje identifikacije stanovnika sa svojim životnim okruženjem. Ovo, pre svega, podrazumeva temeljno čišćenje Republike Srbije, a iznad svega razvoj svesti i edukaciju građana i lokalne administracije. Zaštita i unapređenje životne sredine u gradskim i seoskim naseljima zahtevaće preispitivanje kriterijuma i približavanje evropskim normama u očuvanju kvaliteta životne sredine. Bespravna gradnja koja metastazira širom Republike Srbije poslednjih dvadesetak godina i koja najozbiljnije ugrožava identitet, funkcionisanje i uređenje naselja i predela mora da bude apsolutni prioritet u normativnom i aplikativnom smislu sa posebnom odgovornošću lokalne uprave i administracije na regulisanju i prevenciji ovog načina građenja i korišćenja prostora. Krupna posledica bespravne gradnje je i neuređen i zapušten predeo, odnosno slika odnosa prirode i građenih struktura.

Uređenje i obnova gradova Republike Srbije je velika tema sa posebnom ulogom u prostornom razvoju Republike Srbije. Ključni problem u ovoj fazi razvijenosti Republike Srbije je ograničena ekonomska mogućnost pristupanju sistematskoj obnovi gradova. U tim okolnostima prioritet je obnova zaštićenih urbanih celina kao što su Sremski Karlovci, Petrovaradin, stara jezgra Sombora, Subotice, Zemuna, Valjeva ili Prizrena, kao i delovi gradova i manjih urbanih naselja. Urbana obnova podrazumevaće kompleksan pristup koji obuhvata kako fizičku tako i ekonomsku i socijalnu obnovu, spregnute u jedinstvene projekte. Ekonomska obnova će svakako zahtevati i neophodnu reindustrijalizaciju gradova, sa veoma selektivnim pristupom po pitanju tehnoloških, ekoloških i ekonomskih efekata u prostornom razvoju.

Obnova sela kao kulturološka i značajna ekonomsko-ekološka tema će takođe biti predmet posebne pažnje u dugoročnom smislu, naročito kod onih sela koja se nalaze u funkcionalnom okruženju gradova. Preispitivanjem uloge i odgovornosti grada na rešavanju pitanja odnosa urbanih centara i sela u okruženju biće razmotreno i pitanje ekološke, ekonomske i socijalne ravnoteže na relaciji selo - grad i u tim okvirima obnove sela.

Posebnim programima za aktiviranje ruralnih područja koja nisu u funkcionalnoj vezi sa urbanim centrima, biće obuhvaćeno i pitanje sudbine sela u tim područjima. Obnova gradova

i sela će biti pripremana (zakoni, projekti, studije) u periodu do 2013. godine uz očekivanu podršku evropskih fondova i u skladu sa evropskim standardima. Zakonodavni okvir za obnovu gradova i sela će biti predmet pažnje Republike dok će implementacija biti predmet odgovornosti regionalnog i lokalnog nivoa.

Područja sa zaštićenim, uređenim i adekvatno prezentiranim kulturnim nasleđem će jačati privlačnost i konkurentnost za investiranje i razvoj turizma. Najznačajniji među njima, koji zahtevaju posebnu pažnju su objekti pod zaštitom UNESCO sa okruženjem, nacionalni parkovi, parkovi prirode, zaštićene celine starih gradskih jezgara, područja koncentracije objekata srednjovekovnog duhovnog i svetovnog nasleđa, arheoloških nalazišta iz praistorije i rimskog perioda i dr. Među prostornim celinama, odnosno kulturnim predelima, prioritet treba da ima sprovođenje mera zaštite, razvoj i uređenje manastira na Fruškoj Gori, manastira u Ovčarsko-kablarskoj klisuri, Sremskih Karlovaca i Prizrena.

### ***2.3. Ekonomsko-regionalna interaktivnost***

Ekonomska povezanost i interaktivnost treba da obezbedi da Republika Srbija u periodu do 2020. godine bude prostorno strukturirana i ekonomski razvijena kako bi bila konkurentna na međunarodnom nivou, socijalno koherentna i ekološki održiva. Ovo znači neophodnost mobiliziranja teritorijalnog kapitala i potencijala na održiv način na većem delu teritorije Republike Srbije, u skladu sa regionalnim specifičnostima i realnim kapacitetima, uz isticanje posebne uloge gradova kao nosioca razvoja sa njihovim funkcionalnim okruženjem. U tom cilju nužno je umrežavanje ili klasterisanje na nivou razvojnih regiona koji će imati kapacitet, obavezu i odgovornost unapređenja regionalnog razvoja. Krupne prostorne celine sa svojim karakterističnim geografskim, istorijskim, funkcionalnim i kulturnim karakteristikama su:

- Autonomna pokrajina Vojvodina, sa značajnim humanim, kulturnim i ekonomskim kapitalom, specifičnom tradicijom u proizvodnji, i sa kvalitetnim potencijalima za razvoj intenzivne, moderne poljoprivrede, vinogradarstva, prerađivačke industrije eksportno orijentisane, saobraćajne privrede, turizma i razvijenog sektora usluga. Neravnomernost stepena razvijenosti pojedinih delova ovog regiona će se rešavati primenom principa decentralizacije i policentrizma gde će veći gradovi i gradska naselja kao što su Subotica, Sombor, Sremska Mitrovica, Pančevo, Vršac, Zrenjanin i Kikinda, imati ulogu "motora razvoja" odnosno fokusnih tačaka oko kojih će se grupisati manje opštine formirajući razvojne regione na čitavoj teritoriji pokrajine. Grad Novi Sad će imati ulogu razvojnog centra na ukrštanju koridora X i VII uz pretpostavljeno funkcionalno povezivanje sa gradom Beogradom, čime će ovo područje predstavljati jednu od "kapija" u ovom delu Evrope, veoma značajnu za ukupni razvoj Republike Srbije;

- Grad Beograd, najsnažnije administrativno i funkcionalno područje Republike Srbije, sa intelektualnim, naučnim i stručnim kapacitetima najvišeg ranga u Republici Srbiji, sa relativno razvijenom infrastrukturom i privrednim potencijalima posebno u sektoru informacionih tehnologija, komunikacija i visokoakumulativnih industrija, saobraćajne privrede i turizma, i naročito značajnom geostrateškom pozicijom na Dunavu i Savi. Obrenovac, Lazarevac, Mladenovac, čine konstelaciju urbanih centara sa Beogradom, koji mogu da grupišu sela i manje centre u svom funkcionalnom okruženju, i da politikom decentralizacije i policentrizma u većoj meri aktiviraju čitavu teritoriju Grada. U širem regionalnom smislu, povezujući se funkcionalno sa opštinama Pećinci, Ruma, Stara Pazova, Pančevo, Smederevo, Smederevska Palanka, Ub i Lajkovac, i formiranjem metropolitanske osovine sa gradom Novim Sadom preko Inđije, Grad Beograd će da instrumentalizuje svoju poziciju i kapacitet jednog od vodećih metropolitena u ovom delu Evrope, zahvaljujući pre svega svom institucionalnom i kadrovskom kapacitetu, kao i ekonomskom i kulturnom potencijalu;

- centralna Srbija, prostor specifičnog biološkog i kulturnog diverziteta koji čini centralnu osovinu teritorijalne kohezije Republike Srbije obuhvatajući Šumadiju i brdsko-planinska područja jugozapadne Srbije, od Šumadijske, Moravičke i Rasinske do Raške oblasti. Ovaj prostor, sa gradom Kragujevcem kao najvećim urbanim centrom, i nekoliko manjih ali veoma značajnih urbanih centara poput Smedereva i Požarevca koji su funkcionalno snažnije povezani sa gradom Beogradom, zatim Čačka, Kraljeva i Kruševca u zapadnomoravskom pojasu, Jagodine, Čuprije i Paraćina u velikomoravskom pojasu ili Novog Pazara u Raškoj oblasti, ima određene prostorno-razvojne potencijale ali i značajna ograničenja koja otežavaju prostorni razvoj ove makroregionalne celine. Funkcionalno povezivanje opština u manje razvojne regione prema geografskim, kulturnim i ekonomskim specifičnostima, od kojih neke značajno zaostaju u razvoju, i formiranje polifunkcionalnih regiona (oblasti), treba da pomogne kod razvoja ili prestrukturiranja privredne osnove, kao i jačanja njihovih socijalnih i ekoloških kapaciteta. Bolje i održivo korišćenje postojećih industrijskih kapaciteta oko većih urbanih centara, u velikoj meri zavisno od ograničenih hidropotencijala u jednom delu ovog regiona, razvoj održivog turizma na visokim planinama, oko manastira i u banjama, i specifično održavanje poljoprivrede, rudarstva, lovstva, šumarstva i drugih aktivnosti zavisnih od osetljivih prirodnih resursa, kao i razvoj male privrede i kulturnog turizma na području Raške oblasti, visokoplaninskog turizma na Kopaoniku i Goliji treba da pomognu jačanju privrednog i socijalnog razvoja. Funkcionalna područja oko većih urbanih centara, obuhvatajući i jedan deo seoskih naselja, će imati posebnu ulogu kod usmerenja regionalnog razvoja ove makroregionalne celine Republike Srbije;

- istočna Srbija, kao celina izuzetnih prirodnih ali teško ugroženih demografskih potencijala, će imati značajan problem kod obnove demografske strukture (ukupni kontingent, starosna, kvalifikaciona) a kroz to i mobiliziranja ekonomskih razvojnih projekata. Prostor veoma bogatog biološkog i kulturnog diverziteta, oslonjen na reku Dunav sa jedne strane, prožet sa transdržavnim sistemom karpatskih planina i ograđen dragocenim prirodnim rezervatom Beljanice i Kučajskih planina, uz značajni hidropotencijal (reka Timok i dr) će zahtevati ozbiljnu i sistematsku organizaciju na regionalnom nivou koja će pokrenuti veće razvojne projekte uz neophodnost umrežavanja opština oko većih urbanih centara. Uloga Zaječara je posebno važna imajući u vidu kapacitete za razvoj industrije, energetike i turizma u širem okruženju, a uloga Bora je važna ukoliko se razvoj rudarstva i pratećih industrija oživi na održiv način kao i razvoj turizma na Crnom Vrhru kao komplementarna aktivnost. Grad Požarevac i braničevsko okruženje i grad Smederevo sa podunavskim okruženjem, iako funkcionalno i fizički razdvojeni od drugog dela ove prostorne celine, treba posmatrati kako sa stanovišta njegovih privrednih, kulturnih i institucionalnih kapaciteta, tako i sa stanovišta njihove potencijalne uloge funkcionalnog mosta između grada Beograda i istočnog dela Srbije. Ovo pretpostavlja jačanje saobraćajnih i infrastrukturnih veza, i projekte u oblasti privrede, saobraćajne privrede, energetike, turizma i dr. Negotin, Kladovo i Majdanpek sa svojim specifičnim kulturnim i privrednim obeležjima treba da doprinesu oživljavanju prostornog razvoja ove makroregionalne celine u saradnji sa regionalnim centrima Zaječarom i Borom, ali uz očekivanu podršku Republike u prvoj fazi revitalizacije ovog dragocenog graničnog područja Republike Srbije, naročito kod jačanja pristupačnosti i zaštite prirodnih celina (Nacionalni park Đerdap, Rtanj, Beljanica i Kučajske planine). Transgranični projekti sa partnerima iz Rumunije i Bugarske treba da imaju značajnu ulogu u ovom procesu prostornog razvoja istočne Srbije. Na drugoj strani, statističko pridodavanje pomoravske oblasti istočnoj Srbiji treba da omogući da tri važna urbana centra (Jagodina, Čuprija i Paraćin), jače funkcionalno povezana u gradsku celinu, i uz jaču ulogu Despotovca i Svilajнца podrže razvoj istočne Srbije, njeno povezivanje u pravcu Koridora X i povezivanje u organsku celinu prostora izuzetnih predeonih kvaliteta od Beljanice, Kučajskih planina, Resave i Resavske pećine, do manastira i drugih prirodnih i kulturnih resursa za razvoj turizma visoke klase, uz ograničenje koje predstavlja vojni poligon Pasuljanske livade;

- zapadna Srbija, granični prostor mahom brdsko-planinskog karaktera na zapadu Srbije, oslonjen na reku Drinu i na severu reku Savu, i upućen na aktivnu funkcionalnu saradnju sa opštinama i regionima Republike Srpske odnosno Bosne i Hercegovine, sadrži vredne prirodne celine poput Tare sa Mokrom Gorom, Zlatibora, Zlatara i Valjevskih planina, izrazito bogatog biodiverziteta, ali nedovoljno i neadekvatno iskorišćene za razvoj turizma ili stočarstva (Valjevske planine). Slaba pristupačnost i funkcionalna povezanost među opštinama će se postepeno eliminisati u čemu će važnu ulogu imati Republika (u prvoj fazi) ali i gradovi poput Užica, Loznice, Valjeva i Šapca. Pored specifičnih vidova poljoprivrede, značajnu ulogu će imati i lovstvo i šumarstvo, zatim industrija oslonjena na prirodne resurse ili moderne tehnologije oko većih gradova, energetika hidropotencijala kao i turizam visokog standarda planinskih područja koji treba da potencira konkurentnost ovog područja u širim okvirima. Energetski potencijali reka Drine i Save kao i rudni potencijal Kolubarskog ugljenog bazena, turizam na Sokolskim planinama, Zlatiboru, Zlataru i Tari sa Mokrom Gorom, kao i potencijali Uvca i funkcionalne veze sa Golijom na južnoj strani, i potencijali Zasavice i drugih prirodnih celina na severnoj strani, zahtevaju dobru funkcionalnu povezanost sa centralnom Srbijom odnosno sa AP Vojvodinom koja će se ostvariti preko manjih razvojno-funkcionalnih regiona. Zbog geomorfoloških osobina zapadne Srbije, značajnu ulogu treba da dobiju i manji urbani centri poput Priboja, Prijepolja, Nove Varoši ili Bajine Bašte;

- južna Srbija, kao celina koja ima najveće prostorno razvojne probleme, zahtevaće najveće intervencije i podršku Republike. Ovim treba da se regeneriše humani kapital u većem broju opština ali i preusmeri ekonomski i socijalni razvoj ka višem nivou od dosadašnjeg. Zaostala privredna struktura, gašenje najvećeg broja privrednih jedinica, enormni socijalni problemi, specifični problemi opština sa dominantno albanskim stanovništvom, problemi graničnog pojasa i drugi ozbiljni problemi zahtevaće sredstva i kvalitetnu organizaciju na regionalnom nivou kako bi se prostor Pirotske, Ponišavske i Topličke, kao i Jablaničko i Pčinjske oblasti rehabilitovao i tako doprineo većoj teritorijalnoj koheziji Republike Srbije. Uloga urbanih centara Niša, Leskovca i Vranja biće presudna kod organizacije i realizacije projekata regionalnog razvoja, uz pretpostavljeno aktivno učešće i funkcionalno povezivanje opština ovog dela Republike Srbije. Posebna pažnja će biti posvećena privrednom jačanju Prokuplja na strateški osetljivom prostoru prema AP Kosovo i Metohija. Podrška jačanju pristupačnosti, razvoju moderne industrijske proizvodnje, oslonjene na prirodne resurse ovog područja kao što je ležište fosfatne rude "Lisina", veće i održivo korišćenje šumskih i vodnih resursa, aktiviranje turizma oslonjenog na planinska područja Vlasine i Krajišta, Suve i Svrlijske planine, Radana i Sokolovice sa Đavoljom varoš, Caričnim gradom i banjama u okruženju i, naročito, Stare planine (južna strana) u kooperaciji sa bugarskom stranom, biće neophodna u prvom periodu razvoja uz aktivno povezivanje svih aktera na ovom području;

- Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija, makroregionalna autonomna celina sa statusom definisanim Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244, ostvariće jake funkcionalne veze sa drugim delovima Republike Srbije. Ove veze će biti potencirane jačanjem saobraćajnih i infrastrukturnih veza kako bi se razvili poljoprivredni, energetski, industrijski i turistički potencijali ovog područja bogatog kulturnog nasleđa ali opterećenog ekonomskim i socijalnim problemima. Tri geografske i funkcionalne podceline, Kosovo, Metohija i Kosovsko Pomoravlje, sa većim urbanim centrima kao što su Peć, Đakovica i Prizren u Metohiji, Kosovska Mitrovica i Priština na Kosovu i Gnjilane u Kosovskom Pomoravlju, zasnivaće svoj prostorni razvoj prema resursima kojima raspolažu, među kojima se ističu značajna ležišta lignita kao i ležišta olova i cinka i napokon, izuzetna izvorišta šarskih voda. Posebna pažnja će biti posvećena enklavama sa dominantno srpskim stanovništvom, kao i zaštiti srpskog kulturnog nasleđa sa izuzetnim duhovnim i kulturnim vrednostima manastira Dečani, Gračanica, Pečka patrijaršija, Bogorodica Ljeviška, i dr. i duhovne i urbane kulture u Prizrenu pre svega. Prostorni razvoj ove pokrajine uveliko će zavisiti od ostvarenja saradnje unutar Republike Srbije i od usklađivanja budućih programa prostornog razvoja.

Prostorna integracija i funkcionalna povezanost regionalnih celina, nužna za ostvarenje veće teritorijalne kohezije Republike i za jačanje razvojnih kapaciteta i veće konkurentnosti svih njenih sastavnih delova, upućuje na identifikaciju razvojnih pojaseva koji su već formirani ili očekivani u budućnosti. U tom pogledu tri razvojna pojasa će biti dominantna:

- dunavski pojas, odnosno širi prostor funkcionalno upućen ili povezan na reku Dunav, uključujući i pojas duž reke Save. Prostor koji je neraskidivo vezan sa Podunavljem na zapadu, u pravcu Mađarske, Hrvatske, Slovačke, Austrije i Nemačke, i na istoku, u pravcu Bugarske, Rumunije, Ukrajine i Moldavije, predstavlja ključnu razvojnu osovinu za prostornu integraciju Republike Srbije sa Evropom. Privreda, saobraćaj, turizam, kulturna saradnja i drugi oblici povezivanja stanovništva duž ove razvojne osovine, podržavaće planovi i projekti vezani za Koridor VII, odnosno zajednička strategija razvoja zasnovana na međudržavnoj saradnji dunavskih država i regiona. Ključne tačke na ovom razvojnom pravcu će biti dunavske kapije, odnosno gradovi Novi Sad, Beograd, Pančevo i Smederevo sa svojim lučkim potencijalnim i drugim sistemima oslonjenim na reku Dunav. Posebnu ulogu u tom sistemu treba da ima i Luka Beograd kao logistički centar za organizaciju i distribuciju integralnog transporta, funkcionalno povezana sa lukama u Novom Sadu, Pančevu i Smederevu. Osim saobraćaja važno mesto će imati i projekti i kooperacija u zaštiti prirodnih i kulturnih dobara između Republike Srbije i Republike Hrvatske u zoni Apatina i Sombora, odnosno Osijeka, i nacionalnih parkova Đerdap i Gvozdena vrata (*Portille de Fer*) između Republike Srbije i Rumunije;

- pojas Koridora X duž Morave, koji povezuje najrazvijenije delove i urbane centre Republike Srbije, sa perspektivom povezivanja Republike Srbije u pravcu severa (ka čvoru u Budimpešti) i juga (ka Skoplju i Solunu). Industrija, turizam i savremene usluge su koncentrisani u ovom pojasu i biće dalje razvijani na principima održivog razvoja i činiti kohezionu kičmu Republike. U tom pogledu naročiti naglasak će biti na razvoju integralnog sistema uređenja i korišćenja doline Velike Morave i jačanju razvojnih kapaciteta u tom pojasu. Dovršetak Koridora X na južnom pravcu i kvalitetno povezivanje sa lokalnim i regionalnim celinama će biti prostorno razvojni prioritet, gde će najveći urbani centri Novi Sad, Beograd, Kragujevac i Niš biti ključni sa stanovišta razvoja integralnog transporta i ukupne privrede. Manji urbani centri poput Subotice, Pančeva, Smedereva, trograđa Jagodina-Čuprija-Paraćin, Leskovca i Vranja upotpuniće razvojni kapacitet ove osovine;

- pojas Zapadne Morave ka Koridoru X duž Nišave, koji do sada nije bio dovoljno artikulisan i povezan, tražiće dodatna ulaganja kako na pravcu duž Zapadne Morave tako i na dovršetku koridora Xc od Niša do Dimitrovgrada. Ovaj pojas jača mogućnost prostorne integracije Republike Srbije u pravcu Bosne i Hercegovine na zapadu odnosno Bugarske i Koridora IV na istoku. Razvoj turizma, industrije, šumarstva i manjih privrednih grana oslonjenih na ovaj pojas, doprineće i ukupnom prostornom razvoju zapadne i istočne Srbije. Uloga urbanih centara duž ovog pojasa, Užica, Čačka, Kraljeva, Kruševca, Niša i Pirota, će biti od značaja za aktiviranje privrednih potencijala i mobiliziranje teritorijalnog kapitala od interesa za ukupni prostorni razvoj Republike Srbije.

Pored ova tri dominantna pojasa razvojnu ulogu treba da steknu i pojas duž reke Tise, sa pet slabo razvijenih opština i mogućom većom ulogom Sente, kao i pojas na pravcu Beograd-Požega-Južni Jadran koji će biti više artikulisan izgradnjom autoputa u budućnosti i usmeren u pravcu kooperacije sa Crnom Gorom, odnosno lukom Bar, povezujući Koridor IV u Rumuniji sa Barijem u Italiji. Za prostorni razvoj Republike Srbije od značaja će biti i karakteristične celine i objekti apsolutnog ili relativnog identiteta koji se prepoznaju, afirmišu ili identifikuju na regionalnom, nacionalnom ili međunarodnom nivou, kao što su:

- urbani centri i njihova središta sa svojom specifičnom ulogom u identifikaciji i afirmaciji urbane kulture;

- tačke ukrštanja koridora VII i X - "crvene tačke" (Novi Sad, Beograd i Beška) koje po značaju omogućavaju intenzivniji razvoj turističkih, privrednih i saobraćajnih aktivnosti i usluga;
- strateški objekti u energetici (hidrocentrale, kapitalni rudarski baseni), saobraćaju (luke, aerodromi, granični prelazi), odbrambenoj aktivnosti (veliki poligoni) i sl;
- objekti kulturnog i prirodnog nasleđa zaštićeni prema međunarodnim (UNESCO, Ramsarska konvencija i sl) ili nacionalnim standardima;
- objekti socijalne infrastrukture od nacionalnog značaja (zdravstvo, visoko školstvo, kultura, sport);
- simboli državnosti, koji obeležavaju državni identitet vezani za istoriju, duhovnost, geostrateški položaj ili dostignuća u razvoju;
- preko regionalnih prostornih planova biće neophodno identifikovati repere regionalnog identiteta (kulturne, istorijske, prirodne, privredne brendove) preko kojih će se prepoznavati i afirmisati specifičnost pojedinih regiona.

#### ***2.4. Konceptualni okvir i korišćenje teritorijalnog kapitala Republike Srbije i njenih regionalnih celina***

Obnova strateškog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Republici Srbiji, pored opštih principa koji se definišu za veći broj oblasti, odnosno, za vođenje plansko-razvojnih i drugih strateških politika treba da se zasniva na nekoliko bitnih postulata:

- uvođenje prostornih aspekata u sve nacionalne sektorske politike, odnosno, u pripremanje, donošenje i ostvarivanje strateških razvojnih odluka;
- ostvarivanje ravnoteže između ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, kako bi se ublažilo dejstvo agresivnog postsocijalističkog tržišta na razne socijalne, teritorijalne i kulturne sisteme i resurse;
- zasnovanost regionalnih i lokalnih planova razvoja i zaštite, kao i drugih strateških dokumenata (master planova itd) na republičkom prostornom okviru, i integralno upravljanje teritorijalnim razvojem Republike Srbije na sub-nacionalnim upravljačkim nivoima;
- pripremanje, donošenje i ostvarivanje koordiniranih odluka u skladu sa opštim zahtevom da se postigne što ravnomerniji prostorni (teritorijalni, regionalni i sl) raspored stanovništva i aktivnosti;
- imperativ ostvarivanja pomaka "od vladanja ka upravljanju" u odlučivanju i strateškom upravljanju, kao vrhovnim principom upravljanja prostornim razvojem, zasnovan na kompetentnom znanju i participaciji širokog kruga aktera;
- prioritarna zaštita javnih prostora, i sprečavanja aproprijacije javnih prostora za privatne (individualne) svrhe uz neadekvatnu nadoknadu, ili bez ikakve nadoknade. Posebno, sprečavanje rasprodaje javne imovine koja čini ključne elemente teritorijalnog kapitala Republike Srbije, odnosno, sprečavanje prodaje koja predstavlja smetnju racionalnom korišćenju njenih resursa i potencijala, odnosno, održavanju i jačanju konkurentne sposobnosti Republike Srbije u međunarodnoj ekonomskoj, političkoj, kulturnoj i drugoj utakmici;

- nastojanje ka što manjem stepenu socijalnog isključivanja u aproprijaciji javnih prostora, odnosno, na što manjem stepenu smanjivanja egzistencijalnih i razvojnih šansi za sve socijalne grupe i teritorijalne entitete;

- postizanje ravnoteže između "inputa" i "outputa": smanjivanje jedinične upotrebe resursa (prirodnih, ljudskih, proizvodnih, teritorijalnih i dr) u stvaranju proizvoda i usluga, i naporedo smanjivanje stepena zagađenosti životne sredine u odnosu na ostvarenu proizvodnju i usluge, u skladu sa prostorno-ekološkim kapacitetima.

### *Koncepcija korišćenja teritorijalnog kapitala*

Strateški ciljevi korišćenja "tvrdog teritorijalnog kapitala" obuhvataju:

- u odnosu na geostratešku poziciju Republike Srbije, bolje korišćenje prostornog položaja Republike Srbije u širem području "ukrštanja" evropskih koridora VII i X, u odnosu na sada nizak stepen njegovog korišćenja. Prioritet ima strateška orijentacija na što bolji i kvalitetniji saobraćajni pristup Solunskom zalivu, a zatim i Južnom Jadranu, kako bi se što bolje iskoristila pozicija Republike Srbije u odnosu na šire regionalno okruženje (Srednja Evropa, zapadna obala Crnog mora i dr). Prioritet ima i obnova postojeće tehničke infrastrukture, odnosno, izgradnja nove, na navedenim pravcima. U tome, strateška kontrola južnog pravca (šireg regionalnog područja Bujanovca i Preševa) ima prioritet;

- za optimalno kombinovano korišćenje evropskih Koridora VII i Koridora X neophodno je rehabilitovati dunavski prostor, što obuhvata: kompletiranje postojećih i izgradnja novih, adekvatnih terminala za intermodalni saobraćaj (povezivanje raznih vidova saobraćaja); dalja implementacija rečnog informacionog servisa (RIS) na međunarodnim plovnim putevima; obnova mostova i izgradnja novih; rekonstrukcija brodskih prevodnica Đerdap I i II; čišćenje korita Dunava od potopljenih plovila (nemačke flote, havarijskih udesa itd.); uređenje korita Dunava;

- razvoj akcionog područja, odnosno, dalju koncentraciju i polarizaciju aktivnosti i stanovništva na području između Novog Sada, Beograda i drugih urbanih centara u funkcionalnom okruženju, treba uravnotežiti u odnosu na razvoj drugih delova Republike Srbije, a u prvom redu u odnosu na razvoj gradskih i regionalnih područja izvan ovog područja koji imaju znatnije razvojne potencijale. U ovim gradovima i područjima, prioritet ima njihova reindustrijalizacija, kombinovanim aktiviranjem odnosno korišćenjem novih (grinfild) i napuštenih-ranije korišćenih i drugih lokacija (braunfild), na principu "održive proizvodnje i biznisa", naročito u gradovima srednje veličine i njihovim regionalnim područjima;

- u navedenim okvirima, prioritetno je iskoristiti: relativno povoljan prostorni raspored gradova srednje veličine, koji, uz odgovarajuću prostorno-razvojnu politiku, mogu preuzeti ulogu budućih urbanih centara razvoja; velike mogućnosti obnavljanja zapuštenog i/ili nedovoljno održavanog građevinskog fonda u gradovima; i relativnu očuvanost fizičke sredine u pojedinim manjim gradskim centrima i varošima, kao faktor mogućnog novog produktivnog investiranja i privlačenja radno sposobnog stanovništva. Takođe treba koristiti i potencijale većih regionalnih centara (Kragujevac, Užice, Zaječar, Niš, Kosovska Mitrovica), sa ciljem da se postigne ukupan policentrični razvoj, odnosno, da se uspostavi kontrateža daljoj koncentraciji aktivnosti i stanovništva na manjem delu prostora Republike Srbije;

- u pogledu organizacije i uređenja prostora u užem smislu, strateški ciljevi obuhvataju: smanjivanje neravnomernosti demografskog rasta, razlika u opštem stepenu razvijenosti, zaposlenost, investicija, razvijenosti javnih službi i izgrađenosti tehničke infrastrukture; definitivna eliminacija nekontrolisane i/ili neplanske izgradnje i drugog sličnog zaposedanja

prostora i, naročito, uzurpacije javnog prostora za privatne svrhe i namene; popravljjanje opšte zapuštenosti i neuređenosti prostora; porast kvaliteta prirodnog i izgrađenog ("kulturnog") pejzaža, kao i poboljšanje kulture građenja; porast higijenske i druge komunalne uređenosti; zaustavljanje nekontrolisanog rasta predgrađa gradova i varoši, izrazito nepovoljnog sa stanovišta saobraćajne, energetske, komunalne i druge održivosti;

- među ogromnim delovima napuštenih odnosno neaktiviranih područja, naročito ruralnih, treba izabrati ona koja su prioritetna za demografsku, privrednu, kulturnu i drugu obnovu i rehabilitaciju. Ovde se treba držati principa izrazite selektivnosti, odnosno da se raspoloživa, a efektivno skromna, sredstva upotrebe na ono što je najpreče.

## ***2.5. Institucionalna odgovornost***

Uspešan prostorni razvoj Republike Srbije, zavisiće od načina upravljanja prostornim razvojem. U tom pogledu instrumenti upravljanja prostornim razvojem će biti preispitani, modernizovani i racionalizovani do onog stepena koji obezbeđuje veću otvorenost, efikasnost, pouzdanost i učešće svih aktera kod donošenja odluka. Način upravljanja prostornim razvojem u Republici Srbiji naročito će zavisi od ostvarenog stepena decentralizacije, odnosno od stepena prenošenja nadležnosti i odgovornosti na regionalni nivo, kao i od osposobljenosti i obezbeđenja odgovarajućih instrumenata za ostvarenje kvalitetnijeg prostornog razvoja opština i regionalnih celina. Prenosjenjem nadležnosti sa republičkog nivoa (tzv. "Omnibus zakon" iz 2002. godine) AP Vojvodina aktivno rešava probleme prostornog razvoja na regionalnom nivou preko svojih institucija nadležnih za regionalno i lokalno planiranje prostornog razvoja. Prema tome, Republika Srbija će:

- razviti logističku i drugu podršku lokalnim samoupravama koja će im pomoći da u punoj meri iskoriste svoja prava, i ispune obaveze koje proističu iz značajnih nadležnosti koje zakon definiše;

- razviti informacionu osnovu koja obuhvata imovinske, funkcionalne i druge podatke o celokupnom prostoru opštine/grada, relevantne politike, strategije, programe i planove i sve druge informacije koje su od interesa za aktuelne i buduće aktere prostornog razvoja i građane;

- razviti servisne funkcije opštine/grada kao centra koji objedinjava sve aktere prostornog razvoja, povezuje ih sa spoljnim partnerima (intra i interregionalna koordinacija). Formiraju se agencije i druge besprofitne organizacije koje vode investitore kroz administrativni postupak ulaganja i građenja, i doprinose konkurentnosti i atraktivnosti teritorije opštine i grada kao mesta za kvalitetan život i profitabilno privređivanje.

- razviti instrumente administrativne prisile u sprovođenju zakona, standarda, državnih i lokalnih propisa, i svih akata koji imaju snagu plana (strategije, prostorni i urbanistički planovi, građevinske i druge dozvole, sprečavanje bespravne izgradnje, itd). U odgovarajućim oblastima relevantnim za prostorni razvoj, instrumente razvijati na nivou Republike, ali i na nivou lokalnih samouprava;

- razviti instrumente administrativno ustrojenih i selektivnih stimulacija i destimulacija kojima se usmeravaju aktivnosti građenja i uređenja prostora, na polju privređivanja, socijalne zaštite, kulture, zaštite sredine i drugim oblastima u kojima je nadležna opština/grad. Instrumenti kao što su fiskalna politika, lokalne takse, beneficije u kreditiranju, prioriteti u korišćenju javnih dobara, itd, oslanjaju se na sredstva Republike, regiona, grada, opštine i međunarodne zajednice, a po pravilu su podržani i interesima privrede. Radi se o instrumentima kompenzacije interesa (vertikalno od Republike do opštine i horizontalno unutar i izvan regiona).



- institucionalizovati različite forme partnerstva javnog i privatnog sektora, odnosno države (od Republike do opštine) kao formalnog zastupnika javnog dobra, i privatne inicijative (privrednih subjekata, građana i drugih aktera), u formi zajedničkog ulaganja, učešća u naturi (nepokretna i pokretna dobra), besprofитnog rada, zajedničkog gazdovanja javnim i privatnim dobrom, i drugo;

- razviti zakonom propisane ali i lokalno uslovljene i neformalne oblike participacije u procesu odlučivanja (građani i njihova udruženja, akteri prostornog razvoja, udruženja i političke stranke), čime se razrešava konflikt na relaciji javno-privatno, smanjuje otpor razvojnim inicijativama, i stvara podrška realizaciji politika, strategija i planova koje se na ovaj način donose;

- razviti instrumente komunikacije i saradnje, vertikalno prema regionu i Republici, i horizontalno na nivou okruženja i prekogranične saradnje, bez kojih nije moguće realizovati principe decentralizacije, kao ni prethodno navedene ciljeve.

## IV REGIONALNI RAZVOJ

### 1. Decentralizacija i regionalni razvoj

Fenomen regionalne neravnomernosti je prisutan u većini zemalja i izražava se kao odnos razvijenih i nerazvijenih područja. Po tome Republika Srbija nije izuzetak. Generalno, regionalni razvoj zemlje dobija mnoge osobenosti razvoja privrede u celini. Društvene, ekonomske, demografske, infrastrukturne, socijalne i ekološke promene unutar područja Republike Srbije u periodu 2001-2009. godina narasle su do ekstremnih vrednosti i uzrokovale su veće regionalne disproporcije. Neravnomernost se ne ogleda samo u ekonomskim indikatorima (dohotku, zaradi), već i u drugim pokazateljima rada i životnog standarda. Posebno važan segment su društveni i socijalni aspekt neravnomernog razvoja područja (regiona, oblasti) koji se mere i tumače preko osnovnih i pratećih indikatora siromaštva, prostorne pristupačnosti, socijalne isključenosti, dostupnosti institucija suprastrukture, demografskih karakteristika, infrastrukturnih potencijala, ekoloških predispozicija i sl.

Višedecenijska regionalna polarizovanost izazvala je brojne strukturne regionalne neravnoteže u Republici Srbiji. Privredne grane su regionalno nepovezane, pri čemu su nerazvijena područja skoro zaobiđena u industrijalizaciji. Važno je napomenuti da se regionalna polarizovanost, a posebno status nerazvijenih područja, nije tokom decenija bitnije promenio. Prednost razvijenijih krajeva Republike Srbije je u relativnom većem dohotku po stanovniku, zaposlenosti, u stvorenim preduslovima savremenog razvoja, izgrađenoj infrastrukturi, položaju na međunarodnim osovinama razvoja i iskustvima u industrijalizaciji. Nasuprot ovom, nerazvijena područja suočena su sa odsustvom ekonomske kompenzacije i sistemske solidarnosti.

Period tranzicije je dodatno nijansirao razlike u regionalnoj razvijenosti. Upravljanje regionalnim razvojem bilo je neophodno institucionalizovati, redefinisati ulogu države u cilju unapređivanja regionalnog razvoja kroz primenu novih koncepcija razvojnih politika za otklanjanje ili bar smanjivanje posledica tranzicije. Na nivo rasta nezaposlenosti, pad dohotka stanovništva, proces privatizacije i kapitalna ulaganja uticali su različiti faktori: privlačnost za investicije, mreža saobraćajnih koridora, položaj uz granicu, tehnološke inovacije, proizvodni kapaciteti, socijalne prilike, velika ulaganja na određenoj lokaciji, društvena disponiranost za uvođenje novina i ostvarivanje napretka. Naglašena regionalna polarizacija koja, u nekim oblicima, prelazi društveno racionalne granice, posebno je izražena na relaciji između: ekonomske disproporcije između dunavsko-savske aglomeracije

(Beograd i Novi Sad) i ostalog područja; između razvijenih i nerazvijenih područja (kompaktno nerazvijeno južno i jugozapadno područje, prigranično, kao i opštine i srpske zajednice AP Kosovo i Metohija); unutarregionalne, demografsko-ekonomske diferencijacije sa atomizacijom (usitnjavanjem) naselja na nerazvijenom području. Različita polarizacija govori o višedimenzionalnoj regionalnoj neravnomernosti u Republici Srbiji.

Institucionalne uzroke porasta regionalnih dispariteta treba tražiti u nekoordinaciji sektorske i regionalne politike, a s druge strane, prepuštanjem razvoja nerazvijenih slobodnom tržištu bez izgrađenih institucija. Ovo je vodilo polarizaciji i produbljivanju njihovih problema, usmeravajući privredne i društvene aktivnosti i stanovništvo u razvijene regione i urbane aglomeracije, što je rezultiralo populacionom i ekonomskom superkoncentracijom. Razlike su u velikoj meri rezultat regionalnih specifičnosti, naročito strukture privrede koja utiče na lakše ili teže prilagođavanje tekućim privrednim i društvenim promenama. Razlike su se pokazale u redosledu preduzetih tranzicionih mera i dinamici njihovog sprovođenja.

Desetogodišnje iskustvo pokazuje da je tranzicija veliki "društveni inženjering" u kojem država treba da učini ono što tržište nije moglo samo, ili to nije moglo u kratkom periodu. Proces otklanjanja regionalnih razlika je težak, skup i spor. Ne mogu se očekivati brzi i laki uspesi. U tom kontekstu, izbor mehanizama i instrumenata vođenja regionalne politike osetljiv je na političke i opšte društvene prilike koje determinišu uređenje zakonskog okvira i početak rada regionalnih institucija. Osim tekućeg prilagođavanja, neophodno je ostvariti i dublje društveno-ekonomske promene u regionalnim strukturama, kao i institucionalizaciju regionalne politike u njena tri bazna segmenta - regionalizacija, institucije i podsticajna politika.

Suština savremenog podizanja ekonomske ali i socijalne, društvene, institucionalne, naučne, kulturne i svake druge razvojne dimenzije odnosi se na ekonomsku politiku integracije. Ovaj novi koncept treba da omogući skladniji regionalni razvoj. Moderna uloga države ogleda se u tome da uspostavi institucije koje ujedinjuju, infrastrukturu koja povezuje i intervenciju merama koje su direktne (usmerene), kako bi se obezbedio i postigao integralni razvoj i razvoj regiona.

U periodu realizacije ovog prostornog plana, ključni element razvojnih politika predstavljaće proces integracije - ekonomske (u globalnu privredu, ili povezivanje manje razvijenih sa prosperitetnim regionima), političke (ulazak u EU), infrastrukturne (jače povezivanje udaljenih krajeva unutar zemlje ili između država), socijalne (uključivanje marginalnih socijalnih grupa u društvene tokove), institucionalne (povezivanje i saradnja više nivoa vlasti u cilju definisanja i sprovođenja razvojnih politika) i dr. Regionalno povezivanje (integracija), urbanizacija i regionalni razvoj tri su segmenta na kojima države treba da insistiraju prilikom razmatranja mogućnosti za ekonomski rast. Naime, za postizanje cilja neophodno je izvršiti nekoliko "geografskih promena" - povećati gustinu, smanjiti razdaljinu i ublažiti odvojenost od okruženja.

### ***1.1. Regionalna organizacija Republike Srbije***

Regionalni razvoj i problematika regionalne organizacije u Republici Srbiji nisu nikada imali adekvatnu poziciju u hijerarhiji razvojnih ciljeva države. Politika regionalnog razvoja Republike Srbije vođena proteklih decenija uglavnom se zasnivala na podsticanju nedovoljno razvijenih područja (opština), što se, pre svega, manifestovalo kroz definisanje kratkoročnih podsticajnih mehanizama za koje su se izdvajala određena finansijska sredstva. Dosadašnji koncept regionalnog razvoja karakteriše odsustvo integralnog pristupa razvoju i koordinisane aktivnosti resornih ministarstava i drugih institucija u čijoj je nadležnosti bila problematika regionalnog razvoja. Efekti ekonomske distorzije 1990-ih godina, pojava novih ekonomsko-privrednih devastiranih područja u tranzicionom periodu

2001-2008. godina i svetska ekonomska kriza (2008-2009. godina), samo su još više doprineli produbljivanju izraženih višegodišnjih regionalnih disproporcija.

Razlike u nivou razvijenosti pojedinih područja u Republici Srbiji su među najvišima u evropskim okvirima i odnose se na sve aspekte razvijenosti (ljudski, privredni, socijalni i dr).

Republika Srbija ima tri nivoa javne administracije - centralni (republički), pokrajinski i opštinski. Sadašnja teritorijalna organizacija Republike Srbije uobličena je Ustavom Republike Srbije<sup>12</sup>, Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije<sup>13</sup> i Uredbom o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta<sup>14</sup>. Organizacionu strukturu Republike Srbije čine dve autonomne pokrajine - AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija<sup>15</sup> - 193 opštine, 23 grada<sup>16</sup>, Grad Beograd i 29 upravnih okruga<sup>17</sup>. Sve ovo ukazuje da Republika Srbija ima model asimetrične teritorijalne organizacije, gde zajedno sa opštim principima dva nivoa uprave (centralne i lokalne), koegzistira, ali samo u specifičnom prostoru, mezo-uprava (autonomna pokrajina) koja uživa poseban status.

---

<sup>12</sup> "Službeni glasnik RS", broj 98/06.

<sup>13</sup> "Službeni glasnik RS", broj 129/07.

<sup>14</sup> "Službeni glasnik RS", broj 3/92.

<sup>15</sup> Od juna 1999. godine AP Kosovo i Metohija je pod upravom misije Ujedinjenih nacija - UNMIK (Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN).

<sup>16</sup> Gradovi: Valjevo, Vranje, Zaječar, Zrenjanin, Jagodina, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Loznica, Niš, Novi Pazar, Novi Sad, Pančevo, Požarevac, Priština, Smederevo, Sombor, Sremska Mitrovica, Subotica, Užice, Čačak i Šabac.

<sup>17</sup> Upravni okruzi: Severno-bački, Srednje-banatski, Severno-banatski, Južno-banatski, Zapadno-bački, Južnobački, Sremski, Mačvanski, Kolubarski, Podunavski, Braničevski, Šumadijski, Pomoravski, Borski, Zaječarski, Zlatiborski, Moravički, Raški, Rasinski, Nišavski, Toplički, Pirotski, Jablanički, Pčinjski, Kosovski, Pečki, Prizrenski, Kosovsko-mitrovački i Kosovsko-pomoravski.

Iskustva evropskih zemalja pokazuju da regionalizacija predstavlja efikasan instrument upravljanja državom, metod bržeg razvoja regiona i jak kontrolni instrument uspostavljanja ravnoteže regionalnih razvojnih dispariteta. Regionalizacija je postala osnovni metod EU za jačanje integracionih procesa i za realizaciju zajedničkih velikih projekata, razmenu znanja i iskustava. Zemlje EU su uvele sistem NSTJ klasifikacije<sup>18</sup>, u cilju prikupljanja statističkih podataka za regione (plansko-statistički i razvojni region), na osnovu kojih se vrši definisanje odgovarajućih regionalnih indikatora neophodnih za praćenje i analiziranje regionalnih disproporcija i klasifikaciju regiona za korišćenje finansijskih sredstava iz strukturnih fondova EU. Ovakvi region ne moraju da budu administrativne jedinice, ali granice takvih jedinica u zemljama članicama EU prate i administrativne podele. Zato su, i pre širenja Evropske unije 2004. godine, tadašnje zemlje kandidati nastojale da svoje sisteme lokalne samouprave prilagode statističkim regionima NSTJ sistema kojim se preporučuje i obnavljanje sistema regionalizma i teritorijalnih podela. Kako se ova tendencija nameće i kao obaveza Republike Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji otvarana su pitanja teritorijalnog razvoja i regionalizacije.

---

<sup>18</sup> NUTS - *Nomenclature des unités territoriales statistiques*; *Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica*.

Usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju<sup>19</sup> napravljen je prvi korak u uspostavljanju efikasne regionalne organizacije države. Zakon omogućava uspostavljanje regiona i oblasti, ali ne kao administrativnih regiona sa pravnim subjektivitetom, već kao funkcionalnih

teritorijalnih celina za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih celina 2 (NSTJ-2), odnosno celina 3 (NSTJ-3). Uredbom o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica<sup>20</sup> utvrđeni su kriterijumi po kojima se vrši grupisanje po tri nivoa (NSTJ-1 između tri i sedam miliona stanovnika, NSTJ-2 između 800.000 i tri miliona stanovnika, NSTJ-3 između 150.000 i 800.000 stanovnika). Kriterijumi prema kojima se vrši grupisanje nivoa NSTJ baziraju se na opštim kriterijumima koji su utvrđeni standardima Evropske unije, i to: broj stanovnika, geopolitička pozicija, prirodni potencijali, postojeća teritorijalna organizacija i kulturno-istorijsko nasleđe. Na osnovu primene kriterijuma ove uredbe, u Republici Srbiji se na nivou NSTJ-1 obrazuju sledeće funkcionalne celine:

- Srbija - sever je jedinica u čiji sastav ulazi Beogradski region i Region Vojvodine;
- Srbija - jug je jedinica na nivou NSTJ-1 u čiji sastav ulaze Region Šumadija i zapadna Srbija, Region južna i istočna Srbija i Region Kosovo i Metohija.

---

<sup>19</sup> *Usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju ("Službeni glasnik RS", br. 51/09 i 30/10) stvorili su se institucionalni preduslovi za smanjivanje postojećih regionalnih i unutar-regionalnih disproporcija i predupređuju se uslovi za stvaranje novih nerazvijenih područja i dalje raslojavanje na razvijeni sever i nerazvijeni jug. Zakon uređuje: ciljeve i načela regionalnog razvoja, regione i oblasti, indikatore razvijenosti i razvrstavanje regiona, oblasti i jedinica lokalnih samouprava, razvojne dokumente, institucionalni okvir upravljanja regionalnim razvojem Srbije, mere, podsticaje i finansijski okvir za sprovođenje mera regionalne politike, kao i nadzor i vrednovanje politike regionalnog razvoja. Takođe, predviđeno je i donošenje nekoliko podzakonskih akata kojima će se konkretnije utvrditi neophodni kriterijumi, institucionalna mreža, aktivnosti nosilaca regionalnog razvoja, kao i metodologija za sprovođenje zakona.*

<sup>20</sup> *Uredbu je donela Vlada na sednici od 24. decembra 2009. godine. Zvanična skraćenica za nomenklaturu statističkih teritorijalnih jedinica je NSTJ.*

Zakonom je predviđeno da svaki region osnuje regionalni razvojni savet sastavljen od predstavnika pokrajinske, lokalne i gradske uprave, civilnog sektora i predstavnika Vlade koji imaju savetodavnu ulogu u donošenju i implementaciji politike regionalnog razvoja. U svakom regionu osniva se regionalna razvojna agencija koja sprovodi politiku regionalnog razvoja na nivou regiona. Svi regioni ispunjavaju uslove da se tretiraju kao ekonomski region, s obzirom da su privredno i geografski zaokruženi i raspolažu prirodnim i ljudskim resursima, što im omogućava stvaranje jačih žarišta rasta i odgovarajuću diverzifikaciju proizvodnje. Ovo je osnova za teritorijalnu podelu rada i proizvodnu specijalizaciju među regionima. Imajući u vidu asimetričnu organizacionu strukturu državne administracije, proces uspostavljanja racionalne i efikasne institucionalne mreže koja bi omogućila sprovođenje usklađene politike regionalnog, prostornog i održivog razvoja, ističe nekoliko otvorenih pitanja:

- prvo, razvojna uloga gradova u teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije. Dijametralno suprotni tokovi u pojedinim područjima Republike Srbije u svim sferama društva i ekonomije koji traju već decenijama, rezultirali su njihovom demografskom pustošenju koji pretil vitalnom opstanku pojedinih opština. Naime, postoje lokalne samouprave koje nemaju ljudski potencijal i materijalno su "istrošene" za obezbeđivanje kvalitetnih uslova za život i rad stanovništva, dok su na drugoj strani gradovi koji se usled koncentracije stanovništva šire i funkcionalno "traže" novu organizaciju, u vidu formiranja opština unutar njihovih granica;

- drugo, fiskalni kapacitet, privredna i socijalna aktivnost opštine treba da omogući i opravda njen status. Klasičan primer za ovo je opština Crna Trava koja sa svega 2000 stanovnika

realno nema mogućnosti, ni ljudskih ni materijalnih, da obezbedi sve funkcije koje imaju lokalne samouprave. Administrativni centri (postojeći ili oni budući) moraju da imaju institucionalne, privredne i kadrovske kapacitete kako bi pružili odgovarajući nivo usluga, obezbedili konkurentne faktore za privlačenje investicija i time unapređivali kvalitet života i rada na lokalnom nivou;

- treće, zalaganje za teritorijalnu podelu na tri nivoa treba da obezbedi višestepeni razvoj Republike Srbije. Stvaranje razvojnih osovina u direktnoj je zavisnosti od izgradnje infrastrukture koridora i jačanje regionalnih univerzitetskih centara i njihovog strateškog povezivanja sa Gradom Beogradom. Područja van osovina razvoja i bez izgrađene infrastrukturne "kapilarne mreže" biće suočena sa depopulacijom, zaostalošću, neefikasnošću i neracionalnim trošenjem resursa.

Tabela 8. Prostorni indikatori razvijenosti regiona Republike Srbije NSTJ-2 nivoa

NSTJ-2	Površina km <sup>2</sup>	Broj stanovnika 2009.	Broj stanovnika na km <sup>2</sup>	Broj preduzeća sa više od 10 zaposlenih na km <sup>2</sup> (2008)	Izgrađeni stanovi na 1000 km <sup>2</sup> (2008)	Putevi sa sav. kol. u ukupnim putevima (%) (2008)	Indeks relativne gustine industrije (2009)
REPUBLIKA SRBIJA	88.361	7.320.807	82,9	0,15	224,3	64,9	1,00
Region Vojvodine (7 upravnih okruga)	21.506	1.968.356	91,5	0,17	365,5	88,7	1,20
Beogradski region (17 opština)	3.227	1.630.582	505,3	1,46	1357,9	83,6	2,12
Region Šumadija i zapadna Srbija (8 upravnih okruga)	26.483	2.052.490	77,5	0,11	175,2	58,3	0,83
Region južna i istočna Srbija (9 upravnih okruga)	26.255	1.669.379	63,6	0,07	110,3	60,7	0,63
Region Kosovo i Metohija (5 upravnih okruga)	10.887	-	-	-	-	-	-
Koef. varijacije NUTS-2	0,580	0,116	1,161	1,501	1,156	0,213	0,553

Izvor: Republički zavod za razvoj (RZR) i Republički zavod za statistiku (RZS)

*Osnovni cilj je uspostavljanje efikasne regionalne organizacije i koordinisane regionalne politike (koja odgovara preporukama EU), čime će se omogućiti ravnomerniji regionalni razvoj i veći stepen teritorijalne kohezije.*

Operativni ciljevi treba da doprinesu očuvanju postojeće strukture naselja, osavremenjavanju infrastrukture, očuvanju kulturnog nasleđa i odgovarajućeg nivoa znanja na širim područjima Republike Srbije. Ovako definisani ciljevi podrazumevaju:

- zaokruženje regionalne institucionalne izgradnje;
- proces decentralizacije;
- smanjenje regionalnih i unutarregionalnih neravnomernosti i siromaštva;
- podizanje regionalne konkurentnosti koja zavisi od stepena aktiviranja teritorijalnog kapitala i mobiliziranja teritorijalnih potencijala pojedinih regiona;
- efikasno usmeravanje procesa urbanizacije;
- kompletiranje infrastrukturne i socijalne suprastrukture kao jedne od osnovnih pretpostavki efikasnijeg upravljanja razvojem i prostorom;
- razvijanje mehanizama strateškog planiranja na svim nivoima upravljanja regionalnim razvojem.

Koncepcija prostornog razvoja regionalne organizacije - prema pozitivnim iskustvima evropskih država ali i Republike Srbije, regionalizaciju treba prihvatiti kao efikasan instrument državne uprave za uravnoteženje regionalnog razvoja pojedinih delova Republike, strukturno prilagođavanje regiona prema interesima regionalne zajednice odnosno stanovništva koje je naseljava, efikasniji regionalni razvoj i veću konkurentnost regiona na osnovu teritorijalnog kapitala i realnih potencijala koje poseduje i održivi razvoj i uređenje teritorije u skladu sa njenim identitetom, tradicijom i specifičnim načelima i potrebama odbrane zemlje. Regionalizacija Republike Srbije će da predstavlja način upravljanja državom kojim treba da se postigne veći stepen teritorijalne kohezije ali istovremeno i njen ubrzaniji razvoj i veća konkurentnost. Istovremeno to će da bude put kojim će biti obezbeđen demokratski sistem interesnog organizovanja teritorije na nivou većih ili manjih regionalnih celina a time i put do pravilnijeg i pravičnijeg raspolaganja resursima i sredstvima.

Dostizanje navedenih ciljeva i ostvarenje navedene koncepcije prostornog razvoja Republike Srbije će u najvećoj meri da zavisi od razvrstavanja i stepenovanja nadležnosti, prava, obaveza i odgovornosti njenih teritorijalnih jedinica: od nivoa države do nivoa lokalne zajednice. Elementarni postulat ove strategije je da dobrobit treba da bude na strani građana kao svesnih i aktivnih učesnika u razvoju teritorije na kojoj žive, što podrazumeva kako teritoriju lokalne zajednice tako i države u kojoj se lokalna zajednica nalazi. Radi toga, nužno je da građani imaju mogućnost, pravo i obavezu da odlučuju o prostornom razvoju svoje teritorije (naselje i pripadajući atar), ali i da učestvuju u odlučivanju o prostornom razvoju svoga regiona i svoje države.

Obrnuto, država (Republika Srbija) veliki deo nadležnosti koje danas ima ne može da ostvari, kako radi nagomilanih problema socijalnog, ekonomskog i fizičko-ekološkog razvoja, tako i radi njihove rasprostranjenosti, ali i radi velike distance između centra odlučivanja i građana čija sudbina zavisi od tih odluka. Prema principu supsidijarnosti, težeći da deo

nadležnosti prenese na niži nivo i odlučivanje približi građanima, država ima dve mogućnosti da ih prenese na nivo današnjih gradova i opština ili da ih prenese na nivo niži od državnog, a viši od opštinskog. Pošto supsidijarnost znači i obrnut postupak, lokalna zajednica može realizaciju svojih razvojnih ideja da ponudi i srednjem nivou, ukoliko postoji (AP Vojvodina i Grad Beograd), umesto da sve prenosi na državu, odnosno pokrajinu.

Prenošenjem nadležnosti na nivo niži od državnog Republika Srbija će ući u proces postepene decentralizacije, dok će lokalne zajednice ustupanjem dela nadležnosti višem nivou prirodnim putem doći do sistema regionalizacije. U tom smislu region treba shvatiti kao teritorijalnu jedinicu u kojoj je moguće artikulirati zajedničke probleme, interese i projekte lokalnih zajednica ili većih teritorijalnih celina, i u kojoj postoje veći institucionalni, finansijski i stručni kapaciteti za definisanje i realizaciju i većih razvojnih projekata. Lokalna zajednica kod toga zadržava pravo inicijative i učešća dok država ima pravo i obavezu da obezbeđuje zakonske, makroekonomske i finansijske okvire i podršku za ostvarenje ovih projekata.

Podela države na regione i oblasti će biti instrument za uravnotežen i policentričan regionalni razvoj Republike Srbije. Efikasna regionalna organizacija Republike Srbije obezbediće veći stepen teritorijalne kohezije, uz ubrzaniji razvoj i veću konkurentnost. Regionalizacija je put kojim se obezbeđuje demokratski sistem interesnog organizovanja teritorije na nivou regiona i okruga, a time i put do pravilnijeg i pravičnijeg raspolaganja resursima i sredstvima. Regioni i oblasti mogu da definišu i ostvaruju svoje kratkoročne i dugoročne strateške ciljeve razvoja, da prepoznaju potrebe građana i brže i efikasnije rešavaju probleme. Istovremeno, na taj način stiču se uslovi za jasnije i efikasnije definisanje projekata sa kojima regioni, uz ravnopravnu saradnju sa oblastima, mogu da konkurišu kod međunarodnih fondova. S aspekta regionalnog i prostornog razvoja, poseban značaj imaju oblasti NSTJ-3, s obzirom da neke od njih nemaju dovoljan demografski, prirodni i stvoreni potencijal (privredni, infrastrukturni, itd) za kompleksan samostalni razvoj.

U kom će se pravcu odvijati dalji proces regionalizacije i da li će u decentralizovanom sistemu regioni postati srednji nivo teritorijalne organizacije zavisiće od brojnih faktora (političkih, ekonomskih, funkcionalnih, društvenih i sl). Ako se uzme u obzir da je prva faza reforme lokalne samouprave i decentralizacije započeta tek 2002. godine donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi<sup>21</sup>, a da su pojedine nove zemlje članice EU sistem lokalne samouprave, teritorijalne organizacije i regionalizacije unapređivale u nekoliko ciklusa (skoro 15 godina), svakako da će evropski trendovi i priključenje NSTJ sistemu, uz uvažavanje vlastitih specifičnosti, uticati i na navedene procese u Republici Srbiji.

---

<sup>21</sup> "Službeni glasnik RS", br. 9/02 i 129/07.

Kada Republika Srbija dobije status zemlje kandidata za ulazak u EU, preuzeće obavezu usvajanja *acquis communautaire* (AC) koji se odnosi na strukturne instrumente Kohezivne politike EU. To se, pre svega, odnosi na izgradnju decentralizovanog sistema implementacije fondova EU. Prema odredbama Uredbe Evropske komisije o korišćenju IPA sredstava, proces decentralizacije upravljanja fondovima u prepristupnom periodu odnosi se samo na podelu nadležnosti između Evropske komisije i Vlade zemlje korisnice sredstava, ali ne i na dalju decentralizaciju nadležnosti u upravljanju fondovima EU unutar zemlje korisnice. Nakon pristupanja EU nadležnosti u upravljanju fondovima mogu biti dalje decentralizovane u okviru države uz ispunjenje ključnog uslova da postoji administrativna sposobnost za obavljanje navedenih poslova na regionalnom nivou. Ukoliko ne postoji izgrađena administrativna sposobnost na regionalnom nivou, upravljanje sredstvima strukturnih fondova ostaje na nivou centralne vlasti.

Takođe, neophodno je temeljno razmotriti i preurediti i pitanja broja nivoa lokalnih samouprava u Republici Srbiji i mogućnosti za diverzifikaciju njihovog položaja i nadležnosti, jer se u ukupnoj analizi teritorijalnog aspekta razvoja ne može zaobići ni lokalni nivo. Teritorijalna reforma mora se posmatrati u okviru šireg socioekonomskog konteksta - različite nadležnosti opština služe zadovoljavanju internih različitosti unutar date države. U sistemu statističkih teritorijalnih jedinica EU koriste se dva nivoa lokalnih administrativnih jedinica LAU1 i LAU2 (*Local Administrative Unit*). Rešenja za lokalni nivo treba postepeno prilagođavati NSTJ klasifikaciji. Lokalni nivoi su veoma važni prilikom ocene unutrašnje homogenosti pojedinačnih regiona/oblasti i pri tome je neophodno primenjivati decentralizovani princip i osposobljavati organe lokalnih samouprava za preduzimanje adekvatnih podsticajnih mera i afirmaciju lokalnih inicijativa, čijom bi se primenom lakše i uz direktnu kontrolu došlo do odgovarajućih rezultata usaglašenih sa lokalnim potrebama.

Strateški prioriteti - projekti do 2014. su:

- završetak usklađenog i celovitog institucionalnog okvira za upravljanje regionalnom politikom. Rešavanje nagomilanih regionalnih disproporcija jeste dugoročan i zahtevan poduhvat, koji zahteva jaku, efikasnu i stabilnu pravnu i institucionalnu infrastrukturu. Implementacijom zakona doneće se podzakonska akta kojima će se definisati neophodni kriterijumi, metodologija i instrumenti merenja regionalne razvijenosti, precizirati mehanizmi regionalne politike, dalje unapređivati regionalizacija po NSTJ klasifikaciji, odrediti nadležnosti institucija, finansiranje, programska dokumenta, sistem podsticajnih mera;
- uspostavljanje podsticajnih mehanizama za vođenje efikasne regionalne politike, posebno podsticanje bržeg razvoja područja sa posebnim razvojnim problemima. Sprovođenje politike regionalnog razvoja zahteva razrađen sistem (po vertikali i horizontali) koordinacije aktivnosti na sprovođenju strateških ciljeva na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, uz sticanje specifičnih znanja i veština koja se odnose na ciklus razvojne politike, a predstavljaju veoma važan preduslov za finansiranje projekata iz fondova EU, kako u prepristupnom periodu, tako i nakon pristupanja Evropskoj uniji;
- efikasna upotreba fondova EU namenjenih regionalnom razvoju. U tom kontekstu, rešavanje zajedničkih razvojnih potreba regiona putem prekogranične i međuregionalne saradnje, kao i pogranična područja (opštine, oblasti, regioni) imaće sve veći značaj u procesima integracije;
- postepena funkcionalna i fiskalna decentralizacija, u cilju jačanja kapaciteta lokalne samouprave i omogućavanja lokalnim samoupravama kvalitetnije obavljanje poslova iz njihove nadležnosti, a posebno aktivnosti koje su usmerene na lokalni ekonomski razvoj.

Mere i instrumenti za implementaciju politike regionalne organizacije Republike Srbije su:

- donošenje podzakonskih akata kojima će se: odrediti oblasti koje čine region, odrediti jedinice lokalnih samouprava i gradskih opština koje čine oblast, definisati metodologija za izračunavanje i ocena stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave i gradskih opština, mere za podsticanje regionalnog razvoja, metodologija za vrednovanje mera i podsticaja regionalnog razvoja;
- formiranje regionalnih razvojnih agencija za podsticanje razvojnih i stručnih poslova regionalnog razvoja na području regiona i definisanje spektra njihovog delovanja. One će biti nadležne za pripremu regionalnih razvojnih programa i za projekte od interesa za region, naročito za unapređenje ekonomskog, socijalnog, prostornog i ekološkog razvoja. Takođe, regionalne razvojne agencije imaće i značajnu ulogu u definisanju i podsticanju saradnje



između svog regiona i regiona drugih država, sa posebnim naglaskom na saradnju sa zemljama članicama EU;

- formiranje regionalnih razvojnih saveta koji će imati savetodavnu ulogu u kreiranju politike regionalnog razvoja i davanju mišljenja na razvojne dokumente;

- donošenje razvojnih dokumenata: Nacionalnog plana regionalnog razvoja, kojim će se definisati osnovni razvojni prioriteti i načini ostvarivanja; Regionalne razvojne strategije za Region Šumadija i zapadna Srbija, Region južna i istočna Srbija, Region Vojvodine, Beogradski region i srpske zajednice na AP Kosovo i Metohija koji će odrediti prioritete pravce razvoja regiona i načine njihovog ostvarivanja u petogodišnjem periodu, Programa finansiranja razvoja za pet regiona kojim će se definisati projekti i raspodela finansijskih sredstava za njihovu realizaciju za svaku budžetsku godinu. Svi razvojni dokumenti predstavljaju polaznu osnovu za izradu dokumenata prostornog planiranja;

- jačanje institucionalnih struktura za upravljanje, koordinaciju i sprovođenje integrisanog regionalnog razvoja. Ravnomeran regionalni razvoj zahteva koordinisanu saradnju sa svim institucijama koje su uključene u različite aspekte regionalnog razvoja (privredni razvoj, ruralni razvoj, razvoj infrastrukture, lokalni razvoj, socijalni razvoj, zaštita životne sredine i sl). Partnerstvo i međusobna saradnja na svim nivoima upravljanja razvojem jasnije će definisati razvojne ciljeve i projekte u regionima. Planiranje i korišćenje finansijskih sredstava zahteva dobru koordinaciju svih učesnika, što se naročito odnosi na korišćenje sredstava iz prepristupnih fondova EU;

- uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU podrazumeva postepeno usklađivanje procedura za dodeljivanje regionalne državne pomoći sa procedurama EU, jačanje institucionalnih kapaciteta svih aktera regionalnog razvoja i obuku kadrova u pogledu sticanja znanja iz oblasti korišćenja sredstava EU fondova;

- definisanje projekata regionalnog razvoja preko regionalnih strategija i regionalnih prostornih planova za pojedine regione i oblasti;

- izrada Programa za prekograničnu i međuregionalnu saradnju, kojim će se objediniti aktivnosti za unapređenje razvoja putem prekogranične i međuregionalne saradnje na lokalnom i regionalnom nivou i koji će predstavljati okvir za strateške aktivnosti usmerene na olakšavanje integracije u EU;

- nastavak daljeg unapređivanja teritorijalne organizacije države, u smeru dalje decentralizacije i jačanja uloge gradova uz preispitivanje mogućnosti da se formira srednji (regionalni) nivo vlasti i izdiferencira lokalni nivo na dva podnivoa vlasti (veće i manje opštine).

## ***1.2. Funkcionalno-ekonomski regioni i oblasti***

Regionalizacija, u smislu decentralizacije upravljanja, odnosno, kao način administrativno-političko-teritorijalnog organizovanja putem kojeg se deo funkcija države prenosi na regionalni nivo, predstavlja uslov bez kojeg se ne može očekivati veća teritorijalna kohezija Republike Srbije, kao ni priključenje Evropskoj uniji i ulaženje u tokove evropskih integracija. Regioni, kao srednji nivo upravljanja između državnog i lokalnog, su jedini uspešan put što veće decentralizacije, demokratskih i ekonomskih reformi i međuregionalne saradnje. Pri traženju odgovora na pitanje koja regionalna forma najviše odgovara Republici Srbiji, zakonski okvir je uzeo u obzir kriterijume koji se primenjuju u članicama EU. Naime, u cilju stvaranja pretpostavki za implementaciju zajedničke regionalne politike, EU primenjuje usklađeni sistem statističkih regiona (NSTJ).

Na osnovu tih iskustava usledila je potreba da i Republika Srbija, u predstojećoj regionalizaciji, utvrdi svoje statističke regione (NSTJ regione). Za NSTJ-2 nivo u Republici Srbiji nije postojala odgovarajuća administrativna podela, tako da su regioni NSTJ-2 nivoa u Republici Srbiji utvrđeni grupisanjem teritorijalnih jedinica oblasti (NSTJ-3). Analiza izvornih i ustupljenih nadležnosti ukazuje da okruzi nemaju ni dodatne atribute regiona karakterističnih za EU. Iako u svom sastavu imaju opštine, okruzi ne predstavljaju oblik teritorijalne decentralizacije sa političkim i administrativnim nadležnostima.

Zakonsko rešenje odgovara i uobičajenim određenjima regiona u ekonomskoj teoriji i praksi. Regioni u Republici Srbiji (NSTJ-2 nivo) odlikuju se potrebnim obeležjima i ispunjavaju uslove da se tretiraju kao prostorne celine sposobne da realizuju velike regionalne projekte, ne samo zbog privredne i geografske zaokruženosti unutar zemlje, već i što raspolažu dovoljno velikim prirodnim i ljudskim potencijalom. To im omogućava stvaranje jačih žarišta i diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti kao osnove za odgovarajuću društvenu infrastrukturu, odnosno, ukupan multidimenzionalni razvoj. Istovremeno, u tome se vidi osnova da se među njima izvrši teritorijalna podela rada i proizvodna specijalizacija, a po pravilu su formirani oko jednog ili više razvojnih, regionalnih centara, bez glavnog grada. Za manje teritorijalne segmente - oblasti (nivo NSTJ-3), uzeti su već postojeće jedinice u organizaciji države (upravni okruzi).

Prirodno-geografski i demografski faktori svake pojedine oblasti (NSTJ-3) u Republici Srbiji opredelili su njihove razvojne potencijale. Različite razvojne pozicije oblasti, treba da doprinesu utvrđivanju različitih sektorskih politika. Sintezna ocena je da sve oblasti izvrše kombinaciju (matricu) faktora kojima mogu da afirmišu svoju konkurentnost u različitim sektorima, angažujući raznovrsne faktore prostornih potencijala. Generalno, kao ključni problemi koji usporavaju razvoj manje razvijenih oblasti (NSTJ-3) u Republici Srbiji mogu se izdvojiti: strukturalna neravnoteža, neizgrađena infrastruktura, nedovoljni prerađivački kapaciteti kao ograničavajući faktor za smanjenje visoke stope nezaposlenosti, ljudski resursi (demografski pad, neadekvatna obrazovna struktura), neiskorišćenost postojećih proizvodnih kapaciteta, nekonkurentna poljoprivredna proizvodnja, ekološki problemi, kao i nedovoljna iskorišćenost turističkih potencijala. Oblast nema glavni grad ni pravni subjektivitet, već svi gradovi imaju ulogu centra, funkcionalno artikulisani i međusobno umreženi. U jednom od njih bi se nalazila kancelarija (agencija) za regionalni razvoj odgovorna za finansiranje i realizaciju regionalnih projekata.

Tabela 9. Prostorni indikatori razvijenosti oblasti Republike Srbije NSTJ-3 nivoa

Oblast	Površina km <sup>2</sup>	Broj stanovnika 2008.	Broj stanovnika na km <sup>2</sup>	Broj preduzeća sa više od 10 zaposlenih po km <sup>2</sup>	Izgrađeni stanovi na 1000 km <sup>2</sup>	Učešće puteva sa sav. kol. u ukupnim putevima 2007.	Indeks relativne gustine industrije
REPUBLIKA SRBIJA	88.361	7.350.222	83,2	0,15	215,6	63,8	1,00
1. Grad Beograd	3.227	1.621.396	502,4	1,42	2355,4	75,6	1,87
2. Severno- bačka	1.784	193.329	108,4	0,27	149,7	66,1	1,50
3. Srednje- banatska	3.256	195.190	59,9	0,08	57,4	93,5	0,72
4. Severno- banatska	2.328	155.387	66,7	0,11	29,2	93,1	1,10

5. Južno-banatska	4.245	303.392	71,5	0,10	91,9	90,3	1,13
6. Zapadno-bačka	2.419	197.974	81,8	0,12	14,9	92,6	1,02
7. Južno-bačka	4.015	605.720	150,9	0,37	653,5	94,8	1,51
8. Sremska	3.485	328.397	94,2	0,15	125,7	87,1	0,75
9. Mačvanska	3.264	313.798	96,1	0,13	117,0	49,4	0,60
10. Kolubarska	2.474	182.015	73,6	0,10	128,1	68,8	0,84
11. Podunavska	1.250	204.442	163,6	0,16	328,8	69,1	2,12
12. Braničevska	3.865	191.906	49,7	0,05	133,2	78,5	0,25
13. Šumadijska	2.387	290.806	121,8	0,15	325,9	73,4	1,08
14. Pomoravska	2.614	218.062	83,4	0,12	247,5	75,1	0,92
15. Borska	3.510	134.375	38,3	0,04	61,0	65,9	0,53
16. Zaječarska	3.623	126.217	34,8	0,04	49,1	77,7	0,34
17. Zlatiborska	6.142	299.360	48,7	0,07	68,9	48,9	0,67
18. Moravička	3.016	216.977	71,9	0,14	108,1	73,7	1,17
19. Raška	3.922	298.444	76,1	0,10	222,3	38,5	0,45
20. Rasinska	2.664	246.522	92,5	0,11	186,2	56,4	1,03
21. Nišavska	2.727	375.453	137,7	0,22	456,2	84,6	1,02
22. Toplička	2.229	95.703	42,9	0,04	45,8	51,2	0,26
23. Pirotka	2.761	97.223	35,2	0,05	34,8	62,5	0,76
24. Jablanička	2.770	229.430	82,8	0,07	63,9	49,4	0,42
25. Pčinjska	3.520	228.704	65,0	0,07	73,9	33,3	0,75
Koef. varijacije NSTJ-3	0,310	1,006	0,929	1,585	1,894	0,254	0,519

Izvor: Republički zavod za razvoj (RZR)

Koncept razvoja funkcionalno-ekonomskih regiona i oblasti zasniva se na uvažavanju postojećih administrativno-teritorijalnih rešenja.

*Osnovni cilj regionalnog uređenja zemlje po modelu oblasti, je da stvori optimalan organizacioni okvir koji bi obezbedio najefikasnije i najsvestranije angažovanje svih prirodnih i stvorenih potencijala u funkciji najbržeg, a ravnomernog regionalnog i prostornog razvoja.*

Funkcionalnim povezivanjem opština i okruga oko većih razvojnih projekata, odnosno, formiranjem razvojno-funkcionalnih regiona (NSTJ-2), pojedini razvijeniji delovi Republike

Srbije treba da ojačaju svoje razvojne kapacitete u skladu sa dostignutim stepenom konkurentnosti i pristupačnosti nužne za ubrzaniji i kvalitetniji razvoj. U skladu s tim, dostizanje ciljeva podrazumeva:

- ublažavanje prirodnih i migracionih kretanja stanovništva uz demografski oporavak;
- kontinuiran privredni rast, odnosno, suzbijanje tendencije prekomerne urbane koncentracije privrednih aktivnosti stanovništva na manjem području;
- veći stepen zaposlenosti;
- institucionalnu pokrivenost regiona;
- uobličavanje regionalnih politika i projekata od zajedničkog interesa kroz razvijanje međuregionalne, unutarregionalne i prekogranične saradnje;
- harmonizaciju i razvoj regionalne statistike.

Koncepcija statističke regionalizacije zahteva ozbiljno prilagođavanje organizacionog i institucionalnog karaktera. Funkcionisanje politike regionalnog razvoja i sistem redistribucije sredstava direktno će zavisi od standardizovanog statističkog sistema na osnovu koga se mere razvojni potencijali i vrši distribucija sredstava za razvojno ujednačavanje. Ovo je osnovni razlog za stvaranje NSTJ u Republici Srbiji, koji neće da predstavlja standard za administrativno-teritorijalnu, već za statističko-ekonomsku analizu koji se uvodi za sledeće potrebe:

- prikupljanje, razvoj i usklađivanje državnog sistema sa EU regionalnom statistikom;
- izrada socio-ekonomskih analiza o stepenu razvijenosti statističkih regiona i definisanje razvojnih programa za nerazvijene regione;
- definisanje prostornog, administrativnog i političkog okvira za buduće regionalne politike Republike Srbije.

Koncepcija prostorne regionalizacije Republike Srbije uvažava osnovne kriterijume:

- sa stanovišta nacionalnih interesa, uvođenje kriterijuma homogenosti, kao osnovnog instrumenta za vođenje nacionalne regionalne politike, koji upućuje na izbor područja u kojima će efekti mera regionalne politike biti što ravnomernije raspoređeni;
- uvođenje formalnih uslova koje propisuje EUROSTAT, u pogledu broja stanovnika, geografske pozicije, prirodnih potencijala, ekonomije obima u upravljanju resursima, postojeće teritorijalne organizacije i kulturno-istorijskog nasleđa;
- najefikasnija mogućnost korišćenja pretpristupnih i strukturnih fondova u što dužem vremenskom periodu. Manje teritorijalne segmente - oblasti (NSTJ-3) zasnovane su na već postojećim jedinicama u organizaciji države (okruzima), čime se lakše i potpunije aktiviraju raspoloživi resursi, omogućava se veća tehnološka i ekonomska dimenzioniranost kapaciteta, i postiže potpunija zastupljenost društvene infrastrukture i njen racionalniji teritorijalni razmeštaj.

Uprkos heterogenosti područja i njihovoj veličini, treba težiti ka policentričnom konceptu mreže gradova Republike Srbije čija se struktura delatnosti međusobno dopunjava. S

policentričnim razvojem Republike Srbije biće povezano formiranje integrisanih prostornih strategija uz pomoć urbanih klastera, posebno u pograničnim područjima, zatim unapređenje savremene infrastrukture na međuregionalnom nivou i jačanje privredne saradnje na regionalnom nivou.

Strateški prioriteti - projekti do 2014. godine - donošenjem Uredbe o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica Republika Srbija je ispunila obavezu uspostavljanja regiona, odnosno oblasti prema NSTJ klasifikaciji. Takođe, regionalna statistička podela teritorije Republike Srbije, tj. stvaranje prostornih jedinica u statističke svrhe, obaveza je koja proizlazi iz usvojenog Zakona o regionalnom razvoju. Ovim zakonskim okvirom obezbeđuje se uslov za izgradnju mreže regionalnih institucija, formiranje regionalne upravljačke strukture (saveti, tela), utvrđivanje kriterijuma za merenje razvijenosti i klasifikaciju regiona, oblasti i jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti, a u cilju utvrđivanja mera i instrumenata podsticajne politike prema razvojnim problemima različitih područja. Razvojna dokumenta na nivou oblasti i jedne ili više jedinica lokalne samouprave (strategije, programi, prostorni planovi i akcioni planovi) moraju biti u saglasnosti sa usvojenim razvojnim dokumentima (na nacionalnom i regionalnom nivou). Prema Zakonu o planiranju i izgradnji svi regioni i oblasti će biti pokriveni prostornim planovima i strategijama regionalnog razvoja do 2012. godine.

Mere i instrumenti - Statističkom klasifikacijom teritorijalnih jedinica Republike Srbije obezbeđen je značajan instrument za sprovođenje institucionalne decentralizacije i korišćenje evropskih fondova za regionalni razvoj. Na osnovu ovog okvira, daljim donošenjem podzakonskih akata biće data rešenja za sva trenutno nedefinisana pitanja (metodologija, rangiranje opština, oblasti i regiona prema stepenu razvijenosti, nadležnosti institucija na svim nivoima, finansiranje, razvijanje regionalne statistike i dr). Područja s ograničenjima u razvoju zbog negativnih demografskih procesa, nerazvijenosti mreže naselja, privrede, kao i područja sa oskudnim resursima i perifernog položaja u odnosu na glavne pravce razvoja, zahtevaju posebne mere i primerene planske koncepcije razvoja.

U daljem procesu usavršavanja teritorijalno administrativnog sistema Republike Srbije biće neophodno preispitivanje sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji, odnosno tipova, veličine, uloge i nadležnosti opština u prostornom razvoju Republike Srbije.

### ***1.3. Područja sa posebnim razvojnim problemima***

Proces transformacije centralno-planske u tržišnu privredu potencirao je jake regionalne dimenzije koje se ispoljavaju u velikim međuregionalnim razlikama, naročito u nivou rasta nezaposlenosti, dohotku stanovništva, efektima procesa privatizacije i obimu stranih ulaganja. Uzroci takvih kretanja su različiti: privlačnost za investicije, mreža saobraćajnih koridora, položaj uz granicu, tehnološke inovacije, proizvodni kapaciteti, socijalne predispozicije, administrativni kapaciteti, programska spremnost i društvena disponiranost za uvođenje novina i ostvarivanje napretka. Razlike su u velikoj meri rezultat regionalnih specifičnosti, naročito strukture privrede, koja determiniše lakše ili teže prilagođavanje privrednim i društvenim promenama. Osim ovoga, neophodno je ostvariti i dublje ekonomske i institucionalne promene u regionalnim strukturama, s obzirom da Republika Srbija, kao i sve postsocijalističke zemlje, ima politički i ekonomski cilj - ulazak u Evropsku uniju.

U toku tranzicije regionalne razlike u Republici Srbiji su porasle i jače su iznijansirane. Najveće razlike odnose se na demografske karakteristike, ljudski potencijal, privrednu strukturu i efikasnost, uslove socijalne i ekonomske infrastrukture, probleme životne sredine i unutrašnju homogenost (posmatrana preko učešća broja regiona sa posebnim problemima u odnosu na ukupnu teritoriju, kao i učešća opština unutar regiona sa statusom nerazvijenog ili degradiranog područja). Različiti, brojni i višeslojni društveni i ekonomski faktori generisali su da se u Republici Srbiji diferenciraju tri područja sa posebnim razvojnim problemima:

nerazvijeno područje; devastirano područje; srpske zajednice na AP Kosovo i Metohija. Kriterijumi korišćeni za selekciju su ekonomska dimenzija (nerazvijena i devastirana opština), odnosno političko-ekonomska dimenzija, proizašla iz statusa južne srpske pokrajine.

Karakteristike dosadašnje politike regionalnog razvoja su: redukovanje na politiku bržeg razvoja nerazvijenih opština; prenamaglašena ekonomska orijentacija, bez uvažavanja drugih značajnih aspekata razvoja; neblagovremena institucionalna i organizaciona podrška.

Prvi strateški koraci vezani za sprovođenje nove politike regionalnog razvoja učinjeni su donošenjem Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012. godine i Zakona o regionalnom razvoju. Međutim, niz aktuelnih pitanja, koji se odnose na identifikaciju i teritorijalizaciju osnovnih ciljeva razvoja, tipologiju regiona prema uslovima i mogućnostima za razvoj, međuregionalne i unutarregionalne tokove, proces regionalne saradnje, kao i prevazilaženje dugogodišnjih regionalnih neravnomernosti, još uvek je otvoreno. Takođe, državna distribucija podsticajnih sredstava, bez adekvatnog sistema evaluacije, u cilju sagledavanja i vrednovanja razvojnih efekata, nije bila dovoljna za smanjivanje regionalnih neravnomernosti i za prevazilaženje brojnih razvojnih problema nerazvijenih opština.

Nerazvijene opštine već decenijama karakterišu izuzetno oskudni infrastrukturni, materijalni, privredni i kadrovski resursi. Dosadašnjim zakonskim rešenjima nisu prevaziđeni složeni i dugoročni razvojni problemi velikog broja nerazvijenih opština.

Iako se broj opština sa statusom nerazvijenih vremenom menjao, pretežni broj opština (oko 30) je zadržao ovaj status čak od 1970-ih godina (od 145<sup>22</sup> opština, institucionalnom podrškom bile su obuhvaćene čak 94 opštine, koje su bar jednom stekle status nerazvijenih).

---

<sup>22</sup> *Opštine koje pripadaju gradu Beogradu obuhvaćene su kao jedinstveno područje.*

Period tranzicije samo je dodatno pojačao već kumulirane ekonomske i strukturne probleme industrijskih gradova, giganata srpske privrede sa velikim uticajem na opštine iz šireg okruženja. Na regionalnoj mapi Republike Srbije pojavila se nova grupa opština. tzv. devastirano područje, ili opštine "tranzicionog siromaštva". Njihov ekonomski bilans bio je urušavanje velikih industrijskih sistema, proizvodni kolaps, nerazvijeno i nedovoljno podsticano preduzetništvo, nezavršen proces privatizacije, što se odrazilo na najvažniji strukturni problem - visoku nezaposlenost. Socijalne i demografske odlike ovakvog stanja dobile su ekstremne razmere. Devastirano područje obuhvata 20 industrijskih gradova koji su u periodu 1990-2008. godine izgubili više od 40% poslovnog prihoda i više od 50% zaposlenih iz prerađivačke industrije. Područje obuhvata 18,8% teritorije, u kojem živi 20% populacije Republike Srbije.

Srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija obuhvataju područje koje je trenutno pod upravom međunarodne zajednice, suočeno sa razorenim prostornim, ekonomskim, socijalnim i društvenim uslovima. Ovo područje, koje od 1999. godine ima problem bezbednosti i političke nestabilnosti, decenijama je suočeno sa procesom iseljavanja srpskog stanovništva. Područje karakteriše dve celine i to severni deo, koji predstavlja kompaktnu celinu i fizički je vezan za centralni deo Republike Srbije i razučene srpske zajednice (izuzetak opštine Štrpce) na jugoistočnom delu. Dezintegracioni procesi i neizvesnost rešavanja statusa pokrajine su veliki politički i razvojno limitirajući faktori. Problem pristupačnosti i infrastrukturne opremljenosti, nedostatak uslova za poslovanje i privlačenje većih investicija u ove opštine je glavna prepreka rasta ekonomske aktivnosti.

Specifična problematika ovih područja inicirala je razvijanje različitih metodologija i koncepcija za utvrđivanje njihovog stepena razvijenosti. Višeslojnost problema nerazvijenosti uticala je na promenu analitičko-metodološkog instrumentarijuma, pojačanu ekonomsku ali i uvođenje novih razvojnih dimenzija (društveni, socijalni i demografski aspekti razvoja). Time se omogućilo šire i kompletnije sagledavanje razvojnih mogućnosti i problema kako pojedinačnih opština, tako i različitih razvojnih grupacija.

Pored ovoga, i uređenje institucionalnog okvira za svako područje odlikuje se specifičnostima proizašlih iz njihove osnovne problematike.

### *Nerazvijena područja*

Tradicionalno nerazvijenom području pripadaju decenijski nerazvijene opštine, karakteristične po izuzetno oskudnim infrastrukturnim, materijalnim, privrednim i kadrovskim resursima, što se odražava u krajnje neravnopravnom položaju u odnosu na ostali deo Republike Srbije. Nerazvijeno područje je decenijama (od 1971. do 2005. godine) obuhvatalo tridesetak opština, kojima se za osam godina pridružilo još 10-15 opština, tako da danas 40-45 opština ima klasične atribute nerazvijenosti.

Intenzivan proces demografskih promena, na nerazvijenom području ogleda se u drastičnoj depopulaciji - samo u periodu 2002-2008. ove opštine su izgubile oko 62.000 stanovnika (Crna Trava -30,5%, Ražanj -15,0%, Babušnica -14,6%, Gadžin Han -14,3%). Konstantni pad broja stanovnika nerazvijenog područja i nepovoljna starosna struktura, uticao je da ljudski faktor postane krupno ograničenje bržeg razvoja. Negativne tendencije demografskog faktora u direktnoj su vezi sa niskom privrednom aktivnošću ovog područja i visokoj stopi nezaposlenosti, koja je u 2008. godini iznosila 49,3%. Visoke stope nezaposlenosti (dva puta veće u odnosu na republički prosek koji je u 2008. iznosio 26,7%), odlika su nerazvijenog područja, naročito juga Srbije u kojem su opštine sa ekstremno niskim vrednostima i uposlenosti privrednih kapaciteta. U 2008. godini odnos između najrazvijenije i najnerazvijenije opštine (Beograd i Lebane) u Republici Srbiji, prema ostvarenoj stopi nezaposlenosti iznosi 5,3:1.

U 2008. godini na nerazvijenom području poslovalo je 4,5% ukupnih preduzeća privrede Republike Srbije, u kojima radi svega 4% ukupno zaposlenih i učestvuje sa 1,4% u dobiti i 3,2% u ukupnom gubitku. U odnosu na 2007. godinu, broj preduzeća je povećan (sa 3.912 na 4.021 ili 6,3%) ali svi ostali finansijski indikatori (gubitak preduzeća povećan za 30,7%, pad ostvarene dobiti za 7,3%) ukazuju na njihovo nelikvidno poslovanje. Ovako niska privredna aktivnost uslovljava je i neizbalansiranu aktivnost stanovništva, koja se ogleda u ekstremno niskoj stopi zaposlenosti koja iznosi 15,4%. Visoke regionalne razlike u ostvarenoj stopi zaposlenosti, koje iznose 7:1 najvidljivije su između Beograda (38,8%) i opštine Opovo (5,3%), a unutarregionalne između opština Preševo (9,1%) i Crne Trave (34,8%).

Niska zaposlenost i privredna aktivnost generisala je porast broja siromašnog stanovništva koje živi na nerazvijenom području. Na jugu Srbije živi četvrtina ukupnog broja siromašnih, a zabeležena je ekstremno visoka razlika u siromaštvu urbanog (8,5%) u odnosu na ruralno područje (18,7%). Na ovom području siromaštvo je najdublje i najjače izraženo, posebno za kategoriju nezaposlenih lica u onim opštinama čija stopa nezaposlenosti iznosi čak i preko 70% (Lebane 71,8%, Tutin 66,8%, Preševo 63,9%).

U korelaciji sa razvojnim nivoom područja je i stepen infrastrukturne opremljenosti koji obezbeđuje uslove za iskorišćavanje komparativnih prednosti lokalnih sredina. Učešće nerazvijenog područja u savremenim putevima Republike Srbije je samo 8,8%, dok je u strukturi lokalne putne mreže samo 29,5% sa savremenim kolovozom. Nedovoljna

izgrađenost i prilagođenost infrastrukture, kao i velike razlike u pogledu njenog kvaliteta, pružaju male mogućnosti za razvoj i potvrda je da su područja bez izgrađene infrastrukture zaostala i nerazvijena. Privredna aktivnost zamire na području u kojem je 18,7% opštinskih puteva sa savremenim kolovozom (Pčinjski okrug), odnosno 34% u Jablaničkom, Topličkom (38%) i Borskom okrugu (37,7%). Ekstremne razlike između razvijenih i nerazvijenih, kao i unutar nerazvijenog područja Republike Srbije, permanentno se uvećavaju. Uzimajući u obzir da 45 opština čini skoro 30% ukupnog broja opština u Republici Srbiji i da je njihovo učešće u osnovnim privrednim indikatorima više nego skromno, jasno se uočava težina problema regionalnih disparitacija.

Tabela 10. Nerazvijeno područje (NRP) 2008.

	Opšti podaci			Zaposlenost			Nezaposlenost		
	Broj stanovnika 2008.	Površina km <sup>2</sup>	Stopa demografskog praznjenja	broj	stopa	Nivo RS=100	broj	stopa	Nivo RS=100
ukupno	821.981	19.803	-7,0	126.560	15,4	56,6	122.853	49,3	184,6
% u RS	11,2	22,4	/	6,3	/	/	16,9	/	/
Privreda - indikatori poslovanja u 2008.									
% u RS	Broj preduzeća	Stalna imovina	Kapital	Ukupan prihod	Dobit	Gubitak		BDV	
	4,5	1,9	1,9	2,1	1,4	3,2		1,8	

Izvor: Republički zavod za razvoj (RZR)

### *Devastirana područja*

Dugogodišnja stagnacija privrede i proces restrukturiranja industrijskog sektora imali su za posledicu ekonomsku/proizvodnu devastaciju i drastično smanjenje broja zaposlenih u nekadašnjim industrijskim centrima-gradovima (Kragujevac, Kraljevo, Bor, Majdanpek, Priboj, Prokuplje, Leskovac, Vranje, Trstenik, Požarevac, Sremska Mitrovica, Prijepolje, Loznica, Knjaževac, Zaječar, Novi Pazar, Vrbas, Ivanjica i Gornji Milanovac), koji su bili oslonac privrednog razvoja šireg područja. Prepolovljena stopa industrijskog rasta, višak radne snage sa niskim obrazovnim nivoom i kvalifikacionom strukturom, neiskorišćenost kapaciteta, niska efikasnost poslovanja, tehnološka nepripremljenost i dezinvestiranje, dodatno su uticali da nekadašnji privredni nosioci postanu razvojno limitirano područje i postanu gradovi nezaposlenih. Usled ograničenja u razvoju, industrijski devastirane opštine suočene su sa izraženim ekonomskim (propadanje industrijskih kapaciteta, neuspeli pokušaji revitalizacije, niski efekti privatizacije), strukturnim (visoka nezaposlenost) i socijalnim problemima. Ilustracija narušene ekonomske stabilnosti devastiranog područja, na kojem živi oko 20% ukupne populacije Republike Srbije, ogleda se u niskom stepenu privređivanja i neprilagođenosti lokalnih privreda (12,6% ukupnog broja preduzeća, zapošljavaju 15% ukupno zaposlenih, stvaraju 6,9% dobiti i učestvuju sa 14,1% u gubitku privrede Republike Srbije), niskoj stopi zaposlenosti (23,1%) i visokoj nezaposlenosti (stopa nezaposlenosti od 35,6% je za 1/3 viša u odnosu na republički prosek).

Tabela 11. Devastirano područje

	Opšti podaci			Zaposlenost			Nezaposlenost		
	Broj	Površin	Stopa	broj	stop	Nivo	broj	stop	Nivo



	stanovnika a 2008.	a km <sup>2</sup>	demografski og pražnjenja		a	RS=100		a	RS=100
ukupno	1.444.452	16.647	4,0	334.115	23,1	85,0	184.835	35,6	133,5
% u RS	12,6	19,8	/	7,4	/	/	18,4	/	/
Privreda - indikatori poslovanja u 2008.									
% u RS	Broj preduzeća	Stalna imovina	Kapital	Ukupni prihod		Dobit	Gubitak		BDV
	12,6	8,3	8,4	9,0		6,9	14,1		9,6

Izvor: Republički zavod za razvoj (RZR)

### *Srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija*

Područje visokog rizika, koje se ogleda u izuzetno osetljivoj političkoj i bezbednosnoj situaciji, opredeljujuće deluje na sve ekonomske i društvene tokove na području srpskih zajednica u AP Kosovo i Metohija. Opšta analiza stanja područja ogleda se u razorenoj privredi, rekordnoj stopi nezaposlenosti, visokoj zavisnosti od strane pomoći, niskom nivou stranih investicija, dubokoj socijalnoj krizi i konstantnom narušavanju osnovnih životnih i privrednih uslova (energetska snabdevenost pre svega). U takvim uslovima teško je govoriti o ekonomiji i održivosti privredne aktivnosti.

Srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija obuhvataju oko 250 naseljenih mesta u kojima živi oko 130.000 stanovnika. Ekonomski osiromašeno stanovništvo, bez zaposlenja, dodatno je suočeno sa čestim etničkim konfliktima, visokom stopom nezaposlenosti, lošim socijalnim statusom, niskim kvalitetom obrazovanja, neodrživim infrastrukturnim i komunalnim uslovima i nedostatkom ekonomskog prosperiteta. Zbog ratnih razaranja 1999. godine, kršenja osnovnih ljudskih prava i etničke napetosti, sa ovog područja iseljeno je preko 280.000 stanovnika, a treba dodati i oko 20.000 interno raseljenih lica unutar pokrajine koja su iz etnički mešovitih sredina prešla u većinske, skoro monoetničke enklave.

Osnovne karakteristike dosadašnje privredne aktivnosti su nerazvijenost i usporeni razvoj. Preduzeća koja su bila nosioci privrede 1990-ih godina na teritoriji južne srpske pokrajine, posle ratnih razaranja skoro su potpuno uništena, a nerešen svojinski status dodatno opterećuje problem njihovog stavljanja u funkciju. Malu proizvodnu aktivnost lokalnih privreda karakteriše nizak stepen iskorišćenosti kapaciteta, zastarela tehnologija, veliki pritisak viška zaposlenih, što je proizvelo ekstremnu nezaposlenost. U 2008. godini na ovom području poslovalo je 454 preduzeća (od kojih je 99% MSP), suočena sa krupnim razvojnim problemima (zapošljavaju 1% ukupno zaposlenih, stvaraju 0,04% dobiti i učestvuju sa 0,6% u gubitku privrede Republike Srbije). U odnosu na 2004. godinu, broj MSP preduzeća je povećan za 30%, ali svi ostali indikatori su više nego marginalni.

Neprivatizovan realan sektor i nedostatak stranih direktnih investicija dodatno opterećuju stanje u ekonomski krhkoj privredi. Nepovoljnu ekonomsku situaciju ilustruje i činjenica da ovo područje polovinu društvenog bruto proizvoda zasniva na doznakama iz inostranstva i da je osnovni izvor prihoda i dalje humanitarna pomoć. S obzirom da su mnoga pitanja koja se odnose na ekonomiju i razvojna usmerenja direktno povezana sa statusom pokrajine, neophodno je obezbediti stabilne uslove za oporavak.

Na ovakvo stanje u oblasti privrede dominantan uticaj ima loša infrastrukturna opremljenost i snabdevenost električnom energijom. Postojeći elektroenergetski sistem (sa niskom proizvodnjom i nerešenim svojinskim statusom) ne može da podmiri energetske potrebe ni stanovništva ni industrije koja koristi minimum kapaciteta. Stanje postojeće putne infrastrukture severnog dela AP Kosova i Metohije je zadovoljavajuće jer je direktno povezano sa ostalim delovima Republike Srbije, ali to nije slučaj sa južnim delovima pokrajine gde nisu izgrađeni putni pravci koji gravitiraju ka regionima centralne i južne Srbije, zbog čega je srpsko stanovništvo dodatno ekonomski i psihološki opterećeno.

Generalno, odlike lokalne infrastrukture su slaba putna povezanost urbanih i ruralnih područja, otežano odvijanje železničkog, putnog i poštanskog saobraćaja, nerešeni svojinski odnosi javnih preduzeća, problemi sa vodosnabdevanjem, neopremljeni i zastareli ostali infrastrukturni objekti. Polazeći od definisanih problema, osnovni strateški pravac razvoja usmeren je ka ekonomskoj integraciji srpskih zajednica sa Republikom Srbijom.

*Osnovni cilj je ubrzaniji razvoj nerazvijenih područja, revitalizacija devastiranih i homogenizacija i kohezija srpskih enklava na AP Kosovo i Metohija.*

Regionalna uravnoteženost i smanjivanje razvojnih disproporcija zavisice od ispunjavanja operativnih ciljeva i zadataka, od kojih su najvažniji:

- stvaranje podsticajnog privrednog ambijenta, kao preduslov za privlačenje domaćih i stranih direktnih investicija, s obzirom da ne postoji finansijski potencijal lokalnih sredina za pokretanje značajnijeg investicionog ciklusa;
- podizanje privredne konkurentnosti industrijskih gradova, razvojem zasnovan na znanju i inovativnosti i ulaganjem u tehnološki savremenije kapacitete;
- valorizacija upotrebe lokalnih resursa, s obzirom da se na ovom području nalaze značajni prirodni potencijali (šume, poljoprivredno zemljište, termalni izvori) i njihovo održivo korišćenje;
- jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za pružanje usluga postojećim preduzećima i preduzećima koja započinju poslovanje na ovom području. Posebna pažnja je usmerena na njihovo povezivanje sa nadležnim institucijama Republike Srbije i regionalnim agencijama zaduženim za razvoj;
- podrška osposobljavanju srpskih zajednica na AP Kosovo i Metohija za samostaliji razvoj i integrisanje u šire prostorne i razvojne tokove;
- uspostavljanje institucionalnog okvira, koji obuhvata: uspostavljanje zakonske regulative, odnosno donošenje novog zakona o nedovoljno razvijenim područjima, kojim će se definisati nedovoljno razvijene opštine i utvrditi kriterijumi i pokazatelji za merenje stepena razvijenosti; kontinuirano prilagođavanje mera i podsticajnih mehanizama za brži razvoj nerazvijenih opština i drugih razvojnih limitiranih područja u zavisnosti od stepena razvijenosti; definisanje razvojnih ciljeva nerazvijenih opština i njihovo usklađivanje sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim prioritetima;
- brži razvoj i smanjenje siromaštva putem prioritete i selektivne podrške najnerazvijenijim opštinama, koje je usmereno ka zaustavljanju negativnih demografskih procesa, merama koje sprečavaju dalju emigraciju stanovništva, naročito mladih i visoko obrazovanih, identifikovanju teritorijalnog kapitala i jačanje privrednih aktivnosti u skladu sa njihovim realnim kapacitetima radi stvaranja podsticajnog investicionog ambijenta, povećanju infrastrukturne pristupačnosti, radi podizanja strateške vrednosti svih potencijala i lokaliteta

(MSP, trgovinski, turistički i dr); razvoju prioritetnih ruralnih i graničnih područja, naročito onih koji su do sada bili izvan glavnih tokova prostornih integracija, kroz njihovo povezivanje sa funkcionalno razvijenijim područjima; jačanju kapaciteta lokalnih organa (institucionalno, organizaciono, kadrovsko, programsko, informatičko); održivom korišćenju prirodnih resursa i sprečavanju degradiranosti životne sredine, naročito na ruralno nerazvijenom području; razvoju i revitalizaciji ruralnih oblasti.

U skladu sa koncepcijom prostornog razvoja Republike Srbije koja je usmerena ka većoj razvojnoj ravnoteži, ključnu ulogu će imati privlačni, konkurentni i inovativni (privredni) urbani centri, kao i njihov stepen funkcionalnog povezivanja sa ostalim područjima. Funkcionalnim povezivanjem opština (oko većih razvojnih projekata), razvojno limitirana područja ojačaće svoje razvojne kapacitete u skladu sa dostignutim stepenom konkurentnosti i pristupačnosti nužne za ubrzaniji i kvalitetniji razvoj. Rast konkurentnosti će biti omogućen punim aktiviranjem teritorijalnih potencijala i jačanjem teritorijalnog kapitala. Ovo zahteva efikasno sprovođenje svih tranzicionih i reformskih procesa koji mogu da aktiviraju regionalne (i lokalne) razvojne potencijale i doprinesu da privreda postane privlačna za investicije. Jačanje privredne konkurentnosti u specifičnom prostornom okruženju omogućiće veći privredni rast i veći standard stanovništva. Imajući u vidu razvojna ograničenja, koncepcija razvoja biće usmerena ka njihovoj najvećoj potrebi, koja podrazumeva stvaranje nove privredne osnove usmerene ka sektoru malog i srednjeg preduzetništva i podupiranje preduzetničke inicijative.

U tom smislu, za jačanje nadležnosti i odgovornosti za efikasniji razvoj jedinica lokalne samouprave i regionalnih celina, neophodna je sistematska podrška države, odnosno institucija (regionalne razvojne agencije) odgovornih za područja sa posebnim razvojnim problemima. To podrazumeva nov način upravljanja razvojem, odnosno, definisanje razvojnih ciljeva i odgovarajuće intervencije na državnom nivou a, sa druge strane, odgovarajući stepen samostalnosti pojedinih područja u kreiranju vlastite razvojne politike.

Koncepcija razvoja u narednom periodu obuhvataće raznovrsne aktivnosti, oslonjene na institucionalnim temeljima (donošenje Nacionalnog plana regionalnog razvoja), kojima se postižu postavljeni ciljevi. Osnov bržeg razvoja zasnivaće se na potpunom iskorišćenju svih raspoloživih resursa polazeći od aktuelnog stanja i prisutnih trendova. S obzirom da nerazvijeno područje nije homogena celina, prioritet će imati opštine sa najvišim stepenom demografske, ekonomske i socijalne iscrpljenosti. U zavisnosti od njihovih posebnih karakteristika povećanje kvaliteta života i ekonomsko-socijalno obnavljanje, zavisice od:

- aktiviranja teritorijalnog potencijala i jačanja teritorijalne kohezije;
- kreiranja stabilnih i realnih uslova za održiv ekonomski razvoj i investiranje;
- razvoja i revitalizacije ruralnih i prigraničnih područja;
- razvoja sektorskih prioriteta od značaja za konkretno nerazvijeno područje.

Područje koje zahteva posebnu brigu su srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija. Njihova socijalna i ekonomska integracija podrazumeva planiranje i sprovođenje programa na sveobuhvatniji način, prilagođavanjem svih oblika pomoći stvarnim potrebama i mogućnostima. To obuhvata jačanje unutrašnjih kapaciteta za pristupanje kreditnim i sličnim fondovima kroz obuku i informisanje i stvaranje preduzetničkog potencijala, čime se postiže istinska održivost i brži lokalni razvoj. Pored toga, nameće se potreba za planskim rešenjima, odnosno različitim merama stimulacije, kako bi se obezbedili uslovi za zadržavanje stanovništva.

Iako je područje sa posebnim problemima heterogeno (privredno devastirane, kontaktne i izolovano-prostorne opštine) zbog zajedničkih karakteristika (nedostatak kvalifikovane radne snage, zamrla privreda, neadekvatna infrastruktura) neophodna je izrada/donošenje posebnih regionalnih projekata, od kojih su najvažniji:

- implementacija specifičnih modela podsticanja razvoja ovih područja (maksimalni ekonomski i kadrovski podsticaji);
- projekat infrastrukturnog integrisanja i razvijanja lokalne infrastrukture; kapitalno investiranje u strateški značajnu saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu i elektronsku komunikacionu mrežu i objekte (jug - jugozapad i pravci koji povezuju zapadnu i istočnu Srbiju);
- izrada razvojnih programskih dokumenata, koji su osnova za domaća i strana ulaganja;
- projekat podrške konkurentnom ekonomskom razvoju zasnovanom na razvoju preduzetničkog sektora: podrška investiranju i veće privlačenje investicija u tehnološki razvoj i inovacije, uvođenje strategija za rast produktivnosti, povezivanje preduzeća (klasteri, inkubator centri, industrijske zone i parkovi i dr), promovisanje preduzetništva i razvoj podsticajnog okruženja, razvijanje partnerstva lokalne vlasti i preduzetnika;
- projekat maksimalne tržišne valorizacije prirodnih resursa u cilju razvoja ruralnih oblasti i turizma;
- projekat podrške razvoju ljudskih resursa (obrazovanje kao uslov za jačanje i podsticanje konkurentnosti);
- projekti podsticanja integralnog razvoja sela (videti poglavlje o ruralnom razvoju).

Ravnomerniji raspored ekonomskih aktivnosti između razvijenijih područja, koja su demografski, urbanistički i infrastrukturno opterećena i područja sa posebnim problemima, koja imaju komparativne, ali ne i konkurentne prednosti, podrazumeva strateške intervencije koje će biti usmerene ka specifičnim potrebama područja sa posebnim problemima. Realizacija projekata obuhvata organizacione i finansijske pretpostavke. Utvrđivanje mera i aktivnosti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, podrazumevaju:

- 1) kreiranje institucionalnog okvira (formiranje regionalnih razvojnih agencija);
- 2) finansijsko podsticajne mere, odnosno, koordinirano dugoročno usmeravanje podsticajnih sredstava i drugih vidova pomoći u definisanim nerazvijenim opštinama, među kojima su i:
  - uspostavljanje institucionalnog okvira za proaktivnu državnu politiku bržeg razvoja područja sa posebnim problemima: donošenje Nacionalnog plana regionalnog razvoja, kreiranje regionalnih razvojnih agencija, utvrđivanje razvojnih problema, izrada programa razvoja, koordinacija, praćenje i vrednovanje programa;
  - mere fiskalne politike, koje se odnose na postojeće i unapređenje fiskalnih podsticaja za privlačenje investicija, smanjenje nezaposlenosti i bržeg privrednog rasta (poreski podsticaji, oslobođanje, olakšice i dr);
  - mere politike konkurentnosti odnose se na: rešavanje pitanja svojine i vlasničkih odnosa, razvoj finansijskog tržišta, povećanje fleksibilnosti tržišta radne snage, uspešno okončanje restrukturiranja privrede, nastavak procesa privatizacije, osavremenjavanje proizvodnih

procesa koji doprinose porastu produktivnosti i konkurentnosti proizvoda i preduzeća, stvaranje ambijenta za porast investicija, podsticanje regionalnih zona slobodne trgovine, olakšan pristup finansijskim sredstvima privrednih jedinica, povezivanje privrednih subjekata i naučnih institucija, uvođenje međunarodnih standarda;

- mere investicione politike: unapređenje investicionog ambijenta, poreski podsticaji i subvencije pri formiranju proizvodnih kapaciteta za mala i srednja preduzeća (MSP), učešće viših nivoa vlasti i drugi stimulansi za ulaganja na razvojno limitiranom području;

- mere politike podrške razvoju MSP sektora: povoljniji uslovi finansiranja, razvoj MSP u oblasti industrije, podsticanje istraživačkih i visoko-tehnoloških razvojnih projekata. Mere za podsticanje razvoja preduzetništva kao jednog od osnovnih poluga ekonomskog razvoja (istaknuto u svim sektorskim politikama i strateškim dokumentima) obuhvataju aktivnosti vezane za promociju preduzetništva, preduzetničkih dostignuća i zajedničke projekte i saradnju u cilju jačeg privrednog povezivanja preduzetništva sa okruženjem;

- mere aktivne politike zapošljavanja: programi, javni radovi, pilot projekti, subvencije za novo zapošljavanje i ostale mere u skladu sa drugim merama i strategijama razvoja;

- mere za ostvarivanje projekata infrastrukture obuhvataju aktivnosti vezane za obezbeđivanje finansijskih podsticaja (donatori, državna pomoć, kreditne linije Fonda za razvoj i dr) za izgradnju i modernizaciju putne mreže i graničnih prelaza, komunalnih i elektronskih komunikacionih kapaciteta, radi dostizanja višeg stepena infrastrukturne opremljenosti i jače integrisanosti sa ostalim razvijenijim područjima;

- mere za podsticanje integralnog razvoja sela obuhvataju: poboljšanje veza između sela i grada izgradnjom odnosa ravnopravnosti i podizanjem životnog standarda na seoskom području, na osnovu koncepcije razvoja i uređenja sela (jačanje ruralnog preduzetništva, porodične farme, eko i agro turizam i dr);

- mere i aktivnosti koje se odnose na razvoj kapaciteta lokalnih zajednica za preuzimanje novih ovlašćenja, nadležnosti i zahteva koje nameće fiskalna decentralizacija.

**Sledeći**